



# Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi kieltotoimenpiteitä koskevasta edustajakanteesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Esitysluonnos uudesta laista kieltotoimenpiteitä koskevasta edustajakanteesta on pääosin huolellisesti valmisteltu. Esitysluonnoksesta saa hyvän käsityksen asian taustasta, direktiivin tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Vaikutuksia käsitellään keskeisistä näkökulmista, mutta vaikutusarvioita tulisi vielä täydentää ja syventää. Myös vaihtoehtoisia toteutustapoja tulisi kuvata tarkemmin.

## Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esityksessä tulisi käsitellä laajemmin vaikutuksia kuluttajien näkökulmasta. Esitysluonnoksessa tulisi huomioida, että kuluttajat ovat hyvin moninainen ryhmä.
- ii) Esityksessä tulisi käsitellä perusteellisemmin ehdotettaviin muutoksiin sisältyviä riskejä kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien oikeuksien näkökulmasta.
- iii) Esityksessä tulisi kuvata tarkemmin muiden toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksia.

## 1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kieltotoimenpiteitä koskevasta edustajakanteesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ryhmäkannelakia ja säädettäväksi erillinen laki järjestöjen nimeämisestä oikeutetuiksi yksiköiksi. Ehdotetuilla laeilla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista.

Kieltotoimenpiteitä koskevassa laissa säädettäisiin oikeutetuille yksiköille oikeus panna vireille edustajakanne, jolla vaadittaisiin kieltotoimenpiteen määräämistä sellaista elinkeinonharjoittajaa vastaan, joka on menetellyt vastoin sellaista edustajakannedirektiivin soveltamisalaan kuuluvaa unionin



lainsäädäntöä, jolla suojataan kuluttajien yhteisiä etuja. Kieltoimenpiteellä elinkeinonharjoittajaa kielletäisiin jatkamasta tai uudistamasta menettelyään. Kanteen voisi oikeutettuna yksikkönä panna vireille toimivaltainen viranomainen tai oikeutetuksi yksiköksi nimetty kuluttajien yhteisiä etuja edistävä rekisteröity yhdistys. Kieltoimenpiteen määräisi markkinaoikeus.

Myös ryhmäkannelakia muutettaisiin siten, että kanteen menetyksiä kärsineen kuluttajaryhmän puolesta voisi jatkossa nostaa kuluttaja-asiamiehen lisäksi oikeutetuksi yksiköksi nimetty kuluttajien yhteisiä etuja edistävä rekisteröity yhdistys. Ryhmäkannelain soveltamisalaa laajennettaisiin direktiivin soveltamisalan mukaisesti nykyisestä siten, että perinteisten kuluttajansuojasäädösten rikkomistilanteiden lisäksi ryhmäkanteen voisi nostaa esimerkiksi tietosuojaa, rahoituspalveluja taikka liikennettä tai sähköistä viestintää koskevissa asioissa.

Rekisteröidyn yhdistyksen nimeämisestä oikeutetuksi yksiköksi edustajakanteita ja ryhmäkanteita varten säädettäisiin erillislaissa. Lakiin sisällytettäisiin ne kriteerit, jotka oikeutetuksi yksiköksi nimettävän yhdistyksen tulee täyttää. Yhdistyksen toiminnan tulisi esimerkiksi olla vakiintunutta, tosiasiallista ja julkista ja sillä tulisi olla sääntömääräisen tarkoituksensa mukaisesti oikeutettu intressi suojata kuluttajien etuja edustajakannedirektiivin soveltamisalalla. Yhdistys ei saisi tavoitella voittoa. Yhdistyksen tulisi myös olla riippumaton, eikä yhdistykseen saisi vaikuttaa esimerkiksi elinkeinonharjoittajat tai ulkopuoliset rahoittajat, joilla olisi edustajakanteiden nostamiseen liittyvä taloudellinen intressi. Asetetut vaatimukset yhdistyksen toiminnalle vastaisivat direktiivissä asetettuja kriteereitä ja niiden tarkoituksena olisi osaltaan varmistaa, ettei edustajakanteita tai ryhmäkanteita nostettaisi muutoin kuin kuluttajien yhteisten etujen turvaamiseksi ja kuluttajien oikeuksien toteutumiseksi. Näin estettäisiin perusteettomia tai vahingoittamistarkoituksessa nostettavia edustaja- ja ryhmäkanteita.

Jotta yhdistyksillä olisi käytännössä mahdollisuus nostaa ryhmäkanteita, sallittaisiin ulkopuolinen rahoitus kanteiden nostamisesta syntyvien oikeudenkäyntikulujen kattamiseksi. Tällaiselle rahoitukselle asetettaisiin tiukat ehdot perusteettomien oikeudenkäyntien estämiseksi ja kuluttajien oikeuksien turvaamiseksi.

Oikeutettujen yksikköjen nimeämisestä vastaisi oikeusministeriö.

Esityksessä ehdotetaan myös tehtäväksi teknisluonteisia tarkistuksia muun muassa oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin ja toimivaltaisiksi viranomaisiksi ehdotettujen viranomaisten toimintaa koskeviin lakeihin.



## 2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksen perusteella saa pääosin hyvän käsityksen asian taustasta, EU:n ja kansallisen tason valmistelusta sekä EU-säädöksen tavoitteista ja pääasiallisesta sisällöstä. Muutamat havainnollistavat esimerkit lisäävät asian ymmärrettävyyttä.

**Arviointineuvosto tuo esille**, että esitysluonnoksessa on perusteltu valittua sääntelytapaa. Esitysluonnoksessa todetaan, että esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:ssä ja 3. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa määriteltäisiin lakien aineellinen soveltamisala pykälien sisältämän viittauksen kautta suoraan edustajakannedirektiivin soveltamisalan mukaan. Mainitut soveltamisalapykälät eivät sisältäisi luetteloa edustajakannedirektiivin liitteessä I luetelluista asetuksista ja direktiiveistä. Toimivallan rajat määrittäisivät siten niin kutsutun dynaamisen viittauksen kautta. Esitysluonnoksessa todetaan, että edustajakannedirektiivin liitteessä I on 66 eri säädöstä, jotka rajaavat direktiivin aineellista soveltamisalaa. Lisäksi direktiivin soveltamisala on käytännössä jatkuvan muutoksen kohteena.

**Arviointineuvosto katsoo kuitenkin**, että sääntelyn pitäisi olla myös kuluttajien eli kansalaisten ymmärrettävissä. Kyseessä on esitys, jonka tavoitteena on parantaa nimenomaan heikomman sopijapuolen asemaa ja kuluttajansuojaa. Esitysluonnoksessa valittu sääntelytekniikka johtaisi laaja-alaiseen lain soveltamisalan määrittämiseen viitattujen direktiivien ja asetusten kautta. Esitysluonnos voi olla asiaan perehtyneelle asiantuntijalle ymmärrettävä, mutta vähemmän perehtyneelle henkilölle termit ja sääntelyn kokonaisuus voi olla vaikeasti hahmotettavissa.

**Arviointineuvosto tuo esille**, että dynaamiseen viittaukseen voi sisältyä riskejä. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi voiko myöhemmin direktiivien ja asetusten muuttuessa vaikutukset nyt ehdotettavaan lakiin jäädä osin arvioimatta.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa kuvataan kansallisen sääntelyn nykytilaa sekä sitä, missä määrin direktiivin sääntelytarpeet edellyttävät muutoksia kansalliseen sääntelyyn. Esitysluonnoksessa todetaan, että Suomessa ei ole voimassa kieltotoimenpiteitä ja hyvitystoimenpiteitä koskevia menettelyjä, jotka täyttäisivät kaikki direktiivin vaatimukset. Esitysluonnoksen mukaan, koska direktiivin täytäntöönpano ei edellytä tehtäväksi suuria muutoksia, tarkoituksenmukaisin ratkaisu on muuttaa nykyinen laki vastaamaan edustajakannedirektiivin asettamia vaatimuksia. **Arviointineuvosto katsoo**, että nykytilan kuvausta voisi vielä täsmentää siltä osin, mitä nykytilan ongelmia ehdotetut muutokset korjaavat Suomessa. Jos esitysluonnos ei korjaa Suomessa esiintyviä ongelmia, esitysluonnoksessa voisi tällöin täsmentää, ovatko sääntelyn ongelmat määritelty EU-tasolla yleisistä lähtökohdista.



**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin kansallisen harkintavallan käyttöä. Esitysluonnoksen mukaan edustajakannedirektiivi ei ole täysharmonisoitava eikä myöskään minimiharmonisoitava, vaan osittaisharmonisoitava. Esitysluonnoksen mukaan direktiivi antaa jäsenvaltioille huomattavasti harkinnanvaraa täytäntöönpanossa. Kansallista harkintavaltaa esitetään käytettäväksi niin, että voimassa olevassa lainsäädännössä olevat mekanismit säilytetään silloin, kuin ne eivät ole ristiriidassa direktiivin säännösten kanssa. Esitysluonnoksen mukaan menettely tarkoittaa, että kansallisesti olisi ollut mahdollista tehdä enemmän muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön, mutta tätä mahdollisuutta ei ole pidetty aiheellisena hyödyntää. Esitysluonnoksessa on kuvattu vaihtoehtoja melko kattavasti, mutta eri vaihtoehtojen vaikutuksista ei saa riittävää käsitystä. Lukija ei esimerkiksi saa vaivatta käsitystä siitä, mikä olisi kuluttajien, elinkeinoharjoittajien ja viranomaisten näkökulmasta tehokkain vaihtoehto direktiivin tavoitteiden toteutumiseksi ja edellyttäisikö tavoitteiden tehokas toteutuminen laajempia muutoksia kansalliseen sääntelyyn.

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

### 2.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on arvioitu vaikutuksia julkiseen talouteen riittävästi.

### 2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetut uudistukset eivät aiheuta lainsäädäntöä noudattaville elinkeinoharjoittajille lainkaan uusia rasitteita tai velvoitteita. Uudistuksilla pyrittäisiin vain siihen, että lainvastaisesta toiminnasta kuluttajille aiheutuneet menetykset kohdentuisivat nykyistä tehokkaammin kyseisen toiminnan harjoittajan kannettavaksi. Esitysluonnoksessa on arvioitu yritysten riskiä joutua oikeusprosessin kohteeksi. Esitysluonnoksen mukaan tämä voi heikentää yrittäjyyttä, mutta yleisellä tasolla tavoite on kuitenkin se, että yrittäminen ja yritystoiminta tapahtuvat lainsäädännön puitteissa.

**Arviointineuvosto tuo esille**, että onko aina yksiselitteisesti osoitettavissa, että elinkeinoharjoittajan toiminta on lainvastaista. Esitysluonnoksesta ei selviä, voiko riski joutua oikeusprosessin kohteeksi kohdistua laajempaan yritysjoukkoon kuin vain selkeästi tai tahallisesti lainvastaisesti toimiviin yrityksiin.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on arvioitu vaikutuksia kilpailuun.

### 2.2.3 Vaikutukset kotitalouksiin

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia kotitalouksiin. Direktiivin mukaan yksittäisten kuluttajien, joita edustajakanne koskee, ei olisi jouduttava maksamaan oikeudenkäyntikuluja. Esitysluonnoksesta ei selviä, voiko järjestöjen edustajakanne parantaa jollakin tapaa kotitalouksien asemaa tältä osin.



**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin velan vanhenemisen keskeytymisen mahdollisia positiivisia vaikutuksia kotitalouksille.

## 2.3 Viranomaisvaikutukset

**Arviointineuvosto katsoo**, että viranomaisvaikutuksia on arvioitu riittävästi.

## 2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on käsitelty melko yleisellä tasolla ehdotuksen vaikutuksia kuluttajille. Vaikutuksia kuluttajiin ei ole käsitelty erilaisten ihmisryhmien, kuten ikäihmisten, lasten tai vammaisten näkökulmasta. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin, saavutetaanko nyt esitettävillä muutoksilla direktiivin tavoitteet kuluttajien oikeussuojan parantumisesta ja aineellisten oikeuksien toteutumisesta.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa jäävät arvioimatta vaikutukset rajat ylittävään kuluttajansuojaan valtioiden rajat ylittävien kanteiden kannalta. Esitysluonnoksesta ei selviä riittävästi, millä tavalla ehdotuksen mahdollistama rajat ylittävien kanteiden käyttö voisi edistää kuluttajan oikeuksien toteutumista.

**Arviointineuvosto tuo esille**, että esitysluonnoksesta ei ilmene riittävällä tavalla kuvausta tyypillisistä järjestöistä, jotka voisivat muutoksen myötä nostaa edustajakanteen. Esitysluonnoksesta ei selviä, onko kaikilla kuluttajien etuja ajavilla järjestöillä yhtäläiset mahdollisuudet edustajakanteiden nostamiseen vai onko vain tietynlaisilla järjestöillä mahdollisuudet nostaa edustajakanne, jolloin vain rajattujen kuluttajaryhmien asema voisi parantua. Esitysluonnoksesta ei selviä, voiko ehdotetulla muutoksella olla välillisiä vaikutuksia kuluttajien yhdenvertaisuuteen.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä perusteellisemmin ehdotettaviin muutoksiin sisältyviä riskejä kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien oikeuksien näkökulmasta. Voiko ehdotettujen muutosten riskinä olla esimerkiksi se, että järjestöillä ei ole riittäviä oikeudellisia tai taloudellisia resursseja edustajakanteiden nostamiseen. Esitysluonnoksesta ei riittävästi selviä, voiko sillä olla myös haitallisia vaikutuksia kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien perusoikeuksille saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Esimerkiksi silloin, jos kieltokanteen ja hyvitysasian käsittely erillisessä prosessissa pitkästä asiakokonaisuuden käsittelyn kesto.

## 3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu hallituksen esityksestä laiksi kieltotoimenpiteitä koskevasta edustajakanteesta ja siihen liittyviksi laeiksi (hankenumero: OM029:00/2021), jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 17.5.2022. Lausunto on julkinen.



**Arviointineuvosto katsoo**, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

**Helsingissä 15. kesäkuuta 2022**

**Leila Kostiainen**

**Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja**

**Annika Collin**

**Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri**

**Yhteystiedot:**

Valtioneuvoston kanslia  
PL 23, 00023 Valtioneuvosto  
vnk.fi  
p. 0295 16001



## Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. \*

\* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.