

Asia: VN/25911/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Tässä esitettävät näkökohdat perustuvat FINEn kokemuksiin finanssiasiaikkaiden neuvonnan ja finanssipalveluja koskevien riita-asioiden hoitamisesta samassa organisaatiossa.

FINEn näkemyksen mukaan kuluttajaneuvonnan siirtäminen kuluttajariitalautakunnan (jäljempänä KRIL) kanssa samaan organisaatioon voisi muodostaa parhaat edellytykset tehokkaalle toiminnalle, ja ehdotus tämän vaihtoehdon kartoittamisesta on perusteltu.

Kun neuvonta ja riidanratkaisu tapahtuvat samassa organisaatiossa, vireille tulevien asioiden luonne - eli voidaanko asia hoitaa neuvonnalla ja sovittelulla vai edellyttääkö se riita-asiana käsittelemistä - on mahdollista arvioida kattavasti ja luotettavasti heti yhteydenoton saavuttua. Myös myöhemmissä käsittelyvaiheissa asioita voidaan siirtää joustavasti prosessista toiseen. Käytännössä kyse on neuvonta-asian siirtämisestä riita-asiaksi.

Kun neuvonta ja riidanratkaisu tapahtuvat samassa organisaatiossa, koko organisaation yhteisenä intressinä on ohjata asia oikeaan käsittelyväylään. Tämä vähentää työkuormaa ja tuo tehokkuutta. Tällöin myös aikaa vievät neuvottelut ja asian selvittäminen muodostuvat yhteisen tavoitteen eli asioiden tehokkaan hoitamisen näkökulmasta kannattaviksi. Samalla voidaan varmistaa, että pyrkimys asian hoitamiseen, mikäli mahdollista, neuvonnan keinoin, on koko organisaation intressissä.

Yhteisessä organisaatiossa laajin oikeudellinen asiantuntemus on heti muiden käytettävissä. Yhteydenottoihin liittyvän aiemman oikeus- ja ratkaisukäytännön selvittäminen on helppoa ja

nopeaa. Tämä toimintamalli luo myös hyvät mahdollisuudet myös työntekijöiden itseoppimiselle ja omaehtoiselle osaamisen syventämiselle. Esimerkiksi osaamisen laajentaminen tehtäväkierron kautta on helposti ja joustavasti järjestettävissä. Lisäksi yhteinen organisaatio mahdollistaa resurssien joustavan kohdistamisen neuvontaan tai riidanratkaisuun kulloisenkin tarpeen mukaan.

Joka tapauksessa kokemuksemme perusteella vaikuttaa kannatettavalta edistää kuluttajariitalautakunnan ja kuluttajaneuvonnan yhteistyön tiivistämistä nykyistä vahvemmaksi.

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

Kuten selvityksessä on todettu, valmistelun organisoiminen siten, että siinä on käytettävissä riittävä oikeudellinen asiantuntemus, on toiminnan tehokkuuden kannalta keskeistä. Kun valmisteluun osallistuu täysiaikainen juristitaustainen esittelijä tai useampia esittelijöitä, jotka tukevat valmistelua oman toimensa ohella, riita-asiat saadaan ohjautumaan nopeasti ja luotettavasti omille ratkaisupoluilleen. Esimerkiksi käsittelemättä jätettävät tai yksinkertaistetuissa ratkaisukokoonpanoissa ratkaistavat tapaukset voidaan löytää ja ratkaista nopeasti, joko heti lausuntopyynnön, tai viimeistään vastapuolen vastauksen perusteella. Myös mahdolliset asiakirjojen puutteellisuudet ja täydentämistarpeet voidaan tällä tavoin toimittaessa selvittää nopeasti, mikä palvelee kokonaisprosessin tehokkuutta.

Selvityksessä on ehdotettu valituksen tekemiselle asetettavan määräajan käyttöönottoa. FINEn ohjesäännön mukaan toimisto- tai lautakuntamenettelyssä oleva riita-asia voidaan pankki-, sijoituspalvelu-, sijoitusrahastopalvelu- tai joukkorahoitusasioissa jättää käsittelemättä, jos ennen valituksen saapumista oli kulunut yli kolme vuotta siitä, kun valituksen perusteena oleva virhe tai puute oli ilmennyt. Vakuutusasioissa riita-asia voidaan jättää käsittelemättä, jos vakuutusopimuslain mukainen kolmen vuoden kanneaika on umpeutunut ennen valituksen saapumista. Nämä määräajat ovat olennaisesti ADR-direktiivin edellyttämää yhden vuoden vähimmäismääräaikaa pidempiä.

FINEn havaintojen mukaan ei ole kovin yleistä, että lausuntopyynnot tai muut yhteyden-otot koskisivat kolmea vuotta vanhempia asioita ja jäisivät tällä perusteella riita-asioina käsittelemättä. Selvityksessä valituksen tekemiselle ehdotettu vuoden määräaika, joka laskettaisiin viimeisestä yhteydenotosta elinkeinonharjoittajaan, lisäisi todennäköisesti KRIL:ssa käsittelemättä jäävien valitusten määrää merkittävästi. Tämä palvelisi asiamäärien vähentämisen tavoitetta. Toisaalta tämä aiheuttaisi sen, että määräajan loppuun kulumisen johdosta yli vuoden ikäisiä vakuutus- ja pankkiasioita ohjautuisi FINEn, jonka osalta käsittelyn määräaikaa olisi vielä jäljellä.

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

FINEn lausunnossa keskitytään KRIL:n toimialueen supistamista koskevilta osin ehdotukseen FINEn ja KRIL:n toimialueiden päällekkäisyyden poistamisesta.

## FINEn kannanotto finanssiasioden keskittämiseen

FINE kannattaa ehdotusta. FINE toteaa, että selvityksessä ehdotettu KRIL:n toimivallan rajaaminen FINEn toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta olisi lainsäädäntöteknisesti selkeä ja toteuttamiskelpoinen ratkaisu. Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan tavoitteena on arvioida KRIL:n toiminnan kehittämistarpeet käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja kuluttajien oikeusturvan parantamiseksi. Selvityksen mukainen ehdotus palvelisi näitä tavoitteita ja johtaisi finanssiasioden nykyistä lyhyempään käsittelyaikaan.

Ehdotettu muutos olisi muihin selvityksessä mainittuihin KRIL:n toimivallan rajaamista koskeviin ehdotuksiin verrattuna helposti toteutettavissa, eikä siihen liittyisi tosiasiallisesti lainkaan kuluttajien käytettävissä olevien oikeusturvakeinojen rajoittamista, johon muiden asiaryhmien osalta ehdotettujen menettelyiden osalta todennäköisesti jouduttaisiin turvautumaan.

Arvio ehdotuksen sisällöllisestä ja taloudellisesta käytännön merkityksestä sekä vaikutuksista KRIL:n ja FINEn resursseihin

Selvityksessä ehdotetulla sääntelymallilla vakuutus- ja pankkiasiat siirtyisivät valtaosin FINEn ja sen lautakuntien ratkaistavaksi. FINEn käsityksen mukaan kuluttajariitalautakuntaan on viime vuosina saapunut noin 100–150 finanssipalveluja (lähinnä pankki- ja vakuutusasioita) koskevaa riita-asiaa vuodessa. Joinakin vuosina lausuntopyyntöjä on ollut jopa 200 kappaletta. Koska arvopaperiasiat on lain mukaan rajattu KRIL:n toimivallan ulkopuolelle, sijoitus- ja sijoitusvakuutusasioita koskevat riidat ratkaistaan jo nykyisin käytännössä yksinomaan FINEssä.

Mikäli kuluttajariitalautakunnan toimivaltaa rajoitettaisiin ehdotuksen mukaisesti, FINellä on valmius ottaa lisääntyvät asiat käsittelyynsä, ja hoitaa nämä tehokkaasti ja luotettavasti. Ehdotetun muutoksen myötä lisääntyvän asiamäärän hoitamisesta aiheutuva lisäresursoinnin tarve tai kulujen lisääntyminen FINEssä olisi todennäköisesti maltillista. Prosessikehitys ja toiminnan mukauttaminen on FINEn vapaaehtoisessa menettelyssä joustavampaa kuin viranomaisessa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston kuluttajaneuvonta ohjaa FINEn kanssa tehtävän yhteistyön puitteissa jo nyt valtaosan finanssiasioita koskevista neuvontayhteydenotoista FINELLE. Myös näitä koskevien riita-asioiden keskittäminen FINEn muodostaisi loogisen jatkumon tälle vakiintuneelle menettelytavalle.

FINEn näkemyksen mukaan vuosittain siirtyvää finanssiasioden määrää ei voida pitää KRIL:n näkökulmasta vähäisenä. Tällä hetkellä vakuutus- ja pankkiasiat työllistävät KRIL:ssa kokonaan yhden

jaoston (IX jaosto), jonka osalta valmistelua ja esittelyä hoitavien virkamiesten työpanos vapautuisi pääosin muissa asiaryhmissä käytettäväksi.

Henkilövakuutusasioissa, erityisesti yksityistapaturmavakuutuksen sekä vastuuvakuutuksen henkilövahinkoriidoissa, lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen hankkiminen on usein riidan luotettavan ratkaisemisen kannalta välttämätöntä. Yhteydenpito asiantuntijalääkärien kanssa, lääketieteellisten asiakirjojen koostaminen ja asiantuntijalausuntojen laatiminen ovat merkittävä osa vakuutusriita-asioiden valmistelu- ja ratkaisuprosessin kokonaistyömäärää. FINellä on valmis lääketieteellisten asiantuntijoiden verkosto ja tarvittaessa prosessi asiantuntijapoolin laajentamiseksi. Asiantuntijalausunnoista aiheutuvat kustannukset muodostavat olennaisen osan luotettavan riidanratkaisun edellyttämistä resursseista. Vakuutus- ja pankkiriita-asiat ovat usein monimutkaisia ja käsittävät laaja-alaista sopimusehtojen tulkintaa, osapuolten tiedonantovelvoitteiden arviointia sekä näytön arviointia. Näin ollen vakuutus- ja pankkiasioiden siirtämisellä olisi KRIL:n resurssien kannalta suurempi merkitys kuin pelkkä tapausten lukumäärä antaisi ymmärtää.

Jos selvityksessä ehdotettu muutos toteutetaan, vakuutus- ja pankkiasioiden riidanratkaisun kustannukset eivät enää kanavoituisi verovaroin katettaviksi siltä osin kuin asiat siirtyisivät KRIL:lta FINEn ratkaistavaksi.

Finanssiasiaikkaiden käytettävissä oleviin oikeussuojakeinoihin liittyviä näkökohtia

FINEn neuvonta- ja riidanratkaisutoiminta on vakiintunutta ja sillä on yli 50 vuoden historia. Vaikka FINE ei ole viranomainen, FINEn toimintaa kuitenkin käsitellään useissa laeissa. Muun muassa sijoituspalveluyritysten on varmistettava ei-ammattimaisten asiakkaidensa mahdollisuus saattaa riita-asioita ratkaisusuositusta antavan riippumattoman toimielimen käsiteltäväksi (sijoituspalvelulain 10 luvun 15 §). Lainkohdan mukaan toimielimen sääntöjen tulee turvata erimielisyyksien puolueeton, asiantunteva, avoin, tehokas ja oikeudenmukainen käsittely. Nämä sijoituspalveluasiat käsitellään FINEssä. Oikeusturvavakuutuksen vakuutusehdoista annetun lain 4 §:n mukaan vakuutusehdoissa on mainittava, että vakuutetulla on oikeus saattaa vakuutetun ja vakuutuksenantajan väliset erimielisyydet vakuutusehdoissa yksilöidyn puolueettoman elimen käsiteltäväksi. Muiden kuin kuluttaja-asiakkaiden osalta FINE on viimeksi mainitussa laissa tarkoitettu riidanratkaisuelin.

FINEn menettely on vuosikymmenten ajan kattanut huomattavan osan yritysten finanssipalveluja koskevista riidoista ja neuvonta-asioista, vaikka näiden osalta riidanratkaisun järjestämiseen ei oikeusturvavakuutusta lukuun ottamatta ole lakiin perustuvaa velvoitetta. FINE on myös merkittävä alan käytänteiden kehittäjä.

FINE toteaa, että ehdotettu muutos ei aiheuttaisi riskiä finanssiasioiden ratkaisutoiminnan tai sen edellyttämän asiantuntemuksen liiallisesta keskittymisestä yhteen riidanratkaisuelimeen. Ehdotetun sääntelyratkaisun mukaan vähäinen määrä vakuutus- ja pankkiriitoja jäisi edelleen KRIL:n käsiteltäväksi. Näin olisi tilanteissa, joissa palveluntarjoaja ei ole Finanssiala ry:n jäsen, tai sillä ei ole erillissopimusta FINEn kanssa. Näin ollen mitään riidanratkaisuelinten toimivaltaan liittyvää katvealuetta ei pääsisi syntymään.

Ehdotuksen mukaan FINEn toimivaltaan kuuluvia finanssiasioita voitaisiin lisäksi käsitellä KRIL:ssa erityisestä syystä. Erityinen syy olisi kyseessä muun muassa silloin, kun valitus koskee vakuutusyhtiön lisäksi toista elinkeinonharjoittajaa, esimerkiksi kaskovahinkoasioissa autokorjaamoa tai rakennusvahinkoon liittyvän korjaustyön tehnyttä yritystä. FINE pitää mahdollisuutta näiden ”kahden elinkeinonharjoittajan” tapausten käsittelemiseen jatkossakin KRIL:ssa tarkoituksenmukaisena. Resurssien vahvistamisen ja toimialueen supistamisen myötä KRIL:ssa ei tällaisia tilanteita tulisi myöskään jättää käsittelemättä kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 14§:n nojalla asioiden poikkeuksellisen monimutkaisuuden ja vaikean selvitettävyyden perusteella.

#### Riidanratkaisumenettelyn vaikuttavuus ja tehokkuus

Vaikka FINEn toiminta perustuu sopimukseen, finanssialan toimijat ovat sitoutuneet vahvasti FINEn toimintaan yhdessä sopijapuolina olevien Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä Finanssivalvonnan kanssa. Ratkaisuositusten noudattamisaste on korkea (97 % vuonna 2023 ratkaistuissa riita-asioissa). Jos ehdotettu muutos päädyttäisiin toteuttamaan, FINEn toiminnan jatkuvuuden ei edellä mainitut seikat huomioon ottaen voida katsoa muodostavan riskiä finanssialan riidanratkaisun pysyvyydelle. Jos jostakin ennakoimattomasta syystä olosuhteet kuitenkin muuttuisivat, finanssiasioiden käsittelyn voisi nyt supistettavaksi ehdotetuilta osin palauttaa KRIL:n toimivaltaan.

FINEn riidanratkaisu on riippumatonta ja laadukasta. Sitä koskee laki muussa kuin viran-omaisessa tapahtuvasta kuluttajariitojen ratkaisemisesta, jonka lisäksi noudatetaan lain taustalla olevan ADR-direktiivin (2013/11/EU) periaatteita. Mainitussa laissa on määritelty riidanratkaisukokoonpanon tasapuolisuutta (2 §), riidanratkaisusta vastaavien henkilöiden riittävää asiantuntemusta ja kokemusta (4 §) sekä riippumattomuutta puolueettomuutta (5 ja 6 §:t) koskevat edellytykset. Riita-asioiden mediaanikäsitelyaika on viime vuosina ollut 6–7 kuukautta. FINEn ADR-direktiivin edellyttämää 90 päivän käsittelymääräaika (kirjelmöinnin valmistumisesta laskettuna) on noudatettu.

FINEn riidanratkaisua voidaan pitää asemansa vakiinnuttaneena ja uskottavana. Sitä hyödynnetään aiempaa enemmän esimerkiksi asianajajien piirissä täysimittaisen oikeudenkäynnin vaihtoehtona. FINEn kuluttaja-asiakasnäkökulma välittyy siinä, että riidanratkaisun muutosprosentit muutoksenhakijan hyväksi ovat aina olleet merkittävät ja kestävät tarkastelun lähimpiin verrokitoimijoihin (vuonna 2023 FINEssä ratkaistuista riita-asioista keskimäärin 24 %:ssa päättyi ratkaisusuosituksen pyytäjän eduksi, minkä lisäksi noin 15 % asioista päättyi sovintoon).

## ADR-direktiivin uudistamiseen liittyviä näkökohtia

Myös muissa EU-maissa finanssiasioiden riidanratkaisu (samoin kuin useiden muidenkin toimialojen riidanratkaisu) on valtaosin järjestetty private-public-tyyppisellä ADR-järjestelyllä. Uudistettavana olevan ADR-direktiivin eräänä tavoitteena on entisestään lisätä ADR-menettelyjä ja niiden saavutettavuutta EU:n jäsenvaltioissa. Mahdollisten uusien ADR-elinten perustaminen eri alojen elinkeinonharjoittajien piirissä on mainittu varteenotettavana mahdollisuutena KRIL:n tapausmäärien vähentämiseksi myös tässä selvityksessä. Ehdotetun sääntelyn omaksuminen mahdollistaisi jatkossa joustavasti ADR-elinten perustamisen tarvittaessa myös muilla toimialoilla kuin finanssiasioiden osalta.

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

Ratkaisusuositusten noudattaminen on riidanratkaisun uskottavuuden kannalta tärkeää ja erityisesti ratkaisusuositusten laajamittainen noudattamatta jättäminen on ongelmallista. FINEn näkemyksen mukaan toimialan järjestäytyminen, vaikka se ei aina ole käytännön syistä kaikilta osin mahdollista, edistää riidanratkaisuun sitoutumista ja näin ollen ratkaisusuositusten noudattamista. Selvityksessä ehdotetut seminaaritalaisuudet tarjoavat erinomaisen tilaisuuden keskustella sopimusriitoihin liittyvistä näkökohdista ja herättää keskustelua hyvien käytänteiden omaksumiseksi alalla. Ratkaisusuositusten noudattamista voidaan hyvästä syystä pitää osana yritysten yhteiskuntavastuuta. Noudattamista edesauttaa myös se, että ratkaisukokoonpanoissa on mahdollisuuksien mukaan mukana myös toimialan elinkeinonharjoittajapuolen edustajia, mikä ei tällä hetkellä kaikilta osin toteudu KRIL:n jäsenistössä lainsäädännön mahdollistamassa laajuudessa.

ADR-riidanratkaisumenettelyssä annettavien ratkaisujen sitovuus ei FINEn näkemyksen mukaan sovi suomalaisen järjestelmään. Ratkaisujen sitovuus synnyttäisi tarpeen muuttaa prosesseja ja toimintatapoja oikeuslaitoksen suuntaan, mikä jäykistäisi menettelyä ja vähentäisi nykyistä toiminnan tehokkuutta ja muita etuja. Vaikka ratkaisusuositusten laajamittainen noudattamatta jättäminen on ongelmallista, yksittäiset periaatteelliseksi koettujen tapausten noudattamatta jättämiset ovat vapaaehtoisen ADR-riidanratkaisumenettelyn ominaispiirre. Ne osaltaan osoittavat, että järjestely ei suosi elinkeinonharjoittajapuolta, mikä puolestaan ilmentää järjestelyn riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

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

FINEn kannanotot pohjautuvat lähinnä finanssialan neuvonta- ja riidanratkaisutoiminnassa saatuihin kokemuksiin ja koskevat kysymystä riidanratkaisun järjestämisessä jatkossa. FINE on käytettävissä mahdollisessa jatkovalmistelussa esimerkiksi kuluttajaneuvonnan ja riidanratkaisun yhdistämisen tai muunlaisen yhteistyön näkökulmasta.

Siirala Tuomas

FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonta - toimitusjohtaja Anu Koskenvuo