

7.2.2017

EOAK/4466/2016

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä. Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja

KULUTTAJARIITALAUTAKUNNAN KÄSITTELYAIKA YM.

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kuluttajariitalautakunnan ratkaisua ja käsittelyaikaa vahvistinta koskevassa asiassaan.

- - -

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin kuluttajariitalautakunnan selvitys 10.1.2017.

3 RATKAISU

3.1

Käsittelyaika kuluttajariitalautakunnassa

3.1.1

Oikeusohjeita

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

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

Laki kuluttajariitalautakunnasta annetun lain muuttamisesta (1697/2015), jolla muun muassa edellä selostetut säännökset lisättiin kuluttajariitalautakunnasta annettuun lakiin, tuli voimaan 9.1.2016.

Lain (1697/2015) voimaantulosäännöksen mukaan lain voimaan tullessa vireillä olevien hakemusten käsittelyyn sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

3.1.2

Tapahtumat ja kuluttajariitalautakunnan selvitys

Kantelun tarkoittama asia on kantelun liitteenä olleen valitusasiakirjan merkinnän perusteella tullut vireille lautakunnassa 18.1.2016. Lautakunnasta on lähetetty riidan osapuolille lain 13 a §:ssä tarkoitettu ja 6.6.2016 päivätty ilmoitus selvittämismuutoksen päättymisestä. Ilmoituksessa kerrotun mukaan lautakunta on vastaanottanut asian ratkaisemiseksi tarpeellisen selvityksen ja asia on siirretty esittelyjonoon 6.6.2016. Asia on ratkaistu lautakunnan jaoston kokouksessa 7.9.2016 ja annettu 27.9.2016.

Lautakunnan selvityksen mukaan jaoston kesäkauden ensimmäinen kokous on ollut 1.6.2016, jolloin kantelijan asia ei ole ollut vielä valmis. Seuraava kokous kesän jälkeen on ollut 7.9.2016. Selvityksen mukaan näin ollen asiaa ei olisi käytännössä voinut ratkaista 90 päivän määräajassa. Lautakunnan mukaan ei voitane edellyttää, että jaosto kutsuttaisiin kokoon yhden asian takia, jotta sen osalta 90 päivän vaatimus täyttyisi. Selvityksessä todetun mukaan kesäkaudella se olisi ollut varmaan mahdotontakin jaoston jäsenten lomien vuoksi.

Selvityksen mukaan EU-säätelyyn perustuvassa säännöksessä (tarkoittaen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2013/11/EU kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta, ADR-direktiivi) ei ole lainkaan otettu huomioon sitä, että päätökset lautakunnassa tehdään suurelta osin viisijäsenisessä jaostossa. Jaostot kokoontuvat noin kerran kuussa. Selvityksessä lautakunta esittää täysin mahdottomaksi sen, että kokouksia olisi aina, kun yksikin 90 päivässä ratkaistava asia olisi niin lähellä määräaikaa, että kokous olisi kutsuttava koolle. Lautakunnan käsityksen mukaan direktiivi, jonka velvoittamana lainmuutos on säädetty, on laadittu enemmänkin kuluttajaneuvonnan tyyppistä sovittelu- ja yhden ihmisen tekemää riidanratkaisuehdotusta silmällä pitäen kuin tuomioistuinja ja kollegiaalista lautakuntamenettelyä ajatellen. Selvityksen mukaan vastaavanlainen ongelma on havaittu Ruotsissa. Selvityksessä käydään läpi Ruotsin lainsäädäntöön direktiivin perusteella otettua säännöstä ja todetaan sääntelyn olevan Ruotsissa huomattavasti joustavampaa. Lautakunta ilmoittaa katsovansa, että lain 17 a §:n määräaikaa on tulkittava olosuhteet huomioon ottaen joustavasti.

Lautakunnan selvityksessä tuodaan lisäksi esiin kysymys siitä, että myös ratkaisupyynnöt, jotka olivat lainmuutoksen voimaan tullessa 9.1.2016 lautakunnassa vireillä, on ratkaistava ilman aiheetonta viivytystä. Selvityksessä kerrotun mukaan lautakunnassa on aiheuttanut ongelmia, noudatetaanko nimenomaista lainsäädännöstä 90 päivän ajasta ja asetetaan näiden asioiden ratkaiseminen etusijalle, kun toisaalta pitäisi ottaa huomioon yhdenvertaisen kohtelun vaatimus. Selvityksessä esitetyn mukaan lautakunnan virkamiesten erityinen toive on, että tähän ongelmaan saataisiin ylimmän lainvalvojan kannanotto.

Selvityksen mukaan kantelijalle ei ole erikseen ilmoitettu, ettei ratkaisua saakaan 90 päivässä, vaikka näin olisi pitänyt tehdä. Selvityksessä katsotaan lain hengen mukaista olevan, että silloinkin kun ratkaisun antaminen muusta syystä kuin asian osoittautuessa erittäin monimutkaiseksi viivästyy, tästä ilmoitettaisiin osapuolille. Toisaalta selvityksessä todetaan, että tässä tapauksessa ylitys on ollut niin vähäinen, ettei ilmoittaminen näin lyhyestä viivästymisestä olisi ollut mielekäästä.

Selvityksessä on siitä tarkemmin ilmenevästi käsitelty ratkaisun tekemisen jälkeistä menettelyä ratkaisuasikirjan allekirjoittamisessa ja postituksessa. Esitetyn mukaan viivästystä on aiheuttanut ja aiheuttaa se, että lautakunnan kirjaamo on pahoin ruuhkaantunut. Päätöksen postituksen aikaan kirjaamon ruuhkia on pahentanut uuden diaarijärjestelmän käyttöönotto ja siinä ilmenneet alkuvaiheen ongelmat.

Selvityksen mukaan lautakunnassa on otettu käyttöön menettely, jonka mukaan päätökset, joihin tulee jaoston kokouksessa vain vähäisiä muutoksia, tulostetaan ja allekirjoitetaan jo kokouksen yhteydessä. Tällöin vältetään ajanhukka, kun allekirjoitettuja päätöksiä ei enää tarvitse lähettää edestakaisin postissa.

Selvityksessä todetaan edelleen, että siinä esille tuoduista prosessi- ja resurssiongelmissa päästäneen, kun lautakunta siirtyy sähköiseen asiointiin ja sähköiseen kokousportaaliin.

3.1.3

Kannanotto

Asiassa on selvää, että ratkaisusuosituksen antamiseen (27.9.2016) on mennyt yli 90 päivää siitä, kun lautakunnan käytettävissä on ollut kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeellinen aineisto (6.6.2016). Selvää myös on, että kysymys ei ole ollut lain tarkoittamasta erittäin monimutkaisesta riita-asiasta. Selvityksen perusteella syynä enimmäismääräajan ylittämiseksi on tässä ollut ennen kaikkea se, että kysymyksessä olevalla jaostolla ei ole kesäkuun ensimmäisen päivän jälkeen ollut kokousta kuin vasta 7.9.2016.

Totean, että kysymys on laissa säädetystä määräajasta. Lain mukaan ratkaisusuositus perusteluineen on annettava kirjallisesti viimeistään 90 päivän kuluttua säännöksessä mainitusta ajankohdasta. Vain erittäin monimutkaisissa riita-asioissa lautakunta voi harkintansa mukaan pidentää tätä määräaika.

Määräajan noudattamisen haasteet ainakin lainmuutoksen voimassaolon alkuvaiheessa on sinänsä tunnustettu lakia valmisteltaessa. Hallituksen esityksessä on todettu sen olevan ilmeistä, ettei määräaikavaatimus tule tehostamistoimenpiteistä huolimatta heti toteutumaan. Esityksen mukaan toiminnan mukauttamisen arvioidaan kestävän ainakin kaksi vuotta. Edelleen esityksessä todetaan, että kuluttajariitalautakunnan käsittelyaikojen kehittymistä on seurattava ja tarvittaessa ryhdyttävä lisätoimenpiteisiin. (HE 74/2015 vp. s. 26.)

Lainsäätäjä on kuitenkin tarkoittanut 90 päivän määräajan enimmäisajaksi muissa kuin säännöksen tarkoittamissa erittäin monimutkaisissa riita-asioissa. Tämä ilmenee selvästi paitsi säännöksestä myös lain esitöistä. Hallituksen esityksessä todetun mukaisesti ratkaisusuositus on annettava niin pian kuin mahdollista ja viimeistään 90 päivän kuluttua siitä, kun asian ratkaisemiseksi tarpeellinen aineisto on lautakunnan käytettävissä. Ratkaisun on tässä määräajassa oltava myös osapuolten saatavilla. Edelleen esityksessä todetaan, että käsittelyaika voidaan pidentää vain erittäin monimutkaisissa riita-asioissa. (HE 74/2015 vp, s. 44.)

Totean, että ratkaisusuosituksen antaminen vasta laissa säädetyn enimmäismääräajan jälkeen ei ole lainmukaista menettelyä. Määräajan ylittämistä ei myöskään voi lähtökohtaisesti oikeuttaa kuluttajariitalautakunnan sisäisiin työjärjestelyihin liittyvillä seikoilla. Tarvittaessa sisäisiä työjärjestelyjä ja -tapoja on uudistettava niin, että lain mukainen menettely asioiden käsittelyssä tulee turvatuksi.

Kuluttajariitalautakunnan selvityksessä on edeltä ilmenevästi kerrottu lautakunnassa ongelmia aiheuttaneesta kysymyksestä koskien ennen lainmuutosta ja lainmuutoksen jälkeen vireille tulleiden asioiden ratkaisemista sekä lautakunnan virkamiesten toiveesta saada ongelmaan ylimmän lainvalvojan kannanotto.

Minulla ei tässä yhteydessä ole mahdollisuutta tutkia perusteellisemmin tätä kysymystä. Totean kuitenkin, että koska lain 17 a §:ää sovelletaan vain lain voimaantulon jälkeen vireille tulleisiin asioihin, aiemmin vireille tulleita asioita koskee vain perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n vaatimus asian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä. Asioiden käsittelyaika koskeva sääntely on siis lain mukaan erilainen. Kummankin kategorian asiat on käsiteltävä niitä koskevassa ajassa eikä kummankaan kategorian asioita voida priorisoida niin, että sallittava käsittelyaika ylittyy toisen kategorian asioissa.

Selvyyden vuoksi totean vielä, että en tässä asiassa ole tutkinut lautakunnan selvitykseensä liittämää lautakunnan puheenjohtajan ohjetta erittäin monimutkaisista asioista enkä siten ota kantaa ohjeen sisältöön.

3.2

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. Lautakuntakäsittely ei estä asian viemistä yleisen tuomioistuinten 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, että kantelun perusteella ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että kuluttajariitalautakunta olisi asian ratkaisussa ylittänyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä väärin.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.3 esittämäni käsityksen kuluttajariitalautakunnan menettelyn virheellisyydestä lautakunnan tietoon.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös oikeusministeriölle tiedoksi.