

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja kuluttajan kollektiivisista oikeussuojakeinoista”

KOM(2008) 794 lopullinen

(2010/C 128/18)

Esittelijä: **Edwin CALLEJA**

Komissio päätti 27. marraskuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Vihreä kirja kuluttajan kollektiivisista oikeussuojakeinoista*

KOM(2008) 794 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 9. syyskuuta 2009.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. marraskuuta 2009 pitämässään 457. täysistunnossa (marraskuun 5. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 123 ääntä puolesta ja 4 vastaan 13:n pidättyessä äänestämästä.

### 1. Tiivistelmä suosituksista

1.1 On periaatekysymys, että pääsy tehokkaan oikeussuojan piiriin on kollektiivisten oikeussuojakeinojen yhteydessä kuluttajien perusoikeus. On kuitenkin otettava huomioon perustamissopimuksen ja kansallisten prosessi- ja valtiosääntöoikeudellisten erojen aiheuttamat rajoitukset.

1.2 Kollektiivisiä oikeussuojakeinoja koskevat EU:n lainsäädäntötoimet parantaisivat kuluttajansuojaa erityisesti rajanylittävissä liiketoimissa.

1.3 Järjestelmään on sisällytettävä riittävät takeet, joilla estetään perusteettomat kantheet ja väärinkäyttö, jotka johtuvat pääasiassa muiden osapuolten kuin kuluttajien taloudellisista kiihokkeista ja voitontavoittelusta.

1.4 Yleisenä periaatteena tulisi olla, että kaikkien hyväksytyjen EU:n tason toimien on annettava asianmukainen suoja sellaisten menettelytapojen käyttöönottoa vastaan, jotka ovat muissa oikeusjärjestelmissä osoittautuneet alttiiksi väärinkäytöksille. Käyttöön otettavan kollektiivisen oikeussuojajärjestelmän on sisällettävä kollektiivisen oikeussuojatapauksen alustavia vastauksia käsittelevän tuomarin toimivaltuudet estää väärinkäytökset ja varmistaa, ettei kanne ole perusteeton.

1.5 Kollektiivisten oikeussuojakeinojen käyttämistä tuomioistuimissa koskevan menettelyn hyväksyminen ei vahingoittaisi millään tapaa tuomioistuinten ulkopuolista kuluttajariitojen ratkaisua.

1.6 ETSK suosittelee komissiolle lisätoimia, joilla yrityksiä voitaisiin kannustaa kehittämään sisäisiä valitusten käsittelymenetelmiä, olemassa olevia vaihtoehtoisia riitojenratkaisujärjestelmiä sekä julkista valvontaa. Kuluttajat voisivat turvautua näihin vaihtoehtoihin, ennen kuin he kääntyisivät oikeusjärjestelmän puoleen.

1.7 ETSK muistuttaa Euroopan komissiota siitä, että kollektiivisten oikeussuojakeinojen kysymystä on käsitelty vuodesta 1985 lähtien ja että nyt on aika tehdä viivyttämättä asianmukaiset päätökset ja toteuttaa tarvittavat järjestelmät kuluttajien tarpeiden tyydyttämiseksi.

### 2. Johdanto

2.1 Komission kuluttajapoliittisen strategian <sup>(1)</sup> tavoitteena on edistää vähittäismarkkinoiden sisämarkkinoita siten, että kuluttajat ja vähittäismyyjät tekisivät vuonna 2013 yhtä luottavaisesti sekä rajatylittäviä että kotimaisia ostoksia. Antamassaan strategiasa komissio korostaa tehokkaiden oikeussuojamekanismien merkitystä kuluttajille ja ilmaisee aikovansa harkita kuluttajien kollektiivisiä oikeussuojakeinoja koskevia toimia.

2.2 Euroopan parlamentti (EP), neuvosto ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) ovat olleet tyytyväisiä siihen, että komissio aikoo parantaa kuluttajien oikeussuojakeinoja ja erityisesti

<sup>(1)</sup> KOM(2007) 99 lopullinen.

harkita kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevia toimia <sup>(2)</sup>. Kuluttajariitojen ratkaisusta ja vahinkojen korvaamisesta on jopa OECD:n suositus <sup>(3)</sup>, jossa se kannustaa jäsenmaitaan tarjoamaan kuluttajille mahdollisuuden käyttää erilaisia oikeussuojakeinoja kollektiiviset oikeussuojamekanismit mukaan lukien.

2.3 Vuoden 2008 marraskuussa annetussa komission vihreässä kirjassa <sup>(4)</sup> kuluttajan kollektiivisista oikeussuojakeinoista on nyt etsitty keinoja parantaa oikeussuojaa tilanteissa, joissa suuri määrä kuluttajia on kärsinyt vahinkoa yhden elinkeinonharjoittajan noudattaman kuluttajalainsäädännönvastaisen käytännön vuoksi. Vihreässä kirjassa esitetään neljä vaihtoehtoa.

2.4 Euroopan komissio järjesti 29. toukokuuta 2009 lisäksi julkisen kuulemistilaisuuden, jossa keskusteltiin vihreästä kirjasta ja jonka tuloksena laadittiin yleisesti kommentoitavaksi asetettu asiakirja. Asiakirja sisälsi viidennen kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevan toimintavaihtoehdon vihreässä kirjassa esitetyn neljän vaihtoehdon lisäksi. ETSK ei pysty käsittelemään kyseistä tuoretta komission ehdotusta lausunnon näin myöhäisessä laatimisvaiheessa, erityisesti kun vaikutustenarviointeja on vielä tekevä. ETSK ennakoii jo nyt, että kyseisen viidennen vaihtoehdon toimeenpanossa tulee ilmenemään merkittäviä vaikeuksia.

2.5 Ei voida kiistää, että kuluttajien mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoja tilanteissa, joissa elinkeinonharjoittajat ovat loukanneet kuluttajan oikeuksia, edistää kuluttajien luottamusta markkinoihin ja parantaa niiden toimintaa. Tämä tavoite voidaan saavuttaa vain, jos kuluttajat tietävät, että ongelmatilanteissa heidän oikeutensa toteutetaan ja heillä on käytössään riittävät oikeussuojakeinot.

2.6 Jotta voidaan varmistaa kaikkien sidosryhmien yhdenvertainen kohtelu, on löydettävä oikeudenmukainen kaikkien etujen tasapaino.

<sup>(2)</sup> Arviotuaan huolellisesti kuluttajan oikeussuojaa jäsenvaltioissa EP pyysi kuluttajapoliittista strategiaa koskevissa päätöslauselmissaan komissiota "esittämään johdonmukaisen Euroopan tason ratkaisun, jonka avulla kaikki kuluttajat voivat turvautua joukkokannejärjestelmiin rajatylittävien valitusten ratkaisemiseksi" (A6-0155/2008). Neuvosto kehotti komissiota "harkitsemaan huolellisesti kollektiivisia oikeussuojakeinoja ja esittämään käynnissä olevien tutkimusten tulokset mahdollista ehdotusta tai toimintaa silmällä pitäen", EUVL C 166, 20.7.2007, s. 1–3.

EP toisti pyyntönsä vähittäisrahoituspalveluja yhtenäismarkkinoilla koskevasta vihreästä kirjasta antamassaan päätöslauselmassa (A6-0187/2008). Equitable Life -yhtiön kriisiä käsittelevä tutkintavalio-kunta on myös pyytänyt komissiota "tutkimaan edelleen mahdollisuutta luoda oikeudellinen kehys, joka sisältää yhtenäiset siviiliprosessia koskevat vaatimukset eurooppalaiselle rajat ylittävälle ryhmäkanteelle" (A6-0203/2007). Talous- ja sosiaalikomitea tekee 25.6.2008 antamassaan oma-aloitteisessa lausunnossaan (EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1) ehdotuksia oikeussuojamekanismien oikeudellisista järjestelyistä.

<sup>(3)</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf>.

<sup>(4)</sup> KOM(2008) 794 lopullinen.

### 3. Tiivistelmä vihreästä kirjasta

3.1 Käsiteltävän vihreän kirjan tarkoituksena on määritellä "arvioida oikeussuojamekanismien nykytilaa, erityisesti tapauksissa, joissa sama oikeudellinen rikkomus vaikuttaa todennäköisesti moniin kuluttajiin, sekä tarjota vaihtoehtoja, joilla kyseisissä tapauksissa yksilöidyt tehokkaaseen oikeussuojakeinojen käyttöön liittyvät puutteet voitaisiin korjata <sup>(5)</sup>". Komissio katsoi tarpeelliseksi olla tekemättä eroa joukkovaateita koskevien rajatylittävien mekanismien ja puhtaasti kansallisten mekanismien välille. Toiseksi vihreässä kirjassa pyritään selvittämään, voitaisiinko tiettyjä välineitä soveltaa ainoastaan rajatylittäviin vai myös maansisäisiin tapauksiin.

3.2 Vihreässä kirjassa keskitytään joukkovaateiden ratkaisemiseen ja pyritään tarjoamaan koko EU:ssa tehokkaita kollektiivisia oikeussuojakeinoja kuluttajille, jotka ovat kärsineet vahinkoa yhden elinkeinonharjoittajan käytänteiden vuoksi, riippumatta siitä, missä liiketoimi tapahtuu. Siinä yksilöidään myös suurimmat nykyiset esteet, joiden vuoksi kuluttajat eivät voi hyödyntää tehokkaita oikeussuojamekanismeja, sekä tekijät, jotka edistävät osaltaan kollektiivisten oikeussuojamekanismien toimivuutta ja tehokkuutta.

3.3 Komissio toteaa, että Euroopassa käytössä olevat nykyiset välineet <sup>(6)</sup> eivät ole riittäviä. Se kuvaa neljä vaihtoehtoa, joilla pyritään puuttumaan olemassa oleviin ongelmiin ja tarjoamaan kuluttajille asianmukaisia ja tehokkaita ja erityisesti kollektiivisia oikeussuojakeinoja. Vaihtoehdot ovat seuraavat:

- Vaihtoehto 1 – Luotetaan nykyisiin kansallisiin ja EY:n toimenpiteisiin, joilla pyritään luomaan riittävät kuluttajien oikeussuojakeinot.
- Vaihtoehto 2 – Kehitetään jäsenvaltioiden yhteistyötä, jotta varmistetaan, että kuluttajat kaikkialla EU:ssa voivat käyttää eri jäsenvaltioissa saatavilla olevia kollektiivisia oikeussuojamekanismeja.
- Vaihtoehto 3 – Luodaan sitovien ja muiden kuin sitovien poliittisten välineiden yhdistelmä, jolla voidaan vahvistaa kuluttajien oikeussuojakeinoja poistamalla suurimpia esteitä.

<sup>(5)</sup> KOM(2008) 794 lopullinen, s. 3.

<sup>(6)</sup> Komission suositus 98/257/EY tuomioistuinten ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin sovellettavista periaatteista (EYVL L 115, 17.4.1998, s. 31) ja komission suositus 2001/310/EY kuluttajariitojen sovitteluun osallistuvia tuomioistuinten ulkopuolisia elimiä koskevista periaatteista (EYVL L 109, 19.4.2001, s. 56). Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/27/EY, annettu 19. toukokuuta 1998, kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokeinoista (EYVL L 166, 11.6.1998, s. 51). Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2006/2004, annettu 27. lokakuuta 2004, kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä (EUVL L 364, 9.12.2004, s. 1).

- Vaihtoehto 4 – Luodaan muista kuin sitovista ja sitovista EU-toimista koostuva menettely kollektiivisten oikeussuojakeinojen käyttämiseksi tuomioistuimessa.

#### 4. Yleistä

4.1 ETSK on jo pitkään tehnyt tiettäväksi tarpeen määritellä yhteisön tasolla kollektiivinen oikeussuojakeino, jonka tavoitteena on tehostaa vahingonkorvausten saamista kollektiivisten oikeuksien rikkomistapauksissa.

4.2 Jo vuonna 1992 ETSK antoi kaksi oma-aloitteista lausuntoa, joissa se kiinnitti komission huomion tarpeeseen yksilöidä toimintamahdollisuudet rajatylittävien riita-asioiden ratkaisemisen alalla ja tunnustaa kuluttajajärjestöjen edustuskelpoisuus sekä maansisäisissä että rajatylittävissä riita-asioissa (7). Vastaavasti komitea kehotti 1. kesäkuuta 1994 pidetyssä täysistunnonsa yksimielisesti hyväksytyssä lausunnossa komissiota nimenomaisesti laatimaan ryhmäkanteita ja etujen yhteistä puolustamista koskevan yhtenäisen menettelyn sekä sääntöjenvastaisten käytäntöjen lopettamiseksi nostettavia kieltokeinoita varten että vahingonkorvauskanteita koskevien toimien helpottamiseksi (8). ETSK on käsitellyt aihetta myöhemmin useissa lausunnoissaan (9). ETSK

(7) EYVL C 339, 31.12.1991, s. 16 (ks. kohta 5.4.2) ja EYVL C 19, 25.1.1993, s. 22 (ks. kohta 4.12 sekä lausuntoon liitetyn, Eric Balaten, Pierre Dejemeppen ja Monique Goyensin yhdessä laatiman ja TSK:n julkaiseman mielenkiintoisen tutkimuksen 4. luku alk. s.103).

(8) EYVL C 295, 22.10.1994, s. 1.

(9) Niistä merkittävimpiä voidaan mainita seuraavat: oma-aloitteinen lausunto aiheesta ”Yhtenäismarkkinat ja kuluttajansuoja: mahdollisuudet ja esteet” (EYVL C 39, 12.2.1996, s. 55), jossa todetaan, etteivät vihreästä kirjasta aiemmin annetussa TSK:n lausunnossa tehdyt ehdotukset olleet aiheuttaneet mitään jatkotoimia; lausunto aiheesta ”Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhtenäismarkkinat vuonna 1994” (KOM(1995) 238 lopull.), jossa arvosteltiin sisämarkkinoiden täydellisen toteutumisen viivästyminen etenkin rajatylittäviä suhteita koskevan kuluttajalainsäädännön alalla (EYVL C 39, 12.2.1996, s. 70); lausunto komission tiedonannosta ”Kuluttajapolitiikan ensisijaiset toimet (1996–1998)”, jossa komitea ilmaisi tyytymättömyytensä ehdotukseen direktiiviksi kuluttajien etujen suojaamiseen liittyvistä kieltokeinoista sekä komission ehdottamaan toimintasuunnitelmaan kuluttajien oikeussuojakeinoista, mutta ilmoitti seuraavansa kiinnostuneena tällä alalla tapahtuvaa kehitystä ja totesi, että yhtenäismarkkinat eivät tällä alalla ole vielä läheskään täydelliset ja että ”kuluttajien oikeuksien tietoinen noudattaminen on kuluttajien luottamuksen saavuttamisen perusedellytys” (EYVL C 295, 7.10.1996, s. 64). Samantyyppisiä huolenaiheita esitettiin myös TSK:n lausunnossa aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Yhtenäismarkkinoiden vaikutus ja tehokkuus” (KOM(1996) 520 lopullinen, 23. huhtikuuta 1997) (EYVL C 206, 7.7.1997). Tässä yhteydessä on syytä viitata seuraaviin ETSK:n lausuntoihin: oma-aloitteinen lausunto kuluttajapolitiikasta EU:n laajentumisen jälkeen (kohta 11.6) (EYVL C 221, 8.9.2005); lausunto yhteisön toimintaohjelmasta terveyden ja kuluttajansuojan alalla (2007–2013) (kohta 3.2.2.2.1) (EYVL C 88, 11.4.2006); lausunto aiheesta ”Kuluttajapolitiikan oikeudellinen kehys” (EYVL C 185, 8.8.2006).

yhtyy 26. lokakuuta 2006 antamassaan lausunnossa (10) selkeästi huoleen, jonka komissio ilmaisee vihreässä kirjassaan yhteisön kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvista vahingonkorvauskanteista. Maaliskuun 25. päivänä 2009 antamassaan lausunnossa komitea pitää edelleen tärkeänä, että kilpailuoikeusrikkomuksista kärsineillä on käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot (11).

4.3 EU on yhdenmukaistanut kuluttajien aineellisia oikeuksia, minkä vuoksi ETSK katsoo, että sen tulisi myös varmistaa, että kuluttajilla on käytettävissään tarkoituksenmukaisia menettelyjä näiden oikeuksien puolustamiseksi. Kuluttajien käytössä tulisi siis olla menettely kollektiivisten oikeussuojakeinojen käyttämiseksi tuomioistuimessa, mikäli oikeuden halutaan toteutuvan kuten muissa kaupallisia toimia koskevissa tapauksissa. Kuten ETSK on jo todennut aikaisemmissa lausunnoissaan, kuluttajan oikeussuoja on perusoikeus, jonka tulisi suojata yhteisiä ja yksilöllisiä yhdenmukaisia etuja. EU-tason toimia tarvitaan, koska ei ole olemassa oikeudellista välinettä yhteisten ja yksilöllisten yhdenmukaisten oikeuksien tehokkuuden ja täytäntöönpanon takaamiseksi. Kollektiivisia oikeussuojamekanismeja tarvitaan, jotta kuluttajilla olisi realistinen ja tehokas mahdollisuus saada korvauksia tapauksissa, joissa vahingot ovat selväpiirteisiä, runsaslukuisia ja samankaltaisia.

4.4 Lisäksi kilpailukyvyyn edistäminen on yksi Euroopan unionin ensisijaisista politiikoista. Euroopan unioni on luonut kuluttajansuoja-alalla aineellisen lainsäädännön kokonaisuuden. EU:n on nyt varmistettava, että kyseisiä säännöksiä sovelletaan tavalla, joka mahdollistaa talouden vauhdittamisen lisäämällä rajanylittävää kaupaa tavalla, joka perustuu tietoon siitä, että kiistat voidaan ratkaista nopeasti, kohtuuhintaisesti ja koko yhtenäismarkkinoilla samoja sääntöjä ja menettelyitä soveltaen. Kuluttajiin saattaa kohdistua entistä enemmän sopimattomia kaupallisia menettelyjä, ja näin ollen tarvitaan menettelytapoja tällaisten väärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi ja lopettamiseksi. Täytäntöönpano, ennaltaehkäisy, oikaisu ja korvaus ovat kaikki tärkeitä osatekijöitä. Korvausmäärät ovat yksilökohtaisesti usein pieniä, mutta voivat kokonaisuudessaan muodostaa merkittäviä summia.

4.5 ETSK katsoo, että oikeussuojan on oltava kaikkien saatavilla ja että sen toimivuutta on tehostettava. Tuomioistuinten ulkopuolisia ratkaisukeinoja on kuitenkin käytettävä ainoastaan täydentämään tuomioistuinmenettelyjä. Tällaiset ratkaisukeinot voivat tarjota tuomioistuinmenettelyjä epämuodollisemman ja edullisemman prosessin. Tämä edellyttää kuitenkin, että molemmat osapuolet todella ovat halukkaita yhteistyöhön. Tuomioistuinten ulkopuoliset keinot voivat mahdollistaa oikeudenmukaisen ratkaisun löytymisen ja samalla estää osaltaan oikeusjuttujen suman kasvua.

(10) EYVL C 324, 30.12.2006: ETSK ilmaisee kannattavansa komission aloitetta ja vahvistaa kollektiivisten toimien tarpeen sikäli kuin ”[niillä] saavutetaan kaikilta osin tietyt keskeiset tavoitteet: 1) vahingot korvataan yhteisesti, koska järjestöt voivat joustavasti esittää vahingonkorvausvaatimuksen vahinkoa kärsineiden kuluttajien nimissä, mikä helpottaa oikeussuojan todellista saatavuutta, ja 2) näin ehkäistään kilpailuvastaista käyttäytymistä, koska kyseisillä kanteilla on muita kauaskantoisempia sosiaalisia vaikutuksia.”

(11) EYVL C 228, 22.9.2009, s. 40.

4.6 ETSK pitää kuitenkin erittäin tärkeänä asianmukaisten mekanismien luomista sekä eurooppalaisten valtioiden kulttuuri- ja oikeusperinteen ottamista huomioon.

4.7 ETSK katsoo myös, että tällaista EU:n oikeusvälinettä tulisi soveltaa ensisijaisesti kollektiivisten oikeuksien ajamiseen kuluttajaoikeuksien ja kilpailusääntöjen rikkomistapauksissa.

## 5. Erityshuomioita vihreästä kirjasta

### 5.1 Kollektiiviset oikeussuojakeinot

5.1.1 ETSK myöntää, että tulisi luoda vihreässä kirjassa ehdotetun vaihtoehdon 4 mukainen eurooppalainen mekanismi kollektiivisten oikeussuojakeinojen käyttämiseksi tuomioistuimissa, jos halutaan suojella sekä kuluttajien että yritysten oikeuksia. Tällaisen mekanismin luominen mahdollistaisi oikeussuojan saatavuuden kaikille kuluttajille heidän kansallisuudestaan, taloudellisesta tilanteestaan ja heidän kärsimänsä vahingon rahallisesta arvosta riippumatta. Lisäksi tällainen mekanismi olisi vastaus ongelmaan, jonka OECD:n ministerineuvosto toi esiin suosituksessaan<sup>(12)</sup> kuluttajariitojen ratkaisusta ja vahinkojen korvaamisesta. Siinä myönnetään, että suurin osa eri jäsenvaltioissa käytössä olevista riitojenratkaisu- ja vahinkojen korvaamisjärjestelmistä on luotu asioiden käsittelyyn kansallisella tasolla, eivätkä ne kaikissa tapauksissa sovellu korvausten maksamiseen toisesta jäsenvaltiosta peräisin oleville kuluttajille.

5.1.2 ETSK toteaa kuitenkin myös, että yhdennettyjen kollektiivisten tuomioistuinmenettelyiden määrittämiseen voi hyvinkin liittyä omat vaikeutensa ja haittapuolensa, jotka johtuvat niihin liittyvistä mutkikkaista kysymyksistä, kustannuksista, viivästyksistä, kestosta ja muista haasteista. Tällaisia haasteita ovat oikeusriidan väärinkäytön merkittävän vaaran minimoiminen sekä tällaisten toimien rahoittamistapa. On myös päätettävä, valitaanko suostumukseen perustuva (*opt-in*) vai kuluttajan automaattiseen osallistumiseen perustuva (*opt-out*) järjestelmä. Molemmilla vaihtoehdoilla on omat haittapuolensa, kuten ETSK on jo todennut<sup>(13)</sup>.

### 5.2 Eurooppalaisen ryhmäkanteen pääseikat

5.2.1 Kuten komissio toteaa vihreässä kirjassaan, tällä hetkellä vain 13 jäsenvaltiolla on käytössä kollektiivisiä oikeussuojamekanismeja. Lisäksi kyseisissä jäsenvaltioissa voidaan erottaa ”kollektiivisten” oikeussuojakeinojen kolme eri tyyppiä.

5.2.2 ”Kollektiivinen oikeussuoja” on todellakin laaja käsite, jossa keskitytään ennemminkin tulokseen kuin johonkin mekanismiin. Se kattaa kaikki mekanismit, joilla voidaan lopettaa tai

estää sopimattomia menettelyjä tai tarjota oikeussuojaa sen laajimmassa merkityksessä, tarkoitti se sitten oikaisua tai korvausta. Uusia menettelymalleja on otettu käyttöön tai on suunnitteilla monessa jäsenvaltiossa, ja useimmat menettelyt ovat innovatiivisia ja kokeellisia. Näitä malleja on hyvin vaikea asettaa paremmuusjärjestykseen.

5.2.3 Oikeusjärjestelmien erot ja aiheesta jo aiemmin antamisaan lausunnoissa<sup>(14)</sup> esittämänsä keinot ja ehdotukset huomioon ottaen ETSK kannattaa seuraavia toimia:

- On laadittava EU:n direktiivi, jolla varmistetaan yhdenmukaisuuden perustaso ja samalla jätetään riittävä joustovara niille jäsenvaltioille, joilla ei vielä ole käytössä kollektiivisiä oikeussuojajärjestelmiä. Kyseinen direktiivi olisi myös jatkoa kielto-kanteista annetulle direktiiville.
- On varmistettava, että kollektiiviset oikeussuojakeinot eivät ole amerikkalaistyyppisiä joukkokanteita (*class action*). EU:n hyväksytyjen oikeudellisten toimien olisi oltava eurooppalaisen kulttuuri- ja oikeusperinteen mukaisia, tähdättävä yksinomaan vahinkojen korvaamiseen ja luotava oikeudenmukainen tasapaino osapuolten välille, jotta saataisiin aikaan koko yhteiskunnan edut turvaava järjestelmä. Komitea kannattaa varauksettomasti komission ehdotusta, jonka mukaan jokaisessa jäsenvaltiossa hyväksyttävästä, kollektiivisten oikeussuojakeinojen käyttämistä tuomioistuimissa koskevasta menettelymallista riippumatta, siinä olisi vältettävä tekijöitä, joiden katsotaan kannustavan oikeudenkäynteihin, kuten sellaisia, joita sanotaan olevan joissain Euroopan ulkopuolisissa maissa. Näitä tekijöitä ovat esimerkiksi rankaisevat vahingonkorvaukset (*punitive damages*) ja ehdolliset palkkiot (*contingency fees*).
- Joukkovaateiden sekajärjestelmä, jossa yhdistetään suostumukseen ja osallistumiseen perustuvien kahden järjestelmän edut kulloinkin kyseessä olevien intressien luonteen, ryhmän jäsenten päättäväisyyden tai päättämättömyyden sekä yksilöiden kärsimien vahinkojen suuruuden mukaan; suostumukseen perustuvassa menettelyssä asianosaisten on yhdistettävä yksittäiset vahinkoa koskevat kanteensa yhdeksi kanteeksi; osallistumiseen perustuvassa järjestelmässä edustuksellisten ja oikeutettujen tahojen on nostettava kanne.
- Yksilöille tulee taata oikeus antaa suostumuksensa (*opt-in*) kollektiiviseen kanteeseen osallistumiseen eikä voida vain olettaa heidän olevan osapuoli, mikäli he eivät jättäydy pois. ETSK toteaa, että kyseisissä ryhmäkanteissa on omat etunsa ja haittansa, kuten komitean 13. helmikuuta 2008 antamassa lausunnossa<sup>(15)</sup> tuodaan esiin. Tämä vaihtoehto tulisi asettaa etusijalle, jotta voidaan lieventää tällaisen kollektiivisen kanteen vaikutuksia erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa ei toistaiseksi ole käytössä tällaisia menettelyjä.

<sup>(12)</sup> Rec (2007) 74, 12. heinäkuuta 2007.

<sup>(13)</sup> EUVL C 162, 25.6.2008.

<sup>(14)</sup> EUVL C 162, 25.6.2008, s. 31 ja EUVL C 228, 22.9.2009, s. 40.

<sup>(15)</sup> EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1.

- Komissio toteaa, että EU-mekanismiin tulisi estää perusteetomat kanteet ja että tuomari voi olla merkittävässä asemassa päättäessään, onko kollektiivinen kanne perusteeton vai voidaan se ottaa käsiteltäväksi. ETSK palauttaakin mieleen aiemmissa lausunnoissaan antamansa suositukset tuomarin tärkeästä roolista. Tuomarille on annettava toimivaltuuksia jättää ottamatta tutkittavaksi tai hylätä jo oikeudenkäynnin alkuvaiheessa selvästi perusteettomat kanteet. Tuomioistuimet tekevät selvityksen kantajan vaateen sisällöstä ja sen soveltuvuudesta kollektiiviseen riitojenratkaisuun. Tuomarin on erityisesti varmistettava ryhmän identiteetti, että kyse on tietystä määrästä identtisiä tapauksia ja että vaadituilla vahingonkorvauksilla on sama peruste, eli saman elinkeinoharjoittajan sopimusvelvoitteiden noudattamatta jättäminen tai rikkominen.
- Vahinkoa kärsineiden on saatava aiheutuneen vahingon todellista arvoa vastaava täysimääräinen korvaus, joka ei kata ainoastaan tosiasiallista vahinkoa tai materiaalisia ja henkisiä vahinkoja, vaan myös tulonmenetyksen, ja joka sisältää oikeuden korkoon. Julkisen täytäntöönpanon keskeisiä tavoitteita ovatkin sääntöjen noudattaminen ja estävyys, kun taas vahingonkorvauksenteiden tarkoituksena on oltava, että vahinkoa kärsineet saavat vahingoista täyden korvauksen. Täyden korvauksen on näin ollen katettava tosiasiallinen vahinko, ansionmenetykset ja korot.
- Tällaisen kollektiivisen oikeussuojamekanismin jatkuvuus on taattava riittävän rahoituksen avulla.
- Järjestelmän tulisi sisällyttää myös muutoksenhakujärjestelmä.

5.2.4 Tämän oikeusmekanismiin kaikki muut näkökohdat tulisi toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jättää jäsenvaltioiden päätettäväksi. Yhteisön tason ryhmäkanteen yhteydessä tulee joka tapauksessa noudattaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita menemättä koskaan pidemmälle kuin on tarpeen perustamissopimuksen tavoitteiden varmistamiseksi. Sitä tulee soveltaa silloin, kun jäsenvaltiot eivät pysty täyttämään kyseisiä tavoitteita riittävän hyvin eli silloin, kun ne voidaan toteuttaa paremmin yhteisön tasolla. Kansalliset, oikeudelliset ja perustuslailliset eri vaatimukset, mm. EY:n perustamissopimuksen 5 artikla, voivat heikentää lainsäädännön harmonisoinnin vaikutuksia tai synnyttää sen vastustusta.

### 5.3 Kuluttajien oikeussuojan takaaminen muilla olemassa olevilla keinoilla

5.3.1 ETSK on jo todennut, että kollektiivisten oikeussuojakeinojen käyttämistä tuomioistuimessa koskevan menettelyn hyväksymisen EU:n tasolla ei tulisi vahingoittaa millään tapaa kuluttajariitojen ratkaisua tuomioistuinten ulkopuolella. Kyseiset riitojenratkaisumallit ovat saaneet ETSK:n varauksettoman tuen. Niiden tarjoamia mahdollisuuksia on vielä syvennettävä ja kehitettävä komission vihreässä kirjassa esitetyn vaihtoehdon 3 mukaisesti<sup>(16)</sup>. Komission esittämän vaihtoehdon 3 mukaiset

toimenpiteet ovatkin täydentäviä, eivätkä korvaa edellä määritellyn EU:n oikeusvälineen hyväksymistä.

5.3.2 Erityinen merkitys on annettu tuomioistuinten ulkopuolisille riitojenratkaisumenettelyille. Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto on teettämässä tutkimusta kuluttajariitojen vaihtoehdoisista riidanratkaisumenettelyistä. Lisäksi vastikään on annettu direktiivejä vähäisiin vaatimuksiin sovellettavista menettelyistä<sup>(17)</sup>, sovittelusta<sup>(18)</sup> ja Euroopan oikeudellisen verkoston laajentamisesta<sup>(19)</sup>. Kuluttajansuojan täytäntöönpanoa koskevassa EU:n lainsäädännössä onkin pitänyt ottaa huomioon sekä julkiset että yksityiset järjestelmät. Vuonna 2004 tapahtui poliittikan muutos, jolla saattaa olla merkittäviä vaikutuksia, sillä vaatimukseksi asetettiin, että kaikilla jäsenvaltioilla on oltava rajanylittävistä täytäntöönpanosta vastaava keskeinen viranomais<sup>(20)</sup>.

### 5.3.3 Sisäiset valitusten käsittelymenettelyt

Komitea katsoo, että valitusten tehokas käsittely elinkeinoharjoittajien toimesta voi olla ratkaiseva askel kuluttajien luottamuksen lisäämiseksi sisämarkkinoilla. ETSK:n mielestä on äärimmäisen tärkeää, että komissio edistää tarpeellisia aloitteita; niissä kansalaisyhteiskunnan ja erityisesti edustavien yritysorganisaatioiden osallistuminen on ehdoton edellytys. Näin voidaan varmistaa, että on olemassa johdonmukainen säännöstö, joka sääntelee tällaisten sisäisten, kuluttajavalitusten tehokasta käsitteilyä painottavien valitusten käsittelymenettelyjen kehittämistä.

### 5.3.4 Julkinen valvonta

ETSK kannattaa komission ehdotusta laajentaa ja vahvistaa toimivaltaisten viranomaisten, myös jäsenvaltioiden oikeusasiamiesten, täytäntöönpanovaltuuksia, jotka perustuvat kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettuun asetukseen. Se suosittaa painokkaasti, että tällaisen mekanismin yksityiskohtia käsiteltäisiin kuitenkin direktiivissä, jotta voidaan varmistaa yhdenmukaisuuden vähimmäistaso EU:n kaikissa jäsenvaltioissa. Kaikissa tällaisissa ehdotuksissa käytettävissä olevat oikeussuojakeinot tulisi rajoittaa vahingonkorvauksiin, ja niihin tulisi sisällyttää täytäntöönpanon kohteena olevien voimakas menettelyllinen suoja. ETSK:n mielestä julkista valvontaa painottavaa lähestymistapaa voitaisiin kehittää yhteentoimivaksi, kaikki jäsenvaltiot kattavaksi verkostoksi, ja se saattaisi osoittautua erittäin tehokkaaksi keinoksi kartoittaa kuluttajanoikeuksia rikkovat elinkeinoharjoittajat koko EU:ssa. Asianmukaiset kuluttajavalituskampanjat tietoisuuden lisäämiseksi ja tiedon levittämiseksi voisivat kannustaa kuluttajia ilmoittamaan oikeuksiensa loukkauksista.

<sup>(17)</sup> Asetus 861/2007 (EUVL L 199, 31.7.2007, s. 1).

<sup>(18)</sup> Direktiivi 2008/52/EY (EUVL L 136, 24.5.2008, s. 3).

<sup>(19)</sup> KOM(2008) 380 lopullinen – ETSK:n lausunto: EUVL C 175, 28.7.2009, s. 84

<sup>(20)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2006/2004 (EUVL L 364, 9.12.2004, s. 1).

<sup>(16)</sup> EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1.

### 5.3.5 Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt

Komissio toteaa, että olemassa olevat kuluttajien vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain ja että jopa niissä oikeusjärjestelmissä, joissa tällaisia menettelyjä on käytössä, on merkittäviä aukkoja alakohtaisessa ja maantieteellisessä kattavuudessa. Lisäksi suurin osa EU:n alueella esiintyvistä vaihtoehtoisista riitojenratkaisujärjestelmistä käsittelee pääasiassa yksittäisiä vaateita. Euroopan komission toimeksiannosta tehdyn raportin ”Analyysi ja arvio vaihtoehtoisista, tavanomaisten tuomioistuinmenettelyn ulkopuolisista kuluttajan

oikeussuojakeinoista” mukaan olemassa olevissa EU:n välineissä edellytettyjä <sup>(21)</sup> välitys/sovittelumenettelyissä toimivien kolmansien osapuolten riippumattomuuden ja puolueettomuuden periaatteita ei noudateta edes Euroopan kuluttajakeskusten verkon tietokannassa. Näin ollen ETSK katsoo, että vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyitä koskevat olemassa olevat suositukset tulisi muuttaa sitoviksi oikeusvälineiksi. Laajentamalla kuluttajien mahdollisuuksia hyödyntää vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä ja vähäisiin vaatimuksiin sovellettavia menettelyjä voidaan löytää nopea, oikeudenmukainen, tehokas ja kustannuksiltaan melko edullinen ratkaisu kuluttajansuojakysymyksiin.

Bryssel 5. marraskuuta 2009

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Mario SEPI

---

<sup>(21)</sup> Suositus 1998/257 ja suositus 2001/310.