

10.6.2022

EOAK/3980/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Katja Harakka

KULUTTAJARIITALAUTAKUNNAN MENETTELY JA KÄSITTELYAIKA YM.

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan kuluttajariitalautakunnan ja keskuskauppakamarin menettelyä asiakokonaisuudessa, jota lautakunnassa oli käsitelty asianumeroilla - - - ja - - -. Lautakunta ei ollut käsitellyt toisiinsa liittyviä asioita yhdessä, joten ne olivat kantelijan mielestä vanhentuneet. Keskuskauppakamari ei ollut vastannut kantelijan pyyntöön asian uudelleenkäsittelemiseksi.

Kantelija oli reklamoinut ostamansa uuden ajoneuvon maalipinnan naarmuista myyjäliikettä, joka oli tilannut tavarantarkastajan tutkimaan asiaa. Tavarantarkastaja oli todennut maalipinnassa hyvin lieviä, tyypillisesti harjapesun yhteydessä syntyviä naarmuja.

Kantelija oli 26.7.2018 tehnyt kuluttajariitalautakunnalle Keskuskauppakamariin kohdistetun ratkaisupyynnön - - - sekä myyjäliikkeeseen kohdistetun ratkaisupyynnön - - -. Asia - - - oli ratkaistu 12.6.2019. Asiassa - - - ei ollut tapahtunut mitään syksyn 2018 kirjeenvaihdon jälkeen ennen 12.2.2021 annettua päätöstä. Päätöksen mukaan asia ei ollut kuulunut kuluttajariitalautakunnan toimivaltaan. Kantelija oli ilmoittanut keväällä 2021 tyytymättömyyttä asiassa - - - annettuun päätökseen, ja vaatinut asian uudelleen käsittelyä. Tältä osin hän oli saanut kielteisen päätöksen. Asioita ei ollut pyynnöstä huolimatta käsitelty uudestaan.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin kuluttajariitalautakunnan selvitys (liitteenä). Lisäksi käytössäni olivat kuluttajariitalautakunnan vastaus uudelleen käsittelypyyntöön 6.4.2021, asian - - - asiaote ja päätös 12.2.2021 sekä asiassa - - - annettu päätös 12.6.2019, Keskuskauppakamarin vastaus 21.9.2018 ja kantelijan lisäselvitys 21.9.2018 asiassa - - -, Keskuskauppakamarin päätös 3.5.2018, tavarantarkastuskertomus 28.2.2018, tavarantarkastusohjesäännösten lyhennelmä sekä tavarantarkastajan ja kantelijan väliset sähköpostiviestit 21.–22.2.2018, asiakasreklamaatio 6.3.2018 sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian vastaus 23.4.2021.

3 RATKAISU

3.1 Asiaan liittyviä oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetään jokaiselle oikeus muun muassa saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Myös hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 12 §:n 2 momentin mukaan hakijan vastapuolelta ei tarvitse pyytää lausumaa asiassa, jonka valmistelussa hakemus havaitaan ilmeisen perusteettomaksi. Sanotun kohdan 3 momentin mukaan lautakunta voi ratkaista asian, vaikka 2 momentissa tarkoitettua vastausta ei ole annettu. Edelleen sanotun lain 17 a §:n mukaan ratkaisusuositus perusteluineen on annettava kirjallisesti viimeistään 90 päivän kuluttua siitä, kun lautakunnan käytettävissä on ollut kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeellinen aineisto, ellei kyse ole erittäin monimutkaisesta riita-asiasta.

Mainitun lain 20 §:n mukaan kuluttajariita-asiassa annettu lautakunnan päätös ei ole täytäntöönpanokelpoinen, eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, eikä lautakuntakäsittely estä asian viemistä yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 21 §:n mukaan, jos lautakunnan päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe, lautakunta voi poistaa virheellisen päätöksen ja ratkaista asian uudelleen.

Kauppakamarilain 2 §:ssä on tyhjentävästi lueteltu kauppakamarille ja Keskuskauppakamarille kuuluvat julkiset tehtävät. Ne koskevat välimiesten asettamista, kiinteistönvälittäjien ja vuokrahuoneistovälittäjien hyväksyntää sekä ulkomaankaupan asiakirjojen myöntämistä.

3.2 Yleistä kuluttajariitalautakunnan käsittelyajoista

Kuluttajariitalautakunnan käsittelyajat ovat jo vuosien ajan olleet pitkiä, johtuen pääasiassa riittämättömistä resursseista ratkaisupyyntöjen määrään nähden. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat kiinnittäneet tähän huomiota ja antaneet lautakunnan käsittelyaikoja koskevia ratkaisuja (EOAK/4079/2017, EOAK/2683/2021, OKV/550/1/2019). Laillisuusvalvojat ovat toimittaneet ratkaisujaan oikeusministeriölle käsittelyaikojen saattamiseksi laissa edellytetylle tasolle.

Lautakunnan toimintaa onkin pyritty tehostamaan muun muassa sähköisen asianhallintajärjestelmän sekä työtehtävien uudelleenorganisoinnin avulla.

Olen seurannut lautakunnan käsittelyaikoja ja tehnyt tarkastuskäynnin lautakuntaan toukokuussa 2022. Tarkastuksella käsiteltiin muun muassa käsittelyaikoja, ja niiden lyhentämiseksi tehtyjä toimenpiteitä. Käynnin yhteydessä ilmeni, että lautakunnan määrärahoja on vähennetty ja tultaneen vähentämään tulevina vuosina entisestään. Määrärahaleikkauksen johdosta lautakunnan resursseja on vähennetty ja niitä on tarkoitus vähentää edelleen tulevina vuosina. Tämä tulee pidentämään käsittelyaikoja entisestään, koska ratkaisupyyntöjen määrät ovat koronapandemiaan liittyvien rajoitusten poistuttua lähteneet jälleen kasvuun.

Pidän lautakunnan nykyistä tilannetta vakavana oikeusturvaongelmana kuluttajariita-asioiden laissa edellytetyille ripeälle ratkaisulle. Olen saattanut käsitykseni tiedoksi oikeus- ja valtionvarainministeriölle.

3.3 Asiassa annettu selvitys asiaan vaikuttavilta osin

Kuluttajariitalautakunnan selvityksen mukaan oikeusministeriö oli tulosneuvotteluissa kannustanut lautakuntaa aktiiviseen kehitystyöhön käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Yksi kehittämistoimista oli ollut siirtää vastuuta oikeustieteellisen loppututkimnon suorittaneilta esittelijöiltä valmistelijoille, jotka eivät ole juristeja. Aiemmin esittelijät olivat tutustuneet asiaan heti sen saavuttua tai viimeistään vastauksen saavuttua, mutta nämä tehtävät oli siirretty valmistelijoille, jotta esittelijöille jäisi enemmän aikaa päätösten kirjoittamiseen.

Kantelun kohteena oleva asia oli 18.12.2018 kirjeenvaihdon valmistuttua siirretty esittelijälle. Esittelijä oli tammikuussa 2021 ottanut asian luettavaksi ja huomannut, ettei se kuulu lautakunnan toimivaltaan.

Selvityksen mukaan yksinkertaisissa asioissa valmistelijakin huomaa toimivallan puuttumisen. Valmistelijat ovat saaneet koulutusta muun muassa toimivaltaan liittyvissä asioissa. Aiemmin tavarantarkastajista ei kuitenkaan ollut tehty ratkaisupyyntöjä lautakuntaan, joten oli ymmärrettävää, ettei valmistelija ollut tätä havainnut. Lautakunnan käsiteltävänä kyllä on tavarantarkastajista tehtyjä ratkaisupyyntöjä silloin, kun kuluttaja on sopinut tarkastuksesta.

Lautakunnan mukaan henkilökunnalle oli kyseessä olevan tapauksen vuoksi annettu toimivalta-asioihin liittyvää ohjeistusta ja niiden kertausta.

Selvityksessä todetaan, ettei kantelijalle ole tullut mitään menetystä ajan kulumisen vuoksi, koska tavarantarkastusohjesäännön 14 §:n mukaan tavarantarkastuslautakunnan päätöksestä ei voi valittaa.

Selvitykseen liitetystä lautakunnan asiaotteesta tarkemmin ilmenevin tavoin asia kantelun kohteena oleva asia tuli tullut vireille 26.7.2018, siirretty esittelijälle 18.12.2018 ja päätös oli annettu 12.2.2021.

Käytössäni olleesta Keskuskauppakamarin 7.9.2018 antamasta vastauksesta kantelijan ratkaisupyyntöön - - - ilmenee muun ohella, että keskuskauppakamari oli katsonut, ettei kuluttajariitalautakunnalla ole toimivaltaa asiassa.

Tavarantarkastusohjesäännön 14 §:n mukaan tavarantarkastuksesta voivat valittaa ne, joiden oikeutta tavarantarkastus koskee. Valitus on tehtävä tavarantarkastuslautakunnalle. Mikäli tavarantarkastajan todetaan rikkoneen ohjesäännön määräyksiä vakavalla tavalla, tavarantarkastajan hyväksyntä tulee peruuttaa. Tavarantarkastaja voi tällöin hakea muutosta päätökseen. Muilta osin päätökset eivät ole valituskelpoisia.

3.4 Kannanotto

Varsin yksinkertaisena pidettävän asian - - - käsittely lautakunnassa on kestänyt huomattavan kauan, noin kaksi vuotta seitsemän kuukautta. Selvityksen perusteella käsittelyaikaan on vaikuttanut yhtäältä se, ettei valmistelija ole havainnut lautakunnan puuttuvaa toimivaltaa ja toisaalta se, että asia on seissyt yli kaksi vuotta esittelijän työjonossa.

Asiassa annettu selvitys tai muu asiakirja-aineisto ei viittaa siihen, että viivästys olisi ollut tahallista. Viivästys on osaltaan johtunut kuluttajariitalautakunnan käsittelyaikojen nopeuttamiseksi tehdyistä tehostamistoimista sekä osaltaan siitä, että asiaa valmistellut virkamies ei ole saanut riittävää ohjeistusta, eikä ole huomannut varmistaa lautakunnan toimivaltaisuutta esimieheltään tai esittelijältä siitäkään huolimatta, että Keskuskauppakamarin vastauksessa on tuotu esiin toimivallan puute. Huomiotani kiinnittää myös asian ”jonotusaika” esittelijän toimenpiteille. Mielestäni erityisesti asian laatu huomioon ottaen sen käsittelyn kestoa ei voida perustella lautakunnan yleisellä työtilanteella, eikä myöskään suorituilla kehittämistoimenpiteillä.

Edellä todettuun nähden katson, ettei kantelijan asiaa ole lautakunnassa käsitelty ilman aiheetonta viivytystä.

3.5 Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu

Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 1 §:n mukaan kuluttajariitalautakunta on riippumaton ja puolueeton kuluttajariita-asioita käsittelevä oikeussuojaelin.

Kuluttajariitalautakunnan tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia yksittäisiin erimielisyyksiin. Kuluttajariita-asiassa annettu lautakunnan päätös ei ole täytäntöönpanokelpoinen, eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla. Lautakuntakäsittely ei estä asian viemistä yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Oikeusasiamies ei voi muuttaa tai kumota kuluttajariitalautakunnan ratkaisua eikä palauttaa asiaa lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Oikeusasiamies ei myöskään voi puuttua siihen, miten kuluttajariitalautakunta on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin.

Katson, ettei asiassa ole tältä osin ilmennyt sellaista, johon laillisuusvalvojan taholta olisi aiheutta puuttua.

3.6 Muut kantelussa esitetyt asiat

Siltä osin kuin kantelu koskee Keskuskauppakamaria, totean seuraavan.

Kauppakamarit ja Keskuskauppakamari ovat oikeudelliselta luonteeltaan yhdistyslain mukaisia yhdistyksiä. Koska niistä on säädetty oma lakinsa eräiden niille säädettyjen julkisten tehtävien vuoksi, niitä voidaan luonteeltaan pitää julkisoikeudellisina. Ne eivät kuitenkaan ole viranomaisia eivätkä muitakaan varsinaisia julkisyhteisöjä. Tämä ei kuitenkaan sinänsä vielä merkitse, että niillä ei voisi olla hoidettavanaan sellaisia tehtäviä, joiden valvominen kuuluisi oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Kauppakamarilain 2 §:ssä on tyhjentävästi lueteltu kauppakamarille kuuluvat julkiset tehtävät. Tavarantarkastustoimintaa ei säännöksessä ole mainittu.

Oikeusasiamiehen sekä oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu jo ennen nykyistä kauppakamarilakia, että tavarantarkastaja ei ole virkamies eikä hän hoida julkista tehtävää. Tavarantarkastus on ennen muuta sopimukseen perustuvaa yksityisoikeudellista kontrollitoimintaa. Tavarantarkastajan asemaan ei tässä suhteessa myöskään vaikuta se, että tavarantarkastajat antavat tuomioistuimessa vakuutuksen, jonka mukaan he sitoutuvat toimimaan tehtävässään huolellisesti, rehellisesti ja puolueettomasti.

Edellä mainittu huomioon ottaen tavarantarkastaja ja Keskuskauppakamarin tavarantarkastajalautakunta eivät hoida sellaista laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvaa julkista tehtävää, jota oikeusasiamies olisi toimivaltainen arvioimaan. Siten laillisuusvalvonnassa ei voida puuttua Keskuskauppakamarin menettelyyn.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen kuluttajariitalautakunnan menettelyn virheellisyydestä lautakunnan tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kuluttajariitalautakunnan haastava työtilanne on oikeusministeriön seurannassa. Lähetän tämän päätökseni sen vuoksi myös oikeusministeriölle tiedoksi.