

Asia: VN/25911/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Kuluttajariitalautakunnan ja kuluttajaneuvonnan organisaatioiden yhdistäminen sisältää sekä tehokkuutta lisääviä että sitä vähentäviä seikkoja.

Tällä hetkellä asia siirtyy kuluttajaneuvonnasta kuluttajariitalautakuntaan niin, että neuvoja ohjaa kuluttajan tekemään itse valituksen lautakuntaan. Valituksen tehdessään kuluttaja täyttää sähköisen tai paperisen lomakkeen, johon merkitään tiiviissä muodossa riidan ratkaisemisen kannalta olennaiset seikat. Lisäksi lomake ohjaa kuluttajaa liittämään valitukseensa ratkaisemisen kannalta olennaiset liitteet.

Ajansäästöä organisaatioiden yhdistämisellä on mahdollisesti saavutettavissa sillä, että asian edetessä neuvonnasta riita-asiaksi toimisivat neuvotat riita-asioiden valmistelijoina, koska tällöin asia olisi valmistelijalle jo tuttu sen siirtyessä riitaprosessiin. Mahdollisesti ajansäästöä olisi saavutettavissa myös esimerkiksi sillä, että vastapuolen ei tarvitsisi riitaprosessiin enää uudestaan antaa vastausta, vaan voitaisiin hyödyntää neuvontaan jo annettua vastausta. Kummankin osalta potentiaalinen ajansäästö olisi hovioikeuden arvion mukaan vähäinen.

Neuvojan toimiminen asian valmistelijana voisi johtaa siihen, että kuluttajaneuvonnan asiakirjat päätyisivät ilman rajaamista riita-asian asiakirjoiksi. Riita-asian tehokkaan ratkaisemisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että ratkaisijan käytettävissä oleva materiaali on ainoastaan niin laaja kuin ratkaistavan asian luonteen kannalta on tarpeellista. Maallikkovetoisessa prosessissa yksi suurimmista haasteista tehokkaan ratkaisutoiminnan kannalta on se, että materiaalin määrä kasvaa tarpeettoman suureksi. Kuluttajaneuvonnan asiakirjat ovat vain pieneltä osin riidan ratkaisemisen kannalta olennaisia, eikä niiden päätyminen osaksi riitaprosessia ole toivottavaa.

Kuluttajaneuvonnan materiaali olisi siis joka tapauksessa rajattava osin tai kokonaan riitaprosessin ulkopuolelle. Rajaaminen aiheuttaisi valmistelijalle ylimääräistä työtä, ja resurssien ollessa niukat on todennäköistä, että rajaaminen jäisi kokonaan tekemättä. Tämä näkyisi merkittävänä lisäyksenä työmäärään ratkaisuvaiheessa. Lisäksi saman organisaation hoitaessa sekä neuvonnan että riidanratkaisun olisi asianosaisten vaikea hahmottaa, mikä materiaali riitaprosessissa otetaan huomioon ja mikä ei. Tämä voisi johtaa oikeudenmenetyksien lisäksi siihen, että kuluttajat toimittaisivat samoja tietoja riitaprosessiin monta kertaa.

Oman ongelmansa tehokkaan ratkaisutoiminnan kannalta muodostaa ratkaisijan asiantuntijarooli suhteessa neuvojiin. Kuluttajariitalautakunnan henkilöstöstä noin puolet on lakimiehiä. Kuluttajaneuvonnassa lakimiehiä on huomattavasti vähemmän. Kuluttajariitalautakunnan lakimiesten virkatehtäviin kuuluu muun muassa kuluttajaneuvojien neuvonta. Neuvoa pyydetään puhelimitse tai sähköpostilla. Organisaatioiden yhdistäminen johtaisi oletettavasti henkilöiden siirtymiseen työskentelemään samoihin tiloihin. Tämä laskisi kynnystä neuvon pyytämiseen, mikä hyvin todennäköisesti johtaisi siihen, että riidanratkaisijoilla olisi nykyistä vähemmän aikaa riidanratkaisutyöhön. Kuluttajaneuvonnan resurssien riittämättömyys edelleen korostaa neuvojan tarvetta saada nopea ratkaisu esiin tulevaan ongelmaan kysymällä neuvoa lakimieheltä. Lisäksi ennakoasenteen aiheuttamat esteellisyydet lisääntyisivät. Sinänsä organisaatioiden yhdistäminen todennäköisesti helpottaisi tiedonkulkua, parantaisi neuvojien ammattitaitoa ja sitä kautta vähentäisi jossain määrin kuluttajariitalautakunnan asiamäärää. On kuitenkin huomioitava, että mikäli kuluttajaneuvonnan toiminnan tehostaminen toteutetaan saattamalla ratkaisutoimintaa tekevät lakimiehet neuvojien saataville aiempaa helpommin, tarvitaan ratkaisutoiminnalle mahdollisesti jopa pysyviä lisäresursointia, kun työajasta yhä suurempi osa menee neuvojien neuvomiseen.

Niin sanotun yhden luokun periaatteen käyttäminen on edellä selostetulla tavalla omiaan lisäämään tarpeettoman materiaalin ja työn määrää ja sitä kautta johtamaan tehokkuuden olennaiseen vähentymiseen. Itse siirtämisestä ei ole viranomaisille synergiaetua saavutettavissa, koska kuluttaja tekee sen tällä hetkellä itse. On epätodennäköistä, että organisaatiouudistus vähentäisi neuvojan tarvetta neuvoa kuluttajaa riitaprosessin aloittamiseen liittyen. Kaikki tehokkuutta vähentävät ja lisäävät seikat huomioon ottaen ratkaisutoiminnan puolella resurssitarve tulisi hovioikeuden näkemyksen mukaan lähes varmuudella yhdistämisen seurauksena kasvamaan. Lisäksi on hyvin kyseenalaista, tulisiko yhdistetty organisaatio kokonaisuutenakaan toimimaan tehokkaammin kuin tämänhetkiset kaksi erillistä organisaatiota. Edelleen hovioikeus toteaa, että ehdotetun suuren organisaatiomuutoksen toteuttaminen on itsessään työlästä ja kallista, mikä entisestään vähentää sen houkuttelevuutta tehostamisen keinona.

Johtopäätöksensä hovioikeus toteaa suhtautuvansa kielteisesti yhdistämiseen nyt ehdotetulla tavalla. Edellä todettuihin ongelmakohtiin olisi saatava ensin ratkaisu.

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

Erillisen valmisteluyksikön perustaminen

Hovioikeus pitää mahdollisena, että erillisen valmisteluyksikön perustaminen jossain määrin tehostaisi lautakunnan toimintaa. Kun valmisteluüksikköön kohdennetaan myös juristityövoimaa, voidaan olettaa, että sovintojen ja luopumisten määrä lisääntyy sekä valmistelun laatu paranee. Epävarmaa on kuitenkin, saadaanko sovintojen ja luopumisten määrän lisääntymisellä kompensoitua kyseisen juristiresurssin poistuminen ratkaisutoiminnasta. Toteutuksen osalta on tärkeää, että juristityövoima, joka valmisteluüksikköön kohdennetaan, on kokenutta. Mikäli valmisteluüksikön juristeilla ei ole riittävää kokemusta ratkaisutoiminnasta, on oletettavaa, että resurssi tulisi paremmin hyödynnetyksi ratkaisutyössä. Lisäksi valmisteluüksikön perustaminen helpottaa käytäntöjen yhtenäistämistä ja uusien työntekijöiden perehdyttämistä sekä edistää työtaakan tasaisempaa jakautumista työntekijöiden kesken.

#### Esittelijöiden pysyvyyteen ja laaja-alaisuuteen vaikuttaminen

Hovioikeus pitää esittelijöiden toimenkuvan muuttamista yleiseksi kokeilemisen arvoisena ehdotuksena, koska se voisi johtaa esittelijöiden pysyvyyden ja sitä kautta tehokkuuden lisääntymiseen. Sen sijaan, että kaikkien esittelijöiden toimenkuva muutettaisiin yleiseksi, hovioikeus pitää tehokkuuden kannalta järkevämpänä sitä, että asumisasiat pidettäisiin edelleen omassa yksikössään. Esittelijöiden palkkauksen parantaminen myös todennäköisesti lisäisi esittelijöiden pysyvyyttä. Ylityömahdollisuuden ja provisioelementin lisääminen palkkaan nostaisi palkkatasoa sekä edistäisi ruuhkan purkautumista ja esittelijöiden pysyvyyttä. Hovioikeus katsoo, että uusien esittelijöiden kouluttamisesta tulee huolehtia, mutta pitää oikeuslaitoksessa käytössä olevan suurelta osin prosessuaalisiin seikkoihin keskittyvän esittelijöiden koulutusohjelman kaltaista koulutusohjelmaa tarpeettoman raskaana kuluttajariitalautakunnan toimintaan nähden.

#### Sivutoimiset esittelijät

Hovioikeus puoltaa sitä, että sivutoimisten esittelijöiden määrää tulisi systemaattisesti lisätä pyrkien palkkaamaan ensisijaisesti lautakunnan esittelijäntyöstä kokemusta omaavia juristeja. Hovioikeus puoltaa myös sitä, että sivutoimisille esittelijöille maksettavaa palkkiota tulisi korottaa.

#### Ruuhkajonon perkaaja

Ruuhkajonon perkaajaa koskevan ehdotuksen osalta hovioikeus toteaa, että esittelyjonojen puhdistaminen sellaisista asioista, joissa ei ole oikeusturvakysymyksiä on lähtökohtaisesti kannatettava toimenpide. Tämä olisi kuitenkin toteutettava niin, ettei se vie resursseja varsinaiselta oikeusturvaa vaativalta ratkaisutoiminnalta.

#### Määräaika valituksen tekemiselle sekä vähimmäisintressiraja

Hovioikeus kannattaa valitusmääräajan ja vähimmäisintressirajojen käyttöönoton lisäselvittämistä. Selvityksen mukaan vuonna 2022 Ruotsin ARN:n käsittelemistä asioista 31 %:ssa asia jätettiin tutkimatta. Tutkimatta jätetyissä oli paljon asioita, joissa vähimmäisintressiraja ei ylittynyt sekä asioita, joissa täydentäviä tietoja valitukseen ei saatu tai valitus oli tehty myöhässä. Tämän perusteella hovioikeus katsoo valitusmääräajan ja vähimmäisintressirajan käyttöönotossa olevan

suuri potentiaali vähentää lautakunnan työmäärää. Valitusmääräajan ja vähimmäisintressirajojen käyttöönotto on erityisen kannatettavaa siksi, että ne karsivat pois tehokkaasti sellaiset valitukset, joissa oikeusturvan tarve on hyvin vähäinen ja kohdentaa oikeusturvan niihin tapauksiin, joissa sille on todellinen tarve.

Kuluttajalta perittävä valitusmaksu

Valitusmaksun käyttöönotto tulisi hyvin todennäköisesti vähentämään valitusten määrää ja karsimaan pois valitukset, joissa valittaja itsekin kokee oikeusturvan tarpeensa niin vähäiseksi, että kokee nimellisenkin maksun liian suureksi. Ongelmaksi voi muodostua se, miten asiassa menetellään vähävaraisten kanssa.

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

Päällekkäisyydet muiden lautakuntien kanssa

Koska kuluttajalla on mahdollisuus viedä asiansa joka tapauksessa tuomioistuimen ratkaistavaksi, katsoo hovioikeus, että FINEn kanssa päällekkäisten asioiden poistaminen kuluttajariitalautakunnan toimivallasta on kuluttajan oikeusturvan heikennyksenä hyväksyttävä, mikäli se muissa asioissa johtaa käsittelyaikojen lyhenemiseen ja sitä kautta oikeusturvan paranemiseen.

Vakuusasiat

Hovioikeus on samaa mieltä selvityksen kanssa siitä, että vakuuden käyttöönottoa ja vapauttamista koskevat asiat tulisi poistaa lautakunnan toimivallasta. Kuten selvityshenkilön raportista käy ilmi, kysymys ei useimmiten vireilletulon hetkellä ole lainkaan riidasta, minkä vuoksi kyseiset asiat soveltuvat ylipäänsä hyvin huonosti riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi. Lisäksi kuluttajariitalautakunnan toimivaltaan ne soveltuvat erityisen huonosti siksi, että riitaisiksi jäävät asiat muodostuvat hyvin usein niin monimutkaisiksi ja vaikeasti selvitettäviksi, että asia jätetään tai ainakin tulisi jättää kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 14 §:n 2 momentin 5 kohdan perusteella käsittelemättä.

Yksityishenkilöiden väliset riidat

Tällä hetkellä lautakunnan toimivaltaan kuuluvien yksityishenkilöiden välisten riita-asioiden rajaamista lautakunnan toimialueen ulkopuolelle tulisi johtamaan kyseisten riitojen siirtymiseen tuomioistuimiin. Tuomioistuinmenettely – mahdollisesti voimaan tullessaan myös pienriitamenettely – on lautakuntamenettelyä raskaampi, ja riitely tuomioistuimessa tulee kalliimmaksi niin asianosaisille kuin valtiollekin. On siten kyseenalaista, tulisiko kuluttajariitalautakunnan toimialueen supistaminen tältä osin johtamaan säästöihin oikeudenhoidon kokonaisbudjetissa.

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

Kuten selvitys, myös hovioikeus pitää tärkeänä kuluttajariitalautakunnan ratkaisulinjauksista tiedottamista ja noudattamisen korostamista sekä yhteiskunnallisen ratkaisujen noudattavista koskevan keskustelun edistämistä. Hovioikeuden käsityksen mukaan ei ole kuitenkaan tietoa siitä,

että ratkaisujen noudattaminen olisi yleisesti laskenut, eikä sen takia tarvetta erityistoimille tai merkittävälle esimerkiksi tiedottamista koskeville rahallisille panostuksille ole. Tärkeimpänä toimena ratkaisujen noudattamisen lisäämiseksi hovioikeus pitää riittävien resurssien takaamista ratkaisutoimintaan, jotta käsittelyajat saadaan hyväksyttävälle tasolle ja lautakunta saa annettua laadukkaita ratkaisuja silloin, kun riitä on vielä ajankohtainen.

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

Selvityksessä esitetyillä ehdotuksilla pyritään korjaamaan laajamittaista ja pitkäaikaista resurssiongelmia. Jotta käsittelyajat saadaan hyväksyttävälle tasolle, olisi riittävästä resursoinneista huolehdittava.

Edellä hovioikeuden kannattamilla lautakunnan toimivallan rajauksilla sekä intressirajojen, valitusmääräajan ja vireillesaattomaksun käyttönotolla on mahdollista päästä tilanteeseen, jossa tämänhetkisillä resursseilla lautakunnan käsittelyajat alkavat vähitellen laskea edellyttäen, että vuosittainen uusien asioiden määrä ei kasva.

Kuluttajariitalautakunnan toimintaympäristö on muuttunut jatkuvasti, ja toimintaa on myös jatkuvasti kehitettävä. Lisäksi nyt arvioitavaa oikeusministeriön teettämää ulkopuolisen selvityshenkilön raporttia edeltää pääosin lautakunnan oman henkilökunnan toteuttama kehityshanke, jossa lautakuntaprosessi on käyty läpi kokonaisuudessaan ja pyritty löytämään kohdat, joissa toimintaa on mahdollista tehostaa. Nämä seikat samoin kuin yksittäisen valituksen käsittelemiseen keskimäärin menevä rahasumma puhuvat sen puolesta, että lautakunnan toiminta on jo nyt järjestetty varsin tehokkaasti.

Reijonen Sami

Helsingin hovioikeus - Lausunnon on valmistellut asessori Anton Jantunen