

Asia: VN/25911/2023

## **Lausuntopyyntö kuluttajariitalautakunnan toiminnan kehittämistarpeita koskevasta selvityksestä**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Lausuntonne koskien selvityshenkilön ehdotusta kuluttajariitalautakunnan ja kuluttajaneuvonnan sijoittamisesta samaan organisaatioon:**

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) pitää kuluttajaneuvonnan sijaintia osana KKV:a tarkoituksenmukaisena koko kuluttajahallinnon näkökulmasta ja parhaana vaihtoehtona myös kuluttajariitalautakunnan toiminnan tukemisen näkökulmasta. KKV ei pidä selvityshenkilön ehdottamaa selvitystä kuluttajaneuvonnan ja kuluttajariitalautakunnan sijoittamisesta samaan organisaatioon tarpeellisena. Tavoitellut vaikutukset voidaan saavuttaa tehokkaammin nykyistä yhteistyötä kehittämällä.

Kuluttajaneuvonnan tehtävät ovat laajemmat kuin KRIL:n ”esiasteena” toimiminen ja kuluttajaneuvontapalvelujen kokonaisuus on suurempi kuin henkilökohtaista neuvontaa tarjoavat asiantuntijat (mm. itsepalvelukanavat, verkkopalvelut, Euroopan kuluttajakeskus, ns. nopean toiminnan ryhmittymät kuluttajavastuualueen sisällä). Selvityshenkilö ei ole ottanut huomioon, ettei kuluttajaneuvonnasta ole mahdollista erottaa vain KRILin toimintaan kytkeytyvää osaa ja että palvelukokonaisuuden pilkkominen merkitsisi heikennystä sekä kuluttajaneuvonnan että KRIL:n palvelukyvyille.

Kuluttajaneuvonta siirtyi osaksi ohjaavaa keskusvirastoaan KKV:ta vuoden 2019 alusta. Taustalla on tuottavuus- ja virsuhankkeiden päätökset koota kilpailu- ja kuluttaja-asiat yhteen ja keskittää ne TEMin hallinnonalalle KKV:oon. KKV:n kuluttajavastuualueen pilkkominen olisi vastoin tätä linjausta. (Vuoden 2026 alusta AVIenkin kilpailu- ja kuluttajatehtävät keskitetään KKV:oon VAU-hankkeen yhteydessä.)

Yhdistyminen on tuonut huomattavia tehokkuus- ja synergiahyötyjä kuluttajaneuvonnalle ja kaikelle sille kuluttajariitoja ennaltaehkäisevälle työlle, jota KKV:ssa monin tavoin tehdään: mm. kuluttajien

itsepalvelun kehittäminen, ICT-järjestelmien kehittäminen, neuvottelut elinkeinonharjoittajien kanssa, kansainvälinen yhteistyö, monipuolinen ja monikanavainen viestintä kuluttajille, yrityksille ja sidosryhmille, oppimisen palvelut, tutkimustoiminta. Tämä hyödyttää myös kuluttajariitalautakuntaa vähentämällä tarvetta viedä asiaa KRIL:aan.

Kuluttajaneuvonnan irrottaminen KKV-kokonaisuudesta merkitsisi enemmän haittaa kuin hyötyä, ja aiheuttaisi huomattavia muutuskustannuksia sekä KKV:lle että KRIL:lle, mm. näistä syistä:

KKV on uusinnut kuluttaja-asioiden tietojärjestelmäkokonaisuuden 2023 ja se on yhteinen / limittäinen kuluttajaneuvonnalle ja kuluttaja-asiamiehelle tulevien yhteydenottojen kanssa. Monissa tapauksissa asia kuuluu sekä kuluttajaneuvonnalle että kuluttaja-asiamiehelle. Asiakkaiden näkökulmasta on tarkoituksenmukaista, että nykyinen yhden luukun periaate, yhteinen asiointilomake ja yhteinen tietopankki säilyvät sekä kuluttajaneuvonnan että kuluttaja-asiamiehen yhteydenotoille.

KRIL:n on tärkeä tiedottaa ratkaisusuosituksistaan ja lisätä niiden löydettävyyttä, mutta sen rooliin ei sovi valistava kuluttajainformaatio ja tiedon tuottaminen elinkeinonharjoittajille samalla tavoin kuin tällä hetkellä lakisääteisesti KKV:lle, ja nämä ovat keskeisiä toimintatapoja sekä kuluttajaneuvonnassa että kuluttaja-asiamiehen toiminnassa. Entistä useammin kuluttajan yhteydenotto on oikeudellisesti selvä, mutta kuluttaja ei ole päässyt oikeuksiinsa jonkin muun syyn takia. Vastapuolena oleva yritys voi esimerkiksi säännönmukaisesti suhtautua piittaamattomasti kuluttajansuojalain mukaisiin velvollisuuksiinsa tai olla taloudellisissa vaikeuksissa. Tällaisissa tilanteissa on ensiarvoisen tärkeää, että kuluttajaneuvonta yhdessä KKV:n muiden toimintojen kanssa nopeasti sopii ja yhteensovittaa keinot, joilla kuluttajat pääsevät oikeuksiinsa ja kuluttajahaitat voidaan minimoida. Kuluttajaneuvonta joutuu reagoimaan nopeasti markkinahäiriöihin esimerkiksi julkaisemalla varoitustiedotteita ja kuluttajaohjeistuksia yrityksistä, joista on tullut neuvontaan paljon yhteydenottoja. Kuluttajariitalautakunnan rooliin puolueettomana riidanratkaisuelimenä vastaavanlainen toiminta ja ongelmien ennaltaehkäisy ei sovi.

KRIL:n toiminnan luonteeseen ja rooliin ei myöskään kuulu sen kaltainen sidosryhmäyhteistyö, jota kuluttajaneuvonta ja kuluttaja-asiamies voivat yhdessä tehdä. Kuluttajaneuvonnan merkitys kuluttaja-asiamiehen valvontatyölle on myös laajempi ja monisyisempi kuin selvityshenkilön käsitys asiasta: valvonta saa kuluttajaneuvonnasta suoraan merkittävää tietoa kuluttajaongelmista ja niiden laajuudesta ja valvonta voi puolestaan tarjota neuvontatyölle tukea linjauksillaan ja ratkaisukäytännöllään.

Ehdotuksen taustalla on toive, että kuluttajaneuvonnassa pystyttäisiin sovittelemaan nykyistä enemmän tapauksia, jotka eivät siten etenisi KRIL:aan asti. Tämä on KKV:nkin tavoite. Selvityksessä on tarkasteltu ruuhkaa ja käsittelyaikoja vain kokonaismäärien näkökulmasta. Tilannetta pitäisi kuitenkin tarkastella jaostoittain, ja selvittää mm., miksi asioissa, joissa KRIL-vaiheessa on saatu aikaan sovinto, osapuolet eivät ole olleet halukkaita sovintoon jo aiemmin. Tässä on toimiala- ja

hyödykeryhmäkohtaisia eroja, joiden ratkaiseminen vaikuttavalla tavalla edellyttää tietoperusteista analysointia. KRIL ja KKV tarkastelevat tästä lähtökohdasta parhaillaan autovalitusten tilannetta sekä KRIL:n että KKV:n (kuluttajaneuvonnan ja kuluttaja-asiamiehen) tietoja yhdistämällä.

Kuluttajaneuvonnan yhteys KRIL:n ratkaisuihin ja ratkaisukäytäntöön on jo nyt hyvin tiivis: Kuluttajaneuvonnan yhdenmukaisuutta ja henkilöstön osaamista ylläpidetään ja kehitetään KKV:ssa suunnitelmallisesti, esimerkiksi kouluttamalla henkilöstöä oikeudellisista kysymyksistä ja kuluttajariitalautakunnan ratkaisukäytännöstä. Neuvonnan henkilöstöllä on pääsy kuluttajariitalautakunnan ratkaisutietokantaan ja asian käsittelijä voi yksittäisessä tapauksessa konsultoida lautakuntaa. Kuluttajaneuvonta saa oikeudellista tukea myös KKV:n muilta yksiköiltä, etenkin kuluttaja-asiamiehen valvonnasta. Kuluttajaneuvonnan henkilöstö tuntee jo nyt erittäin hyvin lautakunnan ratkaisukäytännön ja huomioi sen omassa toiminnassaan.

Kuluttajaneuvonnan, kuluttaja-asiamiehen ja KRIL:n yhteistyötä on huomattavasti helpompaa ja vaikuttavampaa kehittää muilla tavoin kuin virastorakenteiden muutoksilla, jotka sisältävät myös merkittäviä oheisvaikutuksia, kuten henkilöstölle aiheutuvat työyhteisömuutokset, palkkausjärjestelmien sovittelut ja muut hallinnolliset kustannukset mm. toimitiloista, tietojärjestelmien uudistukset sekä katkokset ja hidasteet asiakaspalveluun. Näitä vaikutuksia selvityshenkilö ei ole ottanut huomioon.

#### **Lausuntonne kuluttajariitalautakunnan menettelytapoja koskevista ehdotuksista:**

KKV pitää KRIL:n menettelytapoja koskevia ehdotuksia ensisijaisina ja tehokkaimpina keinoina lyhentää KRIL:n käsittelyaikoja. Mahdollisuuksia tehostaa asiakkaiden toimittamien tietojen käytettävyyttä ja muita rajapintoja KKV:n ja KRIL:n IT-järjestelmien välillä voisi myös tarkastella, vaikei selvityshenkilö sitä ehdotakaan.

KKV kiinnittää huomiota, että määräajan säätäminen ratkaisupyynnön tekemiseen vaikuttaa myös kuluttajaneuvontaan ja Euroopan kuluttajakeskukseen. Jos määräaika alkaa kulua esimerkiksi reklamaation tekemisestä elinkeinonharjoittajalle ja kuluttaja viivyttelee yhteyden ottamisessa neuvontaan taikka osapuolten välinen kirjeenvaihto muutoin pitkittyy, tämä saattaa luoda aikapainetta neuvontapalveluissa. EKK:lla myös joidenkin yksittäisten asioiden, erityisesti lentoriitojen, sovittelu saattaa kestää yli vuoden.

#### **Lausuntonne kuluttajariitalautakunnan toimialueen supistamista koskevista ehdotuksista:**

Vakuusasiat

Vakuusasioiden järjestämistä kannattaa tarkastella asuntokauppain uudistamisen yhteydessä.

FINE ja KRIL:n yleistöimivalta

KKV on yksi FINEn sopijaosapuolista ja pitää FINEn oman uskottavuuden kannalta tärkeänä, että kuluttajilla on KRIL-vaihtoehto. Yleistoimivalta on tärkeä pohjoismainen piirre, joka liittyy myös kuluttajaneuvonnan ja kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan. KRIL käsittelisi joka tapauksessa finanssiasioita, jotka eivät kuulu FINEn toiminnan piiriin, joten alan osaamista ja jaostotoimintaa tarvitaan joka tapauksessa. Säästö-potentiaali on pieni, kun valtaosa tapauksista ohjautuu joka tapauksessa FINEn – esimerkiksi vuonna 2023 KKV ohjasi FINEn noin 1000 kuluttajien yhteydenottoa. KKV voi tehostaa asiakkaiden ohjausta nykyisestä, jolloin tavoitteisiin päästään muutoinkin – vaihtoehto on kuitenkin tärkeä. Asiaa on myös arvioitu jo aiemmin ADR-direktiivin implementoinnin yhteydessä, eikä sitä pidetty silloinkaan tarkoituksenmukaisena: Nykytilaa perusteltiin tarpeella säilyttää kuluttajariitalautakunnan laaja yleistoimivalta kuluttaja-asioissa sekä kuluttajien valinnanvapaudella ja FINEn vakuutuslautakuntaa laajemmalla kansainvälisellä toimivallalla.

#### Asumiseen liittyvät asiat

Esillä ovat olleet asunto- ja kiinteistökauppaan ja vuokrasuhteisiin liittyvät asiat, jotka eivät kuulu ADR-direktiivin piiriin. KKV pitää tärkeänä, että nämä kuitenkin säilyvät KRIL:n tehtävinä.

Asunnon hankintaan tai myyntiin liittyvät asiat ovat erittäin merkittäviä kuluttajien taloudelle, ja niihin kytkeytyy useita muita kuluttajansuojalain soveltamisalaan kuuluvia asioita (asuntoluotot, kiinteistönvälitys), ja ne ovat luonteeltaan välttämättömyyspalveluja. Mahdollisuus saada asiantunteva arvio ilman tuomioistuinkäsittelyn kulumista on keskeinen tekijä kuluttajan oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Yksityisten välisten riitojen rajaaminen pois olisi erityisen ongelmallista juuri asunto- ja kiinteistökauppa-asioissa, joilla on suuri taloudellinen merkitys molemmille osapuolille ja joissa riitatilanteisiin liittyy elinikäisten säästöjen merkityksen vuoksi usein suurta ahdistusta ja terveysvaikutuksiakin. Kumpikaan osapuoli ei pysty helposti kantamaan kulumista oikeusturvavakuutuksenkaan avulla.

Huomionarvoista on, että lautakunta voi jo nyt ohjata tuomioistuimeen tapaukset, jotka eivät luonteensa vuoksi sovi lautakuntakäsittelyyn, kun se voi jättää käsittelemättä erityisen monimutkaiset ja vaikeasti selvittävät tapaukset sekä sellaiset, joiden ratkaiseminen edellyttää suullisten todistuskeinojen käyttämistä. Lautakuntakäsittelyyn sopivat asiat kannattaa käsitellä lautakunnassa.

Uuteen pienriitamenettelyyn ei ole mahdollista ottaa kantaa tietämättä siitä tarkemmin. Se voisi olla hyvä täydennys, jonne voisi ohjata kuluttajaneuvonnasta ja KRIL:sta niitä tapauksia, joiden käsittely

sopisi sinne kuluttajan näkökulmasta paremmin. Tällaisia voisivat olla asiat, joissa suullisella todistelulla on keskeinen merkitys, tai asiat, joissa on nähtävissä, että yritys suhtautuu piittaamattomasti KRIL:n suosituksiin. Näitä asioita voisi löytyä kaikilta lautakunnan toimialueilta.

Jonkin uuden ADR-elimen perustaminen

KKV ei pidä tätä vaihtoehtoa realistisena tai tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona. Jos tällainen syntyy, KKV pitää tärkeänä, että KRIL:lla säilyy joka tapauksessa yleistöimivalta, samoin perustein kuin nyt FINEn kohdalla.

### **Lausuntonne ratkaisujen noudattamista koskevista ehdotuksista:**

KVL/KRIL lakien esitöissä todetaan, että ratkaisujen noudattamista voidaan edistää eri keinoilla, esim. siten, että ratkaisusuositukset julkistetaan. Tämä kannattaa ymmärtää laajemmin kuin ns. mustan listan julkaisemisena. KRIL tarvitsisi oman tiedottajan ja enemmän näkyvyyttä ratkaisuille ja ratkaisukäytännölle, kuten selvityshenkilö ehdottaakin osana lautakunnan menettelytapojen kehittämistä.

Käsittelyaikojen lyhentyminen todennäköisesti parantaa myös suositusten noudattamista. Pitkät käsittelyajat ovat antaneet yrityksille mahdollisuuden olla hoitamatta asiaa ja hyötyä siitä taloudellisesti, ja toisaalta noudattamatta jättäminen ei selvästikään tuota juurikaan kielteistä mainehaittaa yrityksille. Tämä näkyy esimerkiksi käytettyjen autojen kaupassa, jossa tiedetään, ettei kuluttajalla yleensä ole mahdollista jäädä odottamaan kaupan purkua useiksi vuosiksi. Lyhyet käsittelyajat tekisivät KRIL-prosessista ja noudattamisesta yrityksille houkuttelevamman ja hyödyllisemmän.

### **Muu lausuntonne koskien kuluttajariitalautakunnan toiminnan kehittämistä:**

Kuluttajariitalautakunnan perustehtävät ja toimintaidea ovat edelleen tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas osa kuluttajansuojajärjestelmää sekä kuluttajien, yritysten että kansantalouden näkökulmasta. Niitä ei ole tarpeen muuttaa, vaan palauttaa lautakunnan toimintakyky ruuhkan purulla ja toimintatapojen kehittämisellä. Tähän on nyt hyvät mahdollisuudet, kun KRIL on saanut lisäresursseja.

Muilla ehdotuksilla on vaikutusta kuluttajan oikeusasemaan ja talouteen. Jos tehtäviä rajataan tai poistetaan, on myös vaikea löytää vaihtoehtoisia ratkaisuja, joissa niitä voitaisiin käsitellä yhtä kustannustehokkaasti sekä palvelun tuottajan että sen käyttäjien näkökulmasta. Käytännössä tehokkaimmalta ja yhteiskunnan kokonaisnäkökulmasta edullisimmalta vaihtoehdolta näyttäisi siten olevan KRIL:n toimintakyvyn palauttaminen (ruuhkien purku, sisäisten prosessien sujuvoittaminen eri tavoin myös tekoälyä hyödyntämällä, vaikuttavuuden lisääminen käsittelyaikojen nopeutumisen

ja viestinnän lisäämisen avulla). Kaikki näihin liittyvät toimenpiteet kannattaa tehdä ennen kuin muita harkitaan. Ruuhkan purkua jollain määräaikaisella erityishankkeella kannattaisi selvittää, jotta KRIL pääsisi aloittamaan alusta, uusilla tehokkaammilla toimintatavoilla.

Puomila Maija  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto