

Kuluttajariitalautakunnan toiminnan kehittämistarpeet

Selvityshenkilön raportti



Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:4

Kuluttajariitalautakunnan toiminnan kehittämistarpeet

Selvityshenkilön raportti

Irene Luukkonen

Oikeusministeriö Helsinki 2024

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-999-7

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Kuluttajariitalautakunnan toiminnan kehittämistarpeet Selvityshenkilön raportti

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:4	Teema	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö	
Tekijä/t Kieli	Irene Luukkonen suomi	Sivumäärä 106

Tiivistelmä

Oikeusministeriön teettämän selvityksen tarkoituksena on arvioida kuluttajariitalautakunnan (KRIL) toiminnan kehittämistarpeita.

Selvityshenkilö esittää kuluttajariitalautakunnan menettelytapoihin useita muutoksia. Selvityksessä esitetään vireille tuleville riita-asioille valmisteluyksikön perustamista ja monia erilaisia konkreettisia tehostustoimia. Lautakunnan sisäisiä menettelytapoja koskevien ehdotusten lisäksi selvityshenkilö esittää kartoitettavaksi kuluttajaneuvonnan ja kuluttajariitalautakunnan samaan organisaation sijoittamisen mahdollisuutta. Kuluttajaneuvonta on kuluttajariitalautakunnan tärkein sidosryhmä, joka vaikuttaa merkittävästi lautakuntaan tuleviin riita-asioihin.

Kuluttajariitalautakunnan vuosikymmeniä kestäneen ruuhkan taltuttamiseksi selvityshenkilö esittää lautakunnan toimialueen supistamista. Tämä voisi ADR-direktiivin säännösten estämättä tapahtua siten, että lautakunnan toimialueesta poistettaisiin yksityishenkilöiden väliset riita-asiat. Tämän ehdotuksen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon oikeusministeriössä vireillä olevan mahdollisen pienriitamenettelyä koskevan sääntelyn lieventävät vaikutukset.

Selvityshenkilö ehdottaa kuluttajariitalautakunnan toimialueen supistamista myös niin, että päällekkäisyys toisen ADR-elimen (FINE lautakuntineen) kanssa poistetaan. Selvityshenkilö ehdottaa edelleen kartoitettavaksi, olisiko mahdollista perustaa uusia ADR-elimiä nk. public-private-periaatteella kuluttajariitalautakunnan ruuhkatilanteen pysyväisluonteiseksi järjestämiseksi ja käsittelyaikojen olennaiseksi lyhentämiseksi.

Asiasanat kuluttajariitalautakunta, kuluttajaneuvonta, riita-asiat, kuluttajapalvelut, kehittämishankkeet, kuluttajaoikeus

ISBN PDF	978-952-400-999-7	ISSN PDF	2490-0990
Asianumero	VN/25911/2023	Hankenumero	OM128:00/2023

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-999-7>

Utvecklingsbehoven i konsumenttvistenämndens verksamhet Utredarens rapport

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2024:4		Tema	Utredningar och anvisningar
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Irene Luukkonen		
Språk	finska	Sidantal	106

Referat

Syftet med den utredning som justitieministeriet låtit göra är att bedöma vad som behöver utvecklas i konsumenttvistenämndens verksamhet.

Utredaren föreslår flera ändringar i konsumenttvistenämndens förfaranden. I utredningen föreslås att det inrättas en beredningsenhet för de tvistemål som inleds och att det vidtas flera konkreta effektiviseringsåtgärder. Utöver de förslag som gäller nämndens interna förfaranden föreslår utredaren en kartläggning av möjligheterna att placera konsumentrådgivningen och konsumenttvistenämnden i samma organisation. Konsumentrådgivningen är konsumenttvistenämndens viktigaste intressegrupp och påverkar i betydande grad de tvistemål som kommer in till nämnden.

Det har anhopats ärenden hos konsumenttvistenämnden i flera årtionden och utredaren föreslår att nämndens verksamhetsområde ska minskas för att minska anhopningen. Trots bestämmelserna i ADR-direktivet kan detta ske så att tvistemål mellan privatpersoner stryks från nämndens verksamhetsområde. Vid bedömningen av detta förslag bör man beakta de förmildrande effekterna av den eventuella reglering som är anhängig vid justitieministeriet och rör småtvisteförfarande.

Utredaren föreslår också att konsumenttvistenämndens verksamhetsområde ska minskas, så att överlappningen med ett annat ADR-organ (Försäkrings- och finansrådgivningen och dess nämnder) försvinner. Utredaren föreslår även en kartläggning av möjligheterna att inrätta nya ADR-organ enligt den så kallade public-private-principen för att permanent ordna anhopningen av ärenden vid konsumenttvistenämnden och förkorta behandlingstiderna.

Nyckelord konsumenttvistenämnden, konsumentrådgivning, konsumenttjänster, utvecklingsprojekt, konsumenträtt, tvistemål

ISBN PDF 978-952-400-999-7

Ärendenummer VN/25911/2023

ISSN PDF 2490-0990

Projektnummer OM128:00/2023

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-999-7>

Development Needs in the Activities of the Consumer Disputes Board Rapporteur's Report

Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2024:4	Subject	Reports and guidelines
Publisher	Ministry of Justice, Finland	
Author(s)	Irene Luukkonen	
Language	Finnish	Pages 106

Abstract

This report, commissioned by the Ministry of Justice, assesses the needs to develop the activities of the Consumer Disputes Board.

The rapporteur proposes several changes to the procedures of the Consumer Disputes Board. It is proposed that a specific preparatory unit for new disputes brought before the Board be established and that a number of concrete measures to improve efficiency be taken. In addition to the proposals concerning the Board's internal procedures, the rapporteur also proposes that the possibility of bringing the Consumer Advisory Services and the Consumer Disputes Board under the same organisation be examined. The Consumer Advisory Services is the most important stakeholder of the Consumer Disputes Board, and it has a significant effect on which disputes are referred to the Board for consideration.

To tackle the backlog that has lasted for decades, the rapporteur proposes that the area of responsibility of the Consumer Disputes Board be limited. This could be implemented, notwithstanding the provisions of the ADR Directive, by excluding disputes between private individuals from the Board's area of responsibility. When assessing this proposal, the workload-reducing effects of the legislation concerning the small claims procedure, being prepared at the Ministry of Justice, should be taken into account.

The rapporteur also proposes limiting the area of responsibility of the Consumer Disputes Board by eliminating any overlaps with the activities of the other ADR entity (the Finnish Financial Ombudsman Bureau FINE and its boards). The rapporteur further proposes that it should be examined whether new ADR entities based on the so-called public-private partnership principle could be established in order to find a permanent solution to the backlog of the Consumer Disputes Board and to significantly shorten the processing times.

Keywords Consumer Disputes Board, consumer advisory services, consumer services, development projects, consumer law, civil matters

ISBN PDF	978-952-400-999-7	ISSN PDF	2490-0990
Reference number	VN/25911/2023	Project number	OM128:00/2023

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-999-7>

Sisältö

Esipuhe	9
1 Johdanto	11
1.1 Toimeksianto	11
1.2 Selvityksen rakenne	12
2 Taustaa kuluttajariitalautakunnan kehittämistarpeelle	13
2.1 Kuluttajariitalautakunta edistää oikeuden saatavuutta.....	13
2.2 Käsiteltävien asioiden ruuhkautuminen ja pitkät käsittelyajat	14
2.3 Kuluttajariitalautakuntaa koskevia merkittäviä ehdotuksia ja lainsäädäntömuutoksia	15
2.4 Riidanratkaisun joutuisuus on turvattu useilla säännöksillä.....	19
3 Vaihtoehtoinen riidanratkaisu eli ADR	21
3.1 Suomen ADR-elimet.....	21
3.2 ADR-direktiivin soveltamisala ja kuluttajariitalautakunnan toimivalta.....	22
3.3 Asian käsittelyä kuluttajariitalautakunnassa koskevat säännökset	24
3.4 ADR-direktiivin mahdollistamia menettelytapoja, joita ei Suomessa ole otettu käyttöön.....	27
3.5 ADR-direktiiviä koskevat uudistusehdotukset.....	27
4 Kuluttajariitalautakunta suhteessa muihin riidanratkaisumenettelyihin	30
4.1 Oikeudenkäynti	30
4.1.1 Viime aikojen merkittäviä hankkeita oikeudenkäytön kehittämiseksi.....	31
4.1.2 Pienriitamenettely.....	32
4.2 Suomen muut ADR-elimet.....	35
4.2.1 Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunta	37
5 Kuluttajariitalautakunta suhteessa muihin kuluttajaviranomaisiin	38
5.1 Kuluttajaneuvonta, KKV ja kuluttaja-asiamies	38
5.2 Euroopan kuluttajakeskus	40

6	Muut pohjoismaat ja Viro – hieman vertailua	41
6.1	Ruotsi	42
6.1.1	Yleistä Ruotsin ADR-elimistä	42
6.1.2	Allmänna reklamationsnämnden eli ARN	42
6.1.3	Kuluttajaneuvonta Ruotsissa	45
6.2	Tanska	45
6.3	Norja	50
6.4	Islanti	51
6.5	Viro	52
7	Kuluttajariitalautakunta tilastotietojen valossa; prosessi yleisellä tasolla	54
7.1	Saapuneet ja ratkaistut asiat	54
7.2	Saapuneet ja ratkaistut asiat sekä vuotuiset määrärahat	55
7.3	KRIL-prosessi yleisellä tasolla; vuoden 2023 luvut	57
7.4	Pysyvä lisäys määrärahoihin vuodesta 2024 alkaen	60
8	Kuulemiset	61
9	Johtopäätöksiä	67
9.1	Yleistä	67
9.2	Kuluttajariitalautakunnan toimivallan tarkoituksenmukaisuus suhteessa muihin riidanratkaisumenettelyihin ja -eliimiin	72
9.2.1	Oikeudenkäynti, erityisesti harkittavana oleva pienriitamenettely	72
9.2.2	Kuluttajariitalautakunta ja muut Suomen ADR:t	73
9.3	Maavertailu: Pohjoismaat ja Viro	74
9.3.1	Ruotsin ARN	75
9.3.2	Määräaika valituksen tekemiselle, vähimmäis- ja enimmäisintressi, valitusmaksu	76
10	Ehdotukset	81
10.1	Kuluttajariitalautakunnan yhteistyö kuluttajaneuvojien kanssa	81
10.2	Kuluttajariitalautakunnan menettelytapoja koskevia ehdotuksia	83
10.2.1	Valmistelun organisointi	83
10.2.2	Määräaika valituksen tekemiselle	85
10.2.3	Ratkaisukokoonpano	85
10.2.4	Esittelijöiden pysyvyys ja laaja-alaisuus	86
10.2.5	Sivutoimiset esittelijät	87
10.2.6	Päätösten laatu	88
10.2.7	Tiedottaja ja verkkosivujen kehittäminen	88
10.3	Kuluttajariitalautakunnan toimialueen supistaminen	90
10.3.1	Vakuusasioiden hoitaminen riidanratkaisuelimessä	92
10.3.2	Rajojen täsmentäminen muihin ADR-eliimiin nähden	93
10.3.3	Yksityishenkilöiden väliset riita-asiat	94
10.3.4	Jonkin suuren asiaryhmän siirtäminen pois kuluttajariitalautakunnasta – niin sanottu Tanskan malli	96

11 Kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuositusten noudattaminen	99
12 Kooste ehdotuksista	102
Liite. Luonnos kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 2, 3 ja 14 §:n muuttamiseksi.....	103
Lähteet.....	105

ESIPUHE

Kuluttajariitalautakunta on ollut yhteiskuntamme tärkeä kuluttaja-asioiden oikeus-suojaelin jo lähes 50 vuoden ajan. Lautakunta on maksuton, helposti lähestyttävä ja asiantunteva elin yksittäiselle kuluttajalle ja elinkeinonharjoittajalle heidän välisensä asian ratkaisijana. Lautakunta on myös yhteiskunnan kannalta merkittävä elin. Se tasapainottaa mahdollista oikeussuhteiden välistä epätasapainoa ja osaltaan luo luottamusta markkinoiden toimivuuteen.

Kuluttajariitalautakunnan puolueettomuus ja maksuttomuus ovat tehneet siitä attraktiivisen riidanratkaisuelimen, jonka tehtäväkenttää on laajennettu vuosikymmenten mittaan aina kulloisenkin selviömäisen tarpeen mukaan. Viimeinen lautakuntaa koskenut iso muutos oli tehokkuusvaatimuksen lisääminen ADR-direktiivin implementoinnilla vuoden 2016 alussa. Tehtäväkentän laajentuminen on ajan mittaan aikaansaanut lautakunnan ruuhkautumisen ja jumiutumisen pitkien käsittelyaikojen vangiksi. Käsittelyn joutuisuuden saavuttaminen takaisin vaatii suuria ponnisteluja.

Ottaen huomioon lautakunnan historiasta saatavan tiedon, että saapuneiden asioiden määrä vääjäämättä nousee, ja tiedostaen ratkaisumäärien kasvun mahdollisuuksien rajat, olen päätenyt esittämään menettelytapoja koskevien uudistusten lisäksi selvitettäväksi joidenkin organisaation rajoja ja tehtäviä koskevien muutosten toteuttamisen. Tällaisia järeämpiä muutoksia edeltävästi ehdotetaan vähäisempiä muutoksia.

Ensimmäisenä isona muutoksena ehdotan selvitettäväksi kuluttajaneuvonnan ja riidanratkaisun yhdistämisen samassa organisaatiossa toimivaksi. Tämäntyyppisestä järjestelystä on esimerkiksi Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINellä esittänyt yli viisikymmentävuotisen toiminnan ajalta vahvat synergiaedut. Toinen periaatteellinen jatkossa selvitettävä ehdotus on kuluttajariitalautakunnan toimialueen rajoittaminen esimerkiksi joiltakin ADR-direktiivin pakottavuuden ulkopuolelle jääviltä osin. Vaihtoehtoinen, selvitettäväksi ehdotettava toimintatapa olisi lisätä ADR-elinten lukumäärää eräänlaista public-private-periaatetta hyväksi käyttäen ja tämän avulla kaventaa lautakunnan työtaakkaa tehokkuuden saavuttamiseksi.

Toimialuetta on helppo ajan oloon laajentaa. Nyt on kuitenkin kaventamisen paikka. Sidosryhmäkuulemisten perusteella täydellisen yksimielisyyden saavuttaminen toiminnan riittäväksi tehostamiseksi voi olla haastavaa – kuten usein pakon sanelemissa tilanteissa on laita – mutta jos on mahdollista saavuttaa ratkaisu, joka tehostaa toimintaa ja lyhentää käsittelyaikoja ja jota sidosryhmät voivat sietää, on tulos onnistunut.

Tämän selvityksen ehdotusten tavoitteena on tehokas, edelleen maksuton ja nopeutensa takaisin saava kuluttajariitalautakunta, joka palvelee kuluttajia ja elinkeinoelämää korkeatasoisella ratkaisutoiminnalla ja tekee hyvää yhteistyötä sidosryhmiensä, erityisesti muiden kuluttajaviranomaisten ja ADR-elinten kanssa.

Kiitän lämpimästi selvitystyön vastuuhenkilö, hallitusneuvos Kirta Heineä, ydintaustaryhmääni yksikönpäällikkö Merja Muilua, yksikönpäällikkö Katri Kummoista ja neuvottelevaa virkamiestä Tuire Honkoa oikeusministeriöstä. Yhteistyö kanssanne on ollut korvaamatonta. Kiitän kuluttajariitalautakunnan puheenjohtajistoa, Pauli Ståhlbergiä ja Juho Kankkusta sekä virkamiehiä. Teiltä olen saanut ratkaisevasti dokumentteja, tietoa ja kanssanne on ollut ilo asioida. Samoin kiitän suuresti kaikkia kuluttajariitalautakunnan sidosryhmien edustajia. Teiltä olen saanut uusia näkökulmia ja inspiraatiota.

Espoossa maaliskuun 15. päivänä 2024

Irene Luukkonen

selvityshenkilö

varatuomari, toimitusjohtaja emerita

1 Johdanto

1.1 Toimeksianto

Oikeusministeriön antaman toimeksiannon tavoitteena on laatia selvitys kuluttajariitalautakunnan toiminnan kehittämistarpeista.

Toimeksiannon taustalla on pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan oikeuspalvelujen saatavuutta parannetaan arvioimalla kuluttajariitalautakunnan toiminnan kehittämistarpeet.

Tässä selvityksessä arvioidaan kuluttajariitalautakunnan asemaa osana erilaisten riidanratkaisumenettelyjen kokonaisuutta sekä sitä, miten kuluttajariitalautakunnan toimintaa tulisi kehittää erityisesti käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Pyrkimyksenä on kuluttajien oikeusturvan parantaminen, jossa ratkaisun saaminen kohtuullisessa ajassa on keskeisessä asemassa.

Annetun toimeksiannon mukaan selvityksessä

1. arvioidaan kuluttajariitalautakunnan toimivallan tarkoituksenmukaisuus suhteessa muihin riidanratkaisumenettelyihin. Tässä arviossa otetaan huomioon vireillä olevat muut kuluttajariitalautakunnan tehtäviin mahdollisesti vaikuttavat hankkeet.
2. arvioidaan mahdollisuuksia kehittää lautakunnan resurssien käyttöä, päätöksentekomenettelyä ja muita toimintatapoja siten, että asioiden käsittely lautakunnassa olisi mahdollisimman sujuvaa ja asioiden käsittely olisi mahdollista olennaisesti nykyistä lyhyemmässä ajassa. Tässä tarkoituksessa tarkastellaan muun muassa vaihtoehtoja erilaisiksi ratkaisukokoonpanoiksi sekä mahdollisuutta erityyppisten ja laajuisten ratkaisujen käyttöön riippuen siitä, missä kokoonpanossa asia ratkaistaan.
3. vertaillaan kuluttajariitojen ratkaisutoiminnan järjestämistä ja ratkaisukäytäntöjä erityisesti Pohjoismaissa ja Virossa sekä arvioidaan hyviksi todettujen ratkaisujen soveltuvuutta Suomeen ja kuluttajariitalautakunnan toimintaan.
4. esitetään perustellut ehdotukset kuluttajariitalautakunnan toimivaltaan kuuluvien riitojen ratkaisutoiminnan järjestämiseksi sekä lautakunnan toiminnan kehittämiseksi ja tehostamiseksi.

Selvityksessä otetaan huomioon kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin asettamat vaatimukset jäsenvaltioille.

Selvitystyön aikana on toimeksiannon mukaisesti kuultu tarkoituksenmukaisella tavalla keskeisiä toimijoita ja sidosryhmiä.

1.2 Selvityksen rakenne

Selvityksen rakenne on seuraava.

Luvussa 2 selvitetään kuluttajariitalautakuntaa koskevan lainsäädännön kehittyminen, riidanratkaisun ruuhkautuminen ja ratkaisutoiminnan nopeutta koskeva sääntely. Tavoitteena on antaa riittävän laaja perspektiivi selvitystyölle.

Vaihtoehtoinen riidanratkaisu eli ADR käydään läpi luvussa 3 alkaen Suomen ADR-elimistä. ADR-direktiivin asettamia vaatimuksia selvitetään ja arvioidaan niitä suhteessa kuluttajariitalautakunnan toimivaltaan. ADR-direktiivin vireillä olevat uudistushankkeet käydään läpi.

Luvussa 4 käydään läpi kuluttajariitalautakunnan suhdetta oikeudenkäyntiin ja erityisesti vireillä olevaan pienriitamenettelyä koskevaan oikeusministeriön hankkeeseen.

Luvussa 5 selvitetään kuluttajariitalautakunnan suhde tärkeimpiin sidosryhmiin.

Muiden Pohjoismaiden ja Viron ADR-riidanratkaisumenettelyt käydään läpi luvussa 6.

Kuluttajariitalautakunnan tapausmäärät pitkältä aikaväliltä ja KRIL-prosessi vuoden 2023 lukujen valossa käydään läpi luvussa 7. Näiden tietojen tarkoituksena on selvittää KRIL:n tämänhetkinen tilanne suhteessa aikaisempien vuosien tilanteisiin.

Selvitysprojektin aikana tehdyt kuulemiset käydään läpi pääpiirteittäin luvussa 8, minkä jälkeen esitetään johtopäätökset luvussa 9.

Luvussa 10 on ehdotukset. Luku 11 sisältää pohdinnat ja ehdotukset koskien kuluttajariitalautakunnan ratkaisujen noudattamista. Luvussa 12 on ehdotukset lyhyesti.

Liitteessä on luonnokset ehdotusten vaatimista pääasiallisista säännösmuutoksista.

Tämän jälkeen ovat käytetyt pääasialliset lähteet.

2 Taustaa kuluttajariitalautakunnan kehittämistarpeelle

2.1 Kuluttajariitalautakunta edistää oikeuden saatavuutta

Kuluttajavalituslautakunta aloitti toimintansa 1.9.1978 kuluttajansuojalainsäädännön tultua Suomessa voimaan. Samalla aloittivat toimintansa kuluttaja-asiamies, kunnallinen kuluttajaneuvonta ja markkinatuomioistuin. Kuluttajavalituslautakunnan perustamisen tarkoituksena oli luoda tuomioistuimelle vaihtoehtoinen, joustavasti ja nopeasti toimiva, asiantunteva kuluttajariitojen ratkaisuelin, jonka puoleen kuluttajat voisivat kääntyä helposti, vapaamuotoisesti ja kustannuksitta. Suomi oli edellä kävijä, jos sanottua kehitystä verrataan moniin muihin nykyisiin EU-maihin. Suomen 1970-luvulla kuluttajavalituslautakunnalle asetetuissa tavoitteissa on paljon samaa, mihin EU-tasolla pyrittiin kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetulla direktiivillä 2013/11/EU (jäljempänä ADR-direktiivi).

Kuluttajavalituslautakunta, sittemmin kuluttajariitalautakunta (jäljempänä myös KRIL) on kehittynyt merkittäväksi kuluttajariita-asioiden oikeussuojatieksi. Riita-asioiden nopealla ja sujuvalla selvittämisellä on sekä kuluttajan kannalta että yrityksen liiketoiminnan kannalta merkitystä. Kansantaloudellisesti lautakunta on edullinen tapa edistää markkinoiden toimivuutta. KRIL käsittelee vuosittain noin 6 000 asiaa, ja on siis merkittävä oikeuden saatavuutta edistävä riidanratkaisuelin. Joissakin riita-asioissa ratkaisujen periaatteellinen merkitys on paljon suurempi kuin yksittäisen riidan ratkaisu. Nimittäin elinkeinonharjoittajat toteuttavat aika ajoin jonkin KRIL:n yksittäisen, kahden osapuolen välisen riidan ratkaisua laajemmin. Ratkaisuilla voi olla laajempaa vaikutusta elinkeinonharjoittajien yleisiin toimintatavoihin.

KRIL tekee yhteistyötä kuluttajaneuvojien kanssa ja kuluttajaneuvojat voivat käyttää työvälineenään KRIL:n sisäistä ratkaisutietokantaa. KRIL:n toiminta on mediayhteys huomioon ottaen näkyvää, mikä on omiaan lisäämään riidanratkaisun vaikutavuutta. Myös elinkeinoelämän kannalta KRIL on luotettava ja edullinen tie ratkaista riitoja. Vaikka kuluttajan vastapuoli häviäisi riidan, oikeudenkäyntikuluriskiä ei ole

tuomioistuinmenettelyn tavoin. Suositusluonteisten ratkaisujen noudattamisessa voi nähdä olevan kysymys osaltaan yhteiskunnassa yhä suurempaa merkitystä saavasta yhteiskunnallisesta vastuullisuudesta.

2.2 Käsiteltävien asioiden ruuhkautuminen ja pitkät käsittelyajat

Kuluttajariitalautakunnan haasteena olevaa asioiden ruuhkautumista ja siitä seuraavia pitkiä käsittelyaikoja on arvioitu eri selvityksissä viime vuosina. Tuoreimpia mainintoja lienee 17.11.2022 päivätyssä valtioneuvoston selonteossa oikeuslaitoksen resurssitilanteesta ja toimivan oikeusvaltion edellyttämien resursien varmistamisesta (VNS 13/2022 vp. Valtioneuvoston julkaisu 2022:67), jossa todettiin, että kuluttajariitalautakunnan haasteena on vuosia jatkunut asioiden ruuhkautuminen ja että resursseja lisäämällä asioita ratkaistaan enemmän ja käsittelyajat lyhenevät.

Kuluttajariitalautakunnan ruuhkautuminen ei ole kuitenkaan syntynyt viime vuosien aikana. Esimerkiksi kuluttajavalituslautakunnan toimivallan laajentamista ja ryhmävalitusmenettelyä pohtinut työryhmä (Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2006:1) totesi mietinnössään tammikuussa 2006, että "Lautakunnan toiminnan keskeisenä epäkohtana on koko sen toiminta-ajan ollut asioiden ruuhkautuminen ja käsittelyaikojen kohtuuton pitkittyminen. Tähän on pääsyyinä se, ettei lautakunnalla oikeastaan koskaan ole ollut asioiden määrään nähden riittävästi henkilökuntaa. Asiamäärän lisääntymisen ohella lautakunnan tehtäviä on lisätty useita kertoja. Yksittäisestä toimivallan laajenuksesta aiheutunut työ määrä on ollut vähäinen, mutta yhdessä ne ovat lisänneet työtä selvästi. Tilannetta pahensi olennaisesti se, että asuntokauppa-asiat lisättiin vuonna 1995 lautakunnan tehtäviin lisäämättä lainkaan lautakunnan voimavaroja. Viime aikoina myös kunnallisen kuluttajaneuvonnan ruuhkautuminen on heijastunut myös lautakuntaan". Jo tuossa vaiheessa apulaisoikeuskansleri oli kahdesti, vuosina 2000 ja 2003, joutunut ottamaan kantaa lautakunnan käsittelyaikoihin perustuslain 21 §:n joutuisuus-säännöksen perusteella.

Sittemmin ylimmät lainvalvojat ovat ottaneet useita kertoja kantaa lautakunnan ratkaisutoiminnan viivästymiseen. Tästä esimerkkinä on eduskunnan apulaisoikeus-asiamiehen 10.6.2022 päivätty tarkastuskertomus (EOAK/1949/2022). Tarkastuskertomuksen mukaan lautakunnan ruuhkautuminen alkoi vuonna 1995, jolloin asuntokauppa-asiat tulivat silloisen kuluttajavalituslautakunnan toimivaltaan, eikä lautakunnalle annettu tällöin lisää resursseja. Kertomuksen lopputoteamuksissa

sanotaan muun muassa, että ”Apulaisoikeusasiamies pitää huolestuttavana lautakunnan tämänhetkisestä määrärahatilanteesta ja sen vaikutuksesta lautakunnan käsittelyaikoihin saatuja tietoja. Edellä mainitut oikeusasiamiehelle tehdyt kymmenet kantelut kuluttajariitalautakunnan käsittelyajoista vahvistavat käsitystä siitä, että kuluttajariitalautakunnan edellytykset antaa oikeussuojaa kohtuullisessa ajassa ovat heikot. Apulaisoikeusasiamies saattaakin tämän pöytäkirjan tiedoksi oikeusministeriölle ja valtiovarainministeriölle.”

Tuore apulaisoikeuskanslerin päätös (OKV/37/10/2023) asiakkaan tekemään kanteluun asian käsittelyajasta on tehty 31.10.2023. Tapauksessa asian käsittelyaika lautakunnassa oli kestänyt jo 16 kuukautta kantelun laatimisen aikaan. Apulaisoikeuskansleri totesi, että perustuslaissa ja hallintolaissa säädetty asian viivytyksettömän käsittelyn vaatimus koskee myös kuluttajariitalautakunnassa käsiteltäviä asioita. Kuluttajariitalautakunnan käsittelyajat ovat olleet jo kauan pitkiä johtuen muun muassa vuosia kestäneestä ruuhkautuneesta työtilanteesta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että laillisuusvalvontakäytännössä on yleisesti katsottu, että viranomaisen tulee huolehtia tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta myös niissä tilanteissa, kun resurssit ovat niukat taikka asioiden käsittely jostakin muusta syystä ruuhkaantuu. Toimenpiteenään kanteluun apulaisoikeuskansleri kiinnitti lautakunnan huomiota ratkaisupyyntöjen käsittelyn viivytyksettömyyteen ja totesi, että käsittelyajat ovat oikeusministeriön seurannassa ja se on ilmoittanut toimenpiteistään niiden lyhentämiseksi.

KRIL:iin tuli vuonna 2023 vireille 6 931 uutta asiaa ja vuonna 2023 ratkaistiin 6 076 asiaa. Vuodelle 2024 siirtyneitä asioita oli 7 946. Valmistelusta esittelijälle siirrettyjä ratkaisua odottavia asioita on 4 521.

KRIL:stä saadun tiedon mukaan vuoden 2023 keskimääräinen käsittelyaika oli 13,6 kuukautta.

2.3 Kuluttajariitalautakuntaa koskevia merkittäviä ehdotuksia ja lainsäädäntömuutoksia

Kuluttajansuojajärjestelmää valmisteltaessa 1970-luvulla haluttiin luoda kuluttajalle vaihtoehtoinen ja tuomioistuinmenettelyä helpompi ja joustavampi kuluttajariitojen ratkaisuelin. Tarkoituksena ei ollut rajoittaa yleisten tuomioistuinten toimivaltaa, vaan paremminkin torjua oikeusriitoja (HE 8/1977 vp). Kuluttajavalituslautakunta aloitti toimintansa 1.9.1978.

Kuluttajavalituslautakunnan toiminnan ja työmäärän kannalta merkittävä muutos toteutettiin vuonna 1995, kun sen tehtäviin lisättiin asuntokaupoista aiheutuvat erimielisyydet. Muutos oli merkittävä myös siksi, että lautakunnan toimivalta ulotettiin muihinkin kuin perinteisiin kuluttajariita-asioihin, nimittäin yksityishenkilöiden välisiin asuntokauppoihin sekä eräisiin asuntokauppaan liittyvien vakuuksien vapauttamista koskeviin erimielisyyksiin, joissa asian vireille panija voi olla vakuuden vapauttamista vaativa perustajaosakas tai sen vapauttamista vastustava taho, esimerkiksi asunto-osakeyhtiö. Hallituksen esityksessä arvioitiin tuolloin, ettei asuntokauppa-asioiden laajentaminen merkitsisi henkilökuntaresurssien lisäämistä, koska lautakunnan asiamäärä oli ”jonkin verran vähentynyt” aiempina vuosina (HE 14/1994 vp, s. 45).

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti tammikuussa 2001 laajapohjaisen työryhmän, jonka tehtävänä oli ottaen huomioon tuomioistuinmenettelyä koskevat kehittämishankkeet, selvittää tarvetta laajentaa kuluttajavalituslautakunnan toimialaa tai luoda uusia vastaavatyyppejä riidanratkaisumenettelyjä. Työ koski pääasiassa asumiseen liittyvien riitojen selvittelyä sekä kuluttajavalituslautakunnan ja muiden elimien asemaa asumisturva-asioiden käsittelyssä (Asumisturvatyöryhmän väliraportti, Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 7/2001).

Toisessa vaiheessa työryhmän tuli selvittää arvopaperisijoittamista koskevien asioiden kohtalo riidanratkaisuelimissä ja tulisiko asunto-osakeyhtiön ja osakkaan välisiä erimielisyyksiä käsitellä tuomioistuimen ulkopuolella esimerkiksi kuluttajavalituslautakunnassa tai mahdollisessa uudessa asumisturvaelimessä. Tämän lisäksi työryhmän piti kuluttajavalituslautakunnan toiminnan tehostamiseksi ja kehittämiseksi sekä käsittelyaikojen lyhentämiseksi tarpeen vaatiessa muuttaa säännöksiä, jotka koskevat asioiden käsittelyä kuluttajavalituslautakunnassa, sekä lautakunnan käytännön menettelyä.

Työryhmä jätti loppumietintönsä kesäkuussa 2002 (Kuluttajariitatyöryhmän loppumietintö KTM 12/2002). Loppumietinnössä todettiin muun muassa, että asuntokauppa-asiat olivat nousseet lautakunnan suurimmaksi ja työläimmäksi asiaryhmäksi.

Työryhmä ehdotti kuluttajavalituslautakunnan nimen muuttamista kuluttajariitalautakunnaksi ja lautakunnan toimivaltaa laajennettavaksi. Lautakuntaan voisi tietyin rajoituksin viedä huoneenvuokrasuhteita koskevia erimielisyyksiä, asunto-osakeyhtiön ja osakkeenomistajan välisiä erimielisyyksiä sekä arvopaperisijoittamista koskevia erimielisyyksiä. Työryhmä katsoi, että kunnallisen kuluttajaneuvonnan toimivalta tulee säätää samansisältöiseksi kuin

kuluttajariitalautakunnan toimivalta ja neuvonnan toimivuus tulee varmistaa. Mietinnössä pohdittiin toiminnan rahoitusta ja annettiin sen lisäyksestä arviot. Mietintöön jätettiin eriäviä mielipiteitä.

Oikeusministeriö asetti joulukuussa 2003 työryhmän selvittämään kuluttajavalituslautakunnan siirtämistä kauppaja- ja teollisuusministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle. Työryhmä sai mietintönsä valmiiksi kesäkuussa 2004 (Kuluttajariitalautakunta. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2004:20). Työryhmä ehdotti, että lautakunnan nimi muutettaisiin kuluttajariitalautakunnaksi. Ehdotus sisälsi useita muutoksia koskien lautakunnan asettamista, kokoonpanoa, jäsenten kelpoisuutta ja lautakunnan menettelytapoja koskevaan sääntelyyn. Työryhmä ehdotti lisäksi, että lautakunnan toimivaltaa laajennettaisiin siten, että se voisi käsitellä ja ratkaista asuinhuoneiston vuokrauksesta ja asumisoikeudesta syntyviä erimielisyyksiä. Näissä asioissa lautakunta voisi käsitellä paitsi kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan myös kahden yksityishenkilön välisiä riitoja. Toimivaltaan lisättäisiin myös arvopaperisijoittamista koskevat kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien väliset erimielisyydet eräin poikkeuksin. Työryhmä katsoi, että toimivallan laajentaminen edellyttää lautakunnan resurssien lisäämistä. Muussa tapauksessa toimivaltaa ei voida laajentaa, totesi työryhmä mietinnössään.

Oikeusministeriö asetti elokuussa 2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus kuluttajavalituslautakunnan toimivallan laajentamisesta ja ryhmävalitusmenettelystä. Työryhmä valmisteli kaksi ehdotusta ja sai työnsä valmiiksi tammikuussa 2006 (Kuluttajavalituslautakunnan toimivallan laajentaminen ja ryhmävalitusmenettely; Oikeusministeriö Työryhmämietintö 2006:1).

Ensimmäinen työryhmän ehdotus sisälsi lautakunnan toimivallan laajentamista koskevat säännökset siten, että lautakunnalla olisi toimivalta käsitellä asuinhuoneiston vuokrauksesta ja asumisoikeuden luovutuksesta syntyviä erimielisyyksiä. Näissä asioissa lautakunta voisi käsitellä paitsi kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan myös kahden yksityishenkilön välisiä riitoja. Lautakunnan toimivaltaan lisättäisiin myös arvopaperisijoittamista koskevat kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien väliset erimielisyydet eräin poikkeuksin. Ehdotukseen sisältyi ryhmävalituksen käyttöön ottaminen. Ehdotuksessa arvioitiin kuluttajariitalautakunnan henkilöstön lisätarvetta ja kustannusten lisäystä.

Työryhmä oli hyvin tietoinen lautakunnan resurssitilanteesta, koska se teki rinnakkaisehdotuksen siltä varalta, että valtion talousarviossa ei voitaisi osoittaa tarvittavaa rahoitusta. Toinen ehdotus oli muilta osin sama kuin työryhmän ensimmäinen ehdotus, mutta se ei sisältänyt toimivallan laajennusta asumisoikeuden

luovutusta, asuinhuoneiston vuokrausta eikä arvopaperisijoittamista koskeviin asioihin. Tästä ehdotuksesta ei työryhmän mukaan aiheutuisi valtiolle merkittäviä kustannuksia.

Jatkovalmistelun tuloksena annettiin hallituksen esitys (HE 115/2006 vp), jossa ehdotettiin säädettäväksi laki kuluttajariitalautakunnasta. Kyseinen laki tuli voimaan 1.3.2007. Lautakunnan toimivaltaa laajennettiin siten, että lautakunta voi käsitellä ja ratkaista asuinhuoneiston vuokrauksesta ja asumisoikeuden luovutuksesta syntyviä erimielisyyksiä. Näissä asioissa lautakunta voi käsitellä paitsi kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan myös kahden yksityishenkilön välisiä riitoja. Lautakunnan asettamista, kokoonpanoa, jäsenten kelpoisuutta ja lautakunnan menettelytapoja koskevaa sääntelyä muutettiin. Muutosten tarkoituksena oli tehostaa lautakunnan toimintaa ja nopeuttaa asioiden käsittelyä.

Kuluttajavalituslautakunnan nimi muutettiin siis vuonna 2007 kuluttajariitalautakunnaksi. Jo aikaisemmin kuluttajavalituslautakunta, joka oli alusta alkaen toiminut kauppa- ja teollisuusministeriön alaisena virastona, oli siirtynyt 1.9.2005 lukien oikeusministeriön hallinnonalalle pääministeri Matti Vanhasen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti.

Seuraava lainsäädännöllinen merkkipaalu oli, kun ADR-direktiivi pantiin täytäntöön Suomessa 9.1.2016. ADR-direktiiviä ja sen vaikutuksia KRIL:iin on selostettu jäljempänä kohdassa 3.

Laki oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta (24/2024) tulee voimaan 1.1.2025. Lailla perustetaan virasto, jossa sijaitsee 11 oikeusministeriön hallinnon alan itsenäistä viranomaista sekä niiden yhteinen hallintopalveluyksikkö. Yksi virastoista on kuluttajariitalautakunta.

Seuraava etappi on ADR-direktiivin muutosehdotus, jota koskevat neuvottelut ovat EU:ssa vasta alkuvaiheessa. ADR-direktiivin muutosehdotusta ja sen vaihetta selostetaan jäljempänä kohdassa 3.5.

2.4 Riidanratkaisun joutuisuus on turvattu useilla säännöksillä

KRIL:n kuten muidenkin tuomioistuimen ulkopuolisten riidanratkaisuelinten ratkaisutoiminnan pitää olla joutuisaa. Tämä on turvattu useilla säännöksillä, sekä kansallisella että myös EU-tason sääntelyllä. Seuraavassa käydään lyhyesti läpi KRIL:ä koskevan sääntelyn pääkohtia.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitel-lyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Hallintolain (434/2003) 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viran-omaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukai- sesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Edelleen hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aihee- tonta viivytystä.

Kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa (8/2007) on ADR-direktiiviin perustuvat aikamääräiset rajat riitojen käsittelylle. EU-lainsäädännössä nämä aikarajat koskevat vain niin sanottuja ADR-asioita. ADR-direktiivin estämättä jäsenvaltio voi kuitenkin soveltaa direktiivin säännöksiä myös niissä riidoissa, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. ADR-direktiivin täytäntöönpanolla aikarajat ulotettiin Suomessa koskemaan kaikkea kuluttajariitalautakunnan ratkaisutoimintaa 9.1.2016 alkaen. Aikarajat ovat voimassa yhtä lailla esimerkiksi yksityishenkilöiden välistä asunto- kauppaa koskevissa riita-asioissa kuin kuluttajan elinkeinonharjoittajalta ostamia tavaroita tai palveluita koskevissa riita-asioissa.

Edellä sanotuilla, alkunsa ADR-direktiivistä saavilla aikarajoilla tarkoitetaan kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 14 §:n 3 momentissa säädettyä aikarajaa, jonka mukaan jos lautakunta ei ota käsiteltäväkseen sille toimitettua hakemusta, sen on annettava hakijalle ja tarvittaessa elinkeinonharjoittajalle perusteltu päätös asiasta viimeistään kolmen viikon kuluttua siitä, kun peruste olla käsittelemättä hakemusta ilmeni.

Toinen määräaika koskee ratkaisusuosituksen antamista. Ensinnäkin kuluttajariita- lautakunnasta annetun lain 13 a §:n mukaan lautakunnan on viipymättä ilmoitettava riidan osapuolille siitä, että se on saanut kaiken asian ratkaisemiseksi tarpeellisen aineiston. Itse määräajasta säädetään lain 17 a §:ssä. Pykälän mukaan ratkaisusuositus perusteluineen on annettava kirjallisesti viimeistään 90 päivän kuluttua siitä, kun lautakunnan käytettävissä on ollut kaikki asian ratkaisemiseksi

tarpeellinen aineisto. Erittäin monimutkaisissa riita-asioissa lautakunta voi harkintansa mukaan pidentää 90 päivän määräaika. Osapuolille on tällöin ilmoitettava määräajan pidentämisestä sekä ratkaisusuosituksen antamisen arvioidusta ajankohdasta.

Oikeusministeriön asetuksessa kuluttajariitalautakunnasta (188/2007) säädetään 10 a §:ssä tietojen antamisesta verkkosivuilla. Pykälässä viitataan ADR-direktiivin tiettyihin kohtiin. Tästä sääntelystä seuraa, että KRIL:n nettisivuilla pitää olla muun muassa "vaihtoehtoisen riidanratkaisumenettelyn keskimääräinen kesto". Lisäksi toimintakertomuksessa, joka on saatavilla nettisivuilla, pitää olla muun muassa "riitojen ratkaisuun kulunut keskimääräinen aika".

Edellä kuvattu ratkaisun nopeutta koskeva säännösarsenaali pakottaa riidanratkaisuelimen toimimaan nopeasti ja tehokkaasti. Kaikki tarpeelliset selvitykset on asiaan luonnollisesti hankittava. Asian on soljuttava koko ajan eteenpäin. Se ei voi jäädä odottelemaan ilman syytä.

3 Vaihtoehtoinen riidanratkaisu eli ADR

ADR (Alternative Dispute Resolution) tarkoittaa kuluttajariitojen vaihtoehtoista (tuomioistuimen ulkopuolista) riidanratkaisua. ADR-direktiivin tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttaminen poistamalla esteitä, edistämällä kuluttajien luottamusta markkinoihin niin, että kuluttajien käytettävissä on valtioiden sisäisten tai valtioiden rajat ylittävien riitojen ratkaisemiseen tarkoitettuja yksinkertaisia, tehokkaita, nopeita ja edullisia keinoja. Direktiivissä toistuvat sanat helposti, nopeasti ja edullisesti, kun kuvataan direktiivissä tarkoitettua riidanratkaisujärjestelmää.

Seuraavassa tuodaan esille ADR-direktiivissä riidanratkaisuelimille, tässä tapauksessa KRIL:lle asetettuja vaatimuksia. Suomessa toimivat muut ADR-elimet käydään tiiviisti läpi. Lisäksi tuodaan esille Euroopan komission syksyllä 2023 antama ehdotus ADR-direktiivin päivittämiseksi. Euroopan komissio antoi ehdotuksensa ADR-direktiivin muuttamiseksi 17.10.2023 (COM(2023) 649 final). Ehdotuksesta on annettu U-kirjelmä U77/2023 vp eduskunnalle joulukuussa 2023. Eduskunnan lakivaliokunta ja talousvaliokunta ovat antaneet asiasta lausuntonsa (LaVL 1/2024 vp ja TaVL 3/2024 vp). Eduskunta on hyväksynyt U-kirjelmässä esitetyt kannat Suomen kannaksi (SuVEK 19/2024).

Asetusta eurooppalaisesta verkkovälitteisestä riidanratkaisuforumista (EU N:o 524/2013) (ODR-asetus) ei tässä selvityksessä juurikaan käsitellä. Näin sen vuoksi, että lautakunnasta saadun tiedon mukaan sen merkitys lautakunnan toiminnassa on ollut olematon. Kun Euroopan komissio vielä on tehnyt 17.10.2023 päivätyn ehdotuksen (COM(2023) 647 final) jäsenvaltioille, että ODR lakkautetaan, ei tarvetta elimen tarkempaan avaamiseen ole.

3.1 Suomen ADR-elimet

ADR-direktiivin mukaisena toimivaltaisena viranomaisena oikeusministeriö huolehtii siitä, että Suomessa on kattavasti vaihtoehtoisia riidanratkaisuelimiä sekä siitä, että niiden toiminta täyttää direktiivin ja sen voimaansaattamiseksi säädettyjen kansallisten säännösten vaatimukset.

Suomessa ei perustettu uusia riidanratkaisuelimiä ADR-direktiivin takia, koska jo olemassa olevat elimet kattoivat direktiivin vaatimukset. Suomen ADR-elimet ovat KRIL, FINE lautakuntineen (Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE sekä Vakuutuslautakunta, Pankkilautakunta ja Sijoituslautakunta; jäljempänä myös FINE tai FINE lautakuntineen) ja Liikenne- ja potilasvahinkolautakunnan liikennevahinkolautakunta (jäljempänä myös liikennevahinkolautakunta). Nämä ovat komission rekisterissä oikeusministeriön ilmoittamina Suomen tuomioistuimen ulkopuolisia vaihtoehtoisia riidanratkaisuelimiä.

Kuluttajariitalautakuntaa ja liikennevahinkolautakuntaa koskevaa lainsäädäntöä muutettiin yleisesti ottaen vähäisessä määrin, mutta muutokset olivat merkittäviä siltä osin kuin riidanratkaisun kestoa koskevat aikamäärät säädettiin vastaamaan direktiivin vaatimuksia ja ulotettiin koskemaan kaikkia kyseisten lautakuntien riitoja.

FINEä ja sen lautakuntia koskee ADR-direktiivin takia säädetty laki muussa kuin viranomaisessa tapahtuvasta kuluttajariitojen ratkaisemisesta (1696/2015). Sanotun erityislain lisäksi FINEä ja sen lautakuntien toimintaa koskee FINEn sopijaosapuolten (Finanssivalvonta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Finanssiala ry) vahvistama ohjesääntö. Liikennevahinkolautakunnan osalta ADR-direktiivi on täytäntöönpanttu liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta annetulla lailla (959/2019).

3.2 ADR-direktiivin soveltamisala ja kuluttajariitalautakunnan toimivalta

ADR-direktiiviä sovelletaan valtion sisäisten ja valtioiden rajat ylittävien riitojen ratkaisemiseksi tuomioistuimen ulkopuolisissa riidanratkaisumenettelyissä silloin, kun kysymys on Euroopan unionin alueelle sijoittautuneen elinkeinonharjoittajan ja unionissa asuvan kuluttajan välisistä kauppaa- ja palvelusopimuksista johtuvista velvoitteista. Kauppasopimuksella tarkoitetaan tavaroita ja palveluja koskevia sopimuksia, joilla elinkeinonharjoittaja luovuttaa sopimuksen kohteen omistusoikeuden kuluttajalle ja kuluttaja sitoutuu maksamaan kohteen hinnan. Palvelusopimuksella tarkoitetaan puolestaan vastaavasti palvelujen suorittamista koskevia sopimuksia.

ADR-direktiivin tavoitteena on saavuttaa korkeatasoinen kuluttajansuojan taso sekä edistää sisämarkkinoiden toimintaa. Tämä varmistetaan sillä, että kuluttajat voivat valittaa elinkeinonharjoittajan kanssa tehdyistä, tavaroita tai palveluja koskevista sopimuksista riippumattomiin, puolueettomiin, avoimiin, tehokkaisiin, nopeisiin ja oikeudenmukaisiin vaihtoehtoisin riidanratkaisumenettelyihin.

ADR-direktiivin periaatteet täytäntöön pantiin Suomessa 9.1.2016 voimaan astuneella lainsäädännöllä. KRIL:n toimivaltaan ei tehty samassa yhteydessä muutoksia. Lautakunnan toimivalta jäi ADR-direktiivin toimialuetta laajemmaksi. KRIL:ä koskevat uudet, ADR-direktiivistä seuraavat velvoitteet säädettiin kuitenkin koskemaan kaikkea lautakunnan riidanratkaisua.

Kuluttajariitalautakunnan toimivallasta säädetään kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 2 §:ssä. Pykälän kohdassa 1 säädetty toimivalta on ADR-direktiivissä tarkoitettua toimintaa. Kysymys sanotussa kohdassa on elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiä kulutushyödykesopimuksia koskevista tai muista kulutushyödykkeen hankintaan liittyvistä erimielisyyksistä. Muotoilu on ADR-direktiivin säännöstä laajempi.¹ Direktiiviä täytäntöön pantaessa kuluttajariitalautakunnan osalta ei käytetty esimerkiksi direktiivin sallimaa mahdollisuutta, että riidanratkaisu kattaisi vain sellaiset riidat, joissa osapuolena on Suomeen sijoittautunut elinkeinonharjoittaja. Vaikka KRIL:n toimialue on tätä laajempi, muodostaa kielikysymys käytännön esteitä. KRIL käsittelee riitoja lähtökohtaisesti ainoastaan ruotsiksi tai suomeksi.² Poikkeuksena tästä on niin kutsutun EU:n lentomat kustaja-asetuksen ((EY) N:o 261/2004) soveltamista koskevat riidat.

Kuluttajariitalautakuntaa koskevan lain 2 §:n 2–8 kohdassa kysymys on asunnon kauppaan liittyvistä asioista, asumisoikeuden luovutukseen liittyvistä asioista, asuinhuoneiston vuokraukseen liittyvistä asioista jne. Näidenkin säännösten kattamista riidoista osa on ADR-direktiivin soveltamisalaan kuuluvia asioita. Näin on laita, jos kysymys on esimerkiksi asunnon kauppaan liittyvästä riidasta, jonka kuluttaja tuo lautakuntaan kiinteistönvälittäjää vastaan tai jos kysymys on omakotitalon urakkasopimuksesta. Toisaalta asuntoasioihin liittyviä riitoja käsitellään kuluttajariitalautakunnasta annetun lain toimivaltaa koskevan perussäännöksen

-
- 1 ADR-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan valtion sisäisten ja valtioiden rajat ylittävien riitojen ratkaisemiseksi toteutettaviin tuomioistuimen ulkopuolisiin riidanratkaisumenettelyihin, jotka koskevat unioniin sijoittautuneen elinkeinonharjoittajan ja unionissa asuvan kuluttajan välisistä kauppaa- tai palvelusopimuksista johtuvia velvoitteita ja jotka toteuttaa vaihtoehtoinen riidanratkaisuelin, joka ehdottaa ratkaisua tai määrää ratkaisun taikka saattaa osapuolet yhteen helpottaakseen sovintoratkaisun löytämistä.
 - 2 KRIL:n käytäntöä alueellisen toimivallan osalta sanottuun liittyen on kuvattu lautakunnan verkkosivuilla seuraavasti (<https://www.kuluttajariita.fi/fi/index/yleisimataiheet/verkkokauppa.html>, vierailu 1.3.2024): KRIL voi auttaa riidoissa, jos "olet yksityishenkilönä tilannut tuotteita EU-alueella toimivasta verkkokaupasta, joka markkinoi suomalaisille kuluttajille suomen tai ruotsin kielellä". KRIL "käsittelee riitoja vain suomeksi tai ruotsiksi (poikkeuksena lennot). Jos yritys ei vastaa lautakunnalle näillä kielillä, lautakunta ei voi asioida yrityksen kanssa."

eli 2 §:n 1 kohdan nojalla esimerkiksi silloin, kun kysymys on talopakettin kaupasta tai vaikkapa keittiökalusteita koskevan sopimuksen riita-asiasta taikka talo- tai asunnon kauppaan liittyvästä kuntotarkastuksesta. KRIL:n toimivalta ei rajoitu kuluttaja – elinkeinonharjoittaja -riitoihin, vaan asunto- ja kiinteistökauppoihin sekä vuokra- ja asumisoikeussopimuksiin liittyvissä riitaisuuksissa voi olla yhtä hyvin kysymys yksityishenkilöiden välisestä riidasta.

Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 2 §:n 5 ja 5 a kohdan mukaan lautakunnan tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia erimielisyyksiin asuntokauppalaan tietyissä säännöksissä tarkoitettujen vakuuksien käyttöönottoa tai vapauttamista koskevissa asioissa siitä riippumatta, kuka riidan osapuolista saattaa asian lautakunnan käsiteltäväksi. Samoin on laita ryhmärakennuttamislain säännösten mukaisen vakuuden vapauttamista koskevissa asioissa.

Lautakunnan toimivaltaan kuulumattomat asiaryhmät on lueteltu kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 3 §:ssä. Lautakunnan toimivaltaan eivät kuulu esimerkiksi lakisääteistä vakuutusta tai työntekijän ryhmähenkivakuutusta koskevat asiat, arvopaperien luovutusta, omaisuudenhoitoa tai sijoitusneuvontaa koskevat asiat eivätkä tietyt asumisoikeuteen ja asuinhuoneiston vuokraukseen liittyvät asiat.

3.3 Asian käsittelyä kuluttajariitalautakunnassa koskevat säännökset

Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 12 §:n mukaan asia tulee lautakunnassa vireille kirjallisella tai sähköisellä hakemuksella. Ryhmävalituksista on oma säännöksensä. Hakijan vastapuolta on pyydettävä vastaamaan hakemukseen. Tämä ei ole kuitenkaan tarpeen asiassa, jonka valmistelussa hakemus havaitaan ilmeisen perusteettomaksi.

Lautakunta voi ratkaista asian, vaikka hakijan vastapuoli ei olisi antanut vastausta.

Kuluttajariitalautakunnasta annetun oikeusministeriön asetuksen (188/2007) 10 b §:n mukaan lautakunnan on menettelyn alkaessa ilmoitettava osapuolille niiden oikeudesta käyttää avustajanaan tai edustajanaan lakimiestä tai muuta henkilöä sekä kuluttajalle hänen oikeudestaan peruuttaa tekemänsä hakemuksen.

Asian valmistelussa on lain 12 §:n 2 momentin mukaan pyrittävä sovintoon ja tehtävä tarvittaessa sitä edistävä ehdotus. Asian valmistelussa voidaan tehdä hakijalle myös ehdotus luopua asian käsittelystä, jos sovellettavan lainsäädännön, oikeuskäytännön tai lautakunnan ratkaisukäytännön perusteella on ilmeistä, että asian ratkaisu olisi hakijalle vastainen.

Asian selvittämisestä, muun muassa asiantuntijoiden kuulemisesta ja katselmuksesta, säädetään kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 13 §:ssä.

Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 13 a §:n mukaan lautakunnan on viipymättä ilmoitettava riidan osapuolille siitä, että se on saanut kaiken asian ratkaisemiseksi tarpeellisen aineiston.

Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 14 §:ssä on säädetty asian jättämisestä ratkaisematta tai käsittelemättä. Lautakunta ei saa ratkaista asiaa, jonka tiedetään olevan vireillä tai ratkaistu tuomioistuimessa. Lautakunta voi jättää asian käsittelemättä, jos

1. asian ratkaiseminen edellyttää suullisten todistuskeinojen käyttämistä;
2. asia on vireillä tai ratkaistu muussa tuomioistuimen ulkopuolisessa riidanratkaisuelimessä;
3. sama asia on lautakunnassa vireillä tai ratkaistu ryhmävalituksena;
4. hakijan vastapuoli on konkurssissa;
5. asian käsittely lautakunnassa ei ole tarkoituksenmukaista asian poikkeuksellisen monimutkaisuuden ja vaikean selvitettävyyden takia;
6. kuluttaja ei ole ensin ollut yhteydessä kuluttajaneuvontaan selvittääkseen asiaa.

Päätöksen asian käsittelemättä jättämisestä tekee puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai esittelijän tehtävään määrätty lautakunnan virkamies sen mukaan kuin lautakunnan työjärjestyksessä määrätään.

Lain 14 §:ssä säädetään kolmen viikon käsittelyaika niille asioille, jotka jätetään ratkaisematta tai käsittelemättä. Kolmen viikon määräaika alkaa juosta siitä, kun peruste olla käsittelemättä hakemusta ilmeni. Jos päätöstä käsittelemättä jättämisestä ei ole tehty edellä siteeratun 6 kohdan perusteella (yhteys kuluttajaneuvontaan ensin) viimeistään kolmen viikon kuluttua hakemuksen saapumisesta lautakuntaan, hakemusta ei saa jättää käsittelemättä kyseisen lainkohdan perusteella.

Lain 14 §:n mukaan lautakunnan on annettava hakijalle ja tarvittaessa elinkeinonharjoittajalle perusteltu päätös, jos se ei ota käsiteltäväkseen sille toimitettua hakemusta. Lisäksi hallintolaissa on säädetty yleinen päätösten perustelemisvelvollisuus. Lain 45 §:n mukaan ”päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat säännökset.”

Tämän lisäksi pykälässä on todettu, että jos hakija peruuttaa tekemänsä hakemuksen, asian käsittely lautakunnassa raukeaa.

Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 17 a §:n mukaan ratkaisusuositus on annettava kirjallisesti viimeistään 90 päivän kuluttua siitä, kun lautakunnan käytettävissä on ollut kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeellinen aineisto. Erittäin monimutkaisissa riita-asioissa lautakunta voi harkintansa mukaan pidentää 90 päivän määräaika. Osapuolille on tällöin ilmoitettava määräajan pidentämisestä sekä ratkaisusuosituksen antamisen arvioidusta ajankohdasta.

Lautakunnassa on 14 jaostoa ja kolme täysistuntoa. Jaostojen ja täysistuntojen asiajaosta on säädetty kuluttajariitalautakunnasta annetun asetuksen 6 ja 9 §:ssä. Jos säädetty asiajako aiheuttaa jollekin jaostolle tuntuvasti suuremman työmäärän kuin muille jaostoille, lautakunnan puheenjohtaja voi määrätä poikkeavasta asiajaosta. Asiat, jotka ovat asiallisesti yhteydessä keskenään, käsitellään samassa jaostossa. Jos on epäselvyyttä siitä, mikä jaosto käsittelee asian, jaostosta päättää lautakunnan puheenjohtaja. Asetuksessa säädetään myös täysistunnosta. Asetuksen mukaan oikeusministeriö vahvistaa sivutoimisten jäsenten ja sivutoimisten esittelijöiden palkkioiden perusteet sekä niiden korvausten perusteet, jotka lautakunta maksaa kuulemilleen asiantuntijoille taikka pyytämistään lausunnoista tai muista selvityksistä.

Direktiivin mukaan ADR-elimien täytyy pitää yllä ajantasaista verkkosivustoa, jonka kautta kuluttajat saavat helposti tietoa menettelystä ja jonka kautta kuluttajat voivat toimittaa elimelle valituksensa ja kirjalliset todisteet (ADR-direktiivin 5 artiklan 2 kohta). Oikeusministeriön asetuksessa kuluttajariitalautakunnasta on säädetty tästä vaatimuksesta ja annettu viittaukset sekä verkkosivuston että toimintakertomuksen osalta asianomaisiin direktiivin yksityiskohtaisiin säännöksiin. Muun muassa keskimääräinen käsittelyaika pitää tuoda esille molemmissa.

3.4 ADR-direktiivin mahdollistamia menettelytapoja, joita ei Suomessa ole otettu käyttöön

Seuraavassa käydään läpi joitakin ADR-direktiivin mahdollistamia menettelyjä, joita KRIL:ä koskevassa lainsäädännössä ei otettu käyttöön.

ADR-direktiivissä sallitaan, että riidanratkaisuelin voi menettelysääntöjensä mukaisesti olla käsittelemättä riita-asioita, joissa kuluttaja ei ole yrittänyt ottaa yhteyttä kyseiseen elinkeinonharjoittajaan ja pyrkinyt ensin ratkaisemaan asian suoraan elinkeinonharjoittajan kanssa. Tämän lisäksi riita voidaan jättää käsittelemättä, jos kuluttaja ei ole tehnyt valitusta (jäljempänä myös hakemus, ratkaisupyyntö) riidanratkaisuelimelle määräajassa, jota ei saa asettaa lyhyemmäksi kuin yhdeksi vuodeksi siitä päivästä, jona kuluttaja on tehnyt valituksen elinkeinonharjoittajalle (ADR-direktiivin 5 artiklan kohta 4 alakohta). Tällaisia rajoitteita KRIL:ä koskevassa lainsäädännössä ei ole. Sen sijaan kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 14 §:n mukaan lautakunta voi jättää asian käsittelemättä, jos kuluttaja ei ole ensin ollut yhteydessä kuluttajaneuvontaan selvittääkseen asiaa, kuten edellä on kuvattu.

ADR-direktiivin mukaan riidanratkaisuelin voi menettelysääntöjensä mukaan olla käsittelemättä riita-asioita, joissa vaatimuksen arvo alittaa tai ylittää ennalta määritellyn rahallisen kynnyksarvon. Direktiivin mukaan rahallisia kynnyksarvoja ei kuitenkaan saa asettaa tasolle, joka merkittävästi haittaisi kuluttajan mahdollisuuksia saada asia riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi (ADR-direktiivin 5 artiklan 5 kohta). KRIL:illä tai muillakaan suomalaisilla ADR-elimillä ei ole käytössään rahallisia kynnyksarvoja.

ADR-direktiivin mukaan riidanratkaisumenettelyn pitää olla kuluttajille maksutonta tai heidän käytettävissään nimellistä korvausta vastaan (ADR-direktiivin 8 artiklan c kohta). Suomessa mikään kolmesta ADR-elimistä ei peri maksua asiakkaalta asian vireille saattamisesta.

3.5 ADR-direktiiviä koskevat uudistusehdotukset

Euroopan komissio on antanut ehdotuksensa ADR-direktiivin päivittämiseksi. Tämä on käynnistetty 17.10.2023 päivätyllä ehdotuksella (COM(2023) 649 final). Samassa yhteydessä annettiin ehdotus eurooppalaisesta verkkovälitteisestä riidanratkaisuforumista annetun asetuksen EU N:o 524/2013 (ODR-asetus) kumoamiseksi (COM(2023) 647 final). Ehdotuksista on annettu valtioneuvoston 7.12.2023 päivätty U-kirjelmä eduskunnalle (U 77/2023 vp).

ADR-direktiivin muutosehdotuksen mukaan ADR-elinten tulisi käsitellä sekä riitoja, jotka liittyvät EU:n ulkopuolella sijaitsevien elinkeinonharjoittajien EU:ssa asuville kuluttajille myymiin tavaroihin tai palveluihin, että riitoja, jotka liittyvät sopimussuhteen ulkopuolisiin tilanteisiin, jos niitä koskevat unionin oikeudessa säädetyt kuluttajan oikeudet. ADR-elinten raportointivelvollisuuksia vähennettäisiin. Lisäksi elinkeinonharjoittajille asetettaisiin vastausvelvollisuus ADR-menettelyyn osallistumisesta. Ehdotuksen mukaan vaihtoehtoiset riidanratkaisuelimet voisivat myös yhdistää samankaltaiset asiat tiettyä elinkeinonharjoittajaa vastaan yhteen menettelyyn sillä edellytyksellä, että asianomaisille kuluttajille ilmoitetaan asiasta eivätkä he vastusta sitä. Jäsenvaltioiden olisi perustettava ADR-yhteyspisteet avustamaan kuluttajia ja elinkeinonharjoittajia rajat ylittävissä riidoissa.

Valtioneuvoston U-kirjelmän mukaan ADR-direktiivin laajennus voisi parantaa kuluttajien pääsyä vaihtoehtoisin riidanratkaisumenettelyihin sekä Suomessa että muissa EU-maissa. Todennäköistä on, että riitojen määrä tulisi soveltamisalan laajentamisen myötä kasvamaan Suomessa etenkin kuluttajariitalautakunnassa. Tämä vaikuttaisi paitsi kuluttajariitalautakunnan myös kuluttajaneuvonnan asiakasmääriin ja resurssitarpeeseen. ADR-yhteyspisteen perustaminen tulisi todennäköisesti lisäämään Euroopan kuluttajakeskuksen Suomen toimipisteen työmäärää ja resurssintarvetta.

Valtioneuvosto ilmaisee kantanaan U-kirjelmässä muun muassa sen, että Suomessa ADR-menettely toimii pääsääntöisesti hyvin. Haasteita on ollut kuluttajariitalautakunnan pitkissä käsittelyajoissa. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ADR-direktiivin soveltamisalan maantieteelliseen laajentamiseen, mutta toteaa, että neuvotteluiden kuluessa olisi selvitettävä, mitä maantieteellinen laajentaminen käytännössä tarkoittaisi Suomen ADR-elinten, kuluttajaneuvonnan sekä Euroopan kuluttajakeskuksen Suomen toimipisteen toiminnan näkökulmasta ja olisiko tällaisesta laajennuksesta tosiasiallista hyötyä kuluttajille. Valtioneuvoston mukaan on erityisesti selvitettävä, miten EU:n ulkopuoliset elinkeinonharjoittajat saataisiin noudattamaan ADR-elinten ratkaisusuosituksia.

Valtioneuvosto pitää epäselvänä ehdotettua soveltamisalan laajennusta siltä osin kuin direktiivi koskisi myös sellaisia riitoja, jotka koskevat sopimussuhteen ulkopuolisia kysymyksiä. Neuvottelujen kuluessa on arvioitava, millainen vaikutus soveltamisalan laajentamisella olisi suomalaisten ADR-elinten käsiteltäväksi tuleviin asioihin ja asiamääriin. Valtioneuvosto korostaa, että ADR-elimet ovat riidanratkaisuelimiä eikä niiden tehtäväksi tule antaa lainvalvonnan luonteisia tehtäviä.

Valtioneuvosto kannattaa ADR-elinten raportointivelvollisuuksien vähentämistä. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ADR-elimille annettavaan mahdollisuuteen yhdistää samankaltaiset, tiettyä elinkeinonharjoittajaa koskevat valitukset ja käsitellä ne yhdessä. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, ettei yhdistämisen edellytyksenä saa olla kuluttajan suostumus. Lisäksi neuvottelujen kuluessa on varmistettava, ettei säännös estä suomalaisten ADR-elinten nykyisiä vastaavan kaltaisia menettelytapoja ja että sääntelyssä huomioidaan toimialakohtaiset erityispiirteet.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella vastausvelvollisuuden asettamiseen elinkeinonharjoittajille. Ehdotuksen perusteella on epäselvää, mitä ehdotuksessa vastausvelvollisuudella tarkoitetaan. Valtioneuvosto pitää vastausvelvollisuudesta säätämistä tarpeettomana ainakin Suomen tyyppisessä järjestelmässä, jossa käsittely ei edellytä elinkeinonharjoittajan suostumusta ja ADR-elin saa antaa asiassa ratkaisun, vaikka elinkeinonharjoittaja ei olisi antanut asiaan vastausta. Jos vastausvelvollisuudesta säädetään, on varmistettava, että vastausvelvollisuuden osalta säilytetään riittävä liikkumavara, joka mahdollistaa erilaiset kansalliset ratkaisut.

Valtioneuvosto kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen täytäntöönpanoajan on ADR-direktiivin osalta oltava riittävä. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että ehdotettujen säädösmuutosten täytäntöönpano aika olisi 24 kuukautta.

Eduskunnan lakivaliokunta ja talousvaliokunta yhtyivät molemmat lausunnossaan valtioneuvoston kantaan. Lakivaliokunta kiinnitti kuitenkin erityistä huomiota siihen mikä merkitys ehdotuksella voi olla kuluttajariitalautakunnan toimintaan. Valiokunnan mukaan sen saaman selvityksen mukaan ehdotus voi lisätä merkittävästi asioiden määrää ja hallinnollista taakkaa kuluttajariitalautakunnassa ja siten johtaa lautakunnan resurssitarpeen lisääntymiseen. Valiokunnan mukaan tähän on jatkoneuvotteluissa aiheellista kiinnittää erityistä huomiota, sillä kuluttajariitalautakunnan haasteena ovat pitkittyneet käsittelyajat ja vuosia jatkunut asioiden ruuhkautuminen (LaVL 1/2024 vp).

Eduskunta on hyväksynyt U-kirjelmän kannat Suomen kannaksi (SuVEK 19/2024 vp).

4 Kuluttajariitalautakunta suhteessa muihin riidanratkaisumenettelyihin

Tässä luvussa käydään lyhyesti läpi oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista koskevat hankkeet ja todetaan menettelyn uudistamiseen tähtäävä laaja työryhmä (oikeusvaltion takeet ja oikeuslaitoksen kehittäminen), jonka toimikausi on alkanut 1.2.2023 ja päättyy vasta 31.12.2027. Lisäksi huomioidaan 18.1.2023 annettu pienriitamenettelyä koskeva oikeusministeriön arviomuistio, erityisesti sen KRIL:ä koskevat osiot, ja annetaan pienriitamenettelyä koskeva tilannekatsaus. Mahdollisen pienriitamenettelyn suhdetta ja vaikutuksia KRIL:n toimintaan arvioidaan tarkemmin johtopäätöksissä.

Luvussa selostetaan lyhyesti myös Suomen ADR-elinten (liikennevahinkolautakunta ja FINE lautakuntineen) toimintaa ja käydään läpi niiden tilastotietoja. Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunta todetaan. Lisäksi viitataan äskettäin toimintansa aloittaneeseen energiamarkkinariitalautakuntaan, vaikka se ei olekaan ADR-elin.

4.1 Oikeudenkäynti

Oikeudenkäynti on potentiaalinen vaihtoehto KRIL:n toimialueeseen kuuluville asiakkaille. Kuluttajariitalautakuntaa koskevan lain 20 §:n mukaan kuluttajariita-asiassa annettu lautakunnan päätös ei ole täytäntöönpanokelpoinen, eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Lautakuntakäsittely ei estä asian viemistä yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lautakunnan pitää ilmoittaa osapuolille edellä mainitusta valituskiellosta ja siitä, että lautakunnan ratkaisut ovat suositusluonteisia samalla kun se ilmoittaa ratkaisustaan.

Kuluttajalla on siis käytettävissään oikeudenkäyntitie valinnan mukaan heti riidan synnyttyä ainoana tienä tai käytettävissä vielä senkin jälkeen, kun asia on KRIL:ssä ratkaistu.

KRIL-menettely on asiakkaan näkökulmasta vapaaehtoinen, vaihtoehtoinen tie oikeusturvan saamiseksi. Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 20 §:n 2 momentin mukaan oikeudenkäyntitien vaihtoehto on tuotava vielä KRIL:n

suositusluonteisen päätöksen yhteydessä asiakkaalle tiedoksi. Toisaalta oikeudenkäyntitie ei voi ADR-sääntelyn takia olla yksinomainen riidanratkaisutie kuluttajalle ADR-direktiivin mukaiseen toimialueeseen kuuluvissa asioissa.

Kuluttajan näkökulmasta oikeudenkäyntiin liittyy oikeudenkäyntikuluriski, joka voi olla erittäin merkittävä. Tämä vähentää oikeudenkäynnin tosiasiallista vaihtoehtoisuutta suhteessa lautakuntamenettelyyn. Myös oikeudenkäynnin pitkä kesto mahdollisesti useine muutoksenhakuasteineen voi vaikuttaa kuluttajan halukkuuteen viedä asia tuomioistuimeen. Toisaalta lautakunnan pitkä käsittelyaika, ratkaisujen noudattamattomuus sekä ratkaisujen täytäntöönpanokelvottomuus voivat kallistaa vaakaa oikeudenkäynnin suuntaan.

4.1.1 Viime aikojen merkittäviä hankkeita oikeudenkäytön kehittämiseksi

Oikeusministeriö asetti viime hallituskaudella oikeudenkäytön kehitystyöryhmäksi nimetyn työryhmän, jonka 18.8.2022 päivätty arviomuistio (oikeusministeriön julkaisuja; mietintöjä ja lausuntoja 2022:39) rakentaa perustaa tulevien hallitusohjelmien ja hallituskausien oikeuspolitiikalle.

Oikeusministeriössä valmisteltiin lisäksi 17.11.2022 päivätty valtioneuvoston selonteko oikeuslaitoksen resurssitilanteesta ja toimivan oikeusvaltion edellyttämien resurssien varmistamisesta (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:67). Sanotussa selonteossa todetaan KRIL:stä muun muassa seuraavaa:

”Kuluttajariitalautakunta on tuomioistuimia täydentävä ja niille vaihtoehtoinen riidanratkaisuelin, joka ohjaa kuluttajaoikeutta ja vaikuttaa siihen ratkaisukäytännöllään. Lautakunnan tavoitteena on olla joustava ja nopeasti toimiva, asiantuntijapohjainen kuluttajariitojen ratkaisuelin, jonka puoleen kuluttajat voivat käännyä vapaamuotoisesti ja kustannuksitta. Vuonna 2021 lautakunnassa ratkaistiin 6 700 asiaa. Keskimääräinen käsittelyaika oli 14 kuukautta, jota voidaan pitää kohtuuttoman pitkänä. Kuluttajariitalautakunnan haasteena on vuosia jatkunut asioiden ruuhkautuminen. Resursseja lisäämällä asioita ratkaistaan enemmän ja käsittelyajat lyhenevät.”

Selonteon toimenpide-ehdotuksissa todetaan muun muassa: ”Edistetään toimenpiteitä oikeudenkäyntikulujen ja -kuluriskin pienentämiseksi sekä selvitetään mahdollisuutta luoda kevennetty oikeudenkäynti pienimmille riita-asioille” sekä

”Kuluttajariitalautakunnan toiminnan nykytilasta ja kehittämisvaihtoehdoista laaditaan laajapohjainen selvitys, jonka perusteella ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin pitkien käsittelyaikojen kohtuullistamiseksi.”

Seuraava askel oli, kun oikeusministeriö asetti helmikuussa 2023 työryhmän ”oikeusvaltion takeet ja oikeuslaitoksen kehittäminen” (VN 34680/2022). Työryhmä on jatkumoa selontekotyölle. Kysymys on erittäin laajasta työryhmästä, joka jakautuu alatyöryhmiin. Työn tavoitteena on edistää oikeudenkäytön riippumattomuutta ja oikeusturvan laatua sekä oikeuslaitoksen palvelujen käyttäjälähtöisyyttä. Työryhmän tehtävänä on seurata ja arvioida oikeuslaitoksen kehittämistä ja tuottavuutta sekä tehdä ehdotuksia näiden edistämiseksi. Työryhmän tulee myös arvioida niin sanotun rikosketjun eri toimijoiden yhteistyötä ja tehdä ehdotuksia yhteistyön kehittämiseksi. Lisäksi työryhmä voi arvionsa pohjalta tehdä ehdotuksia oikeuslaitoksen palvelukyvyn parantamiseksi, toiminnan sujuvoittamiseksi ja oikeuksiin pääsyn edistämiseksi.” Työryhmän työ kestää seuraavalle hallituskaudelle asti vuoteen 2027.

4.1.2 Pienriitamenettely

Pienriitamenettelyllä tarkoitetaan etupäässä pienehköjä rahamääriä koskeville riidoille tarkoitettua yksinkertaistettua ja kevennettyä oikeudenkäyntimenettelyä. Oikeusministeriön 18.1.2023 päivätyssä arviomuistiossa (oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:1) selvitetään alustavasti, mitä oikeudellisia reunaehdoita pienriitamenettelyn säätämiseen Suomessa liittyisi ja millaisia sääntelymalleja voitaisiin ajatella sekä arvioidaan, mitä vaikutuksia pienriitamenettelyllä voisi olla. Lisäksi arviomuistiossa tarkastellaan eräitä vaihtoehtoisia tapoja pyrkiä saavuttamaan niitä päämääriä, joita pienriitamenettelyllä voitaisiin tavoitella. Arviomuistio sisältää myös kuvauksen nykytilasta ja vertailun vastaaviin menettelyihin joissakin Euroopan valtioissa.

Arviomuistion vaikuttavuutta koskevassa osiossa todetaan KRIL:ä koskien, että ”pienriitamenettely todennäköisesti lisäisi yleisten tuomioistuinten houkuttelevuutta riidanratkaisijoina suhteessa kuluttajariitalautakuntaan. Taloustutkimus Oy:n loppuvuonna 2022 tekemän tutkimuksen mukaan silloin, jos pienriitamenettely olisi vaihtoehto enintään 5 000 euroa koskeville riidoille, 56 prosenttia ihmisistä veisi tällaisen jutun pienriitamenettelyyn, 20 prosenttia kuluttajariitalautakuntaan. Muissa lautakunnissa, jotka antavat ratkaisusuosituksia riita-asioissa, pienriitamenettelyn vaikutus olisi oletettavasti samansuuntainen. Pienriitamenettely vastaisi samankaltaisiin oikeussuojatarpeisiin kuin kuluttajariitalautakunta ja muut ratkaisusuosituksia riita-asioissa antavat lautakunnat sekä johtaisi niissä todennäköisesti

asiamäärien selvään laskuun. Näistä syistä pienriitamenettelystä säätäminen voisi antaa aiheen arvioida yleisemmin tällaisten lautakuntien asemaa oikeudenhoidon kokonaisuudessa. Tällaisen selvityksen laatimista on, pienriitamenettelystä riippumatta, ehdotettu tehtäväksi myös valtioneuvoston selonteossa oikeudenhoidosta ja oikeudenhoidon kehitystyöryhmän arviomuistiossa.” (Mietintöjä ja lausuntoja 2023:1, s 127)

Arviomuistion vaihtoehtoisia menettelytapoja koskevassa osiossa pohditaan yhtenä vaihtoehtona Kuluttajariitalautakunnan toimivallan laajentamista seuraavasti. ”Voitaisiin ajatella, että oikeuden saatavuutta parannettaisiin laajentamalla kuluttajariitalautakunnan toimivaltaa joihinkin muihin asioihin. Menettely kuluttajariitalautakunnassa on kuitenkin kirjallista. Kuluttajariitalautakunta voi jättää asian käsittelemättä, jos sen ratkaiseminen edellyttää suullisten todistuskeinojen käyttämistä. Tämä rajaa käytännössä sitä, millaisia juttuja lautakunta voi käsitellä. Kuluttajariitalautakunnan ratkaisut ovat suosituksia. Ne eivät ole täytäntöönpanokelpoisia, eikä niillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Vaikka kuluttajariitalautakunnan suosituksia usein noudatetaan, siihen ei ole velvollisuutta, eikä niitä voida panna pakolla täytäntöön. Lautakuntakäsittely ei myöskään estä asian viemistä yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, joten riitaa ei saada lautakunnan ratkaisusuosituksella päätettyä samalla tavalla lopullisesti kuin tuomioistuimen ratkaisulla. Vaihtoehto tarkoittaisi tosiasialisesti riita-asioiden siirtämistä tuomioistuimista lautakuntamenettelyyn. Riita-asioiden ratkaisemisesta voidaan kuitenkin pitää tuomioistuinten ydintehtävänä. Perustuslaissa säädetään riita-asioita koskevan ylimmän tuomiovallan kuulumisesta korkeimmalle oikeudelle. Tuomioistuinlaitoksen kehittämistä koskevissa selvityksissä onkin lausuttu, että riitojen ratkaisu lautakunnissa on ainoastaan oikeudenkäyntiä täydentävä oikeussuojakeino. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mukaan riitojen tuloksellinen ratkaiseminen tuomioistuinten ulkopuolisissa menettelyissä ja tuomioistuinten sisällä perinteiselle tuomioistuinprosessille vaihtoehtoisissa menettelyissä, kuten sovittelussa, edellyttää toimivuutta varsinaiselta riita-asiaiden oikeudenkäyntimenettelyltä. Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenetelmät eivät voi muutoinkaan koskaan korvata tuomioistuinmenettelyä, vaan ainoastaan täydentää sitä. Komitea on tähdentänyt, että perinteistä riita-asiaiden tuomioistuinmenettelyä on edelleen kehitettävä niin, että se on aina tosiasialisesti sitä tarvitsevien käytettävissä niin ratkaisujen laadun kuin myös menettelyn laatu-tekijöiden kuten nopeuden ja halpuuden suhteen. Vastaavasti oikeudenkäytön kehitystyöryhmän mukaan vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt ovat sinänsä tervetullut ja hyödyllinen osa oikeutta, mutta niihin turvautuminen ei saisi johtua siitä, että oikeudenkäyntimenettely on liian kallis tai pitkäkestoinen. Tuomioistuinten ulkopuolisiin oikeussuojakeinoin voi työryhmän mukaan myös liittyä laatuongelmia: prosessuaaliset takeet voivat olla heikkoja ja lopputulos erota aineellisen oikeuden mukaisesta ratkaisusta. Suomen oikeusvaltion tilaa koskevassa

raportissa niin ikään katsotaan, etteivät vaihtoehtoiset riidanratkaisumuodot voi kokonaan korvata oikeudenkäyntiä oikeusturvan lähteenä oikeusvaltiossa. Vaikka vaihtoehtoiset riidanratkaisumallit ovat tärkeä osa erilaisten konfliktien ratkaisua, on selvää, että niitä ei voida esittää kokonaisvaltaisena ratkaisuna tuomioistuinten resurssipulalle.” (Mietintöjä ja lausuntoja 2023:1, s.140–141)

Arviomuistiossa pohditaan myös kuluttajariitalautakunnan ratkaisujen luonteen muuttamista sitoviksi. ”Kuluttajariitalautakunnassa käsiteltävien asioiden joukon laajentamisen sijaan voitaisiin ajatella, että lautakunnan päätöksistä tehtäisiin täytäntöönpanokelpoisia. Kuluttajariitalautakunta käsittelee vain kuluttajariitoja ja eräitä muita asioita. Tämä vaihtoehto voisi siksi parantaa oikeuden saatavuutta lähinnä kuluttaja-asioissa, ellei kuluttajariitalautakunnan toimivaltaa samalla laajennettaisi muihin asioihin. Kuluttajariitalautakunta käsittelee asiat kirjallisesti ja voi jättää asian käsittelemättä, jos sen ratkaiseminen edellyttää suullisten todistuskeinojen käyttämistä. Monen riita-asian ratkaiseminen vaatii kuitenkin suullisen todistelun vastaanottamista. Jos kuluttajariitalautakunnan ratkaisuihin säädettäisiin täytäntöönpanokelpoisia, kuluttajariitalautakunnan ja kärjäoikeuden välinen ero pienentyisi. Silloin kaksi rinnakkaista instanssia antaisi samanlaisissa asioissa luonteeltaan samanlaisia ratkaisuja. Seurauksena voisi myös olla se, että asian käsittelyyn kuluttajariitalautakunnassa tulisi soveltaa täysimääräisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan vaatimuksia oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä (”tuomioistuimen” käsitteestä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä ks. esim. Mutu ja Pechstein v. Sveitsi 2.10.2018 kohta 139 ja siinä viitattu ratkaisukäytäntö). Se voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että näytöllisesti epäselvissä asioissa tulisi yleensä toimittaa suullinen käsittely. Kuluttajariitalautakunnasta säädettäessä onkin katsottu, että juuri täytäntöönpanokelpoisuuden puuttuminen luo edellytykset saada aikaan nopea ja joustava menettely.” (Mietintöjä ja lausuntoja 2023:1, s.140–142).

Arviomuistiossa on pohdittu erilaisia vaihtoehtoja Suomeen soveltuvasta pienriitamenettelystä ja siitä on käyty laaja lausuntokierros. Tätä selvitystyötä tehtäessä pienriitamenettely on jatkoarvioinnissa oikeusministeriössä. Harkittavana on muun muassa työryhmän perustaminen asiaa valmistelemaan.

Todettakoon, että arviomuistiossa luonnostellut pienriitavaihtoehdot, mikä tahansa niistä valittaisiinkaan käytännön toteutuksen pohjaksi, olisi kuluttajalle vaihtoehtoinen tie KRIL:n toimialueeseen kuuluvissa asioissa. Tämä tie olisi käytettävissä myös KRIL:n suositusluonteisen ratkaisun jälkeen esimerkiksi tilanteissa, joissa palveluntarjoaja ei noudattaisi KRIL:n ratkaisua. Pienriitamenettely ei kuitenkaan voisi ADR-asioissa syrjäyttää KRIL:ä, koska tuomioistuimet eivät ole ADR-direktiivissä tarkoitettuja vaihtoehtoisia riidanratkaisuelimiä.

4.2 Suomen muut ADR-elimet

ADR-direktiivin ja Suomen ADR-elinten pääpiirteitä on selostettu luvussa 3. Seuraavassa tuodaan esille lähinnä joitakin tilastotietoja vuodelta 2023 koskien liikennevahinkolautakuntaa ja FINEä lautakuntineen. Lisäksi kuvataan FINE:n neuvonnan ja riidanratkaisun samassa talossa toimimisen vaikutuksia. Lisäksi tuodaan esille energiamaarkkinariitalautakunta ja Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunta, vaikka ne eivät olekaan ADR-eliminä.

Liikennevahinkolautakunnan toiminta perustuu liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta annettuun lakiin. Liikennevahinkolautakunta on riippumaton ja puolueeton liikennevahinkoasioita käsittelevä oikeussuojaelin. Liikennevahinkolautakunnalta ratkaisusuosituksen voi pyytää korvausasian asianosainen, kuten vahinkoa kärsinyt tai vakuutuslaitos. Liikennevahinkolautakunnasta tuli ADR-elin vuonna 2016.

Vuonna 2023 (suluissa vuoden 2022 luvut) liikennevahinkolautakunnalle tuli 1 953 (1 960) ratkaisusuositus- ja lausuntopyyntöä. Ratkaisusuosituspyynnöistä 887 (856) tuli vahinkoa kärsineiltä tai korvauksen hakijoilta, yksi käräjäoikeudelta ja 1 065 (1 107) vakuutuslaitoksilta. Lautakunta käsitteli 2 070 (2 054) liikennevahinkoasiaa. Vuoden 2023 lopussa oli vireillä 1 384 (1 305) liikennevahinkoasiaa.

Liikennevahinkolautakunnan ratkaisemien asioiden kokonaiskäsittelyaika vuonna 2023 oli 236 (267) vuorokautta. Muutoksenhakemuksissa, joista valtaosa oli ADR-asioita, kokonaiskäsittelyaika oli 243 (277) vuorokautta.

Lautakunnalle saapui toimintakertomuksen mukaan 7 (8) ilmoitusta siitä, ettei vakuutuslaitos noudata lautakunnan ratkaisusuositusta. Kaikki ilmoitukset tulivat samalta vakuutusyhtiöltä.

Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE lautakuntineen (Vakuutuslautakunta, Pankkilautakunta ja Sijoituslautakunta) on Suomen kolmas ADR-riidanratkaisuelin. Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE neuvoo asiakkaita, selvittää ja sovittelee vakuutus-, pankki- ja sijoitusasioissa, minkä lisäksi FINE lautakuntineen antaa suositusluonteisia ratkaisuja riita-asioissa. FINEstä lautakuntineen tuli ADR-elin 2016. FINEä ja sen lautakuntia koskee ADR-asioiden osalta laki muussa kuin viranomaisessa tapahtuvasta riidanratkaisusta sekä sopijaosapuolten (Finanssivalvonta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Finanssiala ry) vahvistama ohjesääntö.

Neuvonta- ja riita-asioiden kuuluminen samaan organisaatioon mahdollistaa tehokkaat ja joustavat prosessit. FINEn selvityksen mukaan asiakkaan näkökulmasta toteutuu yhden luukun periaate, koska kuluttaja-asiakkaan asian luonne on mahdollista arvioida kattavasti heti käsittelyn alkuvaiheessa. Kun yhteistä asiaa hoidetaan samassa organisaatiossa, asioiden siirtämiseen ei myöskään kulu aikaa. FINEstä saadun tiedon mukaan henkilöstön käyttö on optimoitua, ja samassa organisaatiossa on mahdollista osaamisen jakaminen korkean laadun varmistamiseksi sekä työkuorman tasaisemmaksi jakamiseksi. Neuvontaa hoitavat asiantuntijat ovat osa riidanratkaisuorganisaatiota, sillä he osallistuvat asioiden valmisteluun. Tämä mahdollistaa joustavammat toimenkuvat työtilanteen mukaan. Orastavista tuoteongelmista ja ilmiöistä saadaan myös varhain tieto koko organisaatiolle ja riidanratkaisuun.

FINEn tuli vuonna 2023 yhteensä 10 975 yhteydenottoa (vuonna 2022 yhteydenottoja oli 9 577). Neuvonta-asioiden määrä oli sanotusta yhteydenottojen kokonaismäärästä 9 882. Riita-asioiden osuus sanotusta kokonaismäärästä oli yhteensä 740 (848). Saapuneista riita-asioista oli vakuutusasioita 669 (713), pankkiasioita 63 (120) ja sijoitusasioita 8 (15).

Vuonna 2023 ratkaistujen riita-asioiden määrä oli seuraava: vakuutusasioita 668 (722), pankkiasioita 98 (81) ja sijoitusasioita 17 (20). Yhteensä ratkaistuja riita-asioita vuonna 2023 oli 783 (823). FINEn ja sen lautakuntien riidanratkaisu ei rajoitu ADR-asioihin, vaan toimialue on laajempi käsittäen myös esimerkiksi yritysten vakuutusasiat.

Vuonna 2023 saapuneiden ADR-riita-asioiden määrä jakaantui sektoreittain seuraavasti: 320 (369) vakuutusasiaa, 54 (98) pankkiasiaa ja 3 (8) sijoitusasiaa.

Vuonna 2023 ratkaistujen ADR-riita-asioiden määrä jakaantui sektoreittain: 345 (397) vakuutusasiaa, 86 (67) pankkiasiaa ja 9 (12) sijoitusasiaa.

Vuonna 2023 kaikkien riita-asioissa annettujen suositusten noudattamisprosentti oli 97 (96) prosenttia.

Kaikkien riita-asioiden osalta FINEn ja sen lautakuntien kokonaiskäsittelyaika (mediaani) oli 212 (201) päivää. ADR-asioiden keskimääräinen käsittelyaika kirjelmöinnin valmistumisesta oli 62 (64) päivää.

FINEn käyttämät kielet ovat suomi, ruotsi ja englanti.

Viimeaikaisesta lautakuntakehityksestä voidaan lisäksi nostaa esiin **energia-markkinariitalautakunta**, joka aloitti toimintansa syyskuussa 2023 työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä (Laki energiamarkkinariitalautakunnasta, 502/2023). Energiamarkkinariitalautakunta on riippumaton ja puolueeton muiden loppuasiakkaiden kuin kuluttajien vireille saattamia sähkömarkkinariita-asioita käsittelevä lautakunta. Energiamarkkinariitalautakunnasta annetun lain säännökset noudattavat pitkälti kuluttajariitalautakuntaa koskevia säännöksiä. Energiamarkkinariitalautakunta ei ole ADR-elin.

4.2.1 Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunta

Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n 10 kohdan mukaan valtakunnassa kuluttajariitalautakunnalle kuuluvista tehtävistä huolehtii maakunnassa erityinen, Ahvenanmaan maakunnan hallituksen asettama lautakunta. Kyseinen Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunta ei ole ADR-elin. Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunnan ja kuluttajariitalautakunnan alueellinen toimivalta on päällekkäinen siltä osin kuin kuluttajariita-asia voidaan saattaa Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi (valtioneuvoston U-kirjelmä U 77/2023 vp).

5 Kuluttajariitalautakunta suhteessa muihin kuluttajaviranomaisiin

Koska Kilpailu- ja kuluttajavirastoon (jäljempänä myös KKV) organisoitu kuluttajaneuvonta on käytännössä erittäin tärkeä sidosryhmä KRIL:lle, käydään tässä luvussa läpi kuluttajaneuvontaa tilastojen ja KRIL-yhtymäkohtien valossa. KRIL:n ja KKV:n ja kuluttaja-asiamiehen toiminnan yhtymäkohdat käydään myös läpi.

Euroopan kuluttajakeskus (ECC) on sekin yksi tärkeistä KRIL:n sidosryhmistä. Kuluttajakeskuksen toimintaa selostetaan luvussa lyhyesti.

5.1 Kuluttajaneuvonta, KKV ja kuluttaja-asiamies

Kuluttajaneuvonta on organisoitu Kilpailu- ja kuluttajavirastoon. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) 2 §:n 1 momentin 6 kohdan kilpailu- ja kuluttajavirasto huolehtii kuluttajaneuvonnan järjestämisestä. Kuluttajaviraston asiantuntijat toimivat kuluttajaneuvojina.

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 16 a §:n mukaan kuluttajaneuvonnassa annetaan kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille tietoja ja neuvontaa kuluttajalle merkittävistä asioista sekä kuluttajan oikeudellisesta asemasta. Lisäksi avustetaan kuluttajaa yksittäisessä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisessä ristiriitatilanteessa selvittämällä asiaa ja pyrkimällä sovintoratkaisuun sekä ohjataan kuluttaja tarvittaessa asianmukaiseen oikeussuojaa antavaan toimielimeen. Tämän lisäksi osallistutaan kulutushyödykkeiden hintojen, laadun, markkinoinnin ja sopimusehtojen seurantaan.

Kuluttajaneuvonnan ja KRIL:n toimialueet eivät ole identtiset. Kuluttajaneuvonnan resursointi ja toiminta ovat avainasemassa myös KRIL:n kannalta. Yhteistoiminnalla on suuri merkitys molemmille.

KRIL:n ja kuluttajaneuvonnan yhteistoimintaa tapahtuu muun muassa niin, että kuluttajaneuvojat saavat käytännössä oikeudellista neuvontaa KRIL:stä ja KRIL:n linjauksista. Kuluttajaneuvojilla on pääsy KRIL:n sisäiseen ratkaisutietokantaan. Lisäksi kuluttajaneuvojia on jäsenenä tai varajäsenenä useissa KRIL:n jaostoissa ja täysistunnoissa.

Yksittäisille kuluttajille annettavan neuvonnan ja sovitteluavun lisäksi kuluttajaneuvonnassa on käytössä ryhmäkäsittelymenettely. Sitä voidaan käyttää tilanteissa, joissa esimerkiksi yhtä yritystä koskien tulee useita yhteydenottoja, jotka ovat joko samanlaisia tai niitä tulee useista erilaisista asioista. Vastaavasti, jos jostakin uudesta ilmiöstä alkaa tulla yhteydenottoja ja näyttää siltä, että yhteydenottojen määrä voi lisääntyä, voidaan ryhmäkäsittelyä käyttää. Tällöin päällikkö- tai johtavan tason neuvoja ottaa yhteyttä yritykseen ja pyrkii vauhdittamaan ratkaisua, jossa yritys itse hoitaa asiat kuntoon asiakkaidensa kanssa. Tällaisia menettelyitä hoidettiin vuonna 2023 kahdeksan kappaletta.

Vuoden 2023 tilastojen mukaan KKV:n henkilökohtaisen palvelun kuluttajaneuvonnassa voitiin selvittää ja sovittaa runsaasti tapauksia. Päätettyjen tapausten määrä oli 42 865 yksittäistä asiaa. Tapauksia, joissa oli tehty selvitystä ja annettu toimintaohjeita oli noin 36 000. Tapauksia, joissa asiaa oli selvitetty ja otettu yhteyttä elinkeinonharjoittajaan oli noin 4 100, mikä on hieman alle 10 % henkilökohtaisen palvelun tapausten kokonaismäärästä. Palvelun kysyntä oli kuitenkin mainittua suurempaa. KKV:n tilastoista saadun tiedon mukaan tarve olisi ollut yli 96 000 yhteydenoton selvittämiseksi vuonna 2023 ja sama tilanne oli jo vuonna 2022. Erityisesti puhelinneuvontaan päässeiden soittajien määrässä oli laskua edellisvuosiin verrattuna. Osa kysynnästä on voitu ja voidaan ohjata itsepalvelukanaviin, joiden käyttö on lisääntynyt. Ongelmatilanteet ovat usein kuluttajaoikeudellisesti aiempaa monitahoisempia, kun prosessiin voi liittyä useita sopimussuhteita ja vastuutahoja, todettiin KKV:stä.

Kuluttaja-asiamiehen (jäljempänä myös KA) ja KRIL:n välisestä yhteistyöstä voidaan mainita ryhmävalitus. Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 4 §:n mukaan "lautakunta voi käsitellä toimivaltaansa kuuluvan asian ryhmävalituksena, jos useilla kuluttajilla taikka useilla yksityistakaajilla tai yksityisillä pantinantajilla on tai voidaan olettaa olevan samaa elinkeinonharjoittajaa kohtaan sellaisia vaatimuksia, jotka voidaan ratkaista yhdellä lautakunnan päätöksellä."

Pykälässä tarkoitetun ryhmävalituksen laittaa vireille kuluttaja-asiamies. Hänellä on oikeus käyttää valituksessa asianosaisena puhevaltaa.

Yhteistyöstä voidaan lisäksi mainita kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 13 §:n mukainen kuluttajan avustaminen tuomioistuimessa. Sen mukaan kuluttaja-asiamies voi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan kuluttajaa yksittäisen asian hoitamisessa, jos se on lain soveltamisen ja kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeää tai jos elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajariitalautakunnan tai muun ADR-elimien antamaa ratkaisua tai ratkaisusuositusta.

Kuluttaja-asiamies voi päättää, että näissä tapauksissa kuluttajalle itselleen aiheutuvat tai hänen korvattavakseen tuomittavat vastapuolen oikeudenkäyntikulut maksetaan osittain tai kokonaan KKV:n toimintamenoista.

Kuluttaja-asiamiehellä on tätä selvitystä kirjoitettaessa vireillä kaksi KRIL:n noudattamatta jätetyistä ratkaisuista kumpuavaa riita-asiaa avustettavanaan. Molemmissa on kysymys lentomat kustajan oikeudesta hyvitykseen.

5.2 Euroopan kuluttajakeskus

Euroopan kuluttajakeskus (jäljempänä myös ECC) on yksi KRIL:n sidosryhmistä.

Euroopan kuluttajakeskus tarjoaa tietoa ja apua maiden rajat ylittävän kaupan kysymyksissä, kun kuluttaja tekee ostoksia tai tilaa palveluja Suomen ulkopuolelta muista EU-maista, Norjasta, Islannista tai Isosta-Britanniasta. ECC tiedottaa ajankohtaisista maiden rajat ylittävän kaupan aiheista, tuottaa toimintaohjeita eri tilanteisiin ja tarvittaessa myös varottaa erilaisista verkko-ostamiseen liittyvistä sudenkuopista ja epäilyttävistä ilmiöistä. Lisäksi ECC sovittelee kulutushyödykkeiden hankkimiseen liittyviä riitoja tapauksissa, joissa kuluttaja ja elinkeinonharjoittaja ovat sijoittautuneet eri EU- tai ETA-maihin. Suomessa ECC on osa Kilpailu- ja kuluttajavirastoa. KKV:n sisällä ECC kuuluu Neuvontapalveluyksikköön ja tekee yhteistyötä kuluttaja-asiamiehen ja kansallisen kuluttajaneuvonnan kanssa. ECC on osa Euroopan kuluttajakeskusten verkostoa (ECC-net). ECC:n toimintaa rahoittavat Suomen valtio ja Euroopan unioni.

ECC:stä saadun tiedon mukaan kuluttajariitalautakunta on tärkeä sidosryhmäkumppani, koska kuluttajalle voidaan ehdottaa riita-asian viemistä lautakuntaan, jos sovittelu ei onnistu. Ohjaukset koskevat sekä suomalaisia että ulkomaisia kuluttajia.

6 Muut pohjoismaat ja Viro – hieman vertailua

Seuraavassa tuodaan esille Pohjoismaiden ja Viron kuluttajariitojen ratkaisuelinten toiminnan pääpiirteitä.³ Ruotsin KRIL:ä vastaavalla lautakunnalla Allmänna reklamationsnämndenillä (jäljempänä myös ARN) on seuraavassa selvityksessä muita isompi rooli. Jo Suomen kuluttajansuojajärjestelmää perustettaessa 1970-luvulla ARN:lla oli ollut eräänlainen esikuvan rooli. ARN on onnistunut pitämään viime vuosien ajan riidanratkaisun käsittelyajat kohtuullisina asiakkaiden näkökulmasta, mikä on tämän selvityksen päätavoite KRIL:n osalta. ARN on toimialueeltaan luokiteltavissa KRIL:n tavoin laaja-alaiseksi, vaikkakin ARN on viimeksi mainittua monilta osin suppeampi. Lisäsyä ARN-painotukselle on, että ARN:n toiminnassa on nähtävissä selkeästi joitakin KRIL:lle kehityskohteiksi arvioitavia toimintatapoja. Ruotsi, Tanska ja Viro ovat vertailumaista EU:n jäseniä. Näistä maista Tanskassa on laajasti hajautettu ADR-riidanratkaisujärjestelmä, mikä ei Suomessa ole ollut ADR-direktiivin täytäntöönpanovaiheessa tai myöhemminkään tavoitteena. Norja ja Islanti ovat ETA-maita.

Komission rekisteriin ilmoitettujen ADR-elinten lukumäärissä on EU:n jäsenmaittain merkittäviä eroja. EU:ssa on kaiken kaikkiaan 430 ADR-elintä. Suomessa on 3, Ruotsissa 7, Norjassa 12, Tanskassa 26, Islannissa 6 ja Virossa 4 ADR-riidanratkaisuelintä. Kaikissa maissa on sekä yksityisellä että julkisella rahoituksella toimivia elimiä. Yhteistä on myös se, että kaikissa edellä mainituissa maissa on KRIL:ä vastaava elin. Suomessa KRIL:illä on keskeinen asema tuomioistuimen ulkopuolisena riidanratkaisuelimenä. Liikennevahinkolautakunnalla on oma rajattu ADR-elimen asema. Tämä perustuu siihen, että kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 3 §:n mukaan lautakunnan toimivaltaan eivät muun muassa kuulu asiat, jotka koskevat

3 Todettakoon lisätiedon lähteeksi, että Euroopan kuluttajakeskukset julkaisivat vuonna 2023 raportin ”ADR in the Nordic and Baltic countries”. Raportissa luodaan vertaileva katsaus Pohjoismaiden ja Baltian maiden ADR-eliimiin, ja se tarjoaa tietoa mm. riidanratkaisuelinten käsittelyajoista näissä maissa, käsittelyn mahdollisista maksuista (esimerkiksi kynnsarvot) ja ratkaisujen sitovuudesta / niiden noudattamisesta eri maissa. Raportin laadintaan ovat osallistuneet Tanskan, Ruotsin, Norjan, Islannin, Suomen, Viron, Latvian ja Liettuan kuluttajakeskukset. Raportin tilastotiedot ovat vuodelta 2021.

lakisääteistä vakuutusta. Vain kahdessa EU- ja ETA-maassa on Suomea vähemmän notifioituja ADR-riidanratkaisuelimiä. Nämä maat ovat Liechtenstein ja Romania, joissa molemmissa on kaksi elintä.

6.1 Ruotsi

6.1.1 Yleistä Ruotsin ADR-elimistä

Ruotsissa kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä erimielisyyksiä ratkaisee lakisääteinen lautakunta, Allmänna reklamationsnämnden (ARN), joka on Ruotsin keskeisin ADR-elin. ARN antaa suositusluonteisia ratkaisuja. Ruotsissa ADR-direktiivi on täytäntöön pantu kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annettuun lakiin lag om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden (2015:671). ARN:in toiminnasta on annettu asetus Förordning med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden (2015:739) (jäljempänä ARN-asetus).

ARN:n lisäksi Ruotsissa on kuusi muuta ADR-elintä. Nämä ovat Fastighetsmarknadens Reklamationsnämnd FRN (Kiinteistömarkkinoiden valituslautakunta), Nämnden för Rättskyddsfrågor (Oikeusturvavakuutusasioita käsittelevä lautakunta), Personförsäkringsnämnden (Henkilövakuutuslautakunta), Sveriges advokatsamfundets Konsumenttvistnämnd (Ruotsin asianajajayhdistyksen kuluttajariitalautakunta), Sveriges Begravningsbyråers Förbunds Reklamationsnämnd (Ruotsin hautaus toimistojen liiton valituslautakunta) ja Trafikskadenämnden (Liikennevahinkolautakunta).

6.1.2 Allmänna reklamationsnämnden eli ARN

ARN:ssa on paljon yhtäläisyyksiä KRIL:n kanssa. ARN on aloittanut toimintansa jo vuonna 1967. Yhtäläisyyksiä ARN:n ja KRIL:n välillä on enemmän kuin eroja. Tänä päivänä merkittävimpiä eroja sanotuissa elimissä ovat muun muassa seuraavat.

ARN ei käsittele esimerkiksi kiinteistön kauppaa tai terveydenhoitopalveluja koskevia riita-asioita. ARN ei ota käsiteltäväkseen muiden kuin kuluttajien valituksia. Kysymys pitää olla kuluttaja- elinkeinonharjoittajasuhteesta. Elinkeinonharjoittajan pitää olla sijoittautunut Ruotsiin.

ARN:ssä on käytössä minimi-intressirajat, joista säädetään ARN-asetuksessa. Minimintressirajat on viimeksi muutettu 7.6.2023 voimaan tulleella lainsäädännöllä. Esimerkiksi ajoneuvo- ja matka- tai huonekaluja koskevissa riidoissa intressin on

oltava vähintään 1 000 Ruotsin kruunua (89,33 euroa⁴), jotta asiakas saa asiansa ARN:iin. Pankki-, vakuutus-, vene- ja asuntoasioissa raja on 2 000 Ruotsin kruunua (178,65 euroa). Jos riita koskee elektroniikkaa, kenkiä tai tekstiilejä taikka kaasu- tai sähkö sopimuksia, raja on 500 Ruotsin kruunua (44,66 euroa). Myös riidoissa, jotka koskevat EU:n eri kuljetusasetuksissa säädettyjä matkustajan oikeuksia, raja on 500 Ruotsin kruunua. (ARN-asetuksen 8.1 § 2 kohta).

ARN:ssa on rajoitteina otettu käyttöön ADR-direktiivin sallimat vanhentumisajat. Tämä tarkoittaa, että asiaa ei käsitellä, jos valitus on tullut viranomaiseen yli vuosi sen jälkeen, kun asiakas on tehnyt reklamaation elinkeinonharjoittajalle (ARN-asetuksen 8.1 § 3 kohta).

ARN:n toimialue on jo edellä sanottu huomioon ottaen suppeampi kuin KRIL:n. KRIL:illä on lisäksi joitakin toimialueen laajennuksia suhteessa ADR-direktiivin soveltamisalaan. Näihin on lyhyesti viitattu edellä jaksossa 3.2. ARN:n toimivalta suhteessa Ruotsin kuuteen muuhun ADR-elimeen on tarkkarajainen ja selkeä. Päällekkäisyyttä ei muiden ADR-elinten kanssa näyttäisi olevan.

Kun otetaan huomioon, ettei ARN käsittele terveydenhoitopalveluita ollenkaan ja kun Ruotsin yksi ADR:stä on Personförsäkringsnämnden, jossa käsitellään henkilö- vakuutusten lääketieteelliset arvioinnit kuten pysyvän haitan arvioinnit ja myös henkilö- vakuutusten myöntämiseen liittyvät, usein käytännössä monimutkaiset, ihmisten terveydentilaan kietoutuvat riidat, on ARN:sta pois suljettu paljon työläitä lääketieteellistä asiantuntemusta vaativia kysymyksiä. Tämä tuo tehokkuusetua, jos mitataan tai verrataan riita-asioiden keskimääräisiä käsittelyaikoja Suomen KRIL:iin. Lääketieteellistä arviointia vaativat asiat vievät puhtaasti keskiverto juridista arviointia vaativaa asiaa enemmän aikaa ja tuovat asiantuntijalausuntojen hankkimisen takia myös lisäkustannuksia. Esimerkiksi lääketieteellistä arviointia vaativissa vakuutus- asioissa on KRIL:ssä pääsääntöisesti hankittu lääketieteen asiantuntijan arvio.

ARN:n menettelytapojen ero KRIL:iin on muun muassa siinä, että ARN:ssä on valmisteluyksikkö, jossa on paljon henkilökuntaa ja jonka kokoonpanossa on myös juristeja. Täysin vertailukelpoista ei kuitenkaan ole asettaa ARN:n ja KRIL:n organisaatioiden osia rinnakkain, koska asiamäärissä on suuria eroja ja päätöksentekoprosessi eroaa jossakin määrin edellä sanotuissa lautakunnissa.

4 Suluissa olevat eri valuuttojen euromääräiset arvot on tässä selvityksessä laskettu Suomen Pankin valuuttalaskurin avulla. Kysymys on Euroopan keskuspankin 1.3.2024 julkaisemista euron viitekursseista.

ARN:ssa siirryttiin helmikuussa 2020 systeemiin, jonka mukaan asiantuntijat käsittelevät kaikenlaisia asioita. Tavoitteena on tasoittaa resursseja tilanteessa, jossa esimerkiksi matkustamiseen liittyvät riidat yhtäkkiä lisääntyisivät rajusti, kuten pandemian yhteydessä tapahtui. Erikoistuneita asiantuntijoita on aikaisempaan verrattuna vähäisemmässä määrin.

ARN:n asiamäärä nousi voimakkaasti vuonna 2022, jolloin lautakuntaan tuli yli 26 000 uutta asiaa. Tämä tarkoittaa, että ARN:iin tuli noin 20 000 enemmän uusia asioita vireille kuin KRIL:iin vastaavana aikana.⁵

Ratkaistujen asioiden karkea jakautuma oli ARN:ssa 2022 seuraava:

- 22 % jätetty sillensä (esimerkiksi asiakas vetänyt asiansa pois, kun asia sovittu)
- 31 % tutkimatta (esimerkiksi vähimmäisintressiraja ei ylittynyt)
- 47 % asiaratkaistu (tästä 24 % lautakuntaratkaisuja, 23 % kansliapäätöksiä).

ARN:n käsittelyajat noudattavat ADR-elimille EU-lainsäädännössä säädettyjä käsittelyaikoja. Tässä tarkoitetaan edellä kuvattuja kolmen viikon ja 90 päivän käsittelyaikoja. ARN näyttäisi olevan tehokas. Vuoden 2022/2023 vaihteessa ei ollut yhtään asiaa, joka olisi ollut yhdeksää kuukautta vanhempi. Sanottuna ajankohtana vireillä olleista asioista 66 % oli alle kolmen kuukauden ikäisiä. Asiaratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 168 päivää vuonna 2022.

ARN:iin on tulossa asian vireillesaattomaksu (jäljempänä myös valitusmaksu) (Regeringens proposition 2023/24:5 Avgift vid prövning av en tvist hos Allmänna reklamationsnämnden). Ehdotuksen mukaan tämä olisi 150 Ruotsin kruunun (13,40 euroa) suuruinen maksu kuluttajalle. Syynä maksulle on muun muassa se, että maksun avulla pyrittäisiin saamaan kuluttajilta sellaisia valituksia, jotka täyttävät ARN-asetuksessa vaaditut kriteerit ja sisältävät kaikki tarpeelliset asiakirjat. Hallituksen esityksen mukaan ARNiin saapuvista asioista kolmasosa on joko puutteellisia tai ne eivät täytä asetuksessa asetettuja edellytyksiä esimerkiksi riidan taloudellisesta arvosta. Maksu voi ADR-direktiivin mukaan olla enintään nimellinen, joten kustannuksia kattavaa tai oikeudenkäyntimaksun suuruista maksua ei voida periä. Todettakoon, että ARN:ssa oli ollut maksu (10–15 Ruotsin kruunua) myös sen toiminnan ensimmäisenä kymmenvuotiskautena, mutta siitä oli luovuttu, koska maksuun liittyvät hallinnolliset kustannukset nousivat suuriksi.

⁵ Tilastotiedot on otettu ARN:n vuosikertomuksesta 2022.

6.1.3 Kuluttajaneuvonta Ruotsissa

Ruotsissa kuluttajien neuvonta on organisoitu eri tavoin kuin Suomessa. Suomen kuluttajaneuvonnan käytännön toimivuus vaikuttaa todennäköisesti jossakin määrin KRIL:iin saapuvien asioiden eritasoiseen määrään verrattuna ARN:iin saapuvien valitusten määrään. Muitakin syitä tapausmäärien suurelle erolle on.⁶ Yksi merkittävistä syistä lienee maiden asukasmäärien ero.

Ruotsissa on edelleen käytössä kunnallinen kuluttajaneuvonta, mikä oli Suomesakin laita kuluttajansuojan ensimmäisinä vuosikymmeninä. Ruotsin kunnissa on kommunala konsumentvägledare (kunnallisia kuluttajaneuvojia). Näiden määrä on viime vuosina kuitenkin ollut vähenemään päin. Kuntien ei ole pakko järjestää neuvontaa. Kun vuonna 2015 Ruotsin 290 kunnasta 270 oli järjestänyt kunnallista kuluttajaneuvontaa, vuonna 2023 enää 168 kuntaa 290:stä tarjosi kuluttajaneuvontaa. Myös kuluttajaneuvojien määrä kunnan sisällä niissä kunnissa, joissa neuvoja on, on vähentynyt.

Kuluttajaneuvonnan vähenemistä kompensoi jossakin määrin se, että Ruotsissa on oltu aktiivisia valtakunnallisesti toimivien erityisneuvontaelinten perustamisessa. Ruotsissa toimii Konsumenternas försäkringsbyrå (Kuluttajien vakuustoitomisto) sekä Konsumenternas Bank- och finansbyrå (Kuluttajien pankki- ja finanssitoimisto). Nämä antavat neuvontaa ja informaatiota yksityishenkilöille. Tämän lisäksi on Konsumenternas Energimarknadsbyrå (Kuluttajien energiamarkkinatoimisto), joka neuvoo ja antaa informaatiota kuluttajille ja pienyrittäjille sähköä, kaasua ja maalämpöä koskevissa kysymyksissä. Viimeinen perustettu neuvontaelin on Telekområdgivarna (Televiestinnän neuvontatoimisto), joka antaa neuvontaa kuluttajille, kun kysymys on tv:stä, puhelimesta, laajakaistasta tai kuituliittymistä. Nämä kaikki ovat eräänlaiseen public-private -kumppanuuteen perustuvia elimiä. Ne neuvovat ja tuottavat informaatiota omilla erityisalueillaan kuluttajille ja jotkut myös pienyrittäjille. Neuvonnan puolueettomuuden takeeksi organisaatioiden hallituksissa on viranomaisedustajia.

6.2 Tanska

Myös Tanskassa on Suomen ja Ruotsin tavoin vanha tuomioistuimen ulkopuolinen kuluttajariita-asioiden ratkaisujärjestelmä. Tanskassa on yleinen kuluttajariitalautakunta, mutta myös useita erikoistuneita lautakuntia. Useimmat niistä ovat

⁶ ARN:n sisään tulleiden asioiden määrä nousi vuonna 2023 entisestään voimakkaasti ja oli 32 303.

yksityisiä lautakuntia. Tanskassa on yhteensä 26 ADR-elintä. Tunnusomaista Tanskan ADR:lle on, että elinkeinoelämä on suuremmissa roolissa mukana järjestelyissä kuin Ruotsissa tai Suomessa.

Tanskassa ADR-direktiivi on täytäntöön pantu lakiin vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta kuluttajavalitukseen liittyen (Lov om alternativ tvistløsning i forbindelse med forbrugerklager (forbrugerklageloven), LOV nr 524 af 29/04/2015, jäljempänä Tanskan kuluttajavalituslaki). Lain ulkopuolelle on rajattu terveydenhuoltopalvelut, julkisen sektorin järjestämä koulutus, riidat, jotka on ratkaistu lainvoimaisella tuomiolla tai välimiesmenettelyssä sekä kiinteistön kauppa (Tanskan kuluttajavalituslain § 2).

Tanskan kuluttajavalituslaissa säädetään yksityisistä ADR-elimistä, kuluttajariitojen sovittelusta sekä Tanskan kuluttajariitalautakunnasta. Kuluttajariitojen sovittelu (Mæglingsteamet for Forbrugerklager) ja kuluttajariitalautakunta (Forbrugerklagenævnet) sijaitsevat organisatorisesti Tanskan kilpailu- ja kuluttajaviraston (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen) alaisuudessa. Ennen asian saattamista kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi riitaa on ensin sovitteltava. Riidoista kaksi kolmasosaa päättyy sovitteluun. Jos asiaan ei saada ratkaisua sovittelussa, kuluttajalla on neljä viikkoa aikaa viedä asia kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi (Tanskan kuluttajavalituslain § 19.2). Jotta kuluttajariitalautakunta voi käsitellä asian, tuotteen tai palvelun hinnan on alitettava tai ylitettävä tietyt rajat (§ 20.1), jotka Tanskan elinkeinoministeri vahvistaa (Bekendtgørelse om behandling af forbrugerklager i Nævnenes Hus samt Forbrugerklagenævnet).

Kuluttajariitalautakuntaan voi tuoda tavaraa tai palvelua koskevan riidan, jos hyödykkeen arvo on vähintään 1 110 Tanskan kruunua (148,91 euroa) ja enintään 100 000 Tanskan kruunua (noin 13 400 euroa). Vaatteita ja kenkiä koskevissa riidoissa hinnan on oltava vähintään 720 Tanskan kruunua (96,59 euroa). Alle 1 110 Tanskan kruunun jäävät riidat voidaan perustellusta syystä ottaa käsittelyyn.

Kuluttajasovittelu ja kuluttajariitalautakunta eivät käsittele valituksia kahden yksityishenkilön välisestä sopimuksesta, kahden elinkeinonharjoittajan välisestä sopimuksesta tai elinkeinonharjoittajan tekemiä kuluttajaa koskevia valituksia. Kuluttajasovittelu ja kuluttajariitalautakunta eivät voi käsitellä valituksia, jos alalla on hyväksytty yksityinen lautakunta.

Lähtökohtaisesti Tanskan ADR-elimet voivat käsitellä valituksen vain, jos elinkeinonharjoittaja on sijoittautunut Tanskaan. Lain mukaan ulkomaille sijoittautunutta elinkeinonharjoittajaa koskeva valitus voidaan käsitellä, jos tapauksella on suurempi yhteys Tanskaan kuin sijoittautumismaahan tai jos osapuolet sopivat tästä. (Tanskan kuluttajavalituslain § 14). Lautakuntien käsittelykieli on tanska.

Tanskan kuluttajavalituslain mukaan niin kauan kuin valitus on vireillä hyväksytyssä yksityisessä riidanratkaisuelimessä tai Tanskan kilpailu- ja kuluttajaviranomaisessa, asian osapuolet eivät voi nostaa kannetta tuomioistuimessa valitusta koskevista asioista. Jos asia on saatettu tuomioistuimeen ja kuluttaja haluaa viedä sen yksityisen riidanratkaisuelimen tai Tanskan kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen käsiteltäväksi, tuomioistuin hylkää asian ja lähettää sen asianomaiselle riidanratkaisuelimelle tai Tanskan kilpailu- ja kuluttajavirastolle, paitsi jos voidaan pitää ilmeisenä, että valitusta ei voida hyväksyä tai tapausta ei pidetä sopivana riidanratkaisuelimen tai Tanskan kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen käsiteltäväksi. (§ 15)

Tanskan kuluttajavalituslaissa säädetään myös siitä, että jos yksityinen riidanratkaisuelin tai Tanskan kilpailu- ja kuluttajaviranomainen pidentää laissa säädettyjä käsittelymääräaikoja, riidanratkaisuelimen tai Tanskan kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen on näissä tapauksissa ilmoitettava osapuolille, että määräaikaa on pidennetty, ja samalla ilmoitettava, milloin tapauksen voidaan odottaa ratkeavan tai päättyvän. (§ 18.3)

Tanskan kuluttajavalituslain mukaan elinkeinonharjoittajan on maksettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle maksu viraston kuluista asian käsittelystä kuluttajariitalautakunnassa, jos kuluttaja menestyy valituksessa tai asia päättyy sovintoon. Elinkeinoministeri voi antaa yksityiskohtaisia säännöksiä maksun suuruudesta ja maksamisesta (Tanskan kuluttajavalituslain § 28).

Jos kuluttaja on pääosin voittanut asian lautakunnassa, elinkeinonharjoittajan on maksettava 6 000 Tanskan kruunun (804,90 euroa) käsittelymaksu. Jos riita päättyy sovintoon kuluttajariitalautakunnan käsittelyn aikana, elinkeinonharjoittajan on maksettava 1 000 Tanskan kruunun (134,15 euroa) käsittelymaksu. (Bekendtgørelse om behandling af forbrugerklager i Nævnenes Hus samt Forbrugerklagenævnet § 27).

Kuluttajariitalautakunnan ja hyväksytyjen yksityisten riidanratkaisuelinten on annettava elinkeinonharjoittajalle päätös, joka sisältää lain § 32-34 olevat tiedot, jos kuluttaja on täysin tai osittain voittanut asian (Tanskan kuluttajavalituslain § 31). Sanotuissa tiedoissa on kysymys ratkaisujen sitovuuteen liittyvistä asioista ja menettelytavoista.

Jos elinkeinonharjoittaja ei halua sitoutua kuluttajariitalautakunnan tai yksityisen riidanratkaisuelimen tekemään päätökseen, elinkeinonharjoittajan on ilmoitettava siitä kirjallisesti lautakunnalle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksiannosta (Tanskan kuluttajavalituslain § 32). Elinkeinonharjoittajan valituksen uudelleenkäsittelyä koskevalla pyynnöllä, joka on toimitettu kirjallisesti kuluttajariitalautakunnalle tai hyväksytylle yksityiselle riidanratkaisuelimelle ennen 32 §:n mukaisen määräajan päättymistä, on lykkäävä vaikutus. Edellä mainittu 30 päivän määräaika alkaa juosta uudelleen, kun pyyntö on hylätty tai kun lautakunta on tehnyt uuden päätöksen asiassa. (Tanskan kuluttajavalituslain § 33)

Kuluttajariitalautakunnan tai yksityisen riidanratkaisuelimen tekemä päätös voidaan panna täytäntöön elinkeinonharjoittajaa vastaan Tanskan kuluttajavalituslain § 32 ja 33:n määräaikojen umpeutumisen jälkeen, jollei elinkeinonharjoittaja ole etukäteen ilmoittanut kuluttajariitalautakunnalle tai yksityiselle riidanratkaisuelimelle kirjallisesti, että asianomainen ei halua päätöksen olevan sitova (Tanskan kuluttajavalituslain § 34.1). Täytäntöönpanopyynnön perusteena olevaan päätökseen on liitettävä täytäntöönpanotuomioistuimelle esitetty täytäntöönpanopyyntö sekä kuluttajariitalautakunnan tai yksityisen riidanratkaisuelimen lausunto siitä, ettei elinkeinonharjoittaja ole ilmoittanut säädetyssä määräajassa, että elinkeinonharjoittaja ei halua päätöksen olevan sitova. (Tanskan kuluttajavalituslain § 34.2)

Kun asiassa on tehty päätös, kukin asianosainen voi saattaa asian tuomioistuimeen. Tanskan kilpailu- ja kuluttajaviranomainen voi kuluttajan pyynnöstä saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi kuluttajan puolesta, jos kuluttajan eduksi tehtyä päätöstä ei noudateta. Tanskan kilpailu- ja kuluttajaviranomainen voi tietyin edellytyksin vastata kuluttajalle aiheutuvista oikeudenkäyntikustannuksista (Tanskan kuluttajavalituslain § 35 ja 36).

Tanskassa on kuluttajariitalautakunnan lisäksi useita yksityisiä, tiettyihin tuotteisiin tai palveluihin erikoistuneita lautakuntia. Kuluttajavalituslain § 6:n mukaan elinkeinoministeri voi hyväksyä yksityisen riidanratkaisuelimen perustamisen. Yksityinen riidanratkaisuelin voidaan hyväksyä vain, jos riidanratkaisuelimen säännöissä on määräyksiä toimielimen kokoonpanosta ja asian käsittelystä sekä asiantuntemusta, riippumattomuutta, pätevyyttä, palkkioita ja kustannuksia koskevia määräyksiä. Hyväksymisen ehtona on myös esimerkiksi se, että riidanratkaisuelimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat ovat tuomareita. Ministeri voi antaa sääntelyä valitusmaksuista. Sääntelyä voidaan antaa myös siitä, että elinkeinonharjoittajan on maksettava hyväksytylle yksityiselle riidanratkaisuelimelle summa, joka kattaa elimen asian käsittelystä aiheutuneet kulut, jos kuluttaja

menestyy valituksessa tai tapaus päättyy sovintoon. Sääntelyä voidaan antaa myös siitä, että elinkeinonharjoittajien, jotka eivät osallistu toimielimen toimintaan, on maksettava enemmän kuin toimielimen toimintaan osallistuvien.

Tanskan kilpailu- ja kuluttajaviranomainen voi toimia hyväksytyjen yksityisten riidanratkaisuelinten sihteeristönä ja kerätä niiltä tuloja (Tanskan kuluttajavalituslain § 7).

Tanskan kuluttajavalituslaissa säädetään kuluttajalta perittävästä valitusmaksusta (§ 27.1). Lain mukaan maksu palautetaan kuluttajalle, jos kuluttaja menestyy valituksessa, asia saadaan sovituksi ennen asian käsittelyä, asia hylätään kuluttajariitalautakunnan käsittelyyn soveltumattomana tai asia hylätään, koska se ei kuulu kuluttajariitalautakunnan toimivaltaan (Tanskan kuluttajavalituslain § 27.2). Tanskan elinkeinoministeri voi antaa säännöksiä maksun suuruudesta (Tanskan kuluttajavalituslain § 27.3).

Tanskassa on useissa lautakunnissa valitusmaksu, jonka suuruus vaihtelee lautakunnittain. Esimerkiksi Tanskan kuluttajariitalautakunnassa valitusmaksu on 400 Tanskan kruunua (53,66 euroa). Myös esimerkiksi Autovalituslautakunnassa (Ankenævnet for biler) on käytössä 400 Tanskan kruunun (53,66 euroa) suuruinen valitusmaksu. Autovalituslautakunnassa on käsittelyn rajana auton hinta; auton on pitänyt maksaa vähintään 10 000 (noin 1 342 euroa) Tanskan kruunua, jos asia koskee auton ostamista koskevaa riitaa. Jos riita koskee auton korjaamista tai muuta autoa koskevaa palvelua, palvelun hinnan on täytynyt olla vähintään 1 500 (201,23 euroa) Tanskan kruunua.

Tanskassa asuntoja ja rakentamista koskevia riitoja käsitellään yksityisissä lautakunnissa. Byggeriets Ankenævnet (Rakennusalan valituslautakunta⁷) käsittelee esimerkiksi riitoja, jotka koskevat erilaisia rakentamis-, korjaus- ja urakointiriitoja, kuten maalausta, muurausta, puusepäntöitä sekä maisemointi- ja maanrakennustöitä. Rakennusalan valituslautakunta ei kuitenkaan käsittele valituksia uusista rakennuksista, joiden kokonaisarvo on yli miljoona Tanskan kruunua. LVI-asioita käsittelee oma lautakuntansa Ankenævnet for Tekniske Installationer (Teknisen asennusalan valituslautakunta).

7 Lautakuntien suomenkieliset nimet on otettu Euroopan komission verkkovälitteisen riidanratkaisun käännöksistä.

Klagenævnet for Ejendomsformidling (Kiinteistönvälitysalan valituslautakunta) käsittelee kuluttajien valituksia kiinteistönvälittäjistä, kiinteistönvälitysyhtiöistä ja muista välittäjistä, jotka toimivat samankaltaisilla liiketoiminta-alueilla. Disciplinær- og klagenævnet for beskikkede bygningsagkyndige (Nimettyjen rakennusalan asiantuntijoiden kurinpito- ja valituslautakunta) käsittelee erimerkiksi talojen kuntoselvitysten valituksia. Ankenævnet for Forsikring (Vakuutusalan valituslautakunta) ratkaisee vakuutuksiin liittyviä riitaisuuksia ja Det finansielle ankenavn (Rahoitusalan valituslautakunta) pankki- ja rahoituspalveluita sekä sijoituksia koskevia valituksia.

6.3 Norja

ADR-elinten määrällä mitaten Norja sijoittuu Ruotsin ja Tanskan välimaastoon 12 ADR-elimellään. Norjassa on kuluttajariitalautakunta (Forbrukarklageutvalet). Tämän lautakunnan ratkaisut tulevat molempia osapuolia sitoviksi, ellei jompikumpi vie asiaa oikeuteen tietyssä määräajassa.

Norjassa on myös tiettyjä tavaroita ja palveluita koskeviin riitoihin erikoistuneita lautakuntia. Esimerkiksi rakentamista ja uusia asuntoja koskevia riitoja varten on oma lautakuntansa (Boligtvistnemnda). Myös kiinteistöjen ja asuntojen välitystä koskevia riitoja ratkotaan omassa lautakunnassa (Reklamasjonsnemnda for Eiendomsmeglingstjenester). Finansklagenemnda käsittelee finanssialaa koskevia vakuutus- pankki- tai sijoitusriitoja. Valmismatkoille on oma lautakuntansa (Pakkereisenemnda). Jopa pysäköintiä koskeville riita-asioille on oma lautakunta (Parkeringsklagenemnda), jonka ratkaisut ovat sitovia. Erikoislautakuntien ratkaisut ovat yleensä kuitenkin suosituksia.

Riidan sovittelusta ja käsittelystä kuluttajariitalautakunnassa säädetään Norjan kuluttajavalituslaissa (Lov om behandling av forbrukerklager i Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget (forbrukerklageloven), LOV-2020-06-23-98, jäljempänä Norjan kuluttajavalituslaki). Muista ADR-elimistä säädetään kuluttaja-asioiden muutoksenhakuelinten hyväksymisestä annetussa laissa (Lov om godkjenning av klageorganer for forbrukersaker (godkjenningsloven), LOV-2016-06-17-29).

Norjan kuluttajavalituslain mukaan ministeriö voi antaa määräyksiä siitä, mitkä valitukset kuluttajaviraston ja kuluttajariitalautakunnan on käsiteltävä, mukaan lukien valituksia koskevat arvorajat. Ministeriö voi määräyksissä määrätä, että laki koskee myös kiinteistön hankintaa koskevia valituksia sekä kahden kuluttajan välisiä valituksia. (Norjan kuluttajavalituslain § 1) Lautakunta käsittelee sellaisia

sopimuksia koskevia riitoja, joissa sopimus on tehty kuluttajan ja Norjaan sijoittautuneen tai Norjassa oleville kuluttajille myyntiä suuntaavan elinkeinonharjoittajan välillä (Norjan kuluttajavalituslain § 1).

Ennen asian saattamista kuluttajariitalautakunnan käsittelyyn, asiaa on yritettävä sovittelulla. Sovittelu tapahtuu Norjan kuluttajavirastossa (Forbrukertilsynet). Asia voidaan jättää ottamatta sovitteluun, jos asianosainen ei ole ensin yrittänyt selvittää asiaa vastapuolen kanssa (lain § 9). Jos asiaan ei saada ratkaisua sovittelussa, valitus on lähetettävä Norjan kuluttajariitalautakunnalle kuukauden kuluessa siitä, kun Norjan kuluttajavirasto on ilmoittanut asianosaisille sovittelun päättymisestä (Norjan kuluttajavalituslain § 13.1). Lautakunta voi hylätä valituksen, jos asianosainen ei ole ensin yrittänyt selvittää asiaa vastapuolen kanssa (lain § 14).

Kuluttajariitalautakunnassa ei ole käytössä määräaikoja, vaikka sellainen voitaisiin lain mukaan asettaa (Norjan kuluttajavalituslain § 7). Ministeriö voi asetuksella asettaa määräajan, jolloin asia on saatettava kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi.

Norjan kuluttajariitalautakunnan ratkaisut ovat sitovia, jos kumpikaan riidan osapuolista ei vie asiaa yleiseen tuomioistuimeen. Osapuolilla on kuukausi aikaa viedä asia käräjäoikeuteen lautakunnan päätöksen tiedoksisaamisesta lukien. Kuluttajariitalautakunta voi poikkeuksellisesti päättää pidentää kanteen nostamisen määräaika. Osapuolilla on tällöin mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimeen, vaikka alkuperäinen määräaika olisi umpeutunut (Norjan kuluttajavalituslain § 22).

Norjan kuluttajariitalautakunnassa ei ole hyödykkeitä koskevia intressirajoja, jotka rajoittaisivat riidan ottamista käsittelyyn. Kuluttajilta tai elinkeinonharjoittajilta ei peritä maksuja, vaikka maksun periminen olisi Norjan kuluttajavalituslain mukaan mahdollista (§ 7). Ministeriö antaa maksuista määräyksiä. Asioita käsitellään lautakunnassa sekä norjaksi että englanniksi.

6.4 Islanti

Islannissa on yhteensä kuusi ADR-elintä. Islannissa on kuluttajariitalautakunta (Kærunefnd vöru - og þjónustukaupa) sekä viisi erikoistunutta lautakuntaa. Kyseiset lautakunnat käsittelevät asuntoriitoja (Kærunefnd húsamála), lentomatkestajien oikeuksia koskevia riitoja (Samgöngustofa (flugfarþegar), autoja ja muita kulkuvälineitä koskevia riitoja (Úrskurðarnefnd bílgreina), vakuutuksia koskevia riitoja (Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum) ja rahoituspalveluita koskevia riitoja

(Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki). Kuluttajariitalautakuntaa koskee oma säädös Reglugerð um kærunefnd vöru- og þjónustukaupa 1177/2019. Lautakuntaa koskeva sääntely on samantyyppistä kuin Tanskassa.

Islannin kuluttajariitalautakunta ei käsittele riitoja, jotka koskevat terveystaloutta, julkisia koulutuspalveluita, palveluita, joilla ei ole taloudellista arvoa tai kiinteistökauppaa. Lautakunta ei käsittele lähtökohtaisesti riitoja, joiden intressi on yli 5 000 000 Islannin kruunua (noin 33 445 euroa). Lautakunta ei käsittele sellaisia riitoja, joita varten on erillinen lautakunta.

Ratkaisun antamisen jälkeen elinkeinonharjoittajalla on 30 päivää aikaa ilmoittaa lautakunnalle, ettei se hyväksy ratkaisua. Jos elinkeinonharjoittaja tekee tällaisen ilmoituksen, ratkaisu ei sido osapuolia. Jos elinkeinonharjoittaja ei tee ilmoitusta ratkaisusta tulee sitova ja lainvoimainen.

Lautakunta käsittelee asioita islanniksi ja englanniksi. Kuluttajan on maksettava valitusmaksu, joka on suuruudeltaan 5 000 Islannin kruunua (33,44 euroa). Maksu palautetaan kuluttajalle, jos kuluttaja voittaa asian pääosin tai jos osapuolet pääsevät sovintoon. Jos kuluttaja voittaa riidan kokonaan, elinkeinonharjoittajan on maksettava lautakunnalle 35 000 Islannin kruunua (234,11 euroa) maksu. Jos kuluttaja voittaa riidan osittain, maksun suuruus on 15 000 Islannin kruunua (100,33 euroa).

Kuluttajariitalautakunta julkaisee nettisivuillaan listaa sellaisista elinkeinonharjoittajista, jotka eivät noudata lautakunnan ratkaisuja.

6.5 Viro

Virossa on kuluttajariitalautakunta (Tarbijavaidluste Komisjon) sekä kolme muuta ADR-elintä, joista kaksi käsittelee vakuutusasioita. Kuluttajariitojen ratkaisemisesta säädetään Viron kuluttajansuojalaissa (Tarbijakaitseadus, 18.12.2015 otsus nr 714, jäljempänä Viron kuluttajansuojalaki). Lakia ei sovelleta ei-taloudellisten yleishyödyllisten palvelujen eikä julkisyhteisön tarjoamien terveystaloutta ja koulutuspalvelujen tarjoamista koskevien riitojen ratkaisemiseen (Viron kuluttajansuojalain § 28.5) Laki sallii nimellisten maksujen ottamisen (Viron kuluttajansuojalain § 31.7).

Viron kuluttajansuojalaki mahdollistaa intressirajojen asettamisen käsittelylle. Jos tuomioistuinten ulkopuolisen riidanratkaisuyksikön menettelysäännöissä on riidan kohteen tai kanteen arvolle määrätty ennalta määrätty taloudelliset rajat, ne

eivät saa merkittävästi haitata kuluttajien pääsyä riidanratkaisumenettelyyn. Asiaa ei oteta käsittelyyn, jos riidanalaisen tavaran tai palvelun arvo taikka kuluttajan vaatimus on alle 30 euroa, ellei käsittelylle ole perusteltua syytä esimerkiksi oikeuskäytännön kehittymisen kannalta. (Viron kuluttajansuojalain § 47.3)

Riita voidaan jättää käsittelemättä myös sen vuoksi, että on kulunut yli 12 kuukautta siitä, kun kuluttaja on reklamoinut elinkeinonharjoittajalle. (Viron kuluttajansuojalain § 32)

Kuluttajariitalautakunta ei peri maksua kuluttajalta tai elinkeinonharjoittajalta asian käsittelemisestä. Käsittelykieli on viro. Asian käsittely kuluttajariitalautakunnassa on pääsääntöisesti kirjallista, mutta menettely voi perustua myös suulliseen kuulemiseen (Viron kuluttajansuojalain § 52).

Ratkaisut ovat suosituksia, eikä niistä voi valittaa. Viron kuluttajansuojalain mukaan tuomioistuimen ulkopuolinen riitojenratkaisuelin ei voi antaa kuluttajaa oikeudellisesti sitovia päätöksiä (§ 36). Elinkeinoharjoittajalla on 30 päivää aikaa noudattaa kuluttajariitalautakunnan päätöstä. Jos elinkeinonharjoittaja ei noudata päätöstä 30 päivän kuluessa, elinkeinonharjoittaja merkitään mustalle listalle, joka julkaistaan lautakunnan verkkosivuilla. Elinkeinoharjoittaja pidetään mustalla listalla, kunnes se noudattaa ratkaisua, kuitenkin enintään 12 kuukautta. (Viron kuluttajansuojalain § 60)

7 Kuluttajariitalautakunta tilastotietojen valossa; prosessi yleisellä tasolla

Tässä jaksossa annetaan tietoa KRIL:n tapausmäärien kehityksestä. Saapuneet ja ratkaistut asiat sekä seuraavalle vuodelle siirtyvät asiat esitetään 14 viime vuoden ajalta. Tämän lisäksi tarkastellaan vuotuisia määrärahoja ja henkilöstön määrää henkilötyövuosilla mitaten. Merkittävä kehitys vuoden 2024 määrärahojen osalta tuodaan myös esille.

7.1 Saapuneet ja ratkaistut asiat

Seuraavassa esitetään tilastotietoja KRIL:n saapuneista, ratkaistuista ja seuraavalle vuodelle siirtyneistä asioista vuosilta 2010–2023.

Taulukko 1. Kuluttajariitalautakunnan saapuneet ja ratkaistut asiat sekä seuraavalle vuodelle siirtyneet asiat vuodesta 2010 alkaen.

Vuosi	Saapuneet asiat	Ratkaistut asiat	Seuraavalle vuodelle siirtyvät
2010	4 389	4 340	3 232
2011	4 854	4 576	3 510
2012	4 804	4 706	3 608
2013	5 361	5 020	3 949
2014	5 927	4 856	5 020
2015	5 688	5 615	5 093
2016	6 132	5 760	5 465
2017	6 047	5 404	6 108
2018	6 281	5 317	7 072
2019	6 944	6 160	7 856
2020	6 872	7 118	7 610
2021	5 693	6 678	6 625
2022	6 405	5 690	7 340
2023	6 931	6 076	7 946

Saapuneiden asioiden määrä on noussut paria vuotta lukuun ottamatta melko tasaiseen tahtiin viimeisen 14 vuoden aikana. Saapuneiden asioiden määrä vuonna 2010 oli 4 389 tapausta, kun se vuonna 2023 oli 6 931. Vaikka ulos on saatu ratkaisuja pääosin nousevaan tahtiin, seuraavalle vuodelle siirtyvien asioiden määrä on kasvanut 14 vuodessa 3 232 tapauksesta vuonna 2010 ennätyselliseen 7 946 tapaukseen vuonna 2023. Seuraavalle vuodelle siirtyvien asioiden määrä on siis enemmän kuin kaksinkertaistunut 14 vuoden tarkastelujaksossa. Ruuhkassa on kysymys pitkän ajan kehityksestä. Vuonna 2020 asioita saatiin ulos enemmän kuin niitä tuli sisään. Samoin oli laita vuonna 2021. Tätä suotuisaa ratkaisukehitystä lukuun ottamatta tilanne on ajan kuluessa huonontunut. Vuosien 2020 ja 2021 kehitystä selittää osaltaan paitsi 2019 ja 2020 henkilötyövuosien lisäys, myös erityisesti sisään tulevien asioiden määrän laskeminen pandemian johdosta. Vuonna 2023 sisään tulevien asioiden osalta oltiin jo pandemiaa edeltävässä tasossa. Samoin oli laita seuraavalle vuodelle siirtyvien asioiden osalta. Odotettavissa onkin, että jatkossa sisään tulevien tapausten määrä tulee säilymään tasolla, joka ei juurikaan edesauta seuraavalle vuodelle siirtyvien tapausten määrän pienenemistä.

7.2 Saapuneet ja ratkaistut asiat sekä vuotuiset määrärahat

Seuraavaksi otetaan kuluttajariitalautakunnan käytettävissä olleet määrärahat mukaan tarkasteluun. Alla olevissa tilastotiedoissa, joista näkyy paitsi saapuneiden ja ratkaistujen asioiden määrät, myös käytettävissä olleet määrärahat ja toteutuneet henkilötyövuodet vuosilta 2013–2023. Vuosi 2024 on mukana käytettävissä olevien määrärahojen ja arvioitujen muiden lukujen valossa. Vuoden 2024 luvut on otettu vuoden 2024–2027 tulossopimuksesta. Lisäksi tähän on laskettu kustannus per ratkaistu tapaus. (määrärahat jaettu ratkaistujen asioiden määrällä)⁸.

8 Määrärahat ovat tässä kultakin vuodelta sellaisinaan ilman inflaation huomioon ottamista.

Taulukko 2. Kuluttajariitalautakunnan saapuneet ja ratkaistut asiat, määrärahat, henkilötyövuodet sekä kustannus/tapaus vuosina 2013–2024.

Vuosi	Saapuneet asiat	Ratkaistut asiat	Määrärahat €	HTV	Kust. € / Tapaus
2013	5 361	5 020	2 114 900	31,6	421
2014	5 927	4 856	2 174 116	32,1	447
2015	5 688	5 615	2 289 185	32,1	408
2016	6 132	5 760	2 272 236	32,9	394
2017	6 047	5 404	2 385 020	34,93	441
2018	6 281	5 317	2 468 724	32,94	464
2019	6 944	6 160	2 627 000	38	426
2020	6 872	7 118	2 723 744	38	383
2021	5 693	6 678	2 595 972	34	389
2022	6 405	5 690	2 221 220	31,8	390
2023	6 931	6 076	2 595 972	33	427
2024	6 800*	7 200*	3 200 000	39*	444*

Henkilötyövuosien määrä nousi 38:aan vuosiksi 2019 ja 2020 oltuaan sitä ennen noin 33. Tämä näkyi ratkaistujen asioiden määrän nousuna, ensiksi mainittuna vuonna vähemmän ja toisena enemmän. Määrärahojen pieneneminen vuosina 2021 ja 2022 johti henkilötyövuosien ja ratkaistujen asioiden määrän vähenemiseen. Ainakin vuosiin 2020 ja 2021 ajoittuivat pandemian vaikutukset sisään tuleviin asiamääriin. Jos henkilökuntaa vähennetään, vaikuttaa se välittömästi pienentäen ratkaistujen asioiden määrää. Henkilökunnan lisäämisen vaikutukset taas näkyvät jonkin verran viiveellä, koska uuden henkilön rekrytointi ja oppiminen vievät aikansa, minkä lisäksi organisaatiossa on myös jossain määrin muiden aikaa kiinni perehdytyksessä.

Vuoden 2024 luvut ovat tulossopimuksesta ja määrärahoja lukuun ottamatta tavoitelukuja.

Todettakoon, että vuosille 2023–2024 ajoittuu useiden lautakunnassa pitkän ja merkittävän uran tehneiden virkamiesten eläköityminen.

Kun tarkastellaan KRIL:n kustannuksia per ratkaistu tapaus, voi todeta, että KRIL on ollut ja on edullinen tapa tuottaa oikeusturvaa.

7.3 KRIL-prosessi yleisellä tasolla; vuoden 2023 luvut

Seuraavassa käydään läpi KRIL:n prosessia pitkälti kuluttajariitalautakunnasta annetun lain pohjalta. Tarkoitus on havainnollistaa lukujen avulla, miten KRIL:n resursseja käytetään ja miten tapausten käsittely etenee ja päättyy KRIL:ssä. Käytössä ovat vuoden 2023 luvut. Pykäläviittaukset ovat kuluttajariitalautakunnasta annettuun lakiin.

1. Neuvontatehtävä (5 §)

Neuvontaa pitää antaa kuluttajariita-asian asianosaisille. Tämä käsittää tietoja ja neuvoja asian vireille saattamisesta ja lautakunnan menettelytavoista, mutta ei asiaan liittyvää oikeudellista neuvontaa. Tätä neuvontaa antavat kuluttajaneuvojat. KRIL puolestaan neuvoo kuluttajaneuvojia oikeudellisissa kysymyksissä.

Tapausmäärä / vaikutus KRIL:ssä: Kuluttajaneuvojille annettavan oikeudellisen neuvonnan tapausmääriä ei KRIL:ssä tilastoida, mutta työllistävä vaikutus on suuri.⁹

2. Päätös jättää asia käsittelemättä/ratkaisematta tai asian raukeaminen

Osa asioista ratkeaa jo sillä, että ilmenee peruste olla käsittelemättä hakemusta. Nämä päätökset pitää tehdä viimeistään kolmen viikon kuluessa siitä, kun peruste olla käsittelemättä hakemusta ilmeni. Päätöksen tekee puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai esittelijän tehtävään määrätty lautakunnan virkamies sen mukaan miten työjärjestyksessä määrätään.

- a. Lautakunnan toimivaltaan kuulumattomat asiat, esimerkiksi taloyhtiön ja sen osakkaan väliset asiat taikka sijoitusasuntojen kaupat. Nämä on tilastoitu erikseen, niille ei ole laissa määritelty omaa päättymistapaansa. Nämä eivät ole esimerkiksi 14 §:n mukaisia asioita.
Tapausmäärä / vaikutus KRIL:ssä: Vuonna 2023 näitä tapauksia oli 208 kpl
- b. Hakemus on ilmeisen perusteeton; ei edes vastinetta hankita, jos valmistelussa hakemus havaitaan ilmeisen perusteettomaksi (12 § 2 mom.).

⁹ Arvio perustuu KRIL:n senioritason juristin haastatteluun.

Tapausmäärä / vaikutus KRIL:ssä: Näitä ei erikseen tilastoida, vaan ne sisältyvät esittelijäratkaisuihin taikka puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan tekemiin ratkaisuihin.

- c. 14 §:n 1 ja 2 mom. mukaiset syyt jättää asia ratkaisematta/käsittelemättä
Tapausmäärä / vaikutus KRIL:ssä: Vuonna 2023 näitä tapauksia oli 352 kpl
- d. Hakija peruuttaa hakemuksen ja käsittely raukeaa (14 §:n 5 mom.)
Tapausmäärä / vaikutus KRIL:ssä: Vuonna 2023 näitä tapauksia oli 443 kpl.

Tässä luvussa ovat myös asiat, joissa hakija luopuu asiasta luopumisehdotuksen (12 §:n 4 mom.) perusteella.

Luopumiskehotuksia eli ehdotuksia luopua asian käsittelystä on ollut 84. Kaikki luopumiskehotukset eivät välttämättä johda luopumiseen, jolloin asia ratkaistaan päätöksellä.

3. Sovintomenettely (12:n § 4 mom.)

Tapausmäärä / vaikutus KRIL:ssä: Vuonna 2023 sovintoja oli 1 351 kpl.

Tässä luvussa ovat sovintoon päättyneet asiat.

4. Ratkaisut (15, 16 ja 17 a §)

Ratkaisusuositus perusteluineen pitää antaa kirjallisesti viimeistään 90 päivän kuluttua siitä, kun lautakunnan käytettävissä on ollut kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeellinen aineisto. Asianosaisille pitää lähettää tieto siitä, että asian kirjeenvaihto on päättynyt ja että asia ratkaistaan. Jos asiaa ei ratkaista 90 päivässä tarpeellisen aineiston saamisesta, asia on määriteltävä erittäin monimutkaiseksi, jolloin määräaika ratkaisun antamiselle pitenee. Tästä määrittelystä pitää lähettää tieto asianosaisille ja antaa tieto ratkaisusuosituksen antamisen arvioidusta ajankohdasta. Täysistuntoon menevät asiat ovat käytännössä kaikki erittäin monimutkaisia, mutta niitäkin koskee sama ilmoitusmenettely. Tähän on listattu eri päätöksentekijöiden toimesta tehdyt ratkaisut vuonna 2023:

- a. Esittelijä ratkaisee asian selkeissä ja yksinkertaisissa asioissa; tapauksia 590 kpl
- b. Puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ratkaisee asian esittelystä; tapauksia 1 571 kpl

- c. Jaoston puheenjohtaja ratkaisee asian esittelystä; tapauksia 0 kpl
- d. Jaosto ratkaisee asian esittelystä; tapauksia 1 523 kpl
- e. Täysistunto ratkaisee asian esittelystä; tapauksia 38 kpl

Ratkaistuja asioita on yhteensä 3 722 kpl.

Kaikki ulos saadut asiat 6 076 kpl.

Seuraavassa on vuoden 2023 päätöksenteon vaiheet ilmaistu prosenttiosuuksina.

- Käsittelemättä/ratkaisematta jätettyjä asioita oli kaikista ulos saaduista asioista 17 %.
- Sovintoja oli yli viidennes eli 22 % kaikista ulos saaduista asioista.
- Ratkaisujen osuus oli yhteensä 61 %.
- Ratkaistuista valtaosa eli lähes 60 % on tehty yksinkertaistetussa menettelyssä eli esittelijän ratkaisuna taikka puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan esittelystä ratkaisemina.
- Kun otetaan huomioon käsittelemättä/ratkaisematta jätetyt asiat ja sovinnot, kaikista vuonna 2023 ulos saaduista asioista, 6 076, on jaosto- ja täysistuntoratkaisuja noin neljännes eli 25,5 %.
- Yhteenlasketusta jaosto ja täysistuntoratkaisujen määrästä täysistuntojen osuus oli 2,4 %.
- Noin kolme neljäsosaa, 74,5 %, lautakunnan kaikista ulos saaduista asioista ratkaistiin virkatyönä.
- Virkatyönä tehtyjen ratkaisujen osuus on suuri. Kysymys on lautakunnasta, joka lähtökohtaisesti kollegiona ratkaisee asioita. Lautakunnan toiminnan tehostus sanotulla mittarilla mitaten näyttäisi olevan jo nyt varsin pitkälle viety.

Ryhmävalituksia ei vuonna 2023 ollut. Oikeudelle annettavia lausuntoja ei ollut.

Asioita, joista ei ole saatu vastinetta, ei tilastoida erikseen. Lautakunnasta saadun tiedon mukaan ne sisältyvät pääosin esittelijän tekemiin ratkaisuihin sekä osittain puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan tekemiin ratkaisuihin.

Noudattamisprosentti on KRIL:stä saadun tiedon mukaan noin 75 tiedoksi saaduista asioista. Ratkaisun noudattamatta jättäneiden listalla oli vuonna 2023 myös joitakin suuria yrityksiä.

Keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2023 oli 13,6 kuukautta. Luvussa ovat mukana kaikki ulos saadut asiat. Vuonna 2022 se oli 13,5 kuukautta. Keskimääräinen käsittelyaika nousi ensimmäisen kerran yli 13 kuukauden vuonna 2018. Sen jälkeen se on ollut alimmillaan 12,8 kk vuonna 2019 ja vuodesta 2020 lähtien yli 13 kuukautta.

7.4 Pysyvä lisäys määrärahoihin vuodesta 2024 alkaen

Oikeusministeriön ja kuluttajariitalautakunnan välisessä tulossopimuksessa vuosille 2024–2027 on näille vuosille tehty pysyvä lisäys määrärahoihin. Tulossopimuksen henkilötyövuosien määrän tavoite kuluvana vuonna 2024 on 39 ja alustava tavoite vuosille 2025–2027 on 41 henkilötyövuotta.

Kuten edellä on jo todettu määräraha kuluvalle vuodelle 2024 on 3,2 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan KRIL:llä on käytettävissä siirtomäärärahaa 117 987 euroa vuonna 2024. Oikeusministeriö on ehdottanut, että KRIL palkkaisi siirtomäärärahalla henkilöt ruuhkanpurkamiseen. Määrärahaa on mahdollista käyttää myös tietotekniikan kehittämiseen.

8 Kuulemiset

Selvitystyön aikana on keskusteltu tai hankittu tietoa KRIL:n toiminnasta KRIL:n puheenjohtajistolta ja haastateltu lautakunnan senioritason esittelijöitä, mutta myös jaoston puheenjohtajaa ja muutamaa jäsentä. Lisäksi on keskusteltu KRIL:n sidosryhmiin (kuluttaja-asiamies, kilpailu- ja kuluttajavirasto, kuluttajaneuvonta, Kuluttajaliitto, FINE, liikennevahinkolautakunta, Suomen Yrittäjät ry, Elinkeinoelämän Keskusliitto r.y., Finanssiala ry) kuuluvien edustajien kanssa. Euroopan kuluttajakeskukselta on saatu tietoa.

Kuulemisissa on kiinnitetty erityistä huomiota valmisteluun. Valmistelun uudelleen organisointi ja esittelijävoimien mukana olo on nähty välttämättömäksi. Myös asiakirjojen lajittelun ja kaksoiskappaleiden poiston on todettu useissa puheenvuoroissa edistävän merkittävästi esittelijöiden ja ratkaisijoiden työtä. Konkreettisesti on todettu, että on eri asia, jos esittelijä ja koko jaosto sekä mahdollisesti joissakin tapauksissa vielä täysistunto lukee 90 lajittelematonta sivua kuin lajitellut, samassa järjestyksessä asiatyypeittäin olevat 30 sivua.

Kuulemisissa on noussut esille toimeksiantoon sisältyvä huoli pitkistä käsittelyajoista. Kokemusperäisesti on nostettu esimerkkejä, joissa intressiltään pieni riita, jossa ei ole erityistä oikeudellista ongelmaa, on viipynyt koneistossa kaksi, jopa kolme vuotta. Esille on nostettu myös intressiltään pienten tai pienehköjen riitojen käsittely aikaa vievästi mahdollista täysistuntoa myöten. On katsottu, että intressiltään pienet riidat, silloin kun niihin ei sisälly uutta oikeudellista ongelmaa, voitaisiin ohjata ratkaistavaksi nopeaan kokoonpanoon heti valmistelusta. Yhdessä kuulemisessa on tullut esille intressialarajan asettamisen harkitseminen.

KRIL:n taholta on tuotu esille myös kuluttajaneuvonnan toiminnan ja yhteistyön tärkeys. Samassa linjassa toimimisen merkitys on noussut esille. KRIL:stä on viitattu jo aikaisemmissa yhteyksissä esille tuotuihin ADR-toimintaa koskeviin yhteistyöehdotuksiin.

KRIL:n ja kuluttajaneuvonnan yhteistyötä koskevia kehitysehdotuksia on vuoden 2024 tulossopimuksessa.

KRIL:n taholta on tuotu esille asuntoasioiden ruuhkautuminen, niiden monimutkaisuus ja joissakin tapauksissa myös vaikeus johtuen suuresta asiakirjamäärästä, lukuisista vaatimuksista tai valittajina olevista jopa kymmenistä asianosaisista. KRIL:n taholta on ehdotettu käyttöön otettavaksi euromääräinen intressikatto. Yksityishenkilöiden välisten riitaisuuksien kuuluminen KRIL:n toimialueeseen on sekin otettu esille yhtenä mahdollisena toimialueen supistuskohteena. KRIL:n taholta on tuotu esille myös esittelijöiden pysyvyyteen liittyviä kysymyksiä ja erityisesti se, että määrällisesti ja laadullisesti hyvästä työstä pitäisi pystyä palkitsemaan. Sivutoimisten esittelijöiden tärkeyttä on KRIL:n taholta korostettu ja sivutoimisten palkkion inflaatiotarkistuksia ja korotusta on pidetty välttämättömänä.

Ratkaisujen noudattaminen on noussut esille voimakkaasti usealta taholta, myös esimerkiksi kuluttajaneuvonnasta, minkä takia se on otettu raporttiin erillisenä kohtana. Erityishuomiota on kiinnitetty viime vuosina esille nousseeseen kysymykseen, miten suuryritykset noudattavat ratkaisuja tai ratkaisuperiaatteita.

Euroopan kuluttajakeskus korosti kuluttajariitalautakunnan tärkeätä roolia erityisesti kansallisena valvontaviranomaisena (NEB), joka ratkoo lentomatkustamista koskevia kiistoja. Myös muissa kulutushyödykeasioissa ECC on ohjannut yksittäisiä ulkomaisia kuluttajia kuluttajariitalautakuntaan, mutta koska käsittelykielet näissä tilanteissa ovat suomi ja ruotsi, se on muodostunut usealle ulkomaiselle kuluttajalle etenemisen esteeksi. Joissakin tapauksissa ECC on avustanut kuluttajia lautakuntamenettelyssä esimerkiksi lautakunnan lisäselvityspyyntöjä kääntämällä, mutta resurssisyydestä tämä ei ole aina ollut mahdollista. ECC antoi kuvauksen kielikysymysten erilaisista käytännön ongelmista KRIL:n riidanratkaisussa.

Kahdenvälisten kuulemisten lisäksi järjestettiin oikeusministeriössä 23.2.2024 tilaisuus, jossa kuultavana oli edustajia seuraavista organisaatioista: kuluttaja-asiamies ja kilpailu- ja kuluttajavirasto, Elinkeinoelämän Keskusliitto r.y., Suomen Yrittäjät ry, Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE, Finanssiala ry. Näistä tahoista kuluttaja-asiamies/KKV antoi vielä kuulemisen jälkeen kirjallisesti kommenttinsa, samoin kuin Finanssiala ry täydensi kirjallisesti kuulemistilaisuuden antia. Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINEltä saatiin kuulemisen jälkeen kirjallinen selvitys neuvonnan ja riidanratkaisun synergiaeduista. Tämän lisäksi Kuluttajaliitto antoi kirjallisen lausuntonsa. Traficom antoi kirjallisen lausuntonsa oikeusministeriölle, joka ohjasi lausunnon käytettäväksi selvitystyössä. Lisäksi Elinkeinoelämän keskusliitto antoi kirjallisesti kommentteja jäsenkyselynsä perusteella ratkaisusuositusten noudattamisesta.

Kuulemistilaisuuden erityisteemat olivat:

1. voidaanko KRIL:n toimialueesta sulkea pois jokin osa-alue (esimerkiksi yksityishenkilöiden väliset riidat ja poistaa FINE/KRIL päällekkäisyys); onko muunlainen toimialueen supistus mahdollista; ja
2. miten KRIL:n suositusluonteisten ratkaisujen noudattamista voitaisiin edistää. Voisivatko yritykset pitää noudattamista yhteiskuntavastuuasiana ja/tai yhtenä kilpailutekijänä yrityskuvamarkkinoinnissaan.

KRIL:n toimialueen kaventamiseen suhtauduttiin kahtalaisesti.

KKV/KA vastusti ajatusta toimialueen supistamisesta. Yksityishenkilöiden välisten asuntoa tai asumista koskevien riitojen jääminen oikeudenkäynnin varaan olisi merkittävä oikeusturvan huononnuksena. Kyseessä ovat välttämättömyyspalvelut. Kumpikaan osapuoli ei pysty kantamaan oikeudenkäynnin kuluriskiä. Lautakunnan ratkaisulla on suuri merkitys neuvonnassa ja valvonnassa. Pienriitamenettely ei tässä auttaisi riittävästi intressirajan vuoksi, joten sen varaan ei voida laskea. Pienriitamenettelyyn voitaisiin ohjata tapaukset, joissa suullinen todistelu on tärkeää tai joissa elinkeinonharjoittaja suhtautuu piittaamattomasti kuluttajaneuvonnan sovitteluun tai KRIL:n antamiin suosituksiin.

Myöskään Kuluttajaliitto ei kannattanut nykyisten KRIL:n toiminnan osa-alueiden poistamista. Yksityishenkilöiden välisten riitojen käsittely KRIL:ssä on tärkeitä. Asuminen on yksittäisistä kuluttamisen osa-alueista monin tavoin merkityksellisin. Kuluttajaliiton tarjoamista neuvontapalveluista ylivoimaisesti suosituin on asumisen juridinen neuvonta. Asumiseen liittyy paljon neuvonnan tarvetta, mutta myös riidanratkaisun tarvetta. Voisiko pienriitamenettely vähentää tarvetta vaihtoehtoiselle riidanratkaisulle, ei vielä tässä vaiheessa osata sanoa.

Toisaalta puheenvuoroissa tuotiin esille, ettei yksityishenkilöiden välisten riitojen määrä KRIL:ssä ole vähäinen. Sen alueen poistaminen toimivallasta olisi merkityksellistä.

KKV/KA katsoi, ettei myöskään FINE/KRIL-päällekkäisyyttä tulisi purkaa. FINEn oman uskottavuuden kannalta olisi tärkeää, että kuluttajilla on KRIL-vaihtoehto. Kysymys olisi vain vähäisestä työmäärän säästöstä, koska valtaosa tapauksista ohjautuu joka tapauksessa FINEen. KKV/KA viittasi ADR-direktiivin täytäntöönpanoa koskeneeseen hallituksen esitykseen, jossa oli tuotu esille, ettei FINEn Vakuutuslautakunnan pysyvyydestä ole täyttä varmuutta tulevaisuudessa, koska Vakuutuslautakunnasta ja sen toiminnan rahoituksesta ei säädetä lailla.

Muut asiasta lausuneet kuultavat kannattivat FINE/KRIL-päällekkäisyyden poistamista joko sellaisenaan tai tietyin reunaehdoin. FINEn prosessitehokkuus tuotiin esille. Erityisesti FINEn taholta tuotiin esille samassa talossa olevan neuvonnan ja riidanratkaisun synergiaedut lukujen valossa. Neuvonta on tehokasta ja saumatonta riidanratkaisun kanssa. Puheenvuoroissa tuotiin esille, että samankaltaisissa asioissa ei pidä olla toimivaltaa kahdella elimellä. Painotettiin, että molemmat, sekä KRIL että FINE lautakuntineen, toimivat hyvin.

Kuluttajaliiton mukaan päällekkäistä toimivaltaa (FINE/KRIL) voitaisiin tarkastella ja ohjata finanssiasiat nykyistä kattavammin erityiselimen käsiteltäväksi. Tällä voitaisiin kenties tehostaa toimintaa jonkin verran.

Minimi- tai maksimirajojen asettaminen ei saanut varauksetonta kannatusta. Vähintäänkin tulisi olla ADR-direktiivin sääntelyä tarkempia reunaehtoja, muun muassa harkinnanvaraisuutta. Maksimirajalla ei tulisi ainakaan sulkea asioita laajasti menettelyn ulkopuolelle. Argumentteja esitettiin erityisesti kirjallisissa vastauksissa.

Nimellistä valitusmaksua kohtaan ei sen sijaan esitetty ehdotonta kielteistä kantaa. Tärkeänä pidettiin, että riidanratkaisu olisi lähtökohtaisesti maksutonta. Nimellisen maksun merkitystä joissakin kirjallisissa kannanotoissa epäiltiin. Suomen Yrittäjien edustaja totesi, että nimellisen valitusmaksun käyttöönotto voisi olla järkevää ja sitä voitaisiin pohtia. Tuotiin myös esille, että laskutuskustannukset tulee ottaa huomioon asiaa punnittaessa.

Jaostojen kokousten tehostamisesta keskusteltiin. Viitattiin muun muassa sosiaaliturvapuolen lautakuntakäytäntöön, jossa jäsenet merkitsevät tietyssä järjestyksessä etukäteen alustavat kantansa suojattuun järjestelmään. Tämä helpottaa esittelijän, jäsenten ja puheenjohtajan työtä, mutta myös nopeuttaa kokouksia.

KRIL:n suosituluonteisten lausuntojen noudattamisesta keskusteltiin. Sitovuutta ei esitetty vaihtoehdoksi. Käsittelyaikojen lyhenemisen katsottiin osaltaan edesauttavan noudattamista. Tiedottamisen merkitystä korostettiin. Monipuolinen viestintä olisi ensiarvoisen tärkeitä; myös tilastoista tulisi saada tietoa sekä yhteenvetoja ja koosteita ratkaisuista. Järjestöille ja yrityksille tiedon saanti on tärkeää. Tiedottajaa ehdotettiin KRIL:iin.

Yhteiskunnallista keskustelua noudattamatta jättämisistä toivottiin laajasti. Huonosti toimivat yritykset eivät saa haitata, ikään kuin varjostaa hyvin toimivia, vastuullisia yrityksiä. Todettiin, että jos joku sektori liputtaisi noudattamisen puolesta, olisi tämä hyvä asia.

Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) totesi noudattamista koskevaan jäsenkyselyyn saamiensa kirjallisten vastausten perusteella, että yleisesti yritykset suhtautuvat myönteisesti KRIL:n päätöksiin ja pyrkivät niitä noudattamaan mahdollisimman laajasti. Ratkaisuihin suhtaudutaan vakavasti muun muassa mainehaitan takia. Huolta ja tyytymättömyyttä on yrityksiltä välittynyt koskien KRIL:n pitkiä käsittely-aikoja ja resurssien riittävyyttä. Kyselyssä tuli ilmi, että joskus on poikkeustilanteita, jolloin päätöksen ei koeta vastaavan oikeustilaa. Silloin päätöstä ei voida noudattaa. Viitattiin siihen, että kun lautakunta ei ole tuomioistuin, prosessisäännöt poikkeavat tuomioistuimen käyttämisestä ja yritysten pitää esimerkiksi osata vedota vastineessaan kaikkiin relevantteihin seikkoihin. EK:n kiteytyksen mukaan KRIL:llä on selkeästi oma tarpeellinen paikkansa. Se mahdollistaa kuluttajille matalalla kynnyksellä pääsyn maksuttomaan riidanratkaisuun.

EK:n mukaan noudattamisen tuomista esille yrityskuvamarkkinoinnissa ei juurikaan nähty ratkaisuksi. Sen sijaan noudattamisen pitämistä yhteiskuntavastuukysymyksenä suhtauduttiin kahtalaisesti. Muun muassa tuotiin esille, että vastuullinen kuluttajien palveleminen ”mukaan lukien kuluttajansuojan noudattaminen yleisesti nähdään alallamme osana yhteiskuntavastuuta”. Toisaalta myös painotettiin, että sitovat ratkaisut annetaan tuomioistuimessa.

Kuluttajaliiton kirjallisessa lausunnossa katsottiin, että tehokkuuden ja merkityksellisuuden näkökulmasta suositusten korkea noudattamisaste on ensiarvoisen tärkeää. Huolestuttavana esimerkkinä viimeaikaisista noudattamatta jättämisistä ovat sähkösopimuksia koskevat suositukset. Jos tämäntyyppinen kehitys laajenee ja/tai yleistyy, on tarkasteltava ratkaisujen suositusluonteisuutta uudestaan. On sektoreita, kuten lentomatkatustusta ja sähkösopimukset, joissa ilmenevät ongelmat koskevat helposti laajoja kuluttajaryhmiä ja joissa tarve maksuttomalle ja nopealle ratkaisulle on erityisen suuri.

Finanssialan antamassa kirjallisessa lausunnossa katsottiin, ettei päätösten sitovuutta voida pitää kohtuullisena, ellei prosessi täytä tuomioistuinprosessin vaatimuksia.

Finanssialan mielestä päätösten vapaaehtoinen noudattaminen voidaan nähdä yhteiskuntavastuukysymyksenä ja suositusten laaja noudattaminen on elinkeinonharjoittajien etu. Joissakin yksittäisissä tapauksissa voi olla niin merkittäviä yhteiskunnallisia tai lainsäädännön tulkintaan liittyviä kysymyksiä, että on perusteltua hankkia tuomioistuinratkaisu.

Traficom toi lausunnossaan esille työnjaon kuluttajariitalautakunnan ja Traficomien välillä. Sen mukaan lentomatkustajien oikeuksia koskevia kuluttajien valituksia käsitellään kuluttajariitalautakunnassa ja liikematkustajien valituksia Traficomissa. Traficom suorittaa myös riskiperusteista valvontaa, minkä valvonnan tulisi jatkossa olla pääosassa, ei valitusten käsittelyn. Traficom katsoo, että valitukset tulisi keskittää yhteen riidanratkaisuelimeen. Tämä olisi tärkeätä jo tulkinnan yhdenmukaisuuden vuoksi. Lisäksi se olisi tehokasta resurssinäkökulmasta. Traficom viittaa vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeuksiin matkustajana ja heidän asioidensa riidanratkaisuun. Traficom viittaa Ruotsin ARN:iin, jossa Traficomien käsityksen mukaan käsitellään kaikkien matkustajien riita-asiat, myös liikematkustajien.

Traficomien mukaan heille tuli vuonna 2023 yhteensä 163 yhteydenottoa, kun yhteydenottoja oli ollut 202 vuonna 2022. Niistä valituksia oli 82, loput 120 hoidettiin neuvonnalla. Vuonna 2019 yhteydenottoja oli ollut 344, mistä määrästä oli 229 valitusta ja 115 neuvonnalla hoidettua asiaa.

Lisäksi Traficom kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että esimerkiksi Ruotsin ARN:ssa on tiukka aikaraja siinä, miten vanhoja asioita lautakunta ottaa käsittelyyn. Traficom kysyy, eikö tämä olisi hyvä myös kuluttajariitalautakunnassa.

9 Johtopäätöksiä

9.1 Yleistä

Edellä kohdassa 7 on kuvattu KRIL:n ratkaisutoimintaa vuoden 2023 lukujen valossa. Noin 75 % ulos saaduista asioista ratkaistiin virkatyönä. Noin 25 % ratkaistiin jaostoissa tai täysistunnossa. Asioita on käsitelty ja ratkaistu mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja pienemmin panoksin kuin mitä jaostokäsittely vaatii. Vain neljäsosa ratkaistuista asioista on viety lautakunnan niin sanottuun täysimittaiseen prosessiin, jaostokäsittelyyn tai täysistuntoon, johon viimeksi mainittuun meni yhteenlasketuista jaosto- ja täysistuntoratkaisuista runsaat kaksi prosenttia. Jaostokäsittelyn osuuden osalta tilastotieto vastaa Ruotsin ARN:n vuoden 2022 vuosikertomuksesta ilmenevää ratkaisutoiminnan jakautumaa: noin neljännes ratkaistiin jaostoissa.

Ongelma on ruuhka. Kuluvalle vuodelle 2024 siirtyi 7 946 asiaa (vuotta aikaisemmin eli vuodelle 2023 siirtyvien asioiden määrä oli 7 340). Vuodenvaihteessa 2023–2024 vireillä olevista asioista 40 % oli asuntoa tai asumista koskevia tai niihin liittyviä asioita. KRIL:stä saadun tiedon mukaan asuntoasiat ovat keskimääräistä työläämpiä, joten työmäärällä mitaten niiden osuus on suurempi kuin edellä sanottu kappalemäärällä mitattu 40 %. KRIL:n tulossopimuksen 2024–2027 mukaan erityisesti asuntokauppariidoissa riitojen intressit ovat kasvaneet vaatimusten ollessa yleensä yli 10 000 euroa.

KRIL:n ruuhkan niin sanottu pullonkaula on asioissa, jotka odottavat esittelijän panosta. Tämä tarkoittaa, että asiat odottavat vuoroaan, esittelijälle pääsyä tilanteessa, kun asian valmistelu on jo päättynyt. Näitä asioita oli vuoden 2023 lopussa 4 521. Kun esittelijä katsoo asian, se joissakin tapauksissa palautuu takaisin lisävalmisteluun tai etenee esittelyyn. Esittelyjonoon siirrettyjä ratkaisemattomia asioita oli vuoden 2023 lopussa 222.

Keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2023 oli 13,6 kuukautta. Tämä oli kuudes vuosi peräjälkeen, kun keskimääräinen käsittelyaika oli noin 13 kuukautta.

Tulossopimuksessa 2024–2027 on kuvattu lautakunnan toimintaympäristöä siten, että KRIL:n toimintaympäristö on jatkuvan muutoksen tilassa. Tilannetta kuvataan toteamalla, että lautakunnan asiakaskunta on yhä kansainvälisempää rajojen yli tapahtuvan kaupankäynnin lisääntyessä. Kansantaloudessa tapahtuvat muutokset,

hyödykkeiden monipuolistuminen, uusien hyödykkeiden tulo markkinoille sekä kuluttajien erilaisten hankintojen voimakas lisääntyminen erityisesti verkko-kaupassa kasvattavat jatkuvasti potentiaalisten erimielisyyksien määrää. Riidat ja niihin liittyvät normit ovat jatkuvasti, erityisesti EU-oikeuden myötä monimutkaisuutuneet ja niiden määrä on kasvanut.

Vuosille 2023–2024 ajoittuu useiden lautakunnassa pitkän ja merkittävän uran tehneiden virkamiesten eläköityminen. Tulossopimuksen 2024–2027 mukaan henkilöstön irtisanoutumisia ja virkavapauspyyntöjä on ollut poikkeuksellisen paljon. Vuoden 2024 tammikuussa oli yhdeksän virkaa haussa. Samaan kohtaan ajoittui KRIL:n muutto uusiin toimitiloihin, mikä sekin vaati voimavaroja.

Laki oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta (24/2024) tulee voimaan 1.1.2025. Lailla perustetaan virasto, jossa sijaitsee 11 oikeusministeriön hallinnon-alan itsenäistä viranomaista sekä niiden yhteinen hallintopalveluyksikkö. Yksi virastoista on kuluttajariitalautakunta.

KRIL:n määrärahoihin on vuodesta 2024 alkaen tehty pysyväisluonteinen korotus. Tämä tarkoittaa vuonna 2024, että henkilötyövuosien määrä pystytään nostamaan 39:ään vuoden 2023 toteutuneesta 33:sta henkilötyövuodesta. Kun tarkastellaan KRIL:n lähihistorian toteutuneita henkilötyövuosia ja verrataan vastaavina ajankohtina ratkaistujen asioiden vuosimääriä, voidaan todeta, että vuosina 2019 ja 2020 KRIL:n henkilötyövuosien määrä oli kumpanakin vuonna 38. Sanottuina vuosina ulos saatujen asioiden määrä oli 6 160 ja 7 118. Tähän nähden kuluvana vuonna 2024 on käytettävissä yhden henkilötyövuoden lisäys. Tulossopimuksen mukaan vuoden 2024 tavoite käsiteltävien asioiden määräksi on 7 200. Tämän tavoitteen saavuttaminen on mahdollista ainakin edellä todettujen tilastotietojen valossa. Tulossopimuksen tuottavuustavoite kuluvalla vuodelle 2024 on 185 eli suunnilleen sama, mikä on vuoden 2023 toteutuma.

Olettaen, että sisään tulevien asioiden määrä pysyy noin 7 000 asiassa tai on hieman sen alle (vuonna 2023 se oli 6 931), vuodelle 2024 tehdyllä määrärahalisäyksellä edellisvuoteen nähden ruuhka ei kuitenkaan purkaudu, ellei samalla saada aikaan merkittävää tuottavuuden tehostumista. Ottaen huomioon, että käsittelyjonossa on noin 40 % asuntoihin tai asumiseen liittyvää asiaa, jotka ovat KRIL:stä saadun tiedon mukaan keskimääräistä työläämpiä, on oletettavaa, ettei mahdollisella tehokkuuden lisääntymiselläkään ruuhka lähde purkautumaan vielä kuluvana vuonna 2024.

Sisään tulevien asioiden määrällä on suuri merkitys. Pandemian aikaista, saapuvien asioiden melko suuren vähenemisen kaltaista poikkeuksellista tilannetta ei liene näköpiirissä ilman, että toimialuetta supistettaisiin joiltakin osin.

Sisään tulevien asioiden määrän osalta merkityksellisintä on yhteistyö kuluttajaneuvonnan kanssa. Kuluttajaneuvonnan toimivuus vähentää KRIL:iin ja myös kärjäoikeuksiin kohdistuvaa painetta. Molemmissa viimeksi mainituissa asioiden käsittely on hitaampaa ja byrokraattisempaa kuin kuluttajaneuvonnassa. Kuluttajaneuvonnan tehokkuus on tapa edistää hallitusohjelman tavoitteita muun muassa keventämällä KRIL:n asiamääriä ja lyhentämällä sen käsittelyaikoja. Kuluttajaneuvonnan toimivuus sataa KRIL:n laariin, minkä vuoksi on syytä pyrkiä vaikuttamaan sisään tulevien asioiden määrään saumattomalla yhteistyöllä kuluttajaneuvonnan kanssa. Parhaimmat synergiaedut saadaan, jos kuluttajaneuvonta ja riidanratkaisu olisivat samassa organisaatiossa.

KRIL:n henkilökunnan laaja-alaisen vaihtuvuuden voi arvioida ennen vauhtiin pääsemistä vähentävän tuottavuutta jossakin määrin. Näin voidaan päätellä tilastotiedoista ilmenevästä tapausmäärien kehityksestä. Vuosien 2019 ja 2020 henkilöstölisäyksellä (molempina toteutuma oli 38 henkilötyövuotta) päästiin kunnolla vauhtiin jälkimmäisenä vuonna. Auttavaksi tekijäksi voi sanoa, että KRIL:ssä on pienellä otoksella selvitetty, että nykyruuhkasta (asuntoasioita lukuun ottamatta) jokin osuus lienee nopeasti ratkaistavia sovintoesityksen tekemisellä tai suoraan tutkimatta, ratkaisematta -päätöksillä; luonnollisesti edellyttäen, että tämä saadaan pikaisesti organisoiduksi. Kuluvana vuonna 2024 KRIL:llä olisi siirtomäärärahaa käytettävissä 117 987 euroa kohdennettuna valmistelusta esittelijän jonoon siirtyneiden asioiden purkamiseen.

Lisäksi ainakin tilapäistä helpotusta sisään tulevissa asiamäärissä saattaisi tulla, jos suunnitteilla oleva pienriitamenettely otettaisiin käyttöön. Tämä veisi kuitenkin lainsäädäntöhankkeena pidemmän aikavälin toteutuakseen, joten sen vaikutukset tuskin auttaisivat vielä vuonna 2025. Tähän palaan jäljempänä.

Johtopäätöksenä esitän, että KRIL:n toiminta-aluetta ei tule lähivuosina laajentaa. KRIL:n pitää purkaa ensin ruuhkaa, minkä jälkeen tilanne on jälleen avoin uudelle harkinnalle.

Näköpiirissä muutaman vuoden päässä saattaa joka tapauksessa olla ADR-direktiivin päivityksen takia lisätehtäviä. Edellä kohdassa 3 selostettu ADR-direktiivin muutosehdotus muuttaisi oikeustilaa. Ehdotuksen mukaan ADR-elinten tulisi käsitellä sekä riitoja, jotka liittyvät EU:n ulkopuolella sijaitsevien elinkeinonharjoittajien EU:ssa asuville kuluttajille myymiin tavaroihin ja palveluihin, että riitoja,

jotka liittyvät sopimussuhteen ulkopuolisiin tilanteisiin ja sopimuksentekoa edeltäviin tilanteisiin, jos niitä koskevat unionin oikeudessa säädetyt kuluttajan oikeudet. ADR-elinten raportointivelvollisuutta vähennettäisiin.

Valtioneuvoston 7.12.2023 päivätyssä U-kirjelmässä eduskunnalle todetaan ehdotuksen vaikutuksista ADR-elimille, että todennäköistä on, että riitojen määrä tulisi ADR-direktiivin alueellisen soveltamisalan myötä kasvamaan erityisesti kuluttajariitalautakunnassa. Laajennus vaikuttaisi paitsi kuluttajariitalautakunnan, mutta myös kuluttajaneuvonnan asiakasmääriin ja resurssitarpeeseen. Raportointivelvollisuuksien vähentäminen helpottaisi hieman ADR-elinten hallinnollista taakkaa. Eduskunta on hyväksynyt U-kirjelmässä esitetyt kannat Suomen kannaksi.

ADR-direktiivin muuttaminen on siis alkuvaiheessa. Muutosehdotuksen käsittelyn alkumetreillä voi arvioida, että KRIL:n toimialuetta ja toimintatapoja muotoavia muutoksia voi olla tarpeen tehdä aikaisintaan noin kolmen vuoden kuluttua. Ennen mahdollisten muutosten voimaan tuloa olisi tärkeätä, että KRIL on hyvässä kunnossa. Nykyisiin esimerkiksi kuluttajien kieliongelmiin asiointissa on viitattu edellä kohdassa 8 olevassa ECC:n osuudessa.

Toisena yleisenä johtopäätöksenä esitän, että KRIL:n toiminnan tehostamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi tarvitaan erilaisia KRIL:n menettelytapoja koskevia toimia. Nämä ovat jäljempänä kohdassa "Ehdotukset".

En koe järkeväksi ehdottaa KRIL:n toiminnan jakamista valtion rahoittamiin erillisiin lautakuntiin, mikä ehdotus olisi teoriassa mahdollista. Se olisi pitkälti määrärahojen ottamista valtion yhden taskun sijasta valtion kahdesta taskusta. Uusien organisaatioiden perustaminen saman maksajan kustannuksella ei liene realistista. Yksi uusi riidanratkaisulautakunta tosin on perustettu vuonna 2023: energiamaarkkinariitalautakunta, joka käsittelee muiden kuin kuluttajien vireille saattamia sähkömarkkinariita-asioita. Valtionhallinnossa pyritään kuitenkin pitkälti hallinnon säästötoimiin ja esimerkiksi tuomioistuinlaitoksessa on menty määrätietoisesti viime vuosikymmeninä kohti suurempia yksiköitä.

Kolmantena yleisenä johtopäätöksenä esitän harkittavaksi, että KRIL:n toimialuetta supistettaisiin joiltakin osin. Katson, että tämä on välttämätöntä tehokkaan toiminnan saavuttamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

KRIL:n nykyisessä toimialueessa on asiaryhmiä, jotka on mahdollista sulkea kokonaan pois KRIL:n toimialueesta ADR-lainsäädännön estämättä.

KRIL:n toimialueessa on asunto- ja asumisasiota, jotka eivät ole ADR-direktiivin sääntelyn mukaista ADR-elimien pakollista toimialuetta. Käsitykseni mukaan esimerkiksi osa kiinteistöjen ja asunto-osakkeiden kauppasopimuksia koskevista riidoista on tällaisia. KRIL:n toimialueessa on asiaryhmä, joka esimerkiksi unionin ADR-lainsäädännön kuluttaja - elinkeinonharjoittaja -pakottavuusajattelu vaihtoehtoisessa riidanratkaisussa huomioon ottaen on poikkeuksellinen laajennus. Tämä asiaryhmä on yksityishenkilöiden väliset asunto- ja asumisriidat. Näiden riitojen volyyymi oli lautakunnasta saadun tiedon mukaan vuonna 2023 lähes 10 % lautakunnan työmäärästä. Yksityishenkilöiden välisten riita-asioiden poistamisesta lautakunnan toimialueesta teen ehdotuksen jäljempänä.

Toimialueen supistamisen pohtimisen yhteydessä on todettava, että on mahdollista, jopa todennäköistä, että KRIL:n määrärahoja alennettaisiin, kun supistamisen kohteena oleva toimialue siirtyisi potentiaalisesti muualle, kuten yksityishenkilöiden väliset riidat siirtyisivät oikeudenkäyntimenettelyyn, osittain mahdollisen pienriitamenettelyn piiriin. Periaate, että henkilötyövuodet siirtyvät sinne, mihin työtkin, on luonnollista. On mahdollista, että määrärahojen leikkaus voisi tapahtua etupainotteisesti. Tarkoitin tällä tilannetta, että määrärahoja leikattaisiin välittömästi päätöksenteon jälkeen, ennen kuin KRIL:n ruuhkaa on saatu puretuksi. Tämä riski on KRIL:n näkökannalta olemassa. Vaihtoehtoja punnittaessa toisessa vaakakupissa lienee kuitenkin ADR-direktiivin 20 artiklan mukaisen sanktiomenettelyn harkintavelvollisuus. Toimivaltaisen viranomaisen on käynnistettävä toimenpiteet ADR-elimä kohtaan direktiivin mukaisten vaatimusten (sisältää muun muassa tehokkuusvaatimuksen) täyttämiseksi. Viimesijaisena, mutta nopeana keinona sanotun artiklan mukaan on ADR-statuksen poistaminen ja asiasta ilmoituksen tekeminen Euroopan komissiolle. Tämä ei kuitenkaan poista EU:n jäsenvaltion velvollisuutta järjestää ADR-elimien toiminnot muulla tavoin.

Myös vakuuksien vapauttamista koskevat asiat ovat valtaosaltaan sellaisia, että ne olisivat todennäköisesti järkevämmiin hoidettavissa muilla järjestelyillä kuin KRIL:n tehtäväkenttään kuuluvina. Tästä teen ehdotuksen jäljempänä.

Lisäksi ovat finanssiasiat, joissa on päällekkäisyyttä toisen ADR-elimien, FINEn ja sen lautakuntien kanssa. Näistä on tarkemmin jäljempänä kohdassa 9.2.2.

ADR-direktiivin perusteella ADR-toiminnan ulkopuolelle on mahdollista rajata terveydenhuollon ammattihenkilöiden palvelut. Jatko- ja korkeakoulutuksen julkiset palvelut olisivat nekin pois suljettavissa ADR-direktiivin perusteella. Näistä ei ole ehdotusta.

ADR-direktiivi mahdollistaa valittamiselle asetettavan määräajan. Lisäksi se mahdollistaa ala- tai ylaintressirajojen käytön rajauksena tietyin varaumin. Kuluttajalta perittävä enintään nimellinen valitusmaksu olisi mahdollinen. Elinkeinonharjoittajalta voitaisiin periä valitusmaksu. Näihin palaan tarkemmin jäljempänä kohdassa 9.3.2.

9.2 Kuluttajariitalautakunnan toimivallan tarkoituksenmukaisuus suhteessa muihin riidanratkaisumenettelyihin ja -elimiin

9.2.1 Oikeudenkäynti, erityisesti harkittavana oleva pienriitamenettely

ADR-elinten tarkoituksesta on ADR-direktiivissä todettu muun muassa, että vaihtoehtoinen riidanratkaisu antaa mahdollisuuden kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisten riitojen yksinkertaiseen, nopeaan ja edulliseen tuomioistuimen ulkopuoliseen ratkaisuun. Oikeudenkäynti ei ole ADR-direktiivissä tarkoitettu vaihtoehtoinen riidanratkaisu.

Tätä kirjoitettaessa on oikeusministeriössä punnittavana pienriitamenettelyn käyttöönotto (edellä kohdassa 4.1.2). Sanotun vuoksi seuraavaksi pohditaan hieman pienriitamenettelyn suhdetta KRIL:iin.

Pienriitamenettely ei voisi ADR-asioissa syrjäyttää KRIL:ä, kuten edellä on todettu.

Pienriitamenettelyllä olisi merkitystä niille kuluttajille, jotka haluavat asialleen sitovan ratkaisun heti ensi vaiheessa ja jotka voisivat maksaa mahdollisesti nykyisestä puolitetun riita-asioiden oikeudenkäyntimaksun sekä kärsiä mahdollisen tappion tullen vastapuolelle maksettavaksi määrätty oikeudenkäyntikulut. Jos pienriitamenettelyn osalta säädettäisiin erityissäännöksiä oikeudenkäyntikuluista, edesauttaisi tämä osaltaan riitojen päättymistä pienriitamenettelyyn. Pienriitamenettely saattaisi vähentää KRIL:iin tulevia riita-asioita jossakin määrin. Erityisesti näin voi arvioida tapahtuvan, jos KRIL:n käsittelyajat ovat edelleen pitkät pienriitamenettelyä koskevan sääntelyn voimaan tullessa. Jos KRIL:n käsittelyajat saataisiin keskimäärin lähelle puolen vuoden tavoitetta, olisi KRIL edelleen erittäin potentiaalinen riidanratkaisutie suurelle määrälle kuluttajia siitä huolimatta, että pienriitamenettely olisi joillekin, säädettävästä intressirajasta riippuva rinnakkainen mahdollisuus. Esimerkiksi Ruotsin ARN:ssa, jossa käsittelyajat ovat lyhyitä, on sisään

tulevien asioiden määrä nousut vuosien 2022–2023 aikana noin 60 % verrattuna vuoden 2021 tilanteeseen ja oli vuonna 2023 yli 32 000 uutta asiaa. Ruotsissa on tuomioistuimissa käytössä niin sanottu pienriitamenettely.

Pienriitamenettelyn olemassaololla saattaisi olla merkitystä myös siinä tilanteessa, kun elinkeinonharjoittaja KRIL:n kuluttajalle myönteisen ratkaisun saatuaan harkitsee ratkaisun noudattamista. Noudattamista voisi joissakin tilanteissa puoltaa se, että kuluttajalla olisi nykyistä matalampi kynnys oikeuteen viemisessä. Jos pienriitamenettelyn intressiraja olisi muutama tuhat euroa, esimerkiksi matkustamisen häiriöitä koskevat hyvitysasiat olisi mahdollista viedä pienriitamenettelyyn. Jos intressiraja olisi 10 000 euroa, mikä ei liene todennäköistä, olisi asianlaita sama nykyisenkaltaisten noudattamatta jäävien kuluttajan ja sähköyhtiöiden välisten KRIL:n käsittelemien riitojen osalta. Pienriitamenettely olisi erittäin varteenotettava tie niissä tapauksissa, joissa saman kokonaisuuden laajasta asiämäärästä olisi jo olemassa riittävästi KRIL:n linjauksia, joita elinkeinonharjoittaja(t) ei(vät) noudata. Kun asiantila olisi kuluttajaneuvonnan tiedossa, voisivat kuluttajaneuvojat ohjata asiakkaat neuvonnasta suoraan pienriitamenettelyyn saamaan lainvoimaisen ratkaisun ilman, että yhä useammat kuluttajat pyytävät KRIL:n lausuntoa uskaltamatta viedä riitaa nykyisenkaltaisen kuluriskin takia oikeuteen. Tämä saattaisi parhaimmillaan tehokkaasti välttää ratkaisujen noudattamatta jättämisestä johtuvaa KRIL:n lisäruuhkautumisen kierrettä.

Johtopäätöksenä esitän, että pienriitamenettely ei todennäköisesti ainakaan pitkällä aikavälillä arvioiden vähentäisi KRIL:n käytön tarvetta. KRIL:n ruuhkan hoitoon sillä saattaisi olla vaikutuksia ehkä parina ensimmäisenä toiminnan aloituksen jälkeisenä vuotena. Tarkoitan tällä sisään tulevien asioiden vähenemistä tilapäisesti. Pienriitamenettelyn olemassaololla voisi parhaimmillaan olla joissakin tapauksissa KRIL:n ratkaisujen noudattamista tehostava vaikutus. Lisäksi pienriitamenettely saattaisi jossakin määrin vaimentaa vaikutuksia, jos KRIL:n toimialuetta supistettaisiin. Viimeksi mainittuun ajatukseen palaan ehdotuksissa.

9.2.2 Kuluttajariitalautakunta ja muut Suomen ADR:t

KRIL:n toimialueessa on FINEn ja sen Vakuutuslautakunnan ja Pankkilautakunnan kanssa päällekkäisyyttä sekä säädösten tasolla että käytännön tasolla. Esimerkiksi vakuutusyhtiöiden ja pankkien riidanratkaisuelintä koskevassa muutoksenhakuohjauksessa asiakkaalle annetaan molemmat ADR-elimet.

Kuluttajariitalautakuntaa koskevan lain 14 §:n 2 mom. 2 kohdan mukaan lautakunta voi jättää asian käsittelemättä, jos asia on vireillä tai ratkaistu muussa tuomioistuimen ulkopuolisessa riidanratkaisuelimessä. Sanotun säännöksen ja jo aikaisemman, riidanratkaisuelinten yhdessä tekemän linjauksen takia lautakunnat eivät käytännössä yleensä käsittele samaa yksittäistä asiaa. Muutoin päällekkäinen toimialue jää vakuutus- ja pankkiasioissa kuluttaja-asiakkaan valinnanmahdollisuudeksi. Todettakoon vielä, että FINEn ja sen Sijoituslautakunnan ja KRIL:n toimintojen osalta ei ole vastaavanlaista päällekkäisyyttä, koska kuluttajariitalautakunnasta annetun lain toimivallan rajoituksia koskevan 3 §:n 1 mom. 2 kohdan mukaan arvopaperiasiat on suljettu toiminnan ulkopuolelle. Ottaen huomioon KRIL:n täysistunnon linjaukset esimerkiksi sijoitussidonnaisten vakuutus-ten suhteen, sijoitusasioissa toimialueet on käytännössä riittävästi eriytetty.

Kun pyritään tehokkuuteen, on ensin etsittävä ja toteutettava kaikki helpot asiat sen saavuttamiseksi. Tässä tilanteessa kahden ADR-riidanratkaisuelimen päällekkäinen toimialue on tarpeetonta. Päällekkäistä toimintaa ei ADR-elimillä ymmärtääkseni ole muissa Pohjoismaissa tai Virossa.

Johtopäätöksenä esitän, että KRIL:n toimialuetta supistettaisiin ja lainsäädäntöä muutettaisiin suhteessa finanssiasioiden ADR-riidanratkaisutoimintaan. Tässä viittaan jäljempänä kohtaan ehdotukset.

9.3 Maavertailu: Pohjoismaat ja Viro

Selvityksessä on vertailtu ratkaisutoiminnan järjestämistä ja ratkaisukäytäntöjä erityisesti Pohjoismaissa ja Virossa. Seuraavaksi arvioidaan joidenkin ratkaisujen soveltuvuutta Suomeen ja kuluttajariitalautakunnan toimintaan.

Yleinen havainto on, että Suomessa on keskittynein vaihtoehtoinen riidanratkaisujärjestelmä, kun vertailussa mukana ovat muut Pohjoismaat ja Viro. KRIL on toimialueeltaan laajin yksittäinen ADR-elin näissä maissa. Muissa Pohjoismaissa ja Virossa on riidanratkaisussa maasta riippuen käytetty hyväksi Suomea laajemmin elinkeinoelämän kanssa tehtävää yhteistyötä. Tanskassa on hajautetuin ADR-elinten kokonaisuus, yhteensä 26 ADR-elintä, joista valtaosa on elinkeinoelämän kanssa yhteistyössä toteutettuja niin sanottuja yksityisiä ADR-elimä. Kaikissa selvityksissä KRIL:n kollegaelin on lautakunta, mutta eri maiden järjestelmissä on paljon eroja yksityiskohdissa.

Erityisominaisuus KRIL:ssä on, ettei sen toimialueessa ole pitäydytty ADR-direktiivin sääntelemään alueeseen, vaan KRIL:n toimialue käsittää esimerkiksi kiinteistökauppojen ja muiden asuntokauppojen riita-asioista lähtien aina yksityishenkilöiden välisiin asuntoasioihin ulottuvan riitaisuuksien kirjon. Tämä oli ollut KRIL:n toimialue ennen ADR-direktiivin täytäntöönpanoa, eikä täytäntöönpanovaiheessa asiaa liene edes harkittu muutettavaksi.

Seuraavaan on poimittu joitakin muiden maiden KRIL:ä vastaavien elinten käyttämiä, ADR-direktiivin sääntelyn mahdollistamia eroja suhteessa KRIL:iin. Ruotsin ARN:n toiminta lienee lähimpänä KRIL:ä, minkä vuoksi joitakin ARN:n erityispiirteitä tuodaan esille. Perusselvitys ARN:sta on edellä kohdassa 6.1.2.

9.3.1 Ruotsin ARN

Ruotsin ARN:n toiminta näyttäisi olevan varsin tehokasta. Esimerkiksi vuodenvaihteessa 2022–2023 ei vireillä ollut yhtään asiaa, joka olisi ollut yhdeksää kuukautta vanhempi, vaikka sisään tulleiden asioiden määrä oli noussut 26 000:een vuonna 2022. Vuodelle 2023 siirtyneitä asioita oli paljon, mutta 66 % niistä oli alle kolmen kuukauden ikäisiä.

Valmistelu on ARN:ssa organisoitu yksiköihin. Yksiköiden työssä on myös juristeja mukana. Tässä on ero KRIL:iin. Tästä voidaan ottaa mallia, vaikkakaan johtopäätösten tekeminen yksi yhteen ei liene täysin mahdollista jossakin määrin erilaisen päätöksentekomenettelyn takia.

Vuonna 2020 ARN:ssa siirryttiin siihen, että valtaosa asiantuntijoista on yleisiä. Tämä tarkoittaa sitä, että valtaosa asiantuntijoista käsittelee kaikenlaisia asioita. Muutamalle alalle on oma asiantuntijansa, kuten pankkiasioille sekä vakuutusasioille, muitakin on. Muutoksella haluttiin kohdentaa oikea-aikaisesti asiantuntijoiden työpanosta sisään tulevien asioiden painopisteiden muutoksista aiheutuvien riita-asioiden ruuhkien purkuun.

Johtopäätöksenä esitän, että KRIL:n valmisteluun ja esittelijöiden yleiseen toimenkuvaan voitaisiin ottaa esikuvaa ARN:sta. Näihin palataan lyhyesti ehdotuksissa.

9.3.2 Määräaika valituksen tekemiselle, vähimmäis- ja enimmäisintressi, valitusmaksu

Määräaika valituksen tekemiselle

Vaihtoehtoisissa riidanratkaisuelimissä on yleensä säädetty määräaika valituksen tekemiselle. Esimerkiksi Ruotsin ARN:ssa näin on laita. Asiaa ei käsitellä, jos valitus on tullut viranomaiselle yli vuosi sen jälkeen, kun asiakas on tehnyt reklamaation elinkeinonharjoittajalle. Tanskassa ja Norjassa säädetään sovitteluun liittyvästä määräajasta. Tanskassa ja Norjassa pitää yrittää sovittaa riitaa ennen sen viemistä kuluttajariitalautakuntaan. Kyseisissä maissa kuluttajalla on joko neljä viikkoa tai kuukausi aikaa viedä asia kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi, jos asia ei ole ratkennut sovittelussa.

ADR-direktiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohdan mukaan ADR-elin voi kieltäytyä käsittelemästä asiaa, jos kuluttaja ei ole yrittänyt ottaa yhteyttä elinkeinonharjoittajaan keskustellakseen valituksestaan ja pyrkiäkseen ensin ratkaisemaan asian suoraan elinkeinonharjoittajan kanssa. Saman artiklan 4 kohdan e alakohdan mukaan riidanratkaisuelin voi kieltäytyä käsittelemästä riitaa sillä perusteella, että kuluttaja ei ole tehnyt valitusta riidanratkaisuelimelle määräajassa, joka ei saa olla lyhyempi kuin yksi vuosi laskettuna siitä päivästä, jolloin kuluttaja on tehnyt valituksen asiasta elinkeinonharjoittajalle.

Suomen KRIL:ä koskevassa lainsäädännössä valituksen tekemiselle asetettua määräaikaa ei ole. Suomessa on sen sijaan kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 14 §:n oikeusohje, jonka mukaan lautakunta voi jättää asian käsittelemättä, jos kuluttaja ei ole ensin ollut yhteydessä kuluttajaneuvontaan selvittääkseen asiaa. Pykälän mukaan jos päätöstä käsittelemättä jättämisestä ei ole tehty näissä asioissa viimeistään kolmen viikon kuluttua hakemuksen saapumisesta lautakuntaan, hakemusta ei voida jättää käsittelemättä tämän lainkohdan perusteella. Tällä perusteella asioita jätetään käsittelemättä vuosittain KRIL:ssä noin 50 kappaletta.

Johtopäätöksenä esitän, että määräaikaa valituksen tekemiselle harkittaisiin. Tämä toisi järkevän ja selkeän toimintamallin lainsäädännön tasolle. Tähän palataan kohdassa ehdotukset.

Vähimmäisintressi ja enimmäisintressi

ADR-direktiivi mahdollistaa vähimmäis- ja enimmäisintressin käyttämisen. ADR-direktiivin 5 artiklan d alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat harkintansa mukaan sallia vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten pitää voimassa tai ottaa käyttöön menettelysääntöjä, jotka antavat niille mahdollisuuden kieltäytyä käsittelemästä

riitaa sillä perusteella, että vaatimuksen arvo alittaa tai ylittää ennalta määritetyn rahallisen kynnyksarvon. ADR-direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa on edelleen täsmennetty, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että kun vaihtoehtoisille riidantarkaisuelimille on annettu mahdollisuus asettaa ennalta määritettyjä rahallisia kynnyksarvoja rajoittaakseen mahdollisuutta käyttää vaihtoehtoisia riidantarkaisumenettelyjä, näitä kynnyksarvoja ei aseteta tasolle, joka haittaa merkittävästi kuluttajan mahdollisuuksia saada valitus vaihtoehtoisten riidantarkaisuelinten käsiteltäväksi.

Vähimmäisintressirajoja on Ruotsin ARN:ssa eri hyödykeryhmillä, kuten myös Tanskassa, mutta ei sen sijaan Norjan KRIL:n kollegaelimellä. Vähimmäisintressiraja estää rahamäärältään pienten riita-asoiden saattamisen riidantarkaisuelimeen.

Kuluttajalla näyttäisi olevan tarve päästä suositusluonteisia ratkaisuja antavaan riidantarkaisuelimeen myös pieni-intressisissä asioissa. Ruotsin ARN:n vuoden 2022 vuosikertomuksen mukaan sisään tulleista 26 000 asiasta 31 % (noin 8 000 asiaa) oli sellaisia, joissa asia jätettiin tutkimatta. Tutkimatta jätetyissä oli paljon niitä asioita, joissa vähimmäisintressiraja ei ylittynyt, mutta myös niitä, joissa täydentäviä tietoja valitukseen ei saatu tai valitus oli tehty myöhässä (ARN, Årsredovisning 2022, s. 8).

Enimmäisintressiraja on pohjoismaisissa vaihtoehtoisissa riidantarkaisuelimissä vähimmäisintressirajoja harvinaisempi. Islannin kuluttajariitalautakunnalla tällainen on (5 miljoonaa Islannin kruunua) ja esimerkiksi Tanskan KRIL:n kollegaelimellä (100 000 Tanskan kruunua). Viimeksi mainitun riidantarkaisuelimen toimialue on kuitenkin KRIL:ä suppeampi, koska Tanskassa on lisäksi 25 muuta ADR-erityiselintä. Joillakin muillakin erityiselimillä on käytössä enimmäisintressiraja.

Johtopäätöksenä esitän, että erityisesti intressialarajaa voidaan harkita ottamalla mallia Ruotsista tai Tanskasta. Alas asetetulla minimi-intressirajalla ei välttämättä kuitenkaan olisi kovin suurta tehostamisvaikutusta. Ruotsin ARN:n vuoden 2022 vuosikertomuksen mukaan näyttäisi, että kuluttajat pyrkivät valittamaan paljon myös minimi-intressirajan alle jäävissä tapauksissa. Joissakin tapauksissa intressiltään pienet riidat saattavat olla kokonaisuutena euromääräänsä merkittävämpi asiaryhmä. Tämän huomioon ottamiseksi pitäisi joka tapauksessa säätää takaportti, että KRIL voisi käsitellä pienen intressin riitaa erityisestä syystä. Tämän harkintavallan käyttäminen tapausten seulomisineen voisi syödä minimi-intressirajan tehokkuushyötyä.

Yläintressirajan säätäminen voisi olla teknisesti helppoa esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa asiaryhmä (kuten kiinteistön tai asunnon kauppa) ei kuulu ADR-sääntelyn piiriin. On kuitenkin tarkkaan punnittava, olisiko yläintressirajasta

todellista hyötyä edes riidanratkaisuorganisaation resurssien kannalta. Yksi tämän-tyyppisen välineen käytön edellytys tehokkuuden edistämiseksi olisi, että suuri-intressisen asian ratkaiseminen olisi esimerkiksi merkittävästi työläämpää ja hankalampaa ja että se soveltuisi paremmin oikeudenkäyntiin. Tällaista tietoa ei ole käytettävissä riittävästi. Joka tapauksessa kuluttajariitalautakunnasta annetun lain mukaan lautakunta voi jo nyt jättää asian käsittelemättä, jos asian ratkaiseminen edellyttää suullisten todistuskeinojen käyttämistä tai asian käsittely lautakunnassa ei ole tarkoituksenmukaista asian poikkeuksellisen monimutkaisuuden ja vaikean selvitetävyyden takia. Näin on KRIL:ssä meneteltykin.

Joidenkin muiden Pohjoismaiden malli (Ruotsi, Tanska) sulkea pois kiinteistö-kaupat ja asunto-osuuksien kaupat KRIL:n kollegaelimen toimialueesta olisi käsitykseni mukaan ehkä selkeämpi malli, jos rajoittamista jouduttaisiin tältä osin harkitsemaan. Tällaisen ratkaisun tapauksessa riitojen siirtyminen kokonaisuudessaan oikeudenkäynnin varaan kuormittaisi oikeuslaitosta.

Vähimmäis- tai enimmäisintressirajan käytöstä en tee ehdotusta.

Kuluttajalta perittävä valitusmaksu

Ruotsin ARN:iin on tulossa kesällä 2024 kuluttajalle 150 Ruotsin kruunun määräinen valitusmaksu. Vuoden 2022 tapausmäärä oli ARN:ssa 26 000. Maksulla kerättäisiin sanotulla volyymilla mitaten vuodessa noin 3,9 miljoonaa Ruotsin kruunua.

Tanskassa yleisessä kuluttajariitalautakunnassa (Forbrugerklagenævnet) on käytössä 400 Tanskan kruunun määräinen valitusmaksu. Jos kuluttaja voittaa riitansa, maksu palautetaan. Samoin maksu palautetaan, jos asiaa ei lautakunnassa käsitellä. Tanskan kuluttajariitalautakunnan toimialue on KRIL:ä paljon suppeampi, mutta Tanskan muissa ADR-elimissä, joita on 25, on myös erisuuruisia valitusmaksuja käytössä. Osassa tämä on vanha perinne. Islannin KRIL:n kollegaelimessä on valitusmaksu, Norjan vastaavassa ei ole, eikä Viron KRIL:n kollegalautakunnassa.

Ruotsissa tai Tanskassa käytössä olevan kaltaisen maksun tuominen KRIL:iin on luonnollisesti mahdollista. Vertailuksi voi todeta, että Suomessa on julkisella puolella oikeudenkäyntimaksu, joka käräjäoikeudessa siviiliasioissa on 530 euroa vuonna 2024. Oikeudenkäynnissä saadaan maksulle katetta, aina lainvoimainen ratkaisu. Julkisen puolen palveluista maksullisia ovat esimerkiksi terveyskeskuspalvelut, sairaalan asiakkailta perittävät poliklinikkamaksut tai sairaalapäivämaksut. Terveystuotoon liittyvissä KELA-korvauksissa on omavastuu ja niin edelleen. Ainutkertaista maksun periminen julkisesta palvelusta ei siis Suomessa olisi.

ADR-elimien valitusmaksun reunaehdot on määritelty ADR-direktiivissä. ADR-direktiivin 8 artiklan mukaan ADR-elin on joko kuluttajalle maksuton tai maksu on ”enintään nimellinen”.

Jos mittarina nimellisyyttä arvioitaessa käytettäisiin Ruotsin tuoretta päätöstä tulevasta valitusmaksusta, 150 Ruotsin kruunua, olisi Suomen valitusmaksu runsaat 13 euroa. Tanskan valitusmaksu on KRIL:n kollegalautakunnassa korkeampi (toimi- alakohtaisissa yksityisissä lautakunnissa se on esimerkiksi rahoitusala tai vakuutus- alaa koskevista valitusasioista 200 Tanskan kruunua), mutta ADR-direktiivin ”nimellistä korvausta” arvioitaessa olisi otettava huomioon Tanskan korkeampi tulotaso sekä maksun erityispiirteet palautusmahdollisuuksineen.

Jos Suomen tapausmäärä pysyy 7 000 paikkeilla, jäisi esimerkiksi runsaan 13 euron valitusmaksulla saatava vuosittainen kokonaisrahamaäärä vaatimattomaksi ottaen huomioon järjestelmän perustamis- ja käyttökustannukset. Vaikutusta valitusten määrään maksulla todennäköisesti olisi jossakin määrin. Ruotsissa valitusmaksu säädetään hallituksen esityksen mukaan tehostamaan valitusten laadun ja sisällön parantamista. Nykyisin kolmasosa valituksista ei täytä ARN:ssa asetuksessa valituk- selle asetettuja vaatimuksia, todetaan valitusmaksua koskevassa hallituksen esi- tyksessä (Regeringens proposition 2023/24:5 Avgift vid prövning av en tvist hos Allmänna reklamationsnämnden).

Johtopäätöksenä esitän, että jos KRIL:n tapausmäärä nousee jyrkästi esimerkiksi 10 000 tapaukseen, harkittaisiin valitusmaksun käyttöönottoa.

Elinkeinonharjoittajalta perittävä valitusmaksu

ADR-direktiivi ei rajoita maksun perimistä kuluttajan vastapuolelta eli elinkeinonharjoittajalta.

Esimerkiksi Tanskan kuluttajavalituslain mukaan elinkeinonharjoittajan on maksettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle maksu viraston kuluista asian käsittelystä kuluttajariitalautakunnassa, jos kuluttaja menestyy valituksessa tai asia päättyy sovintoon. Elinkeinoministeri voi antaa yksityiskohtaisia säännöksiä maksun suuruudesta ja maksamisesta. (Tanskan kuluttajavalituslain § 28).

Jos kuluttaja on pääosin voittanut asian Tanskan kuluttajariitalautakunnassa, elinkeinonharjoittajan on maksettava 6 000 Tanskan kruunun (804,90 euroa) käsittelymaksu. Jos asiassa on päädytty sovintoon kuluttajariitalautakunnassa,

elinkeinonharjoittajan on maksettava 1 000 Tanskan kruunun (134,15 euroa) käsittelymaksu. (Bekendtgørelse om behandling af forbrugerklager i Nævnenes Hus samt Forbrugerklagenævnet § 27).

Ruotsin ARN:ssa ei elinkeinonharjoittajilta peritä maksua.

Elinkeinonharjoittajalta perittävästä maksusta olisi periaatteessa mahdollista säättää. Tanskassa perittävän kaltaisen maksun on vaikea nähdä suoraan edistävän KRIL:n tehokkuutta ja käsittelyn nopeuden paranemista, koska edes sovinnon tekeminen ei vapauta maksusta. Tanskassa maksu peritään, jos kuluttaja menestyy valituksessaan tai asia päättyy sovintoon. Muitakin tapoja kohdistaa maksu elinkeinoelämälle toki olisi. Valtion kassaan järjestely voisi – maksun määrästä riippuen – tuoda kelpo summan. Jos perittävä maksu olisi riita-asian kustannukset kattava, ei ole mahdotonta ajatella, että jo tämä kannustaisi jotakin elinkeinoelämän sektoria perustamaan oman ADR:n. Tällä ajattelutavalla valitusmaksun voisi arvioida vähentävän KRIL:iin tulevien asioiden määrää.

Maksujen perintä vaatisi laskutusjärjestelmän perustamisen. Tarvittaisiin myös säännökset, että maksut saadaan perityksi tilanteessa, jossa elinkeinonharjoittaja ei noudata KRIL:n antamaa, asiakkaalle myönteistä ratkaisua eikä myöskään maksa valitusmaksua. Jos säännöstä harkitaan, olisi hyvä samassa yhteydessä selvittää myös Tanskan kuluttajariitalautakunnan ratkaisujen sitovuuden mahdollinen asiallinen yhteys maksun perintäjärjestelmään. Tarkoitan tällä, että koska KRIL ratkaisee riita-asioita, asian ydin on, että asiakas myös saisi hänelle myönteisen päätöksen mukaisen hyvityksen. Jos elinkeinonharjoittaja ei maksa suositeltua hyvitystä, mutta suorittaisi kuitenkin pakosta ulosottokelpoisen valitusmaksun, prosessi ei olisi tasapainossa, eikä mielestäni täyttäisi alkuperäistä tarkoitustaan.

Todettakoon vielä, että KRIL:n Tanskan kollegaelimen tilanne on myös sikäli selväpiirteinen, että siellä on aina kuluttajan vastapuolena elinkeinonharjoittaja. Yksityishenkilöiden välisiä riitoja ei elimessä ole.

En tee ehdotusta elinkeinonharjoittajalta perittävästä maksusta. Sen sijaan jäljempänä on ehdotus yksityisen ADR-instituution laajentamisen harkitsemisesta. Se sisältää ajatuksen, että kyseisen alan elinkeinonharjoittajat maksaisivat alan ADR:n riidanratkaisun kustannukset.

Ratkaisujen noudattamisesta on tässä selvityksessä oma 11 lukunsa.

10 Ehdotukset

Toimeksiannon mukaan selvityksessä pitää esittää perustellut ehdotukset kuluttajariitalautakunnan toimivaltaan kuuluvien riitojen ratkaisutoiminnan kehittämiseksi ja tehostamiseksi.

10.1 Kuluttajariitalautakunnan yhteistyö kuluttajaneuvojien kanssa

KRIL:n ja kuluttajaneuvonnan välinen yhteistyö on avainasemassa KRIL:n tehokkuuden kannalta. KRIL:n näkökannalta yhteistyön tavoite on, että entistä suurempi osa asioista voitaisiin hoitaa jo kuluttajaneuvonnassa neuvonnalla tai sovittelulla. Mitä paremmin yhteistyö toimii ja kuluttajaneuvojat esimerkiksi tuntevat KRIL:n käytännön, sitä enemmän riitoja voidaan todennäköisesti hoitaa neuvonnassa ja sovitella.

Tanskan ja Norjan KRIL:n kollegalautakuntien sisäänpääsyn vaatimuksena on, että asiaa on edeltävästi soviteltu. Tanskasta on käytettävissä tieto, että kaksi kolmasosaa asioista päättyy sovittelulla.

Tulossopimuksessa (Oikeusministeriön ja kuluttajariitalautakunnan välinen tulossopimus vuosille 2024–2027) yhteistyön tehostaminen kuluttajaneuvonnan kanssa on jo otettu huomioon. Sen mukaan KRIL organisoii uudelleen yhteistoimintaansa kuluttajaneuvojien kanssa vuonna 2024 ja edistää muun muassa henkilökiertoa. Lisäksi tulossopimuksen mukaan vuonna 2024 järjestetään kuluttajaneuvojien ja elinkeinoelämän järjestöjen kanssa viisi yhteistä tilaisuutta kuluttajariitojen ennaltaehkäisemiseksi.

Olen pohtinut ja käynyt keskusteluja KRIL:n ja KKV:n kanssa siitä, olisiko vähintään yhteinen it-järjestelmä mahdollinen KRIL:n ja kuluttajaneuvojien välillä. Tässä tulisi luonnollisesti ottaa huomioon erityisesti tietosuojasäännökset. KRIL:n puolelta on kuulemisvaiheessa tähdennetty yhteisen järjestelmän hyviä puolia. Tämä ei luonnollisestikaan poistaisi sitä, että jo kuluttajaneuvonnan asiakkaana olleen tulisi joka tapauksessa antaa tahdonilmaisu (hakemus) vaatimuksineen ja perusteluineen

siitä, jos hän haluaa edetä asiassaan KRIL:n riidanratkaisuun esimerkiksi tilanteessa, jossa kuluttajaneuvojan suorittama sovitteluyritys ei ole johtanut tulokseen. Sen sijaan kertaalleen jo kuluttajaneuvontaan toimitettujen liiteasiakirjojen osalta tilanne voisi hyvinkin asiakasta helpottaa hänen niin halutessaan. Tämän lisäksi olen pohtinut KRIL:n kuluttajaneuvojille antaman oikeudellisen neuvonnan syventämistä ja oikea-aikaistamista siihen kohtaan, jolloin kuluttajaneuvoja tarvitsisi tukea ja tietoa esimerkiksi KRIL:n erityiskäytännöstä harkitessaan tekeekö hän sovintoesityksen vai ohjaako hän riidan suoraan KRIL:iin tai muuhun riidanratkaisuun. Tämän tyyppinen kehitys (yhteinen it-järjestelmä ja oikea-aikainen apu sovitteluun) ei välttämättä kuitenkaan toisi riittävästi hyötyä käytettävään panostukseen nähden. Järjestelyt voisivat auttaa, mutta enemmänkin ne olisivat keinotekoisia. Tästä syystä en näitä esitä selvityksessä.

Olen myös pohtinut kuluttajaneuvonnan toimialueen laajentamista vastaamaan KRIL:n riidanratkaisun toimialuetta¹⁰. Tämän tavoitteena olisi hoitaa neuvonnalla ja sovittelulla entistä laajemmin asioita. Kysymykseen tulisivat esimerkiksi yksityishenkilöiden väliset asuntokauppariidat ja asunnon vuokraamiseen liittyvät riitaisuudet. KKV:stä saatujen tilastotietojen mukaan henkilökohtaisen palvelun kuluttajaneuvonnassa pystyttiin hoitamaan vuonna 2023 noin 43 000 asiakasta. Palvelujen kysyntää olisi ollut noin 96 000 asiakkaalla. Sama tarve oli KKV:n tilastojen mukaan jo vuonna 2022. Erityisesti puhelinneuvontaan päässeiden soittajien määrässä oli vuonna 2023 laskua (yli 17 %) edellisvuoteen verrattuna. Resurssikysymyksen takia en näe mahdolliseksi tehdä yksittäistä ehdotusta kuluttajaneuvonnan toimialueen laajentamiseksi vastaamaan KRIL:n toimialuetta.

Synergiaedut olisivat merkittävästi nykyistä suurempia, jos neuvonta ja riidanratkaisu olisivat samassa organisaatiossa. Näin on laita esimerkiksi FINEssä lautakuntineen, jossa neuvonta ja riidanratkaisu kuuluvat samaan organisaatioon. Sinänsä kuluttajaneuvonnan sijainti KKV:ssä ja kuluttajatutkana toimiminen tapausmassoineen tuo paljon hyötyä esimerkiksi KKV:n valvonnalle silloin, kun mietitään painopistealueita tai kohdennetaan toimenpiteitä jonkin uuden ilmiön takia tarvittaessa nopeasti.

10 Tästä oli ehdotus jo vuonna 2002 (Kauppa- ja teollisuusministeriön loppumietintö 12/2002). Tuolloin kuluttajaneuvonnan piirissä olivat maan kaikki kunnat. Kunnalliset kuluttajaneuvojat olivat hoitaneet raporttia edeltävinä vuosina noin 100 000 kuluttajien yhteydenottoa vuodessa. Suurimpana asiaryhmänä (noin 20 %) olivat useimmilla neuvojilla olleet asumiseen liittyvät tiedustelut ja valitukset.

KRIL:n tehokkuuden edistämisen kannalta asiaa tarkasteltaessa kuluttajaneuvoja-instituutio on sen tärkein yhteistyökumppani ja myös riitojen ennalta ehkäisijä. Koska luontevaa ja tehokasta olisi, että neuvonta ja riidanratkaisu pystyisivät tekemään saumatonta yhteistyötä paitsi neuvonnan ja riidanratkaisun jatkumossa, myös muun muassa yrittäjä- ja elinkeinoelämän järjestöjen informoimisessa linjauksista ja ratkaisukäytännöistä sekä käymään neuvotteluja isompien noudattamatta jättämisten uhatessa, esitän jatkossa kartoitettavaksi kuluttajaneuvonnan ja KRIL:n toimintojen yhdistämisen samaan organisaatioon. Tämä mahdollistaisi tehokkaan yhteistyön neuvonnan ja riidanratkaisun osalta. Tässä yhteydessä tulisi myös pohtia kuluttajaneuvonnan ja KRIL:n toimialueiden yhtenevyys. Joka tapauksessa, vaikka neuvonta siirtyisi KRIL:n kanssa samaan organisaatioon edellä kuvattu kuluttajaneuvonnan ja KKV:n yhteistyö olisi mahdollista järjestää hyvin viranomaisyhteistyönä.

10.2 Kuluttajariitalautakunnan menettelytapa- koskevia ehdotuksia

10.2.1 Valmistelun organisointi

Kuluttajariitalautakunnan päätöksenteko on edellä kuvatun kaltaisesti monivaiheista. Vuoden 2023 päätetyistä asioissa 17 % oli lain mukaan nopeasti päätettäviä asioita, joissa päätös pitää tehdä viimeistään kolmen viikon kuluessa siitä, kun peruste olla käsittelemättä hakemusta ilmenee. Vuonna 2023 päätetyistä asioista noin kolme neljäsosaa oli tehty virkatyönä.

Riidanratkaisuorganisaatioissa valmistelu on avainasemassa. Valmistelusta on KRIL:stä saadun tiedon mukaan jouduttu viime vuosina tinkimään esittelytyön hyväksi resurssien niukkuuden takia. Valmistelu pitää nyt virkatilanteen parannuttua organisoida uudelleen. Tulisi harkita valmisteluyksikön perustamista. Joka tapauksessa valmistelua tulee selkeästi johtaa ja työssä pitää olla mukana juristin panos. Tällä tavoin valmistelusta voi muotoutua selvittämistyön ohella tehokas asioiden eteenpäin ohjaaja organisaatioissa. Valmistelussa hakemusten haltuun otto heti niiden tultua vireille on avainasemassa. Näin sen vuoksi, että lainsäädännössä asetetaan käsittelylle määräaikoja, joiden noudattamista edistäisi, jos erityyppisiä asioita saataisiin mahdollisimman pian omalle oikealle linjastolle esimerkiksi esittelijän tai puheenjohtajan ratkaistavaksi.

Valmistelun tehostamiseksi tulisi KRIL:ssä esimerkiksi käydä sisäisesti läpi nykyiset hakemuslomakkeet. Hakemuslomakkeiden uudistamisella pyrittäisiin esimerkiksi siihen, että valituksen sisään tultua pystyttäisiin mahdollisimman usein

tunnistamaan toimialueen ulkopuolelle jääviä asioita ja saman tien ratkaisemaan ne tai vaihtoehtoisesti pyytämään lisäselvitystä. Hyvän ja tehokkaan IT-järjestelmän avulla tiettyjä vaatimuksia voitaisiin hakemusten ruksien perusteella ohjata tarkoituksenmukaiseen käsittelyyn. Esimerkkinä toimii resurssien kohdentamisen kannalta tärkeä vaatimus siitä, että kuluttajan pitää asiassaan ensin olla yhteydessä kuluttajaneuvontaan. Jos tämä katsottaisiin hakemuksen sisääntulon yhteydessä ja todettaisiin asian kuuluvan kuluttajaneuvonnan toimialueeseen, voitaisiin puutteeseen reagoida ja lähettää asia välittömästi asiakkaalle takaisin. Tämä on joka tapauksessa tehtävä lain mukaan kolmen viikon kuluessa hakemuksen saapumisesta, jos asiaan aiotaan reagoida. Muussa tapauksessa asiantilaan ei voi vedota, vaan asia on otettava käsiteltäväksi. Vastaavanlainen erityistilanne olisi tässä selvityksessä ehdotettavan valituksen määräajan ylityksen kohdalla, jos ehdotus toteutetaan tulevaisuudessa.

Tulisi myös selvittää, missä määrin luotettavan tekniikan käyttö olisi mahdollista valmistelussa. Tekniikan hyödyntäminen voisi auttaa esimerkiksi asiakirjojen järjestämisessä ja moneen kertaan saapuneiden samojen asiakirjojen poistamisessa, mikä nopeuttaisi jatkotyötä merkittävästi. Tavoitteena on, että asian esittelijälle menevät asiakirjat ovat tietyissä nipuissa ja aikajärjestyksessä ilman, että samat asiakirjat toistuvat useita kertoja. Tämä helpottaisi esittelijöiden työtä, mutta myös ratkaisijoina toimivien puheenjohtajien työtä ja erityisesti työtä jaostoissa ja täysistunnoissa, joiden jäsenet ovat sivutoimisia. Hyöty olisi moninkertainen silloin, kun on täysimittaisesta jaostoprosessista kysymys. Valmistelutavan muutos pitäisi tehdä jo pelkästään esittelijöiden työn järjestyttämiseksi. Tällä tehostuksella voisi olla mahdollista saada lisää asioita jaostojen istuntoihin, koska asiakirjamäärä olisi helpommin esittelijän, puheenjohtajan ja jäsenten hallittavissa.

Koska KRIL:ssä on tällä hetkellä 4 521 asian jono esittelijälle ja omat jononsa valmistelussa, esitän jonotoimenpiteitä. KRIL:n omalla suppeahkolla otoksella näyttäisi siltä, että jonoissa on jonkin verran nopeasti selviäviä, esimerkiksi sovintovalmiita tai luovutuskehotuksella päätettäviä asioita sekä mahdollisia konkurssitapauksia tai niitä, joissa elinkeinonharjoittajan toiminta on lakannut. Tämän vuoksi ehdotan, että KRIL:n sisältä nimetään ruuhkajonon perkaaja tilapäiseen tehtävään. Tämä olisi henkilö, joka systemaattisesti kävisi läpi jonoja ja poimisi sieltä asioita, jotka ovat heti tai nopeasti päätettäviä ja tekisi jatkotoimet. Jos henkilö olisi esittelijä, hän voisi itse päättää asioita toimivaltansa puitteissa tai esitellä asiat viiveettä puheenjohtajalle tai varapuheenjohtajalle. Nopeasti päätettävien asioiden erottelu asiaratkaisulla päätettävistä on pitkälti ADR-direktiivin vaatimusten ja/tai periaatteiden mukaista toimintaa.

Valmistelun jo ohittanut, esittelijän toimia vaativa ruuhkajono on laaja. Tulossopimuksen tuottavuuslukua käyttäen tasaisen vauhdin taulukolla tämän ruuhkajonon purkuun vaadittaisiin 24 henkilötyövuotta. On vielä muistettava, että vireillä olevista asioista on tätä kirjoitettaessa KRIL:stä saadun tiedon mukaan 40 % asuntoja tai asumista koskevia tai niihin liittyviä asioita, jotka ovat keskimääräistä työläämpiä. Kuluvan vuoden 2024 osalta apua saataisiin jossakin määrin myös siirtomäärärahasta, 117 987 euroa, jota oikeusministeriö on ehdottanut käytettäväksi henkilöiden palkkaamiseen purkamaan ruuhkajonoa. Tämä kuitenkin vaatii nopeaa lisärekrytointia muiden rekrytointien ohella.

Nykyisestä KRIL:n järjestelmästä saadaan jo paljon tilastotietoa seurannan ja johtamisen avuksi. It-järjestelmää tulisi kehittää niin, että asioiden ADR-direktiivistä kumpuavien aikarajojen seuranta toimisi myös työvälineenä valmistelussa ja esittelijäntyössä. Toiminta vaatii työkaluja, joilla seurataan tapausten aikatauluja. Järjestelmä tuottaisi hälytyksen ja/tai hälytyslistoja, jos aikataulut uhkaavat ylittyä. Järjestelmästä tulisi saada tilastotietoa myös laitettavaksi helposti verkkosivuille ja hyödynnettäväksi oikeusministeriölle ADR-raportointiin.

10.2.2 Määräaika valituksen tekemiselle

ADR-direktiivi mahdollistaa valitusajan käyttöönoton. Tällainen on käytössä useimmissa KRIL:n ADR-kollegaelimissä. Määräaika ei saa olla yhtä vuotta lyhyempi laskettuna siitä päivästä, jona kuluttaja oli viimeksi tehnyt valituksen/reklamoinut elinkeinonharjoittajalle.

Ehdotan määräajan käyttöönottoa myös KRIL:ssä.

Selvityksen liitteenä on ehdotus uudeksi kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 14 §:n 3 momentiksi.

10.2.3 Ratkaisukokoonpano

Kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa on useita kokoonpanoa koskevia mahdollisuuksia asiaratkaisun tekemiseksi. Näitä ovat jaoston ja täysistunnon lisäksi puheenjohtaja/esittelijä, varapuheenjohtaja/esittelijä -kokoonpanot sekä esittelijän yksin tekemät ratkaisut. Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 16 §:n mukaan myös jaoston puheenjohtajaksi määrätty jäsen voi esittelystä ratkaista yksin asian, jos ratkaisija ja esittelijä ovat päätöksestä yksimieliset. Näin on laita

tilanteissa, joissa lautakunnan ratkaisukäytäntö samankaltaisissa asioissa on vakiintunut tai sama riitakysymys on ratkaistu täysistunnon tai jaoston aiemmalla päätöksellä.

Sanottua jaoston puheenjohtajan ratkaisumenettelyä ei ole lautakunnassa käytetty KRIL:stä saadun tiedon mukaan muun muassa siitä syystä, että päätoimisten puheenjohtajien kapasiteetti ratkaista asioita yksinkertaisessa menettelyssä on ollut suuri ja kattanut tämänkin tarpeen.

Ruuhkan purkamiseksi kaikki keinot on käytettävä. Tämän vuoksi, ja varsinkin jos lautakunnan johdossa tapahtuu vaihdoksia ja kun päätoimisten puheenjohtajien työmäärä on joka tapauksessa suuri erilaiset tukitoiminnot huomioon ottaen, tulisi ainakin pilotoida jaoston puheenjohtajan käyttö ratkaisukokoonpanona. **Ehdotan**, että tämä pilotoitaisiin kahdella jaostolla. Käytännössä tämä tarkoittaisi parhaimmillaan esimerkiksi yhden ylimääräisen kokouksen pitämistä kuukaudessa esittelijän ja jaoston puheenjohtajan yhteisvoimin. Luonnollisesti jatko ja käytännön laajeneminen riippuisivat myös siitä, miten paljon sivutoimisilla puheenjohtajilla on mahdollisuuksia käyttää aikaansa KRIL:n riidanratkaisutyöhön. Kokouspalkkiot tulisi jatkossa päivittää vastaamaan mahdollista uutta työmäärää ja toimintatapaa.

Jaostojen puheenjohtajat ovat riidanratkaisun ammattilaisia ja tuntevat jaostonsa käytännön. Ratkaisupakkoa ei tällä kokoonpanolla olisi. Jos puheenjohtaja olisi esimerkiksi eri mieltä esittelijän kanssa ratkaisusta, asia siirtyisi jaostoon.

10.2.4 Esittelijöiden pysyvyys ja laaja-alaisuus

Riidanratkaisuelimessä esittelijät ovat keskeisessä roolissa. Kun kysymys on ruuhkanpurkutilanteesta, esittelijöiden tuottavuus on korvaamatonta. Suuren ruuhkan takia asioita tulisi saada ennätysmäärät ratkaistuksi esittelijän itsensä toimesta, puheenjohtajiston toimesta ja myös esitellä tiiviisti jaostojen kokouksissa.

Esittelijöiden työmäärä tulisi vahvistaa tavoiteluvuin (esimerkiksi viikko- tai kuukausipensumi). Osan esittelijöistä tulisi kouluttautua enemmän yleisesittelijöiksi kuin tietylle alueelle erikoistuneiksi. Nämä esittelijät voisivat tehdä ja tekisivät töitä usealle eri yksiköihin kuuluville jaostoille. Tulossopimuksessa annetaan vuositaso- raamit KRIL:n eri yksiköille, joita ovat asunto-, auto-, palvelu- ja tavarayksikkö tavoitekapalemäärineen.

Tämä on hyvä asia, mutta esittelijäresurssien sanottua joustavammalla jakamisella ja tavoitteiden asetannalla vältettäisiin osaltaan ruuhkien kasautumista tulevaisuudessa. Esittelijöiden laaja-alaisuudella hallittaisiin tulevia ruuhkapiikkejä tarpeen vaatiessa nopeasti toimialueilla, joiden noususta ei ole käsitystä etukäteen. Liikkuvuus turvattaisiin ja vältettäisiin siiloutuminen. Myös esittelijöiden itsensä kannalta laaja-alaisuus olisi meriitti.

Esittelijöiden vaihtuvuus on ollut KRIL:ssä suurta. Pysyvyyttä pitäisi tukea esimerkiksi sillä, että esittelijöiden palkkauksen lisäportaisuutta kehitettäisiin. Tässä jaossa voitaisiin harkita otettavaksi huomioon yhtenä tekijänä esittelijän edellä kuvattu toiminta laaja-alaisesti mahdollisten määrällisten ja laadullisten tavoitteiden lisäksi.

Merkittävästä panoksesta ruuhkanpurkamisen hyväksi tulisi voida palkita.

Esittelijöiden pysyvyyttä voisi osaltaan tukea esittelijöiden koulutusohjelma. Mallia voitaisiin ottaa soveltaen esimerkiksi oikeuslaitoksen puolelta.

10.2.5 Sivutoimiset esittelijät

Kuluttajariitalautakunnassa käytetään sivutoimisia esittelijöitä. Vuonna 2023 heidän yhteenlaskettu työpanoksensa oli tulossopimuksen mukaan yksi henkilötyövuosi. Lautakunnasta saadun tiedon mukaan sivutoimiset esittelijät ovat erinomainen apuvoima.¹¹ Sivutoimisten käytön ongelmana on lautakunnasta saadun tiedon mukaan ollut suuri vaihtuvuus ja maksettavan tapauskohtaisen palkkion jälkeenjääneisyys.

Ehdotan, että sivutoimisten esittelijöiden määrää lisätään systemaattisesti ja pyritään edelleen palkkaamaan lautakuntatyöstä tai esittelijäntyöstä kokemusta omaavia juristeja. Sivutoimisten esittelijöiden kanssa tulisi tehdä vuosisuunnitelma esiteltäväksi tavoiteltavien asioiden määrästä ja siitä, miten se jakaantuu kokouksiin. Sivutoimisten esittelijöiden perehdyttämisohjelmaa tulisi käyttää.

Pysyvyys on ensiarvoista myös sivutoimisten kohdalla lautakunnan ruuhkan purkamisen käynnistyessä.

¹¹ Lautakunnan historiassa yhden sivutoimisen esittelijän työpanos on ollut jopa 300 esittelyä jonakin huippuvuonna, mutta tämä on ollut poikkeuksellista.

Sivutoimisten palkkion vahvistaa asetuksen mukaan oikeusministeriö. Palkkion määrää **ehdotetaan** korotettavaksi.

10.2.6 Päätösten laatu

Suomessa on riidanratkaisussa korkeatasoisen perustelemisen kulttuuri. Kuluttajariitalautakunnassa tämä pohjautuu lainsäädäntöön, paitsi kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 14 §:ään, myös hallintolain 45 §:ään. Hyvin perusteltu päätös on asianosaisten oikeusturvan tae. Suositusluonteisia ratkaisuja antavan elimen voima on osaltaan sen kyvykkyydessä antaa riittävät perustelut kuluttajalle erityisesti silloin, jos tämä häviää asiansa tai elinkeinonharjoittajalle erityisesti siinä tapauksessa, jos tämä häviää asian.

KRIL:n ratkaisut eivät ole mielestäni esimerkiksi ylimitoitettun pitkiä. Asian laatuun nähden riittävät perustelut on asian ydin.

Tulossopimuksessa 2024–2027 ohjataan merkittävästi sovintojen sekä käsittelemättä jätettyjen asioiden määrän tavoitetta suhteessa päätöksellä ratkaistujen osuuteen.

KRIL:stä on todettu pohdittavan muun muassa liitepäätösten (aikaisempien vastaavien ratkaisujen liitteeksi ottaminen) käyttämistä yksinkertaisissa ja selvissä asioissa. Tämä on kannatettavaa niissä raameissa, mitä lainsäädäntö perusteleminen asettaa. Tämä voisi käytännössä esimerkiksi tarkoittaa sitä, että asiakkaalle lähetettävässä niin sanotussa käärepäätöksessä tuodaan ratkaisu ja riidan olennaiset perustelut ja lainkohdat esille, minkä lisäksi viitataan liitteeseen, joka ilmentää aikaisemman, vakiintuneen käytännön.

10.2.7 Tiedottaja ja verkkosivujen kehittäminen

Tiedottaja

KRIL on viime vuosina ollut paljon mediajulkisuudessa. Työtä helpottaisi ja systematisoisi, jos apuun saisi tiedottajan. Tulisi selvittää, olisiko esimerkiksi tiedotteiden ja toimintakertomuksen laadintaan, mahdollisesti nettisivujen koordinointiin

ostettavissa apua uuden virastokokonaisuuden hallinnosta¹² tai siihen kuuluvan jonkin toisen viranomaisen palkkalistoilla olevalta tiedottajalta. Tämä tarkoittaisi työtä esimerkiksi edellä sanottuihin asioihin käytettäväksi.

Verkkosivut

KRIL:n verkkosivuilla olevat esimerkiksi lautakunnan toimialuetta ja ratkaistavia asiaryhmiä kuvaavat tietosisällöt ja ohjaukset ovat onnistuneita.

Verkkosivujen tietoja tulisi kuitenkin täydentää KRIL:ä koskevan sääntelyn vaatimusten mukaisiksi. Yksityiskohdat käyvät selville kuluttajariitalautakunnasta annetusta oikeusministeriön asetuksen 10 a §:stä ja siinä viitatuista ADR-direktiivin säännöksistä. Toimintakertomus on sääntelyn mukaan pakollinen. Tilastotietoja pitää esittää.

Verkkosivuille tulisi laittaa nykyisiä enemmän KRIL:n ratkaisuja. Nyt sivuilla on pitkälti linjaratkaisuja, jotka ovat täysistuntojen ratkaisuja. KRIL:n työjärjestyksen mukaan ”kuluttajariitalautakunta julkaisee lain soveltamisen kannalta periaatteellisesti tärkeät ja merkitykselliset ratkaisut internet-sivuillaan”.

Siitä huolimatta, että muiden tietojen ohella myös selvistä ja yksinkertaisista kuluttaja-asioista saa tietoa kuluttajaneuvonnasta, tulisi jatkossa KRIL:n nettisivuille laittaa jaostojen ratkaisuja ja myös yksinkertaistetussa menettelyssä tehtyjä ratkaisuja sekä tutkimatta ja/tai ratkaisematta jätettyjä asioita. Perusratkaisujen havainnollinen ja selkeä, asiakkaan antaman riita-asian pohjalta aikaisempia ratkaisuja tarjoava tietopankki olisi yksi tulevaisuuden keino pyrkiä vähentämään lautakuntaan valittamisen tarvetta. Tietopankin ratkaisujen mahdollinen linkitys oikeaan aikaan sähköistä hakemusta täyttävälle olisi harkitsemisen arvoista. Ratkaisujen tunnistetietoja koskevan muotoilun avulla voitaisiin tarvittaessa helpottaa niiden nimettömäksi tekemistä ja käytettävyyttä.

12 Oikeushallinnon erityisviranomaisille perustettava yhteinen virasto aloittaa toimintansa 1.1.2025. Viraston muodostavat 11 itsenäistä viranomaista ja näille hallintopalveluja tuottava yksikkö. Uuteen virastoon kootaan Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI), konkurssiasiamiehen toimisto, kuluttajariitalautakunta, lapsiasiavaltuutetun toimisto, oikeudenkäyntiavustajalautakunta, Onnettomuustutkintakeskus, tasa-arvovaltuutetun toimisto, tiedusteluvallontavaltuutettu, tietosuojavaltuutetun toimisto, vanhusasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto.

Kiireettömänä asiana lautakunnassa tulisi lisäksi harkita verkkosivujen tietosisällön lisäämistä koskien työnantajakuva. Vaikuttamisen kohteena olisivat potentiaaliset työntekijät. Tietoja virkaehdoista, palkkataulukosta, työn sisällöstä jne. olisi hyvä laittaa nettisivuille potentiaalisia työntekijöitä varten. Myös esimerkiksi blogi-kirjoitus esittelijän työstä olisi keino vaikuttaa. Samalla voitaisiin kuvata esimerkiksi jaoston puheenjohtajan ja jäsenen työtä ja luoda kuvaa KRIL:stä houkuttelevana työpaikkana. Tuomioistuinten osalta näin jo tehdään. KRIL kilpailee ainakin virka-ikältään nuorista juristeista samoilla markkinoilla ja profilointi olisi yksi moderni keino yrittää vaikuttaa suotuisasti potentiaalsiin hakijoihin.

10.3 Kuluttajariitalautakunnan toimialueen supistaminen

KRIL:n vahvuus on ollut sen laaja-alaisuus. Eri asiasektorit on keskitetty samaan taloon yhden hallinnon alle. KRIL on helposti asiakkaiden löydettävissä. Hyväksi aikanaan arvioitu laaja-alaisuus ja keskittäminen on kuitenkin käytännössä osoittautunut viime vuosikymmeninä raskaaksi toteuttaa, jopa organisaation heikkoudeksi. KRIL:n toimialuetta on laajennettu vähän kerrassaan ilman, että resurssit olisivat olleet riittävät entiseenkin työmäärään nähden.

Edellä sanotut keskittämisen hyvät puolet huomioon ottaen on jossakin määrin epäkiitollista ehdottaa KRIL:n toiminnan supistamisen harkitsemista. Supistamiselle on kuitenkin pitkäaikaisesta ruuhkautumisesta kumpuavat perustelut. Nykyisenkaltaisen suuren ruuhkan kanssa eläminen ilman, että henkilöresurssien lisäämisen lisäksi helpotusta tulee potentiaalsiin sisään tuleviin asiamäärien rajoittamisella, ei ole kestävä asiantila. On muistettava, että ADR-ehdotuksen myötä KRIL:lle voi olla tulossa lähivuosina uusien asioiden työskätkä.

KRIL:n ruuhkaa kuvatakseni totean vielä, että vuodelle 2024 siirtyneiden asioiden määrä, 7 946 asiaa vaatisi kuluvan vuoden 2024 tulossopimuksen tuottavuusluvulla laskien noin 43 henkilötyövuotta. Tämän lisäksi on normalityöskätkä eli sisään tulevien uusien asioiden määrä, mitä ei liene perusteita arvioida ainakaan edellisen vuoden 2023 saapuneiden asioiden määrää, noin 7 000 asiaa vähäisemmäksi.¹³ Asia

13 Vertailun vuoksi todettakoon, että Ruotsin ARN:n sisään tulevien asioiden määrä nousi 24 %:lla edellisestä vuodesta ja oli 32 303 uutta asiaa vuonna 2023. Jo tätä edeltävän vuoden 2022 tapausmäärissä oli ollut merkittävä lisäys.

ei ole käytännössä näin suoraviivaisen matemaattinen, mutta tämä antaa kuvaa tilanteesta. KRIL:n määrärahat mahdollistavat henkilötyövuosimääräksi tulos-sopimuksessa arvioidun 39 kuluvana vuonna 2024¹⁴.

Edellä olevat tuottavuuden nousuun tähtäävät, menettelytapoja koskevat ehdotukset vaativat aikaa toteutuakseen. Esimerkiksi valmistelun uudelleen organisointi ja terävöittäminen tehostaisi toimintaa käyttöönoton jälkeen sisään tulevien asioiden osalta, mutta nyt valmistelun ja esittelijöiden välissä olevaan runsaan 4 500 asian pullonkaulaan sillä ei olisi juurikaan vaikutusta. Ruuhkan perkaajat talon sisältä pystyvät todennäköisesti parantamaan tilannetta jossakin määrin selvien ja nopeiden asioiden osalta vuonna 2024, samoin kuin kohdennettu, edellä kerrottu siirtomääräraha mahdollistaa jossakin määrin lisäesittelijäpanosta jonon purkuun jo kuluvana vuonna edellyttäen, että ruuhkan perkaajat asetetaan ja että siirtomääräraha pystytään hyödyntämään henkilötyöpanoksena samaan ajankohtaan ajoittuvan muun laajan rekrytointityön ja sen johdosta osittaisen uudelleen organisoitumisen ohella.

Menettelytapaa koskevat ehdotukset sujuvoittaisivat toteutuessaan toimintaa ja vaikuttaisivat vasta vuoden 2025 aikana kuluvaa vuotta enemmän.

Edellä kuvatut toimet eivät ole mielestäni riittäviä toiminnan tehostamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Toimialueen supistamista koskevia ehdotuksia on neljä. Toimialueen supistamista koskevat ehdotukset vaatisivat toteutuakseen lainmuutokset, minkä takia niiden vaikutus saattaisi alkaa toteutuessaan arviolta aikaisintaan vuoden 2025 loppupuolen aikana tai vuoden 2026 alusta. Tämä vaatisi kuitenkin nopeaa lainsäädännön muuttamista.

14 KRIL:stä saadun tiedon mukaan esittelijävahvuus on 15.3.2024 seuraava: 15 esittelijää (joista yksi on virkavapaalla syksyyn asti), minkä lisäksi kaksi valmistelijaa on saanut luvan esitellä asioita. Tämän lisäksi esittelyä tekevät kolme ylitarkastajaa ja varapuheenjohtaja.

10.3.1 Vakuusasioiden hoitaminen riidanratkaisuelimessä

Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin 5 ja 5 a kohdan mukaan lautakunnan toimialueeseen kuuluvat asuntokauppalain (843/1994) ja ryhmärakennuttamislain (190/2015) säännösten mukaiset vakuuden käyttöönottoa tai vakuuden vapauttamista koskevat asiat riippumatta siitä, kuka riidan osapuolista saattaa asian lautakunnan käsiteltäväksi.

Vakuuden vapauttamisesta säädetään asuntokauppalain 2 luvun 18 a §:ssä. Kyseisen pykälän mukaan vakuus vapautuu viimeistään 12 kuukauden kuluttua yhtiön kaikkien rakennusten vuositarkastuksen pitämisestä, jos yhtiölle on valittu 23 §:ssä tarkoitettu hallitus. Vakuus ei kuitenkaan vapaudu, jos yhtiö tai asunto-osakkeen ostaja vastustaa vakuuden vapauttamista ja saattaa asian hakemuksella kuluttajavalituslautakunnan tai tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vapautumista vastustavan on ilmoitettava vastustuksestaan vakuuden antajalle tai sille talletuspankille, joka on vakuudeksi vastaanottanut pankkitalletuksen, sekä toimitettava vakuuden antajalle tai talletuspankille kuluttajavalituslautakunnan tai käräjäoikeuden antama todistus asian vireille saattamisesta ennen edellä säädetyn määräajan päättymistä uhalla, että vakuus muuten vapautuu.

KRIL:stä saadun tiedon mukaan, vakuuden vapauttamisen vastustamisia tuli lautakuntaan vireille vuonna 2023 noin 300 kappaletta. Näiden asioiden määrä on ollut kasvamaan päin vuodesta 2021. Kasvuvauhti on ollut noin 50 asiaa vuodessa. Vakuusasiat joutuvat monesti vain odottamaan, että rakennuskohteen kesken-eräisiä korjauksia tehdään loppuun. KRIL:n mukaan asiat eivät välttämättä sisään tullessaan ole edes riitaisia, mutta ne pitää säännösten mukaan laittaa vireille riidanratkaisuelimeen, ettei vakuus vapautuisi korjausten ollessa kesken. Asia saattaa tapauksesta riippuen olla odotustilassa jopa vuosia, kun korjaukset etenevät ja osapuolet neuvottelevat keskenään.

Vakuuden vapautumisen estämiselle tulisi olla jokin tarkoituksenmukaisempi menettely kuin asian KRIL:iin vireille saattaminen käytännössä useimmiten vain odottamista varten. KRIL:n toiminta on riita-asioiden ratkaisemista. KRIL:n keskimääräisestä käsittelyajasta tämäntyyppiset lepäävät asiat eivät anna oikeaa kuvaa, kun tavoitteena on koko ajan lyhentää organisaation riidanratkaisun keskimääräistä kestoja.

Esitän, että vakuusasioita tarkasteltaisiin KRIL:n riidanratkaisun kannalta samassa yhteydessä kuin asuntokauppalaki on oikeusministeriössä pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan uudistettavana. Tavoitteena olisi, että vakuusasioiden odotteluvaihe järjestettäisiin kokonaan toisin kuin mitä se on tänä päivänä ja KRIL vapautettaisiin odotteluvaiheen tehtävistä.

10.3.2 Rajojen täsmentäminen muihin ADR-eliimiin nähden

Vaikka finanssiasiat kuuluvat pitkälti ADR-sääntelyn piiriin, niiden pois sulkeminen KRIL:stä ei ole ongelmallista, koska niille olisi jo valmis ADR-elin eli FINE lautakuntineen. Tämän alueen KRIL:ssä vireillä olevia asioita siirtyi tilaston mukaan 224 asiaa vuodelle 2024, ja vuositason uusien päällekkäisten asioiden määrä lienee noin 200. Asioita on lähes yhden jaoston verran. Työmäärältään tämä on suhteellista osuutta enemmän niissä tilanteissa, joissa kysymys on esimerkiksi vakuutusten lääketieteellisistä arvioinneista. Lääketieteellisten arvioiden väheneminen lisäisi erityisesti KRIL:n tehokkuutta ja säästäisi kustannuksia.

Molemmat ADR-elimet, KRIL ja FINE lautakuntineen toimivat finanssiasioissa hyvin, kuten 23.2.2024 kuulemistilaisuudessa moneltakin taholta todettiin. Ehdotuksen pohjasyy on yksinkertaisesti, ettei yhteiskunnassa ole tarpeellista tai edes varaa pitää päällekkäisiä vaihtoehtoisia riidanratkaisutoimintoja. Molemmat, KRIL ja FINE lautakuntineen ovat ADR-eliimiä. Tämä vapauttaisi KRIL:stä lähes yhden jaoston verran muuhun riidanratkaisuun ja joka tapauksessa sisään tulevien asioiden määrä vähenisi tämän toimialueen osuudella. Asian finalisointi vaatii lainmuutoksen.

Ehdotan, että KRIL:n toimialuetta harkitaan supistettavaksi siltä osin kuin se on päällekkäistä FINEn ja sen Vakuutus- ja Pankkilautakunnan kanssa.

Selvityksen liitteenä on ehdotus kuluttajariitalautakunnasta annetun lain muuttamiseksi tältä osin. Muotoilu on tehty niin, ettei katvealuetta kahden ADR-elimin väliin pääsisi syntymään. Erityisestä syystä KRIL voisi käsitellä kuluttajan ja vakuutusyhtiön tai pankin välisiä sopimukseen liittyviä riita-asioita. Erityinen syy olisi esimerkiksi, jos sama toimenpide koskee kahta eri elinkeinonharjoittajaa kuten autokolarin takia autovakuutuksen myöntänyttä vakuutusyhtiötä ja saman vahingon korjauksen takia autokorjaamo. KRIL:lle jäisi pykälämuotoilun johdosta eräänlainen takapäivystäjän asema.

Samassa yhteydessä tulisi muuttaa lisäksi esimerkiksi vakuutuslainsäädännön 74 §:ää kuluttajariitalautakuntaan liittyvän viittauksen osalta.

10.3.3 Yksityishenkilöiden väliset riita-asiat

Asuntoasiat ja asumiseen liittyvät asiat ovat tärkeitä ja välttämättömiä asianosaisille. Suomessa asumisen yhtenä perusmuotona on omistusasuminen. Asunnot muodostavat suomalaisten varallisuudesta merkittävän osan. Ei ole sen vuoksi sattumaa, että Suomessa asuntoihin ja asumiseen liittyvissä riita-asioissa on pyritty turvaamaan helppo, asiantunteva ja maksuton oikeussuojatie.

Yksityishenkilöiden väliset riitaisuudet eivät kuuluneet alun perin kuluttajavalituslautakunnan toimialueeseen. Kysymys oli kuluttaja – elinkeinonharjoittajasuhteen riidoista. Yksityisten väliset asuntokauppa-asiat tulivat kuluttajavalituslautakunnan toimialueeseen jo vuonna 1995. Muiden asumisasioiden kuin asuntokauppojen KRIL:n toimivaltaan siirtämistä käsiteltiin useissa toimikunnissa 2000-luvulla, joten asia tuli perusteellisesti pohdituksi ja valmistelluksi. Tämän tuloksena muun muassa yksityishenkilöiden välisistä asunnon vuokrasopimuksista johtuvat riidat tulivat KRIL:n toimialueeseen vuonna 2007.

Yksityishenkilöiden väliset riidat eivät kuulu ADR-elimien pakolliseen toimivaltaan.

KRIL:n toimintakyvyn turvaamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi asiaa on tässä selvityksessä punnittava.

Yhteiskunnassa on paljon tärkeitä asioita, joihin liittyviä oikeudellisia riitoja ei ole mahdollista saattaa KRIL:iin tai vastaavaan helppoon menettelyyn. Esimerkkinä voidaan mainita asunto-osakeyhtiöiden ja osakkaiden väliset riidat, joissa intressi voi olla esimerkiksi rakennusten peruskorjausten kohdalla mittava. Lasten huoltoon ja elatukseen liittyvät riita-asiat ovat erityisen tärkeitä. Yksityisten väliset autokauppariidat ovat yleisiä ja voivat nekin olla taloudellisesti merkityksellisiä asianosaisille, joitakin asioita esille tuodakseni. On selvää, että aikanaan hyväksi havaitun ja säädetyn riidanratkaisuelimen toimialueen supistaminen on vaikeata, jopa torjuttavaa, verrattuna siihen tilanteeseen, että uusille, tarpeellisilta vaikuttaville toimialueille ei avattaisi mahdollisuutta saattaa asia KRIL:n ratkaistavaksi.

Yksityishenkilöiden väliset riidat ovat KRIL:stä saadun arvion mukaan työmäärältään vuositasolla koko lautakunnan volyymin lähes 10 %, puolitoista jaostoa. Ne ovat lukumääräistä tapausten määrää työläämpiä, kuten kaikki muutkin asuntoasiat. KRIL:n tilastojen mukaan yksityishenkilöiden välisiä asuntokauppariitoja tuli vuoden 2023 aikana vireille 128 kappaletta ja vuodelle 2024 niitä siirtyi 296, mutta näissä luvuissa eivät ole asiat, joissa on mukana esimerkiksi kiinteistönvälittäjä. Kokonaisuutta ei tilastoista saada. Yksityishenkilöiden välisiä vuokra-asioita tuli lautakuntaan 238 kappaletta vuonna 2023.

Yksityishenkilöiden väliset riidat eivät ole ADR-direktiivin mukaan direktiivin soveltamisalueeseen kuuluvia, joten esimerkiksi Ruotsin ARN:n toimialueessa ei ole yksityishenkilöiden välisiä riitaisuuksia.

KRIL-prosessissa joudutaan aika ajoin jättämään yksityishenkilöiden välisiä riitaisuuksia käsittelemättä, koska osassa niitä ei esimerkiksi pystytä yksilöimään riitaisuuden vyyhdistä vaatimuksia perusteluineen ja kun riidan osapuolet eivät aina saa lisäselvityspyynnönsä jälkeen asiaansa tiivistettyä ja selkeytettyä, asia jätetään käsittelemättä kuluttajariitalautakuntaa koskevasta laista ilmenevin perustein ja asianmukaisin ilmoituksin. Tähän asiantilaan sinänsä on siis työkalu, mutta työpanosta tämän tyyppisen asian selvittely luonnollisesti vaatii melkoisesti.

KRIL:n ruuhkan purkua auttaisi ja tehtäväkenttää selkeyttäisi, jos yksityisten väliset riita-asiat poistettaisiin toimialueesta. Tämä tarkoittaisi paitsi yksityishenkilöiden välisiä asuntokauppoja, myös vuokra-asuntoja koskevia riitoja. KRIL:stä saatujen tietojen mukaan tällä rajauksella vähenisi noin puolitoista jaostoa. Työpanoksella mitaten tämä toimenpide vaikuttaisi muutaman henkilötyövuoden tarpeen vähenemiseen ja siten auttaisi esimerkiksi ruuhkan purkuun muilla alueilla. Sanottu kuitenkin vaatisi, että rahoitus pysyisi entisenä esimerkiksi yhden vuoden ylimenokauden ajan. Henkilötyövuosien siirtymisestä työn perässä on enemmän pohdintaa edellä johtopäätöksissä. Joka tapauksessa toimialueen rajoittamisella KRIL:iin sisään tulevien asioiden määrä vähenisi heti lain voimaan tultua, mikä ei ole tehokkuuden kannalta vähäinen asia.

Ehdotan selvitettäväksi KRIL:n toimialueen kaventamista yksityishenkilöiden välisten riitojen osalta.

Toimivallan kavennus voitaisiin ajoittaa esimerkiksi mahdolliseen pienriitamenettelyn käyttöönottoon. On selvää, että kaikki yksityisten väliset asuntoon tai asumiseen liittyvät asiat eivät soveltuisi pienriitamenettelyyn, mutta niitä varten olisi yleinen siviiliprosessi. Osa asioista menisi mahdollisen pienriitamenettelyn rajojen sisään. Näin voisi hyvinkin olla laita useimmiten asunnon vuokrausta koskevissa asioissa – riippuen tietenkin pienriitamenettelyä koskevasta intressirajasta.

Yksityishenkilöiden välisten asuntokauppojen sulkemista pois KRIL:stä lieventäisi jossakin määrin se, että jäljelle jäävät kuitenkin ne ADR-asiat, jotka pakottavasti kuuluvat KRIL:iin. Niitä ei voi poistaa KRIL:stä muussa kuin siinä tapauksessa, että niille osoitettaisiin joku muu ADR-elin. Tällaisia riitoja ovat esimerkiksi kuluttaja suhteessa kiinteistönvälittäjään tai kuluttaja suhteessa talon tai asunnon

kuntotarkastusyrytykseen, taikka kuluttaja suhteessa omakotitalon rakennusurakoitsijaan, kattokorjausyrytykseen tai keittiökalustekauppaan tai parkettiyritykseen, vain joillakin esimerkeillä asiaa havainnollistaakseni.

Selvityksen liitteenä on luonnos kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 2 §:n muuttamiseksi.

10.3.4 Jonkin suuren asiaryhmän siirtäminen pois kuluttajariitalautakunnasta – niin sanottu Tanskan malli

Asiakkaiden oikeusturvan ja ADR-direktiivin tehokkuustavoitteiden toteuttamiseksi teen vielä ehdotuksen.

Ehdotan selvittäväksi, olisiko jollakin tai joillakin KRIL:n toimialueeseen kuuluvilla sektoreilla Suomessa mahdollista ottaa käyttöön esimerkiksi Tanskassa käytössä oleva yleinen malli, elinkeinoelämältä rahoituksensa saava ADR-elin, joka säästäisi valtion kustannuksia, mutta organisaation valvonta olisi yhteisesti viranomaisten kanssa järjestetty. Tarkoitan tällä Tanskan vaihtoehtoista riidanratkaisun organisoitua tai Suomen niin sanottua FINE-mallia, joka on toiminut jo yli 50 vuotta hyvin. Kuten edellä on todettu, yksityisiä ADR-lautakuntia on enemmän muissa Pohjoismaissa kuin Suomessa. Erityisesti niitä on Tanskassa ja Norjassa. Molemmissa sanotuissa maissa KRIL:ä vastaavan ADR-elimien toimialue on KRIL:ä ratkaisevasti suppeampi. Ruotsissakin on ARN:n lisäksi kuusi muuta ADR-elimintä ja ARN:n toimialue on KRIL:ä suppeampi.

Yksittäisten kuluttajien tarve, elinkeinonharjoittajan tarve, samalla yhteiskunnan tarve sille, että KRIL toimii nopeasti, on merkittävä. Tämä on yksiselitteisesti kansallisesta lainsäädännöstä kumpuava vaatimus, mutta myös unionin ADR-lainsäädännöstä tuleva velvollisuus, joka KRIL:ssä on ulotettu koskemaan kaikkeen toimintaan. Vaikka joutuisuutta koskeva säännöspohja on sekä tuomioistuinlaitokselle että KRIL:lle yhteinen, kun perustuslaki velvoittaa tässä asiassa molempia, näen, että nopea toimivuus on ehto ja oikeutus olemassaololle, kun kysymys on suositusluonteisia ratkaisuja antavasta elimestä.

Tuomioistuinlaitoksen sekä muutoksenhakujärjestelmän osana toimivien lautakuntien ero KRIL:iin nähden on olennainen lopputuloksen osalta. Ensiksi mainituista saa täytäntöönpanokelpoisen ratkaisun, vaikka prosessi kestäisi pitkäänkin. Sen sijaan KRIL:n pitkään, vuosiakin kestäneen ratkaisutoiminnan lopputuloksena voi kehnoimmillaan olla noudattamatta jätetty ratkaisusuositus, minkä jälkeen asiakas joutuu harkitsemaan kanteen nostamista tuomioistuimessa. Ero

tuomioistuinlaitoksen ja myös muutoksenhakujärjestelmän osana toimivien lautakuntien sekä KRIL:n välillä on siinäkin, että ensin mainittuja koskee laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009). Vaikka hyvityksen euromäärä vuositason ei liene merkittävä, kysymys on tässäkin selvästä erosta.

Kuten edellä on todettu, Pohjoismaissa, erityisesti Tanskassa, mutta myös Norjassa, hoidetaan ADR-asioita Suomea laajemmin niin sanottujen yksityisten riidanratkaisuelinten toimesta. Suomessa liikennevahinkolautakunta on esimerkki säännelystä, mutta kuitenkin yhdyntyyppisestä ADR-elimien public-private-järjestelmästä. FINE lautakuntineen on puolestaan erilainen malli public-private-yhteistyöstä. Liikennevahinkolautakuntaa koskee laki liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta. FINEä puolestaan sääntelee laki muussa kuin viranomaisessa tapahtuvasta kuluttajariitojen ratkaisusta, joka on puitelaki yksityisluonteiselle ADR-toiminnalle, minkä lisäksi on sopijaosapuolten vahvistama ohjesääntö. Molempien edellä mainittujen ADR-elimien rahoitus tulee asianomaiselta yksityiseltä sektorilta. FINE:n hallitus, jossa on vahva viranomaisedustus, vahvistaa FINE:n budjetin ja budjetin mukaiset varat toimintaansa varten FINE saa finanssialalta. Liikennevahinkolautakunnan toiminta rahoitetaan Liikennevakuutuskeskukselta perittävillä maksuilla, minkä suuruuden Finanssivalvonta vahvistaa. Finanssivalvonta valvoo lautakunnan menettelytapoja.

Myös suomalaisen sosiaaliturvan puolella etuuksien ja menettelyiden vahvasta yksityiskohtaisesta sääntelystä huolimatta sekä siitä riippumatta, että ne ovat osa asianomaisen sektorin muutoksenhakujärjestelmää, rahoitus tulee yksityiseltä sektorilta. Näiden elinten ratkaisusta tulee täytäntöönpanokelpoisia, ellei kumpikaan riidan osapuoli valita päätöksestä. Näin on laita esimerkiksi työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa (laki työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta; 2005/677) tai tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa (laki tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta; 2010/1316), joiden päätöksistä valitetaan vakuutusosoikeuteen. Molempien kustannuksista vastaavat asianomaisen sektorin vakuutuslaitokset niiltä perittävillä oikeushallintomaksuilla.

Ehdotan selvitettäväksi, onko KRIL:n toimialueeseen kuuluvissa, esimerkiksi ammäärältään joissakin suurissa ryhmissä mahdollista Tanskan tai FINE-mallin kaltainen riidanratkaisujärjestely. Tämä tarkoittaisi sitä, että perustettaisiin uusi(a) ADR-elin(miä), jonka toiminnan kustannukset kattaisi elinkeinoelämä. Tämä vaatisi luonnollisesti ensin tunnustelua, löytyykö neuvotteluihin halukasta elinkeinoelämän sektoria ja sittemmin asianomaisen sektorin elinkeinoelämän järjestön/järjestöjen ja viranomaisten yhteistyötä ja elimen valvonnassa mukana oloa. Ehdotus voisi vaikuttaa merkittävästi KRIL:n käsittelyaikojen lyhenemiseen, mikä olisi yhteiskunnan kannalta tärkeitä. Tämä vaatisi lainsäädännön muutoksen. Valmiina olisi jo laki muussa kuin viranomaisessa tapahtuvasta riidanratkaisusta,

joka koskee tällä hetkellä vain FINEä ja sen lautakuntien toimintaa siltä osin kuin kysymys on ADR:stä. Kyseinen laki on kuitenkin puitelaki ja avoin sille, että lain piiriin kuuluisi tulevaisuudessa muitakin ADR-elimisiä. Kuluttajariitalautakunnasta annettuun lakiin pitäisi tehdä edellä FINEä varten luonnostellun kaltainen muutos.

Lopputulos olisi parhaimmillaan KRIL:n tehokkuuteen vaikuttavasta suuresta muutoksesta.

Erona edellä kohdassa 10.3.3 esitettyyn yksityishenkilöiden välisten riitojen poistamiseen KRIL:n toimialueesta verrattuna olisi, ettei tämäntyyppinen ADR-järjestely lisäisi valtion työtä ja kustannuksia toisessa viranomaisessa, oikeuslaitoksessa, vaan kysymys olisi KRIL:iin nähden rinnakkaisesta ADR-elimestä, jonka budjettiin tulisivat varat elinkeinoelämltä. ADR-elimien hallinnon osalta viranomaisille tulisi lisää tehtäviä. Ehdotusten ero asiakkaille olisi merkittävä sikäli, että edelleen olisi käytettävissä tuomioistuimen ulkopuolinen riidanratkaisuelin niin edellä tarkoitetuissa yksityishenkilöiden välisissä riidoissa (KRIL) kuin joillakin yksityistettävillä toimialueilla (uusi ADR-elin).

Jos kysymys olisi esimerkiksi 800 asian sektorista sisään tulevilla asioilla mitaten, tämä tarkoittaisi tulossopimuksen tuottavuuslukua käytettäessä hieman yli neljän henkilötyövuoden ja ainakin yhden jaoston vähenemistä. Jos kysymys olisi 1 500 asian sektorista, olisi vaikutus tulossopimuksen tuottavuusluvulla arvioiden kahdeksan henkilötyövuotta ja noin kahden jaoston työmäärä.

11 Kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuositusten noudattaminen

Toimeksiantoon ei suorasanaisesti sisälly KRIL:n ratkaisujen suositusluonteisuuden ja niiden noudattamisen tarkastelu. Noudattamisessa on kuitenkin kysymys mitä suurimmassa määrin lautakunnan toiminnan tehokkuudesta, minkä vuoksi olen ottanut selvitykseen viimeiseksi pääkohdaksi ratkaisujen noudattamisen. Näin myös sen vuoksi, että noudattaminen on noussut KRIL:n itsensä taholta painokkaasti esille tätä selvitystä tehtäessä erityisesti suuryritysten osalta, mutta myös KRIL:n taholta jo aikaisemmin mediassa. Noudattaminen tuli myös esille yleisesti yhtenä tärkeänä asiana sidosryhmien kuulemisissa.

Kun mietitään keinoja KRIL:n ruuhkan purkamiseksi, ratkaisujen noudattaminen ei ole pelkästään KRIL:n tehokkuuden, vaan myös kuluttajaneuvojien työn tehokkuuden kannalta avainasemassa. Noudattaminen vaikuttaa käsittelyaikoihin. Varsinkin isoja asiaryhmiä koskeva ratkaisujen noudattamatta jättäminen kuormittaa kuluttajaneuvontaa ja riidanratkaisua ja syö molempien resursseja. Tämän lisäksi noudattaminen osaltaan voi jatkoksi kuormittaa tuomioistuinlaitosta.

KRIL:n ratkaisut ovat suositusluonteisia. Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 20 §:n mukaan lautakunnan päätös ei ole täytäntöönpanokelpoinen, eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Lautakuntakäsittely ei estä asian viemistä yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Ilmoittaessaan osapuolille ratkaisustaan lautakunnan on mainittava valituskiellosta sekä siitä, että lautakunnan ratkaisut ovat suosituksia.

Lautakunnan ratkaisuja on vuonna 2023 noudatettu lautakunnasta saadun tiedon mukaan noin 75 %:sti siltä osin kuin on saatu tieto noudattamisesta. Noudattaminen on hienoisessa laskusuunnassa. Tulossopimuksessa on arvioitu, että päätösten noudattamisaste on vuosittain yli 70 % (tietoon saatu) vuosina 2024–2027.

Pohjoismaiden ja Viron ratkaisujen oikeudellisesta luonteesta

Ruotsin ARN (Allmänna reklamationsnämnden)¹⁵ ja **Viron** kuluttajariitalautakunta (Tarbijavaidluste Komisjon) antavat Suomen KRIL:n ja muiden suomalaisten ADR-elinten tavoin suositusluonteisia ratkaisuja. Ruotsissa on ARN:n lisäksi kuusi muuta vaihtoehtoista riidanratkaisuelintä. Näistä kahden elimen ratkaisu sitoo elinkeinonharjoittajaa. Nämä ovat Sveriges Begravningsbyråers Förbunds Reklamationsnämnd¹⁶ ja Sveriges Advokatsamfunds Konsumenttvistnämnd.

Tanskan kuluttajariitalautakunta, jonka toimialue on suppea KRIL:iin verrattuna (maassa on lisäksi 25 eri toimialueiden vaihtoehtoista riidanratkaisuelintä), antaa suositusluonteisia ratkaisuja, mutta jos elinkeinonharjoittaja ei halua sitoutua päätökseen, sen on ilmoitettava lautakunnalle tästä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksiannosta. Uudelleenkäsittelypyynnön ratkaisu käynnistää uuden ajan kulumisen. Määräajan jälkeen, jos ilmoitusta siis ei tullut, päätös voidaan panna täytäntöön, ellei elinkeinonharjoittaja ole etukäteen kirjallisesti ilmoittanut kuluttajariitalautakunnalle, ettei se halua ratkaisun olevan sitova. **Islannissa** on Tanskan tyyppistä menettelyä.

Norjan kuluttajariitalautakunnan ratkaisut ovat sitovia, jos kumpikaan riidan osapuolista ei vie asiaa yleiseen tuomioistuimeen. Osapuolilla on kuukausi aikaa viedä asia kärjäoikeuteen lautakunnan päätöksen tiedoksiannosta lukien. Norjassa kuluttaja voi siis ikään kuin ”kaupan päälle” joutua kärjäoikeuteen ja myös hävitessään asian joutua maksamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut mentyään ensin maksuttomaan kuluttajariitalautakuntaan. Tilannetta lieventänee jossakin määrin se, että Norjan kuluttajariitalautakunnan toimialue on KRIL:ä suppeampi¹⁷. Norjassa on kuluttajariitalautakunnan lisäksi 11 muuta vaihtoehtoista riidanratkaisuelintä, joista yhdeksän lautakunnan ratkaisut eivät ole sitovia, kahden elimen ratkaisu on sitova. Kaksi sitovan ratkaisun antajaa ovat: Husleietvistutvalget ja Parkeringsklagenemnda.

15 Ruotsin ARN:n ratkaisujen noudattamisaste oli vuonna 2023 sikäläisittäin ennätyskorkea: 81 %.

16 Ruotsin ja Norjan ADR-elinten (muiden kuin KRIL:n kollegojen) ratkaisujen sitovuustieto on saatu Euroopan komission verkkovälitteistä riidanratkaisua koskevalta verkkosivustolta.

17 Norjan kuluttajariitalautakunnasta saadun tiedon mukaan oikeuteen lautakuntakäsittelyn jälkeen vietävien asioiden määrä ei ole kovin suuri (”svært sjelden at saken går vidare”). Tilastotietoja tästä ei lautakunnalla ole esittää. On huomattava, että lautakuntakäsittelyä edeltää aina sovittelu (tiedot saatu Helene Falch, underdirektor, Forbrukertilsynet).

Lautakuntaratkaisujen suositusluonteisuudesta/sitovuudesta on pienriitoja koskevasta arviomuistiosta otettua hyvää pohdintaa edellä kohdassa 4.1.2.

Ehdotus: Käynnistetään laaja yhteiskunnallinen keskustelu KRIL:n suositusluonteisten ratkaisujen noudattamisesta.

KRIL voisi keskustelun käynnistämiseksi järjestää korkeatasoisen kutsuvieras-seminaarin, jonka teemana olisi ratkaisujen noudattaminen. Kutsu lähetettäisiin myös keskeisille median edustajille.

Tiedottaminen KRIL:n ratkaisulinjauksista ja noudattamisen korostaminen on tärkeää. Tätä tulisi jatkaa.

KRIL:n ratkaisusuositusten noudattamisen taso ei voisi nykyisestä enää laskea (tulossopimuksen tavoite 70 %) ilman, että uskottavuus organisaation toimivuuteen kärsii vakavasti. Jos näin tapahtuu tai kuten Kuluttajaliitto kuulemisessa asian ilmaisi: jos sähkö sopimusriitoihin annettujen suositusten noudattamatta jättämisen kaltainen tilanne laajenee ja/tai yleistyy, on kuluttajariitalautakunnan ratkaisujen suositusluonteisuutta tarkasteltava uudelleen. Asia on juuri näin.

Esimerkkejä muista Pohjoismaista on löydettävissä sen osalta, miten ratkaisujen noudattamista voitaisiin tarvittaessa tehostaa. Ratkaisujen laaja noudattaminen parantaa KRIL:n toiminnan tehokkuutta. Se voi myös myöhemmässä vaiheessa pienentää tuomioistuimen ratkaistavaksi päätyvien tapausten määrää.

On myös muistettava, että noudattamatta jätettyjen merkittävien ratkaisujen yhtenä tärkeänä jälkihoitotapana on kuluttaja-asiamiehen mahdollisuus toimia kuluttajan avustajana oikeudenkäynnissä. Tätä asiaa ei voi liikaa korostaa.

Eräänlaisena kokonaisvaltaisena tavoitetilana tämänhetkisessä KRIL:n ratkaisusuositusten noudattamisessa voitaisiin pitää esimerkiksi kuulemisessa Finanssialan ilmaisemaa kantaa:

”Päätösten vapaaehtoinen noudattaminen voidaan nähdä yhteiskuntavastuukysymyksenä ja suositusten laaja noudattaminen on elinkeinonharjoittajien etu. Joissakin yksittäisissä tapauksissa voi olla niin merkittäviä yhteiskunnallisia tai lainsäädännön tulkintaan liittyviä kysymyksiä, että on perusteltua hankkia tuomioistuinratkaisu (ääritapauksissa jopa korkeimmasta oikeudesta).”

12 Kooste ehdotuksista

Seuraavassa on yhteenveto tehdyistä ehdotuksista.

- 1. Kuluttajaneuvonnan ja riidanratkaisun sijoittamista samaan organisaatioon selvitetään.**
- 2. Kuluttajariitalautakunnan menettelytapoja koskevat ehdotukset**
 - organisoidaan valmistelu uudelleen
 - säädetään määräaika valituksen tekemiselle (ADR-direktiivin mukaan mahdollista; vaatii lain muutoksen)
 - lisäratkaisukokoonpanoksi jo nyt lainsäädännön mahdollistama esittelijä/jaoston puheenjohtaja -kokoonpano; pilotointi kahdella jaostolla
 - esittelijöiden pysyvyyteen ja laaja-alaisuuteen vaikutetaan
 - sivutoimisia esittelijöitä lisätään; palkkioasia ajan tasalle
 - päätöksiin lisää vaihtoehtoja
 - ostetaan tiedottajan työtä ja kehitetään verkkosivuja (muun muassa lisää ratkaisuja ja toimintakertomus verkkosivuille)
- 3. Kuluttajariitalautakunnan toimialueen supistamista koskevat ehdotukset**
 - vakuuksien vapauttamisen esto hoidetaan muualla kuin riidanratkaisu-elimessä (asia esille asuntokauppalaain uudistamisen yhteydessä)
 - säädetään täsmälliset rajat ADR-elinten välillä (KRIL ja FINE lautakuntineen)
 - yksityishenkilöiden välisten riita-asioiden poistoa KRIL:n toimialueesta harkitaan (ADR-direktiivi mahdollistaa tämän)
 - jonkin suuren asiaryhmän siirtäminen pois KRIL:stä – selvitetään uuden ADR-elimien perustamisen mahdollisuus
- 4. Ratkaisujen noudattamista koskevat ehdotukset**
 - yhteiskunnallinen keskustelu noudattamisen tärkeydestä
 - tiedottaminen
 - seuranta
 - tavoitteena, että noudattamista pidetään osana yrityksen yhteiskuntavastuuta

Liite. Luonnos kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 2, 3 ja 14 §:n muuttamiseksi

2 § Lautakunnan toimivalta

Lautakunnan tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia **yksittäisiin elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiin** erimielisyyksiin seuraavissa asioissa:

1) elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisissä kulutushyödykesopimuksia koskevissa tai muissa kulutushyödykkeen hankintaan liittyvissä asioissa, joita kuluttajat saattavat lautakunnan käsiteltäviksi;

2) asunnon kaupan liittyvissä asioissa, joita kuluttajat, **asuntoyhteisöt taikka asunnon myyjinä tai tarjoajina olevat yksityishenkilöt** saattavat lautakunnan käsiteltäviksi;

3) asumisoikeuden luovutukseen liittyvissä asioissa, joita kuluttajat **taikka asumisoikeuden myyjinä tai tarjoajina olevat yksityishenkilöt** saattavat lautakunnan käsiteltäviksi;

4) asuinhuoneiston vuokraukseen liittyvissä asioissa, joita kuluttajat **taikka vuokranantajina olevat yksityishenkilöt** saattavat lautakunnan käsiteltäviksi;

[5] asuntokauppalain (843/1994) 2 luvun 17, 18 b ja 19 §:ssä sekä 4 luvun 3 ja 3 a §:ssä tarkoitetun vakuuden käyttöönottoa samoin kuin 2 luvun 17 §:ssä ja 4 luvun 3 §:ssä tarkoitetun vakuuden vapauttamista koskevissa asioissa riippumatta siitä, kuka riidan osapuolista saattaa asian lautakunnan käsiteltäväksi;] **(harkitaan poistettavaksi, kun asuntokauppalakia muutetaan)**

[5 a) ryhmärakennuttamislain (190/2015) 31 §:ssä tarkoitetun vakuuden vapauttamista koskevissa asioissa riippumatta siitä, kuka riidan osapuolista saattaa asian lautakunnan käsiteltäväksi; (6.3.2015/192)] **(harkitaan poistettavaksi, kun asuntokauppalakia muutetaan)**

6) asuntokauppalain 7 luvun 1 §:ssä tarkoitettua takautumisoikeutta koskevissa asioissa, joita asunnon myyjinä olevat yksityishenkilöt saattavat lautakunnan käsiteltäviksi; (kumotaan)

6 7) asioissa, jotka koskevat yksityistakaajien tai yksityisten pantinantajien sitoumuksia luotonantajille ja joita sitoumusten antajat saattavat lautakunnan käsiteltäviksi;

7 8) korkolain (633/1982) 11 §:ssä tarkoitettua viivästyskoron sovittelua koskevissa asioissa, joita velalliset saattavat lautakunnan käsiteltäviksi, jos velallisen sovitteluvaatimukseen sisältyy ainakin yksi kuluttajasaatava.

3 § Toimivallan rajoitukset

Lautakunnan toimivaltaan eivät kuitenkaan kuulu:

(--)

5) asiat, jotka kuuluvat muussa kuin viranomaisessa tapahtuvasta kuluttajariitojen ratkaisemisesta annetun lain (1696/2015) 1 §:ssä tarkoitetun tuomioistuimen ulkopuolisen riidanratkaisuelimen toimivaltaan.

Lautakunta voi kuitenkin erityisestä syystä käsitellä 1 momentin 5 kohdan mukaisia elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiä vakuutus- tai pankkisopimuksia koskevia riitoja.

14 § Asian jättäminen ratkaisematta tai käsittelemättä

Lautakunta ei saa ratkaista asiaa, jonka tiedetään olevan vireillä tai ratkaistu tuomioistuimessa **taikka muussa tuomioistuimen ulkopuolisessa riidanratkaisuelimessä.**

1. Lautakunta voi jättää asian käsittelemättä, jos:
2. asian ratkaiseminen edellyttää suullisten todistuskeinojen käyttämistä;
3. ~~asia on vireillä tai ratkaistu muussa tuomioistuimen ulkopuolisessa riidanratkaisuelimessä; (kumotaan)~~
4. sama asia on lautakunnassa vireillä tai ratkaistu ryhmävalituksena;
5. hakijan vastapuoli on konkurssissa;
6. asian käsittely lautakunnassa ei ole tarkoituksenmukaista asian poikkeuksellisen monimutkaisuuden ja vaikean selvitettävyyden takia;
7. kuluttaja ei ole ensin ollut yhteydessä kuluttajaneuvontaan selvittääkseen asiaa.

Lautakunta ei käsittele asiaa, jos hakemus lautakuntaan on tullut yli vuosi sen jälkeen, kun kuluttaja viimeksi oli yhteydessä elinkeinonharjoittajaan.

LÄHTEET

- Allmänna reklamationsnämnden, Årsredovisning 2022
- Apulaisoikeusasiamiehen tarkastuskertomus (EOAK/1949/2022)
- Apulaisoikeuskanslerin päätös (OKV/37/10/2023)
- Asumisturvatyöryhmän väliraportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 7/2001
- Hallituksen esitys Eduskunnalle kuluttajansuojalainsäädännöksi 8/1977 vp
- Hallituksen esitys Eduskunnalle asuntokauppaa koskevaksi lainsäädännöksi 14/1994 vp
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajariitalautakunnasta ja Kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta 115/2006 vp
- Eduskunnan lakivaliokunnan lausunto LaVL 1/2024 vp
- Eduskunnan talousvaliokunnan lausunto TaVL 3/2024 vp
- Eduskunnan suuren valiokunnan lausunto SuVEK 19/2024 vp
- Euroopan komission ehdotus asetuksen (EU) N:o 524/2013 kumoamisesta ja asetusten (EU) 2017/2394 ja (EU) 2018/1724 muuttamisesta eurooppalaisen verkkovälitteisen riidanratkaisuforummin (ODR) lakkauttamisen osalta. COM(2023) 647 final
- Euroopan komission ehdotus kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin 2013/11/EU sekä direktiivien (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta. COM(2023) 649 final
- Euroopan komission verkkosivut ADR-elimistä osoitteessa <https://ec.europa.eu/consumers/odr> (vierailtu 13.3.2024)
- Kuluttajariitojen vaihtoehtoinen riidanratkaisu. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 25/2015
- Kuluttajariitalautakunta. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2004:20
- Kuluttajariitatyöryhmän loppumietintö. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 12/2002
- Kuluttajavalituslautakunnan toimivallan laajentaminen ja ryhmävalitusmenettely. Oikeusministeriö. Työryhmämietintö 2006:1
- Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio. Oikeusministeriön julkaisuja. Mietintöjä ja lausuntoja 2022:39
- Oikeusministeriön ja kuluttajariitalautakunnan välinen tulossopimus vuosille 2024–2027
- Pienriitamenettely. Arviomuistio. Oikeusministeriön julkaisuja. Mietintöjä ja lausuntoja 2023:1
- Regeringens proposition 2023/24:5. Avgift vid prövning av en tvist hos Allmänna reklamationsnämnden

Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta. VNS 13/2022 vp. Valtioneuvoston julkaisu 2022:67

Valtioneuvoston kirjelmä U 77/2023 vp eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidantarkaisusta annetun direktiivin 2013/11/EU (ADR-direktiivi) muuttamiseksi sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidantarkaisusta annetun asetuksen (EU) N:o 524/2013 (ODR-asetus) kumoamiseksi

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-400-999-7 (PDF)