

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Yksityisoikeus ja maksukyvyttömyys

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Oikeusministeriön vastine lakivaliokunnalle annettujen kirjallisten huomautusten johdosta (HE 111/2022 vp)

Yleistä

Oikeusministeriön käytössä ovat olleet seuraavat lausunnot:

- Talousvaliokunnan lausunto TaVL 56/2022 vp
- Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), neuvotteleva virkamies Sari Alho
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV), kuluttaja-asianneuvos Anja Peltonen
- Helsingin käräjäoikeus, käräjätuomari Juha Kärkölä
- Markkinaoikeus, markkinaoikeustuomari Sami Myöhänen
- Finanssivalvonta, johdon neuvonantaja Erkki Rajaniemi ja johtava lakimies Katja Jäänsalo
- Liikenne- ja viestintävirasto, ylijohtaja Kati Heikkinen ja johtava asiantuntija Päivi-Maria Virta
- Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, ylijohtaja Eija Pelkonen ja lakimies Heli Murojärvi
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, ylijohtaja Markus Henriksson ja erityisasiantuntija Satu Räsänen
- Tietosuojavaltuutetun toimisto, apulaistietosuojavaltuutettu Heljä-Tuulia Pihamaa ja ylitarkastaja Mari-Ilona Korhonen
- Suomen Asianajajaliitto, asianajaja Leena Kuhanen
- Kuluttajaliitto-Konsumentförbundet ry, vaikuttamistyön päällikkö Tiina Vyyryläinen
- Takuusäätiö sr, toimitusjohtaja Juha Pantzar ja lakimies Minna Backman
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, avustava asiantuntija Kaarle Vuorinen
- Suomen Yrittäjät ry, asiantuntija Karoliina Katila
- Professori Tuula Linna
- Professori Olli Mäenpää
- Dosentti Klaus Viitanen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista. Samalla kumottaisiin rajat ylittävästä kieltomenettelystä annettu laki. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi laki kuluttajien yhteisiä etuja edistävien järjestöjen nimeämisestä oikeutetuiksi yksiköiksi sekä muutettavaksi ryhmäkannelakia ja useita muita lakeja. Ehdotetuilla laeilla pantaisiin täytäntöön kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavia edustajakanteita koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi.

Kieltotoimenpiteitä koskevassa laissa säädettäisiin oikeutettujen yksiköiden oikeudesta panna vireille edustajakanne, jolla vaadittaisiin kieltotoimenpiteen määräämistä unionin lainsäädäntöä rikkonutta elinkeinonharjoittajaa vastaan. Kanteen voisi panna vireille toimivaltainen viranomainen tai oikeutetuksi yksiköksi nimetty kuluttajajärjestö. Kieltotoimenpiteen määräisi markkinaoikeus.

Ryhmäkannelakia muutettaisiin siten, että kuluttajaryhmän puolesta hyvitystä koskevan kanteen voisi jatkossa nostaa kuluttaja-asiamiehen lisäksi oikeutetuksi yksiköksi nimetty kuluttajajärjestö. Ryhmäkannelain soveltamisalaa laajennettaisiin direktiivin soveltamisalan mukaisesti, ja ulkopuolinen rahoitus oikeudenkäyntikulujen kattamiseksi sallittaisiin. Ryhmäkanteet käsittelee nykyiseen tapaan ensimmäisenä asteena Helsingin käräjäoikeus.

Laissa kuluttajien yhteisiä etuja edistävien järjestöjen nimeämisestä oikeutetuiksi yksiköiksi säädettäisiin edellytyksistä, jotka oikeutetuksi yksiköksi nimettävän järjestön tulisi täyttää. Oikeusministeriö nimeäisi oikeutetut yksiköt.

Direktiivin noudattamisen edellyttämät lait on annettava viimeistään 25.12.2022, ja ne on tarkoitettu tulemaan voimaan 25.6.2023.

Hallituksen esityksen lakivaliokunnassa saamassa asiantuntijapalautteessa näkemykset jakautuvat järjestelmän rakenteen, ryhmäkanteiden rahoituksen, oikeutettujen yksiköiden tukemisen, neuvotteluvelvollisuuden ja opt in -menettelyn osalta. Seuraavassa esitetään oikeusministeriön kannanotot asiantuntijalauseen esitettyihin keskeisiin huomautuksiin ja ehdotuksiin. Oikeusministeriö ei vastineessaan kommentoi hallituksen esitystä puoltavia kannanottoja.

Kielto- ja hyvitystoimenpiteiden käsittely; toimivaltainen tuomioistuin

KKV, Kuluttajaliitto, Takuusäätiö, professori Linna ja professori Mäenpää pitävät erityisesti oikeudenkäynnin keston ja oikeudenkäyntikulujen osalta ongelmallisena sitä, että kielto- ja hyvityskanteet käsiteltäisiin eri menettelyissä, ja katsovat, että kielto- ja hyvitysvaatimuksia tulisi voida käsitellä yhdessä prosessissa.

KKV kritisoi sitä, että ehdotetussa mallissa kielto ei velvoittaisi edes yksinkertaisesti määriteltävien kuluttajamenetysten hyvittämiseen. Malli ei myöskään edistä yritysten vapaaehtoista sitoutumista hyvityksiin. Yhden prosessin malli olisi kustannuksiltaan edullisempi ja mahdollistaisi käytännössä järjestöjen toiminnan oikeutettuina yksikköinä. Markkinaoikeus on jo nykyisin toimivaltainen käsittelemään hyvityskysymyksiä silloin kun ne liittyvät haettuun kieltoon esimerkiksi lain sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa nojalla.

Kuluttajaliitto katsoo, ettei kuluttajien oikeussuoja tosiasiallisesti tehostu nykyisestä. Kieltomenettely mahdollisine muutoksenhakuprosesseineen kestää yleensä kahdeksasta kuukaudesta muutamaan vuoteen. Ryhmäkanteen käsittely lainvoimaisen kieltopäätöksen jälkeen vie todennäköisesti muutaman lisävuoden, jolloin kuluttajien menetysten käsittely ja hyvitysten saaminen kestävät pahimmillaan yli viisi, jopa lähemmäs kymmenen vuotta. Kuluttajien menetykset monissa direktiivin soveltamisalan mukaisissa vahinkotapauksissa ovat samanlaisia kaikkien kuluttajien osalta. Etenkään näissä tapauksissa ei ole prosessieconomisesti perusteltua käydä kahta erillistä prosessia hyvityksen vahvistamiseksi kullekin ryhmään kuuluvalla kuluttajalle.

Professori Linna vetoaa tuomioistuinlaitoksen tiukkaan resurssitilanteeseen, adheesioperiaatteeseen ja siihen, että oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettussa laissa tunnetaan liitännäisten riita-asioiden käsittely.

Professori Mäenpää toteaa, että oikeusturvan kannalta ongelmallisia seurausvaikutuksia - kokonaiskäsittelyajan pidentyminen ja oikeudenkäyntikuluriskin kasvaminen - voidaan estää yhdistämällä kielto- ja hyvitysvaatimukset käsiteltäväksi samassa oikeudenkäynnissä markkinaoikeudessa. Tällainen yhdistely kuuluu jo markkinaoikeusprosessin perusrakenteeseen, sillä esimerkiksi hankintalain 154 §:n perusteella markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu päättää kiellosta ja hyvitysmaksusta samassa prosessissa.

Asianajajaliiton mukaan kielto- ja hyvityskanteiden yhdessä käsitteleminen toisi prosessieconomisia säästöjä ja olisi asianosaisten oikeusturvan kannalta tarkoituksenmukaista.

TEM, markkinaoikeus ja Helsingin kärjäoikeus pitävät ehdotusta kahdesta linjasta perusteltuna. **EK ja Yrittäjät** kannattavat hallituksen esityksen mukaista ratkaisua.

Talousvaliokunta esittää, että lakivaliokunta tarkastelee kahden prosessin malliin liittyviä hyötyjä ja haittoja ja ratkaisee arvion pohjalta, tarvitaanko lainsäädäntöön kannemenettelyihin liittyviä muutoksia.

Oikeusministeriö ei puolla lakiehdotuksen muuttamista siten, että kiello- ja hyvitysvaatimukset käsiteltäisiin yhdessä menettelyssä. Suomessa markkinoiden toimivuutta varmistavien kieltojen määräämisestä yleisen kuluttajakollektiivin hyväksi päättää joko valvontavastuussa oleva viranomainen tai markkinaoikeus. Siksi myös direktiivin mukaisen kieltotoimenpiteen määräisi markkinaoikeus. Direktiivin mukaisista hyvityksistä kuten vahingonkorvauksesta, hinnanalennuksesta, sopimuksen pätemättömyydestä ja purkamisesta sekä kauppahinnan palautuksesta, päättävät yleiset tuomioistuimet, ja ryhmäkanteita käsittelee ensimmäisenä asteena Helsingin kärjäoikeus. Siksi myös edustajakannedirektiivin mukaisista kollektiivisista hyvityskanteista päättäisi Helsingin kärjäoikeus.

Perustuslain 98 §:n mukaan yleisiä tuomioistuinta ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja kärjäoikeudet. Yleisiä hallintotuomioistuinta ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Tuomiovaltaa erikseen määrättyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuinta säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sekä tuomioistuinlaitoksen kaksilinjaisuuden periaate että viittaus määrättyihin toimialoihin rajaavat merkittävästi mahdollisuutta säätää erityistuomioistuimen tehtävien laajuudesta. Erityistuomioistuimen toimialan tulee olla täsmällisesti rajattu ja kapea suhteessa yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten toimialaan. Erityistuomioistuimelle voidaan antaa käsiteltäväksi vain sellaisia asiaryhmiä, joiden käsittely erityistuomioistuimessa on sen toimiala ja tuomioistuinjärjestelmän kokonaisuus huomioon ottaen perusteltua. (PeVL 33/2012 vp) Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että poikkeaminen perustuslain 98 §:n mukaan määräytyvästä tuomioistuinlinjojen välisestä jaosta tai prosessilajista on ollut mahdollista perustellusta syystä, jollainen voi olla asian luonne (PeVL 32/2018 vp, PeVL 12/2019 vp). Erityistuomioistuinta markkinaoikeus käsittelee kilpailu- ja valvonta-asioita, hankinta-asioita, teollis- ja tekijänoikeudellisia asioita sekä markkinaoikeudellisia asioita. Työtuomioistuin käsittelee työehto- ja virkaehtosopimusten soveltamisesta ja tulkinnasta johtuvat riita-asiat ja työrauharikkomukset, ja vakuutus oikeus on toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuin. Erityistuomioistuinten toimivalta on siten määritelty asiaryhmittäin, eikä esimerkiksi asianosaisten perusteella tai alueellisesti.

Kärjäoikeudella on yleistä toimivaltaa päättää direktiivissä tarkoitetuista hyvityksistä. Markkinaoikeus käsittelee korvauksia ja hyvityksiä muun muassa teollis- ja tekijänoikeudellisissa asioissa, joita koskeva ratkaisutoiminta on keskitetty markkinaoikeuteen. Lisäksi markkinaoikeus käsittelee sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annettuun lakiin perustuvat riita-asiat, ja muun muassa hankinta-asiassa se voi määrätä hyvityksen maksamisesta. Näissäkin tilanteissa markkinaoikeuden toimivalta on määritelty asiaryhmään pohjautuen.

Käytännössä ehdotus siitä, että markkinaoikeudella olisi toimivaltaa käsitellä myös hyvitysvaatimuksia, tarkoittaa joko sitä, että markkinaoikeus voisi käsitellä kollektiivisen hyvitysvaatimuksen kieltokanteen liitännäisenä, mutta pelkän hyvitysvaatimuksen käsittelisi kärjäoikeus, tai sitä, että markkinaoikeus käsitelisi kaikki kollektiiviset kuluttajahyvitysvaatimukset. Kummassakin vaihtoehdossa tuomioistuimille jäisi rinnakkaista tai osin päällekkäistä toimivaltaa.

Jos markkinaoikeuden toimivaltaan säädettäisiin hyvitysvaatimusten käsittely kieltovaatimusten yhteydessä, markkinaoikeuden toimivalta ei olisi täsmällisesti rajattu eikä kapea suhteessa yleisen tuomioistuimen toimialaan. Direktiivin aineellinen soveltamisala on laaja. Edustajakanne tulee voida nostaa asiassa, jossa elinkeinonharjoittaja on toiminut direktiivin liitteessä I lueteltujen EU-lainsäädäntöinstrumenttien vastaisesti siten, että toiminta vahingoittaa tai voisi vahingoittaa kuluttajien yhteisiä etuja. Liitteeseen on sisällytetty 66 eri asetusta ja direktiiviä. Edustajakannedirektiivi kattaa perinteisen kuluttajakaupan lisäksi lukuisia eri aloja, kuten rahoituspalvelu-, matkustus- ja matkailu-, energia-, televiestintä-, ympäristö- ja tietosuojalan. Lisäksi soveltamisala on tarkoitettu koko ajan muuttuvaksi: kun hyväksytään uusi unionin kuluttajansuojasäädös, on harkittava, tuleeko säädös lisätä edustajakannedirektiivin soveltamisalaliitteeseen. Markkinaoikeuden toimivalta ei siten olisi samalla tavalla täsmällisesti rajattu tai kapea kuten immateriaaliasioissa tai sopimattomasta menettelystä liiketoiminnasta annettuun lakiin perustuvissa asioissa, vaan se kattaisi laajasti kuluttajansuojaan liittyviä riita-asioita, joissa tuomioistuimen toimivalta olisi päällekkäistä käräjäoikeuden kanssa. Hyvityskanteen nostaminen ei edellytä kieltokanteen käsittelyä, vaan käräjäoikeus olisi yhä toimivaltainen käsittelemään hyvityskanteita ryhmäkannelain mukaisesti. Lisäksi on syytä huomioda se, että hyvitysasian käsittely kieltoasian yhteydessä saattaisi viivästyttää kieltoasian käsittelyä. Markkinaoikeudellisten kieltoasioiden on perinteisesti ajateltu edellyttävän joutuisaa käsittelyä. Rinnakkainen toimivalta mahdollistaisi myös forum shoppingin.

Myöskään kaikkien direktiivin soveltamisalaan kuuluvien hyvityskanteiden keskittäminen markkinaoikeuteen ei vastaisi vaatimusta siitä, että erityistuomioistuimelle voidaan antaa käsiteltäväksi vain sellaisia asiaryhmiä, joiden käsittely erityistuomioistuimessa on sen toimiala ja tuomioistuinjärjestelmän kokonaisuus huomioon ottaen perusteltua. Ensinnäkin jos keskittämisen perusteena olisi se, että kyse on kollektiivikanteista, joissa kantajana toimisi oikeutettu yksikkö, erityistuomioistuimen toimivalta ei perustuisi perustuslain mukaisesti tiettyyn toimialaan tai asiaryhmään vaan siihen, kuka kanteen nostaisi.

Toisekseen edustajakannedirektiivi koskee ainoastaan kollektiivisia vaatimuksia, eikä sillä puututa yksittäisten kuluttajien mahdollisuuksiin vaatia hyvitystä kärsimästään vahingosta. Yleistoimivalta riita-asioissa olisi yhä käräjäoikeudella, eikä hyvityskanteiden siirtäminen markkinaoikeuteen poistaisi sitä, että käräjäoikeus olisi yhä toimivaltainen käsittelemään yksittäisten kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien väliset riidat silloinkin, kun elinkeinonharjoittajan väitettäisiin rikkoneen direktiivin soveltamisalan mukaista säännöstä. Elinkeinonharjoittajan samaa menettelyä koskeva hyvitysvaatus voi siten tulla vireille joko kollektiivikanteella markkinaoikeudessa tai yksittäisen kuluttajan kanteella käräjäoikeudessa. Tavoiteltavana ei voida pitää tilannetta, jossa markkinaoikeus käsittelee kollektiiviset kuluttajansuojaa koskevat hyvityskanteet, mutta vastaavat yksittäisten kuluttajien hyvitysvaatimukset käsittelee käräjäoikeus.

Tuomioistuinten toimivalta olisi osittain päällekkäistä riippumatta siitä, käsittelesikö markkinaoikeus kaikki direktiivin mukaiset kollektiiviset hyvitysvaatimukset vai ainoastaan kieltoasioiden liitännäisenä esitetyt hyvitysvaatimukset. Se myös asettaisi kuluttajaryhmät keskenään tai vähintään yksittäiset kuluttajat ja kuluttajaryhmät keskenään eriarvoiseen asemaan muun muassa seuraavissa asioissa: Muutoksenhaku riita-asioissa ja markkinaoikeudellisissa asioissa poikkeaa toisistaan. Käräjäoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla hovi-oikeuteen, jonka ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Markkinaoikeudellisten asioiden ja niiden liitännäisinä käsiteltävien riita-asioiden osalta ei ole käytettävissä väliasteen muutoksenhakua, vaan muutosta markkinaoikeuden ratkaisuun haetaan valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein

oikeus myöntää valituslupan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valituslupavaatimuk-
sen kohdistaminen ensimmäisen tuomioistuinasteen antamaan ratkaisuun on poikkeukselli-
nen muutoksenhakuoikeuden rajoitus, jolle tulee olla oikeusturvan ja muutoksenhaun kan-
nalta painavat, yleisesti hyväksyttävät ja erityiset perusteet (PeVL 68/2014 vp). Arvioidessaan
markkinaoikeuden teollis- ja tekijänoikeudellisissa riita- ja hakemusasioissa ensimmäisenä
tuomioistuinasteena antamaan päätökseen kohdistuvaa valituslupavaatimusta perustusva-
liokunta katsoi, että muutoksenhakuoikeuden sitominen korkeimman oikeuden myöntä-
mään valituslupaan ei ratkaisutoiminnan keskittämisen, alan erityistuntemuksen takaamisen,
tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoja ja jäsenten kelpoisuusehtoja koskevan sääntelyn, oi-
keudenkäynnin joutuisuuden ja valituslupan myöntämisperusteena olevan muun painavan
syyn vuoksi vaaranna asianosaisten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (PeVL
33/2012 vp, PeVL 68/2014 vp). Erityisiä perusteita muutoksenhakuoikeuden rajaamiseen ei
olisi vastaavasti löydettävissä hyvityskanteiden osalta. Direktiivin mukaiset hyvityisasiat ovat
riita-asioita, ja riita-asioden käsittely kuuluu kärjäoikeuksille, joilla on niitä koskeva erityis-
asiantuntemus.

Myöskään oikeudenkäyntikulujen osalta sääntely ei ole samanlaista kärjäoikeuden riita-
asioissa ja markkinaoikeuden markkinaoikeudellisissa asioissa. Markkinaoikeudellisissa asi-
oissa asianosaiset vastaavat pääsääntöisesti itse oikeudenkäyntikuluistaan, mutta kärjäoi-
keudessa häviävä asianosainen on lähtökohtaisesti velvollinen korvaamaan vastapuolen oi-
keudenkäyntikulut.

Lainsäädännön muuttaminen joko siten, että markkinaoikeus voisi kieltotoimenpidettä kos-
kevan menettelyn yhteydessä ratkaista kuluttajaryhmään kuuluvien kuluttajien hyvitysvaa-
timukset, tai siten, että markkinaoikeus käsittelee kaikki direktiivin soveltamisalaan kuuluvat
kollektiiviset hyvitysvaatimukset, muuttaisi siten oikeusjärjestelmän rakennetta merkittävästi,
tekisi erityistuomioistuimen toimivallasta osittain päällekkäistä kärjäoikeuden toimivallan
kanssa, pirstaloisi lainkäyttöä ja asettaisi kuluttajat eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, käsi-
telläänkö heidän asiaansa kollektiivikanteena vai ei.

Kahden erillisen tuomioistuinprosessin mukainen ratkaisu ei ole oikeudenkäynnin keston ja
oikeudenkäyntikuluriskin osalta ihanteellinen, mutta se on oikeusjärjestelmän perusteiden
mukainen.

KKV vetoaa lisäksi siihen, että jos kiello- ja hyvitysmenettely tapahtuisi markkinaoikeudessa, myös muut
valvovat viranomaiset kuin kuluttaja-asiamies pystyisivät kiellon ohella hakemaan hyvityksiä.

Oikeusministeriö ei pidä tätä perusteena yhdistää kiello- ja hyvitysvaatimusten käsittelyä.
Toisin kuin kuluttaja-asiamiehellä muilla direktiivin soveltamisalaan kuuluvien säästöjen
noudattamista valvovilla viranomaisilla on myös muita etutahoja, joiden intressiä ne valvo-
vat, ja lisäksi laajalti muita hallinnollisia tehtäviä. Niiden tehtävänä ei ole nimenomaisesti ku-
luttajien tai kuluttaja-asemassa olevien henkilöiden oikeuksien turvaaminen taikka kulutta-
jien oikeuksiinsa pääsyn edistäminen, joten kantajana toimiminen hyvityksiä koskevassa riita-
asiassa kuluttajaryhmän edustajana ei sopisi niiden viranomaisten tehtävään eikä puolueet-
toman valvojan asemaan.

Professori Linna esittää vaihtoehdoksi sitä, että markkinaoikeus voisi käsitellä kieltotoimenpideasian liitän-
näisasiana sellaiset hyvitysvaatimukset, joiden käsittely ei huomattavasti viivyttäisi kielloasian käsittelyä.
Jos hyvitysten määrä tai laatu ei olisi selvä ja vaatisi muunlaista todistelua ja selvittelyä kuin kiellon mää-

rääminen, markkinaoikeus voisi jättää hyvitysasian tutkimatta, jolloin oikeutetun yksikön harkintaan jäisi, nostaako hyvitystä koskeva kanne.

Oikeusministeriö ei puolla ehdotettua ratkaisua. Yleisissä, hallinto- ja erityistuomioistuimissa perusteita jättää kanne tai valitus tutkimatta ovat muun muassa tuomioistuimen toimivallan puuttuminen ja se, että kanne tai valitus on niin puutteellinen, ettei se kelpaa oikeudenkäynnin perustaksi. Ehdotettu tutkimatta jättäminen perustuisi sitä vastoin asian laajuuteen ja tarvittavaan todisteluun kuten siihen, vaatisiko hyvityksen määrääminen muunlaista selvittelyä kuin kiellon määrääminen. Käytännössä markkinaoikeus joutuisi ensin selvittämään, onko hyvitys selväpiirteinen vai ei, sekä sen, mitä todistelua asiassa esitettäisiin kieltovaatimuksen ja mitä hyvitysvaatimuksen osalta. Kyse ei tällöin olisi asian tutkimatta jättämisestä pelkästään prosessuaalisin perustein vaan asian osittaisesta selvittämisestä. Asian osittainen selvittäminen ja sen jälkeen tutkimatta jättäminen ei myöskään olisi perusteltua tuomioistuinten resurssien käytön kannalta.

Opt in -/ opt out –menettely

KKV:n, Kuluttajaliiton, Takuusäätiön ja professori Mäenpään mukaan opt out – menettely olisi kuluttajan-suojan kannalta tehokkaampaa ja mahdollistaisi laajemman kuluttajaryhmän etujen puolesta toimimisen.

KKV toteaa, että opt out -mallia on perusteltu sillä, että myös haavoittuvat kuluttajat, jotka eivät aktiivisesti huolehdi oikeuksiensa turvaamisesta, saavat hyvityksen. Opt out –menettely on kustannuksiltaan edullisempi ja johtaa useamman kuluttajan kohdalla hyvitysten saamiseen. Opt in -järjestelmä edellyttää kuluttajilta aktiivisuutta. Esimerkiksi Belgiassa on päädytty siihen, että asian luonteesta riippuen tuomari päättää, sovelletaanko opt in vai opt out –järjestelmää.

Kuluttajaliitto pitää tiukkaa opt in –järjestelmää huonona vaihtoehtona. Opt out tai vähintäänkin ns. myöhäinen opt in –menettely toteuttaisi paremmin direktiivin tavoitteita ja tarkoitusta.

Professori Mäenpää kritisoi sitä, että vaatimus nimenomaisesta osallistumisilmoituksesta ei ota riittävästi huomioon erityispiirteitä, joita liittyy muun muassa vanhusten, vammaisten ja muiden heikommassa asemassa olevien asemaan ja rajallisiin toimintaedellytyksiin. Automaattinen osallistuminen mahdollistaisi myös näiden erityispiirteiden huomioon ottamisen.

Helsingin käräjäoikeus, Asianajaliitto ja professori Linna kannattavat opt in –menettelyä.

Oikeusministeriö ei kannata sitä, että ryhmäkannelain opt in –menettely korvattaisiin opt out –menettelyllä. Direktiivi sallii hyvityskanteeseen osallistumisessa sekä opt in- että opt out –menettelyn. Opt in –menettely on kuitenkin ainoa vaihtoehto silloin, kun kuluttajien asuinpaikka ei ole siinä jäsenvaltiossa, jossa edustajakanne on nostettu. Myös voimassa olevan ryhmäkannelain 8 §:ssä säädetään opt in –menettelystä, joten ehdotus vastaa voimassa olevaa sääntelyä. Opt out –menettely parantaisi riidan alkuvaiheessa sellaisten ryhmän jäsenten asemaa, joiden edellytykset ryhmäkanteeseen ilmoittautumiseen ovat keskimääräistä heikommalla, mutta menettelyyn liittyisi myös ongelmia. Opt out –menettelyssä ei aina ole ilmeistä, ketkä kaikki kuluttajat ryhmään kuuluvat. Tuomiossa hyvitykseen oikeutettujen tulee kuitenkin olla riittävästi yksilöityjä, jotta tuomio on täytäntöönpantavissa. Opt out –menettely saattaisi lisätä täytäntöönpanovaiheessa erimielisyyksiä hyvitykseen oikeutetuista. Lisäksi opt out –menettelyllä on vaikutuksia, joista myös heikommassa asemassa olevien kuluttajien tulisi olla tietoisia, kuten hylkäävänkin tuomion sitovuus. Opt in –menettely on

myös vastaajan kannalta opt out –menettelyä selkeämpi ja kaikkiaan Suomen oikeusjärjestelmään sopivampi.

Järjestön nimeäminen oikeutetuksi yksiköksi

Asianajajaliitto katsoo, että järjestön toimintaa tulisi pitää vakiintuneena vasta, kun järjestöllä on ollut julkista toimintaa vähintään 24–36 kuukautta. Myös **Professori Linna** katsoo, ettei 12 kuukauden toiminta vaikuta vakiintuneelta, vaikka tosiasiallista toimintaa kuluttajien hyväksi edellytettäisiin. Se, että ulkomainen kuluttajajärjestö voisi saada asiavaltuuden Suomessa 12 kuukauden toimintahistorialla, ei ole niin merkittävä asia, että kansallinen ratkaisu tulisi tehdä sen perusteella.

Talousvaliokunta toteaa, että oikeutetun yksikön riippumattomuus voi vaarantua myös muusta kuin taloudellisesta syystä, ja esittää lakivaliokunnalle harkittavaksi oikeutetulle yksikölle asetettavien kriteerien täydentämistä muotoon: ”se on riippumaton ja siihen eivät vaikuta muut henkilöt kuin kuluttajat, erityisesti elinkeinonharjoittajat tai ulkopuoliset rahoittajat, joilla on edustajakanteiden nostamiseen liittyvä taloudellinen tai muu riippumattomuutta vaarantava intressi” (2. lakiehdotus 3 § 6 kohta).

Oikeusministeriö ei puolla sitä, että kotimaisia kanteita varten nimettäville oikeutetuille yksiköille asetettaisiin tiukemmat kriteerit kuin rajat ylittäviä kanteita varten nimettäville. Direktiivi on täysharmonisoiva sen osalta, millaiset kriteerit tulee asettaa rajat ylittäviä edustajakanteita varten nimettäville oikeutetuille yksiköille. Yhtenä kriteerinä on, että järjestön tulee pystyä osoittamaan, että sillä on ollut tosiasiallista julkista toimintaa kuluttajien etujen suojaamisen alalla vähintään 12 kuukautta ennen nimeämispyyntöä. Kotimaisia edustajakanteita varten nimetyille oikeutetulle yksikölle asetettavien kriteereiden tulee olla johdonmukaisia direktiivin kriteereiden kanssa. Jos kotimaisia edustajakanteita varten nimettäville järjestöille asetettaisiin tiukemmat kriteerit kuin rajat ylittäviä kanteita varten nimettäville järjestöille, se tarkoittaisi käytännössä sitä, että kantajaksi hyväksyttäisiin sellainen direktiivin kriteerit täyttävä yhdistys, joka on rekisteröity toisessa jäsenvaltiossa, mutta vastaavanlaista yhdistystä ei hyväksyttäisi kantajaksi, jos yhdistys on rekisteröity Suomessa.

Sama koskee talousvaliokunnan esitystä riippumattomuusvaatimuksen täydentämisestä. Direktiivin mukaan oikeutetun yksikön tulee olla riippumaton eivätkä siihen saa vaikuttaa henkilöt, jotka eivät ole kuluttajia. Lisäksi direktiivissä mainitaan erityisesti se, etteivät oikeutettuun yksikköön saa vaikuttaa elinkeinonharjoittajat tai ulkopuoliset rahoittajat, joilla on edustajakanteiden nostamiseen liittyvä taloudellinen intressi. Riippumattomuutta ja vaikuttamista koskevat vaatimukset ovat yleisiä, eikä niitä ole rajattu taloudelliseen riippumattomuuteen tai vaikuttamiseen. Direktiivissä ei kuitenkaan mainita esimerkkinä tai erityisesti muita vaikuttajaryhmiä tai vaikuttamisen muotoja, eikä talousvaliokunnan harkitsemia täsmennettyjä edellytyksiä siksi voisi asettaa rajatylittäviä edustajakanteita varten nimettäville järjestöille.

Jotta kriteerit olisivat mahdollisimman selkeitä ja yhdenmukaisia, ja jotta ne osaltaan vahvistaisivat luottamusta asianmukaisesti toimiviin oikeutettuihin yksiköihin, kriteerien tulee olla samat kansallisia ja rajat ylittäviä edustajakanteita varten nimettäville järjestöille.

EK katsoo, ettei oikeutettujen yksiköiden valvontaa voida jättää ainoastaan tuomioistuinprosessissa tapahtuvan prosessinedellytysten tutkimisen varaan. **Asianajajaliitto** pohtii, miten oikeudenkäynnissä menetellään, jos oikeusministeriö peruuttaa järjestön nimeämisen oikeutetuksi yksiköksi kesken edustajakannennettelyn. **Professori Linna** epäilee, onko oikeutettujen yksiköiden valvonta riittävällä tasolla, vai tulisiko oi-

keutetuilla yksiköillä olla vuosittain jonkinlainen raportointivelvollisuus oikeusministeriölle. **Talousvaliokunta** pyytää lakivaliokuntaa arvioimaan, onko velvoite oikeutettujen yksikköjen tietojen päivittämisestä viiden vuoden välein riittävä, vai olisiko tietoja syytä päivittää useammin tarvittavan valvonnan turvaamiseksi.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu oikeutettujen yksiköiden valvonta on direktiivin mukainen. Oikeutetulla yksiköillä olisi aina velvollisuus ilmoittaa, jos nimeämiseen liittyvät tiedot muuttuisivat. Lisäksi oikeutetun yksikön olisi viiden vuoden välein raportoitava oikeusministeriölle, täyttääkö yksikkö edelleen oikeutetulle yksikölle asetetut vaatimukset. Oikeusministeriö pitää viiden vuoden välein tapahtuvaa raportointia sekä velvollisuutta ilmoittaa muuttuneista tiedoista riittävinä valvonnan keinoina. Jotta järjestö voisi tulla nimetyksi oikeutetuksi yksiköksi, siltä edellytetään muun muassa julkista tosiasiallista toimintaa kuluttajien etujen suojaamiseksi sekä selvitystä rahoituksen lähteistä yleisellä tasolla ja organisaatio-, hallinto- ja jäsenyysrakenteesta. Todennäköistä ei ole, että edellytyksissä tapahtuisi muutoksia vuosittain, mutta vuosittainen seuranta vaatisi oikeusministeriöltä enemmän resursseja. Tuomioistuimessa vastaajana olevalla elinkeinonharjoittajalla on aina mahdollisuus esittää väite oikeutetun yksikön kannekelpoisuudesta.

Ryhmäkanteiden rahoitus ja oikeutettujen yksiköiden tukeminen

Kuluttajaliitto huomauttaa, että ulkopuolinen kanteiden rahoitus on Suomessa varsin tuntematonta, eikä takeita ole siitä, että rahoitusta on järjestöjen saatavilla lainsäädännössä asetetuin tiukin ehdoin. Laajan kuluttajien puolesta ajettavan oikeusprosessin toteuttaminen vaatii huomattavia taloudellisia resursseja, joita järjestöillä ei lähtökohtaisesti ole käytettävissään. Järjestöjen tosiasiallisten toimintaedellytysten turvaamiseksi olisi tullut esittää konkreettisia toimia esimerkiksi julkisen rahoituksen järjestämisestä tai oikeusavun tarjoamisesta oikeutetuille yksiköille. Edustajakanteiden ajaminen on uusi tehtävä kaikille järjestöille, eikä kanteita pystytä rahoittamaan tavanomaisella rahoituksella. Järjestöjen saama valtionrahoitus on usein myös hankekohtaista, jolloin rahojen käyttö on tiukasti sidottu tietyn hankkeen toteutukseen.

Takuusäätiö toteaa, että järjestöillä on harvoin mahdollisuutta kattaa oikeudenkäyntikuluja oman toiminnan rahoituksesta. Jotta järjestöillä olisi todellisia toimintaedellytyksiä puolustaa kuluttajien etuja ja oikeuksia, taloudelliset mahdollisuudet siihen olisi turvattava esitettyä vahvemmin.

Yrittäjät katsoo, että kanteiden ulkopuolisen rahoituksen nimenomainen salliminen voi vaikuttaa sen yleistymiseen Suomessa. Kanteiden ulkopuolisen rahoituksen riskinä on, että edustajakannejärjestelmästä pyrkivät hyötymään kanteiden rahoittajat. Edustajakannemenettelyn vinoutuminen riitarahoitusbisnekseksi ei olisi myöskään kuluttajien edun mukaista. Rahallisten intressien vuoksi kanteiden ulkopuolinen rahoitus voi myös lisätä perusteettomien kanteiden riskiä ja hankaloittaa sovintoratkaisujen saavuttamista. Kanteiden ulkopuoliseen rahoitukseen liittyvien riskien vuoksi edustajakannemenettelyyn perustuvien hyvityskanteiden ulkopuolista rahoittamista koskevaa kehitystä on seurattava ja tarvittaessa ryhdyttävä lainsäädäntömuutoksiin mahdollisten ongelmien poistamiseksi.

EK ehdottaa, että ryhmäkannelain oikeudenkäyntikuluja koskevaan 17 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti, jonka mukaan vastaaja voisi vaatia oikeudenkäyntikuluja suoraan oikeudenkäynnin ulkopuoliselta rahoittajalta. Säännöksellä pystyttäisiin vähentämään väärinkäytösten mahdollisuuksia kuitenkin heikentämättä kantajan mahdollisuutta hankkia ulkopuolista rahoitusta. Lisäksi erityistä huomiota on kiinnitettävä rahoittajana toimivan kolmannen osapuolen vaikutusmahdollisuuksiin suhteessa kantajan tekemiin päätöksiin. Esityksessä ei kielletä rahoittajana toimivan kolmannen osapuolen mahdollisuutta vaikuttaa kannetta ajavan oikeutetun yksikön päätöksiin, vaan kiellettyä on ainoastaan epäasiallinen ja kuluttajien yhteisten etujen vastainen vaikuttaminen. Kansallisesti voitaisiin säätää tiukemmista rajoituksista.

Myös **talousvaliokunta** esittää lakivaliokunnan harkittavaksi sitä, että vastaaja voisi vaatia oikeudenkäyntikuluja suoraan oikeudenkäynnin ulkopuoliselta rahoittajalta. Talousvaliokunnan mukaan samaan tavoitteeseen voidaan vaihtoehtoisesti päästä säättämällä siitä, etteivät ryhmä ja kanteen rahoittaja saa tehdä sellaista sopimusta, jossa rahoittaja saa kanteen menestyessä merkittävän osan oikeudenkäynnin kautta saadusta taloudellisesta hyödystä. Lisäksi talousvaliokunta toteaa, että ulkopuolinen rahoittaja voi pyrkiä hankaloittamaan vastaajan liiketoimintaa tai aiheuttamaan vastaajalle mainehaittaa, vaikkei varsinaisesti olisi vastaajan kilpailija. Siksi talousvaliokunta esittää harkittavaksi ryhmäkannelain 2 a §:n 1 momentin viimeisen virkkeen täydentämistä seuraavasti: "Rahoittaja ei saa vaikuttaa kantajan ryhmäkanteen käsittelyn puitteissa tekemiin päätöksiin kuluttajien yhteisten etujen kannalta haitallisella tavalla *tai tavoitellakseen vastaajalle sellaista haittaa, jonka ei voida katsoa olevan yhteydessä kuluttajien oikeuksien toteutumiseen.*"

Asianajajaliitto katsoo, että kun riitarahoittaminen sallitaan nyt lainsäädännöllisesti ensimmäistä kertaa, on pyrittävä tarkkaan säätelyyn. Ehdotetut rajoitukset riitarahoituksen käyttämiseen ja tuomioistuimille annettaviin valtuuksiin epäkohtiin puuttumiseen ovat perusteltuja, mutta osin puutteellisia ja tulkinnanvaraisia.

Professori Linna olisi pitänyt asianmukaisempaan järjestyksenä sitä, että ensin olisi saatu ulkopuolisesta riitarahoituksesta yleiset normit ja vasta sitten olisi menty tällaiseen pistemäiseen säätelyyn. Linna kritisoi myös sitä, ettei ulkopuolisen rahoituksen ehtoja säänneltäisi mitenkään. Linna ehdottaa sen harkitsemista, pitäisikö oikeutetun yksikön ottaa ulkoiselta rahoittajalta vakuutus, että sillä ei ole intressiristiriitaa suhteessa vastaajana olevaan elinkeinonharjoittajaan.

Oikeusministeriö toteaa rahoituksesta ja järjestöjen tukemisesta seuraavaa: Direktiivi edellyttää säännöksiä hyvitystoimenpiteitä koskevien kanteiden rahoittamisesta ulkopuolisin varoin. Kolmannen osapuolen rahoitus on joko sallittava tai kiellettävä, ja jos rahoitus sallitaan, on varmistettava, ettei rahoittaja ole kanteen vastaajan kilpailija tai vastaajasta riippuvainen tai vaikuta epäasiallisesti prosessiratkaisuihin.

Suomessa ei ole säännöksiä siitä, miten kolmas osapuoli voi rahoittaa oikeudenkäyntejä. Kun rahoitusta ei ole säännelty, se on yleisesti sallittua. Riitarahoittamisen kieltäminen vain kuluttajariitoja koskevissa ryhmäkanteissa olisi vaikeasti perusteltavissa. Kieltäminen johtaisi siihen, että suuret yritykset voisivat rahoittaa oikeudenkäyntejään ulkopuolisin varoin, mutta samojen yritysten menettelystä menetyksiä kärsineet kuluttajat eivät. Esityksessä ehdotetaan tämän vuoksi, että oikeutettu yksikkö saisi rahoittaa nostamansa ryhmäkanteen ulkopuolisin varoin direktiivissä asetetuin rajoituksin. Kolmannen osapuolen rahoituksen salliminen edistäisi kollektiivisten oikeussuojakeinojen käyttämistä, mikä on edustajakannedirektiivin keskeisin tavoite. Jos riitarahoittamista pidetään yleisemmin ilmiönä, johon pitää puuttua lainsäädännöllä, tulisi sitä pohtia laajemmin kaikkien riita-asioiden osalta, ei ainoastaan yksittäisten kuluttajansuojaa koskevien ryhmäkanteiden osalta. Edustajakanteiden rahoitusmuotoja ja niiden vaikutuksia olisi myös hyvä seurata ja selvittää ennen kuin harkittaisiin rahoituksen kokonaan kieltämistä tai direktiiviä tiukempaa säätelyä. Tässä vaiheessa ei ole perusteltua kieltää riitarahoittamista yksittäisessä kuluttajansuojaa koskevassa kannetyypissä, eikä säätää siitä direktiivin vaatimuksia tiukemmin.

Oikeusministeriö ei myöskään puolla talousvaliokunnan esitystä rahoitusta koskevan pykälän täydentämisestä sillä, ettei rahoittaja saisi vaikuttaa kantajan ryhmäkanteen puitteissa tekemiin päätöksiin tavoitellakseen vastaajalle haittaa. Ensinnäkin samassa pykälässä säädetäisiin yleisemmin siitä, ettei rahoittaja saisi olla vastaajan kilpailija. Toisekseen kiellettyä olisi kaikki kuluttajien yhteisiä etuja haittaava vaikuttaminen, jollaista voisi olla mikä tahansa asiaan ja kuluttajien etuihin liittymätön rahoittajan toiminta kuten asiaan liittymätön vastaajan

haittaamisen tavoittelu. Lisäksi ilmaisu *sellaisen haitan tavoittelu, jonka ei voida katsoa olevan yhteydessä kuluttajien oikeuksien toteutumiseen* olisi sellaisenaan epätarkka.

Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna myöskään talousvaliokunnan ja EK:n ehdotusta siitä, että vastaaja voisi vaatia oikeudenkäyntikuluja suoraan kanteen ulkopuoliselta rahoittajalta. Rahoittaja ei ole oikeudenkäynnin asianosainen, eikä se voi päättää oikeudenkäynnissä esitettävistä vaatimuksista tai prosessin aikana tehtävistä päätöksistä, kuten mahdollisista sovintoneuvotteluista tai prosessin jatkamisesta. Säännös ei myöskään vastaisi yleisiä oikeudenkäyntikulusäännöksiä.

Jäsenvaltioiden on pyrittävä sääntelyllä siihen, ettei oikeudenkäyntikuluriski estä oikeutettuja yksiköjä nostamasta direktiivissä tarkoitettuja edustajakanteita. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi rahoittaa oikeutettujen yksikköjen toimintaa, säätää alennetuista oikeudenkäyntimaksuista edustajakanteiden osalta tai säätää oikeutetuille yksiköille myönnettävästä oikeusavusta. Sallittua on myös se, että ryhmäkanteeseen osallistuvalla ryhmän jäseneltä peritään osallistumismaksu. Järjestöille ei ehdoteta suoraa taloudellista tukea kanteiden rahoittamiseen, vaan mahdollisuutta hankkia ulkopuolista rahoitusta. Lisäksi oikeutetuksi yksiköksi nimetty järjestö voisi edellyttää ryhmäkanteeseen osallistuvalla kohtuullisen ilmoittautumismaksun suorittamista. Direktiivi ei edellytä yksittäisen kanteen nostamisen suoraa tukemista valtion varoin, eikä tällaista voida pitää tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon, että kysymys on viime kädessä yksityisoikeudellisesta asiasta.

Neuvotteluvollisuus

Talousvaliokunta, Asianajajaliitto, EK, Yrittäjät ja professori Linna katsovat, että neuvotteluvollisuuden tulisi koskea yhtä lailla sekä viranomaisia että järjestöjä niiden toimiessa oikeutettuina yksikköinä. **Talousvaliokunta** katsoo, että vastaajan näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista, että neuvotteluvolvoite vaihtelee riippuen siitä kuka kannetta ajaa. **Asianajajaliitto** toteaa, että järjestöiltä olisi kohtuullista edellyttää resurssien käyttämistä neuvotteluvollisuuden käyttämiseen. **EK:n** mukaan neuvotteluvolvoitteen rajaaminen on ongelmallista elinkeinoharjoittajan oikeusturvan kannalta. **Yrittäjät** pitää erityisen tärkeänä, ettei menettelyyn tehdä sääntelyssä eroja sen mukaan, ajaako kannetta viranomainen vai oikeutetuksi yksiköksi nimetty järjestö. Neuvotteluvolvoitteen tärkein tarkoitus on antaa elinkeinoharjoittajalle mahdollisuus luopua lainvastaisesta menettelystä vapaaehtoisesti. **Professori Linna** katsoo, että neuvotteluvollisuus voitaisiin lisätä lakiin siten, että ennen käsittelyn aloittamista tuomioistuimien tiedustele, onko asiassa yritetty saada aikaan neuvottelu ratkaisua. Jos ilmoitetaan, että on neuvoteltu tuloksetta, käsittely alkaa. Esimerkiksi velkajärjestelylain (57/1993) 11 §:ssä säädetään velvollisuudesta selvittää mahdollisuus sovintoon.

Professori Mäenpää toteaa, että pelkän ilmoitusvelvollisuuden sijasta olisi perustellumpaa edellyttää, että viranomainen kuulee elinkeinoharjoittajaa ennen edustajakanteen vireillepanoa. Kuulemisvelvollisuus edellyttäisi, että viranomainen ennen päätöstä kieltokanteen vireillepanosta varaa elinkeinoharjoittajalle tilaisuuden lausua mielipiteensä asiasta. Kuulemismenettelyn aikana elinkeinoharjoittaja voisi myös vapaaehtoisesti luopua menettelystään.

Oikeusministeriö ei puolla ehdotusta, että neuvotteluvollisuus koskisi myös oikeutetuiksi yksiköiksi nimettyjä järjestöjä. Neuvotteluvollisuus on osa viranomaisten neuvovaa ja ohjeistavaa toimintaa. Järjestöillä ei ole toiminnassaan vastaavia neuvonta- ja ohjaustehtäviä, joten neuvotteluvolvoitetta ei ole tarkoituksenmukaista asettaa oikeutettuna yksikkönä toimivalle järjestölle. Myöskään muun kanteen vireillepano ei edellytä järjestöiltä ennalta käytäviä neuvotteluja vastapuolen kanssa, vaikkakin tällaisia neuvotteluja käytännössä käydään muun muassa asianajajien velvoittavien tapaohjeiden takia. Neuvottelupakkoa ei siten ole täs-

täkään syystä perusteltua säätää yksittäistä kannetyyppiä eli edustajakanteita varten. Oikeusministeriö ei myöskään pidä perusteltuna säätää neuvotteluvelvollisuuden täyttävästä menettelystä, sillä tarkoituksena ei ole määrätä uudesta prosessinedellytyksestä. Ehdotetussa neuvotteluvelvollisuudessa ei täysimääräisesti hyödynnettäisi edustajakannedirektiivin liikkumavaraa neuvotteluvelvollisuudesta. Kyse olisi ainoastaan kansallisesta säännöksestä, jolla kannustettaisiin neuvotteluun ja edistettäisiin sovinnollisia ratkaisuja.

Muut huomiot

Tietosuoja-valtuutetun toimisto huomauttaa, että esityksessä olisi tarpeen selventää, ettei edustajakannelailla olisi tarkoitus säätää yleisen tietosuoja-asetuksen 80 artiklassa tarkoitetusta rekisteröidyn edustuksesta ja oikeudesta tehdä valitus valvontaviranomaiselle (tietosuoja-valtuutetulle).

Oikeusministeriö katsoo, ettei selvennykselle ole tarvetta. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ehdotettu lainsäädäntö mahdollistaisi kieltoja koskevat edustajakanteet markkinaoikeudessa ja hyvityksiä koskevat ryhmäkanteet kärjäoikeudessa. Esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi valvontaviranomaisille tehtävistä valituksista tai muista vaatimuksista, vaan ainoastaan tuomioistuimenmenettelyistä.

Tietosuoja-valtuutetun toimisto pitää välttämättömänä, että kärjäoikeudella olisi velvollisuus pyytää tietosuoja-valtuutetun toimistolta lausuntoa, jos hyvitystoimenpiteitä koskevassa ryhmäkanteessa on kysymys tietosuoja-valtuutetun valvontavaltaan kuuluvasta asiasta.

Oikeusministeriö ei puolla ehdotusta. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 7 §:n mukaan tuomioistuimella on asian laadusta riippumatta oikeus hankkia omasta aloitteestaan asiantuntijalausunto. Oikeudenkäymiskaaren yleissäännöksen nojalla tuomioistuin voi siten aina sen tarpeelliseksi harkitessaan pyytää asiantuntijalausunnon asiasta riippumatta. Perusteltua ei myöskään olisi, että tällainen velvollisuus säädettäisiin vain tietosuoja-asioiden mutta ei muiden edustajakannedirektiivin soveltamisalaan kuuluvien asioiden osalta.

Professori Mäenpää katsoo, että 1. lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin mukaisesta säännöksestä ei käy ilmi, mitä oikaisuilmoituksen tulisi sisältää, mikä on ongelmallista sääntelyn täsmällisyyden kannalta.

Oikeusministeriö ei pidä oikaisuilmoituksen sisällön täsmentämistä pykälässä tarpeellisenä eikä mahdollisena. Esityksessä ehdotetaan, että kiellon määrittämisen yhteydessä markkinaoikeus voisi oikeutetun yksikön vaatimuksesta velvoittaa kiellon saaneen elinkeinonharjoittajan julkaisemaan oikaisuilmoituksen, jos sitä kuluttajille aiheutuvien ilmeisten haittojen vuoksi olisi pidettävä tarpeellisenä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, oikaisuilmoitus voisi olla esimerkiksi harhaanjohtavan markkinoinnin korjaamiseksi tehty uusi markkinointi-ilmoitus. Ilmeistä haittaa voisi aiheutua esimerkiksi silloin, kun kuluttajille markkinoidaan terveydelle vaarallisia tuotteita. Mahdollista ei ole säätää tyhjentävästi, mitä markkinaoikeuden kiellot ja oikaisuilmoitukset voivat sisältää, koska niiden sisältö riippuu siitä, mitä säännöstä ja miten elinkeinonharjoittaja on rikkonut. Ehdotettua säännöstä vastaava säännös on esimerkiksi kuluttajansuojalain 2 luvun 19 §:ssä, jonka mukaan markkinaoikeus voi velvoittaa kiellon saaneen taikka markkinoinnin tilanneen tai suorittaneen elinkeinonharjoittajan määrääjässä toimittamaan markkinointitoimen oikaisun, jos sitä markkinointitoimesta kuluttajille aiheutuvien ilmeisten haittojen vuoksi on pidettävä tarpeellisenä. Myöskään markkinointitoimen oikaisua ei ole määritelty laissa tarkemmin. Markkinaoikeus on oikeuskäytännössään ottanut kantaa oikaisutoimen määrittämisen edellytyksiin ja sisältöön.

Professori Linna pitää hallituksen esityksen sivulla 29 olevaa viittausta uhkasakkolakiin hieman epäselvänä.

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksen sivulla 29 on viittaus uhkasakkolakiin kohdassa, jossa kerrotaan tietosuojavaltuutetun toimivallasta asettaa uhkasakko, ja kyseinen viittaus uhkasakkolakiin on tietosuojalain mukainen.

Professori Linna kyseenalaistaa sen, voiko ilmoittautumismaksun suuruuden jättää sen varaan, että sen tulee olla kohtuullinen, vai pitäisikö lisäedellytyksenä olla, että se ei saa tosiasiallisesti estää vähävaraiselta-
kaan kuluttajalta oikeuksiin pääsyä.

Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena, että säännöstä ilmoittautumismaksusta täsmennetään. Termiä kohtuullinen käytetään vakiintuneesti. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan lisäksi, että ilmoittautumismaksulla tarkoitettaisiin muodollista, määrältään kohtuullista osallistumismaksua. Ilmoittautumismaksun perisi oikeutettu yksikkö, jonka tarkoituksena on kuluttajien yhteisten etujen edistäminen. Epätodennäköistä on, että tällainen järjestö toimisi kuluttajien etujen vastaisesti.

Professori Linna pitää ehdotettua vanhentumisen keskeyttävää sääntelyä perusteltuna, mutta vastaava yleisempi muutos olisi ollut hyvä tehdä vanhentumislakiin. Nyt seurauksena on vanhentumislainsäädännön pirstaloituminen.

Oikeusministeriö toteaa, ettei direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä ollut aikataulullisesti mahdollista selvittää laajemmin vanhentumislain muutostarpeita.

Talousvaliokunta pitää epäselvänä, miten rikkomustapauksissa menetellään, jos asia on jo ratkaistu erityislainsäädännön perusteella. Samoin on epäselvää, mikä on kanneoikeutettujen keskinäinen toimivalta esimerkiksi tilanteessa, jossa viranomainen ei ole jostain syystä vienyt prosessia tuomioistuimeen tai se on vetänyt kanteensa pois, kun elinkeinonharjoittajan kanssa on sovittu hyvityksestä. Elinkeinonharjoittajan oikeusturvan näkökulmasta on ongelmallista, jos elinkeinonharjoittaja voi olla samassa asiassa usean eri säädöksen ja usean eri viranomaisen tai järjestön kanneoikeuden kohteena tilanteessa, jossa joku viranomainen on jo ratkaissut asian. Talousvaliokunta esittää, että lakivaliokunta selvittää tällaisten tilanteiden keskinäisriippuvuuksia.

Oikeusministeriö toteaa seuraavaa: Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ehdotetuilla laeilla ei olisi vaikutusta sektorikohtaisessa lainsäädännössä oleviin menettelyihin, vaan edustajakannemenettely tulisi vaihtoehtona sovellettavaksi muun lainsäädännön rinnalle. Viranomaiset voisivat siten käyttää joko olemassa olevia kieltoimenettelyjään tai edustajakannemenettelyä. Esityksen mukaan jokaisella oikeutetulla yksiköllä olisi itsenäinen muista toiminnoista riippumaton kanneoikeus. Viranomaisten kanneoikeus olisi rajattu niiden valvontavaltaan kuuluviin asioihin ja järjestöjen kanneoikeus niiden sääntömääräiseen tarkoitukseen kuuluviin asioihin. Viranomaisen menettely ei siten vaikuttaisi järjestöjen kanneoikeuteen. Käytännössä tarvetta esimerkiksi kieltoa koskevan edustajakanteen nostamiselle ei kuitenkaan olisi, jos viranomainen olisi jo muutoin kieltänyt elinkeinonharjoittajan toiminnan ja elinkeinonharjoittaja olisi kieltoa noudattanut. Myöskään tarvetta hyvityskanteen nostamiselle ei olisi, jos elinkeinonharjoittaja olisi sopinut hyvityksestä ja suorittanut sen. Selvää on myös se, että mahdollisessa oikeudenkäynnissä elinkeinonharjoittaja voisi vedota viranomaisen jo tekemiin ratkaisuihin ja sovintosopimuksiin.

Elinkeinonharjoittajan samaa toimintaa koskevia rinnakkaisia oikeudenkäyntejä estetään yleisillä prosessisäännöksillä. Ensinnäkin markkinaoikeudessa samojen tai eri asianosaisten

väliset markkinaoikeudelliset asiat voidaan käsitellä samassa oikeudenkäynnissä, jos se edistää asioiden selvittämistä. Myös käräjäoikeudessa asiat voidaan käsitellä samassa oikeudenkäynnissä, jos se edistää asioiden selvittämistä, ja usean eri kantajan yhtä tai useampaa vastaajaa vastaan yhtäaikaisesti nostamat, samasta perusteesta johtuvat kanteet on käsiteltävä yhdessä.

Päällekkäisiä vaatimuksia estetään myös *lis pendens* -säännöksellä ja perusteettoman edun palauttamista koskevalla periaatteella. *Lis pendens* -säännöksellä tarkoitetaan sitä, että asian tultua vireille tuomioistuimessa samaa asiaa ei voi samanaikaisesti saattaa toisen oikeudenkäynnin kohteeksi. Direktiivin 9 artiklaan on sisällytetty *lis pendens* -säännös varmistamaan, ettei yksi ja sama kuluttaja ole osallisena useassa samaa asiaa koskevassa oikeudenkäyntimenettelyssä. Jäsenvaltioiden on myös vahvistettava säännöt sen varmistamiseksi, että kuluttajat eivät saa korvausta useammin kuin kerran samasta asiasta samalta elinkeinonharjoittajalta. *Lis pendens* -periaatteen soveltamisesta ryhmäkanteessa säädetään ryhmäkannelain 11 §:ssä. Perusteettoman edun saanut on voimassa olevan oikeuden mukaan velvollinen palauttamaan sen. Periaate on vakiintunut osa Suomen oikeusjärjestelmää.

Yleisillä prosessioikeuden säännöksillä estetään siten se, että samaa asiaa käsiteltäisiin useassa eri prosessissa sekä se, että yksittäinen kuluttaja voisi saada elinkeinonharjoittajan samasta toiminnasta hyvityksen useampaan kertaan.

Dosentti Viitanen mukaan viranomaisten nykyisten ja ehdotettujen toimivaltuuksien välinen suhde tulisi käydä ilmi lakitekstissä. Viitanen ehdottaa lakitekstissä todettavaksi, että kuluttaja-asiamiehen toimivaltuudet määräytyvät edelleen Kilpailu- ja kuluttajavirastossa annetussa laissa sekä laissa kuluttajaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista.

Oikeusministeriö ei puolla ehdotusta. Kuten edellä todetaan, ehdotetuilla laeilla ei olisi vaikutusta sektorikohtaisessa lainsäädännössä oleviin menettelyihin, vaan edustajakannemennettely tulisi vaihtoehtona sovellettavaksi muun lainsäädännön rinnalle. Tämä ilmenee myös lakiehdotuksista: Laissa kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista ja ryhmäkannelaissa säädettäisiin tiettyjen viranomaisten kanneoikeudesta, vastaavasti kuin kanneoikeudesta säädetään nykyisin esimerkiksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa. Ehdotetuissa laeissa ei säädettäisi viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta. Lakeihin, joissa säädetään viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista, lisättäisiin informatiivinen viittaus näihin edustajakannemennettelylakeihin. Mitään muuta ei ehdoteta kumottavaksi kuin voimassa oleva kieltomenettelylaki ja viittaukset siihen. Yksiselitteistä siten on, ettei kuluttaja-asiamiehen tai muiden viranomaisten sektorikohtaisissa laeissa säädettyjä toimivaltuuksia esimerkiksi kieltojen määräämiseen kumottaisi.

Kuluttaja-asiamiehen tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa sekä kuluttajaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetussa laissa. Voimassa olevassa Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 2 luvussa on kuluttaja-asiamiestä koskevia erityisiä säännöksiä. Mainitun luvun 10 §:n 2 momentissa säädetään kuluttaja-asiamiehen toimivallasta määrätä kielto ja saman luvun 15 §:ssä todetaan, että kuluttaja-asiamies voi panna vireille ryhmäkanteen siten kuin ryhmäkannelaissa tarkemmin säädetään. Kyseistä 15 §:ää ehdotetaan muutettavan niin, että kuluttaja-asiamies voisi panna vireille ryhmäkannelaissa tarkoitetun ryhmäkanteen ja rajat ylittävän edustajakanteen sekä kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista annetussa laissa tarkoitetun edustajakanteen. Kyse on teknisestä muutoksesta. Saman lain samassa luvussa säädettäisiin sekä kuluttaja-asiamiehen oikeudesta määrätä kieltoja (10 §) että viitattaisiin kuluttaja-asiamiehen oikeu-

teen nostaa ryhmäkanne ja edustajakanne (15 §). Selvää on, ettei ehdotetussa 15 §:ssä ole tarpeen todeta, että siinä mainittu ei kumoa edellä saman luvun 10 §:ssä olevaa säännöstä.

Dosentti Viitanen kritisoi sitä, ettei lainvalmistelussa ole hyödynnetty mahdollisuutta päivittää ryhmäkannelain soveltamisalaa vastaavaksi kuin muissa Pohjoismaissa. Viitanen mukaan lain soveltamisala tulisi laajentaa koskemaan kaikkia asiaryhmiä, kuten kilpailu-, ympäristö- ja tasa-arvoasioita. Kantajana voisi toimia riittävän intressin omaava viranomais, järjestö tai yksittäinen henkilö, kuten vahinkoa kärsinyt ryhmän jäsen.

Oikeusministeriö ei puolla ehdotusta ryhmäkannelain soveltamisalan laajentamisesta yli sen, mitä direktiivi edellyttää. Sekä ryhmäkannelain nykyinen soveltamisala että ehdotettu direktiivin mukainen soveltamisala on rajattu kuluttajariitoihin. Ryhmäkanne sopii nimenomaan kuluttaja-asioihin, koska kuluttajien kärsimät vahingot ovat keskimääräistä useammin keskenään samankaltaisia, mikä mahdollistaa niiden käsittelyn ryhmäkanteena. Hallituksen esitystä valmisteltaessa ei selvitetty ryhmäkannelain soveltamisalan muun laajentamisen vaikutuksia. Tällainen yleisempi laajentaminen esimerkiksi työsopimusriitoihin, tasa-arvoasioihin tai ympäristövahinkoihin edellyttäisi laajempaa yhteiskunnallista keskustelua sekä kattavaa vaikutustenarviointia. Mahdollinen ryhmäkanteen käyttöalan lisäämisen laajempi arviointi on syytä jättää tehtäväksi sopivassa yhteydessä myöhemmin.

Helsingin käräjäoikeus ja **professori Linna** pitävät tärkeänä, että tuomioistuinten resurssitilannetta seurataan tarkasti. Myös **Liikenne- ja viestintävirasto** huomauttaa, ettei ehdotuksen vaikutuksia viranomaisen toimintaan ja rahoitukseen ole tässä vaiheessa ole mahdollista arvioida.

Oikeusministeriö seuraa mahdollisista edustajakanteista aiheutuvaa työmäärää ja vaikutuksia erityisesti tuomioistuinten resurssitarpeisiin.