EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 25.1.2018
COM(2018) 40 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE

unionin lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien loukkauksiin perustuvia kieltokanteita ja vahingonkorvausvaatimuksia koskeviin jäsenvaltioiden kollektiivisiin oikeussuojakeinoihin sovellettavista yhteisistä periaatteista 11 päivänä kesäkuuta 2013 annetun komission suosituksen täytäntöönpanosta (2013/396/EU)

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE

unionin lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien loukkauksiin perustuvia kieltokanteita ja vahingonkorvausvaatimuksia koskeviin jäsenvaltioiden kollektiivisiin oikeussuojakeinoihin sovellettavista yhteisistä periaatteista 11 päivänä kesäkuuta 2013 annetun komission suosituksen täytäntöönpanosta (2013/396/EU)

1. TAUSTA

Komissio on käsitellyt kollektiivisia oikeussuojakeinoja lähes 20 vuoden ajan, aluksi erityisesti kuluttajansuoja- ja kilpailupolitiikan yhteydessä.[1] Laajemman horisontaalisen lähestymistavan pohjalta komissio antoi 11. kesäkuuta 2013 suosituksen unionin lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien loukkauksiin perustuvia kieltokanteita ja vahingonkorvausvaatimuksia koskeviin jäsenvaltioiden kollektiivisiin oikeussuojakeinoihin sovellettavista yhteisistä periaatteista (jäljempänä suositus).[2] Suosituksessa vahvistetaan periaatteet, joita olisi sovellettava unionin lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien loukkauksiin kaikilla EU:n toiminnan aloilla sekä kieltokanteiden että vahingonkorvausvaatimusten osalta. Suosituksesta seuraa, että kaikilla jäsenvaltioilla olisi oltava kollektiivisia oikeussuojakeinoja, jotka perustuvat kaikkialla unionissa samoihin perusperiaatteisiin jäsenvaltioiden oikeusperinteet huomioon ottaen ja joilla ehkäistään järjestelmän väärinkäyttöä. Suosituksessa esitettyjen periaatteiden tavoitteena on kollektiivisiin oikeudenkäynteihin liittyvien riskien vuoksi myös löytää sopiva tasapaino oikeussuojan riittävän saatavuuden varmistamisen ja järjestelmän väärinkäytön estämisen välillä asianmukaisin suojakeinoin.

Komissio on sitoutunut arvioimaan suosituksen käytännön täytäntöönpanoa neljän vuoden kuluttua sen julkaisemisesta. Komission arvio esitetään tässä kertomuksessa. Siinä keskitytään arvioimaan jäsenvaltioiden lainsäädännön kehitystä suosituksen antamisen jälkeen. Lisäksi pohditaan, onko kehitys johtanut siihen, että suosituksessa esitettyjä periaatteita sovelletaan laajemmin ja johdonmukaisemmin kuin ennen (kohta 2). Kertomuksessa tarkastellaan myös käytännön kokemuksia jäsenvaltioissa, joissa kollektiivisia oikeussuojakeinoja on käytössä. Niiden jäsenvaltioiden osalta, joissa tällaisia keinoja ei ole käytössä, tarkastellaan sitä, kuinka tehokkaasti joukkovahinkotilanteita käsitellään. Tämän perusteella analysoidaan, missä määrin suosituksen täytäntöönpano on edesauttanut sen päätavoitteita, jotka ovat oikeussuojan saatavuuden helpottaminen ja perusteettomien oikeudenkäyntien ehkäiseminen. Kertomuksen päätelmissä arvioidaan, onko Euroopan unionin tasolla tarpeen toteuttaa kollektiivisiin oikeussuojakeinoihin liittyviä lisätoimia (kohta 3). Tässä yhteydessä otetaan huomioon tärkein

[1] Kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista annettu direktiivi 98/72/EY, vihreä kirja yhteisön kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvista vahingonkorvauskanteista ((KOM(2005) 672, valkoinen kirja yhteisön kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvista vahingonkorvauskanteista (KOM (2008) 162), vihreä kirja kuluttajan kollektiivisista oikeussuojakeinoista (KOM (2008) 794).

[2] EUVL L 201, 26.7.2013, s. 60–65.

kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskeva sitova unionin väline, kieltokannedirektiivi,[3] jossa edellytetään, että kuluttajien etujen suojelua koskeva kieltomääräysmenettely on käytettävissä kaikissa jäsenvaltioissa, sekä komission vuonna 2017 tekemä EU:n kuluttaja- ja markkinointilainsäädännön toimivuustarkastus,[4] jossa arvioitiin kieltokannedirektiiviä.

Arviointi perustuu siihen, että vaikka suosituksen antamisesta on kulunut jo neljä vuotta, riski sellaisten rajat ylittävien tai jopa EU:n laajuisten rikkomusten esiintymisestä, jotka vaikuttavat lukuisiin kansalaisiin tai yrityksiin, on lisääntynyt entisestään etenkin – mutta ei yksinomaan – internetin käytön yleistymisen ja verkkokaupan kasvun myötä. Autoteollisuuteen liittyvä tapaus, jossa monille kuluttajille kaikissa EU-maissa annettiin harhaanjohtavaa tietoa myynnissä olevien autojen päästöistä, havainnollistaa rajat ylittäviin joukkovahinkotilanteisiin liittyviä haasteita. EU-maiden väliset erot ovat johtaneet tilanteeseen, jossa vahinkoa kärsineet henkilöt tai yhteisöt ovat saaneet muutamassa harvassa jäsenvaltiossa esittää vaatimuksensa oikeudessa yhteisesti, kun taas useimmissa jäsenvaltioissa he ovat saaneet liian vähän tukea tai ovat jääneet täysin sitä vaille.

Kansallisia kollektiivisia oikeussuojajärjestelmiä käytetään jäsenvaltioissa silloin, kun sellaisia on käytettävissä. Jäsenvaltioissa, joissa tällaisia järjestelmiä ei ole muodollisesti olemassa, näyttää siltä, että hakijat pyrkivät hyödyntämään kollektiivista oikeussuojaa käyttämällä erilaisia oikeudellisia keinoja, kuten kanteiden yhdistämistä tai saatavien siirtämistä. Tämä voi vaikeuttaa perusteettomien oikeudenkäyntien estämistä, koska yleisesti kollektiivisiin menettelyihin kuuluvia suojatoimia esimerkiksi oikeudellista asemaa tai ehdollisia palkkioita koskevia väärinkäytöksiä vastaan ei ehkä voida soveltaa tällaisissa vaihtoehtoisissa menettelyissä.

Tämä kertomus perustuu pääasiassa seuraaviin lähteisiin:

– tiedot, joita jäsenvaltiot ovat toimittaneet vastauksissaan komission kyselyyn;

– selvitys, joka tukee kaikki jäsenvaltiot kattavan suosituksen täytäntöönpanon arviointia[5];

– kannanottopyyntö, johon komissio sai 61 vastausta

– EU:n kuluttaja- ja markkinointilainsäädäntöä koskevaa toimivuustarkastusta tukeva selvitys.[6]

2. SUOSITUKSEN PERIAATTEIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Suosituksen vaikutukset lainsäädäntöön ovat jääneet jonkin verran vajaiksi jäsenvaltioissa. Seitsemän jäsenvaltiota on uudistanut kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevia lakeja suosituksen hyväksymisen jälkeen. Kuten tähän kertomukseen sisältyvässä yksityiskohtaisessa arvioinnissa todetaan, näissä uudistuksissa ei aina ole noudatettu suosituksen periaatteita. Belgia ja Liettua ovat ottaneet käyttöön vahingonkorvausvaatimuksia koskevia kollektiivisia oikeussuojakeinoja oikeusjärjestelmässään ensimmäistä kertaa. Ranska ja Yhdistynyt

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/22/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista (kodifioitu toisinto, EUVL L 110, 1.5.2009, s. 30).

[4] Komission kertomus EU:n kuluttaja- ja markkinointilainsäädäntöä koskevasta toimivuustarkastuksesta, Bryssel, 23.5.2017, SWD (2017) 209 final, saatavana osoitteessa http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332 (vain englanninkielisenä).

[5] Julkaistaan lähiaikoina osoitteessa http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm

[6] Saatavana osoitteessa http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

kuningaskunta ovat muuttaneet lakejaan merkittävästi tavoitteenaan parantaa tai korvata jo aiemmin käytössä olleita järjestelmiä, joita ei pidetty riittävän tehokkaina. Ehdotettua uutta lainsäädäntöä työstetään parhaillaan Alankomaissa ja Sloveniassa, ja Saksassa käydään vilkasta keskustelua uuden lainsäädännön antamisesta ja sen sisällöstä. On syytä huomata, että suurin osa uusiin säädöksiin johtaneista tai valmisteltavina olevista hankkeista koskee vain kuluttaja-asioita. Lisäksi useat niistä mahdollistavat pitkälti osallistumattomuuden (”opt-out”)[7]. Suosituksen vajavaisen täytäntöönpanon seurauksena yhdeksällä jäsenvaltiolla ei vieläkään ole käytössä vahingonkorvausvaatimuksia koskevia kollektiivisia oikeussuojakeinoja.

2.1. Horisontaaliset näkökohdat

2.1.1 Kollektiivisten oikeussuojakeinojen saatavuus

Suosituksessa korostetaan, että kaikissa jäsenvaltioissa olisi oltava kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevat kansalliset järjestelmät sekä kieltokanteiden että vahingonkorvausvaatimusten osalta. Niiden olisi oltava käytettävissä kaikissa tapauksissa, joissa unionin oikeuteen perustuvia oikeuksia rikotaan tai on rikottu useamman kuin yhden henkilön vahingoksi.[8]

Kaikissa jäsenvaltioissa on käytössä kieltovaatimukseen perustuvia kollektiivisia oikeussuojakeinoja, jotka liittyvät kieltokannedirektiivin soveltamisalaan kuuluvaan kuluttajansuojaan[9]. Joissakin jäsenvaltioissa kollektiivisia kieltokanteita voidaan käyttää monialaisissa asioissa (BG, DK, LT, NL, SE) tai erityisaloilla, lähinnä kilpailuasioihin (HU, LU, ES), ympäristöön (FR, HU, PT, SI, ES), työllisyyteen (HU, ES) tai syrjinnän torjumiseen (HR, FR, ES) liittyvissä asioissa.

Vahingonkorvausvaatimuksia koskevia kollektiivisia oikeussuojakeinoja on saatavilla 19 jäsenvaltiossa (AT, BE, BG, DE, DK, FI, FR, EL, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, UK), mutta yli puolet niistä rajoittuu erityisaloihin, ennen kaikkea kuluttajavaateisiin[10]. Muut alat, joilla vahingonkorvauksia voidaan useimmiten vaatia, ovat kilpailuasiat, rahoituspalvelut, työvoimariidat, ympäristöasiat ja syrjinnän torjunta. Erot soveltamisen laajuudessa alakohtaista lähestymistapaa soveltavien jäsenvaltioiden välillä ovat merkittäviä: esimerkiksi Belgiassa ainoastaan ryhmäkanteita voidaan nostaa ainoastaan kuluttajakanteissa, kun taas Ranskassa tämä on mahdollista kuluttaja-, kilpailu-, terveys-, syrjintä- ja ympäristökanteiden yhteydessä. Vain 6 jäsenvaltiota (BG, DK, LT, NL, PT ja UK) on ottanut lainsäädännössään käyttöön horisontaalisen lähestymistavan, mikä mahdollistaa kollektiiviset korvausmenettelyt kaikilla

[7] Katso tämän kertomuksen kohta 2.3.1.

[8] Unionin lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien loukkauksiin perustuvia kieltokanteita ja vahingonkorvausvaatimuksia koskeviin jäsenvaltioiden kollektiivisiin oikeussuojakeinoihin sovellettavista yhteisistä periaatteista 11 päivänä kesäkuuta 2013 annetun komission suosituksen 2 kohta (EUVL L 201, 26.7.2013, s. 60).

[9] Kieltokannedirektiivin soveltamisala kattaa EU:n kuluttajalainsäädännön rikkomukset sellaisina kuin ne on lueteltu liitteessä I.

[10] Poikkeuksena Saksa, jossa ainoat vahingonkorvausvaatimuksia koskevat kollektiiviset oikeussuojakeinot eivät koske kuluttajavaateita vaan sijoittajien saatavia.

aloilla[11]. Näistä kahdessa (Bulgaria ja Yhdistynyt kuningaskunta) alakohtaisten menettelyjen rinnalla on tarjolla horisontaalisia menettelyjä, joita sovelletaan käytännössä useammin. Yhdessä jäsenvaltiossa (Itävalta) ei ole vahingonkorvausvaatimuksia koskevaa lainsäädäntöä, mutta ryhmäkanteita voidaan nostaa saatavien siirtämisen tai kanteiden yhdistämisen perusteella. Nämä oikeudelliset välineet ovat tarjolla myös muissa jäsenvaltioissa, mutta julkisen kuulemisen tulokset osoittavat, että käytännössä niitä käytetään ryhmäkanteiden yhteydessä vain Alankomaissa ja Saksassa. Suosituksen antamisen jälkeen uutta lainsäädäntöä vahingonkorvauksia koskevista kollektiivisista oikeussuojakeinoista on annettu neljässä jäsenvaltiossa: kahdessa (Belgia ja Liettua) lainsäädäntöä on annettu ensimmäistä kertaa, ja lisäksi kahdessa (Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta) lainsäädäntöä on muutettu merkittävästi. Alankomaissa ja Sloveniassa on tehty uusia lakialoitteita, mutta niitä ei ole vielä hyväksytty. Uudistukset ovat yleensä olleet laajoja, paitsi Belgiassa, jossa ryhmäkanteita koskeva lainsäädäntö koskee vain kuluttajien oikeuksia. Nämä huomiot osoittavat, että monet jäsenvaltiot eivät suosituksesta huolimatta ole ottaneet käyttöön minkäänlaisia kollektiivisia oikeussuojakeinoja kansallisessa järjestelmässään. Tästä johtuu, että eri jäsenvaltioiden kollektiivisten oikeussuojakeinojen saatavuudessa ja luonteessa on suuria eroja.

Kannanottopyyntöön saadut vastaukset osoittavat, että kollektiivisia oikeussuojakeinoja käytetään pääasiassa kuluttajansuoja-asioissa, esimerkiksi matkustajan oikeuksien ja rahoituspalvelujen yhteydessä. Myös useista kilpailulainsäädäntöön liittyvistä tapauksista on raportoitu. Tällaisia ovat esimerkiksi tapaukset, joissa kartellin uhrit vaativat korvausta rikkomusta koskevan kilpailuviranomaisen päätöksen jälkeen (jatkokanne). Kollektiivisten oikeussuojakeinojen suhteellinen vähäisyys muilla aloilla ei johdu ainoastaan siitä, että monissa jäsenvaltioissa vahingonkorvaus- tai kieltovaatimukset ovat tarjolla vain kuluttaja tai kilpailuasioissa. Tämä näyttää liittyvän myös muihin tekijöihin, kuten menettelyjen monimutkaisuuteen ja kestoon tai tutkittavaksi ottamista rajoittaviin sääntöihin, jotka usein liittyvät asiavaltuuteen. Irlannissa, Itävallassa, Luxemburgissa, Saksassa ja Tšekissä on enimmäkseen kuluttaja-asioissa ollut useita tapauksia, joissa ei ryhdytty mihinkään toimiin, koska kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä vahingonkorvausvaatimuksiin liittyvistä ryhmäkanteista.

2.1.2 Kanneoikeus edustajakanteissa

Suosituksessa kehotetaan nimeämään yhteisöt, joilla on oikeus panna vireille edustajakanteita silloin, kun rikkomuksesta suoraan kärsiviä osapuolia edustaa organisaatio, joka on yksin kantajana oikeudenkäynnissä. Suosituksessa esitetään vähimmäisvaatimukset tällaiselle yhteisölle: se ei saa tavoitella voittoa, sen tavoitteiden on oltava suoraan yhteydessä loukattuihin oikeuksiin, ja sillä on oltava riittävä kyky edustaa useista jäsenistä muodostuvaa kantajien ryhmää sen etuja puolustaen. Suosituksessa esitetään kaksi mahdollisuutta: yleinen valtuus, jonka saaneella yhteisöllä on yleinen oikeus toimia, ja tapauskohtaisesti hyväksytty valtuus.

[11] Tosin Alankomaissa kollektiiviset vahingonkorvausvaatimukset ovat tällä hetkellä käytössä vain vahvistustuomioiden muodossa tai erityisten korvausvaatimusten yhdistämiseksi luotujen oikeudellisten välineiden avulla.

Näiden lisäksi tai vaihtoehtoisesti voidaan suosituksen mukaan antaa viranomaisille valtuudet panna vireille edustajakanteita.[12]

Edustajakanteita koskevan kanneoikeuden säännöt ovat menettelyllisiä takeita, jotka hyödyttävät sekä kantajia että vastaajia ryhmäkanteissa. Edustajayhteisöjen asiantuntemusta koskevat vähimmäisvaatimukset ja näiden yhteisöjen kyky käsitellä monimutkaisia tapauksia takaavat kantajille korkealaatuiset palvelut ja toisaalta suojelevat vastaajia perusteettomia kanteita vastaan.

Edustajakanteisiin perustuvat kollektiiviset oikeussuojakeinot ovat käytössä lähes kaikissa jäsenvaltioissa, ja niillä on hallitseva asema ympäristö- tai kuluttaja-asioita koskevissa kieltokanteissa. Mahdollisuutta käyttää kollektiivisia oikeussuojakeinoja kuluttaja-asioissa edellytetään kieltokannedirektiivissä[13]. Edustukselliset ryhmäkanteet, joiden tarkoituksena on korvauksen saaminen, ovat käytettävissä 13 jäsenvaltiossa (BE, BG, DK, EL, FI, FR, LT, IT, HU, PL, RO, ES, SE). Kahdessa jäsenvaltiossa (Puola ja Suomi) vain viranomaisilla on oikeus panna vireille edustajakanteita, kun taas kahdessa muussa (Tanska ja Unkari) kansalaisjärjestöt jakavat tämän toimivallan viranomaisten kanssa[14].

Kaikissa jäsenvaltioissa on säädetty ehdoista, joita sovelletaan yhteisön oikeuteen edustaa ryhmää kollektiivisissa kielto- ja vahingonkorvauskanteissa. Kuluttajia koskevien kieltokanteiden osalta kieltokannedirektiivissä säädetään, että kieltokannemenettelyn voivat panna vireille ”oikeutetut yksiköt”, jotka on perustettu kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja joiden tarkoituksena on kuluttajien yhteisten etujen turvaaminen. Direktiivissä jätetään muut ”oikeutettuihin yksiköihin” mahdollisesti sovellettavat kriteerit jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Yleisimmät vaatimukset, joita jäsenvaltiot soveltavat vahingonkorvaus- ja kieltokanteisiin, koskevat yhteisön voittoa tavoittelematonta luonnetta ja kohteen merkityksellisyyttä organisaation tavoitteiden kannalta. Suosituksessa esitetyt kriteerit ovat luonteeltaan vähimmäisvaatimuksia. Joissakin jäsenvaltioissa on asetettu nimettyjen yhteisöjen asiantuntemusta, kokemusta ja edustavuutta koskevia lisäedellytyksiä. Esimerkiksi Italiassa nimetyn kuluttajajärjestön on todistettava, että se on toiminut yhtäjaksoisesti kolmen vuoden ajan, että sillä on vähimmäismäärä maksavia jäseniä ja että se toimii ainakin viidellä eri alueella. Samanlaisia ehtoja sovelletaan Ranskassa, jossa järjestöltä edellytetään kansallista edustavuutta ja sitä, että se on ollut olemassa vähintään vuoden. Lisäksi sen on täytynyt toimia kuluttajansuojan alalla, ja sillä on oltava riittävä jäsenmäärä.[15] Joissakin kannanottopyyntöön saaduissa vastauksissa mainittiin asiavaltuutta koskevien kansallisten sääntöjen olevan ongelma, joka vaikuttaa oikeussuojan saatavuuteen erityisesti Ranskassa ja Italiassa, mutta jossain määrin

[12] Komission suosituksen 4–7 kohta.

[13] Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden puitteissa työntekijöille myönnettyjen oikeuksien käyttämistä helpottavista toimenpiteistä annetun direktiivin 2014/54/EU (EUVL L 128, 30.4.2014, s. 8) 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on varmistettava, että järjestöt ja organisaatiot, myös työmarkkinaosapuolet tai muut oikeushenkilöt voivat edustaa unionin työntekijöitä oikeudellisissa ja/tai hallinnollisissa menettelyissä heidän oikeuksiensa täytäntöönpanon varmistamiseksi.

[14] Lisäksi Tanskassa yksityisissä ryhmäkanteissa edustaja voidaan nimetä ryhmän jäsenten keskuudesta.

[15] Vaativista ehdoista huolimatta Italiassa on tällä hetkellä 18 ja Ranskassa 15 rekisteröityä organisaatiota. Kuitenkin niistä vain melko harva on (Ranskassa 6 ja Italiassa 3 viimeksi kuluneiden neljän vuoden aikana) on tosiasiallisesti pannut vireille edustuksellisia kanteita.

myös Tanskassa ja Romaniassa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa kuluttajien vahingonkorvauksia koskevia edustajakanteita ajavat lähinnä viranomaiset, vaikka on mahdollista nimetä myös muita sellaisia yhteisöjä, joiden toimiminen ryhmän edustajana on ”oikeudenmukaista ja kohtuullista”. Tällä hetkellä kuluttaja-asioissa voi toimia vain yksi yksityisoikeudellinen elin.[16] Tanskassa yhdistys, yksityinen laitos tai muu organisaatio voi ajaa edustajakannetta, jos se on organisaation tavoitteiden mukainen.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että suosituksen mukaista periaatetta noudatetaan yleensä, mutta jäsenvaltioiden välillä on jonkin verran eroja. Tällä vaihtelulla on jossain määrin merkitystä, koska tiukempien sääntöjen soveltaminen edustaviin yhteisöihin voisi joissakin tilanteissa johtaa kollektiivisten oikeussuojakeinojen käytön ja siten myös oikeussuojan rajoittamiseen.

2.1.3 Käsiteltäväksi ottamisen edellytykset

Suosituksessa kehotetaan jäsenvaltioita tarkistamaan kanteiden käsiteltäväksi ottamisen edellytykset riita-asian oikeudenkäyntimenettelyssä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja varmistamaan, että sellaisten asioiden, joiden yhteydessä ryhmäkanteita koskevat edellytykset eivät täyty, ja ilmeisen perusteettomien asioiden käsittely lopetetaan.[17]

Periaate, jonka mukaan kanteen käsittely olisi välittömästi lopetettava, jos se on selvästi perusteeton tai ei täytä ryhmäkanteen käsiteltäväksi ottamisen edellytyksiä, edistää oikeudenkäytön tehokkuutta ja suojaa perusteettomilta kanteilta. Suosituksessa ei yksilöidä käsiteltäväksi ottamisen edellytyksiä eikä määritellä käsitettä ”selvästi perusteeton kanne”. Joissakin jäsenvaltioissa lainkäyttöön riita-asioissa sovellettavia yleisiä säännöksiä, jotka mahdollistavat selvästi perusteettomien kanteiden nopean hylkäämisen, voidaan soveltaa myös ryhmäkanteisiin. Käsiteltäväksi ottamisen edellytyksiä voidaan johtaa myös suosituksen muista periaatteista, esim. kanneoikeudesta edustajakanteissa. Kieltovaatimuksen tärkein käsiteltäväksi ottamisen edellytys näyttääkin olevan asianomaisen yhteisön asiavaltuus. Kieltokannedirektiivi ei edellytä kuluttaja-asioissa erityistä käsiteltäväksi ottamisen edellytysten tarkastusta tai erityisehtoja muutoin kuin asiavaltuuden osalta.

Useimmissa jäsenvaltioissa säädetään vahingonkorvausvaatimuksia koskeviin kollektiivisiin oikeussuojakeinoihin sovellettavista tarkemmista edellytyksistä, jotka on täytettävä ja joita tuomioistuin käsittelee yleensä menettelyn alkuvaiheessa. Vain Espanjalla ja Ruotsilla ei ole erityisiä sääntöjä kollektiivisiin oikeussuojakeinoihin liittyvistä käsiteltäväksi ottamisen edellytyksistä. Ne soveltavat tällaisissa tapauksissa yleisiä säännöksiä lainkäytöstä riita-asioissa. Joissakin jäsenvaltioissa ryhmäkanteen käsiteltäväksi ottamisen edellytysten tutkiminen johtaa erilliseen päätökseen (BE, FR, PL, UK). Toisissa jäsenvaltioissa menettelyä koskeva päätös annetaan vain silloin, kun kanne hylätään käsiteltäväksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi. Joissakin jäsenvaltiossa edellytetään sen perustelemista, miksi ryhmäkanne on

[16] Lisäksi kilpailuasioissa Yhdistyneessä kuningaskunnassa ryhmän jäsen voi edustaa koko ryhmää. Tällainen kanne on siten pikemminkin ryhmäkanne kuin suosituksessa tarkoitettu edustajakanne.
[17] Komission suosituksen 8–9 kohta.

tehokkaampi kuin yksilölliset kanteet (BE, DK, FI, IT, LT),[18] ja/tai tutkitaan edustajan kyky suojella asianomaisten henkilöiden etuja (FI, IT, NL, RO, UK)[19]. Kaikissa jäsenvaltioissa edellytetään, että yksilölliset kanteet ovat homogeenisiä (samankaltaisia), jotta ne voi liittää yhteen.

Kannanottopyyntöön saadut vastaukset osoittavat myös käsiteltäväksi ottamisen edellytysten tutkimisen varjopuolen. Vaikka kukaan vastaajista ei arvostellut edellytysten käyttöönottoa sinänsä, useissa vastauksissa varoitettiin tämän periaatteen soveltamisesta, koska se saattaa pitkittää ja hankaloittaa koko menettelyä ja siten rajoittaa mahdollisuuksia sen käyttöön. Tämä korostui Alankomaissa, Belgiassa, Puolassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa[20].

Useimmissa jäsenvaltioissa kanteiden käsiteltäväksi ottamisen edellytykset tarkistetaan. Niillä on tätä varten käytössä prosessuaalisia mekanismeja, jotka perustuvat sellaisiin yleisiin ja erityisiin sääntöihin, joiden nojalla selvästi perusteettomat kollektiiviset korvausvaatimukset voidaan hylätä. On syytä huomata, että joissakin jäsenvaltioissa (Belgia, Liettua ja Slovenia) on suosituksen hyväksymisen jälkeen annettu uutta ryhmäkanteita koskevaa lainsäädäntöä, jonka käsiteltäväksi ottamisen edellytyksiä koskevissa säännöksissä noudatetaan suosituksen linjauksia. Siitä huolimatta käsiteltäväksi ottamisen edellytyksiä koskevien sääntöjen erot voivat edelleen johtaa siihen, että oikeussuojan saatavuudessa on eroja kollektiivisten vahingonkorvauskanteiden yhteydessä, koska liian rajoittavat säännöt voivat rajoittaa mahdollisuuksia panna vireille tällaisia kanteita. Lisäksi on syytä todeta, että koska käsiteltäväksi ottamisen edellytysten tutkimisella vasta valmistellaan oikeudenkäyntiä, kaikkien asianosaisten oikeusvarmuuden kannalta on tärkeää, että tutkittavaksi ottamisesta päätetään nopeasti.

2.1.4 Tiedottaminen kollektiivisista oikeussuojakeinoista

Suosituksessa kehotetaan jäsenvaltioita varmistamaan, että kantajaosapuoli voi levittää tietoa suunnitelluista ja vireillä olevista kollektiivisista toimista. Koska ryhmäkannetta koskevilla tiedoilla voi olla haittavaikutuksia erityisesti vastaajalle jo ennen kanteen vireilletuloa, suosituksessa korostetaan, että tiedottamisjärjestelyjen olisi oltava soveltuvia asiaan liittyviin

[18] Esimerkiksi Belgiassa tuomioistuimen on otettava huomioon muun muassa sen kuluttajaryhmän potentiaalinen koko, johon asia vaikuttaa, ryhmäkanteen monimutkaisuus, asian merkitys kuluttajansuojan tehokkuuden kannalta ja oikeusjärjestelmän moitteeton toiminta.

[19] Esimerkiksi Italiassa tuomioistuimen on tarkasteltava yhteisön asiavaltuuden lisäksi myös mahdollisia eturistiriitoja.

[20] Käsiteltäväksi ottamisen edellytyksiä koskevat säännöt nimettiin ongelmallisiksi Alankomaissa ja Belgiassa. Belgiassa ja Puolassa mainittiin erikseen menettelyn pitkittyminen. Tanskassa tällaiset säännöt todettiin ongelmallisiksi asiavaltuutta rajoittavien sääntöjen yhteydessä. Puolassa vaatimus, jonka mukaan vaatimuksen määrän on oltava sama vähintään useissa alaryhmissä, voi estää potentiaalisia ryhmän jäseniä osallistumasta ryhmäkanteeseen tai johtaa siihen, että he pienentävät vaatimustaan päästäkseen mukaan. Yhdistyneessä kuningaskunnassa yksi vastaaja piti kilpailuoikeudellisten asioiden yhteydessä oikeussuojan saatavuuden kannalta ongelmallisena suppeaa tulkintaa, jonka mukaan kanteissa olisi vedottava samoihin, samankaltaisiin tai toisiinsa liittyviin tosiasioihin tai oikeudellisiin seikkoihin tai lainkohtiin.

olosuhteisiin nähden, ja että niiden yhteydessä olisi otettava huomioon osapuolten oikeudet, kuten sananvapaus, tiedonsaantioikeus ja yrityksen oikeus suojata mainettaan.[21]

Henkilöillä, joilla on ryhmäkanteella ajettavaksi sopivia vaatimuksia, pitäisi olla mahdollisuus saada tietoja, joiden perusteella he voivat päättää osallistumisestaan. Kuten suosituksessa suositellaan, tämä on erityisen tärkeä erilliseen ilmoittautumiseen (”opt-in”) perustuvien kollektiivisten oikeussuojakeinojen yhteydessä sen varmistamiseksi, että kiinnostuneet eivät menetä tilaisuutta osallistua kanteeseen tiedon puutteen vuoksi. Edustajakanteiden toiminnan tapauksessa edustajayhteisön tulisi mieltää tiedottaminen sekä oikeudekseen että velvollisuudekseen.[22] Tietojen levittäminen (suunnitellusta) ryhmäkanteesta saattaa vaikuttaa kielteisesti vastaajan taloudelliseen tilanteeseen jo ennen kuin hänen on todettu olevan vastuussa vahingosta. Näiden kahden intressin on oltava tasapainossa keskenään. Vaikka suosituksessa käsitellään nimenomaisesti tietojen levittämistä ryhmäkanteen nostamisaikeesta, yhdessäkään jäsenvaltiossa ei ole annettu säännöksiä tietojen levittämisestä valmisteluvaiheessa ennen oikeudenkäynnin aloittamista. Monissa jäsenvaltioissa (BE, DK, EE, FI, FR, HU, LT, NL, PL, SE) tuomioistuin joutuu asian, erityisesti vahingonkorvausvaatimuksen, käsiteltäväksi määrittämään tiedon levittämistä koskevat säännöt. Sen on muun muassa määrättävä julkistamistavasta ja ajanjaksosta, jonka kuluessa tietojen olisi oltava saatavilla. Jäsenvaltiot jättävät yleensä lainsäädännössään huomattavan paljon harkintavaltaa tuomioistuimille viittaamalla ”tapauksen olosuhteisiin”. Sen sijaan kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä suosituksessa nimenomaisesti mainituista seikoista. Viidessä jäsenvaltiossa (BG, IT, MT, PT, UK) ei lainkaan säännellä kollektiivisia vahingonkorvauskanteita koskevasta tiedottamisesta. Kieltokanteita koskevaa tiedottamista säännellään jopa vähemmän kuin tiedottamista vahingonkorvauskanteista.

Kannanottopyyntöön annetuissa vastauksissa ei paljastunut merkittäviä tiedottamiseen liittyviä ongelmia. Italiassa vaatimus julkistamisesta painetussa mediassa aiheuttaa kuitenkin kantajalle merkittävää taloudellista rasitusta. Ongelmalliseksi mainittiin myös se, että Puolassa ryhmäkanteita ei voi mainostaa verkossa.
Kaiken kaikkiaan voidaan päätellä, että suosituksessa tarkoitetusta ryhmäkanteita koskevasta tiedottamisesta ei ole säädetty riittävästi jäsenvaltioissa etenkään oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen tai kieltokanteiden osalta.

2.1.5 Häviäjä maksaa

[21] Komission suosituksen 10–12 kohta.
[22] Ks. komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Kohti kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevaa EU:n horisontaalista kehystä” (COM(2013) 401 final), kohta 3.5.

Kollektiivisen oikeudenkäyntimenettelyn häviävä osapuoli joutuu korvaamaan voittavalle osapuolelle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti.[23]

Häviäjä maksaa -periaate on yksi perustavanlaatuisista menettelyllisistä takeista, joka koskee ryhmäkanteiden molempia osapuolia. Riski joutua maksamaan vastaajalle korvausta, jos kanne hylätään, estää potentiaalisia kantajia nostamasta perusteettomia kanteita. Toisaalta hävinneen vastaajan velvollisuus kattaa oikeudenkäyntikulut kannustaa kantajia nostamaan perusteltuja ryhmäkanteita. Suosituksessa jätetään jäsenvaltioille joustovaraa soveltaa oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia kansallisia sääntöjä.
Kaikki jäsenvaltiot (Luxemburgia lukuun ottamatta[24]), joissa kollektiiviset oikeussuojakeinot ovat käytössä, noudattavat häviäjä maksaa -periaatetta siviiliprosessioikeudessaan. Jäsenvaltioiden ylivoimainen enemmistö soveltaa ryhmäkanteisiin täsmälleen samoja sääntöjä kuin yksilöllisiin riita-asioihin. Sikäli kuin kollektiivisiin oikeussuojakeinoihin sovellettavia yksityiskohtaisia sääntöjä on annettu, ne koskevat pääasiassa edustajayhteisöjen ja viranomaisten vapauttamista oikeudenkäyntikuluista kuluttaja-asioissa (HR, HU, MT, PL, RO)[25]. Yhdessä jäsenvaltiossa (Portugali) korvaus on sekä ryhmäkanteissa että edustuksellisissa kanteissa vain 50 prosenttia vastaajan kuluista, jos korvausvaatimus hylätään, mikä rajoittaa ryhmäkanteen vireillepanijan riskiä.

Voidaan todeta, että jäsenvaltiot noudattavat suosituksessa esitettyä periaatetta suurelta osin.[26] On kuitenkin syytä huomata, että riita-asian oikeudenkäyntikuluja ja niiden määrää ja korvaamistapoja koskevat säännöt vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Vaikka menettelyt olisivat hyvin samankaltaisia, sääntöjen soveltaminen, esimerkiksi korvauskelpoisten kulujen määrittely, voi oikeuspaikan mukaan johtaa huomattaviin eroihin voittaneen osapuolen kulujen todellisessa korvaamisessa.[27] Siksi pyrkimys estää perusteettomat oikeudenkäynnit noudattamalla häviäjä maksaa -periaatetta ei todellisuudessa toteudu yhtäläisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

2.1.6 Ryhmäkanteiden rahoitus

[23] Komission suosituksen 13 kohta.

[24] Luxemburgissa voittava osapuoli voi saada oikeudenkäyntikuluista korvauksen, jonka määrästä päättää tuomari, mutta sitä voidaan hakea tuomioistuimelta vasta oikeuskäsittelyn jälkeen, mikä edellyttää lisätyötä.

[25] Tai hallintoviranomaisissa käsiteltävien, kuluttajansuojaan liittyvien kieltokanteiden maksuttomuutta (Suomi ja Latvia). Kieltokannedirektiivissä ei säädetä kieltokannemenettelyyn liittyvistä oikeudenkäyntikuluista. Kieltokanteisiin liittyvän kustannusriskin on kuitenkin todettu olevan kieltokanteiden tehokkaan käytön suurin este oikeutettujen yksiköiden kannalta. Toimivuustarkastuksen tueksi laaditun selvityksen mukaan tehokkainta olisi lisätä kieltokannedirektiiviin säännös, jonka mukaan oikeutettujen yksiköiden ei tarvitsisi maksaa oikeudenkäyntikuluja tai hallinnollisia maksuja objektiivisesti perustelluissa tapauksissa.

[26] Useat vastaajat Alankomaissa, Belgiassa, Romaniassa ja Suomessa pitivät tämän periaatteen soveltamista potentiaalisena ongelmana, koska kulujen korvaamismahdollisuus on merkittävä riskitekijä, joka on otettava huomioon kannetta nostettaessa. Tämä on vielä tärkeämpää silloin kuin vahingonkorvausvaatimuksia koskevat kollektiiviset oikeussuojakeinot eivät ole käytössä, kuten Tšekin tasavallassa, ja tällaisia kanteita voivat nostaa vain yksittäiset kantajat.

[27] Jos esimerkiksi laissa säädetään asianajajan palkkiosta maksettavan korvauksen enimmäistasosta, joka voidaan kuitenkin käytännössä ylittää.

Suosituksessa ehdotetaan yleistä julkistamissääntöä, jonka mukaan kantajan edellytetään ilmoittavan oikeustoimiin käytettävien varojen alkuperä. Lisäksi tuomioistuimella tulisi olla mahdollisuus lykätä asian käsittelyä, jos rahoittajana toimivan kolmannen osapuolen ja kantajan välillä on eturistiriita, jos kolmannella osapuolella ei ole riittävästi resursseja taloudellisiin sitoumuksiinsa tai jos hakijalla ei ole riittävästi resursseja vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen, kun kanne hylätään. Vaikka suosituksessa ei sinänsä vaadita rahoituksen kieltämistä yksityisen kolmannen osapuolen avulla, olisi kiellettävä pyrkimys vaikuttaa menettelyä koskeviin ratkaisuihin, rahoittaa kilpailijaa tai kumppania vastaan nostettua kannetta ja periä kohtuuttomia korkoja. Erityisesti vahingonkorvausvaatimuksia koskevien kollektiivisten oikeussuojakeinojen yhteydessä olisi kiellettävä rahoituksen tarjoajalle maksettavan korvauksen tai hänen perimänsä koron määrän määrittäminen myönnettyjen korvausten määrän perusteella, ellei viranomainen sääntele tätä rahoitusjärjestelyä.[28]

Kolmannen osapuolen rahoituksen osalta suosituksessa esitetyillä säännöillä pyritään varmistamaan, että rahoitusehdot eivät kannusta perusteettomien oikeudenkäyntien vireillepanoon eivätkä johda eturistiriitoihin.
Tältä osin suositusta ei ole pantu täytäntöön yhdessäkään jäsenvaltiossa. Niissä ei ole annettu ylipäätään minkäänlaisia säännöksiä kolmansien osapuolten rahoituksesta. Kreikka ja Irlanti kieltävät kolmannen osapuolen rahoituksen kokonaan. Slovenian vireillä oleva uusi lainsäädäntö on kuitenkin poikkeus, koska sen mukaan yksityisen kolmannen osapuolen rahoitusta säänneltäisiin suosituksessa esitettyjen periaatteiden mukaisesti.

Yleinen sääntelyn puute merkitsee sitä, että sääntelemätön ja hallitsematon kolmannen osapuolen rahoitus voi yleistyä ilman oikeudellisia rajoituksia, mikä saattaa kannustaa oikeudenkäyntien vireillepanoon joissakin jäsenvaltioissa. On viitteitä siitä, että kolmannen osapuolen rahoitusta on saatavilla ainakin kolmessa jäsenvaltiossa (Itävallassa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa). Näistä kahdessa (Itävallassa ja Alankomaissa) sitä ei säännellä käytännössä lainkaan (Yhdistyneessä kuningaskunnassa sovelletaan common law[2429]-oikeuteen perustuvia yleisiä rajoituksia ja alalla on otettu käyttöön eräänlainen itsesääntely).
Julkisen kuulemisen yhteydessä saadut tiedot vahvistavat kolmannen osapuolen rahoituksen olemassaolon. Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti kahdesta väitettyjen kartellien uhrien vireille panemasta asiasta, joiden ajamiseen saatiin kolmannen osapuolen rahoitusta. Sekä Alankomaissa että Saksassa oli ollut yksi vastaavanlainen tapaus. Jälkimmäisissä kolmannen osapuolen rahoituksen käyttö liittyi kuitenkin ryhmäkannemenettelyn liiallisiin kustannuksiin (molemmissa tapauksissa kanteen ajamiseksi perustettiin erillinen yksikkö). Lisäksi Saksa ilmoitti väitetystä joukkovahinkotilanteesta, jossa kuluttajien ja osakkeenomistajien sekä suuren autoteollisuusyrityksen välisissä vireillä olevien riita-asioiden ajamiseen on saatu huomattavan paljon kolmannen osapuolen rahoitusta.

[28] Komission suosituksen 14–16 ja 32 kohta.
[29] Common law -järjestelmässä toisen osapuolen oikeudenkäyntikuluja epäasianmukaisesti rahoittava taho voidaan tuomita korvaamaan (vastapuolen) kaikki oikeudenkäyntikulut, jos oikeudenkäynti hävitään.

Ryhmäkanteisiin osallistuneet haastatellut toimijat ilmoittivat muutamista (vähintään) potentiaalisista eturistiriitatilanteista. Tällaisia olivat vahingonkorvausten käyttö takaisinmaksuun rahoittajalle, rahoittajan toimiminen koko ryhmäkanteen organisoijana sekä kantajia edustavan asianajotoimiston ja rahoittajan kuuluminen samaan organisaatioon.

Nämä esimerkit osoittavat, että yksityistä kolmannen osapuolen rahoitusta käytetään useissa jäsenvaltioissa yhä enemmän. On myös selvää, että tällä kollektiivisten oikeussuojakeinojen keskeisellä tekijällä on merkittävä valtioiden rajat ylittävä ulottuvuus, koska oikeudenkäyntien vireillepanoon tarkoitettuja varoja on helppo siirtää rajojen yli. Vaikka yksityisen kolmannen osapuolen rahoituksen sääntely olisi monissa jäsenvaltioissa varmasti askel kohti suosituksessa esitettyjen toimenpiteiden toteuttamista, aina on olemassa mahdollisuus, että tiukasti säännellyssä EU:n jäsenvaltiossa olevat rahoittajat kiertävät kansallisia sääntöjä ja pyrkivät rahoittamaan ryhmäkanteita sellaisessa toisessa jäsenvaltiossa, jossa kollektiiviset oikeussuojakeinot ovat käytössä, mutta jossa yksityistä kolmannen osapuolen rahoitusta ei säännellä.
Voidaan todeta, että suosituksella ei ole ollut juuri minkäänlaista vaikutusta jäsenvaltioiden lainsäädäntöön tällä alalla. Olisikin tärkeää selvittää, miten kolmannen osapuolen rahoituksen sääntelytavoitteet voitaisiin parhaiten saavuttaa käytännössä.

2.1.7 Rajat ylittävät tapaukset

Suosituksessa edellytetään, että käsiteltäväksi ottamisen edellytyksiä tai asiavaltuutta koskevilla jäsenvaltioiden säännöillä ei estetä ulkomaisten kantajaryhmien tai edustajayhteisöjen osallistumista ryhmäkanteen käsittelyyn kansallisessa tuomioistuimessa. Edustajaksi nimettyjen yhteisöjen olisi voitava nostaa kanteita toimivaltaisissa tuomioistuimissa myös muissa jäsenvaltioissa.[30]

Taloudelliset toimet leviävät usein valtioiden rajojen yli ja saattavat aiheuttaa vahinkoa eri jäsenvaltioissa asuville ihmisille saman tai samankaltaisen toiminnan seurauksena. Tällaisilta henkilöiltä ei pidä riistää yhteistyössä toimimisesta saatavaa etua oikeuksiensa täytäntöönpanossa. Yhdessä jäsenvaltiossa nimetyn yhteisön olisi voitava nostaa kanne missä tahansa muussa jäsenvaltiossa, joka on toimivaltainen ratkaisemaan vaatimuksen. Suosituksessa vahvistetaan näin ollen syrjimättömyyden periaate riita-asian oikeudenkäynnin yhteydessä ja kannatetaan nimettyjen yhteisöjen aseman vastavuoroista tunnustamista.

Mikään jäsenvaltio ei ole asettanut yleisiä esteitä muista jäsenvaltioista tulevien luonnollisten tai oikeushenkilöiden osallistumiselle ryhmäkanteisiin sen tuomioistuimissa. Oikeus liittyä kantajaryhmään ei koske ainoastaan luonnollisia henkilöitä, joilla on kotipaikka tai oikeushenkilöitä, jotka on perustettu siinä jäsenvaltiossa, jossa ryhmäkanne nostetaan.

Kannanottopyyntöön saaduista vastauksista selvisi, että tapaus, jossa monille kuluttajille eri EU-maissa annettiin harhaanjohtavaa tietoa myynnissä olevien autojen päästöistä, oli johtanut kollektiivisten oikeussuojakeinojen käyttöönottoon neljässä jäsenvaltiossa. Vireillä olevat

[30] Komission suosituksen 17 ja 18 kohta.

kanteet saattavat johtaa erilaisiin tuloksiin sen mukaan, missä jäsenvaltiossa tuomio annetaan. Tämä tilanne voisi kannustaa asianosaisia harrastamaan oikeuspaikkakeinottelua selkeissä rajat ylittävissä tapauksissa ja nostamaan kanteen siellä, missä menestyminen vaikuttaa todennäköisimmältä. Kyselyvastauksissa mainitaan myös muita riskejä, kuten kaksinkertaisen korvauksen ja jopa ristiriitaisten päätösten riski.[31]

Joissakin muissa jäsenvaltioissa tilanne on erilainen nimettyjen edustajayhteisöjen tunnustamisen osalta. Missään jäsenvaltiossa ei ole nimenomaisia säännöksiä muissa jäsenvaltioissa nimettyjen edustajayhteisöjen yleisestä tunnustamisesta. Ainoa poikkeus koskee kieltokannedirektiiviä, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että oikeutettu yksikkö voi hakea kieltotuomiota toisessa jäsenvaltioissa sijaitsevassa tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa, jos kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin oleva oikeudenloukkaus vaikuttaa kyseisen oikeutetun yksikön suojaamiin oikeuksiin.[32] Kaikissa muissa tapauksissa edustajana toimivien yhteisöjen on täytettävä kansalliset oikeudellisen aseman edellytykset, mikä voi olla mahdotonta ulkomaisille nimetyille yhteisöille, kuten yksittäisen kansallisen viranomaisen tunnustus (esim. Belgiassa) tai läsnäolo ja toiminta kyseisen jäsenvaltion alueella (esim. Ranskassa ja Bulgariassa). Tästä syystä jäsenvaltiot eivät ole noudattaneet tunnustamista koskevaa suositusta niiden kollektiivisten vahingonkorvaus- ja kieltokanteiden suhteen, jotka eivät kuulu kieltokannedirektiivin soveltamisalaan.

2.2 Kieltokanteet

2.2.1 Kieltokanteiden tarkoituksenmukaisuus

Suosituksen mukaan kieltomääräyksiä koskevat kanteet olisi käsiteltävä kohtuullisessa ajassa ja tarvittaessa nopeutetussa menettelyssä, jotta voidaan estää lisävahingot.[33]

Kaikkien jäsenvaltioiden siviiliprosessioikeudessa säädetään mahdollisuudesta pyytää määräystä, joka pakottaa vastaajan pidättäytymään laittomista käytännöistä. Mahdollisuus vaatia kieltomääräystä ryhmäkanteella on olemassa kaikissa jäsenvaltioissa kieltokannedirektiivin soveltamisalalla esimerkiksi sellaisten kuluttajien yhteistä etua loukkaavien tekojen osalta, joista säädetään liitteessä I luetelluissa, EU:n kuluttajalainsäädännön rikkomista koskevissa direktiiveissä, sellaisina kuin ne on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Joissakin

[31] Kaksi itävaltalaista vastaajaa ilmaisi huolensa siitä, että kuluttajansuojaan liittyvät Bryssel I -asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1215/2012, annettu 12. päivänä joulukuuta 2012, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla (EUVL L 351, 20.12.2012, s. 1) toimivaltasääntöjä ei sovelleta edustajayhteisöihin.

[32] Ks. kieltokannedirektiivin 4 artikla, jolla perustetaan oikeutettuja yksikköjä koskeva ilmoitusjärjestelmä Euroopan komission laatimaa ja *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* julkaistavaa oikeutettujen yksikköjen luetteloa varten. Kelpoisuusehdot täyttävät oikeutetut yksiköt eivät toimivuustarkastusta koskevan selvityksen mukaan kuitenkaan juuri koskaan nosta kieltokannetta toisessa jäsenvaltiossa. Pääsyitä tähän ovat menettelyn kustannukset ja se, että oikeutettu yksikkö voi useimmissa tapauksissa saattaa kieltokanteen vireille oman toimivaltansa alueella myös rajat ylittävien oikeudenloukkausten osalta.

[33] Komission suosituksen 19 kohta.

jäsenvaltioissa voidaan nostaa kollektiivinen kieltokanne myös muilla, erikseen määritellyillä aloilla.[34]

Mitä tulee kieltokannemenettelyn kestoon, kollektiiviset kieltokanteet kuluttaja-asioiden alalla on kieltokannedirektiivin nojalla käsiteltävä ”*kaikin tarkoituksenmukaisin keinoin ja tarvittaessa kiireellistä menettelyä noudattaen*”[35]. Kaikki jäsenvaltiot ovat säätäneet mahdollisuudesta hakea väliaikaisia toimenpiteitä lainkäyttöä riita-asian oikeudenkäynnissä koskevien yleisten sääntöjensä mukaisesti. Tämä mahdollisuus on olemassa oikeudenalasta riippumatta. Tällaiset hakemukset käsitellään varsin ripeästi, koska niiden varsinaisena tarkoituksena on estää mahdollisesti peruuttamattomien vahinkojen syntyminen siihen saakka, kun pääasia on ratkaistu. Kuluttaja-asioiden osalta toimivuustarkastuksessa paljastui, että kieltokanteiden tehostaminen on tarpeen. Ongelmana pidetään myös menettelyn kestoa. Kieltokanteen teho käytännön tilanteissa saattaa kuitenkin vaarantua, jos sitä ei voida nostaa kollektiivisesti.

2.2.2 Kieltomääräysten tehokas täytäntöönpano

Suosituksessa kehotetaan jäsenvaltioita huolehtimaan, että kieltomääräykset pannaan tehokkaasti täytäntöön asianmukaisilla seuraamuksilla, jollainen on esimerkiksi sakko jokaiselta viivästyspäivältä.[36]

Kieltomääräykset pannaan täytäntöön yleensä samoin toimenpitein riippumatta siitä, onko kieltokanteesta määrätty yksilöllisessä vai kollektiivisessa menettelyssä.

Jos kuluttaja-asiassa annettua kieltomääräystä ei ole noudatettu, kieltokannedirektiivin mukaan on sovellettava erityisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä määräämällä vastaajaa suorittamaan valtiolle tai muulle taholle maksu kutakin myöhästymispäivää kohden, mutta ainoastaan ”*sikäli kuin kyseessä olevan jäsenvaltion oikeusjärjestelmä sen sallii*”.[37] Tällaisianoudattamatta jättämistä koskevia seuraamuksia soveltavat kaikki jäsenvaltiot, myös ne, joissa muilla kuin oikeusviranomaisilla on toimivaltaa kieltomääräyksiin. Toimivuustarkastuksen tueksi laaditun selvityksen mukaan joissakin tapauksissa on kuitenkin kyseenalaista, ovatko seuraamukset riittävän varoittavia estämään oikeudenloukkausten jatkumisen.[38]

Täydentävänä täytäntöönpanomenetelmänä kieltokannedirektiivi luo mahdollisuuden määrätä kieltomääräysten ja oikaisuilmoitusten julkaisemisesta, vaikkakin vain ”*tapauksen mukaan*”. Tällaiset toimenpiteet voivat olla erittäin tehokas tapa tiedottaa kuluttajille oikeudenloukkauksista, ja ne toimivat myös pelotteena kauppiaille, jotka pelkäävät maineensa vahingoittumista. Yleistä tiedotusta on joissakin jäsenvaltioissa täydennetty kohdennetulla

[34] Katso tämän kertomuksen kohta 2.1.1.

[35] 2 artiklan 1 kohdan a alakohta.

[36] Komission suosituksen 20 kohta.

[37] 2 artiklan 1 kohdan c alakohta.

[38] Sitä paitsi joissakin jäsenvaltioissa seuraamuksia ei määritellä kieltomääräyksessä, vaan ne edellyttävät uusia oikeustoimia. Tämän vuoksi selvityksessä suositellaan selkeiden EU-tason oikeussääntöjen antamista kieltokanteiden noudattamatta jättämisen seuraamuksista.

tiedottamisella niille kuluttajille, joita asia koskee, jotta he voivat harkita myöhempiä vahingonkorvausvaatimuksia.
Kieltokannedirektiivin soveltamisalan ulkopuolella kaikissa jäsenvaltioissa on käytössä sakkorangaistuksia, joilla hävinnyttä vastaajaa painostetaan noudattamaan kieltomääräystä ripeästi.[39] Lisäksi eräissä jäsenvaltioissa (CY, IE, LT, MT, UK) tuomioistuimen määräyksen noudattamatta jättäminen on rikos.

2.3 Korvaukset

2.3.1 Ryhmäkanteeseen liittyminen (opt-in)

Suosituksessa kehotetaan jäsenvaltioita sisällyttämään kansallisiin kollektiivisiin oikeussuojakeinoihinsa ns. ”opt-in-periaate”, jonka mukaan luonnolliset tai oikeushenkilöt voivat liittyä ryhmäkanteeseen vain nimenomaisen suostumuksensa perusteella. Heidän on voitava liittyä kanteeseen tai vetäytyä siitä siihen asti, kun asiassa annetaan tuomio tai sovintoratkaisu. Poikkeukset tästä periaatteesta ovat sallittuja, mutta ne olisi perusteltava moitteettomaan oikeudenkäyttöön liittyvin syin.[40]

Tämän periaatteen hyväksymisen taustalla on tarve välttää perusteettomat oikeudenkäynnit, joissa osapuolet osallistuvat oikeudenkäyntiin ilman nimenomaista suostumustaan. Päinvastaisen ”opt-out-periaatteen” soveltamista, jossa tiettyyn joukkoon tai ryhmään kuuluvat henkilöt ovat automaattisesti mukana oikeudenkäynnissä tai tuomioistuimen ulkopuolisessa riitojenratkaisumenettelyssä, elleivät he nimenomaisesti irtaudu siitä, voidaan pitää ongelmallisina joissakin olosuhteissa, erityisesti valtioiden rajat ylittävissä tapauksissa. Tämä liittyy siihen, että asianomaiset, joiden kotipaikka on toisessa maassa, eivät ehkä tiedä meneillään olevasta oikeudenkäynnistä ja saattavat joutua tietämättään osallistumaan vireillä olevaan kanteeseen. Toisaalta opt-out-periaatetta voidaan pitää tehokkaampana, ja se voikin olla perusteltu, jos yhteisten etujen suojaaminen näyttää olevan tarpeen, mutta asianomaisten henkilöiden nimenomaista suostumusta on vaikea saada. Näin voi käydä esimerkiksi kotimaisissa kuluttajariidoissa, joissa yksittäisten vahingonkorvausten pienuus ei kannusta liittymään kanteeseen, mutta joissa vahingonkorvausten kokonaismäärä nousee suureksi.[41]

[39] Yksi vastaaja Romaniasta totesi, että sakko, jonka kuluttajaviranomainen määrää tuomion noudattamatta jättämisen vuoksi, on erittäin alhainen eikä sillä ole minkäänlaista pelotevaikutusta. Muissa vastauksissa kannanottopyyntöön ei tuotu esiin tähän periaatteeseen liittyviä erityisiä ongelmia.
[40] Komission suosituksen 21–24 kohta.
[41] Kolmessa kannanottopyyntöön tulleessa vastauksessa kannatettiin opt-out-järjestelmää esimerkiksi silloin, **kun on vaikeaa selvittää, ketkä ovat asianosaisia**. Tällaisia ovat muun muassa **väitetyt, erityisesti työolosuhteisiin liittyvät ihmisoikeusrikkomukset** kolmansissa maissa, kun oikeustoimiin ryhdytään sellaisia vastaajia vastaan, joilla on kotipaikka jossakin jäsenvaltiossa. Kuitenkin yhdellä Yhdistyneen kuningaskunnan vastaajalla oli epäilyksiä opt-out-järjestelmän tehokkuudesta, koska kokemus osoittaa, että tiettyyn ryhmään kuuluvien yksilöiden tunnistamiseen liittyy suuria kustannuksia ja hallinnollista rasitusta. Yksi vastaaja Alankomaista ilmaisi kannattavansa järjestelmää, joka erottaisi opt-in-mahdollisuuden ryhmäkanteissa ja opt-out-mahdollisuuden kollektiivisissa sovintoratkaisuissa, kun taas yksi vastaaja Belgiasta kannatti nimenomaan opt-in-järjestelmää.

Tätä periaatetta sovelletaan eri tavoin jäsenvaltioissa, joissa on käytössä vahingonkorvausvaatimuksia koskevia kollektiivisia oikeussuojakeinoja. 13 jäsenvaltiota (AT, FI, FR, DE, EL, HU, IT, LT, MT, PL, RO, ES, SE) soveltaa yksinomaan opt-in-periaatetta kansallisissa kollektiivisissa oikeussuojakeinoissaan. Neljä jäsenvaltiota (BE, BG, DK, UK) soveltaa sekä opt-in- että opt-out-periaatetta kanteen tyypin tai tapauksen erityispiirteiden mukaan, kun taas 2 jäsenvaltiossa (NL ja PT) sovelletaan vain opt-out-periaatetta.

Niistä jäsenvaltioista, jotka ovat hyväksyneet tai muuttaneet lainsäädäntöään suosituksen antamisen jälkeen, Liettua ja Ranska ovat ottaneet käyttöön opt-in-järjestelmät, kun taas Belgiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa on äskettäin otettu käyttöön hybridijärjestelmiä (esim. kilpailuasiat Yhdistyneessä kuningaskunnassa), joissa valinta opt-in- ja opt-out-periaatteiden välillä on jätetty tuomioistuimen harkittavaksi.

Belgiassa näiden kahden periaatteen soveltamista arvioidaan tapauskohtaisesti tarkoituksena selvittää, miten kuluttajien etuja voidaan parhaiten puolustaa. Jos kantajat ovat ulkomaalaisia, Belgiassa sovelletaan kuitenkin opt-in-periaatetta. Sama suuntaus näkyy Yhdistyneen kuningaskunnan uudessa järjestelmässä kilpailuoikeudellisten tapausten yhteydessä. Niissä tuomioistuin määrää opt-out-periaatteen soveltamisesta siten, että ainoastaan sellaiset kantajat, joiden kotipaikka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa, voivat nostaa jatkokanteen.

Uusi lainsäädäntöehdotus, joka on vireillä Alankomaissa, säilyttää opt-out-periaatteeseen perustuvan nykytilanteen ennallaan. Slovenian ehdotuksessa otetaan käyttöön opt-in-periaate, mutta opt-out on mahdollinen poikkeustapauksissa moitteettomaan lainkäyttöön liittyvistä syistä (esim. yksilöllisten vaateiden vähäinen rahallinen arvo).

Voidaan päätellä, että vaikka valtaosa jäsenvaltioista soveltaa opt-in-periaatetta kaikkiin tai tietyntyyppisiin kollektiivisiin oikeussuojakeinoihin, suosituksella on ollut melko vähäinen vaikutus jäsenvaltioiden lainsäädäntöön. Toisaalta Belgian ja Yhdistyneen kuningaskunnan uusi lainsäädäntö osoittaa, että silloinkin, kun sovelletaan pääosin opt-out-periaatetta, näytetään pidettävän tarpeellisena erottaa puhtaasti kotimaiset riita-asiat rajat ylittävistä riita-asioista ja tukeutua pikemminkin opt-in-periaatteeseen rajat ylittävissä yhteyksissä.

2.3.2 Tuomioistuimen ulkopuoliset kollektiiviset riidanratkaisumenettelyt

Suosituksessa kehotetaan jäsenvaltioita kannustamaan osapuolia ratkaisemaan kiistansa yhteisellä sopimuksella tai tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelumenettelyssä ennen oikeudenkäyntiä tai sen aikana ja tarjoamaan kollektiivisia tuomioistuimen ulkopuolisia riidanratkaisujärjestelmiä kollektiivisten oikeussuojakeinojen rinnalla tai niiden vapaaehtoisena osana. Kanteisiin sovellettavat vanhentumisajat olisi keskeytettävä vaihtoehtoisen riidanratkaisumenettelyn ajaksi. Tuomioistuimen olisi valvottava sovintoratkaisun sitovan tuloksen lainmukaisuutta.[42]

Tuomioistuimen ulkopuolisissa kollektiivisissa riidanratkaisumenettelyissä olisi otettava huomioon tietyistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla 21 päivänä

[42] Komission suosituksen 25–28 kohta.

toukokuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/52/EY[43] vaatimukset, mutta niiden tulisi myös olla erityisesti ryhmäkanteisiin räätälöityjä[44].

Tällaisten järjestelmien käyttöönotto kollektiivisissa vahingonkorvausjärjestelmissä on tehokas tapa käsitellä joukkovahinkotilanteita, mikä voi vaikuttaa myönteisesti menettelyn kestoon sekä osapuolten ja oikeuslaitoksen kustannuksiin.

Niistä 19 jäsenvaltiosta, joissa on käytössä kollektiivinen vahingonkorvausvaatimusjärjestelmä, 11:ssä on annettu erityissäännöksiä tuomioistuimen ulkopuolisista kollektiivisista riidanratkaisumekanismeista (BE, BG, DK, FR, DE, IT, LT, NL, PL, PT, UK). Näistä kolme jäsenvaltiota on antanut uutta lainsäädäntöä suosituksen jälkeen (BE, FR ja LT). Lisäksi Yhdistynyt kuningaskunta on ottanut käyttöön erityissäännöksen, joka koskee tuomioistuimen ulkopuolisia riidanratkaisumenettelyjä kilpailuasioissa. Slovenian lainsäädäntöehdotuksessa on suurelta osin noudatettu komission suositusta. Jäljellä olevat kahdeksan jäsenvaltiota, joissa on käytössä kollektiiviset oikeussuojakeinot, soveltavat tällaisiin tilanteisiin yleisiä säännöksiä tuomioistuimen ulkopuolisista riidanratkaisumenettelyistä, jotka perustuvat esimerkiksi direktiivin 2008/52/EY voimaan saattavaan kansalliseen lainsäädäntöön.

Vaikka vaihtoehtoisten riidanratkaisujärjestelmien käyttö kansallisessa lainsäädännössä on sinänsä myönteistä, ryhmäkanteita varten laadituissa säännöksissä voitaisiin ottaa paremmin huomioon eräät tällaisten kanteiden erityispiirteet. Suosituksen mukaan esimerkiksi kollektiivisen tuomioistuimen ulkopuolisen riidanratkaisumenettelyn käyttämisen tulisi perustua osapuolten nimenomaiseen suostumukseen, mutta toisaalta yksilöllisten kanteiden osalta tällainen suostumus voi olla pakollinen.[45] Lisäksi tärkeä tekijä, jolla varmistetaan, että asianosaisten oikeudet ovat suojattuja, on tuomioistuinten suorittama ratkaisujen jälkitarkastus.

Kannanottopyyntö paljasti tuomioistuimen ulkopuoliseen kollektiiviseen riidanratkaisumenettelyyn liittyvän merkittävän suuntauksen, joka perustuu siihen, että kanne ratkaistaan yhteisellä sopimuksella, johon päästään ilman kolmannen osapuolen osallistumista käytävillä suorilla neuvotteluilla.[46]

Voidaan kuitenkin todeta, että vaikka suositusta on pitkälti noudatettu kaikissa niissä jäsenvaltioissa, joissa lainsäädäntöä on äskettäin muutettu tai joissa on annettu tai ollaan

[43] EUVL L 136, 24.5.2008, s. 3.

[44] Kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta ja asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta 21 päivänä toukokuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/11/EU johdanto-osan 27 kappaleessa selvennetään, että kyseisellä direktiivillä ei säädetä kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta kollektiivisesta riidanratkaisusta kuluttaja-asioiden alalla, mutta että tämä ei estä jäsenvaltioita säilyttämästä tai ottamasta käyttöön tällaisia vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä.

[45] Ks. esim. suosituksen 26 kohta ja direktiivin 2013/11/EU 1 artikla. Jälkimmäisen mukaan direktiivillä ei rajoiteta sellaisen kansallisen lainsäädännön soveltamista, jolla osallistuminen vaihtoehtoisiin riidanratkaisumenettelyihin tehdään pakolliseksi edellyttäen, että tällaisella lainsäädännöllä ei estetä osapuolia käyttämästä oikeuttaan saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi.

[46] Useissa vastauksissa mainitaan Alankomaiden kokemukset tuomioistuinten valvomasta kollektiivisia sovintoratkaisuja koskevasta lainsäädännöstä (WCAM), jonka mukaisesti suoria neuvotteluja voidaan käydä samaan aikaan, kun oikeudenkäynti on vireillä. Eräässä vastauksessa mainitaan, että kymmenestä kollektiivisesta vahingonkorvauskanteesta, jotka jokin kuluttajaryhmä on nostanut Ranskassa lokakuussa 2014 hyväksytyn lainsäädännön tultua voimaan, kaksi on päättynyt sovintoratkaisuun (joka on myöhemmin vahvistettu tuomioistuimessa). Samansuuntaisia tuloksia on saatu myös Ruotsissa ja Suomessa sekä myös Belgiassa, jossa tuomioistuin vahvisti äskettäin matkustajien oikeuksiin liittyvässä kuluttajariidassa saavutetun sovintoratkaisun.

antamassa uutta lainsäädäntöä, monissa jäsenvaltioissa tuomioistuimen ulkopuoliset kollektiiviset riidanratkaisumenettelyt eivät ole käytössä vahingonkorvauskanteissa.

2.3.3 Asianajajien palkkiot

Suosituksessa säädetään, että asianajajien palkkiot ja niiden laskutapa eivät saa kannustaa panemaan vireille riita-asioita, jotka ovat jonkin osapuolen edun vastaisia. Erityisesti olisi kiellettävä ehdolliset palkkiot, joihin liittyy riski tällaisten kannustinten luomisesta. Jos tällaiset palkkiot poikkeuksellisesti sallitaan, olisi annettava tarvittavat säännökset niiden soveltamisesta kollektiivisissa oikeudenkäyntimenettelyissä ottaen huomioon kantajaosapuolen jäsenten oikeuden täysimääräiseen korvaukseen.[47]

Yleensä asianajajien palkkioita ei säännellä jäsenvaltioissa tapauksen luonteen, kuten kollektiivisen vahingonkorvauskanteen, mukaan.

Yhdeksän jäsenvaltiota (BG, CY, CZ, DE, EL, PL, SI, ES, UK) sallii jonkinlaisen ehdollisen palkkion. Asianajajalle maksettava summa vaihtelee 15 prosentista (Slovenian vireillä olevan lainsäädännön mukaan) 50 prosenttiin korvauksen määrästä (Yhdistynyt kuningaskunta). Kaikissa näissä jäsenvaltioissa, Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta, näyttää olevan erityissäännöksiä tällaisen korvauksen käytöstä ryhmäkanteiden yhteydessä. Merkittävä poikkeus tähän sääntöön on Yhdistyneen kuningaskunnan kilpailulainsäädäntö, jonka mukaan ehdolliset palkkiosopimukset eivät ole sallittuja opt-outiin perustuvissa kilpailuoikeudenkäynneissä. Slovenian lainsäädäntöehdotuksessa säädetään nimenomaisesti, että ehdollisia palkkioita voidaan käyttää ryhmäkanteiden yhteydessä.

On syytä huomata, että kaikkien ehdollisten palkkiolajien ei voida katsoa rohkaisevan oikeudenkäynnin vireillepanoon osapuolten etujen vastaisesti. Esimerkiksi Saksassa ehdolliset palkkiot ovat sallittuja vain poikkeustapauksissa, kun väitetty uhri on varaton tai pystyy ajamaan kannetta ainoastaan ehdollisen palkkiojärjestelyn avulla. Toisaalta suuret ehdolliset palkkiot, jotka ovat käytössä Yhdistyneessä kuningaskunnassa (enintään 50 prosenttia korvauksen määrästä) ja Espanjassa (enintään 33 prosenttia) näyttävät todennäköisemmin johtavan tarpeettomiin oikeudenkäynteihin.

Jotkin muut jäsenvaltiot sallivat tulospalkkiot, jotka perustuvat oikeudenkäynnin lopputulokseen, ja vastaavasti palkkion pienentämisen, jos tiettyjä tavoitteita ei saavuteta (AT, BE, FR, IT, LT, LU, PL, SE). Näiden kahden palkkiojärjestelmän suurin ero on se, että tulospalkkiojärjestelmässä asianajaja saa maksun, vaikka hän häviäisi jutun, mutta hänelle maksetaan lisäpalkkio, jos hän voittaa. Ehdollista palkkiota taas ei makseta lainkaan, ellei asianajaja voita kannetta. Vaikka tulospalkkiot eivät sinänsä kannusta tarpeettomiin oikeudenkäynteihin eikä suosituksessa myöskään vaadita niiden kieltämistä, ne voivat joissakin olosuhteissa tuottaa samantapaisia vaikutuksia. Ne voivat rohkaista ajamaan epärealistisiin korvausvaatimuksiin perustuvia tarpeettomia kanteita erityisesti silloin, kun palkkio lasketaan prosentteina korvauksen määrästä. Sitä vastoin kiinteämääräinen tulospalkkio ei todennäköisesti kannusta aggressiivisiin oikeustoimiin.

[47] Komission suosituksen 29 ja 30 kohta.

Kannanottopyynnön yhteydessä kaksi vastaajaa Alankomaista ja Suomesta mainitsi asianajajien palkkiot ongelmallisiksi ei niinkään silloin, kun ne perustuvat ehdollisiin palkkioihin, vaan tekijänä, joka osaltaan lisää kollektiivisten oikeudenkäyntien kustannuksia erityisesti silloin, kun häviäjä maksaa kaikki oikeuskulut. Yksi vastaaja Yhdistyneestä kuningaskunnasta mainitsi esimerkkitapauksen, jossa kansallinen tuomioistuin katsoi, että ryhmäkanne, jota ajoi ehdollisella palkkiosopimuksella toimiva asianajotoimisto, oli oikeuskeinojen väärinkäyttöä. Sama vastaaja korosti asianajajien tai kolmansien rahoittajaosapuolten suuria ansaintamahdollisuuksia ongelmana erityisesti opt-out-järjestelmissä, joissa on vaikeaa saada korvausta vahinkoa kärsineille henkilöille, koska sen selvittäminen, kuuluvatko tällaiset henkilöt tiettyyn korvaukseen oikeutettujen ryhmään, käy kalliiksi.

Voidaan todeta, että suosituksella on ollut varsin vähäinen vaikutus jäsenvaltioiden lakimiesten palkkioihin. Jäsenvaltiot, jotka ovat antaneet uutta lainsäädäntöä suosituksen jälkeen, eivät kuitenkaan ole ottaneet käyttöön ehdollisia palkkioita, lukuun ottamatta Sloveniaa, jonka vireillä olevassa, ryhmäkanteita koskevassa lainsäädäntöehdotuksessa säädetään tällaisista palkkioista. Asianajajien palkkiojärjestelmä näyttää olevan osa jäsenvaltioiden kansallisia prosessioikeuden perinteitä. Ei ole näyttöä siitä, että palkkiojärjestelmien muuttamista olisi harkittu ryhmäkanteita koskevien erityisongelmien ratkaisemiseksi.

2.3.4 Rankaisevat vahingonkorvaukset

Suosituksessa kehotetaan kieltämään sellaiset rankaisevat vahingonkorvaukset ja muut palkkiot, jotka ylittävät korvaukset, jotka olisi saatu erillisillä kanteilla.[48]

Liiallisten korvausten maksaminen rankaisevina vahingonkorvauksina on yleensä vierasta useimpien jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmille. Vastauksissa kannanottopyyntöön ei paljastunut yhtään sellaista tapausta, jossa rankaisevia vahingonkorvauksia olisi vaadittu tai myönnetty ryhmäkanteissa. Tämän perusteella kollektiivisiin oikeussuojakeinoihin ei tarvitse soveltaa erityissääntöjä.

Vain kolmessa jäsenvaltiossa sallitaan jonkinlainen rankaiseva vahingonkorvaus, mutta vain tarkkaan rajatuissa tapauksissa. Esimerkiksi Kreikassa on käytössä rankaisevan vahingonkorvauksen kaltainen rahallinen korvaus aineettomista vahingoista kuluttaja-asioihin liittyvissä edustajakanteissa. Irlannissa rankaisevat vahingonkorvaukset ovat yleensä harvinaisia[49], ja ne rajoittuvat yleensä yleiseen järjestykseen liittyviin syihin. Englannin ja Walesin oikeusjärjestelmässä rankaisevia vahingonkorvauksia voidaan myöntää hyvin harvinaisissa tilanteissa, joissa vastaajan on täytynyt tietää toimivansa laittomasti ja hän on jatkanut tällaista toimintaa siinä toivossa, että toiminnasta saatava voitto ylittäisi vahingonkorvaukset, jotka hän saattaisi joutua maksamaan toiminnasta kärsineille. Rankaisevia vahingonkorvauksia ei kuitenkaan ole saatavilla kilpailumekanismissa, joka on otettu käyttöön

[48] Komission suosituksen 31 kohta.

[49] Vahingonkorvausvaatimuksia koskevien kollektiivisten oikeussuojakeinojen puuttuessa rankaisevat vahingonkorvaukset eivät ole olleet merkityksellisiä tällä alalla.

suosituksen antamisen jälkeen vahingonkorvauskanteita kartelliasioissa koskevan direktiivin[50] nojalla.

Voidaan todeta, että useimmissa jäsenvaltioissa ei myönnetä rankaisevia vahingonkorvauksia joukkovahinkotilanteissa. Vakiintunut käytäntö perustuu näissä jäsenvaltioissa sovellettavan romaanis-germaanisen oikeusjärjestelmän periaatteisiin.

2.3.5 Jatkokanteet

Suosituksessa kehotetaan jäsenvaltioita sisällyttämään lainsäädäntöönsä sääntö, jonka mukaan asiassa, jonka käsittely on vireillä viranomaisessa, olisi voitava nostaa yksityiskanne vasta viranomaismenettelyjen päätyttyä. Jos viranomaismenettely käynnistetään vasta yksityiskanteen nostamisen jälkeen, tuomioistuimen, jossa kanne on vireillä, olisi voitava keskeyttää asian käsittely odottaakseen viranomaisen lopullista päätöstä asiassa. Määräajan tai vanhentumisajan päättyminen ennen kuin viranomainen antaa lopullisen päätöksensä ei saisi estää osapuolia hakemasta korvausta yksityiskanteella.[51]

Menettelyn tehokkuuteen ja oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä vahingonkorvauskanne voi olla tehokkaampi, jos se pannaan vireille tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen (esim. kilpailuviranomainen) käsittelyn päättymisen jälkeen. Viranomaisen päätöksen odottaminen ei kuitenkaan saisi johtaa siihen, että potentiaaliset kantajat menettävät oikeuden saattaa asia vireille esimerkiksi määräajan tai vanhentumisajan päättymisen vuoksi.

Tätä koskevia pakottavia unionin oikeussääntöjä on vain kilpailuoikeuden alalla. Vahingonkorvauskanteita kartelliasioissa koskevan direktiivin mukaisesti kilpailusääntöjen rikkomisen toteamista koskevassa kansallisen kilpailuviranomaisen tai muutoksenhakutuomioistuimen lopullisessa päätöksessä katsotaan olevan peruuttamattomasti vahvistettu sellaisten kansallisten jatkokanteiden osalta, joilla haetaan vahingonkorvausta, ja sitä pidetään ainakin alustavana näyttönä muissa jäsenvaltioissa nostetuissa jatkokanteissa. Direktiivissä säädetään myös vanhentumisaikojen keskeytymisestä. Keskeytymistä sovelletaan ryhmäkanteisiin silloin, kun ne ovat mahdollisia, mutta jäsenvaltioiden ei edellytetä säätävän ryhmäkanteiden käyttöön ottamisesta kansallisessa oikeusjärjestelmässään.

Kieltokannedirektiivissä ei ole säännöksiä kuluttajariitoja koskevista jatkokanteista. Useimmissa jäsenvaltioissa kieltomääräyksellä on vaikutusta vain asianosaisiin. Toimivuustarkastusta tukevan selvityksen mukaan tämä aiheuttaa ongelmia menettelyn tehokkuuden kannalta, koska yksittäiset kuluttajat, jotka vaativat vahingonkorvausta kieltomääräykseen johtaneen rikkomuksen perusteella, joutuvat uudelleen näyttämään rikkomuksen toteen. Tämä puolestaan lisää oikeudenkäyntiin liittyvää riskiä ja sekä heidän omia kulujaan että koko tuomioistuinlaitokselle aiheutuvia kustannuksia. Tämän vuoksi selvityksessä todetaan, että sekä yksilöllisissä että kollektiivisissa (silloin kun ne ovat käytössä) jatkokanteissa olisi voitava hakea

[50] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/104/EU, annettu 26 päivänä marraskuuta 2014, tietyistä säännöistä, joita sovelletaan jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin kilpailuoikeuden säännösten rikkomisten johdosta kansallisen lainsäädännön nojalla nostettuihin vahingonkorvauskanteisiin (EUVL L 349, 5.12.2014, s. 1).
[51] Komission suosituksen 33 ja 34 kohta.

kieltomääräystä ja että jatkokanteen vanhentumisaika olisi keskeytettävä kieltomääräystä koskevan lopullisen päätöksen antamiseen saakka.

Tanskassa, Belgiassa ja Italiassa on mahdollista vedota kieltomääräykseen kuluttajariitaan liittyvässä kollektiivisessa jatkokanteessa. Bulgariassa voidaan nostaa kollektiivinen horisontaalinen kanne. Alankomaissa jatkokanteet ovat mahdollisia, eivät niinkään lain vaan oikeuskäytännön perusteella.

Kannanottopyyntöön saatujen vastausten mukaan jatkokanteita käytetään useimmiten kilpailuoikeudellisissa asioissa, joissa vahingonkorvauskanne nostetaan sen jälkeen, kun viranomainen on tehnyt kilpailulainsäädännön rikkomista koskevan päätöksensä. Tällaisia tapauksia on esiintynyt Alankomaissa, Suomessa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Esimerkiksi Suomessa on ratkaistu mielenkiintoinen rahoituspalvelualaa koskeva kuluttajariita, jossa kuluttajajärjestö ja vastaaja kävivät tuloksekkaasti suoria neuvotteluja sen jälkeen, kun rikkomusta koskeva hallinnollinen päätös ja tuomioistuimen tuomio oli annettu.

Edellä olevasta voidaan päätellä, että suositus on pantu täytäntöön jäsenvaltioiden lainsäädännössä vain hyvin vähäisessä määrin. Vaikka kollektiiviset jatkokanteet ovat mahdollisia useissa jäsenvaltioissa, ei ole näyttöä siitä, että suosituksen periaatteita viranomaisen päätöksen asettamisesta etusijalle ja vanhentumisajasta olisi noudatettu.[52] Näin ollen tällaiset jatkokanteet voivat vaikuttaa kantajien oikeuteen saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska suosituksesta huolimatta määrä- tai vanhentumisaikaa koskevia erityisiä sääntöjä ei ole annettu.

2.3.6 Ryhmäkanteita koskeva rekisteri

Suosituksessa kehotetaan laatimaan kollektiivisia kanteita koskeva kansallinen rekisteri ja tiedottamaan keinoista, jotka ovat käytettävissä vahingonkorvauksen saamiseksi, tuomioistuinten ulkopuoliset menettelyt mukaan lukien. Lisäksi olisi varmistettava eri kansallisiin rekistereihin koottujen tietojen yhdenmukaisuus ja rekisterien yhteentoimivuus.[53]

Tämä periaate otettiin käyttöön suosituksessa erityisesti siksi, että opt-in-periaatetta on mahdollista soveltaa vain silloin, kun vireillä olevasta riita-asiasta on saatavilla tietoa ja asianomaiset voivat siten päättää, liittyäkö vireillä olevaan oikeudenkäyntiin. Tarve on vieläkin pakottavampi rajat ylittävissä tilanteissa, joissa ulkomaista yleisöä ei aina saavuteta kansallisilla tiedotusmenetelmillä.

Tätä periaatetta ei yleensä noudateta jäsenvaltioiden kollektiivisen oikeussuojan järjestelmissä. Ainoastaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa on kansalliset rekisterit ryhmäkanteista ja kilpailukanteista. Slovenia aikoo ottaa tällaisen rekisterin käyttöön uudessa kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevassa lainsäädännössään. Voidaan siis todeta, että suositus ei ole vaikuttanut juuri lainkaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöön.

[52] Asia jää direktiivin 2014/104/EU soveltamisalan ulkopuolelle siltä osin kuin jäsenvaltiot sallivat kollektiiviset jatkokanteet kilpailulainsäädännön alalla.
[53] Komission suosituksen 35–37 kohta.

3 PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET

Suosituksen mukaiset, asianmukaisesti suunnitellut ja tasapainoiset kollektiiviset oikeussuojakeinot edistävät unionin lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien tehokasta suojaa ja täytäntöönpanoa, koska ”perinteiset” oikeussuojakeinot eivät aina ole riittävän tehokkaita.

Jos ei ole käytettävissä selkeää, oikeudenmukaista, avointa ja helposti saatavilla olevaa kollektiivista oikeussuojamekanismia, on erittäin todennäköistä, että kokeillaan muita keinoja vaatia vahingonkorvausta. Tällaiset keinot ovat usein alttiita väärinkäytölle, millä on epäsuotuisaa riita-asian kummankin osapuolen kannalta.

Useissa tapauksissa asianomaiset, jotka eivät pysty yhdistämään voimiaan hakeakseen vahingonkorvausta ryhmäkanteella, luopuvat perustelluista vaateistaan kokonaan, koska erillisten kanteiden ajaminen olisi liian raskasta.

Suosituksessa asetetaan tavoitetaso ja määritellään periaatteet, joiden pohjalta voidaan luoda kollektiivisten oikeussuojakeinojen eurooppalainen malli. Suosituksen antamisen aikoihin monet sen osatekijät oli jo otettu osaksi useimpien jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiä. Tosin oli pieni ryhmä jäsenvaltioita, jolle koko kollektiivisten oikeussuojakeinojen käsite oli tuolloin vielä vieras. Sen vuoksi suosituksen vaikutuksia olisi tarkasteltava kahdesta eri näkökulmasta: toisaalta kiintopisteenä oikeussuojan saatavuuden helpottamisesta ja perusteettomien oikeudenkäyntien ehkäisemisestä käytävissä keskusteluissa ja toisaalta konkreettisena kannustimena jäsenvaltioille antaa suosituksessa esitettyjä periaatteita noudattavaa lainsäädäntöä.

Ensin mainittu näkökulma on antanut arvokkaan panoksen keskustelun herättämiseen koko EU:ssa. Se tarjoaa myös perustan pohdinnalle siitä, miten esimerkiksi kantajaosapuolen perustaminen tai oikeudenkäynnin rahoittaminen voidaan parhaiten toteuttaa siten, että varmistetaan tasapaino oikeussuojan saatavuuden ja väärinkäytösten estämisen välillä.

Lainsäädäntöön sisällyttämisen osalta jäsenvaltioiden lainsäädännön kehityksen analyysi sekä kannanottopyyntöön saadut vastaukset osoittavat, että suosituksen täytäntöönpano on ollut melko vähäistä. Kollektiivisten oikeussuojakeinojen saatavuudessa sekä niiden väärinkäyttöä torjuvien toimenpiteiden toteuttamisessa on edelleen suuria eroja EU:n jäsenvaltioiden välillä. Suosituksen vaikutukset näkyvät kahdessa jäsenvaltiossa (Belgia ja Liettua), joissa on annettu uutta lainsäädäntöä sen hyväksymisen jälkeen, Sloveniassa, jossa uusi laki on vireillä, ja jossain määrin kahdessa jäsenvaltiossa (Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta), joissa lainsäädäntöä on muutettu vuoden 2013 jälkeen.

Muutosten vähäisyyden vuoksi suosituksessa esitettyjen periaatteiden tarjoamaa mahdollisuutta helpottaa oikeussuojan saatavuutta ja siten parantaa sisämarkkinoiden toimivuutta ei ole vielä hyödynnetty läheskään täydessä mitassa. Yhdeksässä jäsenvaltiossa ei vieläkään ole säädetty mahdollisuudesta nostaa kollektiivinen vahingonkorvauskanne suosituksessa määritellyissä joukkovahinkotilanteissa. Sitä paitsi joissakin jäsenvaltioissa tällaisen kanteen nostaminen on tosin muodollisesti mahdollista, mutta käytännössä asianosaiset eivät käytä sitä, koska kansallisen lainsäädännön ehdot ovat liian tiukkoja, menettely on liian hidas tai kustannuksia pidetään kohtuuttomina suhteessa kanteen nostamisesta odotettavissa oleviin hyötyihin. Lisäksi vastauksista kannanottopyyntöön käy ilmi, että joissakin tapauksissa kollektiiviset oikeustoimet voidaan kätevästi välttää tuomioistuimen ulkopuolella tehdyn sovintoratkaisun avulla tai hallinnollisen asian yhteydessä jatkokanteen nostamisella. Tämä osoittaa tehokkaiden

tuomioistuimen ulkopuolisten riitojenratkaisumenettelyjen merkityksen, jota korostetaan myös suosituksessa.

Vaikka suosituksessa on horisontaalinen ulottuvuus, joka perustuu siihen, että joukkovahinko voi tapahtua monilla eri aloilla, ne konkreettiset oikeustapaukset, joista vastauksissa on kerrottu, kuten autojen päästöihin liittyvä tapaus, osoittavat selvästi, että kuluttajien yhteisten etujen kannalta olennaisia ovat ne EU-oikeuden alat, joilla kollektiivisia oikeussuojakeinoja on parhaiten saatavilla, joilla kanteita nostetaan useimmin tai joilla ryhmäkanteen nostamismahdollisuuden puuttuminen on merkityksellisintä. Kyseisillä aloilla on olemassa sitovia ja arvokkaaksi osoittautuneita EU:n sääntöjä, jotka koskevat kollektiivisten oikeussuojakeinojen kieltomääräysaspektia. Kieltokannedirektiivissä säännellään oikeutettujen yksikköjen, erityisesti sellaisten voittoa tavoittelemattomien järjestöjen tai julkisyhteisöjen ajamia edustajakanteita, joiden suhteen huoli siitä, että kanteita rahoittavien kolmansien osapuolten voitontavoittelu johtaa perusteettomiin oikeudenkäynteihin, vaikuttaa aiheettomalta.

Kannanottopyyntöön saadut vastaukset vahvistavat tätä kuvaa. Kuluttajajärjestöt puoltavat vahvasti EU:n laajuisia toimia, kun taas yrittäjäjärjestöt ovat huolissaan EU:n toiminnasta kuluttaja-asioiden alalla. Ne viittaavat suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin ja kehottavat komissiota keskittymään lainsäädännön noudattamisen valvontaan tai vaihtoehtoisen ja verkkovälitteisen riidanratkaisun tai vähäisiin vaatimuksiin sovellettavan menettelyn soveltamisesta vahingonkorvausasioihin.

Tässä tilanteessa komissio aikoo

- edistää vuoden 2013 suosituksessa esitettyjä periaatteita kaikilla aloilla, jotta voidaan toisaalta parantaa kollektiivisten oikeussuojakeinojen saatavuutta kansallisessa lainsäädännössä ja siten myös yleisen oikeussuojan saatavuutta, ja toisaalta säätää tarvittavista suojatoimista perusteettomia oikeudenkäyntejä vastaan;
- tehdä lisäanalyysejä joistakin suosituksen osa-alueista, joilla on keskeinen merkitys väärinkäytösten estämisessä ja kollektiivisten oikeussuojakeinojen turvallisen käytön varmistamisessa muun muassa ryhmäkanteiden rahoituksen osalta, jotta saadaan tarkempi käsitys toimien suunnittelusta ja käytännön toteutuksesta;
- toteuttaa tämän, vuoden 2013 suositusta koskevan arvioinnin jatkotoimia osana komission vuoden 2018 työohjelmassa[54] ilmoitettua tulevaa aloitetta ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” kiinnittäen erityistä huomiota korvausoikeutta ja lainvalvontaa koskevien kieltomääräysdirektiivin näkökohtien vahvistamiseen**.**

[54] COM(2017) 650 final.