SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 240

Klaus Viitanen

LAUTAKUNTAMENETTELY KULUTTAJARIITOJEN RATKAISUKEINONA

LAUTAKUNTAMENETTELY
KULUTTAJARIITOJEN RATKAISUKEINONA

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 240

Klaus Viitanen

Lautakuntamenettely kuluttajariitojen ratkaisukeinona

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III lauantaina 17.5.2003 kello 10.

WITH AN ENGLISH SUMMARY

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS • HELSINKI

Julkaisuvaliokunta
Raimo Lahti, puheenjohtaja
Markku Helin
Mika Hemmo
Risto Nuolimaa
Lea Purhonen, sihteeri

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. (09) 603 567
f. (09) 604 668
sly@lakimies.org
www.lakimies.org

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-542-4

© 2003 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Klaus Viitanen

ISSN 0356-7206
ISBN 951-855-209-6

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2003

Alkusanat

Tutkimus on aina suuri seikkailu, josta kukaan ei palaa takaisin täysin entisellään. Se vie uusien ajatusten, ihmisten ja kirjojen pariin. Ne kaikki lyövät kirjoittajaan oman lähtemättömän leimansa. Ryhtyessäni viime vuosikymmenen alkupuolella kirjoittamaan väitöskirjaa lautakuntamenettelystä kuluttajariitojen ratkaisukeinona oli mahdoton nähdä, mihin tutkimus tulee aikanaan johtamaan. Vielä tuolloin kiinnostus oikeuksien tosiasiallista toteutumista tarkastelevaa access to justice -tutkimusta sekä vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyitä kohtaan oli Suomessa vähäistä. Alioikeuksien vuoden 1993 menettelyuudistus oli kuitenkin tässä suhteessa selvä vedenjakaja. Vähitellen uudistuksen jälkeen alkoi näkyä hälyttäviä merkkejä oikeudenkäyntikustannusten voimakkaasta kasvusta ja niiden korvausvastuun aiempaa selvemmästä kanavoitumisesta hävinneen asianosaisen maksettaviksi. Erityisesti prosessikynnyksen selvä nousu lisäsi meillä kiinnostusta access to justice -tutkimukseen ja vaihtoehtoisiin riidanratkaisukeinoihin.

Prosessikynnyksen voimakas nousu heijastui myös omaan tutkimukseeni siten, että lautakuntamenettelyn käyttökelpoisuutta koskevan tarkastelun lisäksi aloin myös pohtia erilaisia keinoja, joiden avulla prosessikynnystä voitaisiin meillä laskea kuluttajariidoissa sekä muissa vastaavan tyyppisissä riita-asioissa, joille on ominaista se, että vähintään toinen riidan osapuolista on yksityishenkilö. Tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisumenettelyiden olemassaolo ei poista kokonaan tuomioistuinten käyttötarvetta kuluttajariidoissakaan.

Toinen seikka, jolla on ollut selvä vaikutus tutkimustyöhöni ja sen etenemiseen on ollut Suomen liittyminen Euroopan Unioniin. Lisääntyvä taloudellinen integraatio on tuonut mukanaan myös kysymyksen kuluttajien oikeuksien toteutumisesta jäsenvaltioiden rajat ylittävässä kuluttajakaupassa. Mikäli sisämarkkinoiden halutaan toimivan myös kuluttajakaupassa, edellyttää se toimivaa järjestelmää kansainvälisistä kuluttajasopimuksista aiheutuvien erimielisyyksien ratkaisemiseksi. Tämän vuoksi olen tarkastellut työssäni myös kansainvälisiä kuluttajariitoja ja niiden ratkaisumahdollisuuksia.

Työn esitarkastajat, professorit *Juha Lappalainen* ja *Mika Hemmo* huomasivat, että käsikirjoitukseni koostui itse asiassa kahdesta melko itsenäisestä osasta ja tekivät ehdotuksen, josta oli vaikeata kieltäytyä. Heidän mielestään käsikirjoituksen lautakuntamenettelyä koskeva, noin 280 sivun pituinen alkuosa muodosti jo yksinään riittävän perustan väitöskirjalle ja taloudellista prosessikynnystä ja sen alentamiskeinoja koskeva hieman pidempi loppuosa kannatti puolestaan julkaista tämän jälkeen omana erillisenä teoksenaan.

Käsillä oleva teos koostuu siten ainoastaan tutkimukseni lautakuntamenettelyä koskevasta alkuosasta. Käsikirjoituksen loppuunsaattaminen on käytännössä kuitenkin merkinnyt myös sen sivumäärän voimakasta kasvua. Painoon maaliskuun alussa lähtenyt käsikirjoitus oli yli 250 sivua pitempi kuin painatusluvan saanut käsikirjoitus.

Monet henkilöt ovat olleet tukena tätä tutkimusta tehtäessä. Erityisesti olen kiitollinen työnohjaajalleni, professori *Thomas Wilhelmssonille*. Tutkimuksen alkuvaiheissa hänen roolinsa jäi ehkä hieman passiiviseksi johtuen siitä, että monien muiden tutkijoiden lailla olen aina ollut kovin haluton antamaan keskeneräistä tekstiä muiden luettavaksi. Tutkimuksen loppupuolella Thomas on kuitenkin ollut suureksi avuksi lukemalla käsikirjoituksen sekä tämän jälkeen tarvittaessa myös sen yksittäisiä osia ja tekemällä niitä koskevia usein varsin hyödyllisiä huomautuksia. Olen myös kiitollinen tiedekunnan määräämille esitarkastajille heiltä saamastani arvokkaasta palautteesta. Erityisesti professori *Juha Lappalaisen* kommentit ovat pakottaneet minut tarkistamaan tai ainakin selventämään käsityksiäni monien kysymysten osalta.

Suurin kiitos kuuluu kuitenkin perheelleni, puolisolleni *Erika Hyyryläiselle* ja tyttärelleni *Kanervalle*. Heidän tukensa on ollut tärkeä koko tutkimuksen teon ajan, mutta erityisen kiitollinen olen ollut mahdollisuudesta keskittyä täysipainoisesti työn viimeistelyyn viimeisten kuukausien aikana. Tämä teos onkin omistettu heille.

Ella ja Georg Ehrnroothin säätiö, Alfred Kordelinin säätiö, Säästöpankkien tutkimussäätiö ja Jenny ja Antti Wihurin säätiö ovat apurahoillaan tukeneet tämän tutkimuksen valmistumista. Suomalainen Lakimiesyhdistys on ystävällisesti ottanut käsikirjoitukseni julkaistavaksi.

Nokalla maaliskuussa 2003

Klaus Viitanen

Sisällysluettelo

ALKUSANAT V
SISÄLLYS VII
LÄHTEET XIII
LYHENTEET XLI

I KULUTTAJIEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISESTA 1

1. JOHDANTO 3

2. YKSILÖLLISET OIKEUDET 8
   2.1. Riitojen ennaltaehkäisy ja eliminointi 8
   2.2. Tuomioistuinten ulkopuoliset riidanratkaisumenettelyt 18
   2.3. Tuomioistuinmenettelyn kehittäminen 22

3. KOLLEKTIIVISET OIKEUDET 31
   3.1. Yksilön aktiivisuuteen perustuvat valvontakeinot 31
   3.2. Valvonta erilaisten organisaatioiden toimesta 35
   3.3. Seuraamusjärjestelmien kehittäminen 41

4. KANSAINVÄLISTYMISEN VAIKUTUKSET 49
   4.1. Yksilölliset oikeudet 49
      4.1.1. Yleistä 49
      4.1.2. EEJ-verkosto 54
      4.1.3. Verkostoon kuuluvat ADR-elimet 61
      4.1.4. Verkoston kehittäminen 77
      4.1.5. Vastuutahojen lisääminen 86
   4.2. Kollektiiviset oikeudet 89
      4.2.1. Ylikansallisen markkinoinnin sääntely ja valvonta 89
      4.2.2. Sääntely- ja valvontaperiaatteet sisämarkkinoilla 91
      4.2.3. Ongelman ratkaisuvaihtoehtoja 97

II KULUTTAJARIITOJEN RATKAISEMINEN LAUTAKUNNASSA 109

1. JOHDANTO 111
   1.1. Yleistä 111

1.2. Lautakunnan tehtävät ja tavoitteet 118
1.3. Laatu, saatavuus ja tehokkuus 124
1.4. Tutkimustehtävät 129
1.5. Tutkimusmenetelmät 133

2. TOIMINNAN OIKEUDELLISET LÄHTÖKOHDAT 137
2.1. Yleistä 137
2.2. Menettelyperiaatteet 146
2.3. Lautakuntaa koskevat menettelyperiaatteet 155
2.3.1. Yleistä 155
2.3.2. Kuulemisperiaate 156
2.3.3. Menettelyllisen yhdenvertaisuuden periaate 160
2.3.3.1. Yleistä 160
2.3.3.2. Lautakunnan antama neuvonta 163
2.3.4. Riippumattomuus- ja puolueettomuusperiaate 171
2.3.5. Perusteluvelvollisuuden periaate 177
2.3.6. Käsittelyn joutuisuuden periaate 179
2.3.7. Julkisuusperiaate 181

3. LAUTAKUNNAN TOIMIVALTA 185
3.1. Asiallinen toimivalta 185
3.2. Suhde muihin riidanratkaisuelimiin 189
3.3. Kansainvälinen toimivalta 194
3.3.1. Tuomioistuinten kansainvälinen toimivalta. 194
3.3.2. Sovellettava laki 196
3.3.3. Lautakunnan kansainvälinen toimivalta ja sovellettava laki 199
3.3.4. Lautakunnan ratkaisukäytäntö 202
3.3.5. Kuluttajan toimintavaihtoehdot 208
3.4. Ryhmävaatimus 220

4. TOSISEIKKOJEN SELVITTÄMINEN 226
4.1. Selvittämisvelvollisuuden jakautumisesta 226
4.1.1. Yleistä 226
4.1.2. Riitaprosessi 227
4.1.3. Hallintomenettely ja -lainkäyttö 232
4.1.4. Lautakunta 236
4.2. Todistuskeinot 241
4.2.1. Yleistä 241
4.2.2. Asianosaisten kuuleminen todistelutarkoituksessa 243
4.2.3. Todistajien kuuleminen 246
4.2.3.1. Yleistä 246

4.2.3.2. Lautakunnan toimintavaihtoehdot 249
4.2.3.3. Arviointia todistajien kuulemistarpeesta 254
4.2.3.4. Kehittämisvaihtoehtoja 257
4.2.4. Asiantuntijoiden kuuleminen 263
4.2.5. Reaaliset todistuskeinot 271

5. SOVITTELU 275
5.1. Yleistä 275
5.1.1. Sovintojen edistämisvelvoite 275
5.1.2 Käsitteitä ja ominaispiirteitä 278
5.1.3. Sovintoratkaisun edut 280
5.1.4. Riitojen jaottelu sovittelun näkökulmasta 287
5.2. Sovittelun vaiheet 291
5.2.1. Yleistä 291
5.2.2. Tosiasia- ja oikeuskysymysten selvittäminen 294
5.2.3. Sovintohalukkuuden selvittäminen 296
5.2.4. Asianosaisten informointi 300
5.2.5. Sovintoehdotuksen tekeminen 305
5.2.5.1. Tuomioistuinsovittelu 305
5.2.5.2. Lautakuntasovittelu 318
5.2.6. Yhteenvetoa sovittelun kulusta 327
5.3. Sovittelukäytäntö 335
5.3.1. Yleistä 335
5.3.2. Tuomioistuimet 336
5.3.3. Lautakunta 340
5.3.3.1. Sovintojen osuus 340
5.3.3.2. Sovittelun yleisyys 346
5.3.3.3. Luopumisesitykset 351
5.3.4. Sovittelukäytännön arviointia 354
5.3.5. Syitä sovittelukäytännön passiivisuuteen 356
5.3.6. Sovittelun kehittäminen 360

6. ASIOIDEN RATKAISEMINEN 365
6.1. Asian ratkaisu 365
6.2. Jaostot ja täysistunnot 368
6.3. Intressiedustus ja puolueettomuusperiaate 372
6.4. Ratkaisuvallan delegointi 383

7. YHTEENVETOA JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ 393

III OIKEUDEN SAATAVUUDEN TOTEUTUMINEN 403

1. KÄSITTELYN KUSTANNUKSET 405
   1.1. Kustannusten muodostuminen 405
   1.2. Kuluvastuun jakautuminen 410
   1.3. Riidanratkaisun tehokkuus 416

2. KÄSITTELYN KESTO 424

3. SUOSITUSTEN NOUDATTAMINEN 436
   3.1. Yleistä 436
   3.2. Yleinen noudattamisaste 437
   3.3. Jaostokohtainen noudattamisaste 448
   3.4. Hyödykekohtainen noudattamisaste 451
   3.5. Elinkeinonharjoittajakohtainen noudattamisaste 457

4. YHTEENVETOA JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ 461

IV RATKAISUJEN NOUDATTAMISASTEEN PARANTAMINEN 467

1. JULKISUUSPELOTTEEN KÄYTTÖ 469
   1.1. Käyttö ja lainmukaisuus 469
   1.2. Tehokkuus 476
   1.3. Kehittämisvaihtoehtoja 483

2. RATKAISUJEN TÄYTÄNTÖÖNPANOKELPOISUUS 488
   2.1. Yleistä 488
   2.2. Täytäntöönpanokelpoisuuden toteuttamistapoja 491
      2.2.1. Sopimukseen perustuva täytäntöönpanokelpoisuus 491
      2.2.2. Lakiin perustuva täytäntöönpanokelpoisuus 499
   2.3. Menettelyä koskevan sääntelyn kehittämistarve 502
      2.3.1. Yleistä 502
      2.3.2. Suullisten käsittelyiden järjestämistarve 512
         2.3.2.1. Yleistä 512
         2.3.2.2. Nykytilanne 513
         2.3.2.3. EIS:n asettamat vaatimukset 517
         2.3.2.4. Suullinen käsittely välimiesmenettelyssä 526
      2.3.3. Asian ratkaiseminen 527
   2.4. Lautakuntaratkaisut tuomioistuimissa 540

3. JULKISUUSPELOTE VAI TÄYTÄNTÖÖNPANO-KELPOISUUS? 546

SUMMARY 554

ASIAHAKEMISTO 563

Lähteet

Aaltonen, Aimo
Sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa. Vammala 1985.

Aaltonen, Anne
Sovittu juttu – sopuhinta. Rikossovittelun kustannusvaikutukset oikeuskäsittelyyn verrattuna. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Saarijärvi 1998.

Aaltonen, Anna-Kaisa
Tuomari sovinnontekijänä perheoikeusasioissa. Teoksessa Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät. Toim. Soile Pohjonen. Vantaa 2001, s. 353–370.

Aaltonen, Minna – Saarinen, Päivi – Waismaa, Marjo
Johdatus yhteismarkkinaoikeuteen. Jyväskylä 1993 (*Aaltonen ym.*).

Aarnio, Aulis
Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.

Aarnio, Aulis
Philosophical Perspectives in Jurisprudence. Acta Philosophica Fennica. Helsinki 1983.

Aarnio, Aulis
Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Ahlberg, Mikaela
Nopeutettu online -välimiesmenettely kansainvälisessä kaupassa. Teoksessa Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät. Toim. Soile Pohjonen. Vantaa 2001, s. 203–229.

Alanen, Jouni
Dassonvillestä Keckiin – Rooman sopimuksen 30 artiklan tulkintamuutos horjuttaa käsityksiä sisämarkkinoiden ulottuvuudesta. Lakimies 1995, s. 814–834.

Alexy, Robert
Oikeusjärjestelmä, oikeusperiaate ja käytännöllinen järki. Lakimies 1989, s. 618–633.

Andenaes, Mads – Nordén, Dag
Forbrukertvister. Oslo 1983.

Andersson, Edward
Johdatus vero-oikeuteen. Kahdeksas painos. Jyväskylä 1992.

Andersson, Edward
Johdatus vero-oikeuteen. Kymmenes painos. Jyväskylä 1997.

ARN 1981
Allmänna reklamationsnämnden. Årsberättelse 1981. Stockholm 1982.

ARN 1986/87
Allmänna reklamationsnämnden. Referensärenden med årsberättelse 1986/87. Stockholm 1987.

ARN 1992/93
Allmänna reklamationsnämnden. Årsbok 1992/93. Stockholm 1993.

ARN 1993/94
Allmänna reklamationsnämnden. Årsbok 1993/94. Stockholm 1994.

ARN 1994/95
Allmänna reklamationsnämnden. Årsbok 1994/95. Stockholm 1995.

ARN 1998
Allmänna reklamationsnämnden. Årsbok 1998. Stockholm 1999.

ARN 2002
Allmänna reklamationsnämnden. Årsredovisning 2002. Http://www.arn.se.

Arora, Anu – Favre-Bulle, Xavier
The Single European Market and the Banking Sector. Teoksessa European Business Law. Toim. Geraint Howells. Aldershot 1996, s. 197–222.
Arponen, Markku
Tuomioistuimen sovittelutoiminta ja vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt. Oikeus 1999, s. 290–295.
Astola, Tiina
Arvopaperimarkkinoiden oikeussäännöt. Jyväskylä 1990.
Aubert, Vilhelm
Lösning av konflikter i par och trekant. Teoksessa Rättssosiologi om lag, konflikt och behov. Toim. Stig Edling ja Göran Elwin. Malmö 1973, s. 49–61.
Aubert, Vilhelm
Inledning till rättssociologin. Lund 1981.
Aurejärvi, Erkki
Ryhmäkanne ja oikeusturva. Iltasanomat 29.1.1996
Baldwin, John
Small Claims in the County Courts in England and Wales. Oxford 1997.
Bercovitz-Cano, Rodrigo
The Institutional and Legislative Scope of Consumer Law in Spain. European Consumer Law Journal 1988, s. 106–119.
Bergsåker, Trygve
Tvångskraftika avgöranden – behov och betänkligheter. Teoksessa Konsumenttvister i Norden – framtid och förändring. Nordiske Seminar- og Arbejdsrapporter 1992:528. København 1992, s. 79–86.
Bernitz, Ulf
Svensk marknadsrätt. Andra upplagan. Uddevalla 1986.
Bernitz, Ulf
Otillbörlig konkurrens mellan näringsidkare. Göteborg 1993.
Bernitz, Ulf
TV-reklam och räckvidden av svensk marknadsrätt. Juridisk Tidskrift 1997–98, s. 479–484.
Betlem, Gerrit – Joustra, Carla
The Draft Consumer Injunctions Directive. Consumer Law Journal 1997, s. 8–16.
Billquist, Bengt – Olsson, Lars
Hyresförhandlingslagen. En kommentar. Kristianstad 2001.
Birds, John – Graham, Cosmo
Complaints Against Insurance Companies. Sheffield 1992.
Bjarkøy, Torfinn
Consumer Rights Access to Legal Redress. Teoksessa Consumer Policy in the Baltic and Nordic Countries. Nordiske Seminar- og Arbejdsrapporter 1993:579. Copenhagen 1993, s. 59–76.
Bogdan, Michael
Nordisk internationell konsumenträtt. Nord 1992:31. Århus 1992.
Bogdan, Michael
EU-direktivet om förbudsföreläggande för att skydda konsumenternas intressen. Svensk Juristtidning 1998, s. 532–543.
Bourgoignie, Thierry
Foreword. Teoksessa Group Actions and Consumer Protection. Toim. Thierry Bourgoignie. Bruxelles 1992, s. v–vii.
Bruun, Niklas
Uppfinnarrätt i anställningsförhållande. Jyväskylä 1982.

Bruun, Niklas – Kilpeläinen, Karla – Mansala, Marja-Leena
Työsuhde ja oikeus keksintöön. Helsinki 1992 (*Bruun ym.*).
Bruun, Niklas – Mansala, Marja-Leena
Työsuhdekeksintölain muutostarpeet. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 4/1998. Helsinki 1998.
Bulletin 2/1985
Consumer Redress. Bulletin of the European Communities. Supplement 2/1985.
Byrne, Peter
The EEC Convention on Jurisdiction and the Enforcement of Judgments. Dublin 1990.
Cabecadas, Isabel
The Lisbon Arbitration Centre for Consumer Conflicts: the Portugese Approach. Consumer Law Journal 1999, s. 493–510.
Cameron, Iain
An Introduction to the European Convention on Human Rights. Fourth edition. Uppsala 2002.
Cappelletti, Mauro (toim)
Access to Justice, osat I–IV, Alphen aan den Rijn, 1978–1979.
Cappelletti, Mauro–Garth, Bryant
Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report. Teoksessa Access to Justice, osa I. Toim. Mauro Cappelletti. Alphen aan den Rijn 1978, s. 5–123 (*Cappelletti–Garth 1978*).
Cappelletti, Mauro
Access to Justice and the Welfare State. Alphen aan den Rijn 1981.
Cappelletti, Mauro–Garth, Bryant
The Protection of Diffuse, Fragmented and Collective Interests in Civil Litigation. Teoksessa Effectiver Rechtsschutz und Verfassungsmässige Ordnung. Bielefeld 1983, s. 122–159 (*Cappelletti–Garth 1983*).
Cappelletti, Mauro
Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide Access-to-Justice Movement. Modern Law Review 1993, s. 282–296.
COM (87) 210
Supplementary communication from the commission on consumer redress.
COM (93) 509
Green paper on guarantees for consumer goods and after-sales services.
COM (93) 576
Access of Consumers to Justice and the Settlement of Consumer Disputes in the Single Market.
COM (95) 117
Report on the operation of Directive 87/102/EEC for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning consumer credit.
Consumer Behaviour in the Internal Market
Consumer Behaviour in the Internal Market. An Interim Report from Eurobarometer 35. Commission of the European Communities. July 1991.
Consumer Redress Mechanisms
Consumer Redress Mechanisms. A report by the Director General of Fair Trading into systems for resolving consumer complaints. Office of Fair Trading. November 1991.
Côté, Charles-Emmanuel
Injunction Actions for the Protection of Collective Interests of Consumers. Teoksessa Access to Justice and Alternative Dispute Resolution Systems in Central and Eastern Europe. Toim. Jean-Paul Pritchard. Louvain-la-Neuve 2001, s.11–29.
Cranston, Ross
Consumers and the Law. Frome and London 1984.

Crowter, Harold
Introduction to Arbitration. Bridgend 1998.
Dalberg-Larsen, Jørgen
Lovene og livet. En retssociologisk grundbog. Odense 1989.
Danelius, Hans
Katsaus Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimen tuomioihin 1961–1990. Oikeustiede Jurisprudentia XXIV. Jyväskylä 1991, s. 5–118.
Danelius, Hans
Katsaus Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimen tuomioihin 1991–1994. Oikeustiede Jurisprudentia XXVIII. Jyväskylä 1995, s. 5–88.
Demeulenaere, Bernadette
Sweden's System to Resolve Consumer Disputes. Especially the Public Complaints Board and the Small Claims Procedure. Stockholm 1983.
de Zayas, Alfred
The United Nations and the Guarantees of a Fair Trial in the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punisment. Teoksessa The Right to a Fair Trial. Toim. David Weissbrodt ja Rüdiger Wolfrum. Würzburg 1998, s. 669–696.
Diego, Ignacio
Arbitration system of consumption disputes. Teoksessa III European Conference on Consumer Access to Justice. Sogapal 1994, s. 87–92.
Duran, Regina – Magan, Casilda
Consumer Arbitration: The Spanish Approach. Konferenssialustus Louvain-la-Neuvessa 17.12.1998 (julkaisematon).
ECLG
European Consumer Law Group. Non-Legislative Means of Consumer Protection. Journal of Consumer Policy 1983, s.209–224.
Edelstam, Henrik
Sakkunnigbeviset. En studie rörande användningen av experter inom rättsväsendet. Göteborg 1991.
Eerola, Risto
Prosessin ääriviivoja. Johdatusta prosessioikeuden perusteisiin. Turku 1996.
Eisenstein, Martin
The Swedish Public Complaints Board: Its Vital Role in a System of Consumer Protection. Teoksessa Access to Justice, osa II. Toim. Mauro Cappelletti. Alphen aan den Rijn 1978, s. 491–593.
Eisenstein, Martin
Consumer Protection in the United States. Stockholm 1982.
Ekelöf, Per Olof
Materiell processledning och medling – två debattämnen på Domstolsverkets seminarier i processrätt för domare. Svensk Juristtidning 1979, s. 546–567.
Ekelöf, Per Olof – Boman, Robert
Rättegång. Första häftet. Sjunde upplagan. Lund 1990.
Ekelöf, Per Olof – Boman, Robert
Rättegång. Fjärde häftet. Sjätte upplagan. Göteborg 1993.
Ekelöf, Per Olof – Edelstam, Henrik – Boman, Robert
Rättegång. Femte häftet. Sjunde upplagan. Stockholm 1998 (*Ekelöf ym. 1998*).
Epstein, Richard
Simple Rules for a Complex World. Lontoo 1995.
Eriksson, Magnus
Kostnad och effektivitet i skiljeförfarande: Är regler för förenklat skiljeförande lösningen? Juridisk Tidskrift 1995–96, s. 1147–1166.

Ervasti, Kaijus
Alioikeusuudistuksen seuranta. Riita-asiat tilastojen ja oikeudenkäyntiasiakirjojen valossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 140. Helsinki 1997.

Ervasti, Kaijus
Riitojen ratkaisu Suomessa access to justice -näkökulmasta. Defensor Legis 1999, s. 640–660.

Ervasti, Kaijus – Teittinen, Sampo
Yleiset tuomioistuimet ja vaihtoehtoiset riidanratkaisumenetelmät. Teoksessa Oikeusolot 2000. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeusongelmiin. Toim. Marjukka Litmala. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2000, s. 69–96.

Ervasti, Kaijus
Näkökulmia vaihtoehtoisiin konfliktinratkaisumenetelmiin. Lakimies 2000, s. 1237–1263.

Ervasti, Kaijus
Konfliktit ja vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät. Teoksessa Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät. Toim. Soile Pohjonen. Vantaa 2001, s.13–38.

Ervo, Laura
Suullinen käsittely ja valituslupajärjestelmä hovioikeuksissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta. Teoksessa Yhdentyminen ja Suomi. Kirjoituksia yhdentymisen vaikutuksista Suomen oikeusjärjestykseen. Toim. Laura Vilkkonen. Turku 1993, s. 170– 206.

Ervo, Laura
Ylimmät prosessiperiaatteet. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijät. Tampere 1996.

Ervo, Laura
Prosessin joutuisuus ihmis- ja perusoikeutena. Defensor Legis 1998, s. 676–687.

Ervine, Cowan
The Importance of Small Claims Courts in the Resolution of Consumer Disputes in the United Kingdom. Consumer Law Journal 1995, s. 24–28.

Eskuri, Seppo – Hujala, Taisto – Hynynen, Timo
Oikeusturvavakuutus. Toinen painos. Helsinki 2002 (*Eskuri ym.*).

Fagan, William
Small Claims Procedures in Ireland. Teoksessa III European Conference on Consumer Access to Justice. Sogapal 1994, s. 163–167.

Fazekas, Judit – Peter, Judit
Alternative Dispute Resolution Systems in Four Central and East European Countries: Bulgaria, Hungary, Poland and Slovenia. Teoksessa Access to Justice and Alternative Dispute Resolution Systems in Central and Eastern Europe. Toim. Jean-Paul Pritchard. Louvain-la-Neuve 2001, s. 117–150.

FKN 1979
Forbrugerklagenævnet årsberetning 1979. København.

FKN 1980
Forbrugerklagenævnet årsberetning 1980. København.

FKN 1981
Forbrugerklagenævnet årsberetning 1981. København.

FKN 1982
Forbrugerklagenævnet årsberetning 1982. København.

FKN 1984
Forbrugerklagenævnet årsberetning 1984. København.

FKN 1985
Forbrugerklagenævnet årsberetning 1985. København.

FKN 1986
Forbrugerklagenævnet årsberetning 1986. København.

FKN 1987
Forbrugerklagenævnet årsberetning 1987. København.
FS 1994
Forbrugerstyrelsens årsberetning 1994.
FS 1995
Forbrugerstyrelsens årsberetning 1995.
FTU 2001
Forbrukertvistutvalgets årsrapport 2001. Http://forbrukerportalen.no/om_forbrukerraadet/1023888038.88
Gomard, Bernhard
Civilprocessen. Femte udgave. Gylling 2000.
Gottwald, Peter
Civil Justice Reform: Access, Cost, and Expedition. The German Perspective. Teoksessa Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedure. Toim. Adrian Zuckerman. Oxford 1999, s. 207–234.
Goyens, Monique – Vos, Ellen
Crossborder Consumer Complaints Handling in the European Economic Community: the Current Factual Situation and Some Suggestions for Improvement, European Consumer Law Journal 1991, s. 193–204.
Graver, Kjersti
Consumer Redress Systems in Seven European Countries. Den Haag 1987.
Grobgeld, Lennart
Konsumenträtt. Regler till hjälp och skydd för konsumenterna. Stockholm 1999.
Grønhaug, Kjell
Kjøpers klageatferd: Noen undersøkelsesresultater. Tidsskrift för samfunnssforskning 1977, s. 240–250.
Grönlund, Pirkko
The role of local municipalities in solving consumer complaints. Konferenssialustus Louvain-la-Neuvessa 17.12.1998 (julkaisematon).
Guttorm, Aimo
Välimiesmenettely. Teoksessa Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät. Toim. Soile Pohjonen. Vantaa 2001, s. 171–201.
Haavisto, Vaula
Sovinnot ja tuomioistuintyön muutos. Lakimies 1999, s. 21–41.
Haavisto, Vaula
Sovinnot – ikkuna tuomioistuintyön muutokseen. Teoksessa Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät. Toim. Soile Pohjonen. Vantaa 2001, s. 83–119.
Hakalehto, Suvianna
Kuluttajavalituslautakunta kuluttajansuojaviranomaisena. Tutkimus kuluttajavalituslautakunnan toiminnasta ja asiakaskunnasta. Kuluttajatutkimuskeskus. Julkaisuja 14. Helsinki 1992.
Halbhuber, Harald – Hondius, Ewould
Guarantee Funds for Travel Industry: Protection of the Consumer Against the Insolvency of His Organizer/Retailer. Journal of Consumer Policy 1996, s. 305–337.
Halijoki, Juha
Oikeudenkäyntikulut ja niiden jakautuminen. Defensor Legis 2000, s. 205-229.
Halila, Heikki – Hemmo, Mika
Sopimustyypit. Jyväskylä 1996.
Halila, Heikki
Miten tehokkaasti urheilun oikeusturvalautakunnasta saadaan oikeusturvaa? Defensor Legis 1998, s. 9–33.

Halila, Heikki
Urheilun oikeusturvalautakunnan tila ja tulevaisuus. Urheilu ja oikeus. Urheiluoikeuden yhdistyksen jäsenlehti 2002, s. 5–14.
Halila, Leena
Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Vammala 2000.
Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki
Hallintolainkäyttölaki. Jyväskylä 1997 (*Hallberg ym.*).
Hamara, Klaus
Ryhmäkanne hyvä, mutta ongelmallinen. Iltasanomat 8.2.1996.
Harland, David
Group Actions: A Discussion of the Australian Proposals, with Some Other Perspectives from Asia and the Pasific. Teoksessa Group Actions and Consumer Protection. Toim. Thierry Bourgoignie. Bruxelles 1992, s.115–139.
Havansi, Erkki
Oikeudenkäynti ja pakkotäytäntö. Vammala 2000.
Haverinen, Sari
Yhdentymisen vaikutus Suomen kuluttajahallinnon rakenteisiin. Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 11. Helsinki 1994.
HE 42/1973
Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyntiä huoneenvuokra-asioissa koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 8/1977
Hallituksen esitys Eduskunnalle kuluttajansuojalainsäädännöksi.
HE 88/1981
Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintomenettelylaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 13/1982
Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttaja-asiamiehestä annetun lain, markkinatuomioistuimesta annetun lain ja kuluttajavalituslautakunnasta annetun lain 7 §:n muuttamisesta.
HE 56/1984
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta ja eräiksi siihen liittyviksi lainmuutoksiksi.
HE 54/1986
Hallituksen esitys Eduskunnalle potilasvahinkolaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
HE 62/1986
Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi avioliittolain sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
HE 3/1988
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin annetun lain muuttamisesta.
HE 66/1988
Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen käsittäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.
HE 242/1989
Hallituksen esitys Eduskunnalle talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 15/1990
Hallituksen esitys Eduskunnalle riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 104/1990
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 154/1990
Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren pöytäkirjaa ja tuomiota koskevien säännösten uudistamisesta riita-asioissa.
HE 162/1991
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista.
HE 202/1991
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi välimiesmenettelystä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 22/1992
Hallituksen esitys Eduskunnalle tuotevastuuseen sovellettavasta laista tehdyn yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
HE 237/1992
Hallituksen esitys Eduskunnalle valmismatkalaiksi.
HE 295/1992
Hallituksen esitys Eduskunnalle luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 360/1992
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 372/1992
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuluttajavalituslautakunnasta annetun lain 5 ja 6 §:n muuttamisesta.
HE 79/1993
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alioikeusuudistuksen siirtymäsäännöksistä sekä eräiksi muiksi alioikeusuudistuksen voimaanpanoon liittyviksi laeiksi.
HE 191/1993
Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevien säännösten muuttamisesta.
HE 309/1993
Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
HE 13/1994
Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kauppakaaren 10 luvun, kuluttajansuojalain 7 ja 11 luvun ja kuluttajavalituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
HE 14/1994
Hallituksen esitys Eduskunnalle asuntokauppaa koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 32/1994
Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valmismatkaliikkeistä sekä elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n ja tilauslentoverosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.
HE 18/1995
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi asuntokauppalain 8 luvun 1 §:n muuttamisesta.
HE 44/1995
Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden muiden luottolaitostoimintaan liittyvien lakien muuttamisesta.
HE 82/1995
Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 217/1995
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
HE 103/1996
Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 1997.

HE 192/1996
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä annetun lain muuttamisesta ja muuksi kansallisen arvopaperikeskuksen toteuttamista koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 6/1997
Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.
HE 33/1997
Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevien säännösten sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
HE 58/1997
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi asuntokauppalain muuttamisesta.
HE 82/1997
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövahinkovakuutuksesta ja laiksi vakuutussopimuslain 1 §:n muuttamisesta.
HE 132/1997
Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeusapulaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
HE 223/1997
Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
HE 1/1998
Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
HE 15/1998
Hallituksen esitys Eduskunnalle verotuksen oikaisulautakuntaa koskeviksi muutoksiksi verolainsäädäntöön.
HE 30/1998
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
HE 83/1998
Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vakuutusoikeudesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta hallintolainkäyttölain voimaantulon johdosta.
HE 91/1998
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi potilasvahinkolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 103/1998
Hallituksen esitys Eduskunnalle Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia koskevaan yleissopimukseen sekä sen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa koskevaan ensimmäiseen ja toiseen pöytäkirjaan tehdyn yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 105/1998
Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 1999.
HE 107/1998
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäymiskaaren 21 luvun, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 9 luvun 8 ja 9 §:n sekä käräjäoikeuslain 19 §:n muuttamisesta.
HE 140/1998
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kuluttajavirastosta.
HE 189/1998
Hallituksen esitys Eduskunnalle takausta ja vierasvelkapanttausta koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 254/1998
Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslain täydentämiseksi arvopaperimarkkinarikoksia koskevilla säännöksillä.

HE 28/2000
Hallituksen esitys Eduskunnalle arvo-osuusrekisterien keskittämistä arvopaperikeskukseen koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 54/2000
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi potilasvahinkolain 10 a ja 11 §:n muuttamisesta.
HE 80/2000
Hallituksen esitys Eduskunnalle menettämisseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
HE 109/2000
Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2001.
HE 178/2000
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rajat ylittävästä kieltomenettelystä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 31/2001
Hallituksen esitys Eduskunnalle asunto-oikeuksien lakkauttamisesta ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
HE 32/2001
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien riita-asiain valmistelua, pääkäsittelyä sekä hakemusasioiden käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta.
HE 105/2001
Hallituksen esitys Eduskunnalle markkinaoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
HE 138/2001
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnasta.
HE 232/2001
Hallituksen esitys Eduskunnalle viivästyskorkoa koskevan lainsäädännön muuttamisesta.
HE 16/2002
Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi liikennevahinkolautakunnasta ja liikennevakuutuslain muuttamisesta.
HE 72/2002
Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
HE 132/2002
Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2003.
Heinonen, Olavi – Koskinen, Pekka
Johdanto. Teoksessa Rikosoikeus. Toim. Olavi Heinonen. Juva 1999, s. 41–120.
Heiskanen, Veijo
Dispute resolution in international electronic commerce. Journal of international arbitration 1999, s. 29–44.
Heiskanen, Veijo
Online -riidanratkaisumenettely. Defensor Legis 2001, s. 139–143.
Hemmo, Mika
Vahingonkorvausoikeuden oppikirja. Vantaa 2002.
Heuman, Lars
Reklamationsnämnder och försäkringsnämnder. Lund 1980.
Heuman, Lars
Skiljemannarätt. Stockholm 1999.
Hobér, Kaj
Förfarandet i skiljetvister. Teoksessa Förhandlingarna vid det 34:e nordiska juristmötet i Stockholm 21–23 augusti 1996. Del I. Stockholm 1996, s. 467–491.

Hoffmann, Bernd
Consumer Contracts and the 1980 Rome EC Convention on the Law Applicable to Contractual Obligations. Journal of Consumer Policy 1992, s. 365–383.
Hondius, Ewoud
Non-Legislative Means of Consumer Protection: The Dutch Perspective. Journal of Consumer Policy 1984, s.137–156.
Hondius, Ewould – Jacobs, Wendela – Joustra, Carla
Consumer Redress Schemes in Eleven EC Member States. Utrecht 1993 (julkaisematon) (*Hondius ym.*).
Hoppu, Esko
Vakuutusoikeus. Toinen painos. Vammala 1997.
Hov, Jo
Rettergang i sivile saker. Andra utgave. Bergen 1994.
Howells, Geraint – Wilhelmsson, Thomas
EC Consumer Law. Aldershot 1997.
Huls, Nick
Overindebtedness and Overlegalization: Consumer Bankrupty as a Field for Alternative Dispute Resolution. Journal of Consumer Policy 1997, s. 143–159.
Husa, Jaakko
Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden valvojana. Lakimies 2002, s. 352–376.
Huttunen, Kauko
Menettelysäännökset kuluttajansuojalainsäädännössä. Teoksessa Kuluttajansuoja. Vammala 1978, s. 63–75.
Internal Market after 1992
The Internal Market after 1992. Meeting the Challenge. Report to the EEC Commission by the High Level Group on the Operation of Internal Market, presided over by Peter Sutherland. Supplement to European Report n:o 1808, 31.10.1992.
IP/02/381
Consumer Day 2002: Most consumers not yet confident enough to shop cross-border but consumer groups top of the pops finds new survey. Press Release, Brussels 11.3.2002.
Isohanni-Niiranen, Kreettastiina
Tuomarin toisen asteen esteellisyydestä. Defensor Legis 1999, s. 436–457.
Jaakkola, Risto
Avioero 1988. Lainuudistuksen ensimmäinen vuosi. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 94. Helsinki 1989.
Jaatinen, Heikki
Oikeushenkilön rangaistusvastuu. Jyväskylä 2000.
Jaffe, David – Vaughn, Robert
South American Consumer Protection Laws. Den Haag 1996.
Jalanko, Risto
Urheilun oikeusturvalautakunta. Defensor Legis 1995, s. 747–762.
James, Rhoda
Private Ombudsmen and Public Law. Aldershot 1997.
Jarvis, Malcolm
Free Movement of Goods and Services Within the EC. Teoksessa European Business Law. Toim. Geraint Howells. Aldershot 1996, s. 23–54.
Johnson, Earl – Kantor, Valerie – Schwartz, Elizabeth
Outside the Courts: A Survey of Diversion Alternatives in Civil Cases. Denver 1977 (*Johnsson ym.*).

Jokela, Antti
Aineellinen prosessinjohto ja asianosaisten tehtävät riita-asian valmistelussa. Lakimies 1994, s. 139–158.
Jokela, Antti
Oikeudenkäynti I. Jyväskylä 1996.
Jokela, Antti
Uusi hovioikeusmenettely. Hämeenlinna 1998.
Jokela, Antti
Asiantuntijaedustuksesta tuomioistuimen kokoonpanossa. Lakimies 2000, s. 1124–1137.
Jokela, Antti
Oikeudenkäynti II. Saarijärvi 2002 (*Jokela 2000a*).
Jokela, Antti
Riita-asioiden sovittelu ja välimiesmenettely vaihtoehtoisina riidanratkaisumalleina. Teoksessa Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Toim. Veli-Pekka Viljanen. Uusikaupunki 2002, s. 221–236 (*Jokela 2000b*).
Joustra, Carla
Group Actions Act. Consumer Law Journal 1994, Current Survey s. 82.
Joustra, Carla
Publication of annual report of the Institute of Consumer Complaints Tribunals 1994 and the research of the SWOKA. Consumer Law Journal 1995, Current Survey s. 75.
Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti
Eurooppaoikeus. Jyväskylä 2000 (*Joutsamo ym.*).
Juridisk Årbog 2001
Juridisk Årbog 2001. København 2002.
Juutilainen, Gisela
Tuomarin toiminta sovinnon aikaansaamiseksi. Lisensiaatintutkimus. Helsingin yliopisto 1996 (julkaisematon).
Kagerman, Britta
The Swedish National Board for Consumer Complaints. Consumer Law Journal 1999, s. 481–492.
Klami, Hannu Tapani
Luentoja suomalaisesta oikeussosiologiasta. Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja A 27:1981. Turku 1981.
Klami, Hannu Tapani
Tuomioistuinten toiminnan mittaaminen. Defensor Legis 1992, s. 460–474.
Klami, Hannu Tapani
Todistusratkaisu. Saarijärvi 2000.
Kavonius, Petter
Oikeusperiaatekin velvoittaa! Tutkimus oikeusperiaatteen velvoittavuuden ja voimassaolon perusteista. Saarijärvi 2001.
Kaye, Peter
The New Private International Law of Contract of the European Community. Aldershot 1993.
Kiesiläinen, Kari
Tuomarin näkökulma tuomioistuinsovitteluun. Teoksessa Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät. Toim. Soile Pohjonen. Vantaa 2001, s.143–169.
Kivivuori, Antti – Schulten, Gerhard – Sevón, Leif – Tala, Jyrki
Kuluttajansuoja. Helsinki 1978 (*Kivivuori ym.*).
KM 1986:10
Keskushallinnon norminanto. Helsinki 1986.
KM 1988:9
Kuluttajahallintotoimikunnan mietintö. Helsinki 1988.

KM 1989:36
Sijoittajansuoja arvopaperimarkkinoilla. Arvopaperikauppakomitean II osamietintö. Helsinki 1989.

KM 1992:3
Perusoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1992.

KM 2001:9
Toimeentuloturvan muutoksenhaku. Helsinki 2001.

KM 2003:1
Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean välimietintö. Helsinki 2003.

Koktvedgaard, Mogens
The Basic Principles in the Law of Marketing in the Nordic Countries and in the EC. Teoksessa Supervision of Marketing – Nordic and European. Nordiske Seminar- og Arbejdsrapporter 1992:547. Copenhagen 1992, s. 18–27.

KOM (95) 712
Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajien taloudellisten etujen suojaamiseen liittyviä kieltokanteita koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta.

KOM (96) 13
Komission Tiedonanto. Toimintasuunnitelma kuluttajien oikeussuojakeinoista ja kuluttajariita-asioiden ratkaisemisesta sisämarkkinoilla.

KOM (97) 609
Komission Tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Kohti päätösten saamisen ja täytäntöönpanon tehostumista Euroopan unionissa.

KOM (1998) 198
Komission Tiedonanto kuluttajariitojen ratkaisemisesta tuomioistuinten ulkopuolella.

KOM (1999) 348
Ehdotus neuvoston asetukseksi tuomioistuinten toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa.

KOM (2001) 531
Vihreä kirja kuluttajansuojasta Euroopan unionissa.

KOM (2002) 196
Vihreä kirja vaihtoehtoisista riidanratkaisumenettelyistä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa.

KOM (2002) 289
Komission Tiedonanto kuluttajansuojaa Euroopan Unionissa koskevan vihreän kirjan seurannasta.

KOM (2002) 654
Vihreä kirja sopimussuhteisiin sovellettavasta laista tehdyn vuoden 1980 Rooman yleissopimuksen muuntamisesta yhteisön säädökseksi ja uudistamisesta.

Korah, Valentine
EC Competition Law and Practice. Seventh edition. Oxford 2000.

Korpiola, Päivi
Behovet av besiktningsmän och sakkunniga. Teoksessa Konsumenttvister i Norden – framtid och förändring. Nordiske Seminar- og Arbejdsrapporter 1992:528. København 1992, s. 50–51.

Korpiola, Päivi
Lautakunnan henkilökunnan antama neuvonta kuluttajille. Muistio 22.11.1995.

Koskinen, Eeva
Ulkomailta hankitut lääkkeet omalla vastuulla. Vakuutussanomat 7–8/1996, s. 22–23.

Koskinen, Pekka
Rikosoikeus. Teoksessa Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään. Nide 2. Rikos- ja prosessioikeus sekä julkisoikeus. Toim. Pekka Timonen. Jyväskylä 1996, s. 1–128.

Koulu, Risto
Kirjaamisen edellytysten tutkimisesta arvo-osuusjärjestelmässä. Defensor Legis 1992, s. 317–349 (*Koulu 1992a*).
Koulu, Risto
Esineoikeudellisesta tutkimuksesta 1990-luvulla. Teoksessa Uudistuva esineoikeus. Toim. Pekka Tarkela. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja 40. Helsinki 1992, s. 1–10 (*Koulu 1992b*).
Koulu, Risto
Hukkuuko riidanratkaisu sovintoon? Oikeus 1995, s. 24–35.
Koulu, Risto
Täytäntöönpano Luganon ja Brysselin sopimuksen perusteella. Jyväskylä 1996.
Koulu, Risto
Kansainvälisen prosessi- ja insolvenssioikeuden pääpiirteet. Jyväskylä 2001.
KS 2/1992
Tilastotietoja 1991. Kuluttajansuoja 2/1992, s. 10.
KS 2/1993
Ruuhkavuosien jälkeen normaalimäärä valituksia. Kuluttajansuoja 2/1993, s. 11.
KS 2/1996
Kuluttajahallintoa uudistetaan taas. Kuluttajansuoja 2/1996, s. 17.
KS 2/1997
KVL:n kuluttajaneuvonta loppuu ensi vuonna. Kuluttajansuoja 2/1997, s. 26–27.
KS 5/2000
Lautakunnan toimivallalla rajansa. Kuluttajansuoja 5/2000, s. 19–20.
KTM 5/1996
Kuluttajahallinnon uudistaminen. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikunta-raportteja. Helsinki 1996.
KTM 7/2001
Asumisturvatyöryhmän väliraportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikunta-raportteja. Helsinki 2001.
KTM 26/2001
Kuluttajavalituslautakunnan arviointiraportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja. Helsinki 2001.
KTM 12/2002
Kuluttajariitatyöryhmän loppumietintö. Erimielisyyksien ratkaiseminen tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikunta-raportteja. Helsinki 2002.
KTM:n tiedote 10.9.2002
Kuluttajariitatyöryhmä ehdottaa: Asumisturvaa koskevat riidat kuluttajariitalautakunnan ratkaistaviksi. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Tiedote 10.9.2002.
Kulla, Heikki
Hallintomenettelyn perusteet. Viides painos. Jyväskylä 2000.
Kulpakko, Maire
Maksuton oikeudenkäynti vuonna 1996. Oikeusministeriö. Oikeushallinto-osasto. Helsinki 1997.
Kuluttaja-asiamiehen toiminta 1998
Kuluttaja-asiamiehen toiminta 1998.
KVL:n tiedote 31.8.1988
Kuluttajavalituslautakunnan tiedote 31.8.1988.
KVL:n tiedote 28.8.1997
Kuluttajavalituslautakunnan tiedote 28.8.1997.

KVL:n viestinnän periaatteet
Me tiedotamme. Kuluttajavalituslautakunnan viestinnän periaatteet. Kuluttajavalituslautakunta.
Kurkela, Matti – Uoti, Petteri
Välimiesmenettelystä. Jyväskylä 1995.
Kurkela, Matti
Välimiesmenettelylaki. Jyväskylä 1996.
Kuusimäki, Antti
Tavaran virhe ja myyjän virhevastuu käytetyn auton kaupassa. Tutkimus kuluttajavalituslautakunnan antamista ratkaisusuosituksista. Kuluttaja-asiamiehen julkaisu 2/1985.
KVL:n toimintakertomus 1993
Kuluttajavalituslautakunnan toimintakertomus 1993 (julkaisematon)
KVL 1995
Kuluttajavalituslautakunnan toimintatilasto 1995 (julkaisematon)
KVL 1996
Kuluttajavalituslautakunta. Katsaus vuodelta 1996.
KVL 1998
Kuluttajavalituslautakunta. Katsaus vuodelta 1998.
KVL 1999
Kuluttajavalituslautakunta. Katsaus vuodelta 1999.
KVL 2000
Kuluttajavalituslautakunta. Katsaus vuodelta 2000.
KVL 2001
Kuluttajavalituslautakunta. Katsaus vuodelta 2001.
Kyntäjä, Timo – Laitinen, Ahti
Oikeussosiologia. Juva 1983.
Laakso, Seppo
Hallinto-oikeudelliset periaatteet. Encyclopædia Iuridica Fennica. Osa V. Julkisoikeus. Jyväskylä 1997, s. 193–203.
Laffineur, Jacques
The minimum criteria of the European Commission Recommendation of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes. Consumer Law Journal 1999, s. 413–416.
Lahelma, Marjo-Riitta
Mustan listan laatimisperiaatteet. Muistio 19.8.1982
Lahelma, Marjo-Riitta – Aulu, Hannes
Selvitys kuluttajavalituslautakunnan vuonna 1984 antamista päätöksistä, joita ei ole noudatettu taikka joiden noudattamisesta ei ole saatu tietoa. 31.12.1985 (julkaisematon).
Lappalainen, Juha
Vahingonkorvausvaatimuksesta rikosjutussa. Prosessioikeudellinen tutkimus. Vammala 1986.
Lappalainen, Juha
Alioikeusuudistus 1987–1993. Alioikeuksien yhtenäistäminen ja uusi oikeudenkäyntimenettely riita-asioissa. Kolmas painos. Jyväskylä 1994.
Lappalainen, Juha
Siviiliprosessioikeus I. Jyväskylä 1995.
Lappalainen, Juha
Siviiliprosessioikeus II. Jyväskylä 2001.
Lappalainen, Juha
Siviilijutun käsittely käräjäoikeudessa vuoden 2002 uudistuksen mukaan. Helsinki 2002.
Lappi-Seppälä, Tapio
Rangaistukset. Teoksessa Rikosoikeus. Toim. Olavi Heinonen. Juva 1999, s. 121–243.

Last,C.H.W. – Nijgh, Jack
Consumer Tribunals by Sectors of Activity: the Dutch Model. Consumer Law Journal 1999, s. 417–441.
Laukkanen, Sakari
Tuomarin rooli. Prosessioikeudellinen tutkimus tuomarin roolista dispositiivisen riita-asian valmistelussa silmällä pitäen riidan kohteen selvittämistä. Vammala 1995.
Laukkanen, Sakari – Liljenfeldt, Robert
Vaihtoehtoisista riidanratkaisumalleista erityisesti silmällä pitäen tanskalaista tuomioehdotusta. Defensor Legis 1998, s. 947–958.
Laukkanen, Sakari
Keskeiset menettelyperiaatteet siviili- ja rikosasioissa. Teoksessa Oikeus ja oikeudenmukaisuus. Toim. Veli Matti Thure. Joensuu 1999, s. 41–48.
Laurila, Maija
Kilpailuasioiden käsittely viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 18. Helsinki 1995.
Laursen, Sanne – Jacobsen, Christen
Det europæiske selskab. Tidsskrift for Rettsvitenskap 2002, s. 585–615.
LaVM 16/1990
Lakivaliokunnan mietintö n:o 16 hallituksen esityksen johdosta riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.
LaVM 11/1993
Lakivaliokunnan mietintö n:o 11 hallituksen esityksestä laiksi alioikeusuudistusten siirtymäsäännöksiksi sekä eräiksi muiksi alioikeusuudistuksen voimaanpanoon liittyviksi laeiksi.
Leppänen, Tatu
Riita-asian valmistelu todistusaineiston osalta. Vammala 1998.
Leppänen, Tatu
Siviiliprosessin kesto ja kustannukset maailmanlaajuinen ongelma. Lakimiesuutiset 10/1999, s. 21–22.
Leigh, Leonard
The Right to a Fair Trial and the European Convention on Human Rights. Teoksessa The Right to a Fair Trial. Toim. David Weissbrodt ja Rüdiger Wolfrum. Würzburg 1998, s. 645–668.
Leinonen, Timo
Rikossovittelu ja sovittelun typologia. Teoksessa Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Toim. Veli-Pekka Viljanen. Uusikaupunki 2002, s. 237–254.
Leivo, Kirsi – Leivo, Timo
Euroopan yhteisön kilpailuoikeus. Jyväskylä 1997.
Leskinen, Markku
Tuomari vai sovintotuomari? Defensor Legis 2001, s. 1067–1081.
Leskinen, Markku
Käräjäoikeus riidan ratkaisijana. Defensor Legis 2002, s. 630–646.
L'Heureux, Nicole
Effective Consumer Access to Justice: Class Actions. Journal of Consumer Policy 1992, s. 445–461.
Liljenfeldt, Raija – Liljenfeldt, Robert
Sovinnosta riita-asioissa. Defensor Legis 1993, s. 294–307.
Lindblom, Per Henrik
Tes, antites, syntes – perspektiv på processrätten. Svensk Juristtidning 1984, s. 785–800.
Lindblom, Per Henrik
Konsumentmål. Om konsumenters processuella rättskydd. Lund 1985.

Lindblom, Per Henrik
Grupptalan. Det anglo-amerikanska class actioninstitutet ur svenskt perspektiv. Göteborg 1989.
Lindblom, Per Henrik
Grupprättegång – ett lagförslag under debatt. Svensk Juristtidning 1995, s. 269–287.
Lindblom, Per Henrik
Grupptryck mot grupptalan. Svensk Juristtidning 1996, s. 85–107.
Lindell, Bengt
Civilprocessen. Göteborg 1998.
Linna, Tuula
Ulosottorealisoinnista de lege ferenda. Vammala 1987.
Macaulay, Stewart
Elegant Models, Empirical Pictures, and the Complexities of Contract. Law & Society Review 1977, s. 507–528.
Madsen, Palle – Nielsen, Anne-Dorte
Dansk forbrugerret. København 1986.
Maniet, Francoise
The European directive on general product safety of 29 June 1992 and its implementation in the EC Member States. Teoksessa The Implementation Process of EC Directives on Product Safety, Product Liability and Unfair Contract Terms. Toim. Francoise Maniet ja Beata Dunaj. Louvain-la-Neuve 1994, s. 59–79.
Matscher, Franz
The right to a fair trial in the case-law of the organs of the European Convention on Human Rights. Teoksessa The right to a fair trial. Council of Europe. Strasbourg 2000, s. 10–23.
McGee, Andrew
The Single Market in Insurance – Breaking Down the Barriers. Teoksessa European Business Law. Toim. Geraint Howells. Aldershot 1996, s. 223–241.
Micallef, Paul
An Analysis of Consumer Claims Tribunals in Malta with Reference to Other Jurisdictions. Consumer Law Journal 1996:2, s. 13–21.
Michalik, Paul
Justice in Crisis: England and Wales. Teoksessa Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedure. Toim. Adrian Zuckerman. Oxford 1999, s. 117–165.
Micklitz, Hans
Cross-Border Consumer Conflicts – A French-German Experience. Journal of Consumer Policy 1993, s. 411–434.
Midenbäck, Maria-Pia
The European Court of Justice and the Interpretation of Article 30 EC – The Taming of the Tiger. Juridisk Tidskrift 1994–95, s. 972–984.
Mikkola, Juha – Mikkonen, Martti
Uudistunut potilasvahinkolaki. Vantaa 1999.
Misita, Nevenko
Towards Consumer Law Proper – On some aspects of the Brussels and Rome Conventions. Teoksessa Euroopan integraatio ja sosiaalinen sopimusoikeus. Toim. Thomas Wilhelmsson ja Katarina Kaukonen. Helsinki 1993, s. 239–268.
Mulcahy, Linda – Tritter, Jonathan
Rhetoric or Redress? The Place of the Citizen's Charter in the Civil Justice System. Teoksessa Public Sector Reform and the Citizen's Charter. Toim. Chris Willett. London 1996, s. 107–126.

Mäenpää, Olli
Hallinto-oikeus. Juva 1991.
Mäenpää, Olli
Oikeusperiaatteet hallintotoiminnassa – EY-oikeudellisia näkökulmia. Lakimies 1995, s. 1388–1414.
Mäenpää, Olli
Julkisuusperiaate. Helsinki 1999.
Mäenpää, Olli
Hallinto-oikeus. Kolmas painos. Porvoo 2000.
Mäenpää, Olli
Eurooppalainen hallinto-oikeus. Jyväskylä 2001.
Mäenpää, Olli
Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki 2002.
Möller, Gustav
Välimiesmenettelyn perusteet. Helsinki 1997.
Nader, Laura
Alternatives to the American Judicial System. Teoksessa No Access to Law. Alternatives to the American Judicial System. Toim. Laura Nader. New York 1980, s. 3–56.
Neimala, Antti
Ryhmäkannelain haittoja ei voi välttää. Helsingin Sanomat 25.7.1997.
NEK 1985:2
Konsumentrådgivningen i de nordiska länderna. En förstudie. Nordisk Embetsmannskomité for konsumentspørsmål. Rapport 1985:2.
Nielsen, Peter
International privat- og procesret. København 1997.
Niemi-Kiesiläinen, Johanna
Luonnollisen henkilön velkavastuu insolvenssioikeudessa. Vammala 1995.
NOU 1974:13
Behandlingen av forbrukerkøpstvister. Orkanger 1974.
NOU 1987:18
Forenkling av rettsregler og rettslig regulering. Oslo 1987.
NOU 2001:32
Rett på sak. Oslo 2001.
Nousiainen, Kevät
Tuomioistuimet ja oikeusturva. Lakimies 1995, s. 55–68.
NSA 1992:528
Konsumenttvister i Norden – framtid och förändring. Nordiske Seminar- og Arbejdsrapporter 1992:528. København 1992.
Oikeustilastollinen vuosikirja 1993
Oikeustilastollinen vuosikirja 1993. Tilastokeskus. Helsinki 1994.
Oikeustilastollinen vuosikirja 1995
Oikeustilastollinen vuosikirja 1995. Tilastokeskus. Helsinki 1996.
Oikeustilastollinen vuosikirja 1997
Oikeustilastollinen vuosikirja 1997. Tilastokeskus. Helsinki 1998.
Oikeustilastollinen vuosikirja 1998
Oikeustilastollinen vuosikirja 1998. Tilastokeskus. Helsinki 1999.
Oikeustilastollinen vuosikirja 1999
Oikeustilastollinen vuosikirja 1999. Tilastokeskus. Helsinki 2000.
Oikeustilastollinen vuosikirja 2000
Oikeustilastollinen vuosikirja 2000. Tilastokeskus. Helsinki 2001.

Oikeustilastollinen vuosikirja 2002
Oikeustilastollinen vuosikirja 2002. Tilastokeskus. Helsinki 2002.
OikM 2001
Oikeusministeriön hallinnonalan toimintakertomus 2001. Http://www.om.fi/14263.htm.
Ojala, Martti
Eräitä kurinpidollista menettelyä ja palkkioriita-asian välimiesmenettelyä koskevia näkökohtia. Defensor Legis 1999, s. 659–682.
OLJ 12/1974
Ehdotus kuluttajansuojalainsäädännöksi. Oikeusministeriön lainsäädäntöosasto. Helsinki 1974.
OLJ 2/1976
Oikeudenkäyntimenettelyn ja tuomioistuinlaitoksen uudistamisesta. Helsinki 1976.
OLJ 2/1979
Ehdotus lääkevahinkolaiksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto. Helsinki 1979.
OLJ 6/1980
Alioikeuksien yhtenäistäminen ja oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen suunnitteluperusteista. Helsinki 1980.
OLJ 9/1988
Ehdotus kuluttajansuojalain muuttamisesta. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu. Helsinki 1988.
OLJ 3/1992
Ryhmäkanne. Perusselvitys käyttömahdollisuuksista Suomen oikeusjärjestelmässä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu. Helsinki 1992.
OLJ 2/1993
Perusoikeustyöryhmä 1992 mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu. Helsinki 1992.
OLJ 2/1994
Hallintolainkäyttölaki. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotus. Helsinki 1994.
OLJ 1/1995
Ehdotus ryhmäkannelaiksi. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu. Helsinki 1995
OLJ 3/1997
Ryhmäkannelaki. Työryhmän 1996 mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu. Helsinki 1997.
OLJ 2/2000
Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Helsinki 2000.
OLJ 4/2000
Riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn kehittäminen. Helsinki 2000.
Olsson, Bengt – Kvart, Johan
Lagen om skiljeförfarande. En kommentar. Stockholm 2000.
OM 2002:5
Asianajajien ammatillisen valvonnan kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:5. Helsinki 2002.
Ot.prp.nr.55 (1976–77)
Om lov om behandlingar av forbrukerkjøpstvister.
Ovaskainen, Seppo
Väittämistaakasta siviiliprosessissa. Helsinki 1989.
Pakarinen, Mika
Ryhmäkanteet Yhdysvalloissa. Defensor Legis 1995, s. 1004–1016.

Paukku, Veli-Pekka
EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalasta uusimman oikeuskäytännön perusteella. Lakimies 1995, s. 1535–1548.
Pedersen, Hugo
Lov om Forbrugerklagenævnet. Tønder 1982.
Pellonpää, Matti
Euroopan ihmisoikeussopimus. Jyväskylä 1991.
Pellonpää, Matti
Euroopan ihmisoikeussopimus. Kolmas painos. Jyväskylä 2000.
Peltonen, Jukka
Oikeussuojan toimivuus, riittävyys ja kehittämistarpeet. Suomen Lakimiesliiton XXXVII lakimiespäivän pöytäkirja 5.10.2001. Helsinki 2001, s. 33–44.
Philip, Allan
Europæisk International Privat- og Procesret. Randers 1994.
Plender, Richard
The European Contracts Convention. London 1991.
Potilasvahinkolakityöryhmän muistio
Potilasvahinkolakityöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1997:14. Helsinki 1997.
Prop. 1979/80: 114
Regeringens proposition om verksamheten vid allmänna reklamationsnämnden.
Prop. 1986/87:89
Regeringens proposition om ett reformerat tingsrättsförfarande.
Prop. 1994/95:123
Regeringens proposition. Ny marknadsföringslag.
Prop. 2001/02:107
Regeringens proposition. Lag om grupprättegång.
Pulkkinen, Kimmo
Yleisten tuomioistuinten toiminta Suomessa ja Ruotsissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 84. Helsinki 1987.
Pålsson, Lennart
Bryssel- och Luganokonventionerna. Stockholm 1995.
Pålsson, Lennart
Romkonventionen. Tillämplig lag för avtalsförpliktelser. Stockholm 1998.
Pöyhönen, Juha
Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Vammala 1988.
Ramsay, Ian
Small Claims Courts in Canada: A Socio-Legal Appraisal. Teoksessa Small Claims Courts. A Comparative Study. Toim. Christopher Whelan. Oxford 1990, s. 25–48.
Rapport 1995/96:5
Att reklamera – en fråga om rätt. Studie av konsumenternas kontakter med kommunernas konsumentvägledare i reklamationsärenden. Konsumentverket. Stockholm 1995.
Rautio, Ilkka
Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Teoksessa Rikosoikeus. Toim. Olavi Heinonen. Juva 1999, s. 885–926.
Reich, Norbert – Micklitz, Hans
Consumer legislation in the EC countries : a comparative analysis. New York 1980.
Rekaiti,Pamaria – Van den Bergh,Roger
Cooling-Off Periods in the Consumer Laws of the EC Member States. A Comparative Law and Economics Approach. Journal of Consumer Policy 2000, s. 371–407.

Rissanen, Kirsti – Tiili, Virpi – Mäkinen, Pentti
Markkinaoikeuden perusteet. Jyväskylä 1990 (*Rissanen ym.*).

Ross, Laurence
Insurance Claims Complaints: A Private Appeals Procedure. Law and Society Review 1975, s.275–292.

Rott, Peter
The Protection of Consumers' Interests After the Implementation of the EC Injunctions Directive Into German and English Law. Journal of Consumer Policy 2001, s. 401–442.

Routamo, Eero – Ståhlberg, Pauli
Suomen vahingonkorvausoikeus. Neljäs painos. Jyväskylä 2000.

Saltorp, Bente
Besiktningsmän och sakkunniga. Teoksessa Konsumenttvister i Norden – framtid och förändring. Nordiske Seminar- og Arbejdsrapporter 1992:528. København 1992, s. 44–49.

Saltorp, Bente
Situationen i Forbrugerklagenævnet og omkring de godkendte private ankenævn. Teoksessa Småsagsbehandling i klagenævnsregi. TemaNord 1995:642. København 1995, s. 15–19.

Sandeberg, Catarina
Grupprättegång – ett kompletterande rättegångsförfarande. Svensk Juristtidning 2002, s. 782–815.

Saraviita, Ilkka
Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Jyväskylä 2000.

Schrag, Philip
Consumer Rights. Teoksessa Consumerism. Search for the Consumer Interest. Toim. David Aaker ja George Day. New York 1974, s. 361–371.

SEC (2000) 405
Komission valmisteluasiakirja: Tuomioistuinten ulkopuolisten elinten eurooppalaisen verkoston perustaminen.

Siitari-Vanne, Eija
Keskeiset menettelyperiaatteet hallintolainkäytössä. Teoksessa Oikeus ja oikeudenmukaisuus. Toim. Veli Matti Thure. Joensuu 1999, s. 49–61.

Silvennoinen, Anneli
Kuluttajansuojauudistuksen vaikutuksista kuluttajan asemaan valittajana. Tutkielma. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1984.

Simonen, Irja
Käytetyn auton kauppaa koskevista valituksista kuluttajavalituslautakunnassa. Defensor Legis 1982, s. 511–533.

Simonen, Irja
Asuntokauppariidat. Kuluttajavalituslautakunnan ratkaisuja asuntokauppariitoihin 1/1998 – 6/2000. Helsinki 2000.

Sinkko, Anne
Riita-asioiden sovinnot käräjäoikeuksissa. Defensor Legis 2000, s. 36–50.

Sjöblom, Petri
Kuluttajavalituslautakunnan ratkaisut yleisissä tuomioistuimissa. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Kauppaosasto. Monisteita 37/1996.

Skaudal, Erik
Handling of Consumer Complaints outside the Court System. Teoksessa Access to Justice for Consumers in EFTA Countries. EFTA 1991, s. 17–20.

Sorto, Anna
Oikeusturvan saatavuus Euroopan yhteisön oikeusjärjestelmässä Natura 2000 -verkostoa muodostettaessa. Ympäristöjuridiikka 2002, s. 8–41.

SOU 1978:40
Tvistlösning på konsumentområdet. Betänkande av reklamationsutredningen. Stockholm 1978.
SOU 1982:26
Översyn av rättegångsbalken I. Processen i tingsrätt. Del B. Stockholm 1982.
SOU 1994:14
Konsumentpolitik i en ny tid. Konsumentpolitiska kommittens betänkande. Stockholm 1994.
SOU 1985:32
Hushållning för välfärd. Den framtida konsumentpolitikens inriktning. Betänkande av konsumentpolitiska kommittén. Stockholm 1985.
SOU 1993:59
Ny marknadsföringslag. Stockholm 1993.
SOU 1994:151
Grupprättegång. Del A-C. Uppsala ja Malmö 1994.
SOU 1998:78
Regelförenkling för framtiden. Stockholm 1998.
Stauder, Bernd – Feldges, Joachim – Mülbert, Peter
Consumer Protection in Switzerland by Means of "Soft Law"- Practices and Perspectives. Journal of Consumer Policy 1984, s. 231–252 (*Stauder ym.*).
Stiglitz, Gabriel
Consumer Law in Argentina and the Mercosur. Journal of Consumer Policy 1994, s. 459–469.
Storskrubb, Eva
Några drag i den nya engelska civilprocessen.Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 2000, s. 391–407.
STM 1996:9
Vakuutusturvan takuujärjestelmätyöryhmän loppumuistio: vapaaehtoiset vakuutukset. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita. Helsinki 1996.
Tala, Jyrki
Miten kansalainen voi päästä oikeuksiinsa? Suomen Lakimiesliiton XXVIII lakimiespäivien pöytäkirja 2.12.1983. Forssa 1984, s. 73–82.
Teittinen, Sampo
Kuluttajaneuvonta ja kuluttajien valitukset. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 158. Helsinki 1999.
Teittinen, Sampo
Kuluttajansuoja. Teoksessa Oikeusolot 2000. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeusongelmiin. Toim. Marjukka Litmala. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2000, s. 343–368.
TemaNord 1995:642
Småsagsbehandling i klagenævnsregi. Nordisk Ministerråd. København 1995.
TemaNord 1998:572
Nye utfordringer i klagesaksbehandlingen. Fra et nordisk seminar på Lillehammer den 5.–7. mars 1997. København 1998.
TemaNord 2000:601
Out-of-Court Dispute Resolution. A Description of the Systems in the Nordic Countries and Spain. Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2000.
Thornlund, Anitha
Behovet av besiktningsmän och sakkunniga. Teoksessa Konsumenttvister i Norden – framtid och förändring. Nordiske Seminar- og Arbejdsrapporter 1992:528. København 1992, s. 52–55.
Tiili, Virpi
Harhaanjohtava mainonta. Vammala 1979.

Tiitinen, Kari-Pekka – Ruponen, Ilkka
Työriitojen sovittelu. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Helsinki 1998.
Tikkanen, Sirpa
Oikeuspaikkasäännökset riita-asioissa de lege ferenda. Defensor Legis 1996, s. 724–738.
Tikkanen, Sirpa
Yksinomainen toimivalta kiinteistöä koskevissa asioissa Brysselin ja Luganon yleissopimuksen mukaan. Defensor Legis 1997, s. 880–902.
Tirkkonen, Tauno
Suomen siviiliprosessioikeus I. Toinen painos. Porvoo 1974.
Tirkkonen, Tauno
Suomen siviiliprosessioikeus II. Toinen painos. Porvoo 1977.
Tolonen, Hannu
Säännöt, periaatteet ja tavoitteet. Oikeustiede Jurisprudentia XXII. Vammala 1989, s. 333–381.
Tuomioistuimet 2000-luvulle
Tuomioistuimet 2000-luvulle. Ajatuksia ja ideoita kehittämisvaihtoehdoista. Oikeusministeriö. Kehitysyksikkö. Helsinki 1998.
Tuomioistuinten toiminta 1985
Tuomioistuinten toiminta 1985. Tilastokeskus. Helsinki 1987.
Tuomioistuinten toiminta 1990
Tuomioistuinten toiminta 1990. Tilastokeskus. Helsinki 1992.
Tuomioistuinten tulosohjaustyöryhmän mietintö
Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa. Tuomioistuinten tulosohjaustyöryhmän mietintö 17.12.1998. Oikeusministeriö. Helsinki 1998.
Tuomioja, Marja-Helena
Kuluttajavalituslautakunnan asiakas vuonna 1979. Kuluttajaneuvoston julkaisu 2/1981. Helsinki 1981.
Tuori, Kaarlo
Perusoikeudet hallinnossa. Teoksessa Perusoikeudet. Toim. Pekka Hallberg. Juva 1999, s. 721–730.
Tuori, Kaarlo
Sosiaalioikeus. Toinen painos. Porvoo 2000.
Turunen, Santtu
Ehdolliset palkkiot – keino madaltaa prosessikynnystä? Defensor legis 2000, s. 606–624.
U 15/1996
Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kieltokanteet).
U 87/2001
Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (myynninedistäminen sisämarkkinoilla).
Uecker, Rolf
Effektivisering av sivilprosessen i Tyskland – relasjonsmetoden og begrensning av muntlighetsprinsippet. Lov og Rett 2001, s. 357–363.
Valtion tilinpäätös 1996
Valtion tilinpäätös liitteineen vuodelta 1996. Valtiokonttori. Helsinki 1997.
Valtion tilinpäätösasiakirja 2001
Valtion tilinpäätösasiakirja 2001. Valtiokonttori. Helsinki 2002.
van Dijk,P – van Hoof, G.J.H
Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Third edition. The Hague 1998.

Viitanen, Klaus
Kuluttajaneuvojat kuluttajariitojen sovittelijoina. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 80. Helsinki 1986.

Viitanen, Klaus
Elinkeinotoiminnan sääntelystä ja sen vaihtoehdoista. Teoksessa Elinkeinovapaus ja alakohtainen sääntely. Toim. Tiina Hermunen. Helsinki 1989, s. 277–300.

Viitanen, Klaus
Reklamaatio- ja sovittelumenettely kuluttajavalitusten ratkaisukeinona. Kauppaoikeudellinen lisensiaattitutkimus. Helsingin yliopisto 1990 (julkaisematon).

Viitanen, Klaus
Kuluttajien oikeuksien toteutuminen ja Euroopan yhteisö. Teoksessa Euroopan integraatio ja sosiaalinen sopimusoikeus. Toim. Thomas Wilhelmsson ja Katarina Kaukonen. Helsinki 1993, s. 437–476 (*Viitanen 1993a*).

Viitanen, Klaus
Kuluttajavalistus. Encyclopædia Iuridica Fennica. Osa I. Varallisuus- ja yritysoikeus. Jyväskylä 1994, s. 384–386 (*Viitanen 1993b*).

Viitanen, Klaus
Consumer Redress. Consumer Law Journal 1995, s. 6–15.

Viitanen, Klaus
The Scandinavian Public Complaint Boards. Consumer Law Journal 1996, s. 118–126 (*Viitanen 1996a*).

Viitanen, Klaus
Consumers' Access to Justice in Cross-Border Consumer Problems. Teoksessa European Community Consumer Law. Louvain-la-Neuve 1996, s. 41–57 (*Viitanen 1996b*).

Viitanen, Klaus
Group Action in the Baltic States. Journal of Consumer Policy 1997, s. 353–370 (*Viitanen 1997a*).

Viitanen, Klaus
Access to Justice in International Consumer Problems. Teoksessa Community Law in Practice. Toim. Wolfgang Heusel. Trier 1997, s. 197–226 (*Viitanen 1997b*).

Viitanen, Klaus
Yksityistäminen ja kuluttajien oikeuksien toteutuminen. Teoksessa Pieniä kertomuksia hyvinvointivaltion siviilioikeudesta. Vantaa 2000, s. 177–202 (*Viitanen 2000a*).

Viitanen, Klaus
The Baltic Model for the Settlement of Consumer Disputes. Journal of Consumer Policy 2000, s. 315–339 (*Viitanen 2000b*).

Viitanen, Klaus
Lautakunnallistuminen oikeudellisena ilmiönä. Teoksessa Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät. Toim. Soile Pohjonen. Vantaa 2001, s. 231–258.

Viljanen, Veli-Pekka
Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Perusoikeudet. Toim. Pekka Hallberg. Juva 1999, s. 111–156.

Virolainen, Jyrki
Alioikeusuudistus I. Käräjäoikeus ja siviiliprosessin muutokset. Rovaniemi 1991.

Virolainen, Jyrki
Materiaalinen prosessinjohto. Helsinki 1988.

Virolainen, Jyrki
Lainkäyttö. Oikeudenkäynnin perusteet ja lainkäyttöelimet siviili- ja rikosprosessissa. Jyväskylä 1995.

Virolainen, Jyrki
Hovioikeusprosessi jälleen uudistuksen kohteena. Defensor Legis 2000, s. 425–439.

VVM 29:1999
Asioiden käsittelyajoista valtionhallinnossa. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1999.
Wallin, Carl-Henrik
Markkinavalvonnan järjestäminen Suomessa. Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 1. Helsinki 1991.
Walamies, Juhani
Tuomioistuimen yleistoimivalta siviiliprosessissa. Vammala 1982.
Weissbrodt, David
The Right to a Fair Trial. The Hague 2001.
Willging, Thomas – Hooper, Laural – Niemic, Robert
Empirical Study of Class Actions in Four Federal District Courts: Final Report to the Advisory Committee on Civil Rules. Federal Judicial Center 1996. Http://www.fjc.gov/CIVILLIT/rule23/rule23.pdf.
Whelan, Christopher
Small Claims Courts: Heritage and Adjustment. Teoksessa Small Claims Courts. A Comparative Study. Toim. Christopher Whelan. Oxford 1990, s. 207–234.
Wilhelmsson, Thomas
Om styrning av försäkringsvillkor. En rättsvetenskaplig studie angående avtalsfriheten vid frivillig skadeförsäkring. Vammala 1977.
Wilhelmsson, Thomas
Vakiosopimus. Sopimussidonnaisuudesta ja kohtuuttomista sopimusehdoista. Vammala 1985.
Wilhelmsson, Thomas
Konsumentskyddet i Finland. Helsingfors 1989.
Wilhelmsson, Thomas
Suomen kuluttajansuojajärjestelmä. Yleinen osa. Vammala 1991.
Wilhelmsson, Thomas – Rudanko, Matti
Tuotevastuu. Suomalaista EY-oikeutta. Jyväskylä 1991.
Wilhelmsson, Thomas
Vakiosopimus. Sopimussidonnaisuudesta ja kohtuuttomista sopimusehdoista. Toinen painos. Tampere 1995.
Wilhelmsson, Thomas
Administrative Procedures for the Control of Marketing Practices – Theoretical Rationale and Perspectives. Teoksessa Twelwe Essays on Consumer Law and Policy. Toim. Tuuli Junkkari. Helsinki 1996, s. 142–163.
Wilhelmsson,Thomas – Sevón, Leif – Koskelo, Pauliine
Kauppalain pääkohdat. Neljäs painos. Jyväskylä 1998 (*Wilhelmsson ym.*).
Yleinen oikeusaputoiminta vuonna 1998
Yleinen oikeusaputoiminta vuonna 1998. Oikeusministeriö. Oikeushallinto-osasto. Helsinki 1999.
Yngvesson, Barbara – Hennessey, Paul
Small Claims, Complex Disputes. Law and Society Review 1975, s. 220–274.
Zuckerman, Adrian
Justice in Crisis: Comparative Dimensions of Civil Procedure. Teoksessa Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedure. Toim. Adrian Zuckerman. Oxford 1999, s. 3–51.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

PeVL 1/1994 s. 144, 507
PeVL 7/1994 s. 144, 507, 509
PeVL 15/1994 s. 507
PeVL 19/1996 s. 507
PeVL 47/1996 s. 507

EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Cassis de Dijon C-120/78, ECR 1979, s. 649 s. 92
Dassonville C-8/74, ECR 1974, s. 837 s. 92
DeAgostini C-34/95, Kok. 1997, s. I-3843 s. 96, 101
Keck C-267/91, ECR 1993, s. I-6097 s. 93
Schindler C-275/92, ECR 1994, s. I-1039 s. 93
Säger v. Dennemeyer C-76/90, ECR 1991, s. I-4221 s. 93
Van Binsbergen C-33/74, ECR 1974, s. 1299 s. 93
Webb C-279/80, ECR 1981, s. 3305 s. 93

EIS:n oikeuskäytäntö

Airey v. Irlanti, 9.10.1979, A 32 s. 149
Landsborger v. Ruotsi, 22.6.1989, A 155 s. 374
Le Compte, Van Leuven ja De Meyere, 23.6.1981, A 43 s. 518
Schuler-Zgraggen v. Sveitsi, 24.6.1993, A 263 s. 520

Muu oikeus- ja viranomaiskäytäntö

KKO 1991:91 s. 246
KKO 1995:111 s. 472
Itä-Suomen hovioikeuden tuomio, n:o 502, drno S 92/362, 11.3.1993 s. 472
Enon kihlakunnanoikeuden päätös, S 92/17, 16.4.1992 s. 472

MD 1978:13 s. 487
MT 1987:13 s. 103s

ApulOKA:n ratkaisu, n:o 2463/86 s. 471
ApulOKA:n ratkaisu, n:o 2464/86 s. 471
EOA:n päätös, n:o 1152/4/85 s. 471

KA:n kannanotto, drno 85/42/3252 s. 192
KA:n kannanotto, drno 90/43/1207 s. 192

Kuluttajavalituslautakunnan ratkaisut

Drno 81/32/19 s. 249
Drno 81/37/3505 s. 249
Drno 85/37/110 s. 207

Drno 85/34/1802	s. 206
Drno 85/37/2402	s. 248
Drno 85/33/3497	s. 142
Drno 85/72/3706	s. 469–470 (lausunto EOA:lle)
Drno 85/37/4155	s. 192
Drno 86/34/210	s. 205
Drno 86/33/1555	s. 205
Drno 86/35/1873	s. 206
Drno 86/38/2782	s. 192
Drno 86/38/3776	s. 192
Drno 87/34/3612	s. 249
Drno 88/38/2006	s. 192
Drno 88/37/4077	s. 204
Drno 89/37/145	s. 250
Drno 89/37/476	s. 204
Drno 89/37/771	s. 204
Drno 89/31/3729	s. 253
Drno 89/37/3738	s. 204
Drno 92/32/248	s. 250
Drno 92/31/2036	s. 249
Drno 92/38/2574	s. 247
Drno 93/37/654	s. 253
Drno 93/32/928	s. 249
Drno 93/37/1817	s. 247
Drno 93/38/1934	s. 193
Drno 94/31/414	s. 249, 253
Drno 94/37/515	s. 253
Drno 94/34/689	s. 193
Drno 94/39/690	s. 249, 253
Drno 94/38/1469	s. 247
Drno 94/36/2379	s. 202
Drno 95/35/1066	s. 193
Drno 95/39/1765	s. 193
Drno 96/34/224	s. 247
Drno 96/35/1124	s. 268
Drno 96/33/1346	s. 247
Drno 96/33/1369	s. 411
Drno 96/35/198	s. 459
Drno 96/35/1543	s. 459
Drno 96/35/1549	s. 221
Drno 96/35/1792	s. 218
Drno 96/35/2041	s. 218
Drno 96/35/2203	s. 459
Drno 96/35/2278	s. 221
Drno 96/35/2321	s. 203
Drno 96/81/2316	s. 412
Drno 96/35/2461	s. 459
Drno 96/35/2471	s. 459
Drno 96/39/2572	s. 247, 249

Drno 97/35/127 s. 268
Drno 97/38/303 s. 193
Drno 97/81/977 s. 407
Drno 97/35/1008 s. 219
Drno 97/81/1025 s. 412
Drno 97/37/1323 s. 253
Drno 97/81/1329 s. 407
Drno 97/81/1440 s. 412
Drno 97/81/1749 s. 413
Drno 97/35/2091 s. 207
Drno 97/35/2301 s. 223
Drno 97/35/2617 s. 221
Drno 97/35/2752 s. 193
Drno 97/35/2772 s. 249
Drno 98/35/720 s. 223
Drno 98/32/1154 s. 411
Drno 98/81/2200 s. 274, 412
Drno 98/38/2874 s. 193
Drno 99/81/234 s. 274
Drno 99/81/767 s. 204
Drno 99/80/1001 s. 218
Drno 99/81/1444 s. 413

Lyhenteet

ADR	=	alternative dispute resolution
ADR-elin	=	tuomioistuinten ulkopuolinen riidanratkaisuelin
ADR-suositus	=	Komission suositus 98/257/EY tuomioistuinten ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin sovellettavista periaatteista
AOL	=	laki arvo-osuusjärjestelmästä (826/1991)
ApulOKA	=	apulaisoikeuskansleri
ARN	=	Allmänna reklamationsnämnden
AsKL	=	asuntokauppalaki (843/1994)
ATL	=	laki arvo-osuustileistä (827/1991)
EEJ-verkosto	=	tuomioistuinten ulkopuolisten elinten eurooppalainen verkosto
EFTA	=	Euroopan vapaakauppa-alue
EIS	=	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	=	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	=	eduskunnan oikeusasiamies
ETA	=	Euroopan talousalue
EU	=	Euroopan unioni
EY	=	Euroopan yhteisö
EY-tuomioistuin	=	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
FIN-verkosto	=	rahoitusalan palveluita koskevia riitoja käsittelevä tuomioistuinten ulkopuolisten elinten eurooppalainen verkosto
FKN	=	Forbrugerklagenævnet
FKUV-tietokanta	=	FINLEX-tietokantaan aiemmin kuulunut KA:n ja KVL:n ennakkopäätösrekisteri
FTU	=	Forbrukertvistutvalget
HL	=	hallintolaki (hyväksytty 17.2.2003)
HLL	=	hallintolainkäyttölaki (586/1996)
HMenL	=	hallintomenettelylaki (598/1982)
KA	=	kuluttaja-asiamies
KSL	=	kuluttajansuojalaki (38/1978)
KTK	=	kuluttajatutkimuskeskus
KTM	=	kauppa- ja teollisuusministeriö
KTMp	=	kauppa- ja teollisuusministeriön päätös
KVL	=	kuluttajavalituslautakunta
KVLA	=	asetus kuluttajavalituslautakunnasta (533/1978)
KVLL	=	laki kuluttajavalituslautakunnasta (42/1978)
KVLT	=	kuluttajavalituslautakunnan työjärjestys
KvSopL	=	laki kansainvälisluonteisiin sopimuksiin sovellettavasta laista (466/1988)
KUDI	=	kuluttajaviranomaisten ja kuluttajavalituslautakunnan ATK-pohjainen diario-rekisteri
MD	=	Ruotsin markkinatuomioistuin
MT	=	markkinatuomioistuin
OECD	=	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö

OikM	=	oikeusministeriö
OK	=	oikeudenkäymiskaari
PeVL	=	perustuslakivaliokunta
PL	=	perustuslaki (731/1999)
RL	=	rikoslaki 19.12.1889/39
SopMenL	=	laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (1061/1978)
TSKL	=	laki oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin (656/1967)
VML	=	laki välimiesmenettelystä (967/1992)
VNp	=	valtioneuvoston päätös

I
KULUTTAJIEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISESTA

1. Johdanto

Aineellisoikeudellisen lainsäädännön perusteella luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille syntyy erilaisia oikeuksia. Oikeuksien toteutumisella tarkoitetaan yksinkertaisesti sitä, kuinka nuo aineelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Sillä on toisinaan tarkoitettu myös lainsäädännön tarjoamien oikeuksien ja reaalitodellisuuden välistä eroa.[1] Tämä määritelmä sisältää kuitenkin oletuksen siitä, että oikeuksien toteutuminen olisi aina vajavaista. Kysymys oikeuksien toteutumisesta on erittäin keskeinen aineellisen sääntelyn legitimiteetin kannalta, sillä mikäli oikeuksien toteutuminen osoittautuu säännönmukaisesti vajavaiseksi, vie se pohjaa ajattelulta, jonka mukaan yhteiskunnallisia ongelmia voidaan ratkaista lainsäädännön avulla. Oikeuksien toteutumista koskevan tutkimuksen, joka meilläkin tunnetaan yleensä paremmin englanninkielisellä nimellään *access to justice* -tutkimus, kohteena ovat juuri kansalaisten oikeuksien toteutumisaste, oikeuksien toteutumisen erilaiset esteet sekä erilaiset lainsäädännölliset tai muut keinot noiden esteiden poistamiseksi ja oikeuksien toteutumisen edistämiseksi.

Oikeuksien toteutumista koskeva oikeustieteellinen tutkimus on verraten nuori ilmiö. Ehkä toistaiseksi tärkeimpänä merkkipaaluna tältä osin voidaan pitää Italiassa, Firenzen yliopistossa italialaisen professorin *Mauro Cappellettin* johdolla 1970-luvulla suoritettua laajaa, oikeusvertailevaa tutkimusprojektia, joka tulosten pohjalta julkaistiin moniosainen Access to Justice- teossarja. Projektissa tarkasteltiin oikeuksien toteutumiseen liittyviä ongelmia eri valtioissa sekä erilaisia keinoja, joilla oikeuksien toteutumista oli pyritty näissä edistämään.[2] Suomessa kiinnostus oikeuksien tosiasiallista toteutumista kohtaan alkoi varsinaisesti herätä vasta 1990-luvulla. Yhtenä keskeisenä syynä kiinnostuksen heräämiseen voidaan pitää alioikeuksien vuoden 1993 menettelyuudistuksen jälkeen tapahtunutta varsin selvää taloudellisen prosessikynnyksen nousua, jonka on katsottu heikentäneen erityisesti yksityishenkilöiden mahdollisuuksia toteuttaa oikeuksiaan riitatilanteissa.[3]

Aineelliset oikeudet, joiden toteutuminen on access to justice -tutkimuksen mielenkiinnon kohteena, voivat olla ensinnäkin yksilöllisiä. *Yksilölliset oikeudet* luovat oikeuksia nimenomaan yksittäisille henkilöille. He voivat esittää niiden perusteella omissa nimissään vaatimuksia, joiden toteuttaminen edellyttää joltain toiselta henkilöltä tietynlaista käyttäytymistä. Yksilölliset oikeudet

---

[1] Ks. *COM (93) 576* s. 5

[2] Ks. *Cappelletti (toim.)* Access to Justice, osat I–IV.

[3] Tästä keskustelusta ks. esim. *Ervasti 1999* s. 640–658 ja *Peltonen 2001* s. 39–44.

voivat ensinnäkin perustua suoraan lakiin. Tällaisia oikeuksia ovat esimerkiksi kansalaisen oikeus kansaneläkkeeseen tiettyjen ehtojen täyttyessä. Toiseksi yksilölliset oikeudet voivat perustua jonkun toisen henkilön kanssa tehtyyn sopimukseen. Yksityisoikeudellinen järjestelmä rakentuu hyvin pitkälle sen varaan, että henkilöt voivat sopia keskinäisistä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan nimenomaan sopimusten avulla. Oikeusjärjestyksen tehtäväksi jää tällöin tarjota oikeudelliset puitteet tälle toiminnalle sopimusten syntyä ja pätevyyttä sekä sopimusrikkomuksia ja niiden seuraamuksia koskevan sääntelyn avulla. Henkilöt voivat sopia sellaisista asioista, joista oikeusjärjestys sisältää ainoastaan tahdonvaltaisia säännöksiä tai jotka jäävät kokonaan oikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle. Oikeussäännösten ja sopimuksen välisestä läheisestä vuorovaikutuksesta ja tehtävien jaosta johtuen on luonnollista, että oikeuksien toteutumista koskeva tutkimus on kiinnostunut myös siitä, miten myös sopimuksiin, eikä pelkästään lakiin perustuvat oikeudet käytännössä toteutuvat.

Toiseksi aineelliset oikeudet voivat olla luonteeltaan kollektiivisia. *Kollektiivisten oikeuksien* avulla pyritään suojaamaan samanaikaisesti joko kaikkia kansalaisia tai jotain tätä suppeampaa ryhmää. Perinteisen käsityksen mukaan yksittäisellä henkilöllä ei ole kollektiivisia oikeuksia loukattaessa oikeutta vaatia hyvitystä itselleen tai omissa nimissään vaatia toista henkilöä lopettamaan kollektiivisten oikeuksien loukkaamisen, vaan tämä jälkimmäinen oikeus on ainoastaan sääntelyn valvontaan määrätyllä viranomaisella ja mahdollisesti joillain intressijärjestöillä. Esimerkkejä kollektiivisista oikeuksista ovat oikeus puhtaaseen ympäristöön sekä kuluttajaoikeuden osalta oikeudet totuudenmukaiseen markkinointiin ja turvallisiin kulutushyödykkeisiin.

Oikeussäännösten jaottelu yksilöllisiä tai kollektiivisia oikeuksia sisältäviin voi olla käytännössä vaikeata niiden sisältäessä piirteitä molemmista. Lisäksi yksilölliset ja kollektiiviset oikeudet ja etenkin niiden toteuttamista edistävät keinot ovat kiinteässä vuorovaikutussuhteessa toisiinsa erityisesti silloin, kun oikeudet asettavat velvoitteita samalle henkilölle. Kollektiivisten oikeuksien tavoitteena on usein estää yksilöllisten oikeuksien loukkaaminen. Niillä on siten preventiivinen, vahinkojen ennaltaehkäisyyn pyrkivä tehtävä. Kollektiivisten oikeuksien noudattamista tehostamalla voidaan siten pyrkiä vähentämään yksilöllisten oikeuksien loukkaamista. Yksilöllisillä oikeuksilla on puolestaan reparatiivinen, vahinkoja korjaava tehtävä. Tehostamalla niiden noudattamista voidaan pyrkiä edistämään myös kollektiivisten oikeuksien toteutumista.

Toisinaan tarkasteltaessa oikeuksien toteutumista puhutaan myös *diffuuseista, fragmentaarisista ja kollektiivisista intresseistä.* Otettaessa käyttöön uusia käsitteitä on yleensä pyrkimyksenä helpottaa tutkimuskohteen analyyttista tarkastelua. Tämä edellyttää käytettyjen käsitteiden huolellista määrittelyä. Puhuttaessa diffuuseista, fragmentaarisista ja kollektiivisista intresseistä jätetään kuitenkin valitettavan usein tarkemmin määrittelemättä, mitä niillä itse asiassa

tarkoitetaan. Tämä koskee erityisesti käsitteiden keskinäistä suhdetta. Yhden määritelmän mukaan diffuusit intressit ovat kollektiivisten ja fragmentaaristen intressien yläkäsite. Kollektiivisilla intresseillä tarkoitetaan pitkälti samaa kuin tässä tutkimuksessa kollektiivilla oikeuksilla eli oikeuksia, joiden loukkaus ei suoranaisesti perusta yksityiselle henkilölle oikeutta vaatia hyvitystä. Fragmentaarisille intresseille on puolestaan tyypillistä yksittäisen intressin vähäisyys verrattuna niihin kustannuksiin, joita oikeuksien toteuttamisesta oikeusteitse aiheutuisi.[4] Yleensä puhuttaessa diffuuseista, fragmentaarisista ja kollektiivisista intresseistä pääpaino on kuitenkin nimenomaan oikeuksien kollektiivisessa luonteessa ja yksilölliset oikeudet ovat kiinnostuksen kohteena lähinnä vain silloin kun kysymys on erilaisista massariidoista, joissa lukuisilla henkilöillä on samasta perusteesta johtuvia vaatimuksia.[5] Koska tässä tutkimuksessa pääpaino on nimenomaan yksilöllisten oikeuksien toteutumisessa, käytetään siinä mielestäni muutoinkin selkeämpää oikeuksien jaottelua toisaalta yksilöllisiin ja toisaalta kollektiivisiin oikeuksiin.

Aineellisten oikeuksien toteutuminen voi olla ongelma sekä oikeushenkilöille että luonnollisille henkilöille. Yleensä access to justice -tutkimuksissa kohteena on kuitenkin yksinomaan ollut luonnollisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen. Tämä johtuu siitä, että kiinnostuksen painopiste on tarkoituksellisesti haluttu kohdistaa nimenomaan sellaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen, joilla on havaittu olevan käytännössä toteutumisen osalta eniten ongelmia. Tämä sama tavoite heijastuu myös siihen, missä tutkimuksen painopiste on luonnollisten henkilöiden osalta. Usein tutkimuksen kohteena ovat sellaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen, jotka ovat sopimuskumppaniaan taloudellisesti tai tiedollisesti heikommassa asemassa. Näitä ovat erityisesti työntekijöiden, vuokralaisten ja kuluttajien oikeuksien toteutuminen. Yhteistä näille ryhmille on se, että lainsäätäjä on pyrkinyt parantamaan niihin kuuluvien henkilöiden sopimusoikeudellista asemaa pakottavalla aineellisoikeudellisella sääntelyllä, josta ei sopimuksella voida poiketa heikomman osapuolen vahingoksi. Oikeuksien toteutumista koskevassa tutkimuksessa on siten pitkälti kysymys myös tämän pakottavan sääntelyn käytännön vaikutusten selvittämisestä ja pyrkimyksestä kehittää keinoja, joiden avulla sääntelyn noudattamista voitaisiin tehostaa.

Tämän tutkimuksen kohteena on kuluttajien oikeuksien toteutuminen. Kuluttajien yksilöllisten ja kollektiivisten oikeuksien toteutumista koskeva tutkimus on ollut yksi access to justice -tutkimuksen painopistealueista jo 1970-luvulta lähtien. Tämä johtuu siitä, että kuluttajilla on havaittu olevan usein vaikeuksia

---

[4] Ks. *Cappelletti-Garth 1978* s.18.

[5] Ks. esimerkiksi *Cappelletti 1981* s. 85–147, *Cappelletti-Garth 1983* s. 122, *Lindblom 1985* s. 13–59 ja *Lindblom 1989* s. 11–19.

oikeuksiensa toteuttamisessa. Se on puolestaan usein seurausta siitä, että he ovat pääsääntöisesti elinkeinonharjoittajiin nähden heikommassa asemassa. Toinen erityisesti kuluttajan yksilöllisten oikeuksien toteutumista vaikeuttava piirre on se, että taloudellinen intressi on kuluttajariidoissa yleensä vähäisempi kuin muissa yksityisoikeudellisissa riita-asioissa.

Tutkimuksessa käytetään käsitteitä kuluttaja, elinkeinonharjoittaja ja kulutushyödyke samassa merkityksessä kuin mikä niillä on vuonna 1994 uudistetun kuluttajansuojalain (KSL) (38/1978) mukaan. Niinpä *kuluttajalla* tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeitä pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten (KSL 1:4 (16/1994)) ja *elinkeinonharjoittajalla* puolestaan henkilöä, joka taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittaviksi (KSL 1:5 (16/1994)). *Kulutushyödykkeellä* tarkoitetaan hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt olennaisessa määrin hankkivat yksityistä talouttaan varten (KSL 1:3 (16/1994)).

Tutkimuksen kannalta keskeisellä *kuluttajariidan* käsitteellä tarkoitetaan riita-asiaa, jossa yksittäisen kulutushyödykkeen tai etuuden hankintaan tai elinkeinonharjoittajan suoritukseen muutoin tyytymättömällä kuluttajalla on vaatimuksia elinkeinonharjoittajaa kohtaan. Siten tutkimuksen ulkopuolelle jäävät ne kulutushyödykkeiden hankintaan liittyvät puhtaat velkomista koskevat asiat, joissa pelkästään elinkeinonharjoittajalla on hyödykkeen hankintahinnan maksamiseen perustuvia vaatimuksia kuluttajaa kohtaan. Usein kuluttajariidoista käytetään nimitystä kuluttajavalitus, mikä näkyy myös kuluttajariitoja käsittelevien riidanratkaisuelimien nimissä. Koska kysymys on kuitenkin yksityisoikeudellisesta riita-asiasta, on kuluttajariita kuitenkin selvästi kuluttajavalitusta osuvampi nimitys kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisille erimielisyyksille.[6] *Riidanratkaisuelimellä* tutkimuksessa tarkoitetaan puolestaan kaikenlaisia riita-asioita tai muita oikeusriitoja ratkaisevia elimiä, kuten tuomioistuimia ja erilaisia lautakuntatyyppisiä elimiä.

Tutkimustehtävänä tutkimuksen ensimmäisessä luvussa on antaa ensinnäkin tiivis kokonaiskuva kuluttajien yksilöllisten ja kollektiivisten oikeuksien toteutumisen esteistä sekä niistä erilaisista keinoista, joiden avulla oikeuksien toteutumista voidaan pyrkiä edistämään. Erityisen huomion kohteena ovat taloudellisen integraation myötä koko ajan lisääntyvän kansainvälistymisen oikeuksien toteutumista koskevalle tutkimukselle asettamat uudet haasteet. Kansainvälistyminen tuo väkisinkin mukanaan uusia esteitä, joista selviytyminen on huomattavasti vaikeampaa kuin toimittaessa puhtaasti kansallisella tasolla. Kan-

[6] Ks. myös *KTM 12/2002* s. 37, jossa osittain samoilla perusteilla ehdotetaan kuluttajavalituslautakunnan nimen muuttamista kuluttajariitalautakunnaksi.

sainvälisten kuluttajariitojen ja niitä koskevien ratkaisutapojen tarkastelu palvelee myös myöhempää kuluttajavalituslautakunnan (KVL) kansainvälistä toimivaltaa koskevaa esitystä.[7]

[7] Ks. jakso II.3.3.

2. Yksilölliset oikeudet

2.1. RIITOJEN ENNALTAEHKÄISY JA ELIMINOINTI

Suhde kollektiivisiin oikeuksiin. Kuluttajan yksilöllisten ja kollektiivisten oikeuksien toteutumisen välillä vallitsee varsin läheinen suhde: kollektiivisten oikeuksien loukkaus johtaa jatkuessaan väistämättä myös kuluttajien yksilöllisten oikeuksien loukkaamiseen. Kuluttajien yksilöllisten oikeuksien loukkauksen takana on siten usein myös kollektiivisten oikeuksien loukkaus. Sen vuoksi kuluttajien yksilöllisten oikeuksien toteutuminen on pitkälti riippuvainen siitä, kuinka hyvin kuluttajien kollektiiviset oikeudet käytännössä toteutuvat. Tämän yhteyden vuoksi eräs keskeisimmistä keinoista edistää kuluttajien yksilöllisten oikeuksien toteutumista on pyrkiä parantamaan kollektiivisten oikeuksien toteutumista ja estää ennakolta mahdollisten ongelma- ja riitatilanteiden syntyminen.[8] Ennaltaehkäisy tulee edullisemmaksi sekä ongelmia kohtaavien yksittäisten kuluttajien että koko yhteiskunnan kannalta, koska sen avulla vältytään ongelmien ja riitojen selvittelystä ja ratkaisemisesta aiheutuvista kustannuksista. Lisäksi se hyödyttää kaikkia kansalaisia, eikä ainoastaan niitä, jotka ongelmaan törmättyään ovat riittävän aktiivisia ja tietoisia oikeuksistaan ryhtyäkseen vaatimaan niiden toteutumista.

Hyödykkeiden laadun ja informaation parantaminen. Useimmat yksittäiset kuluttajariidat koskevat kulutushyödykkeiden laatua tai niistä annettuja tietoja. Näitä kysymyksiä koskevia riitoja voidaan pyrkiä ehkäisemään ennalta parantamalla kulutushyödykkeiden laatua sekä niistä markkinoinnin yhteydessä annettavaa informaatiota. Tämä voi tapahtua ensinnäkin elinkeinonharjoittajan omasta aloitteesta tämän pyrkiessä estämään kuluttajien hyvitysvaatimuksia sekä hyödykkeen maineen ja menekin heikkenemistä. Toisaalta hyödykkeiden laatutasoa ja niistä annettavaa informaatiota voidaan pyrkiä parantamaan julkisen vallan sääntelyn ja valvonnan avulla. Kulutushyödykkeiden laatutason määräytyminen on kuitenkin tuoteturvallisuuteen liittyviä kysymyksiä lukuun ottamatta jätetty säännönmukaisesti markkinamekanismin tehtäväksi. Kuluttajien oletetaan hylkivän heikkolaatuisia hyödykkeitä ja pakottavan näin elinkeinonharjoittajan joko parantamaan niiden laatua tai lopettamaan niiden markkinoinnin. Markkinamekanismin käytännön tehokkuus laadun yksinomaisena valvojana voidaan tietysti asettaa monellakin eri perusteella kyseenalaiseksi. Eräs keskeisimmistä on se, että kuluttajilta puuttuu usein riittävä asiantuntemus tuotteiden laadun vertailuun.

---

[8] Ks. tästä esim. *SOU 1978:40* s. 119s.

Sen sijaan hyödykkeistä markkinoinnin yhteydessä annettavaa informaatiota on pyritty parantamaan myös julkisen vallan sääntelyn avulla. Tämä voi tapahtua toisaalta pyrkimällä karsimaan epäasiallista markkinointia ja toisaalta lisäämällä elinkeinonharjoittajan positiivista tiedonantovelvollisuutta. Pyrkimys parantaa hyödykkeistä annettavan informaation tasoa onkin eräs keskeisimmistä EY:n kuluttajapolitiikan keinoista, joita on yritetty toteuttaa kuluttajaoikeudellisten direktiivien avulla. Tavoitteena on, että hyvin informoitu kuluttaja pystyisi rationaaliseen päätöksentekoon. Myös tämän keinon käytännön tehokkuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi.[9]

Periaatteessa informaatiota koskevalla sääntelyllä voidaan yrittää korvata itse hyödykkeen laatua koskevan sääntelyn puuttuminen. Elinkeinonharjoittajahan voidaan velvoittaa ilmoittamaan kuluttajalle tavaran teknisistä heikkouksista sekä esimerkiksi halvempiin materiaaleihin siirtymisen vaikutuksista tavaran keskimääräiseen kestoikään. Käytännössä on kuitenkin osoittautunut hyvin vaikeaksi saada elinkeinonharjoittajat antamaan kuluttajille sellaista informaatiota, joka voisi heikentää hyödykkeiden kysyntää. Oikeussäännösten kanssa vastakkaiseen suuntaan vaikuttavat taloudelliset normit – pyrkimys taloudellisen hyödyn saavuttamiseen – johtavat ainakin riittävän valvonnan ja sanktioiden puuttuessa siihen, että oikeussäännökset jäävät käytännössä helposti tehottomiksi.

Oikeudellisen tiedon lisääminen. Kaikkia hyödykkeitä koskevia vikoja ja puutteita ei voida estää ennakolta, vaikka siihen olisi vilpitöntä haluakin. Niitä syntyy joka tapauksessa ennaltaehkäisystä huolimatta. Vikojen ja puutteiden ilmeneminen ei kuitenkaan ilman muuta johda kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan väliseen riita-asiaan. Kuluttajariidan synty on monivaiheinen prosessi. Sen edellytyksenä on ensinnäkin se, että kuluttaja havaitsee hankkimaansa kulutushyödykkeeseen tai elinkeinonharjoittajan suoritukseen muutoin liittyvän virheen tai puutteen. Lisäksi edellytyksenä on se, että kuluttaja pitää elinkeinonharjoittajaa vastuullisena asiassa sekä esittää tälle virheen tai puutteen oikaisemista koskevat vaatimuksensa, jotka elinkeinonharjoittaja kiistää joko kokonaan tai osaksi.[10]

Elinkeinonharjoittajan suorituksessa olevan virheen havaitseminen voi kuitenkin olla maallikolle vaikeata, mikäli hyödykkeen hankinnasta on jo kulunut aikaa tai kysymys on jostain tavallista hankalammasta asiasta, kuten esimerkiksi vakioehtojen tulkinnasta tai kohtuullisuudesta. Tällöin kuluttaja ei välttämättä havaitse lainkaan suorituksessa olevaa virhettä heikon oikeudellisen tietämyksensä johdosta. Esimerkiksi takuuajan päättymisen jälkeen rikkoutuneen auton ostaneen kuluttajan ongelma on pelkästään tekninen ja taloudellinen,

---

[9] Ks. esim. *Howells-Wilhelmsson 1996* s. 18 ja 306–320.

[10] Kuluttajariidan esivaiheista katso tarkemmin *Viitanen 1990* s.16–28.

ellei hän päädy katsomaan, että auton myyjä on takuun päättymisestä huolimatta edelleen vastuussa auton rikkoutumisesta. Tiedon puute voi siten estää ylipäätään sen, että kuluttaja tunnistaa oikeudellisen ongelman. Toiseksi vaikka kuluttaja katsoisikin elinkeinonharjoittajan vastuulliseksi, vaatimusten esittäminen tälle voi estyä sen vuoksi, ettei kuluttaja ole tietoinen, mitä oikeuksia hänellä on kyseisessä tapauksessa ja mitä vaatimuksia hän voi niiden perusteella esittää. Kolmanneksi mikäli elinkeinonharjoittaja kiistää esitetyt vaatimukset, asian vieminen eteenpäin voi estyä sen vuoksi, että kuluttaja ei tiedä, mitä vaihtoehtoisia riidanratkaisuelimiä asiassa on käytettävissä.

Sen vuoksi hyvin keskeinen keino edistää kuluttajien oikeuksien toteutumista erityisesti kuluttajariidan esivaiheissa, on parantaa kuluttajien oikeudellisen tiedon tasoa. Kuluttajien oikeudellista tietotasoa voidaan parantaa sekä kuluttajavalistuksen että kuluttajiin kohdistuvan oikeudellisen neuvonnan avulla. *Kuluttajavalistuksella* tarkoitetaan sellaista kuluttajiin kohdistuvan tiedon jakamista, joka tapahtuu valistuksen antajien aloitteesta sekä kohdistuu ja tavoittaa yleensä suuren määrän kuluttajia samalla kertaa. Sen kohteena ovat siten kaikki kuluttajat eivätkä pelkästään ne, joilla on jokin akuutti kuluttajariita. Kuluttajavalistusta voidaan antaa erilaisissa oppilaitoksissa tapahtuvan opiskelun yhteydessä, joukkotiedotusvälineitä hyväksikäyttäen tai erilaisia tilaisuuksia järjestämällä.[11] Usein aiemmat omakohtaiset kuluttajaongelmat sekä erityisesti vireillä oleva riita-asia lisäävät kuluttajien kiinnostusta valistusta kohtaan. *Oikeudellinen neuvonta* puolestaan kohdistuu aina yksittäisiin kuluttajiin. Se tapahtuu yleensä sellaisen kuluttajan aloitteesta, joka epäilee tai tietää törmänneensä kuluttajaoikeudelliseen ongelmaan. Neuvontaa kuluttajille antavat joko pelkästään neuvontaan keskittyvät elimet tai muutkin riidanratkaisuelimet muiden tehtäviensä ohella.

On kuitenkin epätodennäköistä, että kuluttajavalistusta lisäämällä kuluttajien oikeudellista tietotasoa voitaisiin parantaa siinä määrin, että nämä pystyisivät selviytymään eteen tulevista kuluttajaoikeudellista ongelmista ilman ulkopuolisen neuvonnan tarvetta.[12] Onkin realistisempaa asettaa kuluttajavalistuksen päämääräksi se, että kuluttajat kykenisivät tunnistamaan eteen tulevat oikeudelliset ongelmat sekä oppisivat sen, mistä he voivat saada tarkempia tietoja oikeuksistaan ja menettelytavoista niiden toteuttamiseksi. Kuluttajan oikeudellista asemaa koskevan kuluttajavalistuksen lisääminen ei siten poista oikeudellisten neuvontapalveluiden tarvetta, vaan pikemminkin lisää niiden kysyntää.

Riitojen eliminointi ja yksinkertaistaminen. Riitoja voidaan pyrkiä eliminoimaan tai ainakin niiden ratkaisemista voidaan helpottaa *aineellisoikeudellis-*

---

[11] Ks. tästä esim. *Viitanen 1993b* s. 384–386 ja siinä mainitut lähteet.

[12] Samansuuntaisia näkemyksiä on esitetty myös kansalaisiin yleisesti kohdistuvan oikeudellisen valistuksen osalta. Ks. *Tala* s. 75s.

ta sääntelyä yksinkertaistamalla. Suomessa eräs käytännön merkityksensä puolesta huomattavimmista sääntelyn yksinkertaistamista koskeneista uudistuksista oli 1980-luvun loppupuolella tapahtunut avioeroperusteista luopuminen. Mikäli aviopuolisot pystyvät sopimaan yhteisten lastensa huollosta ja elatuksesta, voidaan avioero hoitaa nykyään pelkkänä hakemusasiana. Muutoksen seurauksena vuosittain noin 20 000 sellaista tuomioistuinasiaa, jotka aiemmin käsiteltiin normaaleina riita-asioina, voidaan nykyään hoitaa hakemusasioina tuomioistuimen kansliassa.[13] Myös kuluttajariitojen ratkaisemista voidaan helpottaa lainsäädäntöä yksinkertaistamalla. Erään esimerkin tästä tarjoaa valmistajan tuotevastuun muuttuminen EY:n tuotevastuudirektiivin (85/374/ETY) myötä tuottamusperusteisesta ankaraksi vastuuksi. Vahingonkorvauksen saamisen edellytyksenä on edelleen se, että vahingon ja tuotteen puutteellisen turvallisuuden välillä vallitsee syy-yhteys, muttei enää se, että valmistaja olisi menetellyt jossain valmistusprosessin vaiheessa huolimattomasti.[14]

Toinen tapa pyrkiä eliminoimaan kuluttajariitoja on *laajentaa kuluttajien oikeutta peruuttaa kulutushyödykkeiden hankintaa koskeva sopimus.* Peruutusoikeudella tarkoitetaan kuluttajan oikeutta peruuttaa sopimuksen syntymistä koskeva tahdonilmaisunsa myös ilman hyväksyttävää syytä tietyssä määräajassa. Se merkitsee siten selvää poikkeusta sopimusoikeudessa vallitsevasta sopimusten sitovuuden periaatteesta. Vaikka peruutusoikeuden käyttö ei siis edellytäkään, että elinkeinonharjoittajan suoritus olisi joltain osin virheellinen, sitä voidaan luonnollisesti käyttää myös silloin, kun kuluttaja katsoo näin olevan. Usein kuluttaja havaitsee sopimukseen tai sen täyttämiseen liittyvän virheen tai ainakin ryhtyy epäilemään sitä varsin pian sopimuksenteon jälkeen. Tällöin hän voi käyttää peruutusoikeuttaan sen sijaan, että vetoaisi myyjän sopimusrikkomukseen. Peruutusoikeuden etuna on lisäksi se, että se johtaa sopimuksen purkua vastaavaan lopputulokseen. Sen sijaan virheeseen vetoaminen johtaa usein siihen, että kuluttajalla on oikeus vain johonkin purkua lievempään seuraamukseen, kuten virheen korjaukseen tai hinnanalennukseen.

Kuluttajalle on useiden maiden lainsäädännössä myönnetty peruutusoikeus sellaisia kulutushyödykkeitä koskevissa sopimuksissa, joissa kuluttajalla ei ole mahdollisuutta tutustua hyödykkeeseen tai vertailla sitä muihin vastaaviin kulutushyödykkeisiin ennen sopimuksen solmimista tai joissa on vaarana, että kuluttajaa painostetaan sopimuksen tekemiseen. EY:n kuluttajaoikeudelliset direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita myöntämään kuluttajille oikeuden peruuttaa määräajassa koti- tai etämyynnin avulla syntyneen sopimuksen samoin kuin aikaosuusasunnon hankintaa koskevan sopimuksen. Kussakin direktiivissä vä-

---

[13] Lainmuutoksen tavoitteista ks. *HE 62/1986* s. 17 ja 37 ja vaikutuksista *Jaakkola* s. 47–51. Vastaavista kokemuksista Yhdysvalloissa ks. *Johnsson ym.* s. 31–38.

[14] Ks. tästä esim. *Viitanen 1993a* s. 445s. Sääntelyn yksinkertaistamisesta ks. myös *Epstein* s. 53–151, *NOU 1987:18* s. 5–39 ja *SOU 1998:78* s. 9–21.

himmäisperuutusaika on tosin eripituinen. Kotimyynnissä se on 7 kalenteripäivää, etämyynnissä 7 arkipäivää ja aikaosuusasuntojen kaupassa 10 kalenteripäivää.[15] Lisäksi kaikki direktiivit ovat luonteeltaan ns. minimidirektiivejä, jotka mahdollistavat sen, että jäsenvaltiot antavat kuluttajille direktiiveissä mainittuja vähimmäisaikoja pitemmän harkinta-ajan.[16]

Toiseksi peruutusoikeuden myöntäminen kuluttajille voi perustua pelkästään elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan väliseen sopimukseen. Useat yritykset eri maissa – varsinkin suuret tavaratalot – lupaavat myymilleen tavaroille vapaan palautusoikeuden vaikka mitään lainsäädännön asettamaa velvoitetta tähän ei ole. Sopimukseen sisältyy tällöin ehto, jonka mukaan kuluttajalla on oikeus määräajassa peruuttaa sopimus, mikäli hän ei ole vielä ryhtynyt käyttämään tavaraa. Irtaimen kaupassa tällaisesta menettelystä käytetään meillä nimitystä avoin kauppa.[17] Pelkästään sopimukseen perustuvan peruutusoikeuden rationa elinkeinonharjoittajan näkökulmasta on se, että peruutusmahdollisuus usein alentaa kuluttajan ostopäätöksen tekoa koskevaa kynnystä ja lisää siten hyödykkeiden menekkiä. Lisäksi on havaittu, että kuluttajat käyttävät varsin harvoin tätä oikeuttaan. Käytännössä avoin kauppa johtaa tavaran palautukseen vain muutamassa prosentissa tapauksista.[18]

Lakiin perustuvan peruutusoikeuden käyttömahdollisuuksien ainakin osittainen laajentaminen saattaisi olla harkinnan arvoinen keino myös kuluttajariitojen eliminoinnin näkökulmasta. Sen tosin voidaan väittää nostavan hyödykkeiden myyntihintaa, koska peruutettujen sopimusten myyntiponnisteluista aiheutuneet kustannukset kanavoituvat niiden hyödykkeiden hintaan, joita koskevat sopimukset jäävät voimaan. Tämä argumentti pitänee sinänsä paikkansa. Peruutusoikeuden käytön vähäisyydestä johtuen tuo kustannuslisä ei kuitenkaan näyttäisi muodostuvan kovin merkittäväksi. On jopa mahdollista, että alentuneesta ostokynnyksestä seuraava menekin lisääntyminen kompensoi käytännössä nämä kustannukset.

Toiseksi hintatason voidaan väittää nousevan, mikäli peruutusoikeus laajennetaan koskemaan myös sellaisia tavaroita, joiden myyminen uusina ei ole enää mahdollista peruutusoikeuden käyttämisen jälkeen. Kuitenkin jo nykyisin lähtökohtana on se, että kuluttajalla on oikeus ainoastaan tutustua tavaraan, mikäli hän haluaa säilyttää peruutusoikeutensa. Ryhtyminen tavaran normaaliin käyttämiseen merkitsee sekä lakiin että sopimukseen perustuvan peruutusoikeuden menettämistä. Lisäksi kokemukset peruutusoikeuden käytöstä käytännössä

---

[15] Ks. kotimyyntidirektiivi(85/577/ETY) art.5, etämyyntidirektiivi(97/7/EY) art.6 ja aikaosuusasuntodirektiivi(94/47/EY) art.5.

[16] Peruutusoikeutta koskevien määräysten implementoinnista eri jäsenvaltioissa ks. *Rekaiti-Van den Bergh* s. 371–403.

[17] Ks. esim. *Wilhelmsson* ym. s. 54.

[18] Ks. *Nader* s. 12.

viittaavat myös siihen, että pelko oikeuden laajamittaisesta väärinkäytöstä lienee pitkälti aiheeton.

Vakuutus riitojen eliminointikeinona. Kolmas keino pyrkiä eliminoimaan kuluttajariitoja on käyttää vakuutus-, rahasto- tai vakuusjärjestelmiä. Nämä kolme korvausjärjestelmää eroavat toisistaan suojan toteuttamistavoissa. Yhteistä niille on kuitenkin se, että elinkeinonharjoittajan sopimusrikkomuksen aiheuttaessa kuluttajalle vahinkoa, kuluttaja voi kääntyä jonkun ulkopuolisen tahon, esimerkiksi vakuutusyhtiön tai rahaston puoleen ja vaatia tältä hyvitystä. Järjestelmä voi olla laadittu joko sellaiseksi, että kuluttaja voi aina vaatia hyvitystä suoraan ulkopuoliselta taholta tai ainoastaan silloin kun elinkeinonharjoittaja on pysyvästi maksukyvytön, eikä tämän vuoksi pysty täyttämään suoritusvelvollisuuttaan. Myös näissä jälkimmäisissä tapauksissa elinkeinonharjoittaja syyllistyy suoritusvelvollisuuden laiminlyödessään sopimusrikkomukseen kuluttajaa kohtaan. Riidanratkaisuelimet ovat kuitenkin voimattomia tämän tyyppisissä tapauksissa, sillä vaikka sopimusrikkomus onkin kiistaton, niiden tekemä ratkaisu on käytännössä kuluttajalle hyödytön. Sen sijaan korvausjärjestelmät mahdollistavat hyvityksen saamisen myös näissä tapauksissa. Se onkin usein myös niiden perustamisen nimenomainen tarkoitus. Kuitenkin niissäkin on lähtökohtaisesti kysymys kuluttajariidasta: kuluttajalla on elinkeinonharjoittajan suorituskyvyttömyyden johdosta vaatimuksia tätä kohtaan. Siten myös pelkästään maksukyvyttömyyssuojaa tarjoavat korvausjärjestelmät tosiasiassa myös eliminoivat kuluttajariitoja.

Vakuutuksen avulla potentiaaliset vahingonkärsijät ja -aiheuttajat voivat etukäteen varautua mahdollisiin vahinkoihin. Vahinkotapahtuma eli vahingon aiheutuminen on usein seurausta jonkin toisen henkilön tuottamuksellisesta toiminnasta. Tällöin vahingonkärsinyt voi periaatteessa aina vaatia korvausta vahingon aiheuttaneelta. Mikäli jokin vakuutus kattaa aiheutuneen vahingon, on korvauksen hakeminen vakuutusyhtiöltä kuitenkin selvästi riitelyä yksinkertaisempaa, erityisesti silloin kun vahingon aiheuttaja kiistää vastuunsa. Vakuutusyhtiön maksaman korvauksen edellytyksenä ei yleensä ole se, että vahingon aiheuttaja on toiminut asiassa tuottamuksellisesti, vaan riittävää on vahingon aiheutuminen. Vakuutus toimii siten näissä tapauksissa keinona eliminoida kahden henkilön välinen yksityisoikeudellinen riita-asia. Varsin hyvä esimerkki vakuutuksen avulla tapahtuvasta riitojen eliminoinnista on pakollinen, lakisääteinen *liikennevakuutus.*[19] Liikennevahingoissa ei kuitenkaan ole kysymys kuluttajariidoista. Kuluttajariitojen osalta vakuutusten merkitys riitojen eliminointikeinona on toistaiseksi melko vähäistä.

Kuluttajan itsensä ottamista vakuutuksista on tässä suhteessa merkittävin *matkavakuutus*. Sen avulla kuluttaja voi saada korvausta vakuutusyhtiöltä, mi-

[19] Liikennevakuutuksesta ks. tarkemmin esim. *Hoppu* s. 288–317.

käli hän joutuu esimerkiksi sairaalahoitoon saatuaan ruokamyrkytyksen täysihoidon sisältäneellä valmismatkalla tai mikäli matkanjärjestäjän käyttämä lentoyhtiö kadottaa kuluttajan matkalaukun. Molemmissa tapauksissa kuluttaja on oikeutettu vaatimaan korvausta vahingosta matkanjärjestäjältä. Vahinkoilmoituksen tekeminen on kuitenkin yksinkertaisempaa, sillä korvauksen saannin edellytyksenä ei ole syy-yhteyden osoittaminen.

Lisäksi kuluttajariitoja voidaan eliminoida useilla erilaisilla vakuutuksilla, joissa vakuutuksenottaja on kuluttajan sijasta vahingon potentiaalinen aiheuttaja eli elinkeinonharjoittaja. Nämä vakuutukset voivat olla joko lakiin perustuvia ja pakollisia tai pelkästään elinkeinonharjoittajien itsesääntelyn avulla syntyneitä. Lakisääteisiä vakuutuksia on meillä ensinnäkin *potilasvakuutus*, jota koskee potilasvahinkolaki (585/1986). Sen mukaan kaikilla terveyden- tai sairaanhoitopalveluita tarjoavilla tulee olla vakuutus potilasvahinkojen varalta (4 §). Korvauksen saaminen ei edellytä, että potilasvahinko olisi aiheutunut jonkun hoitohenkilökuntaan kuuluvan virheen tai laiminlyönnin seurauksena. Vakuuttamisvelvollisuus koskee sekä yksityisiä että julkisia sairaanhoitopalveluita tarjoavia laitoksia tai henkilöitä. Vakuutuksia myöntävät yksityiset vakuutusyhtiöt sekä näiden yhteistyöelin: potilasvakuutusyhdistys.[20] Julkisia terveyden- ja sairaanhoitopalveluita ei meillä kuitenkaan katsota kulutushyödykkeiksi. Siten ainoastaan yksityisten tarjoamat palvelut voivat johtaa kuluttajariitaan tässä tutkimuksessa tarkoitetussa mielessä. Kuitenkin potilasvahingosta kärsimään joutuneen potilaan ongelmat ovat pitkälti saman tyyppiset siitä riippumatta, onko vahinko aiheutunut julkisten tai yksityisten palveluiden seurauksena. Siten on pelkästään myönteistä, että potilasvakuutuksen avulla voidaan eliminoida kaikenlaisia potilasvahinkoja koskevia riitoja, myös muita kuin perinteisiä kuluttajariitoja Näin erityisesti sen vuoksi, että julkinen valta huolehtii meillä suurimmalta osin näiden palveluiden tarjonnasta.

Asuntokauppalain 2 luvun 19–19b §:n (941/1997) mukaan perustajaosakkaan on ennen asunto-osakkeiden myyntiä otettava yhtiön ja ostajien hyväksi vakuutus suorituskyvyttömyytensä varalta 10 vuodeksi niiden sitoumusten varalta, joita perustajaosakkaalla on näihin nähden rakennuksen valmistumisen jälkeen. Vakuutuksen ottamisen sijasta perustajaosakas voi kuitenkin antaa pankkitakauksen tai muun ympäristöministeriön vahvistamat ehdot täyttävän takauksen. Vakuutus ei siten ole samalla tavoin pakollinen kuin esimerkiksi potilasvakuutus. Käytännössä perustajaosakkaat ottavat kuitenkin yleensä erityisen *rakennusvirhevakuutuksen*, jota vakuutusyhtiöt ovat ryhtyneet markkinoimaan säännöksen voimaan tulon jälkeen.[21] Kun vakuutus mainitaan laissa

[20] Ks. *HE 54/1986* s. 1–4 ja *Mikkola-Mikkonen* s. 15–18.
[21] Ks. *HE 58/1997* s. 5.

yhtenä vakuusmuotona, voidaan rakennusvirhevakuutusta pitää tästä syystä kuitenkin myös lakiin perustuvana.

Sen sijaan *lääkevahinkovakuutus* ei perustu mihinkään lakiin, vaan ainoastaan lääkkeiden kotimaisten valmistajien ja maahantuojien sekä vakuutusalan väliseen sopimukseen, jonka eräänä keskeisenä tavoitteena tosin oli estää lääkevahinkoja koskevan lain säätäminen. Vakuutus eroaa edellä tarkastelluista vakuutuksista siinä, että kyseessä on vain yksi kollektiivinen vakuutus, jossa vakuutuksenottajina ovat lääkkeiden valmistajien ja maahantuojien muodostama osuuskunta ja vakuutuksenantajana puolestaan viiden vakuutusyhtiön muodostama lääkevahinkovakuutuspooli. Henkilö, jolle on aiheutunut terveydellistä vahinkoa lääkkeen käytöstä voi hakea korvausta suoraan poolilta tarvitsematta ryhtyä riitelemään asiasta vahingon aiheuttajan kanssa. Korvausten saannin edellytyksenä ei ole, että lääkkeen valmistuksessa joku olisi menettelyt huolimattomasti tai että lääke olisi muutoin turvallisuudeltaan puutteellinen.[22]

Rahastojärjestelmät. Rahastojärjestelmät muistuttavat perusidealtaan vakuutusta melko pitkälle. Lähinnä ne eroavat vakuutuksesta käytännön toteutuksensa puolesta. Rahastojärjestelmissä rahaston pääoma kerätään yleensä kulutushyödykkeitä markkinoivilta elinkeinonharjoittajilta. He voivat maksaa tietyn laskentaperusteen, esimerkiksi liikevaihdon perusteella määräytyviä maksuja rahastolle, josta kuluttajilla on puolestaan mahdollisuus saada korvausta tiettyjen ehtojen täyttyessä. Viime kädessä tämänkin järjestelmän kustannukset kanavoituvat kulutushyödykkeitä hankkivien kuluttajien maksettaviksi.

Suomessa rahastojärjestelmää käytetään pankkien asiakkaiden talletusten suojaamisessa sen varalta, että pankki ajautuisi tilapäiseen tai pysyvään maksukyvyttömyyteen. Luottolaitostoimintalain 65 §:n (1229/1997) mukaan talletuspankkien on tallettajien saamisten turvaamiseksi kuuluttava *talletussuojarahastoon*. Niiden on maksettava rahastolle vuosittain laissa säädetyin perustein määräytyvää kannatusmaksua (65c-d § (1229/1997)). Rahasto korvaa tallettajan samassa pankissa olevat saamiset enintään hieman yli 25 000 euroon saakka, mikäli talletuspankki tulee maksukyvyttömäksi. Lain tarjoama suoja on siten meillä jonkin verran kattavampi kuin EY:n talletussuojadirektiivin (94/19/EY) 7 artiklan vaatima 20 000 euron talletussuoja.

Nykyinen talletussuojajärjestelmä tuli voimaan vuoden 1998 alusta. Ennen muutosta talletuspankkien oli kuuluttava johonkin kolmesta talletuspankkien vakuusrahastoista (55 § (897/1995)). Nykyään vakuusrahastoihin kuuluminen on vapaaehtoista ja niiden tehtävänä on pankkien vakaan toiminnan turvaaminen (55 § (1229/1997), mikä tietysti vaikuttaa välillisesti myös tallettajien saamisten turvaamiseen. Vanha laki ei sisältänyt mitään vastuun ylärajaa (61–

[22] Ks. *Wilhelmsson 1991* s. 361–368 ja *Wilhelmsson-Rudanko* s. 21–23.

61a § (897/1995)).[23] Asiakkaiden talletukset tuli siten periaatteessa korvata kokonaisuudessaan. Lisäksi voimassa oli eduskunnan vuonna 1993 antama ponsi, jonka mukaan valtio vastasi viime kädessä kaikista talletuspankeissa olevista saatavista täysimääräisesti.

Uusi rajattu talletussuojajärjestelmä kattaa periaatteessa tallettajista 96 prosentin talletukset täysimääräisinä ja yhteensä 60 prosenttia kaikista talletuspankeissa olevista talletuksista.[24] Eri asia on, kuinka kattava rahastojen antama suoja on todellisuudessa. Esimerkiksi 1990-luvun alun pankkikriisin alkaessa vakuusrahastoissa oli yhteensä noin miljardi markkaa, kun talletuspankkien koko talletuskanta samanaikaisesti oli 260 miljardia markkaa. Vakuusrahastot eivät siten olisi yksinään pystyneet estämään yhdenkään isomman pankin kaatumista, minkä vuoksi valtio joutui tulemaan apuun valtion vakuutusrahaston perustamisella vuonna 1992 sekä edellä mainitulla eduskunnan hyväksymällä ponnella.[25] Rahastot pystynevät siten jatkossakin selviytymään vain yksittäisten, pienten pankkien ajautumisesta maksukyvyttömyystilaan. Mikäli joku iso liikepankki joutuu vaikeuksiin puhumattakaan koko pankkijärjestelmään heijastuvista vakavista vaikeuksista, joutuu valtiovalta tulemaan jälleen apuun maksujärjestelmää koskevan luottamuksen säilyttämiseksi, sillä vähänkin vakavammat epäilyt pankkien maksuvalmiudesta voivat nopeasti johtaa maksujärjestelmän sekasortoon. Siten vuoden 1997 uudistuksen yhteydessä tapahtunut eduskunnan ponnen kumoaminen merkitsee käytännössä vain sitä, että valtio ei enää vastaa pienten yksittäisten pankkien maksukykyisyydestä, mikäli niiden vaikeudet eivät heijastu koko pankkijärjestelmään.

Vakuusjärjestelmät. Vakuusjärjestelmässä elinkeinonharjoittaja puolestaan antaa toimialaa valvovalle viranomaiselle vakuuden siitä, että pystyy kaikissa tilanteissa suoriutumaan kuluttajille antamistaan velvoitteista tai ainakin palauttamaan sen mitä kuluttajat ovat jo hyödykkeestä maksaneet. Vakuus voi olla pankkitakaus tai muu viranomaisen hyväksymä vakuus. Vakuusjärjestelmä on meillä käytössä esimerkiksi matkatoimistoalalla. Valmismatkaliikkeistä annetun lain 8 §:n (1080/1994) mukaan matkanjärjestäjän on asetettava maksukyvyttömyytensä varalta kuluttajavirastolle sen hyväksymä vakuus, joka turvaa matkan peruuntuessa kuluttajan jo maksamat ennakkomaksut. Matkan keskeytyessä kuluttajalle korvataan keskeytynyttä matkan osaa vastaava hinta. Lisäksi korvataan tarvittaessa matkustajien majoitus matkakohteessa paluukuljetukseen saakka sekä paluukuljetus, mikäli ne ovat kuuluneet sopimukseen. Vakuuden asettamisvaatimus perustuu EY:n matkapakettidirektiivin (90/314/ETY) 7 artiklaan, jonka mukaan maksukyvyttömyyden varalta on asetettava riittävä

---

[23] Ks. myös *HE 44/1995* s. 6 ja 11–13, *HE 295/1992* s. 41s sekä *HE 242/1989* s. 52–54.
[24] Ks. *HE 223/1997* jakso 5.1.
[25] Ks. *HE 44/1995* s. 4s.

vakuus. Suomessa tämän on tulkittu edellyttävän kuluttajan kärsimän vahingon täysimääräistä korvaamista.[26] Uusi laki merkitsi tämän johdosta vakuusvaatimuksen kiristymistä aiemmin voimassa olleen matkatoimistoasetuksen 5a §:ään (151/1986) verrattuna.[27]

Rahastojärjestelmän on väitetty tulevan halvemmaksi kuin vakuutuksiin perustuva järjestelmä, sillä ensin mainitun osalta säästytään hallintokuluilta sekä tuoton maksamisesta vakuutusyhtiölle.[28] Tämä väite pitää kuitenkin paikkansa vain jälkimmäisten kulujen osalta, sillä myös rahaston hallinnoinnista aiheutuu väistämättä kuluja. Vakuutusjärjestelmän käyttäminen vaatii lisäksi, että vakuutusyhtiöt osoittavat sitä kohtaan riittävää kiinnostusta, minkä edellytyksenä on luonnollisesti, että ne pitävät tuotto-odotuksia riittävän hyvinä. Rahastomalli edellyttää kuitenkin, että rahasto-osuuksien maksajia on riittävästi. Lisäksi tarvitaan alkupääomaa tai riittävän pitkää aikaa peruspääoman keräämiseen ennen maksuvelvoitteiden alkamista. Muussa tapauksessa rahastojärjestelmä ei välttämättä pysty vastaamaan velvoitteistaan ainakaan toiminnan alkuvuosina. Toinen mahdollisuus on luonnollisesti eri toimialojen yhteisen rahaston perustaminen.

Yhden ratkaisun rahoitusongelmiin voisi tuoda samalla toimialalla toimivien elinkeinonharjoittajien yhteisvastuu: kaikki samalla toimialalla toimivat yritykset vastaisivat viime kädessä yhdessä konkurssiin ajautuneen yrityksen velvoitteista kuluttajia kohtaan. Se soveltuu kuitenkin huonosti kilpailun lisäämistä koskevien pyrkimysten kanssa, sillä menestynyt yritys voi joutua vastuuseen taloutensa huonosti hoitaneen yrityksen velvoitteista. Pahimmassa tapauksessa kyseessä on markkinahäirikkö, joka vallattuaan ensin markkinaosuuksia muilta yrityksiltä tappiollisella myynnillä ajautuu sittemmin konkurssiin. Yhteisvastuun etuja ja haittoja on arvioitu muun muassa pohdittaessa järjestelyjä vakuutusyhtiöiden maksukyvyttömyyttä vastaan, joka nykyään perustuu yhteisvastuuperiaatteelle rakentuvaan herrasmiessopimukseen. Sen lakisääteistämisestä on käyty keskustelua.[29]

Vakuusmallin kustannukset ovat puolestaan riippuvaisia vakuuden piiriin kuuluvan liiketoiminnan laajuudesta suhteessa yrityksen muuhun toimintaan ja varallisuuteen. Jos yritys pystyy antamaan vakuudeksi osakkeita tai reaaliomaisuutta, ei järjestelmästä välttämättä aiheudu kustannuksia lainkaan. Sen sijaan

---

[26] Vaikka tämä seikka onkin pääteltävissä lakitekstistä ja hallituksen esityksestä, ei tätä koko vakuusjärjestelmän toiminnan kannalta varsin keskeistä vaatimusta kuitenkaan suoranaisesti todeta kummassakaan. Ks. *HE 32/1994*, erityisesti s. 10s ja 15s. Sen sijaan luonnoksessa hallituksen esitykseksi (s. 38) todettiin riittävän vakuuden tarkoittavan nimenomaan täyttä jatkuvaa kattavuutta. Selvyyden vuoksi tuo lausuma olisi ollut hyvä jättää myös lopulliseen hallituksen esitykseen.

[27] Ks. tästä myös *Viitanen 1993a* s. 448s.

[28] Ks. *Halbhuber-Hondius* s. 318.

[29] Ks. esim. *STM 1996:9* s. 25–29 ja 37–40.

mikäli yritys joutuu turvautumaan pankkitakuihin, aiheutuu vakuusvaatimuksen asettamisesta helposti varsin huomattavia lisäkustannuksia. Tämä on usein tilanne pienyritysten osalta.

Korvausjärjestelmien tarvitsema rahoitus kerätään yleensä ensisijaisesti kyseisen toimialan elinkeinonharjoittajilta. Tällöin järjestelmistä aiheutuu elinkeinonharjoittajille lisäkustannuksia, jotka nämä markkinatilanteen salliessa siirtävät kuluttajahintoihin. Siten kuluttajat käytännössä maksavat korvausjärjestelmän olemassaolosta aiheutuvat kustannukset aiempaa korkeampina hintoina.[30] Tämä on tärkeätä pitää mielessä kun harkitaan korvausjärjestelmien käyttöönoton laajentamista. Ensinnäkin korvausjärjestelmät on mielekästä rajata koskemaan nykyisen käytännön mukaisesti pelkästään tilanteita, joissa elinkeinonharjoittaja on suorituskyvytön, sillä näissä tapauksissa riidanratkaisuelimet ovat voimattomia. Korvausjärjestelmät täydentävät tällöin mielekkäällä tavalla riidanratkaisujärjestelmän jättämää aukkoa. Toiseksi on järkevintä rajata suoja koskemaan vain niitä toimialoja, joiden osalta elinkeinonharjoittajan maksukyvyttömyydestä aiheutuu kuluttajalle huomattavaa taloudellista vahinkoa. Mitään yleistä, kaikkia toimialoja koskevaa maksukyvyttömyyssuojaa ei siten ole järkevää pyrkiä kehittämään. Myös sillä, korvataanko ainoastaan saamatta jäänyt osa hyödykkeen hinnasta sekä välittömät kustannukset vaiko myös välilliset kustannukset, on merkitystä järjestelmän kustannusvaikutuksen kannalta.

2.2. TUOMIOISTUINTEN ULKOPUOLISET RIIDANRATKAISUMENETTELYT

Yleistä. Kuluttajan oikeudet ovat samanaikaisesti hänen sopimuskumppaninsa eli elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia. Oikeuksien toteutuminen normaalilla tavalla edellyttää siten, että elinkeinonharjoittaja myös käytännössä täyttää nämä velvollisuutensa. Mikäli tämä ei sitä tee oma-aloitteisesti tai kuluttajan vaatimuksesta vapaaehtoisesti, joutuu kuluttaja turvautumaan ulkopuolisen riidanratkaisuelimen apuun. Kuluttajien – samoin kuin kansalaisten yleensäkin – yksilöllisten oikeuksien toteutumista koskevan tutkimuksen kohteina ovat pitkälti juuri olleet erilaiset riidanratkaisuelimet sekä niiden käytännön soveltuvuus riitojen ratkaisemiseen.

Perinteisesti yksityisoikeudellisen riidan ratkaiseminen on edellyttänyt kanteen nostamista tuomioistuimessa, sillä vaihtoehtoisia riidanratkaisuelimiä on ollut melko vähän käytettävissä. Normaalin tuomioistuinmenettelyn on kuitenkin useimmissa länsimaissa todettu soveltuvan varsin huonosti kuluttajariitojen

[30] Ks. tästä esim. *HE 18/1995* s. 2.

samoin kuin muiden vastaavan tyyppisten riitojen ratkaisemiseen. Suurimpina esteinä tuomioistuinmenettelyyn turvautumiselle on todettu olevan oikeudenkäynnistä aiheutuvien kustannusten suuruus, menettelyn hitaus sekä tavallisten ihmisten haluttomuus olla ylipäätään osallisena oikeudenkäynnissä.[31] Havaintoa perinteisen tuomioistuinmenettelyn huonosta soveltuvuudesta tavallisten ihmisten riitojen ratkaisemiseen voidaankin pitää access to justice- tutkimuksen keskeisimpänä lähtökohtana. Siihen perustuu pitkälti myös tuomioistuinlaitosta koskeva kritiikki.

Tuomioistuinmenettelyn huono soveltuvuus kuluttajariitojen ja muiden vastaavan tyyppisten riita-asioiden ratkaisemiseen on johtanut kahdenlaiseen kehitykseen. Ensinnäkin on perustettu erilaisia tuomioistuimille vaihtoehtoisia riidanratkaisuelimiä. Toiseksi on pyritty kehittämään tuomioistuinmenettelyä siten, että se soveltuisi aiempaa paremmin eri tyyppisten riita-asioiden ratkaisemiseen. Näitä kehityssuuntauksia ei voida pitää toisiaan poissulkevia, vaan pikemminkin toisiaan täydentävinä. Common law -oikeusjärjestelmän piiriin kuuluvia valtioita voidaan pitää hyvinä esimerkkeinä valtioista, joissa kuluttajien yksilöllisten oikeuksien toteutumista on pyritty edistämään sekä tuomioistuinmenettelyä kehittämällä että vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyitä luomalla. Sen sijaan mannermaisen oikeusjärjestelmän piiriin kuuluvissa maissa sekä pohjoismaissa kuluttajien yksilöllisten oikeuksien toteutumista on ainakin toistaiseksi pyritty pääasiassa kehittämään tuomioistuinten ulkopuolisia riidanratkaisuelimiä perustamalla. Pohjoismaita lukuun ottamatta vaihtoehtoisten elimien perustaminen on common law -maat mukaan lukien tapahtunut säännönmukaisesti itsesääntelyn avulla.

Vaihtoehtoisten riidanratkaisumenetelmien kehittäminen sekä kuluttaja- että muiden riita-asioiden osalta ja sitä koskeva tutkimus tunnetaan meilläkin usein paremmin sen englanninkielisellä nimellä *alternative dispute resolution* (ADR). Se ei kuitenkaan ole synonyymi paljon sitä laaja-alaisemmalle access to justice -tutkimukselle, vaan ainoastaan yksi osa sitä: vastausyritys perinteistä tuomioistuinmenettelyä kohtaan esitettyyn kritiikkiin. ADR:n piiriin luetaan siis kaikki tuomioistuimen ulkopuoliset riidanratkaisumenettelyt ja niiden kehittäminen. Vaihtoehtoisuus ei kuitenkaan tarkoita vaihtoehtoisuutta tuomioistuinmenettelylle, vaan nimenomaan perinteiselle tuomioistuinmenettelylle, joka ei riittävällä tavalla huomioi kuluttaja- ja muiden vastaavan tyyppisten riitojen asettamia vaatimuksia. Siten esimerkiksi jäljempänä tarkasteltavaa yksinkertaistettua oikeudenkäyntimenettelyä, joka selvästi eroaa perinteisestä tavasta käsitellä riita-asioita tuomioistuimessa, voidaan pitää yhtenä ADR:n ilmenemismuotona.[32]

---

[31] Ks. esim. *Cappelletti-Garth 1978* s. 10–14, *Bercovitz-Cano* s. 118 ja *NOU 1974:13* s. 8

[32] Vaihtoehtoisista riidanratkaisumenetelmistä ks. esim. *Cappelletti 1993* s. 282–296, *Huls* s. 143–158, *Viitanen* 1999 s. 216–228, *Ervasti 2000* s. 1237–1260 ja *KOM (2002) 196* s. 6–35.

Neuvonta- ja sovittelumenettely. Siinäkin tapauksessa, että kuluttajien oikeuksien toteutumista riitatilanteissa pyrittäisiin edistämään nimenomaan tuomioistuinmenettelyä kehittämällä, ei ole järkevää laiminlyödä tietyntyyppisten tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisuelinten kehittämistä. Näitä ovat erilaiset neuvonta- ja sovitteluelimet. Niille on yhteistä se, että kuluttajat kääntyvät riitatapauksissa usein ensimmäisinä juuri niiden puoleen. Ne avustavat kuluttajia usein sangen epämuodollisilla ja yksinkertaisilla menettelytavoilla, jotka voivat johtaa riidan ratkeamiseen joko siten, että kuluttaja saa ainakin osan vaatimastaan hyvityksestä tai kuluttaja luopuu kokonaan perusteettomiksi todetuista vaatimuksistaan.

Neuvontamenettelyllä tarkoitan menettelyä, jossa ulkopuolinen taho pyrkii edistämään sovintoratkaisun syntymistä antamalla toiselle tai molemmille osapuolille oikeudellista neuvontaa näiden oikeuksista sekä keinoista niiden toteuttamiseksi. Oikeudellinen neuvonta hyödyttää kuluttajaa erityisesti reklamaatiovaiheessa eli silloin kun hän yrittää ratkaista riitaa vielä kahden kesken vaatimusten kohteena olevan elinkeinonharjoittajan kanssa. Riidanratkaisuelimen kompetenssi voi rajoittua pelkästään oikeudellisen neuvonnan antamiseen. Näistä hyvänä esimerkkinä ovat Euroopan yhteisön eri jäsenvaltioihin perustetut *euroneuvontakeskukset*, joiden tehtävänä on antaa kuluttajille neuvontaa yli rajojen tapahtuvassa kuluttajakaupassa ilmenevissä ongelmatilanteissa.[33]

Sovittelumenettelyllä tarkoitetaan puolestaan sellaista riidanratkaisumenettelyä, jossa ulkopuolinen taho pyrkii edesauttamaan sovinnon syntymistä ottamalla yhteyttä riidan molempiin osapuoliin, informoimalla näitä tapaukseen soveltuvista oikeussäännöistä sekä tekemällä tarvittaessa ehdotuksen siitä, miten asia tulisi ratkaista. Sovinnon syntyminen edellyttää aina molempien osapuolten hyväksyntää. Sovitteluelimet voivat olla joko julkisen vallan lainsäädännöllä perustamia ja ylläpitämiä tai sitten yksityisten tahojen perustamia. Yksityiset kuluttajariitoja käsittelevät sovitteluelimet ovat käytännössä yleensä elinkeinonharjoittajien intressijärjestöjen ylläpitämiä. Julkisia sovitteluelimiä ovat Suomessa ja Ruotsissa toimivat *kunnalliset kuluttajaneuvojat*. Yksityisiä sovitteluelimiä ovat puolestaan esimerkiksi Suomessa toimivat *kuluttajien vakuutustoimisto* sekä vuoden 1998 syksyllä toimintansa aloittanut *kuluttajien pankkitoimisto*. Kuluttajariitojen sovittelu on usein varsin vapaamuotoista ja yksinkertaista. Ottaen huomioon nimenomaan yksittäisen riidan sovitteluun käytetyt voimavarat, voidaan sen tuloksellisuutta pitää yleisesti ottaen melko hyvänä.[34]

---

[33] Toiminta alkoi kokeiluluonteisena vuonna 1991. Nykyään keskuksia on kaikkiaan neljätoista, joista yksi toimii Helsingissä. Ks. *http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/euroquichets/index_en.html*, 30.1.2003.

[34] Kuluttajaneuvojien sovittelutoiminnan tuloksellisuudesta Suomessa ks. *Teittinen* s. 110–137 ja *Viitanen 1986* s. 40–55 sekä Ruotsissa *Rapport 1995/96:5* s. 17s.

Suositusmenettely. Suositusmenettelyllä tarkoitan riidanratkaisumenettelyä, jossa ulkopuolinen taho antaa oman ratkaisusuosituksensa siitä, miten erimielisyys tulisi ratkaista. Suosituksia antavan elimen ratkaisut ovat nimensä mukaisesti oikeudelliselta luonteeltaan pelkästään suosituksia. Ne eivät siten ole pakkokeinoin täytäntöön pantavissa, vaan niiden noudattaminen edellyttää aina osapuolten myötävaikutusta. Suositusmenettelyn avulla kuluttajariitoja ratkovat elimet toimivat usein kollegiaalisessa muodossa eri nimisinä lautakuntina ja käsittelevät kuluttajien kirjallisesti vireille saattamia riita-asioita. Myös nämä elimet voivat olla joko julkisia tai yksityisiä. Julkisia ovat Suomen kuluttajavalituslautakunta sekä kolmessa muussa pohjoismaassa toimivat saman tyyppiset, kuluttajariitoja käsittelevät lautakunnat, joiden kaikkien toiminta perustuu lainsäädäntöön. Niistä käytetään tässä tutkimuksessa yhteisnimitystä *pohjoismaiset kuluttajariitalautakunnat.*

Sen sijaan muissa ETA-maissa suosituksia antavat elimet ovat pääasiassa yksityisiä. Niiden toiminta perustuu siten joko elinkeinoelämän itsesääntelyyn tai elinkeinonharjoittajien intressijärjestöjen sekä kuluttajajärjestöjen välisiin sopimuksiin. Yksityiset lautakunnat voivat olla myös auktorisoituja. Auktorisoinnista päättää joko julkinen valta tai yksityinen elin. Yksityisten lautakuntien auktorisointi on mahdollista Hollannissa sekä Tanskassa ja Norjassa, joista kahdessa jälkimmäisessä toimii julkisesta kuluttajariitalautakunnasta huolimatta myös runsaasti yksityisiä lautakuntia. Auktorisoinnin edellytyksenä on yleensä se, että lautakunta on kokoonpanoltaan ja muilta ominaisuuksiltaan sellainen, että sen voidaan katsoa pystyvän ratkaisemaan kuluttajariitoja puolueettomasti.[35]

Välimiesmenettely. Välimiesmenettelyllä tarkoitetaan riidanratkaisumenettelyä, jossa ulkopuolinen taho osapuolten väliseen sopimukseen perustuen ratkaisee näiden välisen riidan osapuolia sitovasti. Välitystuomio on siten tarvittaessa pakolla täytäntöönpantavissa. Kuitenkin välimiesmenettelyssäkin tarvitaan osapuolten myötävaikutusta, sillä siihen ryhtyminen edellyttää osapuolten ennen riidan syntymistä tai sen jälkeen tekemää sopimusta, jonka mukaan riita tai potentiaalinen riita tullaan ratkaisemaan välimiesmenettelyssä. Välitystuomiosta ei yleensä voi valittaa tuomioistuimeen sillä perusteella, että se olisi sisällöllisesti virheellinen. Välimiesmenettelyn käyttäminen merkitsee siten, toisin kuin muiden tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisutapojen osalta, tuomioistuinmenettelyn lopullista syrjäyttämistä kyseisen riidan ratkaisemisessa. Välimiesmenettelyä koskevan sääntelyn avulla pyritään turvaamaan keskeisten menettelyperiaatteiden toteutuminen ja se asettaakin raamit muutoin varsin vapaamuotoiselle menettelylle.[36]

---

[35] Ks. esim. *Graver* s. 33–95 ja *Hondius* ym. s. 122–188.

[36] Ks. esim. *Crowter* s. 1– 4, *Kurkela-Uoti* s. 1–25, *Olsson-Kvart* s. 18–20 ja *Heuman 1999* s. 17–19.

Välimiesmenettelyllä on jo varsin pitkät perinteet yritysten välisten riitojen ratkaisemisessa. Se mahdollistaa riitojen ratkaisemisen usein tuomioistuinmenettelyä nopeammin sekä ilman sitä julkisuutta, mitä riidan käsittely tuomioistuimessa voi tuoda tullessaan.[37] Välimiesmenettelyn riidan osapuolille aiheuttamat kustannukset voivat kuitenkin ylittää selvästi oikeudenkäynnistä aiheutuvat kustannukset.[38] Tämän vuoksi perinteinen välimiesmenettely soveltuu kuluttajariitojen ratkaisemiseen vieläkin huonommin kuin normaali siviiliprosessi. Kustannuksia lukuun ottamatta välimiesmenettelyä voidaan kuitenkin pitää varsin ihanteellisena tapana ratkaista myös kuluttajariitoja. Se tarjoaa mahdollisuuden nopeaan, epämuodolliseen ja joustavaan menettelyyn, joka kuitenkin tuottaa täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja. Eräissä maissa onkin kehitetty edullinen tai jopa maksuton välimiesmenettelynsä nimenomaan kuluttajariitojen ratkaisemista varten. Näitä menettelyitä löytyy muun muassa Espanjasta ja Portugalista.[39] Niitä tarkastellaan lähemmin jäljempänä jaksossa 4.1.3.[40]

2.3. TUOMIOISTUINMENETTELYN KEHITTÄMINEN

Kulujen alentaminen. Tuomioistuinmenettelylle vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyiden kehittämisen sijasta tai niiden lisäksi kuluttajien yksilöllisten oikeuksien toteutumista voidaan pyrkiä edistämään myös tuomioistuinmenettelyä kehittämällä. Keskeisimpänä esteenä tuomioistuinmenettelyn käytölle voidaan pitää oikeudenkäynnistä asianosaisille aiheutuvia suuria taloudellisia kustannuksia, jotka yleensä ylittävät selvästi itse riidan kohteena olevan intressin arvon. Niiden merkitystä voidaan pyrkiä vähentämään ensinnäkin *oikeudenkäyntikulujen kokonaismäärää alentamalla.* Tämä voi tapahtua esimerkiksi asianajopalkkioiden suuruutta sääntelemällä. Toiseksi asianosaisille aiheutuvien oikeudenkäyntikulujen suuruuteen voidaan vaikuttaa *kulusääntöjä muuttamalla.* Tällöin oikeudenkäyntikulujen kokonaismäärä ei sinänsä laske, vaan ne ainoastaan jaetaan asianosaisten kesken eri tavalla kuin aikaisemmin.

Oikeusapujärjestelmät. Kolmanneksi oikeudenkäyntikulujen asianosaisille aiheuttamaa taloudellista rasitusta voidaan helpottaa oikeusapujärjestelmien avulla. Oikeusapujärjestelmät voivat olla yksityisiä tai julkisia. *Julkinen oikeusapu* on julkisen vallan ylläpitämää, kun taas *yksityinen oikeusapu* perustuu yleensä joko vapaaehtoisiin oikeusturvavakuutuksiin tai erilaisten järjestöjen

---

[37] Ks. esim. *Heuman* 1999 s. 27–30, *Virolainen 1995* s. 78s ja *Möller* s. 6–8.

[38] Ks. tästä esim. *Guttorm* s. 181s.

[39] Ks. esim. *Diego* s. 87–92 ja *Cabecadas* s. 493–510.

[40] Kustannusten kasvu on kuitenkin pakottanut kehittämään eri tavoin myös yritysten välisissä riidoissa käytettävää välimiesmenettelyä. Ks. tästä esim. *Ahlberg* s. 203–226, *Eriksson* s. 1147–1166 ja *Hobér* s. 467–491.

jäsenyyteen. Molempien järjestelmien osalta on valittavana kaksi perusvaihtoehtoa: joko asianosaiselle osoitetaan maksutta tai tiettyä omavastuuta vastaan asianajaja tai muu lakimies hänen asiaansa hoitamaan tai sitten asianosaiselle korvataan hänen itsensä valitseman asiamiehen käyttämisestä aiheutuvat kulut joko kokonaan tai osaksi.[41] Mahdollista on myös se, että molemmat vaihtoehdot ovat käytössä samanaikaisesti, jolloin asianosaisille tarjoutuu valinnan mahdollisuus. Tämä on tilanne mm. Suomessa käytössä olevassa julkisessa oikeusavussa. Julkinen oikeusapu on ollut useissa maissa käytössä jo verraten pitkään. Kansalliset järjestelmät eroavat kuitenkin selvästi toisistaan sen osalta, kuinka suurella osalla kansalaisista on käytännössä mahdollisuus saada julkista oikeusapua *(henkilöllinen kattavuus)* sekä sen osalta, kuinka laajalti julkinen oikeusapu korvaa asianosaiselle oikeudenkäynnistä aiheutuvat kustannukset *(sisällöllinen kattavuus).*[42]

Materiaalisen prosessinjohdon aktivoiminen. Asian saaminen riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi ei kuitenkaan ole vielä riittävä tae oikeuksien toteutumiselle. Henkilön tulee vielä pystyä tuomaan esille kaikki omaa näkemystään tukevat tosiasiat sekä niitä koskevat todisteet. Silloin kun molemmat asianosaiset käyttävät asianajajaa tai muuta lakimiestä asiamiehenään tai avustajanaan, tämä seikka ei yleensä muodostune ongelmaksi. Sen sijaan mikäli asianosainen ajaa asiaansa yksin, voi hän hävitä juttunsa pelkästään sen vuoksi, ettei ole osannut vedota oikeisiin tosiseikkoihin tai esittää niiden osalta riittävää näyttöä. Perinteisen käsityksen mukaan tuomarin roolin tulee riitaprosessissa olla varsin passiivinen, jottei hänen puolueettomuuttaan voitaisi kyseenalaistaa. Tuomari ei siten tämän käsityksen mukaan voi antaa asianosaisille neuvoja, joiden avulla he pystyisivät paremmin ajamaan asiaansa.

Asianosainen voi esiintyä oikeudessa ilman avustajaa sen vuoksi, ettei hänellä ole varaa yksityisten asianajopalveluiden käyttämiseen, vaikka hän jää myös oikeusapujärjestelmien tarjoaman suojan ulkopuolelle. Sen vuoksi riski jutun häviämisestä oikeudellisen avun puuttumisen vuoksi on ongelma, joka on tyypillinen nimenomaan riidan taloudellisesti heikommalle osapuolelle. Ongelmaa voidaan yrittää lieventää *tuomioistuinmenettelyn tosiasiallista tasapuolisuutta lisäämällä.* Tämä tapahtuu aktivoimalla tuomarin materiaalista prosessinjohtoa myös dispositiivisissa riita-asioissa. Modernin prosessinjohtoa koskevan käsityksen mukaan tuomarin puolueettomuus ei vaarannu, mikäli hän pyrkii melko aktiivisestikin selvittämään tapaukseen liittyviä tosiseikkoja sekä tässä yhteydessä tarvittaessa kehottaa asianosaisia tuomaan oikeuteen heidän esittämiään näkemyksiä tukevia todisteita. Päinvastoin on katsottu, että tuomari toimii

---

[41] Ks. tästä myös *Cappelletti 1981* s. 7–11 ja 27ss.

[42] Eri valtioissa käytössä olevista oikeusapujärjestelmistä ja niiden kattavuudesta ks. esim. *Zuckerman* s. 36–42 sekä *Guide to legal aid and advice in the European Economic Area, http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/legalaid/index.html,* 1.2.2003.

puolueellisesti, mikäli hän pysyy passiivisena, vaikka huomaa asianosaisen olevan häviämässä juttuaan heikon laintuntemuksensa vuoksi.[43]

Yksinkertaistettu oikeudenkäyntimenettely. Oikeudenkäyntikulujen suuruus aiheutuu valtaosin siitä, että asianosaiset ovat käytännössä pakotettuja käyttämään oikeudellisen koulutuksen saaneita asiamiehiä tai avustajia, mikäli haluavat menestyä oikeudenkäynnissä. Eräs keino alentaa oikeudenkäynnistä asianosaisille aiheutuvia kokonaiskustannuksia on pyrkiä poistamaan lakimiesten faktinen käyttöpakko ainakin sellaisten riitojen osalta, joissa riidan intressi usein alittaa oikeudenkäyntikulut. Common law -maissa on luotu niin sanottu yksinkertaistettu oikeudenkäyntimenettely sellaisten riita-asioiden ratkaisemista varten, joiden osalta kulujen ja intressin välinen epäsuhta on käytännössä suurimmillaan. Näitä ovat erityisesti kuluttajariidat ja muut vastaavan tyyppiset riidat. Yksinkertaistetun oikeudenkäyntimenettelyn avulla riitoja ratkaisevia tuomioistuimia kutsutaan näissä maissa yleensä nimellä *small claims court*. Niille on ominaista pyrkimys menettelyn yksinkertaistamiseen siinä määrin, että asianosaiset pystyisivät ajamaan asiaansa oikeudenkäynnissä itsenäisesti ilman tarvetta käyttää oikeudellista avustajaa. Yksinkertaistettu oikeudenkäyntimenettely on siten saman suuntainen, mutta huomattavasti pitemmälle menevämpi riitaprosessin kehittämiskeino kuin pyrkimys lisätä tuomarien harjoittaman materiaalisen prosessinjohdon aktiivisuutta. Jälkimmäisellä pyritään ainoastaan tasapainottamaan osapuolten välistä suhdetta prosessissa erityisesti tilanteissa, joissa toinen asianosaisista edustaa itse itseään. Yksinkertaistetun oikeudenkäyntimenettelyn tavoite menee sen sijaan huomattavasti pitemmälle: oikeudellisen koulutuksen saaneiden asiamiesten ja -avustajien käyttötarpeen poistaminen kokonaan tietyn tyyppisten riita-asioiden osalta. Yksinkertaistettu menettely edellyttää luonnollisesti tuomarin sekä tuomioistuimen muun henkilökunnan normaaliin riitaprosessiin verrattuna huomattavasti laajempaa neuvontavelvollisuutta. Keskeisenä ominaispiirteenä yksinkertaistetulle oikeudenkäyntimenettelylle voidaan pitää myös vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden puuttumista ainakin asianajokulujen osalta. Tällä estetään se, että toinen asianosainen voisi nostaa prosessikynnystä käyttämällä kaikesta huolimatta oikeudellista avustajaa tai asiamiestä.[44]

Ryhmäkanne. Modernille kulutusyhteiskunnalle tyypillisenä piirteenä voidaan pitää myös *massakuluttajariitojen* lisääntymistä. Niillä tarkoitan kuluttajariitoja, jotka ovat keskenään oikeus- ja tosiasiakysymysten osalta identtisiä tai lähes identtisiä. Tällaisten riitojen lisääntyminen johtuu yksinkertaisesti kulu-

---

[43] Tämä moderni näkemys tuomarin roolista käy hyvin ilmi muun muassa vuoden 1993 alioikeusuudistuksemme esitöistä. Ks. *HE 15/1990* s. 27s.

[44] Yksinkertaistetulle oikeudenkäyntimenettelylle tyypillisistä piirteistä ks. esim. *Whelan* s. 207–234 sekä *Viitanen 1995* s. 12. Menettelystä saaduista kokemuksista ks. esim. *Baldwin* s. 21–92.

tushyödykkeiden massatuotannon kasvusta. Kulutustavaroita tuotetaan suuria määriä kerrallaan, jolloin tavaran suunnitellussa tai valmistuksessa tapahtunut virhe ilmenee helposti useissa samaan tuotantoerään kuuluneissa tavaroissa. Kulutuspalveluiden osalta hyviä esimerkkejä massatuotannosta ovat puolestaan valmismatkat sekä rahoituspalvelut, joita markkinoidaan saman sisältöisiä vakioehtoja käyttäen. Tällöin esimerkiksi vakioehtojen tulkintaa koskevalla kysymyksellä voi olla heijastusvaikutuksia satoihin, jopa tuhansiin vastaavanlaisiin tapauksiin.

Massakuluttajariidoille on muiden kuluttajariitojen kanssa yhteistä se, että yksittäisen riidan intressi alittaa yleensä selvästi oikeudenkäyntikulut. Tämän vuoksi kenenkään ei kannata ryhtyä oikeudenkäyntiin pelkästään omassa asiassaan saadakseen hyvitystä ainoastaan itse kärsimistään vahingoista. Intressin vähäisyys estää lisäksi usein myös vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten käytön, minkä vuoksi massariitojen todellinen laajuus ei yleensä selviä myöskään käymällä läpi näiden elinten käsittelemiä tapauksia. Yksittäisen intressin vähäisyydestä huolimatta kaikkien intressien yhteenlaskettu määrä voi massakuluttajariidoissa kuitenkin ylittää selvästi oikeudenkäyntikulut, mikäli massariita voitaisiin käsitellä yhdessä oikeudenkäynnissä. Tosiasia- ja oikeuskysymysten identtisyydestä johtuen myös massakuluttajariitoja koskevat tuomioistuinratkaisut olisivat sisällöltään yleensä identtisiä. Sen vuoksi näiden riitojen käsittely yhdessä on perusteltua myös prosessiekonomisista syistä.

Perinteinen tuomioistuinmenettely soveltuu kuitenkin huonosti massakuluttajariitojen ratkaisemiseen, sillä se on suunniteltu nimenomaan ratkaisemaan yksittäisten henkilöiden välisiä riitoja. Massakuluttajariitojen ratkaiseminen yhdessä ainoassa oikeudenkäynnissä on mahdollista myös perinteisessä siviiliprosessissa juttujen yhdistämisen eli kumulaation avulla.[45] Yhdessä käsiteltyjen kanteiden johdosta annettu tuomio koskee kuitenkin vain niitä kuluttajia, jotka ovat nostaneet kanteen elinkeinonharjoittajaa vastaan. Hyvityksen saaminen edellyttää siten, että kuluttaja on asianosaisena oikeudenkäynnissä. Tämä puolestaan merkitsee usein myös vastuuta vastapuolelle maksettaviksi tuomittavista oikeudenkäyntikuluista, mikäli juttu hävitään.

Erään mahdollisen ratkaisukeinon tuomioistuinmenettelyn käyttökelpoisuuden parantamiseksi nimenomaan massariidoissa voisi tarjota *ryhmäkanne*. Sillä

---

[45] Kumulaatio jaetaan objektiiviseen ja subjektiiviseen kumulaatioon. Niistä jälkimmäisellä tarkoitetaan tilannetta, jossa samassa oikeudenkäynnissä on kantaja- tai vastaajapuolella useita asianosaisia. Massariidoissa voidaan hyödyntää nimenomaan subjektiivista kumulaatiota. Juttujen yhdistämistä koskeva sääntely oli meillä aiemmin varsin puutteellista ja juttujen yhdistämisessä noudatetut periaatteet perustuivat lähinnä vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Vuoden 1993 alioikeusuudistuksen yhteydessä OK 18 lukuun lisättiin kuitenkin riita-asioiden yhdistämistä koskevia säännöksiä. Ks. OK 18:1–8 (1052/1991) sekä *HE 15/1990* s. 119–125 ja *Lappalainen 1995* s. 419–447.

tarkoitetaan tuomioistuinkannetta, jota kantaja ajaa ilman nimenomaista valtuutusta tietyn ryhmän jäsenten puolesta. Keskeisin ominaispiirre ryhmäkanteelle on se, että annettavan tuomion oikeusvoimavaikutus ulottuu ryhmän kaikkiin jäseniin, siis myös niihin, jotka eivät ole olleet asianosaisina oikeudenkäynnissä.[46] Usein ryhmäkanteesta puhuttaessa tarkoitetaan pelkästään sellaista kannetyyppiä, joka mahdollistaa massariidoissa korvausten saannin hinnanalennuksen tai vahingonkorvauksen muodossa vastaajan menettelyn johdosta. Laajassa merkityksessä ryhmäkanteeseen voidaan kuitenkin lukea myös seuraavassa jaksossa tarkasteltavien kollektiivisten oikeuksien suojaamiseksi ajettavat kieltokanteet.

Ryhmäkanteet jaetaan usein kolmeen ryhmään sen perusteella, kuka toimii jutussa kantajana. Ensinnäkin kantajana voi olla ryhmän yksittäinen jäsen (*yksityinen ryhmäkanne*, class action), jolla on itselläänkin henkilökohtainen intressi kanteen nostamiseen. Toiseksi kantajana voi olla puolestaan jonkin tietyn ryhmän intressejä edustava järjestö (*järjestöryhmäkanne*, action by organization). Kolmanneksi kantajana voi olla jokin tiettyä intressiä valvomaan asetettu viranomainen (*julkinen ryhmäkanne*, public action).[47]

Ryhmäkanteen on väitetty tuovan prosessiekonomisia etuja julkiselle vallalle sillä perusteella, että se tekee sadat yksittäiset kanteet tarpeettomiksi ja säästää näin oikeuslaitoksen kustannuksia.[48] Tosiasiassa noita yksittäisiä kanteita ei kuluriskin vuoksi koskaan nosteta. Ryhmäkanteessa onkin kysymys nimenomaan oikeuden saatavuuden parantamisesta, ei kustannussäästöjen tuomisesta julkiselle vallalle. Ryhmäkanteen keskeisiä käyttöaloja kuluttajariitojen lisäksi olisivat ympäristö- ja tasa-arvoasiat sekä arvopaperimarkkinoiden toimintaan liittyvät asiat.

Ryhmäkanne on yksinkertaistetun oikeudenkäyntimenettelyn tavoin nimenomaan common law -oikeusjärjestelmän tuote ja se on nykyisin parhaiten kehittynyt Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Australiassa.[49] Muissa maissa suorituskanteen tyyppinen ryhmäkanne, jonka perusteella vahinkoa aiheuttanut vastaaja voidaan tuomita maksamaan korvauksia kaikille vahinkoa kärsineille, on kuitenkin vielä edelleen kovin harvinainen. Hollannissa oli 1990-luvun alussa vireillä lakihanke, joka olisi toteutuessaan mahdollistanut sekä korvaus- että kieltokanteen nostamisen. Kuitenkin tämäkin ehdotus hyväksyttiin vain kieltokanteen osalta.[50]

---

[46] Ks. tästä esim. *Lindblom 1989* s. 19.
[47] Ks. esim. *Bourgoignie 1992* s. v–vi.
[48] Ks. esim. *Pakarinen* s. 1009.
[49] Ryhmäkanteesta näissä maissa ks. esim. *Eisenstein 1982* s. 30–53, *L'Heureux* s. 445–461 ja *Harland* s. 126–13.
[50] Ks. *Hondius ym.* s. 107s. ja *Joustra 1994* s. 82.

Sekä Suomessa että Ruotsissa aloitettiin ryhmäkannetta koskevan lainsäädännön valmistelu viime vuosikymmenellä.[51] Molemmissa maissa ryhmäkanteen tarpeellisuudesta ja sen käyttöönottoon liittyvistä kysymyksistä käytiin vilkasta keskustelua. Erityisesti elinkeinoelämä kritisoi ryhmäkannetta voimakkaasti.[52] Suomen osalta vastustus johti siihen, että oikeusministeriö päätti keväällä 1998 olla laatimatta hallitusohjelmassa luvattua hallituksen esitystä asiasta. Sen sijaan Ruotsissa valmistelu johti hallituksen esitykseen ja ryhmäkannetta koskeva lakiehdotus hyväksyttiin toukokuussa 2002. Laki tuli voimaan vuoden 2003 alusta. Se on soveltamisalaltaan siinä mielessä yleinen, että ryhmäkanteen käyttöä ei ole lähtökohtaisesti rajattu mihinkään tiettyihin asiaryhmiin, kuten esimerkiksi kuluttaja-, ympäristö- tai tasa-arvoasioihin. Ryhmäkanne voidaan nostaa periaatteessa kaikissa riita-asioissa, joissa muun muassa vaatimusten ja niiden taustalla olevien olosuhteiden saman kaltaisuus tekee niiden käsittelyn samassa oikeudenkäynnissä perustelluksi.[53]

Nyttemmin myös Norjassa vuonna 2001 valmistuneessa komiteamietinnössä ehdotetaan mahdollisuutta ryhmäkanteen nostamiseen.[54] Samoin meillä näyttää siltä, että ryhmäkannetta koskevan lainsäädännön valmistelua ryhdytään taas jatkamaan. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea ehdotti helmikuussa 2003 jättämässään välimietinnössä ryhmäkanteen mahdollistamisen ottamista uudelleen harkinnan kohteeksi.[55]

Ryhmäkanteen vastustajat vetosivat pohjoismaissa käydyssä keskustelussa usein siihen, että sen käyttöön on Yhdysvalloissa väitetty liittyneen erilaisia kielteisiä piirteitä, muun muassa tähtitieteellisen korkeiksi nousseita vahingonkorvauksia. Tässä yhteydessä kuitenkin unohtui, että yhdysvaltalainen oikeuslaitos eroaa selvästi monilta keskeisiltä osiltaan pohjoismaisesta oikeuslaitoksesta. Ryhmäkanteen väitetyt lieveilmiöt Yhdysvalloissa selittyvätkin juuri näillä sikäläisen oikeuslaitoksen erityispiirteillä, joita on muun muassa asianajajakunnan liiallinen paisuminen. Lisäksi Yhdysvalloissa on käytössä rangaistusluonteinen vahingonkorvaus, jossa tuomittavaksi maksetut korvaukset voivat selvästi ylittää aiheutuneen vahingon.[56] Yhtään näistä amerikkalaisen oikeuslaitoksen erityispiirteistä ei ole ehdotettu omaksuttavaksi Suomessa tai

---

[51] Ruotsissa valmistelu johti mammuttimaiseen kolmiosaiseen komiteamietintöön, *SOU 1994:151* Del A–C. Suomessa on oikeusministeriön toimesta julkaistu yksi selvitys (*OLJ 3/1992*) sekä kaksi työryhmämietintöä (*OLJ 1/1995* ja *OLJ 3/1997*).

[52] Ruotsissa käydyn keskustelun osalta ks. *Lindblom 1995* s. 269–287 ja *Lindblom1996* s. 85–107 sekä siinä mainitut lähteet. Suomessa ryhmäkanteen tarpeellisuutta koskenut keskustelu käytiin lähes pelkästään sanomalehtien palstoilla. Ks. siitä esim. *Aurejärvi,* IS 29.1.1996, *Hamara* IS 8.2.1996 ja *Neimala,* HS 25.7.1997.

[53] Ks. Lag om grupprättegång (2002:599) ja *Prop. 2001/02:107.*

[54] Ks. *NOU 2001:32* s. 467–496.

[55] Ks. *KM 2003:1* s. 38.

[56] Ryhmäkanteesta Yhdysvalloissa sekä siitä saaduista kokemuksista ks. esim. *Willging ym.*

Ruotsissa ryhmäkanteen myötä. Siksi ei ole todennäköistä, että ryhmäkanteiden käyttöön liittyisi näissä maissa väitettyjä lieveilmiöitä.

Ryhmäkannetta vastustettiin myös sillä perusteella, että sen epäiltiin heikentävän suomalaisten yritysten kilpailukykyä sekä vähentävän ulkomaisia investointeja Suomeen. Tässä yhteydessä vedottiin siihen, että muissakaan EY:n jäsenvaltioissa ei vastaavaa ryhmäkannemahdollisuutta vielä ollut. Keskustelu muistutti tältä osin pitkälti tuotevastuun osalta aikoinaan käytyä keskustelua. Tuotevastuulainkaan säätäminen ei kuitenkaan tuonut mukanaan väitettyjä haittavaikutuksia siitäkään huolimatta, että laki on EY:n tuotevastuudirektiivin tarjoamien valinnanmahdollisuuksien johdosta tiukempi kuin monissa muissa jäsenvaltioissa. Näyttääkin siltä, että ryhmäkanteen samoin kuin tuotevastuunkin vastustajat yliarvioivat selvästi vahingonkorvausvastuuta ja sen toteuttamiskeinoja koskevan prosessioikeudellisen sääntelyn vaikutusta yritysten käytännön kilpailuolosuhteisiin. Lisäksi tämä argumentti menetti runsaasti painoarvoaan Ruotsin säädettyä ryhmäkanteen nostamisen mahdollistavan lain.

Ryhmäkanteen tosiasiallinen käyttökelpoisuus tulee riippumaan pitkälti siitä, miten ryhmäkanneoikeudenkäyntien rahoitus tullaan järjestämään. Myös perinteisessä riita-asian oikeudenkäynnissä oikeudenkäyntikulut muodostavat merkittävimmän esteen oikeudenkäynteihin ryhtymiselle. Ryhmäkanneoikeudenkäyntien osalta kuluongelma on periaatteessa sama, mutta mittasuhteiltaan aivan eri luokkaa. Niissä käsiteltävien riitojen suuren periaatteellisen merkityksen vuoksi asianosaiset panostavat niihin huomattavasti normaalia oikeudenkäyntiä enemmän, minkä vuoksi myös kulut nousevat yleensä varsin korkeiksi.[57] Käytännössä varsin harvalla järjestöllä yksityishenkilöistä puhumattakaan olisi varaa nostaa ryhmäkannetta ilman ulkopuolista taloudellista tukea. Myös viranomaiselle – esimerkiksi kuluttaja-asiamiehelle – myönnetyn kanneoikeuden toimivuuden edellytyksenä olisi se, että sillä olisi käytettävissään riittävät taloudelliset resurssit kanteiden nostamista varten.

Ryhmäkanteiden rahoitus voidaan periaatteessa hoitaa ainakin neljällä eri tavalla. Ensinnäkin se voidaan jättää pelkästään asianosaisten huoleksi, jolloin kustannusvastuu kanavoituu pääosin jutun hävinneelle asianosaiselle. Tämä vaihtoehto on valittu Ruotsissa. Uuden ryhmäkannelain mukaan kulujen korvausvastuu määräytyy samalla tavoin kuin muissakin dispositiivisissa riita-asioissa eli pääsääntönä on Suomen tavoin hävinneen asianosaisen velvollisuus korvata voittaneen asianosaisen kulut täysimääräisesti.[58] Koska ryhmäkanneoikeudenkäynneistä aiheutuvat kokonaiskustannukset ovat niin paljon yksittäisistä riita-asioiden oikeudenkäynneistä aiheutuvia kustannuksia korkeampia, nostaa normaali kulujen korvausvelvollisuutta koskeva sääntely prosessikyn-

---

[57] Ks. tästä esim. *Cappelletti 1993* s. 285.

[58] Ks. Lag om grupprättegång 32 § ja *Prop. 2001/02:107* p. 109–113.

nyksen todennäköisesti käytännössä niin korkealle, että ryhmäkanteen käyttö jää todella vähäiseksi.

Mikäli kustannusvastuuta halutaan siirtää pois asianosaisilta, ensimmäisen mahdollisen vaihtoehdon tarjoaisi Yhdysvalloissa yleisessä käytössä oleva contingent fee -nimellä tunnettu palkkiosysteemi, jossa asianajotoimistot eivät laskuta mitään hävitystä jutusta, mutta mikäli juttu voitetaan toimisto perii palkkionaan varsin huomattavan prosentuaalisen osuuden maksettavaksi tuomitusta vahingonkorvauksesta. Kyseessä on siten Suomessa käytössä olevaa kiinteistönvälittäjien palkkiosysteemiä muistuttava keino yksityisten asianajopalveluiden rahoittamiseksi, josta meillä on asianajopalveluiden osalta käytetty nimitystä ehdollinen palkkio.[59] Kulusäännöistä jää riippumaan, missä määrin ehdollisen palkkion käyttäminen siirtää kustannusvastuuta asianosaisilta asianajotoimistoille. Mikäli se yhdistetään amerikkalaiseen kulusääntöön, jonka mukaan asianosaiset vastaavat pääsääntöisesti kuluistaan itse jutun lopputuloksesta riippumatta, merkitsee se kustannusvastuun siirtymistä kokonaisuudessaan asianajotoimistoille. Ruotsin uuden ryhmäkannelain mukaan kantaja voi sopia asiamiehensä kanssa palkkion ehdollisuudesta. Laissa tällaisesta sopimuksesta käytetään nimitystä riskisopimus (riskavtal).[60] Ehdollinen palkkio on kuitenkin ainakin toistaiseksi pohjoismaisen asianajoperinteen näkökulmasta katsottaessa verraten vieras oikeudenkäyntien rahoituskeino. Lisäksi se merkitsee ainoastaan kustannusvastuun puolittumista, mikäli riitaprosessissa sovelletaan hävinneen korvausvastuuseen perustuvaa kulusääntöä. Ryhmäkanneoikeudenkäyntien osalta tämä merkitsee prosessikynnyksen jäämistä potentiaalisten kantajien näkökulmasta edelleen aivan liian korkealle.

Toinen keino siirtää kustannusvastuuta pois asianosaisilta olisi käyttää julkista rahoitusta. Tähän malliin perustui myös oikeusministeriön asettaman ensimmäisen ryhmäkannetyöryhmän mietintö. Siinä ehdotettiin erityisen ryhmäkannelautakunnan perustamista. Se olisi kantajan hakemuksesta voinut päättää, että jutusta aiheutuvat oikeudenkäyntikulut maksetaan valtion varoista.[61] Käytännössä lautakunta olisi tuen myöntämisestä päättäessään joutunut arvioimaan myös vaatimusten aiheellisuutta sekä kanteen menestymisen mahdollisuuksia. Se olisi myös tosiasiassa pitkälti päättänyt, missä asioissa ryhmäkanne nostetaan. Kustannusvastuun siirtäminen kokonaisuudessaan valtiolle lienee kuitenkin käytännössä melko epärealistinen vaihtoehto. Tämä koskenee myös ryhmäkanneoikeudenkäyntien rahoittamista julkisen oikeusapujärjestelmän käytettävissä olevien varojen avulla.

Todennäköisesti kehittämiskelpoisimman keinon ryhmäkanteiden rahoittamiseen tarjoavat erilaiset rahastomallit, joita on käytössä muun muassa Kana-

---

[59] Ks. *Turunen* s. 606–624.
[60] Ks. Lag om grupprättegång 38–41 § ja *Sandeberg* s. 813–815.
[61] Ks. *OLJ 1/1995* s. 22s, 58–65 ja 103–105.

dassa.[62] Niissä tietty osuus voitettujen ryhmäkanteiden perusteella maksetuista korvauksista ohjataan erityiseen rahastoon, joista ryhmäkanteen nostamista harkitsevat voivat hakea tukea oikeudenkäyntikuluihin. Rahastoista ei aiheudu kustannuksia valtiolle niiden alkupääomaa lukuun ottamatta. Myös näiden rahastojen toiminta edellyttäisi jonkinlaisen ryhmäkannelautakuntaa vastaavan elimen perustamista päättämään tuen myöntämisestä sekä samalla karsimaan aiheettomat ja heikot menestymisen mahdollisuudet omaavat kanteet.

Jälkimmäisen ryhmäkannetyöryhmän mietinnössä sivuutettiin täysin kysymys siitä, kenellä ylipäätään on käytännössä varaa nostaa ryhmäkanne ja ottaa vastatakseen siitä aiheutuva kuluriski. Lisäksi tämän työryhmän ehdotuksen mukaan rahallista korvausta haluavien olisi tullut ilmoittautua oikeudenkäynnin aikana. Ilmoittautuminen seurauksena he kuitenkin olisivat myös joutuneet yhteisvastuuseen oikeudenkäyntikuluista.[63] Tämä ryhmäkanteen perusidean vastainen ratkaisu estäisi käytännössä useimpien henkilöiden ilmoittautumisen ja merkitsisi siten heidän jäämistään korvauksiin oikeutetun ryhmän ulkopuolelle.

---

[62] Ks. esim. *L'Heureux* s. 456s.
[63] Ks. *OLJ 3/1997* s. 97, 131–133 ja 148s.

3. Kollektiiviset oikeudet

3.1. YKSILÖN AKTIIVISUUTEEN PERUSTUVAT VALVONTAKEINOT

Yksittäiset kuluttajariidat valvontakeinona. Kuluttajien kollektiivilla oikeuksilla tarkoitetaan sellaisia oikeuksia, joiden loukkaaminen koskee huomattavaa joukkoa kuluttajia. Loukkaus ei kuitenkaan perinteisen käsityksen mukaan perusta kenellekään yksittäiselle kuluttajalle oikeutta ryhtyä vaatimaan hyvitystä tai oikeuden loukkauksen jatkamisen kieltämistä. Kollektiivisia oikeuksia ovat muun muassa hyödykkeiden turvallisuus sekä virheetön ja riittävän informatiivinen mainonta. Yksittäinen kuluttaja ei voi vaatia hyvitystä pelkästään sillä perusteella, että elinkeinonharjoittaja markkinoi turvallisuudeltaan puutteellista hyödykettä. Korvauksen vaatimisen edellytyksenä on, että kuluttaja on itse kärsinyt vahinkoa hankittuaan tällaisen hyödykkeen. Hän ei kuitenkaan tällöinkään voi samassa yhteydessä vaatia elinkeinonharjoittajaa lopettamaan vaarallisen hyödykkeen markkinoinnin. Sama koskee sopimatonta markkinointia. Kuluttaja voi esittää vaatimuksia ainoastaan, jos markkinointi on aiheuttanut hänelle taloudellista vahinkoa esimerkiksi sen vuoksi, että hankittu hyödyke ei vastaa siitä markkinoinnissa annettuja tietoja. Kollektiivisten oikeuksien loukkaaminen johtaa usein myös niiden kuluttajien yksilöllisten oikeuksien loukkaamiseen, jotka hankkivat kulutushyödykkeen kyseiseltä elinkeinonharjoittajalta. Nämä yksittäiset kuluttajat eivät kuitenkaan voi nykyisellään vaatia kuluttajien kollektiivisten oikeuksien rikkomisen lopettamista, vaan ainoastaan hyvitystä samassa yhteydessä loukatuista yksilöllisistä oikeuksistaan.

Korvausvaatimusten mahdollisuus vaikuttaa elinkeinonharjoittajien käyttäytymiseen siten, että nämä pyrkivät pidättäytymään kollektiivisten oikeuksien loukkaamiselta välttyäkseen korvausten maksamiselta sekä muilta kuluttajariitoihin liittyviltä haittavaikutuksilta. Siten yksilöllisten oikeuksien toteuttamiskeinojen kehittämistä voidaan pitää samalla myös yhtenä keinona edistää kollektiivisten oikeuksien toteutumista. Usein myös kuluttajilla näiden vaatiessa kuluttajariidoissa hyvitystä itselleen on perimmäisenä tavoitteena saada elinkeinonharjoittaja luopumaan kollektiivisten oikeuksien loukkaamisesta, eikä niinkään hyvityksen saaminen itselleen. Nykyinen järjestelmä kuitenkin pakottaa kuluttajan muotoilemaan vaatimuksensa yksittäisen riidan muotoon, mikäli hän haluaa saada asiansa virallisesti käsitellyksi.[64]

---

[64] Ks. tästä esim. *Mulcahy-Tritter* s.118s.

Yksittäisten kuluttajien aktiivisuuden varaan rakentuva valvontajärjestelmä toimii silloin kun kollektiivisten oikeuksien loukkauksessa on kysymys lähinnä siitä, että yrityksen johto on tietämätön lainvastaisesta toiminnasta. Sen sijaan se on yksinään riittämätön keino silloin kun kollektiivisten oikeuksien loukkaaminen on tarkoituksellista hyödykkeiden menekin lisäämiseksi tai tuotantokustannusten alentamiseksi. Ongelmana on se, että pääsääntöisesti vain varsin pieni osa kuluttajista on riittävän aktiivisia vaatimaan hyvitystä silloin kun heidän kollektiivisia oikeuksiaan on samalla loukattu. Tämä koskee yleensä myös tapauksia, joissa käytettävissä on tuomioistuinten ulkopuolisia riidanratkaisuelimiä, ainakin silloin kun yksittäisen kuluttajan kärsimä taloudellinen vahinko on verrattain pieni. Onkin väitetty, että tämän vuoksi elinkeinonharjoittajilta saattaa puuttua halua estää kollektiivisten oikeuksien loukkaaminen esimerkiksi hyödykkeiden laatutasoa korottamalla, sillä se tulee kalliimmaksi kuin hyvityksen maksaminen niille yksittäisille kuluttajille, jotka ovat riittävän aktiivisia sitä vaatimaan.[65]

Yhtenä kuluttajien kollektiivisena oikeutena voidaan pitää heidän oikeuttaan laadullisesti virheettömiin hyödykkeisiin. Oikeuden kollektiivista luonnetta voi kuitenkin hämärtää se, että markkinatalousmaissa sen toteutumisen valvonta on jätetty tuoteturvallisuusasioita lukuunottamatta pelkästään yksittäisten kuluttajien aktiivisuuden varaan. Kukaan yksittäinen kuluttaja tai viranomainen ei voi vaatia kollektiivisen oikeuden toteuttamista eli elinkeinonharjoittajaa parantamaan paljon vikoja omaavien hyödykkeittensä laatutasoa laatuvirheiden vähentämiseksi, vaan kuluttaja voi vaatia ainoastaan hyvitystä itse hankkimansa hyödykkeen viallisuuden johdosta kärsimästään taloudellisesta vahingosta. Tämän keinon tehokkuutta voidaan juuri kritisoida edellä mainitulla perusteella: monet kuluttajat eivät reklamoi havaitsemastaan virheestä ja varsin harvat kuluttajat vievät käytännössä asian riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi oikaisua saadakseen. On tosin myönnettävä, ettei tämän oikeuden toteutumisen valvonta perustu pelkästään yksittäisten kuluttajien esittämien korvausvaatimusten aiheuttamiin kuluihin, vaan ehkä tätäkin merkittävämpi pelote on pelko hyödykkeen maineen menetyksestä. Toteutuessaan se johtaa yleensä yksittäisiä riitaasioita selvästi huomattavampiin taloudellisiin menetyksiin.

Yksittäisten korvausvaatimusten tehokkuutta kollektiivisten oikeuksien toteutumisen edistäjänä voitaisiin olennaisesti lisätä ryhmäkanteen käyttöönotolla. Ajatuksena on tällöin se, että vahingonkorvausvaatimusten estämiseksi elinkeinonharjoittaja pyrkisi välttämään sellaisia kollektiivisten oikeuksien loukkauksia, jotka samalla johtavat useiden kuluttajien yksilöllisten oikeuksien loukkaamiseen. Ryhmäkanteen seurauksena elinkeinonharjoittaja voisi joutua korvaamaan aiheuttamansa vahingon lähes täysimääräisesti. Ainakin korvaus-

[65] Ks. *Schrag* s. 361.

vastuu muodostuisi selvästi laajemmaksi kuin nykyään, sillä oikeus korvaukseen on vain niillä, jotka ovat riittävän aktiivisia kanteen nostamiseen. Siten myös ryhmäkanteen ennaltaehkäisevä vaikutus on huomattavasti suurempi kuin nykyisen järjestelmän. Itse näenkin ryhmäkanteen merkityksen ja käyttöarvon nimenomaan sen ennaltaehkäisevässä pelotevaikutuksessa, jonka avulla voidaan vaikuttaa elinkeinonharjoittajien päätöksentekoon. Ennaltaehkäisevän vaikutuksen edellytyksenä on luonnollisesti, että kanteiden rahoitus on sellainen, että prosessikynnys ei muodostu käytännössä liian korkeaksi. Edellytyksenä on siten oikeussuojakeinon tosiasiallinen käyttömahdollisuus, vaikka sen käyttö käytännössä jäisikin vähäiseksi.[66]

Kilpailevien elinkeinonharjoittajien toimesta tapahtuva valvonta. Toiseksi valvonta voidaan jättää pelkästään kilpailevien elinkeinonharjoittajien aktiivisuuden varaan. Tämä tosin koskee enää vain valtioita, joista puuttuu varsinainen kuluttajansuojalainsäädäntö. Tällöin kuluttajia suojataan ainoastaan vilpillistä kilpailua eli sopimatonta menettelyä elinkeinotoiminnassa koskevan sääntelyn avulla, joka tarjoaa elinkeinonharjoittajille oikeuden puuttua kilpailevien elinkeinonharjoittajien sopimattomaan menettelyyn elinkeinotoiminnassa. Vilpillistä kilpailua koskevalla sääntelyllä on selvästi pitemmät perinteet kuin kuluttajaa suojaavalla sääntelyllä. Tästä ovat pohjoismaat hyvänä esimerkkinä. Niissä kuluttaja sai suojaa harhaanjohtavaa markkinointia vastaan ennen 1970-luvulla säädettyjä kuluttajansuojalakeja ainoastaan tämän sääntelyn avulla.[67] Suoja perustui siihen, että kuluttajien kollektiivisten oikeuksien loukkaaminen merkitsi samalla usein myös kilpailevien elinkeinonharjoittajien oikeuksien loukkaamista, sillä rikkomukseen syyllistynyt sai usein perusteetonta etua markkinoinnissa kilpailijoihinsa nähden.

Pelkästään kilpailevien elinkeinonharjoittajien toimesta tapahtuvan valvonnan kuluttajille antama suoja on kuitenkin käytännössä hyvin vähäinen. Suojan vähäisyys olikin keskeisiä syitä varsinaisen kuluttajia markkinointia vastaan suojaavan sääntelyn syntyyn. Ensimmäinen kilpailevien elinkeinonharjoittajien toimesta tapahtuvan valvontaan liittyvä ongelma kuluttajansuojan näkökulmasta on kilpailevien elinkeinonharjoittajien käytössä olevien valvontakeinojen vajavaisuus. Usein tarjolla ovat ainoastaan kanteen nostaminen ja vahingonkorvauksen vaatiminen tuomioistuimessa sekä kantajalle vahinkoa aiheuttaneen toiminnan jatkamisen kieltäminen.

---

[66] Esimerkiksi Ruotsissa arvioitiin ennen ryhmäkannelain säätämistä, että ryhmäkanteita tullaan nostamaan siellä alle kaksikymmentä vuodessa. Ks. *Lindblom 1996* s. 100.

[67] Ks. tästä esim. *Bernitz 1993* s. 20–26. Esimerkiksi Suomessa kuluttajien kollektiivisten oikeuksien suojaaminen markkinoinnin osalta oli mahdollista ainoastaan vilpillistä kilpailua koskevan sääntelyn avulla ennen vuonna 1978 säädettyä KSL:ia. Ks. tästä tarkemmin esim. *Tiili* s. 67–101.Vilpillistä kilpailua säännellään meillä nykyään KSL:n kanssa saman aikaisesti voimaan tulleella lailla sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (SopMenL, 1061/1978). Laista käytetään myös nimitystä kilpailumenettelylaki. Ks. *Aaltonen 1985* s. 17ss.

Esimerkiksi Suomessa elinkeinonharjoittaja voi vaatia sopimattoman menettelyn jatkamisen kieltämistä markkinaoikeudessa (SopMenL 6–7 §). Vaikka SopMenL:iin perustuvat asiat muodostavatkin käytännössä suurimman osan markkinaoikeuden käsittelemistä muista kuin kilpailuoikeudellisista asioista, on niiden vuotuinen määrä kuitenkin loppujen lopuksi melko vähäinen. Sama koskee myös sitä edeltäneen VilpKilpL:n aikana nostettujen kanteiden määrää. Lisäksi sopimaton menettely elinkeinotoiminnassa voi tietyin edellytyksin johtaa rikossyytteeseen. Rikosoikeudellisten seuraamusten merkitys on kuitenkin myöhemmin tarkasteltavista syistä johtuen käytännössä meillä varsin marginaalinen. On myös huomattava, että SopMenL ei sääntele sopimattomasta menettelystä kilpailijalle aiheutuneen vahingon korvaamista, vaan se määräytyy yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden mukaisesti. Lisäksi vahingonkorvausta koskevaa kannetta on ajettava yleisessä tuomioistuimessa, ei markkinaoikeudessa. Kilpailijan sopimattomaan menettelyyn puuttuminen ja korvausten vaatiminen voi siten käytännössä edellyttää kahden erillisen kanteen nostamista.

Tuomioistuinmenettelyn kalleudesta johtuen siihen turvaudutaan yleensä vain sellaisissa tapauksissa, joissa sopimattomasta menettelystä kilpailijalle aiheutuvat vahingot ovat huomattavat. Yleensä muutaman ilmoituksen julkaiseminen ei merkitse tämän kynnyksen ylittymistä. Tuomioistuintien huonon soveltuvuuden vuoksi elinkeinoelämän järjestöt ovatkin perustaneet itsesääntelyelimiä, joiden lausuntoja elinkeinonharjoittajat voivat pyytää. Nämä lausunnot ovat kuitenkin pelkästään suositusluonteisia, eikä niissäkään oteta kantaa mahdollisen vahingonkorvauksen määrään.[68]

Toinen pelkästään vilpillisen kilpailun sääntelyyn perustuvan valvonnan ongelma kuluttajan oikeuksien toteutumisen näkökulmasta asiaa tarkasteltaessa on se, että kuluttaja saa sen avulla ainoastaan välillistä suojaa. Suojan saanti edellyttää ensinnäkin, että kuluttajien oikeuksien lisäksi myös kilpailevien elinkeinonharjoittajien oikeuksia on rikottu. Vaikka intressit ovat monessa tapauksessa yhteneväisiä, ne eivät ole kuitenkaan sitä kaikissa tapauksissa. Vilpillistä kilpailua koskevaan sääntelyyn perustuen ei puututa markkinointikäytäntöihin, jotka ovat alalla yleisesti käytössä, vaikka niiden voidaankin katsoa olevan kuluttajien etujen vastaisia. Lisäksi kilpailijat reagoivat usein vasta silloin kun elinkeinoelämän omia sisäisiä pelisääntöjä on rikottu. Nämä pelisäännöt eroavat usein oikeussäännöistä siinä, että ne ovat löyhempiä ja tarjoavat laajemman liikkumavaran kuin kuluttajaa suojaava sääntely. Suojan välillisyys ilmenee myös siinä, että kilpaileva elinkeinonharjoittaja voi vaatia vilpillisen menettelyn lopettamista ainoastaan siltä osin kuin se aiheuttaa vahinkoa nimenomaan

---

[68] Suomessa tätä tehtävää harjoittaa *keskuskauppakamarin liiketapalautakunta*, joka on toiminut jo vuodesta 1939 alkaen, tosin nykyisellä nimellään vasta vuodesta 1968 lähtien. Ks. *Tiili* s. 126–138 ja *Rissanen ym.* s. 152s.

hänelle. Kilpailevalla elinkeinonharjoittajalla ei ole oikeutta – eikä käytännössä yleensä myöskään intressiä – vaatia kieltoa pelkästään sillä perusteella, että markkinointi loukkaa kuluttajien tai kaikkien muiden elinkeinonharjoittajien oikeuksia.

Kuluttajansuojalakien säätäminen länsimaissa viime vuosikymmenien aikana ei ole merkinnyt vilpillistä kilpailua koskevan sääntelyn kumoamista. Kuluttajat voivat siten edelleen periaatteessa saada sen avulla välillistä suojaa, jonka merkitys on kuitenkin – kuten edellä todettiin – käytännössä varsin minimaalista. Selvästi suurempi merkitys on sillä, että vilpillistä kilpailua koskevien oikeussuojakeinojen puutteellisuuden vuoksi elinkeinonharjoittajat kääntyvät käytännössä varsin usein kuluttajaviranomaisten puoleen saadakseen kilpailevan elinkeinonharjoittajan lopettamaan vilpillisen kilpailun. Esimerkiksi Suomen kuluttaja-asiamiehelle tulevista markkinointia koskevista yhteydenotoista tulee varsin huomattava osa kilpailevilta elinkeinonharjoittajilta.[69] Kuluttajaviranomaiset voivat puuttua vilpilliseen kilpailuun, mikäli se samanaikaisesti loukkaa myös kuluttajien oikeuksia. Kilpailevat elinkeinonharjoittajat saavat täten suojaa kuluttajansuojalainsäädännön avulla sekä samalla tehostavat sen noudattamisen valvontaa.

3.2. VALVONTA ERILAISTEN ORGANISAATIOIDEN TOIMESTA

Itsesääntelyyn perustuvat valvontaelimet. Samoin kuin yksilöllisten niin myös kuluttajien kollektiivisten oikeuksien toteutumista on pyritty edistämään elinkeinoelämän itsesääntelyyn perustuvilla valvontaelimillä. Itsesääntelyn avulla on usein pyritty estämään se, että julkinen valta muutoin puuttuisi havaittuihin ongelmiin lainsäädännön avulla.[70] Sen vuoksi itsesääntelyelinten ensisijaisena tehtävänä on yleensä elinkeinoelämän omien aineellisten itsesääntelynormien noudattamisen valvonta. Itsesääntelyelimet voivat kuitenkin myös valvoa kuluttajaa suojaavan aineellisen lainsäädännön noudattamista.

Itsesääntelyelinten toimesta tapahtuvan valvonnan tehokkuutta on usein kritisoitu. Valvontaelimiltä puuttuvat yleensä riittävän tehokkaat sanktiot. Lisäksi ne ovat usein haluttomia käyttämään niitäkään sanktioita, joita on käytettävissä. Valvovathan nämä elimet itse asiassa samoja yrityksiä, jotka rahoittavat niiden

---

[69] Esimerkiksi vuonna 1998 runsaat 10 prosenttia KA:lle tulleista markkinoinnin ja sopimusehtojen sääntelyn väitettyjä rikkomuksia koskeneista ilmoituksista tuli kilpailevilta elinkeinonharjoittajilta tai näitä edustavilta järjestöiltä. Ks. *Kuluttaja-asiamiehen toiminta 1998* s. 10.

[70] Ks. tästä esim. *Stauder ym.* s. 240s. Muina syinä on nähty pyrkimys lisätä kuluttajien luottamusta itsesäänneltyä toimialaa kohtaan sekä kilpailuetujen saaminen suhteessa järjestäytymättömiin elinkeinonharjoittajiin. Ks. *ECLG* s. 210, *Cranston* s. 39 ja 60 sekä *Hondius 1984* s. 138.

toiminnan.[71] Tästä syystä useissa maissa on siirrytty pelkästään itsesääntelyyn perustuvasta valvonnasta myös viranomaisten harjoittamaan valvontaan. Syynä on ollut yleensä enemmän tai vähemmän eksplisiittisesti ilmaistu tyytymättömyys itsesääntelyyn perustuvan valvonnan käytännön tehokkuuteen. Itsesääntely on kuitenkin usein säilynyt viranomaisvalvontaa täydentävänä rinnakkaisena valvontamuotona.

Viranomaisvalvonta ja kuluttajajärjestöjen kanneoikeus. Kuluttajien kollektiivisten oikeuksien toteutumisen valvonta on usein määrätty jonkun viranomaisen tehtäväksi. Tälle viranomaiselle voidaan joko antaa oikeus itse suoraan kieltää lainvastaisen toiminnan jatkaminen tai sitten ainoastaan oikeus nostaa toiminnan jatkamisen kieltoon tähtäävä kanne tuomioistuimessa. Valvonta on kuitenkin voitu delegoida myös kuluttajajärjestöille sekä elinkeinonharjoittajien toimialajärjestöille. Koska suoraan kielto-oikeuteen liittyvän julkisen vallan käytön delegointi järjestöille on lainsäädännöllisesti ongelmallista, on järjestöille yleensä annettu pelkästään kanneoikeus. Järjestöjen harjoittama valvonta voi olla joko yksinomaista, jolloin viranomaisvalvonta puuttuu kokonaan tai sitten se on viranomaisvalvonnan kanssa rinnakkaista tai siihen nähden pelkästään toissijaista. Rinnakkaisella valvonnalla tarkoitan tässä yhteydessä sitä, että kuluttajajärjestön oikeus kanteen nostamiseen on riippumaton valvontaviranomaisen toiminnasta asiasta ja toissijaisella valvonnalla puolestaan järjestöjen oikeutta nostaa kanne ainoastaan siinä tapauksessa, että viranomainen on jostain syystä ollut haluton itse nostamaan asiassa kannetta.

EY:n kuluttajaoikeudellisissa direktiiveissä on keskinäisiä eroja siinä, miten kuluttajien kollektiivisten oikeuksien toteutuminen on pyritty varmistamaan käytännössä. Ensinnäkin jäsenvaltioille on voitu antaa mahdollisuus valita kuluttajajärjestöjen kanneoikeuden tai viranomaisvalvonnan välillä. Tämä vaihtoehto on valittu harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevassa direktiivissä (84/450/ETY, art.4.1.), kohtuuttomia sopimusehtoja koskevassa direktiivissä (93/13/ETY, art.7) sekä etämyyntidirektiivissä (97/7/EY, art.11.). On kuitenkin huomattava, että nämä vaihtoehdot eivät ole toisiaan poissulkevia. Direktiivit eivät aseta estettä näiden molempien valvontakeinojen samanaikaiselle käytölle. Siten kuluttajajärjestöille voidaan antaa rinnakkainen tai toissijainen kanneoikeus siitä huolimatta, että valvonta on määrätty myös tietyn viranomaisen tehtäväksi. Sen sijaan direktiiveistä käy selvästi ilmi, että jäsenvaltiot eivät täytä niiden asettamia määräyksiä jättämällä valvonnan pelkästään itsesääntelyelimien hoidettavaksi. Direktiivit eivät kuitenkaan kiellä lakiin perustuvan valvonnan täydentämistä itsesääntelyyn perustuvalla valvonnalla.[72]

---

[71] Ks. *Viitanen 1989* s. 290–292.

[72] Tämä käy selvästi ilmi harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevan direktiivin 5 artiklan alkuperäisestä ja vuonna 1997 (97/55/EY) muutetusta muodosta. Sen sijaan etämyyntidirektiivi sisältää tältä osin varsin epäselvän ja tulkinnanvaraisen artiklan 11.4. Kuitenkin senkin on

Toiseksi direktiiveissä on voitu asettaa jäsenvaltioille velvollisuus nimenomaan viranomaisvalvonnan perustamiseen. Tämä vaihtoehto on puolestaan omaksuttu tuoteturvallisuusdirektiivissä (2001/95/EY), jonka 6.2. artiklan mukaan jäsenvaltioiden on aina perustettava tai nimitettävä viranomainen valvomaan tuotteiden turvallisuutta. Tuoteturvallisuusasioissa viranomaisvalvonnan välttämättömyys johtuu siitä, että kuluttajien turvallisuuden varmistaminen vaatii sen, että valvontaelimellä on myös itsenäistä päätösvaltaa esimerkiksi kieltää tarvittaessa heti vaaralliseksi epäiltyjen tuotteiden markkinointi, ainakin siihen saakka kunnes asia on selvitetty.

Direktiivien tarjoamasta valinnanmahdollisuudesta huolimatta markkinoinnin ja sopimusehtojen valvonnasta vastaa useimmissa ETA-valtioista jokin viranomainen.[73] Hyvän esimerkin viranomaisvalvontaan perustavasta järjestelmästä tarjoavat pohjoismaat, joissa markkinoinnin ja sopimusehtojen valvonnasta vastaavat kuluttaja-asiamiehet ja joissa näiden nostamia kieltokanteita käsitellään markkinaoikeudellisiin kysymyksiin erikoistuneissa erityistuomioistuimissa. Kuluttaja-asiamiehillä on kanneoikeuden lisäksi nykyään myös oikeus määrätä kielto tapauksissa, joilla ei ole huomattavaa merkitystä. Kielto kuitenkin raukeaa, mikäli elinkeinonharjoittaja vastustaa sitä määräajassa. Tällöin kuluttaja-asiamies joutuu viemään asian tuomioistuimen käsiteltäväksi.[74]

Markkinoinnin ja sopimusehtojen valvonnassa pelkästään kuluttajajärjestöjen kanneoikeuden varaan tukeutuvia ETA-maita on vain Saksa. Tämän valvontajärjestelmän perusongelmana on kuitenkin se, että kuluttajajärjestöiltä itseltään puuttuvat käytännössä usein riittävät taloudelliset resurssit, joita tehokkaan valvonnan järjestäminen edellyttää.[75] Siten mikäli pelkästään kuluttajajärjestöjen toimesta tapahtuvan valvonnan halutaan olevan tehokkuudeltaan samantasoista viranomaisvalvonnan kanssa, edellytyksenä on yleensä se, että julkinen valta osallistuu varsin huomattavassa määrin valvonnan järjestöille aiheuttamiin kustannuksiin. Tämä on ollut käytäntö Saksassa jo pitkään. Mikäli julkisen vallan taloudellinen subventio on huomattava, jää näiden kahden järjestelmän ero käytännössä varsin vähäiseksi, ainakin jos tarkastellaan valvonnan järjestämisestä julkiselle vallalle aiheutuvia kustannusvaikutuksia. Valvontavastuun siirtäminen viranomaisilta järjestöille ei siten merkitse julkiselle vallal-

---

tulkittu tarkoittavan ainoastaan mahdollisuutta itsesääntelyn avulla täydentää, eikä suinkaan korvata viranomaisten tai kuluttajajärjestöjen toimesta tapahtuvaa valvontaa. Ks. *Howells-Wilhelmsson* s. 185.

[73] Valvontajärjestelmistä eri jäsenvaltioissa ks. esim. *Hondius ym.* s. 82–121, *COM(93) 576* s. 64–68 ja *Koktvedgaard* s. 18–27.

[74] Ks. tästä esim. *HE 140/1998* s. 4–6 ja 11 sekä *Grobgeld* s. 200.

[75] Ks. myös *Wilhelmsson 1996* s. 148, joka pitää puutteina myös organisatorista heikkoutta sekä kokemuksen puutetta. Jälkimmäinen ongelma liittynee kuitenkin lähinnä tilanteisiin, joissa kuluttajajärjestöjen kanneoikeus on rinnakkainen tai toissijainen ja siten käytännössä verraten harvoin käytetty. Sen sijaan Saksan mallisessa valvontajärjestelmässä valvonnan edellyttämä kokemus karttunee varmasti aikaa myötä.

le mainittavia kustannussäästöjä, ellei samalla hyväksytä valvonnan tason laskua.[76]

Myös viranomaisvalvonnan osalta ongelmana voi olla riittävien resurssien puute, mistä syystä valvonta on tehotonta. Tämä voi johtua siitä, että resursseja on jo alun alkaen ollut käytettävissä liian vähän tai siitä, että työmäärä on kasvanut resurssien kasvua nopeammin. Viranomaisvalvonnalla on kuitenkin yksi selvä etu puolellaan valtionapuun tukeutuvien järjestöjen harjoittamaan valvontaan verrattuna. Kuluttajajärjestöjen valtionapujen leikkaaminen on nimittäin käytännössä yksinkertaisempaa kuin viranomaisten resurssien leikkaaminen, sillä viranomaisvalvonnassa valtaosa kuluista aiheutuu virkamiesten palkkakustannuksista. Niiden leikkaaminen edellyttäisi puolestaan virkojen lakkauttamista, mikä on yleensä käytännössä hidas ja poliittisesti ongelmalliseksi osoittautunut keino. Tästä johtuen saksalainen, kuluttajajärjestöjen kanneoikeuteen perustuva "yksityistetty valvontajärjestelmä" valikoituu viranomaisvalvontaa herkemmin säästökohteeksi julkisen vallan pyrkiessä leikkaamaan menojaan. Tämä onkin yksi syy lisää sille, miksi viranomaisvalvontaa voidaan kuluttajansuojan näkökulmasta pitää pääsääntöisesti järjestöjen harjoittamaa valvontaa parempana vaihtoehtona.

Useissa viranomaisvalvonnan valinneissa maissa kuluttajajärjestöille on kuitenkin annettu rinnakkainen tai ainakin toissijainen kanneoikeus. Kanneoikeuden käyttö vaihtelee käytännössä eri jäsenvaltioiden kesken riippuen kuluttajajärjestöjen voimakkuudesta sekä siitä, kuinka aktiivisesti viranomaiset suorittavat omaa valvontatehtäväänsä. Kanneoikeudella on kuitenkin merkitystä kuluttajajärjestöille siinäkin tapauksessa, että sen käyttö jäisi käytännössä vähäiseksi. Se antaa kuluttajajärjestöille mahdollisuuden kontrolloida viranomaisten toimintaa. Lisäksi se nostaa järjestöjen statusta sekä parantaa näiden neuvotteluasemia elinkeinonharjoittajajärjestöjen kanssa käytävissä neuvotteluissa.[77] Edellytyksenä on kuitenkin riittävien taloudellisten voimavarojen turvaaminen, jotta järjestöt voivat tarvittaessa turvautua myös kanneoikeuden käyttöön.

Todettakoon, että Suomessa kuluttajajärjestöillä on ollut toissijainen kanneoikeus jo kuluttajansuojalain voimaantulosta vuodesta 1978 alkaen.[78] Kuitenkaan yhtään kannetta ei ole toistaiseksi nostettu. Tämä on johtunut ensinnäkin siitä, että kuluttaja-asiamiehen toiminta on meillä ollut varsin aktiivista. Toiseksi varsinainen laajempi organisoitu kuluttajaliike on Suomessa vielä varsin tuore ilmiö. Kolmanneksi kanteen nostamiseen liittyvä kuluriski jäisi järjestöjen itsensä kannettavaksi, mikä tekee oikeudenkäyntiin ryhtymisestä muutoinkin valtionapujen varassa elävien järjestöjen näkökulmasta varsin vähän houkuttelevan vaihtoehdon.

---

[76] Ks. *Viitanen 2000a* s. 181–186.
[77] Ks. *Viitanen 1997a* s. 368.
[78] Ks. Laki markkinatuomioistuimesta (41/1978) 6 § ja *Huttunen* s. 67.

Voimassa oleva sääntely antaa useimmissa ETA-valtioissa kuluttajaviranomaisille tai -järjestöille ainoastaan oikeuden vaatia lainvastaisen toiminnan kieltämistä. Tuomioistuimen antamaa kieltoa voidaan lisäksi tehostaa uhkasakolla. Käytännössä viranomaiset ja järjestöt yrittävät kuitenkin ensin saada elinkeinonharjoittajan lopettamaan vapaaehtoisesti lainvastaisen toiminnan harjoittamisen. Suostuttelun käyttö pakon sijasta on järkevää erityisesti käytettävissä olevien resurssien rajallisuuden vuoksi. Käytännössä ainakin pohjoismaissa elinkeinonharjoittajien suostuttelu on osoittautunut varsin tehokkaaksi: useimmissa tapauksissa tämä sitoutuu olemaan jatkamatta kuluttajaviranomaisten lainvastaiseksi katsomaa markkinointia. Ainoastaan murto-osa tapauksista joudutaan viemään tuomioistuimen käsiteltäväksi. Suostuttelutaktiikan tuloksellisuus markkinoinnin ja sopimusehtojen valvonnassa johtuu ensinnäkin siitä, että tapaukset ovat usein lopputulokseltaan varsin selviä. Toiseksi niillä voi olla elinkeinonharjoittajalle vain vähäinen merkitys, minkä vuoksi tämä voi olla varsin halukas muuttamaan markkinointiaan välttyäkseen asian tuomioistuinkäsittelyn mukanaan tuomalta kiusalliselta julkisuudelta. Keskeinen syy suostuttelutaktiikan tuloksellisuuteen on kuitenkin mahdollisuus nostaa elinkeinonharjoittajaa vastaan kanne, mikäli suostuttelu epäonnistuu.

Nimenomaan pohjoismaisten kuluttaja-asiamiesten toimintaan liittyvänä piirteenä voidaan mainita myös yleisten tai alakohtaisten *markkinointiohjeiden* laatiminen. Kuluttaja-asiamiehet ovat laatineet vuosien mittaan eri toimialoja koskevia markkinointiohjeita, joiden tavoitteena on pyrkiä estämään ennalta markkinointia koskevan sääntelyn rikkominen. Markkinointiohjeet eivät ole varsinaisia normeja. Kuitenkin niiden perustuessa aiempaan ratkaisu- ja oikeuskäytäntöön, johtaa niiden vastainen toiminta usein siihen, että viranomaiset puuttuvat markkinointiin.[79]

Lisäksi kuluttaja-asiamiehet ovat jo toimintansa alkuajoista lähtien käyneet elinkeinonharjoittajien toimialajärjestöjen kanssa *neuvotteluja alalla käytössä olevien vakiosopimusehtojen uudistamisesta.*[80] Kuluttajasopimuksissa käytettävät vakioehdot olivat aiemmin yleensä elinkeinonharjoittajien toimialajärjestöjen yksinään laatimia, eivätkä siten kovinkaan tasapuolisia. Myös näiden neuvotteluiden ensisijaisena tavoitteena on sopimusehtojen sääntelyä koskevien määräysten rikkomisen estäminen pyrkimällä sopimusteitse poistamaan vakioehdoista joko suoraan pakottavan sääntelyn vastaisia tai sopimusvapauden piiriin sinänsä kuuluvia, mutta selvästi kohtuuttomia ehtoja. Kuitenkin neuvotteluilla on ollut käytännössä myös selvästi tätä pitemmälle menevä vaikutus. Niiden avulla vakioehtoihin on saatu lisättyä kuluttajan asemaa parantavia ehtoja sekä poistettuja tai muutettua sellaisia ehtoja, jotka olematta kohtuutto-

---

[79] Nykyään KA:n laatimat markkinointiohjeet löytyvät myös internetistä. Ks. *http://www.kuluttajavirasto.fi*, 27.2.2003.

[80] Ks. esim. *Wilhelmsson 1995* s. 51–54.

mia ovat kuitenkin kuluttajien kannalta epäedullisia. Näin neuvottelujen avulla on päästy itse asiassa parempaan lopputulokseen kuin mihin kieltotuomioiden hakeminen tuomioistuimesta olisi johtanut.

Siitä huolimatta, että useimmat kuluttajaviranomaisten käsittelemät valvonta-asiat ratkeavatkin käytännössä suostuttelun avulla, voidaan pelkästään kieltotuomion mahdollistavaa seuraamusjärjestelmää kritisoida tehottomuudesta. Sitoumus olla jatkamatta lainvastaista markkinointia tai sitä koskeva kieltotuomio, jonka noudattamisen varmistamiseksi voidaan asettaa myös uhkasakko, asettaa rajoituksia ainoastaan elinkeinonharjoittajan tulevalle käyttäytymiselle. Kielto on seuraamuksena tehoton, mikäli lainvastainen markkinointikampanja on ollut lyhyt ja ehtinyt päättyä jo ennen kiellon antamista. Kieltotuomion hampaattomuutta voidaan jonkin verran vähentää myöntämällä valvontaelimelle oikeus väliaikaisen kiellon antamiseen siihen saakka kunnes tuomioistuin on antanut asiassa ratkaisunsa. Tällainen oikeus onkin annettu esimerkiksi pohjoismaisille kuluttaja-asiamiehille. Väliaikainenkin kielto on kuitenkin tehoton hyvin lyhyitä mainoskampanjoita vastaan, jotka koostuvat vain muutamasta lehti- tai televisiomainoksesta. Lisäksi väliaikaisen kiellon antamisessa on kysymys julkisen vallan käyttämisestä, minkä vuoksi oikeutta sen käyttämiseen on vaikeata myöntää valvontaa harjoittaville kuluttajajärjestöille. Tätä voidaan jälleen pitää yhtenä perusteena sille, miksi viranomaisvalvonta on kuluttajansuojan näkökulmasta pelkkää järjestövalvontaa selvästi tehokkaampi vaihtoehto.

Toiseksi pelkkä sitoumus tai kieltotuomio ei aseta minkäänlaisia sanktioita jo tapahtuneen lainvastaisen toiminnan osalta. Tämä merkitsee sitä, että jo tapahtuneesta lainvastaisesta markkinoinnista saatu taloudellinen hyöty jää kokonaisuudessaan elinkeinonharjoittajalle.[81] Se saattaa houkutella elinkeinonharjoittajia rikkomaan tahallisesti lyhytaikaisella kampanjalla markkinointia koskevia säännöksiä. Lainvastaisessa markkinoinnissahan on usein kysymys siitä, että hyödykkeen ominaisuuksista tai myyntiehdoista annetaan sellainen kuva, jonka mukaan hyödyke olisi kilpailevia tuotteita laadukkaampi tai edullisempi. Siltä osin kuin markkinoinnilla on vaikutusta, se lisää hyödykkeen menekkiä ja siten yrityksen myyntituloja. Kun tämä voitto jää yritykselle siinäkin tapauksessa, että markkinointi myöhemmin katsottaisiin lainvastaiseksi, voi se houkutella yrityksiä lainvastaiseen markkinointiin. Yksittäiset kuluttajat voivat luonnollisesti vaatia hyvitystä, mikäli markkinoilla on samalla loukattu heidän yksilöllisiä oikeuksiaan. Kuitenkin, kuten edellä todettiin, useimpien kuluttajien passiivisuuden vuoksi suurin osa hyödystä jää edelleen lainvastaiseen markkinointiin syyllistyneelle elinkeinonharjoittajalle.

---

[81] Seuraamusjärjestelmän tehokkuutta koskevasta kritiikistä ks. myös *Wilhelmsson 1989* s. 111s ja siinä mainitut lähteet.

3.3. SEURAAMUSJÄRJESTELMIEN KEHITTÄMINEN

Rikosoikeudelliset seuraamukset. Kuluttajien kollektiivisten oikeuksien toteutumista voidaan pyrkiä tehostamaan rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän avulla kriminalisoimalla kuluttajien kollektiivisten oikeuksien suojaksi annettujen säännösten rikkominen. Tällöin näiden säännösten rikkomisesta voidaan pelkän kieltotuomion sijasta tuomita laissa säädettyyn rangaistukseen. Tällainen seuraamusjärjestelmä on siten säännöstasolla selvästi ankarampi kuin pelkästään kieltotuomion mahdollistava järjestelmä. Rikosoikeudellisten seuraamusten määrääminen edellyttää kuitenkin asian käsittelyä rikosprosessuaalisessa menettelyssä yleisessä tuomioistuimessa, joka arvioi näytön ja määrää seuraamukset siinäkin tapauksessa, että markkinointiasiat muutoin kiellon määräämisen osalta käsiteltäisiin erityistuomioistuimessa. Tämä johtuu siitä, että historiallisten syiden vuoksi monessa maassa Suomi mukaan lukien suhtaudutaan perinteisesti kielteisesti ajatukseen, jonka mukaan erityistuomioistuimilla olisi toimivalta päättää myös rikosoikeudellisista seuraamuksista. Seuraamusten määrääminen edellyttää tekijältä tahallisuutta tai tuottamusta. Rikokseen tai rikkomukseen syyllistynyt henkilö voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen, minkä lisäksi rikoksella saavutettu taloudellinen hyöty voidaan julistaa valtiolle menetetyksi (konfiskaatio).

Perinteinen rikosoikeudellinen järjestelmä on lähtenyt siitä, että rikokseen voi syyllistyä ainoastaan fyysinen henkilö, minkä vuoksi seuraamuksia ei konfiskaatiota lukuun ottamatta ole voitu kohdistaa siihen yritykseen, jonka palveluksessa henkilö on ollut ja jolle rikoksesta on koitunut taloudellista hyötyä. Tämä johtaa helposti ongelmiin tilanteissa, joissa työntekijän taloudellisella riippuvuudella työnantajastaan on työntekijän käyttäytymiselle selvästi suurempi merkitys kuin rikosoikeudellisten seuraamusten pelolla. Nyttemmin kuitenkin rikosoikeudellinen vastuu on monissa maissa ulotettu koskemaan myös oikeushenkilöitä, jotka tosin luonnollisesti voidaan tuomita ainoastaan sakkorangaistukseen.

Suomessa oikeushenkilöiden rangaistusvastuu toteutettiin vuonna 1995 lisäämällä rikoslakiin uusi 9 luku, joka mahdollistaa erityisen *yhteisösakon* käyttämisen niissä rikoksissa, joiden osalta se mainitaan yhtenä mahdollisena seuraamuksena (RL 9:1 (743/1995)). Yhteisösakon yläraja on nykyään 850 000 euroa (RL 9:5 (971/2001)).[82] Ennen yhteisösakon käyttöönottamista yrityksiä koski ainoastaan konfiskaatiosäännös, jonka mukaan rikoksella saatu hyöty voitiin tuomita valtiolle menetetyksi siinäkin tapauksessa, että sen oli saanut joku toinen henkilö, jonka puolesta tai hyväksi rikoksentekijä oli toiminut (RL

[82] Yhteisösakosta ja sen määräämisen edellytyksistä ks. tarkemmin *Jaatinen* s. 115–151 ja *Lappi-Seppälä* s. 231–243.

2:16 (143/1932)). Menettämisseuraamus voitiin siten kohdistaa myös yritykseen, kun rikoksen oli tehnyt yrityksen työntekijä nimenomaan työtehtäviään suorittaessaan.[83] Nyttemmin myös menettämisseuraamuksia koskeva sääntely on uudistettu, mutta rikoksella saatu hyöty voidaan edelleen tuomita menetetyksi myös niissä tapauksissa, joissa rikoksen tekijä ja siitä hyötyjä ovat eri henkilöitä (RL 10:2 (875/2001)).[84]

Suomessa markkinoinnin sääntelyä koskeva KSL 2 luku sisälsi alkuperäisessä muodossaan rangaistussäännöksen, jonka mukaan 2 luvun 2–5 §:n säännöksiä tai 6 §:n nojalla annettuja säännöksiä tahallaan rikkonut henkilö voitiin tuomita markkinointirikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään vuodeksi. Mikäli säännösten rikkominen johtui törkeästä tuottamuksesta, henkilö voitiin tuomita markkinointirikkomuksesta sakkoon. Yleislausekkeen rikkomisesta ei siten voitu tuomita rangaistukseen. Syyteoikeus oli virallisella syyttäjällä, joka kuitenkin sai nostaa syytteen ainoastaan KA:n ilmoituksen perusteella (KSL 2:11 (38/1978)). Lisäksi KSL 6:11:n (390/1982) mukaan kotimyyntiasiakirjan tahallisesta luovuttamatta jättämisestä voitiin tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. KSL 7:11 (385/1986) puolestaan sisälsi kulutusluottorikkomusta ja -rikosta koskevat rangaistussäännökset.

Vuonna 1990 nämä säännökset kumottiin. Niiden tilalle säädettiin ensinnäkin uusi markkinointirikosta koskeva säännös rikoslain 30 luvun elinkeinorikosten yhteyteen. Uuden RL 30:1:n (769/1990) mukaan henkilö, joka kulutushyödykkeiden ammattimaisessa markkinoinnissa antaa kohderyhmän kannalta merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja, on tuomittava markkinointirikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.[85] Myös yhteisösakko on nyttemmin RL 30:13 (743/1995) nojalla mahdollinen seuraamus markkinointirikoksesta. Lisäksi kuluttajansuojalakiin lisättiin uusi 8 luku (811/1990), joka lainuudistusten seurauksena on kuitenkin vähitellen siirtynyt luvuksi 11. KSL 11:1:n (1072/2000) mukaan KSL 2 luvun 2–5 §:n sekä 6 §:n nojalla annettujen säännösten tahallisesta tai törkeästä huolimattomuudesta tapahtuneesta rikkomisesta tai kotimyyntiasiakirjan tahallisesta luovuttamatta jättämisestä on tuomittava kuluttajansuojarikkomuksesta sakkoon, ellei teko ole rangaistava RL 30:1:n nojalla. Lisäksi KSL 11:3 (811/1990) sisältää kulutusluottorikkomusta koskevan rangaistussäännöksen.

Säännöstasolla KA:n valtuuksia vähennettiin siten, että syytteen nostaminen 2 luvun säännösten rikkomisesta ei edellytä enää KA:n ilmoitusta, vaan ainoastaan tämän kuulemista. Käytännössä tällä muutoksella ei kuitenkaan liene ollut

---

[83] Ks. tästä esim. *Koskinen 1996* s. 97.

[84] Ks. tästä myös *HE 80/2000* s. 21–23.

[85] Vuonna 1999 markkinointirikoksia koskevaa RL 30:1:n säännöstä muutettiin arvopapereiden markkinoinnin osalta arvopaperimarkkinarikoksia koskevan sääntelyn uudistamisen yhteydessä (Laki 475/1999). Ks. muutoksesta myös *HE 254/1998* s. 20 ja 46.

merkitystä. Yhtään syytettä ei ole nostettu ilman KA:n aloitetta. Sen sijaan käytännön merkitystä voi olla tuomioistuimille asetetulla velvollisuudella kuulla KA:stä kuluttajansuojarikkomusta ja markkinointirikosta koskevaa syytettä käsiteltäessä (KSL 11:5 (811/1990)) ja RL 30:12 (769/1990). Tähän tuomioistuimilla ei ollut aiemmin velvollisuutta.

Kuluttajansuojalain rangaistussäännösten uudistaminen tapahtui osana rikoslain kokonaisuudistusta. Sen tavoitteena oli siirtää rikoslakiin vankeusrangaistuksen tuomitsemiseen mahdollistavat säännökset.[86] Muutoksen seurauksena rangaistussäännöksiä löytyy nykyään sekä rikoslaista että kuluttajansuojalaista. Muutos ei merkinnyt ainakaan sääntelyn selkiytymistä sen kohteena olevien elinkeinonharjoittajien näkökulmasta. Epäselvyyttä aiheutuu myös RL 30:1:n sanamuodosta. Siinä ei kumotusta KSL 2:11:stä poiketen puhuta mitään ran-gaistuksen edellytyksenä olevasta syyksiluettavuuden asteesta. Pelkän lakitekstin perusteella jää siten epäselväksi, voidaanko markkinointirikoksena tuomita lainkaan tuottamuksellisesti aiheutetusta teosta. Rikoslain kokonaisuudistuksessa lähdettiin kuitenkin siitä, että syyksiluettavuuden asteen mainitsematta jättäminen merkitsee sitä, että teon rangaistavuus edellyttää tahallisuutta.[87] Selvyyden vuoksi olisi tosin suonut, että tämä kävisi ilmi myös markkinointirikosta koskevasta säännöksestä. Kysymys vaadittavasta syyksiluettavuuden asteesta on keskeinen erityisesti sen vuoksi, että tahallisuuden näyttäminen markkinointirikosten osalta on käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi.[88]

Käytännön kokemukset rikosoikeudellisten seuraamusten käytöstä markkinoinnin valvonnassa eivät kuitenkaan ole olleet erityisen rohkaisevia. Niiden käyttö on ainakin pohjoismaissa jäänyt käytännössä selvästi vähäisemmäksi kuin mitä säännöksiä laadittaessa on alunperin ilmeisesti asetettu tavoitteeksi. Seuraamusten käytön vähäisyyden vuoksi niiden voidaan väittää menettäneen pitkälti pelotearvonsa. Esimerkiksi Ruotsissa tuomittiin vuosina 1970–1994 yhteensä vain 25 elinkeinonharjoittajaa markkinointirikoksesta rangaistukseen eli keskimäärin hieman alle yksi elinkeinonharjoittaja vuodessa. Niissä tapauksissa, joissa syyte hylättiin, syynä oli usein se, ettei elinkeinonharjoittajan voitu näyttää pyrkineen tahallisesti johtamaan kuluttajia harhaan. Myös Suomessa markkinointirikoksia koskevia syytteitä on nostettu varsin vähän. Niistä annetut tuomiot ovat lisäksi olleet hyvin alhaisia, keskimäärin vain 5–10 päiväsakkoa. Myös muissa maissa tuomitut rangaistukset ovat käytännössä olleet vain pieniä sakkorangaistuksia.[89] Alhaisella rangaistuskäytännöllä on luonnollisesti oma heijastusvaikutuksensa rangaistussäännösten ennaltaehkäisevään vaikutukseen, erityisesti silloin kun lainvastaisesta toiminnasta saatu taloudellinen hyöty on

---

[86] Ks. *HE 66/1988* s. 211.
[87] Ks. tästä esim. *Heinonen-Koskinen* s. 106.
[88] Ks. esim. *Prop. 94/95:123* s. 64–74.
[89] Ks. *Prop. 94/95:123* s. 64–74, *Wilhelmsson 1989* s. 109 ja *Reich-Micklitz* s. 57.

huomattava. Ainakin Suomessa näyttökynnyksen korkeus sekä rangaistuskäytännön alhaisuus ovat johtaneet siihen, että KA on käytännössä pitkälti luopunut yrityksistä rikossyytteiden nostamiseen.

Rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöön liittyvät ongelmat johtunevat ensinnäkin siitä, että tahallisuuden osoittaminen perinteisessä mielessä on markkinointirikoksissa usein vaikeata. Toiseksi syynä lienee syyttäjälaitoksen ja oikeuslaitoksen asennoituminen tämän tyyppisiin rikoksiin. Niiden voi olla vaikeata nähdä näiden rikosten vakavuutta verrattuna perinteisiin rikoksiin, varsinkaan kun kenenkään yksittäisen henkilön ei ole osoitettu kärsineen suoraan vahinkoa teon johdosta.[90] Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän tehottomuus ei kuitenkaan liity pelkästään kuluttajaoikeudellisiin säännöksiin. Kriminalisointiin näyttää liittyvän samantyyppisiä ongelmia myös muissakin lainuudistuksissa, joiden seurauksena syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten käsiteltäväksi tuodaan sellaisia uuden tyyppisiä asioita, jotka merkitsevät näiden työmäärän lisääntymistä ja joiden kriminalisoinnin tarpeellisuudesta tai tekojen vakavuudesta syyttäjät ja tuomarit eivät ole lainsäätäjän kanssa yhtä mieltä. Hyvän esimerkin tältä osin tarjoaa meillä arvopaperimarkkinarikoksia koskeva sääntely. Syytekynnyksen on katsottu meillä olevan näiden rikosten osalta turhan korkealla ja rangaistusten puolestaan jäävän usein varsin lieviksi.[91]

Näistä kokemuksista ei kuitenkaan mielestäni voida vielä vetää johtopäätöstä siitä, että rikosoikeudellinen sääntely olisi ylipäätään soveltumaton keino tehostaa kuluttajien kollektiivisia oikeuksia koskevan sääntelyn noudattamista. Kysymys lienee pitkälti syyttäjä- ja oikeuslaitoksen asenteista ja tiedon puutteesta, joita voidaan pyrkiä korjaamaan. Esimerkiksi arvopaperimarkkinarikoksista Yhdysvalloissa langetetut pitkät vankeusrangaistukset osoittavat, että sikäläiset tuomioistuimet suhtautuvat hyvinkin vakavasti näiden säännösten rikkomiseen. Kriminalisointi ei siten ole välttämättä tehoton keino pyrittäessä varmistamaan, että uuden tyyppistä sääntelyä noudatetaan. On kuitenkin luonnollisesti muistettava, ettei ole järkevää asettaa tavoitteeksi sitä, että valtaosa tai edes huomattava osa rikkeistä käsiteltäisiin rikosjuttuina, vaan ainoastaan keskimääräistä törkeämmät tapaukset.[92] Olennaista on se, että syytekynnys ja rangaistusten ankaruus asettuvat tasolle, jolla on ennen kaikkea ennaltaehkäisevä vaikutus elinkeinonharjoittajien käyttäytymiseen.

---

[90] Ks. tästä myös *Wilhelmsson 1996* s. 149.

[91] Ks. *HE 254/1998* s. 10.

[92] Esikuvana tässä suhteessa lienee tuskin syytä pitää Ranskaa, jossa rikosoikeudellisten seuraamusten käyttö kuluttajaoikeudellisissa asioissa on selvästi yleisempää kuin muissa ETA-maissa. Siellä jopa lähes 5 prosenttia kaikista rikossyytteistä koskee kuluttaja-asioita. Ks. *Hondius ym.* s. 88–90.

Pohjoismaisessa lainsäädännössä on kuitenkin ainakin toistaiseksi lähdetty siitä, että markkinointilakien yleislausekkeisiin ei kriminalisointia voida liittää. On pidetty arveluttavana sitä, että sellaisesta teosta voitaisiin säätää rangaistus, jonka lainvastaisuuden edellytysten tarkempi määrittely on jätetty viranomaisten ja oikeuslaitoksen tehtäväksi. Tämä näyttäisi siten rajoittavan kriminalisoinnin käyttöä jatkossa. On kuitenkin muistettava, ettei raja yleislausekkeiden ja yksityiskohtaisten säännöstenkään välillä ole kovin selkeä. Siten myös markkinointilakien kriminalisoidut säännökset jättävät varsin paljon tulkintavaltaa lain soveltajalle. Esimerkkinä mainittakoon totuudenvastaisten ja harhaanjohtavien tietojen antamista koskeva kielto.[93]

Seuraamusmaksu. Eräissä maissa on kehitetty myös erityisiä seuraamusmaksuja, joiden avulla sääntelyn noudattamista on pyritty tehostamaan. Näiden seuraamusten avulla pyritään erityisesti vaikuttamaan oikeushenkilöiden käyttäytymiseen, kun perinteisillä rikosoikeudellisilla seuraamuksilla pyritään puolestaan vaikuttamaan fyysisten henkilöiden käyttäytymiseen. Seuraamusmaksut ovatkin taloudellisia seuraamuksia, joita voidaan kohdistaa kiellon ja uhkasakon lisäksi lainvastaiseen toimintaan syyllistynyttä yritystä kohtaan. Vaikka niitä käytetäänkin tosiasiassa rikosoikeudellisten seuraamusten korvikkeena, on niiden käytössä tiettyjä keskeisiä eroja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin verrattuna. Nämä erot ovat juuri pitkälti myös selityksenä niiden saamalle suosiolle.

Ensinnäkin seuraamusmaksu voidaan tuomita maksettavaksi myös erityistuomioistuimessa samassa yhteydessä kun päätetään kiellon asettamisesta. Toiseksi se voidaan kohdistaa nimenomaan siihen yritykseen, joka saa lainvastaisesta toiminnasta aiheutuvan taloudellisen hyödyn. Kolmanneksi seuraamusmaksun määrääminen voidaan rikosoikeudellisista seuraamuksista poiketen tehdä riippumattomaksi siitä, voidaanko kenenkään yrityksen lukuun toimineen osoittaa menetelleen tapauksessa tahallisesti tai edes tuottamuksellisesti. Tämä ei tarkoita, etteikö syyksiluettavuuden asteella voisi olla merkitystä seuraamusmaksun asettamisesta ja sen suuruudesta päätettäessä. Merkittävämpää on kuitenkin vapautuminen niistä näyttöongelmista, joihin monet tahallisuutta edellyttävät markkinointirikosta koskevat syytteet ovat kaatuneet. Neljänneksi seuraamusmaksun suuruutta määrättäessä ei olla sidottuja lainvastaisesta toiminnasta saatuun hyötyyn kuten rikosoikeudellisessa konfiskaatiossa, vaan maksu voidaan määrätä huomattavasti suuremmaksikin, jopa moninkertaiseksi saatuun hyötyyn nähden, mikäli teon törkeysaste ja sääntelyn tavoitteiden toteuttaminen sitä vaatii. Tällä mahdollisuudella on erityistä merkitystä seuraamusmaksun ennaltaehkäisevän vaikutuksen kannalta.

---

[93] Ks. tästä myös *Prop. 94/95:123* s. 70–72 mainittu Ruotsin markkinatuomioistuimen lausunto.

Ruotsissa vuoden 1996 alusta voimaan tulleen uuden markkinointilain (SFS 1995:450) 22–28 §:n mukaan elinkeinonharjoittajan maksettavaksi voidaan määrätä *markkinahäirintämaksu* (marknadstörningsavgift), mikäli elinkeinonharjoittaja tai joku tämän lukuun toimiva on tahallisesti tai tuottamuksellisesti rikkonut markkinointilain yksityiskohtaisia kieltomääräyksiä sisältäviä 5–13 §:ää. Maksu voi olla vähintään 5 000 ja enintään 5 000 000 kruunua. Se ei kuitenkaan saa ylittää 10 prosenttia yrityksen vuotuisesta liikevaihdosta. Maksua määrättäessä on erityistä huomiota kiinnitettävä rikkomuksen vakavuuteen ja kestoon. Vähäisistä rikkeistä maksua ei tule määrätä. Uusi markkinointilaki ei enää sisällä varsinaisten rikosoikeudellisten seuraamusten käytön mahdollistavia säännöksiä, vaan ne poistettiin uudistuksen yhteydessä. Markkinahäirintämaksun määrääminen ei siten ole vaihtoehto syytteen nostamiselle, vaan ainoa mahdollinen seuraamus silloin kun pelkästään kiellon asettamista ei pidetä riittävänä. Kyseessä on uuden tyyppisen, yrityksiä koskevan seuraamuksen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen yhdistelmä. Tämä näkyy myös siinä, että markkinahäirintämaksun määrääminen edellyttää tahallista tai tuottamuksellista menettelyä. Todettakoon, että uuden seuraamustyypin käyttöönotosta huolimatta Ruotsissakin on kuitenkin tarkoitus, että useimmissa tapauksissa määrätään edelleen ainoastaan kielto jatkaa lainvastaista markkinointia.[94]

Markkinahäirintämaksu lienee omaksuttu Ruotsin kilpailulaista (SFS 1993:20), jossa aiemman lain rangaistussäännökset on myös korvattu mahdollisuudella *kilpailuvahinkomaksun* (konkurrensskadeavgift) määräämiseen (26–32 §). Kilpailulakiin seuraamus on puolestaan tullut EY:n kilpailuoikeudesta. Sen mukaan komissio voi määrätä kilpailusääntöjen rikkomuksesta seuraamusmaksun, joka voi olla suuruudeltaan jopa 10 prosenttia yrityksen vuotuisesta liikevaihdosta.[95]

Myös Suomen voimassa olevan kilpailurajoituslain (480/1992) mukaan elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle tulee määrätä kilpailunrajoituksia koskevia yksityiskohtaisia kieltoja sisältävien lain 4–7 §:ien rikkomisesta erityinen *kilpailunrikkomismaksu*, ellei rikkomusta ole pidettävä vähäisenä tai maksun määräämistä voida pitää kilpailun turvaamisen kannalta tarpeettomana. Maksu voi olla enintään 4 000 000 markkaa eli nykyrahassa runsaat 650 000 euroa. Vakavissa tapauksissa yläraja voidaan kuitenkin ylittää. Maksu ei kuitenkaan tällöinkään saa ylittää 10 prosenttia elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta (8 §). Maksun määräsi aikaisemmin kilpailuneuvosto kilpailuviraston esityksestä. Vuodesta 2002 sen määräämisestä on päättänyt markkinaoikeus. On huomattava, että Ruotsin kilpailulaista poiketen Suomen kilpailunrajoituslaki ei vaadi rikkomukselta tahal-

[94] Ks. *SOU 1993:59* s. 410–424.
[95] Ks. tästä esim. *Korah* s. 178–180 ja *Leivo-Leivo* s. 381.

lisuutta tai tuottamuksellisuutta. Lain perusteluiden mukaan seuraamusmaksun määrän tulisi ylittää kilpailunrajoituksella mahdollisesti saavutettu hyöty.[96] Säännöksen tavoitteena näyttää olevan, että seuraamusmaksu määrätään, ellei ole erityisiä perusteita olla sitä määräämättä. Näiden perusteiden muotoilu jättää kuitenkin tältä osin lain soveltajalle varsin paljon liikkumavaraa. Käytännössä kilpailuneuvosto käyttikin mahdollisuutta kilpailunrikkomusmaksun määräämiseen verraten harvoin.[97]

Kilpailunrajoituslakiin otettua seuraamusmaksua tarkasteltaessa herää kysymys, miksei meilläkin markkinointia koskevien säännösten noudattamista voitaisi tehostaa Ruotsin tapaan seuraamusmaksun käyttöönotolla. Miksi kilpailuvalvonnan pitäisi olla tehokkaampaa kuin varsinaisten kuluttaja-asioiden valvonnan? Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole järkevää Ruotsin tapaan luopua kokonaan kriminalisoinnista sääntelyn noudattamisen tehosteena. Seuraamusmaksulla on nimittäin vaikutusta ainoastaan maksukykyisen yrityksen toimintaan. Kriminalisoinnilla puolestaan pystytään vaikuttamaan laillisen toiminnan rajamailla toimiviin yhden miehen yrityksiin, joiden osalta seuraamusmaksu on puolestaan hampaaton.

Seuraamusmaksut eivät ole muodollisessa mielessä rikosoikeudellisia seuraamuksia, vaikka niiden määrääminen asetettaisiinkin riippumaan teon syyksi luettavuudesta. Kyse on täysin uuden tyyppisestä oikeudellisesta seuraamuksesta, jonka asema oikeudellisessa systematiikassa ei ole täysin vielä selvinnyt.[98] Seuraamusmaksun tavoitteet ja vaikutukset ovat pitkälti saman tyyppisiä kuin rikosoikeudellisilla seuraamuksilla. Kysymys on siten ollut lähinnä siitä, että päätöksenteon ja seuraamuksen eriyttämisellä on pyritty helpottamaan sen käyttömahdollisuuksia. Voidaan kuitenkin perustellusti puoltaa näkemystä, jonka mukaan tämän kehityssuunnan jatkamisen sijasta tulisi mieluummin pyrkiä kehittämään rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää vastaamaan paremmin uusien oikeudenalojen, kuten arvopaperimarkkina-, kilpailu- ja kuluttajaoikeuden asettamia vaatimuksia. Toinen vaihtoehto on nykyisen trendin jatkuminen, joka johtaa erilaisten kvasirikosoikeudellisten seuraamusten käytön lisääntymiseen rikosoikeudellisen sääntelyn käytön sijasta.

Kuluttajajärjestöille maksettava vahingonkorvaus. Seuraamusmaksua läheisesti muistuttava keino olisi antaa kuluttajajärjestöille oikeus vaatia elinkeinonharjoittajalta vahingonkorvausta kuluttajien kollektiivisten intressien loukkaamisesta. Kyseessä ei ole varsinainen ryhmäkanne, sillä korvauksia ei ole tarkoitettukaan jaettavaksi niille kuluttajille, joiden yksilöllisiä oikeuksia on mahdollisesti samalla loukattu, vaan korvauksen saajana on kanteen nostanut

---

[96] Ks. *HE 162/1991* s. 12.

[97] Ks. *Laurila* s. 119.

[98] Esimerkiksi kilpailurikkomusmaksu on meillä katsottu hallinto-oikeudelliseksi seuraamukseksi. Ks. *HE 162/1991* ja *Laurila* s. 115.

kuluttajajärjestö. Tällainen keino on käytössä ainakin Ranskassa.[99] Sillä on tavallaan kaksoisfunktio: toisaalta se edistää edellä tarkastellun seuraamusmaksun tavoin sääntelyn noudattamista, mutta samalla se myös toimii keinona rahoittaa kuluttajajärjestöjen toimintaa korvaten sääntelyn noudattamisen valvonnasta järjestöille aiheutuneita kustannuksia. Se vähentää osaltaan julkisen vallan tarvetta tukea taloudellisesti järjestöjen toimintaa. Tällä keinolla olisi kuitenkin merkitystä lähinnä vain niissä maissa, joissa kuluttajajärjestöillä on käytännössä merkittävä rooli joko sääntelyn noudattamisen yksinomaisina tai rinnakkaisina valvojina. Pohjoismaissa tämän keinon käyttötarve olisi siten varsin vähäinen.

[99] Ks. tästä esim. *Hondius ym.* s. 91–93 ja *Haverinen* s. 151s.

4. Kansainvälistymisen vaikutukset

4.1. YKSILÖLLISET OIKEUDET

4.1.1. Yleistä

Kansainvälistyminen ja kuluttajariidat. Kokonaan uuden näkökulman ja uuden tyyppisiä ongelmia kuluttajien oikeuksien toteutumiselle tuo mukanaan alati lisääntyvä kansainvälistyminen ja siihen liittyvä taloudellinen integraatio, joka heijastuu myös kuluttajakauppaan. Tämä näkyy ensinnäkin siinä, että elinkeinonharjoittajat yhä enenevässä määrin pyrkivät markkinoimaan hyödykkeitään suoraan yli rajojen muissa valtioissa asuville kuluttajille. Tästä voi aiheutua ongelmia kuluttajien kollektiivisten oikeuksien toteutumisen kannalta, sillä ylikansallisen markkinoinnin lainmukaisuuden valvonta on selvästi vaikeampaa kuin puhtaasti kansallisella tasolla tapahtuvan markkinoinnin. Tähän liittyviä ongelmia tarkastellaan jäljempänä jaksossa 4.2.

Kulutushyödykkeiden kansainvälinen markkinointi voi kuitenkin aiheuttaa myös ongelmia kuluttajien yksilöllisten oikeuksien toteutumiselle niissä tapauksissa, joissa markkinointi johtaa kulutushyödykkeen hankintaa koskevan sopimuksen syntymiseen. EY:n sisämarkkinoiden eräänä keskeisenä tavoitteena on lisätä suoraan yli jäsenvaltioiden rajojen tapahtuvaa kulutushyödykkeiden hankintaa. Kansainvälisluonteisten kuluttajasopimusten määrällinen kasvu johtaa kuitenkin vääjäämättä myös niitä koskevien erimielisyyksien lisääntymiseen.[100]

Kansainvälisillä kuluttajariidoilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sellaisia kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä kansainvälisluonteisia riita-asioita, joilla on liityntöjä useampaan kuin yhteen valtioon. Kansainvälisille kuluttajariidoille on tyypillistä se, että kuluttajalla ja elinkeinonharjoittajalla on kotipaikka eri valtioissa. Tämä merkitsee sitä, ettei kuluttajan kotivaltiossa ole sellaista elinkeinonharjoittajaa, jolle kuluttaja voisi esittää vaatimuksia kulutushyödykkeen hankintaan liittyvän erimielisyyden johdosta.

Toistaiseksi yli jäsenvaltioiden rajojen tapahtuva kulutushyödykkeiden hankinta on ollut verraten vähäistä rajoittuen lisäksi pääasiassa hyödykkeisiin, joiden hankintahintahinta on alhainen. Näitä ovat erityisesti ulkomaan lomamatkoilla tehdyt ostokset sekä etämyynnin kautta hankitut kirjat ja CD-levyt. Näille hankinnoille on yhteistä se, että mahdollisesta virheellisestä hyödykkeestä kuluttajalle koituva taloudellinen vahinko jää yleensä vähäiseksi. Tehty-

[100] Ks. tästä esim. *Internal market after 1992* s. 10 ja *Goyens-Vos* s. 193.

jen selvitysten mukaan kansainvälisen kuluttajakaupan vähäisyys johtuu siitä, että varsin huomattava osa kuluttajista arastaa asioimista suoraan ulkomaisten elinkeinonharjoittajien kanssa nimenomaan siitä syystä, että he ovat epävarmoja mahdollisuuksistaan saada oikaisua riitatapauksissa.[101] Pelko onkin käytännössä varsin oikeutettu, sillä kansainvälisten kuluttajariitojen ratkaiseminen on yleensä huomattavasti hankalampaa kuin perinteisten, puhtaasti kansallisten kuluttajariitojen, sillä jälkimmäisissä tapauksissa riitojen osapuolilla on sentään kotipaikka samassa valtiossa.

Siten mikäli todella halutaan, että yli rajojen tapahtuva kulutushyödykkeiden hankinta sisämarkkinoilla lisääntyisi selvästi nykyisestä ja laajenisi koskemaan myös esimerkiksi kestokulutustavaroiden kauppaa on edellytyksenä, että EY pystyy luomaan toimivan ja kuluttajien silmissä uskottavan järjestelmän kansainvälisten kuluttajariitojen ratkaisemiseksi. Toimiva riidanratkaisujärjestelmä vaikuttaisi myös riitojen syntyä ennaltaehkäisevästi. Selvissä tapauksissa vaatimusten kohteena oleva osapuoli täyttää usein velvoitteensa vapaaehtoisesti, mikäli vastapuolella on käytettävissään tehokkaita keinoja vaatimustensa toteuttamiseksi.

Samoin kuin puhtaasti kansallisia, niin myös kansainvälisiä kuluttajariitoja voidaan periaatteessa ratkaista joko tuomioistuimissa tai tuomioistuinten ulkopuolisissa riidanratkaisuelimissä. Ylikansallisia elimiä kansainvälisten kuluttajariitojen ratkaisemista varten ei ole, joten niiden ratkaiseminen tapahtuu kansallisissa riidanratkaisuelimissä. Kansainvälisissä kuluttajariidoissa – kuten muissakin kansainvälisluonteisissa riita-asioissa – joudutaan ottamaan aluksi kantaa kahteen kysymykseen:

1) minkä valtion tuomioistuin tai muu riidanratkaisuelin on toimivaltainen ratkaisemaan kuluttajariidan (*toimivaltakysymys*)
2) minkä valtion aineellisen oikeuden mukaan riita-asia ratkaistaan (*lainvalintakysymys*)

Tuomioistuinten kansainvälinen toimivalta. Tuomioistuinten toimivallasta kansainvälisluonteisissa riita-asioissa käytetään nimitystä kansainvälinen toimivalta tai yleistoimivalta.[102] Perinteisesti valtiot ovat itse päättäneet tuomioistuintensa kansainvälisestä toimivallasta. Näin syntyneet toimivaltaperusteet eivät luonnollisestikaan ole olleet yhdenmukaisia, minkä seurauksena sama riita-asia on voinut olla ainakin periaatteessa vireillä samanaikaisesti kahden eri valtion tuomioistuimissa. Valtiot eivät myöskään lähtökohtaisesti ole tunnustaneet ulkomaisten tuomioistuinten antamia tuomioita, eivätkä ne siten myöskään ole olleet täytäntöönpanokelpoisia muissa maissa.[103]

---

[101] Ks. esim. *IP/02/381* ja *Consumer Behaviour in the Internal Market* s. 13.
[102] Ks. esim. *Lappalainen 1995* s. 238–240 ja *Walamies* s. 4.
[103] Ks. esim. *Koulu 2001* s. 1s ja 14–16.

Näiden ongelmien ratkaisemiseksi EY:n jäsenvaltiot solmivat vuonna 1968 Brysselin yleissopimuksen tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla (jäljempänä Brysselin tuomiosopimus).[104] Tuomiosopimuksella yhdenmukaistettiin yksityisoikeudellisissa asioissa jäsenvaltioiden tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa koskevat säännökset. Tämä mahdollisti myös sen, että jäsenvaltioiden tuomioistuinten antamat tuomiot tulivat täytäntöönpanokelpoisiksi muissa jäsenvaltioissa. Vuonna 1988 EY- ja EFTA- valtiot solmivat puolestaan Luganon yleissopimuksen tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla (jäljempänä Luganon tuomiosopimus). Se sääntelee sopimusvaltioiden tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa ETA-alueella ja Sveitsissä. Suomen, Ruotsin ja Itävallan liityttyä Euroopan Unioniin on Luganon sopimuksen merkitys selvästi vähentynyt. Käytännössä ei myöskään ole mainittavaa merkitystä kumpaa tuomiosopimusta sovelletaan, sillä Luganon tuomiosopimus on lähes identtinen Brysselin tuomiosopimuksen kanssa.[105] Luganon tuomiosopimus tuli Suomessa voimaan vuonna 1993 ja Brysselin tuomiosopimus puolestaan vuonna 1999.[106]

Brysselin tuomiosopimuksen soveltamisessa käytännössä ilmenneiden ongelmien poistamiseksi sopimusta ryhdyttiin uudistamaan ja komissio julkaisi 1990-luvun lopulla kaksi uudistusehdotusta. Jälkimmäisessä komissio ehdotti sopimuksen korvaamista neuvoston asetuksella.[107] Ministerineuvosto antoikin joulukuussa 2000 asetuksen n:o 44/2001 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla (jäljempänä Brysselin tuomioasetus).[108] Uusi asetus tuli voimaan 1.3.2002. Se ei kuitenkaan kumonnut Brysselin tuomiosopimusta, sillä uusi asetus ei koske Tanskaa, vaan vanhaa tuomiosopimusta sovelletaan edelleen esimerkiksi riidoissa, joissa vastaajalla on kotipaikka Tanskassa.[109] Kun riita-asioissa, joissa vastaajalla on kotipaikka Islannissa tai Norjassa, tulee puolestaan sovellettavaksi Luganon tuomiosopimus, on helppo todeta, että yhdessä pohjoismaassa annetun tuomion täytäntöönpano on muuttunut ainakin muodollisesti aiempaa monimutkaisemmiksi verrattuna aikaan, jolloin näitä kysymyksiä säänteli vuonna 1977 solmittu sopimus yksityisoikeudellista vaatimusta koskevien tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta (SopS 56/1977).

---

[104] Ks. konsolidoitu toisinto EYVL C 27, 26.1.1998.
[105] Tuomiosopimuksista tarkemmin ks. esim. *Pålsson 1995* ja *Nielsen* s. 132–219.
[106] Ks. Luganon tuomiosopimuksen osalta L (612/1993) ja A (613/1993) sekä Brysselin tuomiosopimuksen osalta L (394/1999) ja A (395/1999).
[107] Ks. *KOM (97) 609* ja *KOM (1999) 348.*
[108] Ks. EYVL L 12, 16.1.2001.
[109] Ks. asetuksen johdanto kohdat 21–22 sekä artikla 76.

Tuomiosopimukset ja -asetus sisältävät myös kuluttajasopimuksia koskevia artikloja. Näiden artiklojen soveltamisalaan kuuluvia sopimuksia koskevissa kuluttajariidoissa kuluttaja voi nostaa kanteen ulkomailla toimivaa elinkeinonharjoittajaa vastaan myös omassa kotivaltiossaan ja saada sen perusteella annetun tuomion täytäntöönpannuksi elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa. Kuluttajasopimuksia koskevien artiklojen sisältöä tarkastellaan lähemmin kuluttajavalituslautakunnan kansainvälistä toimivaltaa koskevassa jaksossa II.3.3.

Käytännössä tuomioistuinmenettelyn käyttö on kansainvälisissä kuluttajariidoissa kuitenkin vieläkin vähäisempää kuin kansallisissa kuluttajariidoissa. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että oikeudenkäyntikustannukset nousevat kansainvälisissä kuluttajariidoissa yleensä selvästi kansallisia riitoja korkeammiksi. On lisäksi huomattava, että vaikka mahdollisuus käydä oikeutta omassa kotivaltiossa laskeekin kuluttajan omia asianajokustannuksia, niin riidan osapuolten yhteenlasketut oikeudenkäyntikustannukset eivät muodostu alhaisemmiksi verrattuna tilanteeseen, jossa kuluttaja nostaa kanteen suoraan ulkomaisessa tuomioistuimessa ja joutuu tämän seurauksena käytännössä palkkaamaan lakimiesavustajan kahdessa eri valtiossa.

Mikäli sovelletaan kulusääntöä, jonka mukaan jutun hävinnyt osapuoli velvoitetaan korvaamaan täysimääräisesti jutun voittaneen osapuolen kulut, on kuluriski periaatteessa lähtökohtaisesti sama siitä riippumatta, kummassa valtiossa kuluttaja nostaa kanteen. Koska useissa jäsenvaltiossa ei kuitenkaan sovelleta täyden korvauksen kulusääntöä ainakaan käytännössä, jää osa oikeudenkäyntikuluista varsin usein voittajan itsensä maksettavaksi. Tämän vuoksi tuomiosopimusten ja -asetuksen sisältämillä kuluttajasopimuksia koskevilla artikloilla on käytännössä merkitystä niissä verraten harvoissa kansainvälisissä kuluttajariidoissa, joissa oikeudenkäyntiin ryhtyminen on intressin suuruuden vuoksi ylipäätään taloudellisesti mielekästä. Myös oikeudenkäyntiin ryhtymiseen usein liittyvä riski vastaajan maksukyvyttömyydestä puoltaa omien kulujen minimoimista. Tästä näkökulmasta kanteen nostaminen omassa kotivaltiossa on parempi vaihtoehto.

Sovellettava laki. Kansainvälisten kuluttajariitojen ratkaiseminen voi siten – samoin kuin kansallistenkin kuluttajariitojenkin – tapahtua periaatteessa joko tuomioistuimissa tai niiden ulkopuolella. Molemmissa tapauksissa riidanratkaisuelin joutuu kuitenkin ottamaan aluksi kantaa tapauksen ratkaisussa sovellettavaan lakiin. Vaikka jäsenvaltioiden aineellista kuluttajaoikeutta onkin erityisesti 1980-luvun loppupuolelta alkaen pyritty yhtenäistämään lukuisilla kuluttajaoikeudellisilla direktiiveillä, on jäsenvaltioiden lainsäädännössä tältä osin edelleen varsin runsaasti eroja. Siten lainvalinnalla voi kuluttajariidoissakin olla varsin keskeinen merkitys jutun lopputuloksen kannalta.

Keskeisessä asemassa EY:n sisämarkkinoilla on sovellettavan lain valintaa koskevissa kysymyksissä jäsenvaltioiden kesken vuonna 1981 solmittu Roo-

man yleissopimus sopimukseen sovellettavasta laista.[110] Se sisältää myös kuluttajasopimuksia koskevan artiklan. Myös tämän artiklan sisältöä tarkastellaan kuitenkin lähemmin vasta KVL:n kansainvälistä toimivaltaa käsittelevässä jaksossa II.3.3.

Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenetelmät ja niiden kehittäminen. Toinen vaihtoehto on pyrkiä ratkaisemaan myös kansainvälisiä kuluttajariitoja erilaisissa, normaalille tuomioistuinmenettelylle vaihtoehtoisissa riidanratkaisumenettelyissä. Ylikansallisten riidanratkaisuelimien puuttuessa merkitsee vaihtoehtoisten menettelyiden käyttäminen nimenomaan turvautumista eri jäsenvaltioissa käytössä oleviin kansallisiin elimiin. Halu parantaa oikeuden saatavuutta kuluttajariitojen osalta on useimmissa jäsenvaltioissa johtanut siihen, että 1970-luvusta alkaen niissä on perustettu erilaisia julkisia tai yksityisiä elimiä kuluttajariitoja ratkaisemaan.

Toisin kuin aineellisoikeudellisten kuluttajakysymysten osalta, EY ei ole kuitenkaan pyrkinyt direktiivien avulla varmistamaan, että jäsenvaltioiden järjestelmät täyttäisivät tältä osin ainakin tietyt vähimmäisvaatimukset. Useimpien jäsenvaltioiden osalta tämä on merkinnyt sitä, että jäsenvaltiot eivät ole millään tavoin pyrkineet lainsäädännön avulla perustamaan kuluttajariitoja ratkaisemiseen erikoistuneita elimiä tai edes luomaan puitteita kansallisen järjestelmän kehittämiselle, vaan tämä tehtävä on jäänyt pelkästään elinkeinoelämän itsesääntelyn tai elinkeinonharjoittajien ja kuluttajajärjestöjen mahdollisen yhteistyön varaan.

Kulutusluottodirektiivin (87/102/ETY) 12 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on tosin vaihtoehtoisesti huolehdittava joko siitä, että luotonantajana tai luottosopimusten välittäjänä toimimiseen tarvitaan viranomaisen antama toimilupa tai että näiden toimintaa valvoo jokin laitos tai ainakin edistettävä kulutusluottoja koskevia riitoja ratkaisevien elinten perustamista. Riidanratkaisuelimen perustamisen edistäminen on siten vain vaihtoehto preventiivistä kontrollia harjoittavalle viranomaisvalvonnalle. Lisäksi direktiivin perusteella jää varsin epäselväksi se, millä toimenpiteillä jäsenvaltio täyttää riidanratkaisuelimen perustamisen edistämistä koskevan velvoitteensa. Vuonna 1995 julkaistussa komission raportissa tosin ehdotettiin tämän artiklan muuttamista siten, että kulutusluottoja koskevia riitoja käsittelevän elimen perustaminen tulisi jäsenvaltioille pakolliseksi siitä riippumatta, miten preventiivinen kontrolli on niissä järjestetty.[111] Tämä ehdotus ei kuitenkaan johtanut tuloksiin, vaan artikla 12 säilyi ennallaan kulutusluottodirektiivin vuonna 1998 tapahtuneesta uudistamisesta (98/7/EY) huolimatta.

---

[110] Ks. konsolidoitu toisinto, EYVL No C 27, 26.1.1998. Myös tämän sopimuksen uudistaminen on ollut pitkään valmisteilla. Komissio julkaisi lopulta tammikuussa 2003 vihreän kirjan yleissopimuksen muuntamisesta yhteisön säädökseksi ja uudistamisesta. Ks. *KOM (2002) 654.*

[111] Ks. *COM (95) 117* s. 61. Ks. tästä artiklasta myös *Howells-Wilhelmsson* s. 210s.

Komissio tuki kuitenkin taloudellisesti, erityisesti 1980-luvulla, muutamissa jäsenvaltioissa aloitettuja, kuluttajariitoja varten perustettuja riidanratkaisuelimiä koskevia kokeiluja. Nämä niin sanottujen pilottiohjelmien nimellä kulkeneet kokeilut johtivat eräissä tapauksissa myös riidanratkaisuelimen toiminnan vakinaistamiseen ja jatkumiseen myös komission tuen päättymisen jälkeen. Kokeilujen aloittaminen edellytti kuitenkin aina jäsenvaltioista käsin tullutta aloitetta sekä myös muita rinnakkaisia rahoituslähteitä.[112]

Samoin kuin kansallisten niin myös kansainvälisten kuluttajariitojen osalta vaikuttaa luonnollisesti järkevimmältä vaihtoehdolta pyrkiä kanavoimaan valtaosa kuluttajariidoista tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisuelinten ratkaistavaksi. Näistä riidanratkaisuelimistä käytetään seuraavassa lyhennettä *ADR-elin*. Tietyn tyyppisten kuluttajariitojen osalta voidaan ajatella kokonaan uusien, ylikansallisten riidanratkaisuelinten perustamista. Tämä koskee erityisesti verkkokaupasta aiheutuvien riitojen ratkaisemista, sillä niissä maantieteelliset etäisyydet ja kieli eivät muodosta yleensä ongelmaa.[113] Sen sijaan muiden kuluttajariitojen osalta tuntuu järkevimmältä kehittää jo olemassa olevia kansallisia ADR-elimiä, jotta ne soveltuisivat paremmin myös kansainvälisten kuluttajariitojen ratkaisemiseen.

4.1.2. EEJ-verkosto

Perustaminen. Eri jäsenvaltioissa toimivia ADR-elimiä perustettaessa on kuitenkin pidetty silmällä lähes yksinomaan kansallisten kuluttajariitojen ratkaisemista. Siten niiden soveltuvuus kansainvälisten kuluttajariitojen ratkaisemiseen voi olla hyvinkin rajallinen. Tämän vuoksi EY perusti vuonna 2001 *tuomioistuinten ulkopuolisten elinten eurooppalaisen verkoston*. Sen englanninkielinen lyhenne on EEJ-Net (European Extra-Judicial Network). Lisäksi perustettiin sen kanssa rinnakkainen, pelkästään rahoitusalan palveluita koskevia riitoja käsittelevä FIN-verkosto. Verkostojen toiminta perustuu ministerineuvoston toukokuussa 2000 hyväksymään päätöslauselmaan kuluttajariitoja tuomioistuinten ulkopuolella ratkaisevien kansallisten elinten yhteisön laajuisesta verkosta.[114] Molempien verkostojen tarkoituksena on edistää erityisesti kansainvälisten kuluttajariitojen ratkaisemista.

Seuraavassa tarkastellaan EEJ-verkostoa hieman yksityiskohtaisemmin. Verkosto kattaa koko ETA-alueen, eikä siis pelkästään EY:n sisämarkkinoita. Kos-

---

[112] Näistä pilottiohjelmista ks. esim. *Bulletin 2/1985* s. 18 ja *COM(87) 210*, liite s. 1–7.
[113] Verkkokauppaa koskevien riidanratkaisuelimien kehittämisestä ks. esim. *Heiskanen 1999* s. 29–44.
[114] Ks. EYVL C 155, 6.6.2000.

ka kuitenkin kaikki verkostossa mukana olevat valtiot ovat samalla myös EY:n jäsenvaltioita Norjaa ja Islantia lukuun ottamatta, käytetään verkostoon kuuluvista maista seuraavassa nimitystä jäsenvaltiot sopimusvaltioiden sijasta.

Eurooppalainen kuluttajavalituslomake. Verkosto rakentuu kolmesta osasta. Ensimmäisen osan verkostoa voidaan katsoa koostuvan eurooppalaisesta kuluttajavalituslomakkeesta, joka tosin otettiin kokeilukäyttöön jo vuonna 1998. Kaikki lomakkeet ovat ulkoasultaan täysin samannäköisiä, mutta niitä on saatavilla kaikilla yhteisön virallisilla kielillä. Niiden ensisijaisena tarkoituksena on tehostaa kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisen reklamaatiomenettelyn tuloksellisuutta. Reklamaatiomenettelyllä tarkoitan sitä kuluttajariidan vaihetta, joka edeltää asian saattamista vireille ulkopuolisessa riidanratkaisuelimessä ja jossa kuluttaja ja elinkeinonharjoittaja pyrkivät siis vielä ratkaisemaan keskinäisen erimielisyytensä pelkästään kahden kesken. Kuluttaja täyttää oman osansa lomaketta, missä hän esittää vaatimuksensa ja niiden perustelut sekä toimittaa lomakkeen tämän jälkeen vaatimusten kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle. Elinkeinonharjoittaja puolestaan täyttää omansa osansa lomaketta, missä tämä voi joko myöntää tai kiistää kuluttajan vaatimukset sekä esittää omaa näkemystään tukevat perustelut.

Mikäli reklamaatiomenettely ei johda sovintoon, on lomakkeen toissijaisena käyttötarkoituksena se, että täytetyllä lomakkeella riita-asia saadaan haluttaessa vireille toimivaltaisessa ADR-elimessä. Tuo elin voi sijaita joko kuluttajan kotivaltiossa tai kuten kansainvälisissä kuluttajariidoissa on usein mahdollista, myös elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa. Lomakkeiden ulkoasujen identtisyyden on tarkoitus edistää asian vireillepanoa nimenomaan ulkomaisissa riidanratkaisuelimissä, sillä asiakirjojen kääntäminen elinkeinonharjoittajan kotivaltion kielelle helpottuu. Tämän ominaisuuden on tosin tarkoitus parantaa jo reklamaatiomenettelyn tuloksellisuutta silloin kun riidan osapuolilla on kotipaikat eri valtioissa.[115]

Eurooppalainen kuluttajavalituslomake muistuttaa KSL:ssa aiemmin säädettyä *virheilmoitustodistusta.* KSL 5:14:n (38/1978) ja sen perusteella annetun kulutustavaran kaupassa käytettävää virheilmoitustodistusta koskeneen asetuksen (549/1978) mukaan kulutustavaran kaupassa myyjän oli annettava ostajalle erityinen kirjallinen virheilmoitustodistus, mikäli tämä ei hyväksynyt ostajan tavaran virheeseen perustuvia vaatimuksia. Todistukseen oli merkittävä virheilmoituksen ja vaatimusten vastaanottamisen ajankohta, ostajalle ehkä tarjottu hyvitys sekä muut tarpeelliset seikat. Virheilmoitustodistus tuli antaa, kun

---

[115] Ks. *KOM (96) 13* s. 14–16 ja 21s sekä *KOM (1998) 198* s. 7–9. Vuoden 1996 tiedonanto tosin perustui varsin epärealistiseen ajatukseen, jonka mukaan lomake olisi toiminut jäsenvaltioissa haastehakemuksena normaalissa tuomioistuinmenettelyssä reklamaatiomenettelyn epäonnistuessa.

vaatimusten kohteena olevan kulutustavaran hinta oli vähintään 30 markkaa. KTM vahvisti virheilmoitustodistuksena käytettävän erityisen lomakemallin.

Käytännössä virheilmoitustodistusten käyttö jäi kuitenkin varsin vähäiseksi.[116] Tähän lienee vaikuttanut toisaalta se, että kuluttajat eivät heikon laintuntemuksensa johdosta osanneet sellaista vaatia ja toisaalta se, ettei todistuksen antamatta jättämistä oltu millään tavalla sanktioitu.[117] Käytön vähäisyys ja haluttomuus tehostaa sen käyttöä sanktioiden avulla lieneekin ollut keskeinen syy sille, miksi virheilmoitustodistusten käytöstä luovuttiin kokonaan vuonna 1994 toteutetun kuluttajasuojalain kokonaisuudistuksen yhteydessä.[118]

Eurooppalainen kuluttajavalituslomake eroaa kuitenkin virheilmoitustodistuksesta selvästi ensisijaisen käyttötarkoituksensa johdosta. Sen ensisijaisena tehtävänä on reklamaatiomenettelyn tuloksellisuuden edistäminen. Tässä yhteydessä sitä voidaan käyttää myös painostuskeinona oikaisuhalutonta elinkeinonharjoittajaa kohtaan. Tämä vaikutus perustuu kahteen seikkaan. Ensinnäkin kuluttaja hankkii eurooppalaisen lomakkeen kuluttajaviranomaisilta, -järjestöiltä tai riidanratkaisuelimiltä. Kuluttajan täyttämän lomakkeen vastaanottaminen on siten selvä osoitus elinkeinonharjoittajalle, että kuluttaja on ollut riittävän aktiivinen asiassa ja ottanut jo yhteyttä ulkopuoliseen tahoon. Tämä yhdessä sen kanssa, että reklamaatiomenettelyn aikana täytetyllä lomakkeella voitaneen ainakin tulevaisuudessa korvata eri ADR-elimien käyttämät, riita-asioita vireille pantaessa täytettävät lomakkeet, laskenee käytännössä kynnystä saattaa asia vireille riidanratkaisuelimessä. Näillä molemmilla seikoilla on todennäköisesti vaikutusta reklamaatiomenettelyn tuloksellisuuteen erityisesti sellaisissa asioissa, joissa elinkeinonharjoittajan oikaisuvelvollisuus on ilmeisen selvä.

Virheilmoitustodistuksen käyttötarkoitus sen sijaan rajoittui todistusaineiston hankkimiseen reklamaatiovaiheen tapahtumista.[119] Käytännössä se osoitti pääasiassa vain sen, milloin kuluttaja oli reklamoinut myyjän sopimusrikkomuksesta. Sen painostusvaikutuskin rajoittui lähinnä siihen, että intressin ollessa vähäinen elinkeinonharjoittaja saattoi suostua oikaisuun vain välttyäkseen

---

[116] Esim. autokaupan osalta ks. *Simonen* s. 523.

[117] Oikeusministeriön lainsäädäntöosasto tosin esitti ehdotuksessaan virheilmoitustodistuksen antamisen laiminlyömistä kriminalisoitavaksi. Hallituksen esityksessä kriminalisoinnista oli kuitenkin jo luovuttu. Ks. *OLJ 12/1974* s. 249–251.

[118] Esitöissä esitetyt perustelut todistuksen antamisvelvollisuudesta luopumiselle olivat kuitenkin varsin puutteelliset. Niissä todettiin ainoastaan asiaa sen enempää perustelematta, että KTM:n normityöryhmä, jonka tehtävänä oli ollut selvittää ministeriön hallinnonalalla annettujen alemmanasteisten säädösten tarpeellisuutta, oli esittänyt KSL 5:14:n nojalla annetun asetuksen kumoamista. Ks. *OLJ 9/1988* s. 24s ja *HE 360/1992* s. 15. Kyseisen normityöryhmän raportista ei kuitenkaan käy ilmi niitä perusteita, joiden vuoksi asetus ehdotettiin kumottavaksi. Ks. *KM 1986:10* s. 135–13.

[119] Ks. *HE 8/1977* s. 51 ja *Kivivuori ym.* s. 168s.

lomakkeen täyttämiseltä. Koska lähtökohtana myös oli se, että elinkeinonharjoittajilla oli valmiina todistuslomakkeita, eivät todistukset myöskään olleet osoituksensa kuluttajan keskimääräistä suuremmasta aktiivisuudesta asiansa hoitamisessa. Mielenkiintoinen kysymys on se, olisiko virheilmoitustodistuksen käyttöaktiivisuus ja kohtalo ollut erilainen, mikäli senkin osalta olisi käytetty eurooppalaisen lomakkeen osalta omaksuttua käytäntöä, jonka mukaan kuluttaja hankkii lomakkeen ja päättää sen käytöstä. Virheilmoitustodistuksen sisältö olisi myös voitu yhdenmukaistaa KVL:n asioiden vireillepanoa varten laatimien lomakkeiden kanssa. Nyt toteutetussa muodossa todistuksesta saatu hyöty jäi varsin vähäiseksi.

Komissio on jo tehnyt selvityksen lomakkeen kokeiluvaiheen aikana saaduista kokemuksista. Selvityksestä ilmenee, että toistaiseksi lomakkeen käyttö on rajoittunut hyvin pitkälle sen ensimmäiseen käyttötarkoitukseen eli reklamaatiomenettelyn tehostamiseen. Vaikka lähes neljäsosa kaikista niistä tapauksista, joissa kuluttaja lähetti lomakkeen elinkeinonharjoittajalle, päätyi myöhemmin jonkin ADR-elimen ratkaistavaksi, niin vain joka kymmenennessä tapauksessa asia oli saatettu vireille kyseisessä riidanratkaisuelimessä nimenomaan tämän lomakkeen avulla. Selvityksessä esitetään keskenään ristiriitaisia näkemyksiä lomakkeen reklamaatiomenettelyä tehostavasta vaikutuksesta. Toisten näkemysten mukaan elinkeinonharjoittajat suhtautuivat selvästi vakavammin lomaketta käyttäen kuin ilman niitä tehtyihin yhteydenottoihin. Vastakkaisten näkemysten mukaan elinkeinonharjoittajat vastasivat edelleen mieluiten vapaamuotoisiin kirjallisiin yhteydenottoihin. Itse selvityksen tietojen perusteella tähän kysymykseen ei voi ottaa kantaa, sillä tutkimuksessa ei käytetty vertailuaineistoa. Lomakkeiden käytön tehokkuudesta kertonee kuitenkin jotain havainto, jonka mukaan lähes puolet lomakkeen saaneista elinkeinonharjoittajista jätti siihen kokonaan vastaamatta. Selvityksestä ilmenee myös, että lomakkeen merkitys nimenomaan kansainvälisten kuluttajariitojen ratkaisemisessa on ollut toistaiseksi melko vähäistä. Vain puolessa prosentissa selvityksessä tarkastelluista lomakkeista sen täyttämiseen oli ollut syynä kansainvälinen kuluttajariita.[120]

Selvityskeskukset. Toinen osa verkostoa koostuu kussakin jäsenvaltiossa toimivista selvityskeskuksista (clearing house). Niiden tehtävänä on ensinnäkin informoida kuluttajia tämän kotivaltiossa toimivista tuomioistuinten ulkopuolisista riidanratkaisuelimistä. Tällä tehtävällä on käytännön merkitystä erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa toimii lukuisia toimialakohtaisia elimiä. Esimerkiksi Saksassa toimii nykyään yli 200 kuluttajariitojen ratkaisemiseen käytettä-

---

[120] Ks. Euroopan komission kuluttajavalituslomakkeen käyttöä koskevan kokeiluhankkeen arviointi. *Http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just13_fi.pdf*, 4.2.2003, s. 1–9.

vissä olevaa ADR-elintä. Informoinnin lisäksi selvityskeskusten tehtävänä on tarvittaessa avustaa kuluttajaa myös riita-asian saamisessa vireille samassa jäsenvaltiossa toimivassa elimessä. Selvityskeskusten toiminta liittyy siten ensinnäkin puhtaasti kansallisten kuluttajariitojen ratkaisemiseen.

Eurooppalaisen verkoston näkökulmasta keskeisempi on kuitenkin selvityskeskusten toinen tehtävä. Niiden tulee avustaa kuluttajia saamaan kuluttajariita vireille nimenomaan toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevassa riidanratkaisuelimessä. Mikäli kuluttaja ei ole vielä ollut yhteydessä ulkomaiseen elinkeinonharjoittajaan, selvityskeskus voi aluksi auttaa eurooppalaisen kuluttajavalituslomakkeen avulla tapahtuvassa yhteydenotossa, muun muassa kääntämällä kuluttajan täyttämän lomakkeen. Mikäli reklamaatiomenettely osoittautuu tuloksettomaksi, kuluttajan kotivaltion selvityskeskus toimittaa kuluttajan täyttämän lomakkeen ja siihen liitetyn elinkeinonharjoittajan vastauksen elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa toimivalle vastaavalle selvityskeskukselle, joka puolestaan toimittaa sen edelleen elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa sijaitsevalle toimivaltaiselle ADR-elimelle.

Selvityskeskusten tehtävänä on siten toimittaa kotivaltionsa kuluttajien täyttämät lomakkeet muiden jäsenvaltioiden selvityskeskuksiin ja vastaavasti ulkomaisista selvityskeskuksista tulevat, muissa jäsenvaltioissa asuvien kuluttajien täyttämät lomakkeet omassa kotivaltiossaan sijaitsevaan toimivaltaiseen riidanratkaisuelimeen. Selvityskeskusten ja koko verkoston toiminta perustuu siten tässä vaiheessa ajatukseen, että kansainvälinen kuluttajariita käsitellään aina elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa toimivassa ADR-elimessä siitä riippumatta, mihin jäsenvaltioon riidalla on kaikkein läheisimmät kytkennät.[121]

Kuluttajariitaa koskevien asiakirjojen toimittaminen kahden eri selvityskeskuksen kautta asian lopullisesti ratkaisevalle riidanratkaisuelimelle tekee verkoston toiminnasta käytännössä helposti varsin hitaan ja kankean. Asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi kuluttajan kotivaltion selvityskeskus voi lähettää täytetyn lomakkeen elinkeinonharjoittajan kotivaltion selvityskeskuksen sijasta suoraan myös jälkimmäisessä valtiossa sijaitsevaan toimivaltaiseen riidanratkaisuelimeen. Lisäksi tarkoituksena on lisätä eri jäsenvaltioissa toimivien ADR-elinten välistä yhteistyötä siinä määrin, että kuluttaja voisi toimittaa ulkomaista elinkeinonharjoittajaa koskevan lomakkeen sille kotivaltiossaan sijaitsevalle ADR-elimelle, joka olisi asiassa toimivaltainen, mikäli elinkeinonharjoittajalla olisi kuluttajan kanssa kotipaikka samassa jäsenvaltiossa. Tämä ADR-elin toimittaisi lomakkeen suoraan elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa toimivalle vastaavalle elimelle.[122]

---

[121] Ks. *SEC (2000) 405* s. 3–7.
[122] Ks. *SEC (2000) 405* s. 7–9.

Tällainen järjestelmä, joka toteutuessaan merkitsisi siten selvityskeskusten sivuuttamista kokonaan kansainvälisten kuluttajariitojen käsittelyssä, edellyttäisi kuitenkin toimiakseen jäsenvaltioiden kansallisilta ADR-järjestelmiltä varsin laajaa kattavuutta. Mikäli kuluttajan kotivaltiosta ei löydy vastaavaa elintä, tarvitaan selvityskeskusten apua edelleen. Koska eri jäsenvaltioissa käytössä olevien järjestelmien kattavuudessa on huomattavia eroja, tarvitaan selvityskeskusten apua käytännössä todennäköisesti vielä varsin pitkään. Mikään ei periaatteessa myöskään estä kuluttajaa lähettämästä lomaketta elinkeinonharjoittajan kielteisen vastauksen saatuaan suoraan elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa toimivaan riidanratkaisuelimeen. Puutteelliset tiedot toisissa jäsenvaltioissa olevista ADR-elimistä sekä kielitaidon puute tekevät tästä vaihtoehdosta kuitenkin käytännössä varsin vähän käytetyn.

Kansainvälisten kuluttajariitojen välittäminen suoraan eri jäsenvaltioissa toimivien ADR-elinten kesken ilman selvityskeskusten välitysapua on jo käytössä rahoitusalan palveluita koskevia kuluttajariitoja käsittelevässä FIN-verkostossa.[123] Tämä johtuu siitä, että rahoitusala on ainoa toimiala, josta löytyy riidanratkaisuelin kaikista jäsenvaltioista. FIN-verkosto onkin jälleen hyvä osoitus rahoitusalan kiinnostuksesta hoitaa omaa toimialaansa koskeva sääntely ja riitojen ratkaisu muista kulutushyödykkeistä erillään.[124]

ADR-elimiä koskevat vähimmäisvaatimukset ja tietokanta. Kolmannen ja tärkeimmän osan EEJ-verkostoa muodostavat eri jäsenvaltioissa toimivat tuomioistuinten ulkopuoliset riidanratkaisuelimet, joiden tehtävänä on ratkaista yksittäisiä kuluttajariitoja. Monissa jäsenvaltiossa näiden elinten toiminta perustuu pelkästään elinkeinoelämän itsesääntelyyn, minkä vuoksi niiden puolueettomuus on usein asetettu kyseenalaiseksi. Tämän vuoksi komissio on antanut kaksi suositusta tuomioistuinten ulkopuolisia, kuluttajariitoja ratkaisevia elimiä koskevista periaatteista. Ne asettavat kansallisille ADR-elimille organisatoriset ja menettelylliset vähimmäisvaatimukset, jotka niiden on täytettävä ennen verkostoon hyväksymistä.

Komission suositus 98/257/EY tuomioistuinten ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin sovellettavista periaatteista koskee riidanratkaisuelimiä, joilla on oikeus antaa tarvittaessa ainakin ratkaisusuositus siitä, miten riita tulisi ratkaista. Suositus sisältää seitsemän periaatetta, jotka verkostoon hyväksyttävien kansallisten ADR-elinten tulee täyttää. Niistä keskeisimpiä ovat riippumattomuus, avoimuus- sekä kuulemisperiaate, joista viimeksi mainitusta käytetään suosituksessa tosin nimitystä vastavuoroisuusperiaate.[125] Suositusta tarkas-

---

[123] Ks. tästä verkostosta lähemmin Out-of-Court Complaints Bodies for Financial Services. *Http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/consumer/intro.htm*, 4.2.2003.

[124] Rahoitusalan kiinnostuksesta omien riidanratkaisuelinten perustamiseen ja sen syistä ks. tarkemmin esim. *Viitanen 2001* s. 245–250.

[125] Suosituksesta tarkemmin ks. *Laffineur* s. 413–416.

teltaessa näkyy selvästi, että sitä laadittaessa on pidetty silmällä jo toiminnassa olevia kansallisia ADR-elimiä, jotka useimmissa jäsenvaltioissa ovat yksityisiä. Suosituksessa on selvästi haluttu välttää liian suurta ristiriitaa periaatteiden ja käytännön todellisuuden välillä.[126] Tämä näkyy ensinnäkin siinä, että periaatteet on muotoiltu varsin yleisiksi ja toiseksi siinä, että moniin muun muassa riidanratkaisuelimen riippumattomuuden kannalta olennaisiin kysymyksiin ei ole otettu lainkaan kantaa. Vaikka kollegiaalisessa elimessä kuluttajilla ja elinkeinonharjoittajilla tuleekin olla yhtä suuri edustus, ei suosituksessa oteta esimerkiksi lainkaan kantaa siihen, kenellä on oikeus nimittää päätöksenteossa usein ratkaisevassa asemassa oleva puheenjohtaja. Toiseksi suosituksessa ei oteta myöskään kantaa riippumattomuuden kannalta varsin keskeiseen kysymykseen siitä, miten riidanratkaisuelimen toiminnan rahoituksen tulee tapahtua.

EY:n halu lisätä myös pelkästään sovittelutoimintaa harjoittavat riidanratkaisuelimet osaksi verkostoa johti myöhemmin komission suositukseen 2001/310/EY kuluttajariitojen sovitteluun osallistuvia tuomioistuinten ulkopuolisia elimiä koskevista periaatteista. Se sisältää puolestaan neljä periaatetta, joiden avulla pyritään varmistamaan, että myös verkostoon liittyvät pelkästään sovittelumenettelyn avulla kuluttajariitoja ratkaisevat ADR-elimet täyttävät tietyt vähimmäisvaatimukset. Näiden vaatimusten avulla pyritään erityisesti lisäämään näiden elinten riippumattomuutta. Periaatteet muistuttavat läheisesti vuoden 1998 suosituksessa esitettyjä periaatteita. Tästä syystä myös tuoreempaa suositusta voidaan kritisoida pitkälti samoilla perusteilla. Esimerkiksi yksityisen sovitteluelimen rahoitukseen liittyviin kysymyksiin ei tässäkään suosituksessa oteta mitään kantaa, vaikka ne ovatkin varsin keskeisiä toiminnan riippumattomuuden varmistamisessa. Syynä lienee jälleen halu välttää liian suuren kuilun syntymistä asetettujen vaatimusten ja käytännön todellisuuden välille.

Tiedot komission suosituksissa asetetut vähimmäisvaatimukset täyttävistä ADR-elimistä on kerätty komission kuluttaja-asioista vastaavan pääosaston ylläpitämään sähköiseen tietokantaan, jonka päivitetty versio löytyy samaisen pääosaston internet-kotisivuilta. Helmikuussa 2003 tietokantaan oli merkitty jäsenvaltioittain tiedot yhteensä yli 400 sellaisesta kansallisesta riidanratkaisuelimestä, joiden jäsenvaltiot olivat katsoneet täyttävän komission suosituksissa asetetut vähimmäisvaatimukset.[127] Periaatteessa tiedot ovat myös internetiä käyttävien kuluttajien hyödynnettävissä. Käytännössä tietokanta kuitenkin palvelee lähinnä vain kansallisia selvityskeskuksia ja riidanratkaisuelimiä, jotka tarvitsevat tietoja muissa jäsenvaltioissa toimivista riidanratkaisuelimistä. Näitä elimiä koskeva, ajan tasalla oleva informaatio onkin ehdoton edellytys sille, että selvityskeskukset tai kuluttajan kotivaltiossa toimivat riidanratkaisuelimet pys-

---

[126] Ks. *Viitanen 2000b* s. 318.

[127] Ks. Tuomioistuinten ulkopuoliset kuluttajariitoja ratkaisevat elimet, *http://europa.eu.int/comm/consumer/policy/developments/acce_just/acce_just04_fi.html*, 4.2.2003.

tyvät sivuuttamaan elinkeinonharjoittajan kotivaltion selvityskeskuksen ja toimittamaan riita-asian suoraan toisessa jäsenvaltiossa toimivan riidanratkaisuelimen ratkaistavaksi.

4.1.3. Verkostoon kuuluvat ADR-elimet

Eri jäsenvaltioissa toimivien ADR-elinten tarkastelu komission ylläpitämästä sähköisestä tietokannasta ja muista lähteistä ilmenevien tietojen perusteella osoittaa, että kansalliset järjestelmät eroavat toisistaan varsin paljon. Sen vuoksi jäsenvaltioiden ryhmittely sen perusteella, minkälaisia kuluttajariitoja ratkovia ADR-elimiä niissä toimii, on varsin vaikeata. Eri jäsenvaltioissa toimivia ADR-elimiä yritetään kuitenkin tästä huolimatta seuraavassa jaotella muutaman keskeisen kriteerin avulla.

Kuluttajariitoja ratkovat ADR-elimet voidaan ensinnäkin jaotella sen mukaan, *ovatko ne julkisia tai yksityisiä*. Tämän kriteerin perusteella pohjoismaat erottuvat selvästi omaksi ryhmäkseen, sillä niissä kussakin toimii lakiin perustuva ja julkisen vallan rahoittama kuluttajariitoja ratkaiseva lautakunta. Kaikissa muissa jäsenvaltioissa Kreikkaa ja Ranskaa lukuun ottamatta kuluttajariitoja käsittelevät ADR-elimet ovat yksityisten järjestöjen tai niiden yhteenliittymien perustamia ja ylläpitämiä. Kreikassa ja Ranskassa on puolestaan pohjoismaiden tavoin julkisen vallan perustamia ADR-elimiä, mutta järjestelmä ei ole pohjoismaiden tapaan keskitetty, vaan hajautettu paikallistasolle. Esimerkiksi Kreikassa toimii eri puolilla maata vuoden 1994 kuluttajansuojalakiin perustuen yhteensä 57 kolmijäsenistä sovittelukomiteaa, jotka ratkaisevat yksittäisiä kuluttajariitoja.[128]

Toiseksi kansalliset ADR-elimet voidaan jaotella niiden *maantieteellisen ja kulutushyödykkeitä koskevan kattavuuden perusteella*. Tällöin keskeinen kysymys on ensinnäkin se, kattaako ADR-elimen toimivalta koko jäsenvaltion vaiko ainoastaan maantieteellisesti tätä rajatumman alueen. Toinen keskeinen kysymys on se, onko ADR-elimen toimivalta yleinen, toisin sanoen käsitteleekö se lähtökohtaisesti kaikenlaisia kulutushyödykkeitä koskevia riitaisuuksia vai onko se toimivaltainen käsittelemään pelkästään tiettyä tai tiettyjä toimialoja koskevia kuluttajariitoja. Mikäli jäsenvaltion kaikki ADR-elimet ovat pelkästään toimialakohtaisia, siinä valtiossa käytössä olevasta kuluttajariitojen ratkaisujärjestelmästä voidaan käyttää nimitystä sektorikohtainen riidanratkaisujärjestelmä vastakohtana pohjoismaissa vallitsevana olevalle yleiselle kuluttajariitojen ratkaisujärjestelmälle.

---

[128] Ks. *http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/ acce_just04_el_ccb_en.html*, 4.2.2003.

Myös tämän toisen kriteerin perusteella pohjoismaat eroavat muista jäsenvaltioista, sillä niissä toimivien julkisten kuluttajariitalautakuntien toimivalta on lähtökohtaisesti yleinen sekä maantieteellisesti että hyödykkeiden osalta. Monissa muissa jäsenvaltioissa toimii sen sijaan ensinnäkin ADR-elimiä, joiden toimivaltaa on alueellisesti rajoitettu. Eräiden jäsenvaltioiden osalta tämä on tosin varsin ymmärrettävää niiden suuren väestömäärän perusteella. Näiden alueelliselta toimivallaltaan rajoitettujen elinten potentiaalinen asiakaskunta voi olla jopa suurempi kuin esimerkiksi pohjoismaissa toimivien julkisten lautakuntien.

Lisäksi useimmissa jäsenvaltioissa pääsääntönä on se, että ADR-elimet ovat toimialakohtaisia. Sektorikohtaisen järjestelmän henkilöllinen kattavuus on riippuvainen siitä, kuinka monelle toimialalle ADR-elin on perustettu. Sektorikohtaisen järjestelmän perusongelmana onkin se, että vaikka yksittäisessä jäsenvaltiossa voikin toimia jopa kymmeniä erilaisia riidanratkaisuelimiä, niin aina löytyy myös sellaisia toimialoja, joille riidanratkaisuelintä ei ole perustettu ja joilla kuluttajilta tämän vuoksi puuttuu kokonaan mahdollisuus saattaa riita-asiansa tuomioistuinten ulkopuolisen riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi. Tietysti voidaan todeta, että eri toimialat eroavat toisistaan usein varsin selvästi siinä, kuinka usein kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välillä syntyy sellaisia riitoja, joiden ratkaisemisessa tarvitaan ulkopuolisia riidanratkaisuelimiä. Tämä on syytä ottaa huomioon, kun pyritään arvioimaan järjestelmän kattavuudessa havaittavien puutteiden käytännön merkitystä. Esimerkiksi pelkästään päivittäistavaroiden kaupan osalta ei ole tarvetta perustaa omia riidanratkaisuelimiä, sillä tätä toimialaa koskevat kuluttajariidat ratkeavat yleensä melko helposti jo reklamaatiomenettelyssä kuluttajan eduksi. Elinkeinonharjoittajalle on nimittäin päivittäistavarakaupassa huomattavasti tärkeämpää säilyttää kuluttajien ostouskollisuus kuin pyrkiä välttymään kuluttajan vaatimusten täyttämisestä aiheutuvista kustannuksista. Lisäksi yksittäisen intressin vähäisyyden vuoksi kuluttajat olisivat päivittäistavaroita koskevissa riita-asioissa todennäköisesti joka tapauksessa melko haluttomia jatkamaan riidan käsittelyä siinäkin tapauksessa, että reklamaatiomenettely päättyisi heidän kannaltaan tuloksettomasti.

Toimialakohtaisiin ADR-elimiin perustuvien järjestelmien ongelmana on kuitenkin myös se, että ne pääsääntöisesti hyväksyvät käsiteltäväkseen ainoastaan omia jäseniään tai järjestelmään kuuluvia ja sitä rahoittavia elinkeinonharjoittajia koskevia kuluttajariitoja. Muita elinkeinonharjoittajia koskevien kuluttajariitojen käsittely ei joko ole lainkaan mahdollista tai edellyttää, että vaatimusten kohteena oleva elinkeinonharjoittaja maksaa erityisen käsittelymaksun. Tapauksissa, joissa ainoastaan kuluttajalla on intressiä saada asian käsittely vireille, tämän edellytyksen täyttyminen ei kuitenkaan liene käytännössä kovin todennäköistä.

Myös toimialakohtaisten ADR-elinten alueellinen toimivalta voi olla rajoitettua. Tällä seikalla on kaksi kielteistä vaikutusta. Ensinnäkin se johtaa helpos-

ti järjestelmän pirstoutumiseen lukuisiin erillisiin riidanratkaisuelimiin. Se, että Saksasta löytyy yhteensä yli 200 ADR-elintä johtuu juuri toimialakohtaisten riidanratkaisuelinten myös alueellisesti rajatusta toimivallasta. Toiseksi se voi merkitä sitä, että tietyistä osista jäsenvaltiota mahdollisuus saattaa esimerkiksi kiinteistönvälittäjän palveluita koskeva kuluttajariita vireille jossain ADR-elimessä voi puuttua kokonaan. Tämä johtuu siitä, että monissa jäsenvaltioissa toimialakohtaisten elinten perustaminen ei ole tapahtunut ylhäältä käsin koordinoidusti, vaan paikallisella tasolla toimivien elinkeinoelämän järjestöjen toimesta. Tällöin on yleistä, että useitakin toimialakohtaisia ADR-elimiä käsittävä järjestelmä ei kata koko jäsenvaltiota, vaan kuluttajan mahdollisuudet saada riita-asiansa vireille jossain elimessä ovat riippuvaisia siitä, missä päin jäsenvaltiota toimivan elinkeinonharjoittajan kanssa hän on asioinut. Todettakoon kuitenkin, että sama kattavuuteen liittyvä ongelma voi koskea myös sinänsä toimivallaltaan yleisiä, mutta alueelliselta toimivallaltaan rajattuihin elimiin perustuvaa järjestelmää. Tästä on hyvänä esimerkkinä Portugal, jossa toimii tällä hetkellä viisi paikallista kuluttajariitojen välimiesmenettelykeskusta.[129] Vaikka ne käsittelevätkin lähtökohtaisesti kaikenlaisia kuluttajariitoja, ei niiden yhteenlaskettu toimialue kuitenkaan kata kuin vain osan koko Portugalia.

Sektorikohtaisille järjestelmille on tyypillistä myös eri toimialojen välisen yhteistyön vähäisyys – tai sen puuttuminen jopa kokonaan – ADR-elimiä perustettaessa ja niiden toiminnan aikana. Tämä näkyy usein eroina riita-asioiden käsittelyssä noudatettavassa menettelyssä sekä ratkaisujen oikeudellisessa luonteessa, jotka voivat poiketa jopa samassa jäsenvaltiossa toimivien ADR-elinten kesken. Tältä osin Hollanti eroaa selvästi muista sektorikohtaisen järjestelmän omaksuneista jäsenvaltioista. Siellä järjestelmä perustuu kuluttajajärjestöjen ja elinkeinoelämän intressijärjestöjen vuonna 1970 perustamaan säätiöön, jonka tehtävänä on toimialakohtaisten riidanratkaisuelinten perustaminen ja ylläpitäminen. Uusien perustettavien toimialakohtaisten lautakuntien on ennen niiden auktorisointia täytettävä tietyt organisaatiota ja menettelyä koskevat vähimmäisvaatimukset. Keskeinen toimialakohtaisten elinten puolueettomuutta parantava piirre on myös tapa, jolla lautakuntien rahoitus on järjestetty. Säätiö perii siihen kuuluvilta toimialajärjestöiltä jäsenmaksua, joiden avulla se rahoittaa lautakuntien toimintaa. Tosin säätiö saa myös melko huomattavaa valtionapua menoihinsa, mikä toisaalta lähentää hollantilaista järjestelmää pohjoismaisiin julkisiin lautakuntiin.[130]

Siten Hollannissa päinvastoin kuin useimmissa muissa jäsenvaltioissa toimialajärjestöt eivät suoraan vastaa oman toimialansa ADR-elimen toiminnan ra-

---

[129] Ks. *http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/ acce_just04_pt_ccb_en.html*, 4.2.2003.

[130] Ks. *Graver* s. 63s, *Last-Nijgh* s. 417–421 ja 433s sekä *http://europa.eu.int/comm/ consumers/policy/developments/acce_just/ acce_just04_nl_ccb1_en.html*, 4.2.2003.

hoittamisesta. Tämä seikka lisää lautakuntien itsenäisyyttä suhteessa toimialajärjestöihin. Hollannissa sektorikohtaisen riidanratkaisujärjestelmän rakentaminen onkin tapahtunut ylhäältä käsin koordinoidusti. Useimmissa muissa jäsenvaltioissa sen kehittyminen on sen sijaan ollut täysin yksittäisten toimialakohtaisten intressijärjestöjen aktiivisuuden varassa. Mikään ei tietystikään estä samassa jäsenvaltiossa toimivia toimialakohtaisia ADR-elimiä kehittämästä jo toiminnassa olevien elinten välille saman tyyppistä yhteistyötä kuin Hollannissa. Kuitenkaan Hollannissakaan käytössä oleva järjestelmä ei ole pystynyt eliminoimaan sektorikohtaisen järjestelmän perusongelmaa, sillä vaikka Hollannissa onkin nykyisellään peräti 27 toimialakohtaista lautakuntaa, jäävät monet alat silti edelleen ilman ADR-elintä. Lisäksi lautakunnat hyväksyvät käsiteltäväkseen ainoastaan järjestäytyneitä elinkeinonharjoittajia koskevia kuluttajariitoja.

Kolmanneksi kansallisia ADR-elimiä voidaan jaotella *riita-asian käsittelystä kuluttajalle aiheutuvien kustannusten perusteella.* Kustannuksia voi aiheutua ensinnäkin riidanratkaisuelimen perimistä mahdollisista käsittelymaksuista. Niiden osalta jäsenvaltioissa toimivat ADR-elimet jakautuvat toisaalta kokonaan maksuttomiin ja toisaalta tietyn suuruisen käsittelymaksun periviin elimiin. Käsittelyn maksuttomuus on tyypillistä nimenomaan julkisen vallan perustamille ja ylläpitämille elimelle, kuten pohjoismaisille julkisille kuluttajariitalautakunnille Tanskaa lukuun ottamatta sekä Kreikan sovintokomissioille ja Ranskan kuluttajariitalautakunnille.[131] Näiden elimien toiminnasta aiheutuvat kulut maksaa kokonaisuudessaan niiden toimintaa ylläpitävä julkinen valta.

Yksityisten ADR-elinten osalta on sen sijaan pääsääntönä, että kuluttajilta peritään tietyn suuruinen käsittelymaksu. Usein tuo maksu on melko kohtuullinen, esimerkiksi 10–15 euroa ja se saatetaan jopa palauttaa, mikäli kuluttajan vaatimukset havaitaan myöhemmin perustelluiksi. Eräät yksityiset riidanratkaisuelimet keräävät kuitenkin kuluttajilta varsin huomattavia, jopa useisiin satoihin euroihin nousevia käsittelymaksuja. Esimerkiksi Belgiassa toimiva matkapalveluita koskevia kuluttajariitoja käsittelevä komissio perii kuluttajilta käsittelymaksuna 100–600 euroa kuluttajan vaatimusten kokonaissummasta riippuen. Mikäli kuluttaja voittaa juttunsa, saa hän tosin maksamansa käsittelymaksun takaisin ja juttunsa hävinnyt matkatoimisto joutuu maksamaan komissiolle hyvitysmaksuna 100 euroa.[132]

Näiden yksityisten ADR-elimien osalta herää helposti kysymys, onko korkeiden käsittelymaksujen tarkoituksena ollut nostaa kynnys asian vireille saat-

---

[131] Ks. tästä esim. Ranskan osalta *http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just04_fr_ccb.html*, 4.2.2003.

[132] Ks. *http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_ just/acce_just04_be_ccb_en.html*, 4.2.2003.

tamisen osalta niin korkealle, että käytännössä valtaosa riita-asioista karsiutuu ennen niiden vireille tuloa. Kun kuluttajariidoissa intressi on usein muutamia satoja euroja, johtaa parin sadan euron suuruinen käsittelymaksu helposti siihen, että kuluttaja ei taloudellisista syistä pidä mielekkäänä asian saattamista vireille kyseisessä ADR-elimessä. Korkeat käsittelymaksut nostavat kynnystä siinäkin tapauksessa, että käsittelymaksun saisi jutun voittamisen jälkeen takaisin, sillä ratkaisun lopputulosta on usein varsin vaikeata etukäteen arvioida.

Eräät riidanratkaisuelimet voivat lisäksi päättää, että jutun hävinnyt asianosainen velvoitetaan korvaamaan asian käsittelystä toiselle asianosaiselle aiheutuneet kustannukset. Nämä kustannukset voivat sisältää myös lakimiesavustajan käytöstä aiheutuneita kuluja. Esimerkiksi Irlannissa matkapalveluita koskevia riitoja käsittelevä välimies perii ratkaisemistaan riidoista noin 400 euron suuruisen käsittelymaksun. Jutun ratkaisun yhteydessä välimies päättää myös siitä, kumman asianosaisen maksettavaksi käsittelymaksu sekä asian käsittelystä asianosaisille itselleen aiheutuneet muut kustannukset viime kädessä jäävät.[133] Tämän välimiesmenettelyn osalta herää varsin vahvasti epäilys siitä, onko menettely perustettu lainkaan helpottamaan matkapalveluita koskevien riitojen vaihtoehtoista ratkaisemista vai ovatko tavoitteet olleet täysin päinvastaisia.

Kun mahdollisuus joutua korvaamaan vastapuolen asianajokulut on keskeisimpiä syitä sille, miksi kuluttajat useimmissa riita-asioissa ovat haluttomia saattamaan asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, on helppo päätellä, että vastapuolen kulujen korvausvelvollisuudella, sikäli kuin se kattaa myös lakimiesavustajan käytöstä aiheutuneet kustannukset, on ADR-elintenkin osalta samanlainen käyttökynnystä voimakkaasti nostava vaikutus kuin tuomioistuinten osalta. Komission vuonna 1998 antaman suosituksen mukaan menettely ADR-elimessä saa aiheuttaa osapuolille korkeintaan kohtuullisia kustannuksia.[134] Komission tietokantaan merkityt ADR-elimet, jotka perivät jopa useiden satojen eurojen käsittelymaksuja sekä elimet, joissa kuluttajat voivat joutua korvaamaan vastapuolelle jopa lakimiesavustajan käytöstä aiheutuneita kustannuksia, eivät selvästikään täytä tätä vaatimusta.

Riitelystä osapuolille aiheutuvat kustannukset eivät kuitenkaan koostu aina pelkästään mahdollisesti perittävistä käsittelymaksuista. Mikäli asian ratkaiseminen edellyttää ulkopuoliselta taholta hankittavaa asiantuntijalausuntoa, riippuvat asian käsittelystä asianosaisille aiheutuvat kokonaiskustannukset myös siitä, kuinka paljon asiantuntijan käytöstä veloitetaan. Eräät toimialakohtaiset

---

[133] Ks. *http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just04_ir_ccb2_en. html*, 4.2.2003.

[134] Ks. komission suosituksen (98/257/EY) kohta IV, jossa menettelyn maksuttomuus tai kulujen kohtuullisuus mainitaan yhtenä tehokkuusperiaatteen ilmenemismuotona.

ADR-elimet veloittavat kuluttajalta asiantuntijan käytöstä joko kiinteän tai lausunnon vaatiman työn määrästä riippuvan korvauksen. Varsinkin jälkimmäistä maksuperustetta käytettäessä asiantuntijatodistelun kustannukset voivat nousta varsin korkeiksi ilman, että kuluttaja pystyy etukäteen tarkasti ennakoimaan niiden lopullista suuruutta. Myös tällä on yleensä selvä riidanratkaisuelimen käyttökynnystä nostava vaikutus. Esimerkiksi Belgiassa käytettyjen autojen kauppaa koskevia riitoja käsittelevä sovintolautakunta perii kuluttajilta sinällään melko kohtuullisen 25 euron suuruisen käsittelymaksun. Kuitenkin mikäli asian ratkaiseminen edellyttää asiantuntijalausunnon hankkimista, kuluttaja joutuu maksamaan asiantuntijan alustavasta arviosta kiinteän 75 euron suuruisen maksun. Yksityiskohtaisemmasta lausunnosta kuluttaja joutuu sen sijaan maksamaan 60 euroa kustakin asiantuntijan työhön käyttämästä tunnista.[135] Myös näiden riidanratkaisuelinten kohdalla voidaan asettaa kyseenalaiseksi, täyttävätkö ne komission suosituksen sisältämän vaatimuksen kustannusten kohtuullisuudesta.

Pohjoismaisista julkisista kuluttajariitalautakunnista Suomen ja Ruotsin lautakunnat eivät peri kuluttajilta minkäänlaisia käsittelymaksuja. Menettelyn ilmaisperiaate kattaa niissä periaatteessa myös asiantuntijatodistelusta aiheutuvat kustannukset. Kuitenkin asiantuntijanlausunnon hankkiminen ja siitä aiheutuva kustannusvastuu voivat näissä elimissä käytännössä kuitenkin kanavoitua asiantuntijatodistelun tarpeeseen vetoavalle asianosaiselle, koska lautakuntien käytettävissä olevat määrärahat eivät useinkaan mahdollista lausuntojen hankkimista kaikissa tarvittavissa tapauksissa. Tällöin se asianosainen, jolla on todistustaakka riitaisten tosiseikkojen osalta, joutuu hankkimaan tuon lausunnon omalla kustannuksellaan, mikäli ylipäätään mielii voittaa juttunsa. Käytännössä tämä on yleensä asian vireille saattanut kuluttaja.

Eräissä maissa – kuten esimerkiksi Hollannissa – käsittelymaksut kattavat myös mahdollisesti käytettävien ulkopuolisten asiantuntijoiden käytöstä aiheutuvat kustannukset.[136] Itse asiassa käsittelymaksuja voidaan kerätä nimenomaan näiden kulujen kattamiseksi. Kun asiantuntijalausuntoja käytännössä tarvitaan vain osassa tapauksista, voidaan siten ainakin osa niiden hankkimisesta aiheutuvista kustannuksista pulverisoida käsittelymaksujen avulla kaikkien palveluita käyttävien kuluttajien maksettavaksi. Tämä seikka tulee ottaa huomioon, kun verrataan eri maissa käytössä olevia ADR-järjestelmiä keskenään nimenomaan riita-asioiden käsittelystä aiheutuvien kokonaiskustannusten perusteella. Siten sellaisten ADR-elinten käyttö, jotka ovat periaatteessa kuluttajan kannalta maksuttomia, mutta joissa kuluttaja kuitenkin joutuu usein itse hankkimaan omalla

---

[135] Ks. *http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just04_be_ccb_en.html*, 4.2.2003.
[136] Ks. *Last-Nijgh* s. 425.

kustannuksellaan asiantuntijalausunnon, voi käytännössä muodostua kuluttajan näkökulmasta kokonaiskustannuksiltaan itse asiassa kalliimmiksi kuin kohtuullisen suuruisen käsittelymaksun perivien elinten käyttö, mikäli käsittelymaksu jälkimmäisten osalta kattaa myös mahdolliset asiantuntijatodistelusta aiheutuvat kustannukset.

Neljänneksi kansallisia ADR-elimiä voidaan pyrkiä jaottelemaan sen perusteella, *onko riita-asioiden käsittely niissä pelkästään kirjallista vai tarjoavatko ne myös mahdollisuuden suulliseen käsittelyyn.* Suullinen käsittely tarjoaa toisinaan pelkästään kirjallista menettelyä paremmat mahdollisuudet tosiasiakysymysten selvittelyyn, kun ADR-elin voi kuulla ennen ratkaisun tekemistä asianosaisia ja mahdollisia todistajia sekä tehdä näille tarvittaessa asiaa selventäviä kysymyksiä. Toisaalta suulliset käsittelyt aiheuttavat kuitenkin asianosaisille lisäkustannuksia ensinnäkin ansionmenetysten ja matkakustannusten muodossa. Toiseksi menettelyn suullisuus voi käytännössä johtaa siihen, että erityisesti kuluttaja kokee olevansa pakotettu palkkaamaan suullista käsittelyä varten oikeudellisen koulutuksen saaneen avustajan, varsinkin silloin kun vastapuolikin käyttää avustajaa. Suullinen käsittely kirjallisen esivalmistelun jälkeen on siten tavallaan oikeuksien toteutumisen näkökulmasta kaksiteräinen miekka: toisaalta se antaa paremmat mahdollisuudet aineellisen totuuden selvittämiseen, mutta toisaalta se kustannuksia nostaessaan myös vähentää kiinnostusta ADR-elimen käyttöön. Potentiaalisten kustannusten ylittäessä selvästi intressin suuruuden kuluttajien halukkuus elimen palveluiden käyttöön voi hävitä kokonaan. Tällöin myöskään sillä, että suullisten käsittelyiden seurauksena elin tuottaa periaatteessa parempilaatuisia ratkaisuja kuin pelkästään kirjallisen käsittelyn mahdollistava menettely, ei ole kuluttajien kannalta enää käytännössä merkitystä. Dilemma on tällöin sama kuin normaalissa riitaprosessissa. Siten varsinkin kuluttajariidoissa ja muissa vastaavan tyyppisissä riita-asioissa kannattaa ADR-elinten menettelytapoja valittaessa huolellisesti pohtia, kannattaako suullisia käsittelyitä ylipäätään järjestää ja jos kannattaa, niin millä edellytyksillä.

Pohjoismaiset julkiset kuluttajariitalautakunnat erottuvat muissa jäsenvaltioissa toimivista ADR-elimistä siinä, että ensin mainituissa kuluttajariitojen käsittely on pelkästään kirjallista. Kirjallisen menettelyn yksinomaisuus ei kuitenkaan perustu lautakuntia koskevaan sääntelyyn, vaan kysymys on pikemminkin käytännössä muotoutuneesta tavasta. Varsinkin Suomen, Ruotsin ja Norjan osalta tähän ovat varmasti vaikuttaneet erityisesti myös pitkät etäisyydet, joiden vuoksi suulliset käsittelyt aiheuttaisivat asianosaisille tavallista enemmän kustannuksia. Muissa jäsenvaltioissa toimivissa ADR-elimissä suulliset käsittelyt kirjallisen valmistelun lisäksi ovat sen sijaan usein mahdollisia. Nämä elimet eroavat kuitenkin toisistaan suuresti suullisten käsittelyiden yleisyyden vuoksi. Eräissä elimissä suullinen käsittely pyritään järjestämään pääsääntöisesti kaikissa käsiteltävissä riita-asioissa. Tästä

ovat hyvänä esimerkkinä hollantilaiset toimialakohtaiset lautakunnat.[137]

Monissa ADR-elimissä suullisten käsittelyiden järjestäminen on harkinnanvaraista. Niiden järjestäminen on tällöin riippuvainen tapauksen ominaispiirteistä. Suullinen käsittely järjestetään, mikäli sen katsotaan edesauttavan epäselvien tosiasiakysymysten selvittämistä. Eräissä ADR-elimissä suullisten käsittelyiden järjestäminen on puolestaan jätetty asianosaisten oman harkinnan varaan. Suullinen käsittely järjestetään ainoastaan asianosaisen tai molempien asianosaisten sitä vaatiessa. Tällöin asianosaiset voivat itse päättää, kummalle seikalle he antavat pääpainon: asian perinpohjaiselle selvittämiselle tai sille, että käsittelystä aiheutuvat kustannukset pysyvät intressiin nähden kohtuullisella tasolla.

Viidenneksi eri jäsenvaltioissa toimivat ADR-elimet voidaan jaotella sen perusteella, *mikä on niiden kuluttajariidoissa tekemien ratkaisujen oikeudellinen luonne*. Monet komission ylläpitämään tietokantaan merkityt elimet ratkovat kuluttajariitoja pelkästään sovittelumenettelyn avulla. Esimerkiksi Ranskan osalta kaikki EEJ-verkostoon kuuluvat elimet ovat tällä hetkellä pelkästään sovitteluelimiä.[138] Komission ADR-elimiä koskenut suositus vuodelta 1998 ei koskenut lainkaan pelkästään sovittelua harjoittavia elimiä. Tämän vuoksi komissio antoi edellä mainitun toisen suosituksen vuonna 2001, joka puolestaan koski pelkästään kuluttajariitojen sovittelua harjoittavia elimiä. Tämän jälkimmäisen suosituksen ilmeisenä tarkoituksena on ollut kuroa umpeen tavoitteiden ja todellisuuden välistä kuilua, joka muuten uhkasi syntyä. Ilman jälkimmäistä suositusta varsin huomattava osa nyt verkostoon kuuluvista elimistä olisi jouduttu jättämään sen ulkopuolelle. Tämä uhka lienee myös yksi syy sille, miksi monista tietokantaan merkityistä ADR-elimistä käytetään varsin harhaanjohtavaa nimitystä arbitrator tai arbitration board silloinkin kun niillä ei ole mitään tekemistä varsinaisen välimiesmenettelyn kanssa, vaan niiden valtuudet rajoittuvat pelkästään sovittelumenettelyn harjoittamiseen. Tällaisia elimiä löytyy erityisen paljon muun muassa Saksasta.[139]

Varsin monissa jäsenvaltioissa ADR-elimet ratkovat kuluttajariitoja suositusmenettelyn avulla. Tällöin ADR-elin voi antaa ratkaisusuosituksensa siitä, miten riita-asia tulisi sen mielestä ratkaista niissä tapauksissa, joissa asianosaiset eivät pääse sovintoratkaisuun käsittelyn aikana. Ratkaisusuositus ei kuitenkaan sido kumpaakaan asianosaista, vaan on nimensä mukaisesti oikeudelliselta luonteeltaan pelkästään suositus. Ratkaisujen oikeudellinen luonne on jälleen

---

[137] Ks. *Last-Nijgh* s. 428s.

[138] Ks. *http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/ acce_just04_fr_ccb.html*, 4.2.2003.

[139] Ks. *http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/ acce_just04_ de_ ccb_de.pdf*, 4.2.2003.

yksi tekijä, joka yhdistää pohjoismaiset julkiset kuluttajariitalautakunnat toisiinsa, tässä tapauksessa tosin Norjaa lukuun ottamatta. Myös kreikkalaiset sovintokomissiot ratkovat kuluttajariitoja suositusmenettelyn avulla, mikä merkitsee jälleen uutta yhdistävää tekijää pohjoismaiden ja Kreikan järjestelmien välille.[140]

Monissa jäsenvaltioissa ADR-elimillä on kuitenkin mahdollisuus tehdä suositusten sijasta riidan osapuolia sitovia ratkaisuja. Nämäkin ADR-elimet eroavat kuitenkin usein toisistaan sen perusteella, mitä oikeusvaikutuksia niiden ratkaisujen sitovuudella on. Keskeinen ero sinänsä sitovia ratkaisuja tekevien elimien osalta on se, saavatko sitovat ratkaisut myös tuomion oikeusvaikutukset eli ovatko ne tarvittaessa myös suoraan täytäntöönpanokelpoisia vai joutuuko asianosainen ratkaisun sitovuudesta huolimatta viemään asian ensin tuomioistuimen käsiteltäväksi, mikäli oikaisuvelvolliseksi todettu vastapuoli ei kaikesta huolimatta noudata sinänsä häntä sitovaa ratkaisua.

Se, että tuomioistuinten ulkopuolisen riidanratkaisuelimen ratkaisu saa tuomion oikeusvaikutukset edellyttää aina lainsäädännöllisiä toimia. Varsin suosittu tapa monessa jäsenvaltiossa on käyttää välimiesmenettelyä kuluttajariitojen ratkaisemisessa. Tämä alun pitäen yritysten välisten riitojen ratkaisua varten syntynyt vaihtoehtoinen riidanratkaisumenettely soveltuu varsin hyvin myös kuluttajariitojen ratkaisemiseen edellyttäen, että välimiesten perimät palkkiot ovat korkeintaan nimellisiä ja riidan molemmat osapuolet antavat suostumuksensa menettelyyn ryhtymiseen ennen sen alkamista. Tällöin ei tarvita erillistä sääntelyä, sillä kaikista jäsenvaltioista löytyy luonnollisesti välimiesmenettelyä koskevaa lainsäädäntöä, jonka perusteella välimiesten antama välitystuomio rinnastetaan tuomioistuimen antamaan tuomioon. Kuluttajariitojen ratkaiseminen Portugalissa ja Espanjassa perustuu nykyisin nimenomaan näiden riitojen ratkaisemista varten modifioituun välimiesmenettelyyn.[141]

ADR-elimen antamien sitovien ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus on voitu kuitenkin toteuttaa myös muun lainsäädännön avulla. Tällöin kyseessä ei ole varsinaisesti välimiesmenettely, vaan itse asiassa oman tyyppisensä menettely sui generis, joka tosin voi monessa mielessä muistuttaa välimiesmenettelyä. Esimerkiksi Norjassa sikäläisen julkisen kuluttajariitalautakunnan ratkaisujen saamista oikeusvaikutuksista säädetään kyseistä lautakuntaa koskevassa laissa. Sen mukaan lautakunnan ratkaisut saavat tuomion oikeusvaikutukset ja ovat siten tarvittaessa myös täytäntöönpantavissa, mikäli kumpikaan asian-

---

[140] Ks. tästä Kreikan osalta *http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/ acce_just04_el_ccb_en.html*, 4.2.2003.

[141] Ks. Portugalin osalta *Cabecadas* s. 493–506 ja *http://europa.eu.int/comm/consumers/ policy/developments/acce_just/acce_just04_pt_ccb_ en.html*, 5.2.2003 sekä Espanjan osalta *Diego* s. 87–92 ja *http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_ just/acce_ just04_ es_ccb1_ en.html*, 5.2.2003.

osaisista ei vie asiaa alioikeuden käsiteltäväksi neljän viikon kuluessa lautakunnan ratkaisusta.[142] Tuomioistuimen valtaa asian tutkimisessa ei ole millään tavalla rajoitettu, vaan se käsittelee asian aivan kuten muutkin vireille tulleet riita-asiat.

Hollannissa toimialakohtaisten lautakuntien ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus perustuu puolestaan siviililakikirjan 7 luvun artiklaan 904. Sen mukaan lautakunnan ratkaisuun tyytymättömän asianosaisen on vietävä asia tuomioistuimen käsiteltäväksi kahden kuukauden kuluessa. Toimialakohtaisten lautakuntien ratkaisut muistuttavat oikeudelliselta luonteeltaan kuitenkin varsin läheisesti välitystuomioita, sillä tuomioistuin voi kumota lautakunnan antaman ratkaisun ainoastaan siinä tapauksessa, että lautakunta on asiaa ratkaistessaan rikkonut keskeisiä menettelyoikeudellisia periaatteita, kuten esimerkiksi kuulemisperiaatetta.[143] Hollannissa valitun lainsäädännöllisen ratkaisun tekee erityisen mielenkiintoiseksi se, että sikäläiset lautakunnat ovat luonteeltaan yksityisiä, jolloin kysymys on tavallaan tuomiovallan delegoimisesta yksityisille riidanratkaisuelimille. Tämä selittynee sillä, että menettely muistuttaa läheisesti välimiesmenettelyä siinä, että menettelyn aloittamiseen tarvitaan molempien asianosaisten suostumus. Kuluttaja antaa sen asian vireille tulon yhteydessä ja elinkeinonharjoittaja liittyessään toimialajärjestöön.

Tuomion oikeusvaikutuksetkin omaavat sitovat ratkaisut voidaan jakaa kahteen ryhmään niiden kansainvälisen täytäntöönpanokelpoisuuden perusteella eli sillä perusteella, *ovatko ne tarvittaessa täytäntöönpantavissa myös muissa jäsenvaltioissa kuin siinä, missä ratkaisu on annettu.* Koska verkostoon nykyisellään kuuluvat elimet ovat kaikki tuomioistuinten ulkopuolisia, ei kansainvälinen täytäntöönpano ole mahdollista pelkästään tuomioistuimia koskevien tuomioasetuksen tai tuomiosopimusten perusteella. Välimiesmenettelyn avulla ratkaistut kuluttajariidat eroavat kuitenkin muista ADR-elimen kotivaltiossa sinänsä tuomion oikeusvaikutukset omaavista ratkaisuista siinä, että ne ovat täytäntöönpantavissa myös muissa jäsenvaltioissa edellyttäen, että nämä ovat liittyneet ulkomaisten välitystuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevaan, vuonna 1958 solmittuun New Yorkin yleissopimukseen.

Sopimus koskee kaikenlaisia riita-asioita koskevia välitystuomioita, eikä se siten sulje pois myöskään kuluttajariitoja koskevia välitystuomioita. Todettakoon kuitenkin, että useimpien jäsenvaltioiden kuluttajalainsäädännön mukaan ennen riidan syntymistä tehty välityssopimus ei sido kuluttajaa. Kohtuuttomia sopimusehtoja koskevaan direktiiviinkin (93/13/ETY) sisältyvän liitteen q-kohdassa vakioehtoihin liitetty välityslauseke esitetään yhtenä esimerkkinä tyyppi-

---

[142] Lov om behandling av forbrukertvister nr.18/1978 11 §. Ks. tästä myös *Skaudal* s. 18.
[143] Ks. *Last-Nijgh* s. 430s.

kohtuuttomista ehdoista.[144] Sen sijaan riidan syntymisen jälkeen tehty välityssopimus on täysin pätevä ja sen perusteella annettu välitystuomio on siten täytäntöönpantavissa myös muissa sopimusvaltioissa. Eri jäsenvaltioissa käytössä olevat kuluttajariitojen ratkaisemiseen tarkoitetut välimiesmenettelyt perustuvatkin juuri siihen, että kuluttaja antaa aina suostumuksensa välimiesmenettelyn käytölle asian vireille tulon yhteydessä. Kaikki EY:n jäsenvaltiot eivät ole kuitenkaan liittyneet New Yorkin yleissopimukseen. Välitystuomioiden kansainvälistä täytäntöönpanoa EY:ssä koskevan sääntelyn tai sopimuksen puuttuminen merkitsee siten sitä, että ulkomaisten välitystuomioiden täytäntöönpano ei ole ongelmatonta vielä edes EY:n sisällä.[145]

Muulla tavoin tuomion oikeusvaikutukset saaneiden ratkaisujen vaikutukset ulottuvat siten nykyisellään vain siihen maahan, jossa se on annettu. Esimerkiksi Norjan julkisen kuluttajariitalautakunnan ratkaisut ovat täytäntöönpantavissa vain Norjassa, mutta ei edes muissa pohjoismaissa. Mikäli ADR-elinten ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuuden toteuttamiskeinoja tarkastellaan nimenomaan kansainvälisten kuluttajariitojen ja kansainvälisen täytäntöönpanon näkökulmasta, puoltaa tämä havainto sitä, että ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus kannattaa toteuttaa mieluummin välimiesmenettelyä koskevan sääntelyn kuin pelkästään ADR-elintä koskevan erityissääntelyn avulla.

Varsin yleistä kuitenkin on, että ADR-elimien tekemät ratkaisut ovat sitovia omaamatta silti tuomion oikeusvaikutuksia. Mikäli elinkeinonharjoittaja laiminlyö häntä sinänsä sitovan ratkaisun noudattamisen, joutuu kuluttaja viemään asian normaalina riita-asiana tuomioistuimen käsiteltäväksi, mikäli hän edelleen haluaa hyvitystä. Käytännössä sitovan ratkaisun noudattamatta jättäminen johtaa kuitenkin taloudellisen prosessikynnyksen korkeuden vuoksi yleensä siihen, että asian käsittely jää ADR-elimen ratkaisun varaan ja kuluttaja jää ilman hänelle suositettua hyvitystä. Ratkaisun noudattamatta jättäneeseen elinkeinonharjoittajaan voidaan kohdistaa tällöin ainoastaan itsesääntelyyn perustuvia sanktioita. Näihin sanktioihin ja niiden käyttöön voidaan kuitenkin kohdistaa samanlaista kritiikkiä kuin itsesääntelyyn ja sen noudattamisen valvontaan yleensäkin. Sanktiot ovat yleensä tehottomia, sillä ankarin käytettävis-

---

[144] Suomessa AsKL 7:3 (843/1994) ja KSL 12:1d.1:n (1162/1997 ja 16/1994) mukaan ennen riidan syntymistä tehty välityslauseke ei sido kuluttajaa. Jälkimmäinen säännös lisättiin KSL:iin vuoden 1994 uudistuksen yhteydessä. Kuitenkin jo ennen sitä katsottiin KSL 4:1:n perusteella, että ennen riidan syntymistä tehdyt välityssopimukset olivat kuluttajan kannalta kohtuuttomia, eivätkä siten sitoneet häntä. Ks. tästä esim. *Wilhelmsson* 1985 s. 101 s.

[145] Suomi on liittynyt yleissopimukseen ja se tuli meillä voimaan jo vuonna 1962. Ks. Laki 200/1962 ja asetus 207/1962 sekä SopS 8/1962. Lisäksi vuonna 1992 voimaan tulleeseen uuteen lakiin välimiesmenettelystä (967/1992) sisältyy myös kansainvälistä välimiesmenettelyä koskevia säännöksiä (51–55 §). Ne ovat kuitenkin varsin pitkälle identtisiä yleissopimuksen määräysten kanssa, joskin tietyiltä osin yleissopimusta lievempiä. Ks. näistä säännöksistä myös *HE 202/1991* s. 9 ja 29–32.

sä oleva seuraamus on elinkeinonharjoittajan erottaminen toimialajärjestön jäsenyydestä.[146]

Erottamista käytetään kuitenkin käytännössä varsin harvoin, sillä sen käyttö merkitsee samalla myös sitä, että erotettu elinkeinonharjoittaja jää jatkossa kokonaan itsesääntelyn noudattamista koskevan valvonnan ulkopuolelle. Kuluttajariitojen osalta tämä merkitsisi sitä, että sellaisia kuluttajariitoja, joissa kyseinen elinkeinonharjoittaja on asianosaisena, ei pääsääntöisesti voitaisi enää käsitellä toimialakohtaisessa ADR-elimessä. Esimerkiksi Norjassa matkatoimistoalan järjestön jäsenyritykset ovat sitoutuneet noudattamaan järjestön ja Norjan kuluttajaneuvoston väliseen sopimukseen perustuvan lautakunnan antamia ratkaisuja tiettyjä poikkeustapauksia lukuun ottamatta. Mikäli matkatoimisto laiminlyö velvollisuutensa ratkaisusuosituksen noudattamiseen, se voidaan järjestön sääntöjen mukaan erottaa jäsenyydestä. Tämän jälkeen lautakunta ei kuitenkaan voi enää käsitellä kyseistä matkatoimistoa koskevia riita-asioita, sillä lautakunta ei sääntöjensä mukaan käsittele järjestöön kuulumattomia matkatoimistoja koskevia riita-asioita.[147]

Tuomion oikeusvaikutuksia omaamattomista sitovista ratkaisuista on käytössä useita erilaisia variaatioita. Monien ADR-elinten tekemät ratkaisut sitovat ainoastaan elinkeinonharjoittajia, mikä onkin varsin ymmärrettävää, sillä elinkeinoelämän itsesääntelyyn perustuvia sanktioita on vaikeata kohdistaa kuluttajaan. Varsin erikoinen ratkaisu on eräiden ADR-elimien käyttämä tapa sitoa ratkaisun sitovuus eri tavoilla sen hyväksymiseen: ratkaisu tulee sitovaksi ainoastaan, mikäli kuluttaja, elinkeinonharjoittaja tai molemmat osapuolet sen hyväksyvät. Esimerkiksi Britanniassa toimii lukuisia yksityisiä, toimialakohtaisia kuluttaja-asiamiehiä. Näiden antamat ratkaisut sitovat usein ainoastaan vaatimusten kohteena olevaa elinkeinonharjoittajaa. Kuitenkin esimerkiksi pankkialan kuluttaja-asiamiehen ratkaisu sitoo pankkia ainoastaan, mikäli myös kuluttaja hyväksyy ratkaisun.[148]

Yksinomaan kuluttajalta saatavan hyväksynnän käytännön merkitys on varsin vähäinen. Tapauksissa, joissa ADR-elimen ratkaisu sitoo sinänsä vain elinkeinonharjoittajaa, kuluttajalta saatava hyväksyntä merkitsee lähinnä vain sitä, että mahdollisuus siitä, että asian käsittely jatkuisi kuluttajan aloitteesta tuomioistuimessa, käytännössä poistuu. Elinkeinonharjoittajalta saatavalla hyväksynnällä on puolestaan se merkitys, että myös kuluttajan hyväksyessä ratkaisun sisällön tapauksen lopputulos muistuttaa sovittelumenettelyn tuloksena syntyvää sovintoa. Tästä on se etu, että riidan ratkaisun sisältöä koskevan sopimuk-

---

[146] Tästä kritiikistä ks. esim. *Viitanen 1989* s. 290–292 ja siitä ilmenevät lähteet.

[147] Ks. *http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/develop-ments/acce_just/ acce_just_ norway07_en.pdf*, 5.2.2003.

[148] Ks. *James* s. 204–222, *Birds-Graham* s. 41–65 ja *http://europa.eu.int/comm/consumers/ policy/developments/acce_just/acce_just04_uk_ ccb_en.html*, 5.2.2003.

sen noudattamatta jättäminen voidaan tulkita sopimusrikkomukseksi. Tällöin kuluttajan ei enää tarvitse osoittaa elinkeinonharjoittajan alkuperäisen suorituksen virheellisyyttä, vaan riittää, että hän pystyy osoittamaan elinkeinonharjoittajan laiminlyöneen noudattaa oikaisun suorittamista koskevaa sopimusta. Tämä voi käytännössä laskea jonkin verran kuluttajan prosessikynnystä.

Kyseessä ei kuitenkaan ole sovittelumenettely, sillä asianosaisten ratkaisulle antama hyväksyntä saa merkitystä vasta riidanratkaisuelimen jo tehtyä oman ratkaisunsa. Sen syntyminen taas ei edellytä, että osapuolet hyväksyisivät ADR-elimen ratkaisun sisällön. Kyseessä ei myöskään muodollisesti ottaen ole ratkaisujen sitovuuden johdosta suositusmenettely, vaikka tehokkaat sanktiot puuttuvatkin. Tuomion oikeusvaikutuksia vailla olevien, mutta sinänsä sitovien ratkaisujen oikeudellinen luonne muistuttaa kuitenkin käytännössä varsin pitkälle suositusmenettelyn avulla syntyvien ratkaisujen oikeudellista luonnetta. Molemmissa menettelyissä ratkaisujen tosiasiallinen noudattaminen on pitkälti riippuvainen yksinomaan siitä, onko elinkeinonharjoittaja halukas ratkaisua noudattamaan vai ei.

ADR-elinten omien ilmoitusten mukaan sitovien ratkaisujen noudattaminen ei ole käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi. Esimerkiksi Britanniassa toimivan kiinteistönvälitysalan kuluttaja-asiamiehen ratkaisut sitovat kuluttajan vaatimusten kohteena olevaa elinkeinonharjoittajaa. Vaikka ratkaisun noudattamisen laiminlyövä elinkeinonharjoittaja voidaankin periaatteessa erottaa järjestön jäsenyydestä, niin komission tietokantaan merkittyjen tietojen mukaan yhtään ratkaisua ei ole käytännössä jätetty noudattamatta.[149] Ulkopuolisten tekemiä selvityksiä ratkaisujen noudattamisasteesta ei kuitenkaan yleensä ole käytettävissä näiden väitteiden paikkansapitävyyden tarkistamiseksi, vaan noudattamista koskevat tiedot perustuvat pelkästään riidanratkaisuelinten omiin ilmoituksiin.

EEJ-verkostoon on toistaiseksi kelpuutettu vain tuomioistuinten ulkopuolisia riidanratkaisuelimiä. Tämä näkyy jo verkoston nimestä (European Extra-Judicial Network), joka suomeksi tarkoittaa tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisuelinten verkostoa. Vaihtoehtoisella riidanratkaisulla on siten verkostoa luotaessa tarkoitettu pelkästään riita-asioita käsitteleviä tuomioistuinten ulkopuolisia elimiä. Määritelmä on siten suppeampi kuin tässä tutkimuksessa omaksuttu näkemys, jonka mukaan vaihtoehtoisilla riidanratkaisutavoilla tarkoitetaan kaikenlaisia riidanratkaisutapoja, jotka poikkeavat normaalista riita-asiain oikeudenkäynnistä. Jälkimmäinen määritelmä pitää siten sisällään myös ns. yksinkertaistetun oikeudenkäyntimenettelyn. Tämä menettely on erittäin

[149] Ks. *http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just04_uk_ccb_en. html*, 5.2.2003.

yleinen nimenomaan common law -maissa. Sen vuoksi ei ole mitenkään yllättävää, että EY:n alueella yksinkertaistettu oikeudenkäyntimenettely on toistaiseksi käytössä ainoastaan sen kahdessa common law -oikeusjärjestelmän omaksuneessa valtiossa, nimittäin Britanniassa ja Irlannissa. Erityisesti Irlannissa alioikeuksissa vuonna 1993 käyttöön otettu uusi yksinkertaistettu oikeudenkäyntimenettely on kuluttajariitojen ratkaisemisen näkökulmasta erityisen kiinnostava, sillä siinä ainoastaan kuluttajalla on oikeus saattaa riita-asia vireille.[150]

Yksinkertaistetun oikeudenkäyntimenettelyn avulla kuluttajariitoja ratkaisevien alioikeuksien rajaaminen verkoston ulkopuolelle vaikuttaa huonosti perustellulta. Nimenomaan kansainvälisten kuluttajariitojen näkökulmasta yksinkertaistettu oikeudenkäyntimenettely on erityisen mielenkiintoinen riitojen ratkaisumenettely sen vuoksi, että siinä annetut ratkaisut ovat tuomioistuinten tuomioita. Tämän seurauksena ne ovat, päinvastoin kuin useimmissa muissa vaihtoehtoisissa riidanratkaisumenettelyissä syntyvät ratkaisut, tuomioasetuksen ja -sopimusten perusteella täytäntöönpantavissa myös muissa jäsenvaltioissa. Perusteluna niiden rajaamiselle verkoston ulkopuolelle ei voi olla menettelyn suullisuus, sillä myös esimerkiksi Hollannissa toimialakohtaiset lautakunnat järjestävät pääsääntöisesti suullisen kuulemisen käsittelemissään tapauksissa. Myöskään se, että Britanniassa yksinkertaistetussa oikeudenkäyntimenettelyssä voidaan käsitellä muitakin kuin kuluttajariitoja, kunhan riidan kohteena oleva intressi ei ylitä säädettyä rajaa, ei voi olla selityksenä menettelyiden rajaamiselle verkoston ulkopuolelle. Komission tietokantaan on nimittäin jo nyt merkitty useita, erityisesti sovittelumenettelyn avulla riitoja ratkaisevia elimiä, jotka ovat toimivaltaisia käsittelemään kaiken tyyppisiä riita-asioita ja joiden käsittelemistä riita-asioista kuluttajariidat usein käytännössä muodostavat ainoastaan pienen osan.[151] Yksinkertaistetun oikeudenkäyntimenettelyn avulla riitoja ratkaisevien alioikeuksien rajaaminen verkoston ulkopuolelle tuntuu erikoiselta myös sen vuoksi, että nyt tietokantaan on hyväksytty myös julkisia elimiä, joilla ei käytännössä ole paljonkaan tekemistä kuluttajariitojen ratkaisemisen kanssa. Näitä ovat varsinkin pohjoismaista oikeusasiamiesinstituuttia muistuttavat elimet, jotka käsittelevät virkamiesten toiminnan lainmukaisuudesta tehtyjä kanteluita.[152]

---

[150] Ks. Irlannissa kuluttajariitojen ratkaisemista varten käyttöönotetusta uudesta yksinkertaistetusta oikeudenkäyntimenettelystä *Fagan* s. 163–167.

[151] Esimerkiksi Saksan osalta tietokantaan on merkitty useita paikallisella tasolla toimivia ADR- elimiä, jotka voivat sovitella riidan osapuolten pyynnöstä pääsääntöisesti kaiken tyyppisissä riita-asioissa. Ks. *http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just04_en_ccb_en.pdf*, 5.2.2003, s. 1–6.

[152] Ks. esim. Belgian osalta *http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just04_be_ccb_en.html*, 5.2.2003, s. 18–28.

Kansalliset ADR-järjestelmät eroavat siten toteutustavoiltaan hyvinkin paljon toisistaan. Myös saman jäsenvaltion sisältä voi löytyä hyvinkin eri tyyppisiä ADR-elimiä. Näiden seikkojen vuoksi kansallisten järjestelmien ryhmittely onkin vaikeata. Edellä esitetyn, useisiin kriteereihin perustuneen, eri jäsenvaltioissa käytössä olevia ADR-elimiä koskeneen tarkastelun perusteella voidaan kuitenkin nostaa esiin eräitä useilta ominaisuuksiltaan selkeästi muista poikkeavia ja siten omaperäisiä järjestelmiä. Tällaisen järjestelmän muodostavat ensinnäkin pohjoismaiset julkiset kuluttajariitalautakunnat, joista yhdessä voidaan käyttää nimitystä *pohjoismainen malli.*

Sille on ominaista kuluttajariitojen ratkaiseminen julkisen vallan perustamissa ja ylläpitämissä lautakunnissa. Näiden lautakuntien alueellinen toimivalta kattaa kunkin pohjoismaan ja on kulutushyödykkeitä ajatellen pääsääntöisesti yleinen. Tyypillistä on myös käsittelymaksujen vähäisyys tai puuttuminen kokonaan sekä ratkaisujen suositusluonne, tosin Norjaa lukuun ottamatta. Pohjoismaisen mallin vahvana puolena voidaan pitää erityisesti sen selkeyttä ja laajaa kattavuutta: lautakunnat käsittelevät lähtökohtaisesti kaiken tyyppisiä kulutushyödykkeitä koskevia kuluttajariitoja siitä riippumatta, onko niissä asianosaisena oleva elinkeinonharjoittaja järjestäytynyt tai järjestäytymätön. Heikkoutena muihin jäsenvaltioihin verrattuna voidaan puolestaan pitää – jälleen Norjaa lukuun ottamatta – ratkaisujen pelkkää suositusluonnetta.

Myös Hollannissa käytössä oleva kuluttajariitojen ratkaisujärjestelmä erottuu mielestäni selvästi kehittyneisyytensä johdosta monissa muissa jäsenvaltioissa käytössä olevista järjestelmistä. Vaikka se perustuukin myös toimialakohtaisille ADR-elimille, eroaa se kuitenkin organisointitavaltaan muista jäsenvaltioista siinä määrin, että siitä voidaan perustellusti käyttää nimitystä *hollantilainen malli.* Sille on tunnusomaista elinkeinonharjoittajien intressi- ja toimialajärjestöjen sekä kuluttajajärjestöjen välinen yhteistyö järjestelmää luotaessa ja ylläpidettäessä. Toimialakohtaisille riidanratkaisuelimille asetetuilla vähimmäisvaatimuksilla sekä epäsuoran rahoitusmallin luomisella on pyritty vähentämään monien, yksityisten ADR-elimien puolueettomuutta usein heikentävien seikkojen merkitystä. Käsittelystä kuluttajille aiheutuvien kulujen rajoittuminen perittyyn käsittelymaksuun tekee järjestelmästä varsin kilpailukykyisen jopa pohjoismaiseen malliin nähden ainakin sellaisissa tapauksissa, joiden ratkaiseminen vaatii asiantuntijatodistelua. Hollantilaisen mallin etuna on myös lautakuntien ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus. Heikkoutena on puolestaan sektorikohtaisille järjestelmille tyypillinen puutteellinen kattavuus, joka johtuu toimialakohtaisten elinten puuttumisesta sekä siitä, etteivät elimet pääsääntöisesti käsittele lainkaan järjestäytymättömiä elinkeinonharjoittajia koskevia kuluttajariitoja.

Myös Espanjassa ja Portugalissa kuluttajariitojen ratkaisemisessa käytettävä välimiesmenettely eroaa muiden jäsenvaltioiden järjestelmistä siinä määrin,

että näissä maissa käytössä olevasta järjestelmästä voidaan puolestaan käyttää nimitystä *iberialainen malli*. Vaikka monissa muissakin jäsenvaltioissa toimii välimiesmenettelyn avulla kuluttajariitoja ratkaisevia elimiä, erottuu iberialainen malli siinä, että välimiesmenettely on keskeisin, ellei peräti ainoa käytössä oleva vaihtoehtoinen riidanratkaisumenetelmä kuluttajariitojen ratkaisemista varten. Espanjassa ja Portugalissa käytössä oleva malli eroaa muissa jäsenvaltioissa käytössä olevasta välimiesmenettelystä myös siinä, että julkinen valta on ollut mukana järjestelmän perustamisessa. Espanjan osalta tämä on johtanut siihen, että järjestelmä kattaa nykyään koko maan.[153] Iberialaisen mallin etuina voidaan mainita käsittelymaksujen puuttuminen sekä ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus, joka ei rajoitu pelkästään siihen valtioon, missä ratkaisu on tehty. Heikkoutena on se, että välimiesmenettelyn aloittamisen edellytyksenä on molemmilta osapuolilta saatava suostumus, minkä johdosta kuluttaja ei saa riita-asiaansa lainkaan käsiteltäväksi, mikäli elinkeinonharjoittaja on haluton myötävaikuttamaan asian ratkaisemiseen.[154]

Vaikka sekä Britanniasta että Irlannista löytyy paljon erilaisia toimialakohtaisia ADR-elimiä, kuten eri toimialojen omia kuluttaja-asiamiehiä, voidaan kuluttajariitojen ratkaisemisen näkökulmasta suurimpana ominaispiirteenä näiden maiden osalta pitää kuitenkin mahdollisuutta kuluttajariitojen ratkaisemiseen myös yksinkertaistetun oikeudenkäyntimenettelyn avulla tavallisissa alioikeuksissa.[155] Siitä huolimatta, että näiden maiden alioikeuksia ei olekaan ainakaan toistaiseksi hyväksytty osaksi EEJ-verkostoa, voidaan Britannian ja Irlannin järjestelmistä käyttää nimitystä *common law -malli*. Sille on tyypillistä mahdollisuus kuluttajariitojen ratkaisemiseen myös tuomioistuinten sisällä tapahtuvassa vaihtoehtoisessa menettelyssä. Common law -mallin etuna on sen laaja kattavuus, sillä oikeus menettelyn käyttöön ei ole riippuvainen vastaajana olevan elinkeinonharjoittajan toimialasta tai mahdollisesta järjestäytymisestä. Kansainvälisten kuluttajariitojen ratkaisemisen näkökulmasta common law -mallin ehdottomana etuna on ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus koko ETA-alueella. Heikkoutena on se, että kuluttajat saattavat edelleen vierastaa tuomioistuimen käyttämistä kuluttajariitojen ratkaisukeinona, vaikka taloudellista prosessikynnystä onkin pyritty niiden osalta olennaisesti laskemaan normaaliin riitaprosessiin verrattuna.

Euroopan Unionin laajentuminen lähivuosina Itä-Eurooppaan ja uusien jäsenvaltioiden mukaantulo merkitsee myös EEJ-verkoston kasvua uusissa jäsen-

---

[153] Ks. tästä *Duran-Magan* s. 1s ja *TemaNord 2000:601* s. 57–59.

[154] Todettakoon, että iberialainen malli on levinnyt myös Etelä-Amerikkaan, johon Espanjalla ja Portugalilla on historiallisista syistä johtuen varsin läheiset suhteet. Välimiesmenettelyä käytetään kuluttajariitojen ratkaisemisessa jo ainakin Argentiinassa, Perussa ja Venezuelassa. Ks. *Stiglitz* s. 466s ja *Jaffe-Vaughn* s. 17, 439, 449 ja 556.

[155] Ks. Britanniassa käytössä olevasta yksinkertaistetusta oikeudenkäyntimenettelystä esim. *Consumer Redress Mechanisms* s. 21–29 ja *Ervine* s. 24–28.

valtioissa käytössä olevilla ADR-elimillä. Näissä jäsenvaltioissa käytössä olevat kuluttajariitojen ratkaisujärjestelmät eivät muistuta välttämättä nykyisissä jäsenvaltioissa käytössä olevia järjestelmiä, vaan ne voivat tuoda mukanaan täysin uusia vivahteita. Esimerkiksi Baltian maissa yksittäistenkin kuluttajariitojen ratkaiseminen tapahtuu nykyään edelleen pitkälti hallintoviranomaisten toimesta, jotka voivat määrätä ratkaisun noudattamisen laiminlyövän elinkeinonharjoittajan maksettavaksi hallinnollisen rikemaksun. Tämä järjestelmä, josta voidaan puolestaan käyttää nimitystä *baltialainen malli* eroaa nykyisissä jäsenvaltioissa käytössä olevista järjestelmistä nimenomaan siinä, että samat hallintoviranomaiset, joiden tehtävänä on kuluttajien kollektiivisten oikeuksien noudattamisen valvonta, huolehtivat myös yksittäisten kuluttajariitojen ratkaisemisesta. Järjestelmä juontaa juurensa neuvostovallan ajoilta ja osoittaa, että itsenäistyminen ei ole näiden valtioiden osalta tuonut aina välttämättä kovin suurta muutosta hallintoviranomaisten vahvaan rooliin elinkeinoelämän toiminnan valvonnassa. Järjestelmän etuina on sen laaja kattavuus sekä mahdollisuus rikemaksujen avulla varmistaa sitovien ratkaisujen noudattaminen.[156]

4.1.4. Verkoston kehittäminen

Verkoston arviointia. EEJ-verkoston toiminta on vasta aivan alkuvaiheissa. Tämä on otettava huomioon kun esitetään arvioita sen toiminnasta. Kuitenkin jo tässä vaiheessa voidaan nostaa esille monta sellaista seikkaa, jotka tulevat aiheuttamaan ongelmia. Keskeisin ongelma koskee jäsenvaltioissa käytössä olevien järjestelmien puutteellista kattavuutta. Pelkästään toimialakohtaisiin riidanratkaisuelimiin perustuville järjestelmille on tyypillistä, että useita hyödykkeitä koskeville kuluttajariidoille ei löydy lainkaan toimivaltaista riidanratkaisuelintä. Eräissä jäsenvaltioissa jopa suurimmalle osalle kulutushyödykkeitä koskevia riitoja ei löydy tietokannan mukaan minkäänlaista vähimmäisvaatimukset täyttävää riidanratkaisuelintä. Tämä johtuu siitä, että EY on jättänyt pelkästään jäsenvaltioiden päätettäväksi, millainen ja kuinka kattava tuomioistuinten ulkopuolisiin elimiin perustuva kuluttajariitojen ratkaisujärjestelmä kussakin jäsenvaltiossa on. Kansainvälisten kuluttajariitojen näkökulmasta erityisen huolestuttavaa on se, että järjestelmien kattavuus on usein erityisen puutteellinen nimenomaan niiden hyödykkeiden osalta, joissa kansainväliset kuluttajariidat ovat yleisiä. Esimerkiksi Itävallasta löytyy peräti viisi hammaslääkärien palveluita koskevia riitoja käsittelevää lautakuntaa, mutta ei yhtään

---

[156] Kuluttajariitojen ratkaisemisesta Baltian maissa ks. tarkemmin *Viitanen 2000b* s. 315–339. Myös Bulgariasta, Unkarista, Puolasta ja Sloveniasta löytyy kuluttajariitojen ratkaisemiseen tarkoitettuja vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyitä. Ks. *Fazekas-Peter* s. 117–150.

esimerkiksi autonvuokrausta, majoituspalveluita tai matkatoimistopalveluita koskevia kuluttajariitoja käsittelevää ADR-elintä.[157]

Toiseksi vaikka komissio onkin suositusten avulla asettanut tietyt vähimmäisvaatimukset verkostoon hyväksyttäville elimille, ei se riitä poistamaan epäilyjä monien, varsinkin yksityisten elinten kyvystä käsitellä kuluttajariitoja puolueettomasti. Kuten edellä todettiin, suosituksiin kirjatut periaatteet ovat kovin yleisiä, minkä lisäksi niissä ei oteta lainkaan kantaa moniin menettelyn riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta keskeisiin kysymyksiin. Lisäksi vähimmäisvaatimusten täyttymisen arviointi on jätetty elimet verkostoon ilmoittavien jäsenvaltioiden vastuulle. Tällöin herää kysymys, kuinka tarkasti jäsenvaltiot käytännössä arvioivat uusien verkostoon pyrkivien elimien toimintaedellytyksiä, erityisesti silloin kun kyseisen jäsenvaltion tuomioistuinten ulkopuolisten kuluttajariitojen ratkaisuelinten kattavuus on muutoinkin pahasti puutteellinen. Tätä epäilyä puoltaa myös edellä esitetty havainto, jonka mukaan eräät jäsenmaat ovat ilmoittaneet tietokantaan myös sellaisia elimiä, joiden tehtävänä ei ole kuluttajariitojen ratkaiseminen, vaan esimerkiksi kansalaisten virkamiesten toiminnan lainmukaisuutta koskevien kanteluiden käsittely.

Kolmanneksi selvityskeskusten välityksellä tapahtuvasta kansainvälisten kuluttajariitojen ratkaisemisesta voi muodostua kuluttajille niin kallis, että se estää käytännössä verkoston käyttämisen. Selvityskeskusten ei nimittäin tarvitse olla maksuttomia, vaan ne voivat periä kuluttajilta kohtuullisia maksuja näille tarjoamistaan palveluista.[158] Selvityskeskusten tehtäviin kuuluu muun muassa kuluttajan vaatimusten ja niitä koskevien perusteluiden kääntäminen elinkeinonharjoittajan kotivaltion kielelle. Tarkoituksena on, että kukin selvityskeskus pystyisi kääntämään vaatimukset perusteluineen kaikille muille yhteisön virallisille kielille. Esimerkiksi Suomessa asuvan kuluttajan kreikkalaista elinkeinonharjoittajaa vastaan esittämät vaatimukset perusteluineen voidaan joutua kääntämään ensin kreikan kielelle ennen niiden lähettämistä Kreikassa toimivalle elinkeinonharjoittajalle tai selvityskeskukselle. Vaikka selvityskeskukset pyrkisivätkin keräämään esimerkiksi vain osan kääntämisestä aiheutuvista kustannuksia kuluttajilta, voivat nämä maksut yhdessä elinkeinonharjoittajan kotivaltion riidanratkaisuelimen perimän käsittelymaksun kanssa muodostua käytännössä esteeksi oikeuden saatavuudelle. Kuten edellä todettiin, monissa jäsenvaltioissa ADR-elimet perivät kuluttajilta käsittelymaksuja, jotka voivat olla käytännössä varsin huomattavia vaatimusten kohteena olevaan intressiin verrattuna.

Neljänneksi oikeuden saatavuuden esteeksi voi muodostua käsittelyn kohtuuttoman pitkä kesto. Jo nykyisin monien kansallisten ADR-elinten ongelma-

---

[157] Ks. *http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just04_os_ccb_en.html*, 5.2.2003.
[158] Ks. *SEC (2000) 405* s. 8.

na on käsittelyn pitkä kesto. Kuten jäljempänä jaksossa III.2. havaitaan, tämä ongelma on erittäin ajankohtainen esimerkiksi Suomen kuluttajavalituslautakunnan osalta. Mikäli kuluttajariita joutuu todella käytännössä kulkemaan kahden eri selvityskeskuksen kautta ennen päätymistään riidan ratkaisevaan elimeen ja sen antama ratkaisu vastaavasti jälleen kahden eri keskuksen kautta takaisin kuluttajalle, on selvää, että käsittelyn kokonaiskesto muodostuu selvästi pitemmäksi kuin puhtaasti kansallisia riitoja käsiteltäessä. Käsittelyn kokonaiskestoa lisää selvästi myös se, mikäli kuluttajan vaatimukset perusteluineen ja ADR-elimen ratkaisu joudutaan kääntämään toiselle kielelle.

Viidenneksi ongelmia voi aiheuttaa eri ADR-elimien ratkaisujen oikeudellinen luonne. Useimmissa jäsenvaltioissa kuluttajariitoja ratkaisevien ADR-elimien ratkaisut eivät saa tuomion oikeusvaikutuksia, eivätkä ne sen vuoksi ole myöskään täytäntöönpantavissa. Siten verkoston apuun turvautumista harkitseva kuluttaja joutuu ottamaan lisääntyvien kustannusten ja keston lisäksi huomioon myös sen, että koko menettelyn tuloksena voi olla kuluttajalle sinänsä myönteinen, mutta täytäntöönpanokelpoisuuden puuttumisen vuoksi kuitenkin käytännössä täysin hyödytön ratkaisu.

Verkoston kehittäminen. EEJ-verkoston nykyiseen toimintamalliin liittyy siten lukuisia ongelmakohtia, jotka voivat yhdessä vaarantaa koko verkoston käytännön toimivuuden. Kun tarkastelee nykyistä verkostoa, tulee helposti mieleen epäilys siitä, onko EY:n tarkoituksena todellakin ollut perustaa kansainvälisten kuluttajariitojen ratkaisemiseen myös käytännössä soveltuva, koko sisämarkkinat kattava oikeuksien toteutumista edistävä ADR-elinten verkosto vaiko onko tarkoituksena ollut vain luoda kuluttajien keskuudessa käsitys toimivan järjestelmän olemassaolosta. EY on varmasti kiinnostunut siitä, mikä käsitys kuluttajilla on käytännössä mahdollisuuksistaan oikeuksien toteuttamiseen kansainvälisissä kuluttajariidoissa, sillä tällä on puolestaan todettu olevan vaikutusta kuluttajien halukkuuteen solmia kuluttajasopimuksia suoraan ulkomaisten elinkeinonharjoittajien välillä. Tätä kautta kuluttajien ADR-järjestelmien toimivuutta koskevilla käsityksillä on vaikutusta myös sisämarkkinoiden toimivuuteen.

Verkoston kehittäminen vaatisi ensinnäkin huomion kiinnittämistä kansallisten ADR-järjestelmien kattavuuteen. Järjestelmien nykyisellään varsin puutteellinen kattavuus osoittaa selvästi, että nykyinen malli, jonka mukaan järjestelmien kehittämisestä päättäminen on jätetty pelkästään jäsenvaltioiden itsensä päätettäväksi, ei toimi käytännössä. Monissa maissa ylikansallisen sääntelyn puuttuminen on johtanut vain siihen, että jäsenvaltiot eivät ole tehneet mitään järjestelmien kehittämiseksi, vaan ovat jättäneet sen puhtaasti elinkeinoelämän itsesääntelyn varaan. Tämä on puolestaan merkinnyt sitä, että järjestelmien kattavuus rahoitusalan palveluita koskevia riitoja lukuun ottamatta on useissa maissa varsin puutteellinen. Siten verkoston toiminta edellyttäisi ensinnäkin EY-tasoista sääntelyä, joka velvoittaisi jäsenvaltiot ryhtymään tarvittaessa lain-

säädännöllisiin toimiin kattavuudessa olevien puutteiden korjaamiseksi. Tämän suuntaisia ehdotuksia EY:ssä on tosin tehty ensimmäisen kerran jo 1970-luvun loppupuolella, mutta ne eivät ole koskaan johtaneet edes direktiiviehdotuksen tekemiseen.[159]

Välttämätöntä ei suinkaan olisi kansallisten ADR-järjestelmien harmonisointi jonkin tietyn mallin mukaiseksi, vaan ennen kaikkea toimialakohtaisiin riidanratkaisuelimiin perustuvien järjestelmien kattavuudessa olevien puutteiden korjaaminen. Erään vaihtoehdon tarjoaisi Tanskassa käytössä oleva järjestelmä, jossa sikäläinen julkisen vallan perustama ja ylläpitämä kuluttajariitalautakunta on toimivaltainen käsittelemään vain niitä kulutushyödykkeitä koskevia riitaasioita, joita varten ei ole olemassa omaa, tietyt vähimmäisvaatimukset täyttävää toimialakohtaista lautakuntaa.[160] Tämä malli tarjoaisi mahdollisuuden kehittää haluttaessa yksityisiin, toimialakohtaisiin riidanratkaisuelimiin perustuvaa järjestelmää, mutta toisaalta takaisi myös järjestelmän riittävän kattavuuden.[161]

Tarkempaa sääntelyä tarvittaisiin myös verkostoon hyväksyttäville ADR-elimille asetettavista vähimmäisvaatimuksista. Keskeistä olisi esimerkiksi ADR-elinten toiminnan rahoittamista koskeva sääntely, jonka avulla tulisi varmistaa se, ettei elinkeinonharjoittajien intressijärjestöjen ja yksityisten ADR-elinten välille pääse muodostumaan niin läheistä taloudellista yhteyttä, että se voi vaarantaa riidanratkaisuelinten toiminnan riippumattomuuden. Edellä esitettiin käsitys, jonka mukaan komission suosituksiin sisältyvien periaatteiden yleisluonteisuus johtuu halusta välttää liiallista ristiriitaa asetettujen vaatimusten ja olemassa olevien yksityisten riidanratkaisuelimien kesken. Ristiriidat voisivat johtaa siihen, että aiempaa harvempi elin hyväksyttäisiin verkoston jäseneksi, mikä puolestaan entisestään heikentäisi nykyisen järjestelmän kattavuutta. Kansallisten ADR-järjestelmien kehittämiseen velvoittava EY-tasoinen sääntely poistaisi kuitenkin tämänkin ongelman. Kun jäsenvaltioille asetettaisiin velvollisuus kattavan järjestelmän luomiseksi, olisi myös nykyistä helpompaa säädellä yksityiskohtaisemmin riidanratkaisuelinten toimintaa koskevia vähimmäisvaatimuksia. Lisäksi sen tarkistaminen, täyttävätkö verkoston jäseneksi pyrkivät ADR-elimet asetetut vähimmäisvaatimukset, tulisi siirtää jäsenvaltioilta komissiolle.

Sääntelyä tarvittaisiin myös verkoston ylläpidosta erityisesti kuluttajille aiheutuvien kustannusten kurissapitämiseen. Verkostoa luotaessa omaksuttu periaate, jonka mukaan selvityskeskuksilla on oikeus periä kuluttajilta kohtuullinen korvaus tarjoamistaan käännös- ym. palveluista, on aivan liian epämääräinen ja

---

[159] Näistä ehdotuksista ks. tarkemmin esim. *Viitanen 1993a* s. 451s.

[160] Ks. Lov om Forbrukerklagenævnet nr. 282/1988 3 ja 12 § ja Bekendtgørelse nr. 871/1994 om Forbrukerklagenævnets virksombedsområde 4 §. Ks. tästä myös *Gomard* s. 763s.

[161] Harmonisointiehdotuksista ks. myös *Viitanen 1995* s. 13–15.

tarjoaa jäsenvaltioille mahdollisuuden kanavoida selvityskeskusten toiminnasta aiheutuvat kustannukset niiden palveluita käyttävien kuluttajien maksettavaksi. Tällä olisi puolestaan melko kohtalokkaat vaikutukset oikeuden saatavuudelle. Pyrkimys kustannusten kanavointiin saattaa olla käytännössä varsin houkutteleva vaihtoehto erityisesti niille jäsenvaltioille, jotka eivät tähänkään asti ole millään tavoin taloudellisesti tukeneet tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvaa kuluttajariitojen ratkaisemista. Tämän vuoksi olisikin ilmeisesti säädettävä jokin selkeä katto niistä maksuista, joita selvityskeskukset ovat oikeutettuja perimään kuluttajilta. Kun otetaan huomioon kansallisten ADR-elimien usein perimät käsittelymaksut, ei oikeuden saatavuutta olennaisesti parantava ilmaisperiaatekaan voi olla täysin poissuljettu vaihtoehto. Näin etenkin niissä tapauksissa, joissa asiapapereiden kääntämistä ei tarvita ja selvityskeskus toimii siten käytännössä pelkästään asiakirjojen välittäjänä.

Verkoston käytöstä kuluttajille aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi olisi myös pyrittävä kehittämään kaikin tavoin erilaisia keinoja, joiden avulla verkoston toiminnasta aiheutuvia kustannuksia saataisiin alennettua. Eräs keskeisimmistä olisi käsittelykielien supistaminen selvästi nykyisestä. Selvityskeskusten kautta tapahtuva kuluttajariitojen käsittely voisi siten tapahtua esimerkiksi pelkästään englanniksi, ranskaksi ja saksaksi. Näin vältyttäisiin usein kääntämisestä aiheutuvista kustannuksista sekä nopeutettaisiin selvästi asian käsittelyä. Monissa tapauksissa kuluttaja voisi esimerkiksi kirjoittaa vaatimuskirjelmänsä suoraan englanniksi. Mikäli sama kieli kävisi myös vaatimusten kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle sekä tämän kotivaltiossa toimivalle ADR-elimelle, vältyttäisiin kokonaan asiakirjojen kääntämiseltä. Tiettyjen kielien käyttämistä voitaisiin rohkaista myös siten, että selvityskeskus ei näissä tapauksissa perisi palveluistaan lainkaan käsittelymaksuja. Myös riidanratkaisuelinten käsittelykielien lukumäärää voisi lisätä, mikä vähentäisi käytännössä vaatimuskirjelmien ja niihin annettujen vastausten käännöstarvetta. Komission ylläpitämään tietokantaan tulisi myös lisätä tieto siitä, mitkä elimet käsittelisivät kuluttajariitoja myös muilla kuin sijaintivaltionsa virallisilla kielillä ja mitkä nuo kielet olisivat.

Kustannuksia ja käsittelyn kestoa vähentäisi myös se, että kuluttajan vaatimuskirjelmä voitaisiin toimittaa mahdollisimman suoraan asian ratkaisevaan ADR-elimeen. Nyt välikäsiä on pahimmillaan kolme: ensinnäkin kuluttajan kotivaltion vastaavan tyyppisiä riitoja käsittelevä elin, jonne kuluttaja on kirjelmänsä ensin lähettänyt, toiseksi ja kolmanneksi kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan kotivaltioiden selvityskeskukset, joiden kautta kirjelmä myös voi kulkea päätyen lopulta sen ratkaisevaan riidanratkaisuelimeen. Ihanteellinen ratkaisu olisi tietysti se, mikäli kuluttaja pystyisi käyttämään komission verkkosivuilla olevaa tietokantaa ja lähettämään vaatimuskirjelmänsä suoraan toisessa jäsenvaltiossa olevaan ADR-elimeen tuloksettoman reklamaatiomenettelyn jälkeen. Käytännössä näin tullee toimimaan kuitenkin vain varsin pieni osa kuluttajista.

Realistisempaa onkin tähdätä järjestelmään, jossa välikäsien määrä on korkeintaan yksi: joko kuluttajan kotivaltiossa toimiva ADR-elin tai selvityskeskus. Tämä lähettäisi kirjelmän suoraan toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan riidanratkaisuelimeen. Jäsenvaltioiden kansallisten ADR-järjestelmien perustuessa nykyisellään usein toimialakohtaisiin riidanratkaisuelimiin ja ollessa tämän vuoksi kattavuudeltaan varsin puutteellisia, selvityskeskuksia on käytännössä vaikeata korvata pelkästään kansallisten ADR-elimien välisen yhteistyön kehittämisellä. Lisäksi sektorikohtaisissa järjestelmissä selvityskeskuksilla on merkitystä informaation antajana myös puhtaasti kansallisissa riidoissa. Kuten edellä todettiin, esimerkiksi Saksassa on tällä hetkellä yli 200 toimialakohtaista ADR-elintä.

Kolmas keino vähentää kustannuksia olisi siirtyä käyttämään mahdollisimman paljon modernia tiedonsiirtotekniikkaa riita-asioiden käsittelyssä. Mikäli kuluttajan vaatimuskirjelmä olisi jo saapuessaan valmiiksi sähköisessä muodossa tai se siirrettäisiin kirjelmän ensin vastaanottaneessa ADR-elimessä tai selvityskeskuksessa sähköiseen muotoon, voisi asian käsittely siihen sisältyvine asiakirjojen siirtämisineen jäsenvaltiosta toiseen tapahtua tämän jälkeen sähköpostin välityksellä. Tästä saatava kustannusten ja erityisesti ajan säästö olisi varsin huomattava kirjalliseen ja normaalin postin välityksellä tapahtuvaan käsittelyyn verrattuna. Todettakoon tässä yhteydessä myös, että komissio ehdotti verkoston luomista koskevassa valmisteluasiakirjassaan sähköisten käännösohjelmien hyödyntämistä keinona alentaa asiakirjojen kääntämisestä aiheutuvia kustannuksia.[162] Sähköisten käännösohjelmien hyödyntäminen edellyttää kuitenkin, että käännettävät asiakirjat muutetaan sitä ennen sähköiseen muotoon. Eri tyyppisten riitojen ratkaisemista varten on jo olemassa omia sähköisiä online- tyyppisiä riidanratkaisujärjestelmiä. Niistä saatavia kokemuksia voitaisiin hyödyntää myös EEJ- ja FIN-verkostojen kehittämisessä.[163]

Verkoston toimintaa kehitettäessä tulisi myös pohtia kansallisten ADR-elinten tekemien ratkaisujen oikeudellista luonnetta. Koko verkoston toiminnan mielekkyys joutuu helposti kyseenalaiseksi, jos kaikkien ratkaisuun uhrattujen kustannusten, vaivan ja ajan seurauksena on parhaimmillaankin vain suositusluonteinen ratkaisu, jonka noudattaminen on pelkästään osapuolten vapaaehtoisuuden varassa. Samassa yhteydessä tulisi kuitenkin ottaa kantaa myös ratkaisujen kansainväliseen täytäntöönpanokelpoisuuteen, sillä kuten edellä todettiin, nykyisin vain välimiesmenettelyn avulla syntyneet ratkaisut ovat täytäntöönpantavissa myös muissa jäsenvaltioissa. Myöskään ratkaisujen oikeudellisen

[162] Ks. *SEC (2000) 405* s. 6.

[163] Näistä järjestelmistä ks. esim. *Heiskanen 2001* s. 13–143. Monien näiden järjestelmien etuna EY:n sisäisiin verkostoihin verrattuna on myös se, että ensin mainittujen ollessa luonteeltaan globaaleja, pystyvät ne ratkomaan myös sellaisia erimielisyyksiä, joissa ainakin toisen riidan osapuolen kotipaikka sijaitsee EY:n ulkopuolella.

luonteen muuttaminen ei edellyttäisi jäsenvaltioissa tällä hetkellä käytössä olevien hyvinkin erilaisten järjestelmien yhdenmukaistamista, sillä ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus on mahdollista toteuttaa pitkälti nykyiset järjestelmät säilyttäen. Kuten Hollannin esimerkki osoittaa, se on periaatteessa mahdollista toteuttaa myös pelkästään yksityisiin lautakuntiin perustuvissa järjestelmissä.

Kansallisten ADR-elinten yhteistyöhön perustuvissa järjestelmissä on periaatteessa valittavana kolme erilaista vaihtoehtoa sen osalta, missä valtiossa sijaitseva elin ratkaisee kansainvälisen kuluttajariidan.[164] EEJ-verkosto perustuu nykyisellään ajatukselle, jonka mukaan kansainväliset kuluttajariidat käsitellään aina elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa toimivassa riidanratkaisuelimessä. Toinen vaihtoehto olisi se, että kansainvälinen kuluttajariita käsiteltäisiin aina kuluttajan kotivaltiossa sijaitsevassa riidanratkaisuelimessä. Näiden molempien vaihtoehtojen yhteisenä etuna olisi niiden selkeys. Mikäli kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan kotipaikasta ei ole epäselvyyttä, tiedetään aina, missä valtiossa sijaitseva riidanratkaisuelin asian ratkaisee. Nyt valitun ensimmäisen vaihtoehdon etuna on lisäksi se, että elinkeinonharjoittaja noudattaa todennäköisemmin omassa kotivaltiossaan toimivan ADR-elimen kuin toisessa jäsenvaltiossa toimivan ADR-elimen tekemää ratkaisua. Tällä on erityistä merkitystä, kun otetaan huomioon se, että verkostoon kuuluvien elinten antamat ratkaisut ovat nykyään pääsääntöisesti korkeintaan suositusluonteisia. Jälkimmäisen vaihtoehdon etuna olisi puolestaan se, että näin vältyttäisiin nykyiseltä toisinaan varsin mutkikkaalta ja aikaa vievältä asian siirtämiseltä ennen kuin se päätyy sen lopullisesti ratkaisevaan riidanratkaisuelimeen.

Näiden molempien mallien selvänä heikkoutena on se, että riidanratkaisuelin voi joutua melko useinkin soveltamaan kuluttajariitaa ratkaistessaan toisen jäsenvaltion aineellista oikeutta. Rooman yleissopimuksen kuluttajasopimuksia koskeva 5 artikla tulee nimittäin sovellettavaksi myös ratkaistaessa riitoja tuomioistuinten ulkopuolisissa elimissä. Sen mukaan sopimukseen sovelletaan kuluttajan kotivaltion lakia, mikäli sopimusta on edeltänyt kuluttajan kotivaltiossa tapahtunut markkinointi. Yli jäsenvaltioiden rajojen tapahtuvan etämyynnin lisääntyminen merkitsee sitä, että tulevaisuudessa varsin huomattava osa kansainvälisistä kuluttajasopimuksista syntyy juuri tällä tavalla. Siten vaihtoehto, jonka mukaan kaikki kansainväliset kuluttajariidat kanavoidaan ratkaistavaksi nimenomaan elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa sijaitseviin ADR-elimiin, merkitsisi sitä, että näiden elimien tulisi ratkaista riita-asiat soveltaen kuluttajan kotivaltion oikeutta. Vastaavasti vaihtoehto, jonka mukaan kaikki kansainvälisetkin kuluttajariidat ratkaistaisiin kuluttajan kotivaltion ADR-elimissä, merkitsisi sitä, että nämä elimet joutuisivat soveltamaan elinkeinonhar-

[164] Ks. näistä vaihtoehdoista myös *Viitanen 1996b* s. 55s ja *Viitanen 1997 b* s. 221s.

joittajan kotivaltion oikeutta, mikäli kuluttaja ei saa suojaa Rooman yleissopimuksen 5 artiklan perusteella esimerkiksi sen vuoksi, että sopimus on tehty kuluttajan elinkeinonharjoittajan kotivaltioon suuntautuneen matkan aikana ja pelkästään siellä tapahtuneen markkinoinnin seurauksena. Kun tuomioistuimetkin vierastavat toisen valtion oikeuden soveltamista, on selvää, että sen soveltaminen on käytännössä vieläkin ongelmallisempaa ADR-elimille.

Komissio ei ole EEJ-verkoston luomisen yhteydessä kiinnittänyt riittävästi huomiota sovellettavan lain valintaan ja siihen liittyviin käytännön ongelmiin. Komission suosituksessa 98/257/EY tosin todetaan siihen sisältyvään laillisuusperiaatteeseen kuuluvan myös sen, että kansainvälisissä kuluttajariidoissa ADR-elimen ratkaisu ei saa Rooman yleissopimuksen 5 artiklan perusteella suojaa saavien sopimusten osalta johtaa tilanteeseen, jossa kuluttaja menettäisi kotivaltionsa pakottavien säännöksien hänelle antaman suojan. Rooman yleissopimuksen 5 artikla sisältää vastaavanlaisen määräyksen koskien sellaisia suojaa saavia kuluttajasopimuksia, joihin sisältyy lakiviittaus. Kyseessä ei ole selkeä lainvalintasäännös, jonka perusteella tapauksen ratkaisuun sovellettava laki määräytyisi, eikä myöskään lakiviittauksen mitättömäksi toteava määräys. Elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa toimiva ADR-elin voi siten suosituksen mukaan periaatteessa soveltaa kansainvälisen kuluttajariidan ratkaisemiseen omaa lainsäädäntöään siinäkin tapauksessa, että sopimukseen tulisi Rooman yleissopimuksen 5 artiklan mukaan sovellettavaksi kuluttajan kotivaltion laki. Ratkaisu ei kuitenkaan saa johtaa kuluttajan näkökulmasta huonompaan lopputulokseen kuin ratkaistaessa tapaus kuluttajan kotivaltion pakottavien säännösten perusteella. Suosituksessa omaksuttua ratkaisua voidaan pitää varsin epäonnistuneena. Elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa toimiva ADR-elin joutuu siten joka tapauksessa myös selvittämään, miten tapaus ratkaistaisiin kuluttajan kotivaltion lainsäädännön perusteella. Sen sijaan, että ADR- elin voisi selkeästi soveltaa joko elinkeinonharjoittajan tai kuluttajan kotivaltion lakia, se joutuu itse asiassa ratkaisemaan asian aina soveltaen kahden eri jäsenvaltion lainsäädäntöä. Kritiikki on siten varsin samansuuntaista kuin se, mitä on kohdistettu siihen yleissopimukseen 5 artiklan määräykseen, joka koskee lakiviittauksen käytön vaikutuksia 5 artiklan mukaista suojaa saavien kuluttajasopimusten osalta.[165]

Ulkomaisen oikeuden soveltamiseen liittyviä ongelmia voitaisiin tietysti yrittää ratkaista muuttamalla kuluttajasopimuksia koskevia lainvalintasäännöksiä siten, että ADR-elin voisi aina soveltaa kotivaltionsa oikeutta. Tällä muutoksella olisi kuitenkin kaksi kielteistä seurausta. Ensinnäkin mikäli sovellettavaksi tulisi aina elinkeinonharjoittajan kotivaltion lainsäädäntö, merkitsisi se Rooman yleissopimuksen nykyisellään kuluttajalle tarjoaman suojan mitätöitymis-

[165] Ks. tästä kritiikistä esim. *Bogdan 1992* s. 37s.

tä. Kuluttajasopimukseenhan sovellettaisiin tällöin aina elinkeinonharjoittajan kotivaltion oikeutta siinäkin tapauksessa, että kuluttaja olisi tehnyt sopimuksen omassa kotivaltiossaan elinkeinonharjoittajan sinne suuntaaman markkinoinnin seurauksena. Mikäli puolestaan sovellettavaksi tulisi aina kuluttajan kotivaltion oikeus, johtaisi se siihen, että ulkomaanmatkan aikana kulutushyödykkeen hankkinut kuluttaja voisi aina vedota kotivaltionsa kuluttajalainsäädännön hänelle tarjoamaan suojaan myös pelkästään omassa kotivaltiossaan kulutushyödykkeitä markkinoivaa, ulkomaista elinkeinonharjoittajaa vastaan. Tämä olisi taas elinkeinonharjoittajien, erityisesti pienyrittäjien näkökulmasta, usein kohtuuton ratkaisu, joka myös varmasti käytännössä vaikuttaisi suositusluonteisten ratkaisujen noudattamisasteeseen. Lisäksi mikäli muutos rajattaisiin koskemaan pelkästään ADR-elimiä, merkitsisi se sitä, että kuluttaja voisi saada jo pelkästään lainvalintasäännösten perusteella parempaa suojaa viedessään riita-asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämä olisi omiaan luomaan kuvaa, jonka mukaan verkostoon kuuluvien elimien ratkaisut olisivat luonteeltaan eräänlaista "toisen luokan oikeutta": heikompilaatuista oikeutta, johon kuluttajan olisi tyydyttävä, koska tuomioistuinmenettely on, etenkin kansainvälisissä kuluttajariidoissa, käytännössä yleensä poissuljettu keino oikeuksien toteuttamiselle.

Erityisesti lainvalintaan liittyvät ongelmat ovat siten syynä siihen, että sinänsä varsin selväpiirteiset järjestelmät, joiden mukaan kansainväliset kuluttajariidat ratkaistaisiin aina joko vaatimusten kohteena olevan elinkeinonharjoittajan tai sitten puolestaan aina kuluttajan kotivaltion ADR-elimissä, eivät ole kumpikaan parhaita mahdollisia vaihtoehtoja. Kolmas vaihtoehto, jonka mukaan kansainvälisen kuluttajariidan ratkaiseva ADR-elin voisi periaatteessa määräytyä, olisi puolestaan järjestelmä, joka muistuttaisi EY:ssä tällä hetkellä tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa sääntelevää järjestelmää. Siinä kaikki ADR-elimet soveltaisivat yhtenäisiä toimivaltasäännöksiä. Luontevin tapa olisi soveltaa analogisesti tuomioasetuksen ja -sopimusten määräyksiä myös ADR-elinten osalta. Tuomioasetuksen ja -sopimusten kuluttajasopimuksia koskevien säännösten osittainen yhdenmukaisuus sovellettavan lain valintaa koskevan Rooman yleissopimuksen 5 artiklan kanssa merkitsisi samalla sitä, että toimivaltainen ADR-elin voisi usein soveltaa myös oman kotivaltionsa aineellisoikeudellista sääntelyä riita-asiaa ratkaistessaan. Tämä kolmas vaihtoehto johtaisi myös siihen, että kuluttaja voisi käytännössä monessa tapauksessa saattaa kansainvälisen kuluttajariidan vireille omassa kotivaltiossaan sijaitsevassa riidanratkaisuelimessä tarvitsematta toimittaa asiaa selvityskeskusten välityksellä toiseen jäsenvaltioon ratkaistavaksi. Koska näissä tapauksissa riidan kohteena olevan sopimuksen syntymistä olisi yleensä edeltänyt elinkeinonharjoittajan kuluttajan kotivaltioon suuntaama markkinointi, elinkeinonharjoittajalla olisi myös selvästi suurempi intressi noudattaa asiassa annettavaa ratkaisusuositusta. Tällä seikalla olisi merkitystä erityisesti, jos ADR-elinten päätösten oikeudellisen luonteen muuttamisessa ei onnistuta.

Itse pidän tätä kolmatta vaihtoehtoa kaikkein kehittämiskelpoisimpana. Se vaatisi kuitenkin lisäkseen myös määräyksiä toissijaisesti toimivaltaisesta riidanratkaisuelimestä. Kansallisten ADR-järjestelmien puutteellisen kattavuuden vuoksi niiden toimivaltaa koskevien säännösten tiukka soveltaminen saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa riita-asialle ei löydy lainkaan toimivaltaista elintä. Jos esimerkiksi suomalainen kuluttaja on Itävallassa viettämänsä lasketteluloman aikana ostanut sikäläiseltä elinkeinonharjoittajalta uudet lasketteluvälineet, tulisi niiden laatua koskeva riita tuomioasetusta analogisesti soveltamalla ratkaista nimenomaan itävaltalaisessa ADR-elimessä. Itävallassa ei kuitenkaan komission tietokannan mukaan ole toistaiseksi sellaista ADR-elintä, jonka toimivaltaan kuuluisi myös urheiluvälineitä koskevien riitojen ratkaiseminen. Toissijaisesti sovellettavaksi tulevien toimivaltasäännösten mukaan ensisijaisesti toimivaltaisen ADR-elimen puuttuessa kuluttaja voisi saattaa riita-asian vireille oman kotivaltionsa toimivaltaisessa elimessä, tässä tapauksessa siis Suomen kuluttajavalituslautakunnassa. Vastaavasti mikäli riita-asia tulisi ensisijaisten toimivaltasäännösten mukaan ratkaista kuluttajan kotivaltion ADR-elimessä, voitaisiin se tällaisen puuttuessa saattaa vireille elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa sijaitsevassa elimessä.

Toissijaiset toimivaltasäännökset olisivat siten varsin kätevä keino laajentaa nopeasti verkoston kattavuutta ilman yhdenkään uuden ADR-elimen perustamista. Tietysti ne asettaisivat eri jäsenvaltioiden kuluttajat eriarvoiseen asemaan, sillä eniten toissijaisista toimivaltasäännöksistä hyötyisivät ne kuluttajat, joiden kotivaltion ADR-järjestelmän kattavuus on laajin. Sama tilanne vallitsee kuitenkin jo nyt aineellisoikeudellisen sääntelyn osalta. Kuluttajaoikeudellisten direktiivien minimiluonteen johdosta eri jäsenvaltioiden kuluttajalainsäädännöt poikkeavat tasollisesti varsin selvästi toisistaan, mistä hyötyvät luonnollisesti ne kuluttajat, joiden asuinvaltion kuluttajalainsäädäntö on muihin jäsenvaltioihin verrattuna kehittyneempi. Tämä onkin keskeisin syy sille, miksi lainvalinta on usein varsin tärkeä kansainvälisten kuluttajariitojen ratkaisemiseen liittyvä esivaihe.

4.1.5. Vastuutahojen lisääminen

Kansallisten ADR-elinten ja niiden välisen yhteistyön kehittämisen lisäksi voidaan pyrkiä kehittämään myös muita keinoja, joiden avulla oikeuden saatavuutta olisi tulevaisuudessa mahdollista edistää nimenomaan kansainvälisissä kuluttajariidoissa. Varsin mielenkiintoisia näköaloja toisaalta lainsäädännön kehittämiselle ja toisaalta oikeudelliselle tutkimukselle tarjoavat keinot, joiden avulla ainakin osa kansainvälisistä kuluttajariidoista voitaisiin muuttaa takaisin kansallisiksi riidoiksi. Tällöin kuluttaja voisi aina esittää vaatimuksensa kotimaassaan toimivaa elinkeinonharjoittajaa vastaan ja voisi sovintoratkaisun epäonnis-

tuessa kääntyä samoin kotimaassaan toimivan kansallisen ADR-elimen puoleen. Kun kuluttajalla olisi kuitenkin halutessaan aina oikeus esittää vaatimuksensa myös ulkomailla toimivaa sopimuskumppaniaan kohtaan, merkitsisivät keinot samalla myös periaatteessa sopimuksen täyttämisestä vastuullisten tahojen lukumäärän lisääntymistä.

Ainakin eräissä jäsenvaltioissa jo käytössä oleva, lakiin perustuva vastuutahojen lisäämiskeino on niin sanottu *aikaisemman myyntiportaan vastuu*. Suomessa se otettiin käyttöön vuonna 1994 toteutetun kuluttajansuojalain kokonaisuudistuksen yhteydessä (KSL 5:31–32 ja 8:34–35 (16/1994)). Kulutustavaroiden osalta aikaisemman myyntiportaan vastuu oikeuttaa kuluttajan kohdistamaan tavaran virheeseen perustuvat vaatimuksensa vähittäismyyjän lisäksi myös kehen tahansa tavaran jakeluketjussa mukana olleeseen muuhun yritykseen. Uudistuksen varsinaisena tarkoituksena oli parantaa kuluttajan mahdollisuuksia oikaisun saantiin erityisesti sopimuskumppanina olleen elinkeinonharjoittajan joutuessa konkurssiin.[166] Periaatteessa sitä voidaan kuitenkin hyödyntää myös kansainvälisten kuluttajariitojen ratkaisemisessa, silloin kun jakeluketjuun osallistuu eri jäsenvaltioissa toimivia yrityksiä. Tällöin kuluttaja voi, ostettuaan ulkomailta kotimaassaan valmistetun kulutustavaran, kääntyä aina suoraan myös tavaran valmistajan puoleen.[167]

Toinen vaihtoehto olisi asettaa lakiin perustuva virhevastuu *kaikille tiettyä merkkituotetta eri jäsenvaltioissa markkinoiville yrityksille*. Näin tietyn merkkituotteen ulkomailta hankkinut kuluttaja voisi halutessaan kohdistaa vaatimuksensa samoja tavaroita kotimaassaan markkinoivaa elinkeinonharjoittajaa kohtaan. Tällä elinkeinonharjoittajalla olisi puolestaan varsin hyvät mahdollisuudet kanavoida oikaisusta aiheutuneet kustannukset edelleen merkkituotteen valmistajan kannettavaksi. Niiden kestokulutushyödykkeiden osalta, joissa valmistaja on jo luonut kansainvälisen, koko yhteisön alueen käsittävän huolto- ja takuuverkoston, tämä vastuumuoto ei välttämättä merkitsisi käytännössä edes kovin suurta muutosta nykytilanteeseen.[168]

Kolmas vaihtoehto olisi puolestaan EY:n kilpailuoikeuden entiteettiteoriaa muistuttava *konsernivastuu* eli yhtiöiden vastuu muiden samaan konserniin kuuluvien yritysten tekemien sopimusten täyttämisestä. Tätä vastuumuotoa tarkastellaan lähemmin seuraavassa jaksossa pohdittaessa keinoja tehostaa kollektiivisten oikeuksien suojaa kansainvälistä markkinointia vastaan. Yksittäisten kuluttajariitojen osalta konsernivastuu oikeuttaisi kuluttajan esittämään kulutushyödykkeen hankintaan liittyvät vaatimuksensa mille tahansa samaan konserniin kuuluvalle yritykselle. Konsernivastuulla voisi olla merkitystä erityises-

---

[166] Ks. *HE 360/1992* s. 34–36.

[167] Tämä vastuumuoto oli tosin EY:ssäkin esillä virhevastuudirektiivin esitöissä ainakin valmistajan vastuun osalta, mutta itse direktiivistä se jäi pois. Ks. *COM (93) 509* s. 87.

[168] Myös tämä vastuumuoto oli esillä virhevastuudirektiivin esitöissä. Ks. *COM (93) 509* s. 97.

ti monikansallisten suuryritysten osalta, joilla on yleensä tytäryhtiö lähes jokaisessa jäsenvaltiossa.

Neljäs vaihtoehto olisi lakiin perustuva *välittäjän virhevastuu*. Perinteisen sopimusoikeudellisen ajattelun mukaanhan välittäjä ei ole vastuussa välittämänsä sopimuksen täyttämisestä, vaan ainoastaan omasta toiminnastaan välittäjänä. Välittäjä on kuitenkin saatettu meillä myös sopimusoikeudelliseen vastuuseen välittämänsä sopimuksen täyttämisestä valmismatkojen osalta, silloin kun suomalainen matkatoimisto välittää ulkomaisen matkanjärjestäjän valmismatkoja.[169] Välittäjän virhevastuu sopimuksen täyttämisestä voitaisiin laajentaa koskemaan myös muita sellaisia toimialoja, joille on tyypillistä, että kuluttajan kotivaltiossa sijaitseva yritys välittää ulkomaisen yrityksen tekemiä palveluita. Käytännössä ongelmia on aiheutunut muun muassa ulkomailla sijaitsevien loma-asuntojen vuokrasopimusten välittämisestä. Koska kyseessä ei ole valmismatkan välittäminen, välittäjän vastuu rajoittuu nykyisellään ainoastaan kohteesta annettuihin tietoihin.

Viides vaihtoehto olisi ns. *luotonantajan vastuu*. Sillä tarkoitetaan kuluttajan oikeutta esittää elinkeinonharjoittajan sopimusrikkomukseen perustuvat vaatimuksensa myös kulutushyödykkeen hankinnan rahoittaneelle luottolaitokselle. EY:n kulutusluottodirektiivin 11 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on implementoiva luotonantajan vastuu kansalliseen lainsäädäntöönsä.[170] Luotonantajan vastuu koskee myös kansainvälisellä luottokortilla rahoitettuja kulutushyödykkeiden hankintoja. Tämän perusteella kuluttaja voi esittää kansainvälisellä luottokortilla ulkomailta hankitun kulutushyödykkeen virheellisyyteen perustuvat vaatimuksensa ulkomaisen elinkeinonharjoittajan lisäksi myös luottokortin myöntäneelle kotimaiselle luottolaitokselle. Epäselvää kuitenkin on se, määräytyykö luotonantajan vastuun olemassaolo kuluttajan ja luottokorttiyhtiön kotivaltion oikeuden vaiko sen valtion oikeuden mukaan, jossa yksittäinen luottokorttiostos on tehty. Sisämarkkinoilla tapahtuneiden hankintojen osalta kulutusluottodirektiivin implementointi on kuitenkin vähentänyt tämän ongelman merkitystä.

Kuudes vaihtoehto olisi parantaa kuluttajan asemaa kansainvälisissä kuluttajariidoissa *vapaaehtoisen vakuutuksen avulla*. Edellä tarkasteltiin lyhyesti lakisääteisiä ja vapaaehtoisia vakuutuksia eräänä keinona eliminoida yksittäisiä riita-asioita. Kuluttaja voi siten jo nykyisin ottaa vakuutuksia, jotka kattavat erilaisia ulkomaanmatkoihin liittyviä riskejä, kuten sairastumisen ja matkatavaroihin kohdistuvat varkaudet. Matkavakuutuksia voisi kuitenkin ajatella täy-

---

[169] Ks. valmismatkalaki (1079/1994) 5 §. Säännöksen tulkinnasta ks. tarkemmin *HE 237/1992* s. 16.

[170] Luotonantajan vastuusta EY:n tasolla ks. myös *Howells-Wilhelmsson* s. 208s. Suomessa KSL:iin lisättiin luotonantajan vastuuta koskeva säännös jo ennen direktiivin hyväksymistä (KSL 7:13 (385/1986)).

dennettävän myös lisävakuutuksella, joka kattaisi ulkomaan matkan aikana hankitun hyödykkeen virheellisyydestä kuluttajalle aiheutuvat taloudelliset vahingot siinä tapauksessa, että elinkeinonharjoittaja kieltäytyy vapaaehtoisesti oikaisemasta virhettä. Vakuutustarvetta voisi perustella niillä käytännön ongelmilla, jotka liittyvät oikaisun saantiin nimenomaan kansainvälisissä kuluttajariidoissa.

Suomessa Nordea Rahoituksen ammattiliittojen jäsenille markkinoimaan Liitto MasterCard -nimiseen kansainväliseen maksu- ja luottokorttiin sisältyy myös jatkuvasti voimassa oleva ostoturvavakuutus. Sen ehtojen 4 ja 5 kohtien mukaan vakuutuksesta korvataan 1682 euroon saakka kortilla ostetun tavaran varkaus tai vahingoittuminen edellyttäen, että vakuutustapahtuma on sattunut enintään 90 päivän kuluessa tavaran ostosta. Vakuutus koskee myös ulkomailla ostettuja tavaroita, sillä ehtojen 3 kohdan mukaan se on voimassa kaikkialla maailmassa. Ostoturvakuutus ei kuitenkaan nykyisellään kata jo ostohetkellä virheellisistä tavaroista aiheutuvia taloudellisia vahinkoja, sillä vahingoittumisella tarkoitetaan vakuutusehtojen 4 kohdan mukaan pelkästään ulkoisesta syystä aiheutunutta, äkillistä ja odottamatonta vakuutetun tavaran vahingoittumista.[171] Kyseessä on siten tältä osin melko perinteinen vahinkovakuutus. Kuitenkin olisi täysin mahdollista tuoda markkinoille myös sellaisia vakuutuksia, joissa vakuutustapahtumaksi katsottaisiin myös epäonnistunut reklamaatiomenettely kansainvälisessä kuluttajariidassa.

4.2. KOLLEKTIIVISET OIKEUDET

4.2.1. Ylikansallisen markkinoinnin sääntely ja valvonta

Kulutushyödykkeiden markkinointi yhä enenevässä määrin suoraan muissa jäsenvaltioissa asuville kuluttajille merkitsee sitä, että myös kuluttajien kollektiivisten oikeuksien toteutuminen on joutunut uudentyyppisten haasteiden eteen. Perusongelma on se, että ylikansallisen markkinoinnin valvonta on selvästi vaikeampaa kuin puhtaasti kansallisen markkinoinnin. Tämä johtuu erityisesti siitä, että EY:ssä tai ETA-alueella ei ole toiminnassa ylikansallista markkinoinnin valvontaelintä, vaan myös yli rajojen tapahtuvaa toimintaa valvovat pelkästään kunkin valtion omat kansalliset valvontaelimet, jotka kuten edellä todettiin, voivat olla joko kuluttajaviranomaisia tai kuluttajajärjestöjä. Koska viranomaisvalvonta on käytännössä ETA-alueella selvästi yleisempi vaihtoehto, tarkastelen seuraavassa ainoastaan viranomaisten toimesta tapahtuvaa ylikansallisen markkinoinnin valvontaa.

---

[171] Ks. Liitto MasterCard Ostoturvaehdot. Kesäkuu 2001. Nordea Rahoitus Suomi Oy. *Http://www.nordearahoitus.fi/liite/s/tieteentekijoidenliitto/vakuutukset.html*, 6.2.2003.

Kuluttajien kollektiivisten oikeuksien ylikansallisen sääntelyn ja valvonnan osalta valittavana on kaksi perusvaihtoehtoa, joita toista kutsun seuraavassa lähdevaltioperiaatteeksi ja toista puolestaan kohdevaltioperiaatteeksi. Lähdevaltiolla tarkoitan sitä valtiota, josta käsin elinkeinonharjoittaja harjoittaa yli rajat ylittävää toimintaansa ja *lähdevaltioperiaatteella* sellaista periaatetta, jonka mukaan kuluttajan kollektiivisten oikeuksien suojaa koskevan sääntelyn sisältö määräytyy lähdevaltion lainsäädännön mukaan ja jonka noudattamisen valvonta tapahtuu myös tämän saman valtion viranomaisten toimesta. Kohdevaltiolla puolestaan tarkoitan sitä valtiota, jossa markkinoinnin kohteena olevat kuluttajat asuvat ja jossa markkinoinnin vaikutukset myös käytännössä näkyvät. Ylikansallinen markkinointi voi käytännössä kohdistua samanaikaisesti useampaan valtioon, jolloin kohdevaltioita on useita. *Kohdevaltioperiaatteella* tarkoitan puolestaan periaatetta, jonka mukaan sääntelyn taso määräytyy kohdevaltion lainsäädännön perusteella ja jossa kohdevaltion valvontaelimillä on oikeus puuttua ulkomailta käsin tapahtuvaan kohdevaltion lainsäädännön vastaiseen markkinointiin tai muuhun kollektiivisten oikeuksien rikkomiseen. Kohdevaltioperiaatteen noudattaminen ei aseta estettä sille, että lähdevaltion valvontaelimet edelleen valvovat samassa valtiossa toimivan elinkeinonharjoittajan toimintaa siltäkin osin kuin se kohdistuu ulkomaille. Se vain ei estä myös kohdevaltion viranomaisia puuttumasta toimintaan. Siten lähde- ja kohdevaltioperiaate voivat olla käytännössä joko vaihtoehtoisia tai rinnakkaisia, samaan aikaan käytössä olevia, toisiaan täydentäviä sääntely- ja valvontamalleja.

Lähdevaltioperiaatteen kiistattomana etuna kohdevaltioperiaatteeseen verrattuna on se, että viranomaisten on luonnollisesti helpompi puuttua samassa valtiossa toimivan elinkeinonharjoittajan toimintaan. Ongelmana tämän periaatteen mukaisessa sääntely- ja valvontamallissa on kohdevaltion kuluttajien näkökulmasta kuitenkin se, että mikäli toiminta on täysin lähdevaltion lainsäädännön mukaista, ei lähdevaltion viranomaisilla ole luonnollisestikaan perusteita puuttua sellaiseen ylikansalliseen markkinointiin, joka on ainoastaan kohdevaltion lainsäädännön vastaista. Tämän ongelman suuruus on tietysti riippuvainen siitä, kuinka suuria keskinäisiä eroja jäsenvaltioiden aineellisoikeudellisen sääntelyn tarjoaman suojan tasossa käytännössä on.

Lähtökohtaisesti jäsenvaltioilla on oikeus päättää itsenäisesti kansallisen kuluttajansuojansa aineellisesta tasosta sekä valvoa sen noudattamista. Tätä oikeutta voidaan kuitenkin rajoittaa EY:n primääri- ja siihen perustuvalla sekundaarilainsäädännöllä. EY on hyväksynyt useita kuluttajaoikeudellisia direktiivejä 1980-luvun puolivälistä alkaen. Nämä direktiivit eivät kuitenkaan pyri sääntelemään kattavasti kaikkia niiden alaan liittyviä kysymyksiä, vaan keskittyvät ainoastaan tärkeimmiksi katsottujen kysymysten sääntelemiseen tai mikä käytännössä on osoittautunut varsin yleiseksi, pelkästään sellaisiin kysymyksiin, joiden osalta jäsenvaltiot ovat päässeet yksimielisyyteen. Kokonaan direk-

tiivien ulkopuolelle jäävien kysymysten osalta jäsenvaltioille jää siten varsin laaja säädännöllinen liikkumavara sen osalta, millaista kuluttajasuojaa ne voivat kansalaisilleen tarjota.

Toinen keskeinen syy, mikä selvästi vähentää direktiivien merkitystä jäsenvaltioiden lainsäädäntövallan kaventajana, on niiden niin sanottu minimiluonne. Useimpien direktiivien tarkoituksena on ainoastaan vähimmäissuojan takaaminen kaikissa jäsenvaltioissa, minkä vuoksi jäsenvaltiot voivat halutessaan antaa kansallisella sääntelyllään kuluttajilleen paremman suojan. Ne eivät ole siten harmonisointidirektiivejä, vaan ainoastaan vähimmäissuojadirektiivejä. Tästä syystä jäsenvaltioiden kesken voi olla huomattaviakin eroja aineellisen sääntelyn sisällön osalta niidenkin kysymysten osalta, joista direktiivit sisältävät määräyksiä. Siten lähdevaltioperiaatteen soveltamiseen liittyvä jäsenvaltioiden kuluttajasuojan tason erilaisuudesta johtuva ongelma voi aktualisoitua varsin usein ylikansallisessa markkinoinnissa.

Toinen lähdevaltioperiaatteeseen liittyvä ongelma on se, että sitä sovellettaessa kohdevaltion viranomaiset ovat voimattomia, mikäli lähdevaltion viranomaiset eivät jostain syystä, esimerkiksi pelkästään passiivisen valvontakäytäntönsä tai resurssien riittämättömyyden vuoksi, puutu selvästi lähdevaltionkin lainsäädännön vastaiseen toimintaan. Tällaiset tilanteet voivat olla käytännössä varsin yleisiä, sillä aineellisen kuluttajalainsäädännön tasossa olevien erojen lisäksi myös valvontakäytännöissä on selviä eroja eri jäsenvaltioiden kesken. Yhtenä syynä lähdevaltion viranomaisten toimimattomuuteen voi olla lisäksi se, että elinkeinonharjoittaja suuntaa markkinointinsa pelkästään ulkomaille, eikä lainkaan oman kotivaltionsa eli lähdevaltion kuluttajiin. Eräiden maiden lainsäädäntö asetti ainakin aikaisemmin esteitä tällaisten yrityksen toimintaan puuttumiselle. Yleisempää tämän tyyppisen markkinoinnin osalta lienee kuitenkin se, että lähdevaltion viranomaisilla ei yksinkertaisesti ole käytännössä intressiä puuttua tällaisen yrityksen toimintaan, sillä markkinoinnin vaikutukset eivät näy lainkaan lähdevaltiossa. Heidän päätehtävänsähän on varmistaa se, että lähdevaltion kuluttajien oikeuksia ei loukata. Esimerkiksi huonomaineiset etämyyntiä harjoittavat yritykset voivat pyrkiä tarkoituksellisesti hyödyntämään tällaisia valvonnan katvealueita.[172]

4.2.2. Sääntely- ja valvontaperiaatteet sisämarkkinoilla

Kumpaa näistä kahdesta periaatteesta sitten sovelletaan kuluttajaoikeudellisissa kysymyksissä tällä hetkellä EY:n sisämarkkinoilla? Keskeinen merkitys tältä osin on pyrkimyksillä varmistaa EY:n kahden perusvapauden, nimittäin tava-

[172] Ks. tästä esim. *Micklitz* s. 412–421.

roiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden toteutuminen. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta keskeinen merkitys on EY:n perustamissopimuksen 28 ja 30 artikloilla sekä erityisesti niitä koskevalla Euroopan Yhteisöjen tuomioistuimen (jäljempänä EY-tuomioistuin) oikeuskäytännöllä. Palveluiden vapaan liikkuvuuden osalta keskeinen on puolestaan perustamissopimuksen 49 artikla. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan 28 artiklan mukaan tuonnin määrällisten rajoitusten lisäksi kaikki vaikutuksiltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä jäsenvaltioiden välisessä kaupassa.

Tulkintakäytännössä keskeistä osaa näyttelivät pitkään 1970-luvulla ratkaistut ns. Dassonville ja Cassis de Dijon -tapaukset. *Dassonville-tapauksen* (C-8/74) mukaan kaikki kauppaa koskevat säännökset, jotka tosiasiallisesti tai mahdollisesti, välittömästi tai välillisesti, estävät jäsenvaltioiden välistä kauppaa, katsotaan määrällisiin rajoituksiin rinnastettaviksi vaikutukseltaan vastaaviksi toimenpiteiksi. Siten pelkästään sillä seikalla, että sääntely koskee sekä koti- ja ulkomaisia tavaroita, ei ole olennaista merkitystä arvioitaessa, onko kyseessä vaikutukseltaan vastaava toimenpide vaan sillä, miten se käytännössä tosiasiallisesti vaikuttaa koti- ja ulkomaisten tavaroiden myyntiin.[173]

Rewe-Zentrale eli *Cassis de Dijon -tapauksen* (C-120/78) mukaan tavaroiden kauppaa koskevien kansallisten säännösten aiheuttamat, kauppaa estävät vaikutukset ovat kuitenkin oikeutettuja siinä määrin kuin ne ovat tarpeellisia pakottavien vaatimusten (mandatory requirements) täyttämiseksi. Tämän ehdon täyttyminen edellyttää sitä, että kansalliset säännökset ovat välttämättömiä asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi eli että ei ole olemassa muita yhtä tehokkaita, mutta kaupankäyntiä vähemmän rajoittavia keinoja asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Cassis de Dijon -tapauksella luotiin myös vastavuoroisen tunnustamisen periaate, jonka mukaan yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti valmistetun ja liikkeelle lasketun tavaran pääsyä markkinoille muissa jäsenvaltioissa ei saa estää.[174]

Tuomioistuin ei tehnyt mitään eroa sen suhteen, minkä tyyppisestä lainsäädännöstä oli kysymys. Oikeuskäytäntö johti siihen, että periaatteessa kaikenlainen tavaroiden kauppaa koskeva kansallinen sääntely voitiin periaatteessa katsoa vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä 28 artiklan nojalla kielletyksi.[175] Vaikutukseltaan vastaava toimenpide voidaan kuitenkin perustamissopimuksen 30 artiklan perusteella hyväksyä, mikäli se täyttää jonkun suojalausekkeessa mainituista edellytyksistä. Näitä edellytyksiä ovat muun muassa ihmisten terveyden suojelemiseksi annetut säännökset. Artiklassa 30 mainittu luettelo on tyhjentävä, eikä siinä mainita kuluttajan suojaamista koskevia säännöksiä. Oikeuskäytännössä onkin katsottu, ettei mainittu säännös kata kuluttajansuojaa

[173] Ks. esim. *Midenbäck* s. 973–979 ja *Alanen* s. 817s.
[174] Ks. esim. *Aaltonen ym.* s. 51–68.
[175] Ks. esim. *Paukku* s. 1537s.

koskevaa sääntelyä.[176] Kanta on hieman epätarkka, sillä esimerkiksi tuoteturvallisuutta koskevassa sääntelyssä on kysymys artiklassa nimenomaan mainitusta ihmisten terveyden suojelemisesta. Pääsääntöisesti ulkomaisia tavaroita tosiasiallisesti syrjivää kuluttajaoikeudellista sääntelyä voidaan kuitenkin perustella ainoastaan oikeuskäytäntöön perustuvilla pakottavilla vaatimuksilla.

Keskeistä muutosta tulkintalinjaan merkitsi vuonna 1993 ratkaistu *Keck-tapaus* (C-267/91). Tuomioistuin muutti tarkoitukselisesti vanhaa tulkintakäytäntöään. Uuden tulkintalinjan mukaan keskeiseksi muodostui sääntelyn jaottelu toisaalta sääntelyyn, jossa kuluttajan suojaamispyrkimyksessä asetetaan itse myytävää tavaraa koskevia vaatimuksia, kuten esimerkiksi sen koostumusta ja pakkausta koskevia vaatimuksia sekä toisaalta sellaiseen sääntelyyn, joka merkitsee ainoastaan tiettyjen myyntijärjestelyjen rajoittamista tai kieltämistä, koskien esimerkiksi mainontaa. Itse tavaroita koskevien vaatimusten osalta tulkintalinja säilyi ennallaan. Siten ulkomaisia tavaroita tosiasiallisesti syrjivät kansalliset säännökset ovat edelleen sallittuja ainoastaan, mikäli niitä voidaan perustella ns. pakottavilla vaatimuksilla. Sen sijaan EY-tuomioistuimen uudemman ratkaisukäytännön mukaan Keck-tapauksesta lähtien pelkästään myyntijärjestelyjä, kuten esimerkiksi mainontaa, koskevaa sääntelyä ei voida katsoa 28 artiklassa tarkoitetuksi vaikutukseltaan vastaavaksi toimenpiteeksi, mikäli sitä sovelletaan sekä koti- että ulkomaisiin tavaroihin ja sillä on yhtäläinen, tosiasiallinen vaikutus molempien tavaroiden markkinointiin.[177]

Palveluiden vapaan liikkumisen osalta artiklaa 49 koskeva tulkintakäytäntö muistuttaa varsin pitkälle edellä mainittua kehitystä. Keskeisiä oikeustapauksia niiden osalta ovat olleet tapaukset *Van Binsbergen* (C-33/74), *Webb* (C-279/80), *Säger v Dennemeyer* (C-76/90) sekä *Schindler* (C-275/92).[178]

Siten itse markkinoitaville tavaroille asetettavia vaatimuksia koskevan sääntelyn osalta EY:ssä noudatetaan lähdevaltioperiaatetta. Tätä ilmentää hyvin edellä mainittu Cassis de Dijon -tapaukseen pohjautuva vastavuoroisen tunnustamisen periaate. Yhdessä valtiossa laillisesti valmistettua ja liikkeelle laskettua tavaraa on voitava vapaasti myydä myös muissa jäsenvaltioissa. Riittävää siten on, että tavara täyttää sille valmistusmaan eli lähdevaltion lainsäädännön asettamat vaatimukset. Sen sijaan myyntijärjestelyiden, kuten markkinoinnin osalta sovelletaan kohdevaltioperiaatetta. Kohdevaltio voi siten asettaa myös tuontitavaroita koskevia, lähdevaltiota tiukempia kuluttajansuojasäännöksiä sekä valvoa niiden noudattamista, mikäli säännökset koskevat yhtä lailla myös kohdevaltiossa valmistettuja hyödykkeitä ja säännökset vaikuttavat tosiasiallisesti samalla tapaa kaikkiin hyödykkeisiin. On tosin huomattava, että jäsenvaltioiden

---

[176] Ks. esim. *Haverinen* s. 52–55.

[177] Ks. tästä esim. *Alanen* s. 824–827.

[178] Palveluiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla koskevasta sääntelystä ja oikeuskäytännöstä ks. myös *Jarvis* s. 42–53.

oikeus omien kansallisten säännösten laatimiseen koskee vain sellaisia markkinointia koskevia kysymyksiä, joista ei ole olemassa yhteisön omaa, täysharmonisointiin pyrkivää lainsäädäntöä. Tämän rajoituksen merkitys on kuitenkin kuluttajansuojan osalta varsin vähäinen, sillä kuten edellä todettiin, sitä säännellään pääasiassa ainoastaan vähimmäissuojaa tarjoavilla minimidirektiiveillä.[179]

Kohdevaltion direktiivin vähimmäistasoa tiukemman sääntelyn tulee siten koskea sekä samasta valtiosta käsin tapahtuvaa että yhtä lailla myös ulkomailta käsin suoritettavaa markkinointia, joiden molempien tulee vastata kohdevaltion lainsäädännön vaatimuksia. Jos siten esimerkiksi kohdevaltion B etämyyntiä koskeva sääntely takaa kuluttajille lakisääteisen kahden viikon peruutusoikeuden etämyyntidirektiivin ja lähdevaltion A vaatiman viikon sijasta, on kohdevaltio B:hen kohdistuvassa ylikansallisessa markkinoinnissa noudatettava kohdevaltion tiukempia määräyksiä. Mikäli lähdevaltio A:sta käsin toimiva etämyyjä ei noudata näitä tiukempia määräyksiä, voi kohdevaltion viranomainen puuttua asiaan.

Siten sääntely- ja valvontaperiaate EY:ssä ei määräydy hyödykkeittäin, vaan sen mukaan, mihin hyödykkeen elinkaaren vaiheeseen sääntely ja sen noudattamista koskeva valvonta kohdistuu. Syntyvaiheen – valmistuksen ja pakkauksen – osalta sovelletaan lähdevaltioperiaatetta ja valmiin hyödykkeen markkinoinnin osalta kohdevaltioperiaatetta. Koska valtaosa modernista kuluttajaoikeudesta sääntelee nimenomaan valmistuksen jälkeistä vaihetta, kuten mainontaa ja sopimusehtojen sääntelyä, syntyy helposti kuva kohdevaltioperiaatteen vallitsevasta asemasta.

Hyvä esimerkki sääntely- ja valvontaperiaatteen määräytymisestä hyödykkeen elinkaaren perusteella on tuoteturvallisuutta koskeva sääntely. Tuoteturvallisuuden osaltahan keskeistä on valvonnan jaottelu ennakkovalvontaan ja markkinavalvontaan. Ennakkovalvonnalla tarkoitan hyödykkeen turvallisuuden varmistamista ennen sen päästämistä markkinoille. Käytännössä tehokkaaksi valvontakeinoksi on osoittautunut erityisen ennakkohyväksynnän vaatiminen. Sen mukaan tavaran turvallisuudelle on saatava ennakollinen hyväksyminen sen valtion viranomaisilta, jossa sitä on tarkoitus markkinoida. Markkinavalvonnalla tarkoitetaan puolestaan jälkikäteistä valvontaa, joka kohdistuu markkinoilla jo oleviin tavaroihin.[180]

---

[179] Eräissä uudemmissa direktiiveissä mainitaan jäsenvaltioiden velvollisuus ottaa huomioon perustamissopimuksen määräykset tarjotessaan kansalaisilleen direktiivien asettamat vähimmäisvaatimukset ylittävää suojaa. Tämä todetaan samoissa määräyksissä, joista käy ilmi direktiivien minimiluonne. Ks. virhevastuudirektiivin (1999/44/EY) 7.2.art., etämyyntidirektiivin (97/7/EY) 14 art. sekä kulutusluottodirektiivin (87/102/ETY) 15 art.

[180] Ks. tästä myös *Wallin* s. 3–5, joka jaottelee tuotevalvonnaksi kutsumansa tuoteturvallisuusvalvonnan ensi- ja markkinavalvonnaksi määrittelemättä kuitenkaan tässä yhteydessä, mitä hän ensivalvonnalla tarkoittaa.

EY:ssä on lähdetty vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti siitä, että ennakkovalvontaa voidaan suorittaa ja ennakollinen hyväksyntä vaatia ainoastaan siinä jäsenvaltiossa, missä tavara lasketaan ensimmäisenä liikkeelle. Muut jäsenvaltiot ei voi enää vaatia ennakkohyväksyntää tällaisilta tavaroilta markkinoille pääsyn ehtona. Sen sijaan ne voivat suorittaa markkinavalvontaa jo markkinoilla olevien hyödykkeiden osalta ja poistaa ne markkinoilta, mikäli ne havaitaan turvallisuudeltaan puutteellisiksi. Ennakkovalvonnan keskeisen merkityksen vuoksi voidaan sanoa, että tuoteturvallisuusasioissa noudatetaan EY:ssä lähdevaltioperiaatetta, jota kuitenkin lieventää muiden jäsenvaltioiden mahdollisuus markkinavalvonnan harjoittamiseen.

Ennakkovalvonnan kielto ei perustu tuoteturvallisuusdirektiivin määräyksiin, vaan siihen, että se on katsottu oikeuskäytännössä EY:n perustamissopimuksen 28 artiklassa tarkoitetuksi vaikutukseltaan vastaavaksi toimenpiteeksi.[181] Itse direktiivissä tai sen johdannossa tätä tuoteturvallisuuden kannalta varsin keskeistä seikkaa ei edes mainita. Sama koskee usein myös tuoteturvallisuuskysymyksiä käsittelevää kirjallisuutta.[182] Tämä on siinä mielessä valitettavaa, että ennakkohyväksynnän vaatimusta koskeva kielto on eräs keskeisimmistä muutoksista, joita esimerkiksi uudet jäsenvaltiot joutuvat tekemään tuoteturvallisuutta koskevaan lainsäädäntöönsä jäseneksi liittyessään. Esimerkiksi Suomen osalta sähkölaitteiden turvallisuustason on väitetty laskeneen Euroopan Yhteisöön liittymistä edeltävistä ajoista ja viallisten sähkölaitteiden aiheuttamien kuolemantapausten tämän vuoksi lisääntyneen. Toisaalta voidaan tietysti väittää, että tehokkaalla markkinavalvonnalla voitaisiin käytännössä pitkälti korvata sitä kuluttajansuojan tason laskua, minkä ennakkohyväksynnän kielto tuo tullessaan.

Lisäksi muita esimerkkejä elinkaariajattelusta löytyy alakohtaisesta sääntelystä. Elinkeinotoiminnan alakohtaista sääntelyähän ei meillä pääsääntöisesti lueta suoranaisesti kuluttajaoikeuteen, vaikka sen keskeisenä tavoitteena onkin nimenomaan kuluttajien suojaaminen. Ensinnäkin EY:n rahoitusmarkkinoita koskeva sääntely ja rahoituslaitoksia koskeva valvonta lähtee siitä, että pankkien ja vakuutusyhtiöiden osalta on riittävää, että niillä on kotivaltionsa valvontaviranomaisten antama toimilupa. Tämä oikeuttaa rahoituslaitokset markkinoimaan palveluitaan suoraan muissa jäsenvaltioissa asuville kuluttajille tai mikä yleisempää, etabloitumaan kyseiseen valtioon tytäryhtiön tai sivukonttorin perustamalla ilman tarvetta uusien toimilupien hankkimiseen. Myös rahoituslaitosten vakavaraisuusvalvonta tapahtuu niiden kotivaltion viranomaisten toimesta ja tämän valtion lainsäädäntöön perustuen. Kohdevaltion viranomaiset eivät siten voi vaatia sivukonttorilta toimilupaa, eivätkä pääsääntöisesti tutkia

[181] Ks. tästä esim. *Wallin* s. 53ss ja 95ss.
[182] Ks. esim. *Howells-Wilhelmsson* s. 27–84 ja *Maniet* s. 59–79.

sen vakavaraisuutta. Itse rahoituspalveluiden markkinoille saattamiseen sovelletaan siten lähdevaltioperiaatetta. Sen sijaan rahoituspalveluiden markkinointiin ja niissä käytettäviin sopimusehtoihin sovelletaan aina kulloisenkin kohdevaltion lainsäädäntöä, minkä lisäksi kohdevaltion viranomaisilla on tietysti myös oikeus valvoa näitä kysymyksiä koskevan sääntelyn noudattamista.[183]

Toisen esimerkin elinkaariajattelusta tarjoaa satelliittiteknologiaan perustuva ylikansallinen televisiotoiminta. Kansainvälistä televisiotoimintaa sääntelee EY:ssä vuonna 1989 annettu ns. TV-direktiivi (89/552/ETY). Se perustuu ns. *lähettäjävaltioperiaatteeseen* (transmitting state principle), jota voidaan pitää yhtenä lähdevaltioperiaatteen hyödykekohtaisena sovellutuksena. TV-direktiivin lähettäjävaltioperiaatteen mukaan jokaisen jäsenvaltion on varmistettava, että sen alueelta lähetettävät televisio-ohjelmat täyttävät sen oman lainsäädännön asettamat vaatimukset (art. 2). Sen sijaan niillä valtioilla, joissa televisio-ohjelmia voidaan katsella, ei ole oikeutettu puuttua ohjelmien sisältöön sellaisten kysymysten osalta, jotka on yhdenmukaistettu TV-direktiivissä (art.2a). Siten siltä osin kuin on kysymys vastaanottavien valtioiden lainsäädännöstä, TV-direktiivi on luonteeltaan niin sanottu maksimidirektiivi, joka ei salli jäsenvaltioita asettaa direktiiviä tiukempia säännöksiä.

EY-tuomioistuin otti kantaa TV-direktiivin tulkintaan *DeAgostini-tapauksessa* vuonna 1997 (C-34/95). Siinä oli kysymys Ruotsin kuluttajaviranomaisten oikeudesta puuttua Englannista käsin lähetettyyn satelliittimainontaan sillä perusteella, että lapsiin kohdistuva televisiomainonta oli Ruotsin lain mukaan kielletty. Lisäksi mainonta oli Ruotsin KA:n mielestä myös harhaanjohtavaa. TV-direktiivi sisältää lapsiin kohdistuvaa mainontaa koskevia määräyksiä, joiden mukaan lapsiin kohdistuva mainonta on sallittua, mikäli se täyttää tietyt edellytykset (art. 16). Sen sijaan direktiivi ei sisällä mitään määräyksiä koskien televisiomainonnan harhaanjohtavuutta. Sitä ei siten ole pyrittykään yhdenmukaistamaan TV-direktiivillä, vaan harhaanjohtavaa mainontaa koskevalla direktiivillä vuodelta 1984, joka puolestaan oli luonteeltaan minimidirektiivi. Näin ollen tuomioistuin katsoi ratkaisussaan melko odotetusti, että vastaanottava valtio ei voi puuttua satelliittimainontaan pelkästään sillä perusteella, että se kohdistuu nimenomaan lapsiin, koska tällainen mainonta on direktiivin mukaan sallittua. Sen sijaan vastaanottavan valtion viranomaiset voivat puuttua satelliittimainontaan sillä perusteella, että se on harhaanjohtavaa. Tuomioistuin otti myös kantaa siihen, voiko mainontaan puuttuminen olla kiellettyä perustamissopimuksen 28 tai 49 artiklojen perusteella. Tuomioistuin totesi tältä osin kysymyksen olevan alan myyntijärjestelyistä ja viittasi 28 artiklan osalta Keck-tapauksen perusteluihin.[184]

---

[183] Ks. esim. *Arora-Favre-Bulle* s. 197–222 and *McGee* s. 223–243.
[184] Ks. tästä tapauksesta myös *Bernitz 1997* s. 479–484.

4.2.3. Ongelman ratkaisuvaihtoehtoja

Kohdevaltioperiaatteen perusongelma. Kohdevaltioperiaatteen keskeisimpänä ongelmana on kuitenkin se, että kohdevaltion viranomaiset ovat käytännössä usein varsin voimattomia sellaista pelkästään ulkomailta käsin toimivaa elinkeinonharjoittajaa vastaan, joka rikkoo kohdevaltion lainsäädäntöä. Kansallisten viranomaisten tai tuomioistuinten kuluttajien kollektiivisten oikeuksien suojaamiseksi antamat kieltotuomiot eivät ole pääsääntöisesti täytäntöönpantavissa muissa jäsenvaltioissa. Myöskään tuomiosopimuksista ja -asetuksesta, jotka mahdollistavat yhdessä jäsenvaltiossa annetun yksityisoikeudellisen tuomion tunnustamisen ja täytäntöönpanon muissa jäsenvaltioissa, ei ole pääsääntöisesti hyötyä. Tämä johtuu siitä, että kuluttajien kollektiivisten oikeuksien rikkomisen johdosta annettu kieltotuomio ei ole luonteeltaan yksityisoikeudellinen, vaan sillä on selvä julkisoikeudellinen leima myös silloin kun kantajana on ollut kuluttajajärjestö viranomaisen sijasta. Kannettahan on ajettu tietyn julkisen intressin, tässä tapauksessa kuluttajien kollektiivisten oikeuksien suojaamiseksi, eikä siis pelkästään yksittäisen kuluttajan eduksi. Siten kuluttajien kollektiivisten oikeuksien loukkauksen perusteella annettu kieltotuomio ei ole pantavissa täytäntöön muissa jäsenvaltioissa tuomiosopimusten ja -asetuksen nykyisen soveltamisalan perusteella.[185]

Valvontaviranomaisten välinen yhteistyö. Kohdevaltioperiaatteen tehokkuutta voidaan pyrkiä parantamaan eri keinoin. Useimmat niistä edellyttäisivät kuitenkin lainsäädäntötoimia nimenomaan EY:n taholta. Osasta keinoja on hyötyä myös silloin kun sovelletaan lähdevaltioperiaatetta. Ylikansalliseen markkinointiin liittyviä ongelmia voidaan pyrkiä vähentämään ensinnäkin eri valtioiden valvontaviranomaisten välisellä yhteistyöllä. Tuo yhteistyö voi olla luonteeltaan virallista, valtioiden välisiin sopimuksiin tai EY-oikeuteen perustuvaa tai sitten epävirallista, suoraan viranomaisten kesken tapahtuvaa yhteistoimintaa. Yhteistyö voi rajoittua pelkästään tietojen vaihtoon havaituista epäkohdista sekä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty niiden johdosta. Tietojen vaihdolla saadaan muun muassa selvyyttä siitä, minkälaisia ongelmia ylikansallinen markkinointi on aiheuttanut eri valtioissa sekä minkälaisiin toimenpiteisiin sen estämiseksi on ryhdytty. Toiseksi sen avulla voidaan selvittää, kuinka laajalle jonkin tietyn elinkeinonharjoittajan lainvastaiseksi katsottu markkinointi käytännössä ulottuu.

Yhteistyö voidaan kuitenkin järjestää myös sellaiseksi, että kohdevaltion viranomaiset voivat pyrkiä saamaan sen avulla lähdevaltion viranomaiset puuttumaan näiden valvonta-alueella toimivan elinkeinonharjoittajan harjoittamaan sellaiseen lainvastaiseen markkinointiin, joka ulottaa vaikutuksensa kohdeval-

---

[185] Ks. tästä myös *Koulu 1996* s. 80s.

tioihin. Siten esimerkiksi Suomen kuluttaja-asiamies voisi pyytää Britanniassa markkinointia valvovaa Office of Fair Trading'ia ryhtymään toimenpiteisiin sellaista Britanniassa toimivaa elinkeinonharjoittajaa vastaan, jonka markkinointi suuntautuu myös Suomeen. Tämä merkitsisi käytännössä epävirallista mahdollisuutta saada asian käsittely vireille toisen valtion viranomaisessa. Tällä epävirallisella vireillepano-oikeudella voisi olla merkitystä erityisesti tapauksissa, joissa lähdevaltiossa toimivan elinkeinonharjoittajan markkinointi suuntautuu yksinomaan tai pääasiassa ulkomaille.

Hyvä esimerkki valvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä on OECD-maiden kuluttajaviranomaisten vuonna 1992 perustama *International Consumer Protection and Enforcement Network (ICPEN)*. Sen pääasiallisena tehtävänä on rohkaista kansallisia valvontaviranomaisia ryhtymään toimenpiteisiin sopimattoman ylikansallisen markkinoinnin estämiseksi sekä edistää tietojen vaihtoa viranomaisten kesken. Ainakin toistaiseksi verkoston toiminta näyttää kuitenkin rajoittuneen lähinnä tietojen ja kokemusten vaihtoon ja varsinainen yhteistyö markkinoinnin ylikansallisessa valvonnassa on jäänyt vähäiseksi.[186]

Kieltokanteiden vapaa liikkuvuus. Toinen selvästi pitemmälle menevä keino on niin sanottu kieltokanteiden vapaa liikkuvuus (free movement of actions for injunctions). Se perustuu ajatukseen, jonka mukaan viranomaisella tai järjestöllä, jolla on oikeus kieltokanteen nostamiseen tai asian saattamiseen vireille hallintoviranomaisessa omassa maassaan, tulee olla samanlainen oikeus myös muissa jäsenvaltioissa. Tämä ajatus esiteltiin ensimmäisen kerran vuonna 1993 julkaistussa kuluttajan oikeuksien toteutumista käsitelleessä vihreässä kirjassa.[187] Sen pohjalta ryhdyttiinkin valmistelutyöhön, joka johti kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista koskevan direktiivin (98/27/ETY) hyväksymiseen vuonna 1998.

Tämän direktiivin, josta seuraavassa käytetään nimitystä *kieltokannedirektiivi*, 4 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle ne viranomaiset ja järjestöt, joilla on oikeus valvoa kuluttajien yhteisten etujen toteutumista kyseisessä jäsenvaltiossa. Komission on laadittava näiden ilmoitusten perusteella luettelo, johon tehtävät muutokset julkaistaan EY:n virallisessa lehdessä. Lisäksi ajantasaistettu luettelo tulee julkaista kokonaisuudessaan kaksi kertaa vuodessa. Jäsenvaltioiden on ryhdyttävä lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että muiden jäsenvaltioiden viranomaisilla tai järjestöillä on oikeus saattaa asia vireille lähdevaltion tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa sellaisissa tapauksissa, joissa elinkeinonharjoittajan sopimaton markkinointi ulottaa vaikutuksensa muihin jäsenvaltioihin. Vireillepano-oikeuteen riittää se, että kyseinen järjestö on merkitty komission ylläpitä-

[186] Ks. *http://www.imsnricc.org*, 6.2.2003.
[187] Ks. *COM(93) 576* s.77–80.

mään ja julkaisemaan luetteloon. Lähdevaltion tuomioistuin tai hallintoviranomainen ei voi enää ryhtyä tutkimaan, onko kyseessä sellainen viranomainen tai järjestö, jonka tehtävänä tai tavoitteena on nimenomaan kuluttajien suojaaminen.[188]

Direktiivin 4 artiklaan sisältyy kuitenkin tältä osin ilmeisen sekava ja epäonnistunut ilmaisu, joka käytännössä voi aiheuttaa sekaannuksia. Sen mukaan tuomioistuin voi kaikesta huolimatta tutkia, on viranomaisella tai järjestöllä tarkoituksensa perusteella oikeus ryhtyä toimiin kyseisessä tapauksessa. Kun kanneoikeus on vain sellaisilla viranomaisilla ja järjestöillä, joiden tehtävänä tai tarkoituksena on nimenomaan kuluttajien suojaaminen, herää kysymys tämän säännöksen tarpeellisuudesta. Se lienee tarkoitettu koskemaan tapauksia, joiden osalta on epäselvää, onko tapauksessa lainkaan kysymys kuluttajien oikeuksien loukkaamisesta. Muotoilunsa johdosta säännös on kuitenkin omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja voi myös johtaa kanneoikeuden epäämiseen joissain tapauksissa.

Asian vireillepanoon oikeutettu kohdevaltion viranomainen tai järjestö voi direktiivin 2 artiklan perusteella vaatia oikeudenloukkauksen määräämistä lopetettavaksi. Lisäksi se voi vaatia kieltotuomion tai päätöksen tehostamista uhkasakolla sekä päätöksen julkaisemista ja virheellisen mainonnan oikaisemista. Se, onko kuluttajien oikeuksia tapauksessa rikottu, määräytyy lähdevaltion lainsäädännön perusteella eli sen valtion oikeusjärjestyksen mukaan, missä asiaa käsitellään. Kieltokannedirektiivin mukaiseen ylikansalliseen vireillepano-oikeuteen liittyy kuitenkin keskeinen rajoitus. Se koskee 1 artiklan mukaan ainoastaan sellaisia kuluttajien kollektiivisten etujen loukkauksia, joista on olemassa määräyksiä niissä EY:n direktiiveissä, jotka on mainittu kieltokannedirektiivin liitteessä. Siten jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta antaa muiden jäsenvaltioiden viranomaisille tai järjestöille vireillepano-oikeutta niissä tapauksissa, joissa elinkeinonharjoittaja rikkoo sellaisia jäsenvaltion kuluttajan oikeuksien suojaamiseksi annettuja säännöksiä, joita liitteenä mainitut direktiivit eivät lainkaan sääntele. Kieltokannedirektiiviä kritisoitiinkin tästä syystä voimakkaasti jo valmisteluvaiheessa, sillä liitteessä mainittujen direktiivien usein suppeasta sisällöstä johtuen ylikansallisen vireillepano-oikeuden ulkopuolelle rajataan tällä tavoin runsaasti ongelmia aiheuttavaa toimintaa.

Ensimmäinen direktiiviehdotus tosin sisälsi vielä tätäkin merkittävämmän vireillepano-oikeuden rajoituksen. Sen mukaan vireillepano-oikeus olisi edellyttänyt, että oikeudenloukkaus olisi ollut myös vastoin liitteessä mainittujen direktiivien vähimmäismääräyksiä.[189] Siten mikäli lähdevaltio olisi omassa

---

[188] Ks. direktiivistä tarkemmin *Côté* s. 18–28, *Rott* s. 404–411 sekä *Betlem-Joustra* s. 8–16.
[189] Ks. *KOM (95) 712* s. 9 ja 17 sekä *U 15/1996* s. 4.

lainsäädännössään antanut kuluttajille direktiivien vähimmäistasoa paremman suojan, ei vireillepano-oikeutta olisi ollut, mikäli rikkomus olisi ollut ainoastaan lähdevaltion kansallisten säännösten vastainen, muttei olisi samalla alittanut direktiivin vähimmäistasoa. Tämä lisärajoitus sai kuitenkin osakseen runsasta kritiikkiä valmistelun aikana, mikä johti siitä luopumiseen.[190]

Direktiivi on sen 7 artiklan perusteella kuitenkin useimpien muiden kuluttajaoikeudellisten direktiivien tavoin luonteeltaan pelkästään minimidirektiivi. Siten jäsenvaltiot voivat halutessaan antaa ulkomaisille viranomaisille ja järjestöille myös direktiivin vähimmäisvaatimuksia selvästi laajemman vireillepano-oikeuden. Ulkomaisille viranomaisille ja järjestöille voidaan antaa aivan samanlainen vireillepano-oikeus kuin jäsenvaltion omillekin vastaaville elimille. Tämä tarkoittaisi mahdollisuutta saattaa kohdevaltion kuluttajien kollektiivia oikeuksia loukkaavaa toimintaa koskeva asia vireille lähdevaltion tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa kaikissa niissä tapauksissa, joissa toiminta rikkoo samanaikaisesti myös mitä tahansa lähdevaltion kuluttajien kollektiivisten oikeuksien suojaksi annettua säännöstä. Suomessa kieltokannedirektiivi implementointiin osaksi kansallista oikeusjärjestystä lailla rajat ylittävästä kieltomenettelystä (1189/2000). Tässä yhteydessä ei kuitenkaan käytetty mahdollisuutta vähimmäistasoa laajemman vireillepano-oikeuden myöntämiseen, vaan lain soveltamisala on sen 1 §:n mukaan rajattu koskemaan vain kieltokannedirektiivin liitteessä mainittuja ja sen jälkeen hyväksyttyjä direktiivejä.[191]

Toinen seikka, josta direktiiviä voidaan kritisoida, on kanteiden rahoittamista koskevien kysymysten jättäminen täysin auki. Useimpien jäsenvaltioiden osalta vireillepano-oikeus merkitsee oikeutta nostaa kieltokanne elinkeinonharjoittajaa vastaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Oikeudenkäyntiin ryhtyminen toisessa jäsenvaltiossa muodostaa kuitenkin käytännössä varsin huomattavan kustannusriskin erityisesti kuluttajajärjestöille, mutta usein myös niukoin resurssein toimiville viranomaisille. Kuluttajien oikeuksien toteutumista koskeneessa vihreässä kirjassa oikeudenkäyntien rahoitukseen kiinnitettiin vielä jonkin verran huomiota ja ehdotettiin, että kuluttajajärjestöjen tulisi saada ainakin osittaista taloudellista tukea kansainvälisten kuluttajaoikeudenkäyntien niille aiheuttamiin kustannuksiin.[192] Direktiivin valmistelussa tämä kysymys kuitenkin tyystin sivuutettiin. On sen vuoksi todennäköistä, että ylikansallinen vireillepano-oikeus, ainakin siltä osin kuin se merkitsee kanneoikeutta, tulee käytännössä jäämään kuolleeksi kirjaimeksi nimenomaan siihen liittyvän liian suuren kuluriskin vuoksi.[193]

---

[190] Tästä kritiikistä ks. esim. *Viitanen 1996b* s. 45–48.
[191] Ks. myös *HE 178/2000* s. 4–6 ja 10–12.
[192] Ks. *COM (93) 576* s. 81.
[193] Kritiikistä ks. *Viitanen 1996b* s. 48.

Kieltokannedirektiiviin perustuvassa menettelyssä elinkeinonharjoittajan toiminnan lainvastaisuus määräytyy siis lähdevaltion kansallisen sääntelyn mukaisesti, joka siten voi antaa kuluttajille EY:n kuluttajaoikeudellisten direktiivien vähimmäistason mukaisen tai sitä paremman suojan. Sama koskee tilannetta, jossa asia saatetaan lähdevaltiossa vireille eri valtioiden viranomaisten välisen, enemmän tai vähemmän epävirallisen, yhteistyön tuloksena. Näiden keinojen käyttäminen merkitsee siten sitä, että suojan taso määräytyy käytännössä lähdevaltioperiaatteen mukaisesti eli lähdevaltion lainsäädännön tason mukaisesti. Tämä siitä huolimatta, että markkinoinnin sääntelyn ja valvonnan katsottaisiin sinänsä määräytyvän kohdevaltioperiaatteen mukaisesti.

Siten näiden keinojen käyttöön liittyy sama perusongelma kuin itse lähdevaltioperiaatteeseenkin. Niistä ei ole apua silloin kun eri jäsenvaltioiden aineellisoikeudellisessa sääntelyssä olevien erojen vuoksi ongelmana on se, että elinkeinonharjoittajan toiminta on lainvastaista ainoastaan kohdevaltiossa, muttei lähdevaltiossa. Tämä tulee esille tapauksissa, joissa kohdevaltion kuluttajalainsäädäntö on lähdevaltion vastaavaa sääntelyä tiukempaa. Tämä oli tilanne muun muassa edellä mainitussa DeAgostini- tapauksessa, jossa Ruotsin kuluttajaasiamiehen Ruotsin markkinointilain vastaiseksi katsoma mainonta oli Englannin televisiomainontaa valvovan itsesääntelyelimen etukäteen hyväksymä. Viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja kieltokannedirektiivistä on siten hyötyä ainoastaan tilanteissa, joissa lähdevaltion sääntely on asianomaisen kysymyksen osalta samansisältöistä tai jopa tiukempaa kuin kohdevaltiossa ja jossa elinkeinonharjoittajan toiminta tästä syystä on lainvastaista molemmissa valtioissa.

Kieltotuomioiden vapaa liikkuvuus. Kohdevaltioperiaatteen lähtökohtia toteuttaisikin selvästi paremmin kieltotuomioiden vapaa liikkuvuus, joka menee huomattavasti pitemmälle kuin edellä tarkasteltu kanneoikeuden vapaa liikkuvuus. Siinä ideana on puolestaan se, että yhdessä jäsenvaltiossa viranomaisten tai kuluttajajärjestöjen nostaman kanteen perusteella annettu kieltotuomio olisi nykyisestä tilanteesta poiketen pantavissa täytäntöön myös muissa jäsenvaltioissa. Kieltotuomioiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla voitaisiin toteuttaa laajentamalla tuomiosopimusten ja -asetuksen soveltamisalaa koskemaan myös julkisoikeudellisia piirteitä omaavia kuluttajaoikeudellisia kieltotuomioita.[194]

Kieltotuomioiden tekeminen täytäntöönpanokelpoisiksi nimenomaan laajentamalla tuomiosopimusten ja -asetuksen soveltamisalaa kuluttajaoikeudellisissa asioissa merkitsisi kuitenkin samalla myös tarvetta yhdenmukaistaa tuomioistuinten toimivaltaa koskevia säännöksiä näissä tapauksissa, sillä tuomioiden ulkomaista täytäntöönpanokelpoisuutta ja tuomioistuinten toimivaltaperusteita

[194] Ks. myös *Bogdan 1998* s. 542.

koskeva sääntely kytkeytyy tuomiosopimuksissa ja -asetuksessa hyvin läheisesti toisiinsa. Mikäli toimivaltaa koskevia määräyksiä pyrittäisiin yhdenmukaistamaan, lähtökohdaksi pitäisi joka tapauksessa ottaa jonkinlainen kohdevaltioperiaatteen sovellutus, sillä toimivallan määräytyminen lähdevaltioperiaatteen mukaisesti johtaisi käytännössä siihen, ettei kieltotuomioiden vapaalla liikkuvuudella olisi mitään merkitystä. Lähdevaltiossa annettua kieltotuomiota kun ei tarvitse panna täytäntöön ulkomailla.

Kohdevaltioperiaatteen soveltaminen voisi käytännössä johtaa siihen, että elinkeinonharjoittajaa kiellettäisiin toisessa jäsenvaltiossa annetun tuomion perusteella jatkamasta sellaista toimintaa, joka on täysin lähdevaltion lainsäädännön mukaista. Saman tyyppinen tilanne voi kuitenkin tulla eteen myös nykyään yksityisoikeudellisissa riita-asioissa annetuissa tuomioissa, jotka pannaan täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa. Tuomiosopimukset ja -asetus perustuvat vahvaan oletukseen ulkomaisten tuomioiden aineellisesta oikeellisuudesta. Tuomiosopimukset nimenomaan kieltävät täytäntöönpanotuomioistuinta tutkimasta uudelleen jutun sisällöllistä puolta.[195] Tuomiosopimukset ja -asetus edellyttävät siten sopimusvaltioiden panevan täytäntöön myös sellaisia ulkomaisia tuomioita, jotka olisi täytäntöönpanovaltiossa ratkaistu mahdollisesti eri tavalla. Kieltotuomioiden täytäntöönpanokelpoisuus ei siten välttämättä merkitsisi kovin suurta muutosta nykytilanteeseen.

Kieltokanteiden vapaata liikkuvuutta sovellettaessa ongelmaksi näyttäisi ainakin lähtökohtaisesti muodostuvan sellainen kansainvälinen markkinointi, joka kohdistuu samanaikaisesti useaan eri jäsenvaltioon. Tämä markkinointi voi periaatteessa johtaa eri kohdevaltioissa useampiin sisällöllisesti toisistaan poikkeaviin kieltotuomioihin, joita voidaan yrittää panna täytäntöön lähdevaltiossa samanaikaisesti. Mikäli kyseessä on markkinointi, jonka maakohtainen eriyttäminen on teknisesti ja taloudellisesti järkevin kustannuksin mahdollista suorittaa, ongelma voidaan ratkaista markkinoinnin eriyttämisen avulla. Kukin tuomiohan koskee ainoastaan siihen nimenomaiseen maahan kohdistuu markkinointia. Kellään kansallisella viranomaisella ei ole oikeutta edustaa ylikansallista, koko yhteisön alueen käsittävää kuluttajaintressiä. Sen sijaan silloin kun markkinoinnin eriyttäminen on vaikeata, esimerkiksi kun on kyseessä koko yhteisön alueella näkyvä englanninkielinen satelliittimainonta, ongelma näyttäisi jäävän jäljelle.

On kuitenkin huomattava, että kyseessä olisi pelkästään kieltotuomion täytäntöönpano, joka siten velvoittaisi ainoastaan lähdevaltiossa toimivan elinkeinonharjoittajan pidättäytymään tietyn tyyppisestä markkinoinnista. Tuomioiden välinen ristiriita ei siten eroaisi jo tällä hetkellä ainakin periaatteessa mahdollisesta tilanteesta, jossa useampaan eri kohdevaltioon samanaikaisesti

---

[195] Ks. myös esim. *Pålsson* 1995 s. 213–220.

suuntautunut markkinointi johtaisi näissä valtioissa useihin yksittäisten kuluttajien nostamiin vahingonkorvausoikeudenkäynteihin. Niiden perusteella annetut suoritustuomiot voidaan panna tuomiosopimusten ja -asetuksen perusteella täytäntöön lähdevaltiossa siitä riippumatta, ovatko tuomiot keskenään samansisältöisiä tai erilaisia verrattuna siihen ratkaisuun, joka samassa asiassa olisi annettu lähdevaltiossa. Useiden kieltotuomioiden täytäntöönpano samanaikaisesti merkitsi lähinnä vain sitä, että kiellon laajuus määräytyisi käytännössä ankarimman tuomion mukaan.

Konsernivastuu. Toinen keino, joka mahdollistaisi nimenomaan kohdevaltion lainsäädännön mukaisen suojan antamisen, olisi samaan konserniin kuuluvien, monikansallisen yrityksen emo-, tytär- ja sisaryhtiöiden vastuu toistensa suorittamien markkinointitoimenpiteiden lainmukaisuudesta. Kutsun tätä vastuuta seuraavassa konsernivastuuksi. Sitä läheisesti muistuttava vastuumuoto on jo käytössä EY:n kilpailuoikeudessa, jossa siitä käytetään nimitystä entiteettiteoria. Sen mukaan yhteisön ulkopuolella toimiva emoyhtiö voidaan asettaa vastuuseen yhteisön alueella toimivan tytäryhtiönsä lainvastaisesta toiminnasta. Entiteettiteorian tehokkuutta lisää olennaisesti mahdollisuus kohdistaa EY:n kilpailuoikeudellisten säännösten rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset yhteisön alueella toimivaan tytäryhtiöön sakkojen enimmäismäärän määräytyessä kuitenkin tytär- ja emoyhtiön yhteenlasketun kokonaisliikevaihdon perusteella. Emo- ja tytäryhtiön katsominen yhdeksi taloudelliseksi yksiköksi on siten erityisen tehokas silloin kun säännösten rikkomiseen syyllistyvä yhtiö sijaitsee itse yhteisön ulkopuolella, mutta samaan konserniin kuuluvia yrityksiä toimii myös yhteisön alueella. Entiteettiteoria onkin kehitetty EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä nimenomaan kilpailuoikeudellisten säännösten ekstraterritoriaalisen vaikutuksen mahdollistamiseksi.[196]

Entiteettiteoria eroaa konsernivastuusta siinä, että ensin mainitun avulla yritetään varmistaa ylikansallisen sääntelyn noudattaminen. Konsernivastuun avulla pyritään puolestaan varmistamaan kohdevaltion kansallisen kulutushyödykkeiden markkinointia koskevan sääntelyn noudattaminen toisessa jäsenvaltiossa. Molemmista on luonnollisesti hyötyä vain monikansallisten yritysten osalta. Kuitenkin kulutushyödykkeiden ylikansallisessa markkinoinnissa on tavallista, että markkinoinnista vastaavalla emoyhtiöllä on tytäryhtiöitä kohdevaltioissa, ainakin vastaanottamassa tilauksia sekä hoitamassa reklamaatio- ja korjausasioita osana tavaran monikansallista huolto- ja korjausverkostoa. Siten konsernivastuulla voisi olla käytännössä paljonkin merkitystä.

Suomessa markkinatuomioistuin on hyväksynyt konsernivastuun vuodelta 1987 olevassa ratkaisussaan (*MT 1987:13*). Tapauksessa McDonald's -konser-

---

[196] Kilpailuoikeudellisesta entiteettiteoriasta ks. tarkemmin esim. *Joutsamo ym.* s. 526s ja 574 sekä *Leivo-Leivo* s. 16.

niin kuuluva englantilainen yhtiö lähetti Sky Channel -satelliittitelevision välityksellä englanninkielisiä mainoksia, jotka näkyivät myös Suomessa. Kuluttaja-asiamies katsoi, että lapsia käytettiin mainoksissa tavalla, joka oli vastoin KSL 2:1:n yleislauseketta ja vaati, että konsernin suomalaista tytäryhtiötä, McDonald's Oy:tä kiellettäisiin sakon uhalla jatkamasta yleislausekkeen vastaista televisiomainontaa. McDonald's Oy katsoi, ettei se ollut oikea vastapuoli asiassa ja vaati KA:n hakemuksen jättämistä tutkimatta. Markkinatuomioistuin kuitenkin katsoi, että McDonald's Oy:iin voitiin kohdistaa vaatimuksia asiassa mainonnan tapahtuessa myös sen lukuun, sillä vaikka suomalainen tytäryhtiö ei ollutkaan mainontaa tilannut, mainonnan tarkoituksena oli kuitenkin edistää myös sen myymien tuotteiden menekkiä. Tuomioistuin katsoi markkinoinnin sopimattomaksi ja kielsi sen jatkamisen. Kielto kohdistettiin nimenomaan suomalaiseen tytäryhtiöön ja sen tehosteeksi asetettiin 200 000 markan suuruinen uhkasakko.

Ratkaisu annettiin siis jo vuonna 1987 eli vuosia ennen ETA-sopimusta ja Suomen liittymistä EU:n jäseneksi. Markkinatuomioistuimen ratkaisun perusteluissakin todettiin nimenomaan, että Suomella ei ollut voimassa sellaisia kansainvälisiä sopimuksia, jotka olisivat rajoittaneet KSL:n soveltamisalaa. Tilanne ei kuitenkaan ole tältä osin muuttunut, sillä mainonnan sääntelyn ja valvonnan osalta noudatetaan edelleen pääsääntöisesti kohdevaltioperiaatetta. Tämähän käy ilmi edellä tarkastellusta DeAgostini- tapauksessa, jonka mukaan lähdevaltioperiaatetta sovelletaan vain TV-direktiivin yhdenmukaistamien kysymysten osalta. Kohdevaltio ei voi siten esimerkiksi kieltää kokonaan lapsiin kohdistuvaa mainontaa. Mikäli tuo mainonta on sen sijaan harhaanjohtavaa tai muutoin sopimatonta, kohdevaltion viranomaisilla on oikeus puuttua siihen. McDonald's-tapauksella on muitakin yhteisiä piirteitä DeAgostini-tapauksen kanssa. Myös McDonald's-tapauksessa vastaaja vetosi siihen, että televisiomainokset olisi tarkistettu ennen niiden lähettämistä lähdevaltiossa valvontaelinten toimesta ja ne olivat siten täysin lähdevaltion lainsäädännön mukaisia.

EY-oikeus ei näytä asettavan esteitä myöskään vastuun kohdistamiselle samaan konserniin kuuluviin muihin yhtiöihin. Kysymyshän on sääntelyn valvontaan ja toimeenpanoon liittyvästä kysymyksestä, joiden toteuttamiseen liittyvät keinot esimerkiksi kuluttajaoikeudellisissa direktiiveissä on jätetty jäsenvaltioiden itsensä päätettäviksi.

Yhteisön kuluttaja-asiamies ja aineellisen oikeuden harmonisointi. Sovellettaessa lähdevaltioperiaatetta suojan taso voi määräytyä sen valtion lainsäädännön mukaan, jossa sääntelyn taso tai valvonnan taso on alhaisin. Tämän vuoksi lähdevaltioperiaatteen soveltaminen voi johtaa tahalliseen taktikointiin elinkeinonharjoittajien taholta näiden valitessa jäsenvaltiota, josta käsin harjoittavat ylikansallista markkinointia tai jossa laskevat tavaran ensi kertaa liikkeelle. Kohdevaltioperiaatetta noudatettaessa suojan taso puolestaan määräytyy sen valtion lainsäädännön mukaan, jossa sääntelyn tai valvonnan taso on korkein,

mikäli markkinointi kohdistuu useaan valtion samanaikaisesti, eikä sen eriyttäminen ole mahdollista tai taloudellisesti mielekästä. Kohdevaltioperiaatetta sovellettaessa markkinoijan ja mainostajan tulee olla selvillä useiden eri jäsenvaltioiden lainsäädännöstä ja sitä koskevasta soveltamiskäytännöstä samanaikaisesti. Tämän vuoksi tulevaisuudessa voikin olla aiheellista kehittää jonkinlainen kompromissi näiden kahden sääntelyä ja valvontaa koskevan periaatteen sijaan.

Eräs vaihtoehto olisi yhden ylikansallisen elimen, eräänlaisen yhteisön kuluttaja-asiamiehen perustaminen valvomaan yli rajojen tapahtuvan markkinoinnin lainmukaisuutta. Kuluttaja-asiamies voisi soveltaa joko jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä tai niiden sijasta ylikansallista markkinointia koskevaa yhteisölainsäädäntöä. Jälkimmäinen tilanne muistuttaisi siten pitkälti komission toimesta tapahtuvaa, yhteisöulottuvuuden omaavien kilpailurajoitusten valvontaa. Tehtävien jako kansallisten valvontaelinten kanssa voitaisiin järjestää käytännössä usealla eri tavalla.

Mikäli yhteisön kuluttaja-asiamies soveltaisi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä, lisäisi se paineita yhtenäistää entisestään jäsenvaltioiden kuluttajan kollektiivisia oikeuksia koskevaa aineellisoikeudellista sääntelyä. Sama koskisi kuitenkin myös tilannetta, jossa valvonta jäisi edelleen jäsenvaltioiden omille kansallisille elimille perustuen joko lähde- tai kohdevaltioperiaatteen noudattamiselle. Paineet markkinointia koskevan aineellisen sääntelyn harmonisointiin eivät siten liity pelkästään ylikansallisen valvontaelimeen perustamiseen.

Kuten edellä todettiin, tähän mennessä hyväksytyt kuluttajaoikeudelliset direktiivit ovat valtaosin olleet luonteeltaan minimidirektiivejä. Niiden mukaan jäsenvaltiot voivat niin halutessaan antaa kansalaisilleen direktiivien mukaisia vähimmäisvaatimuksia paremman suojan. Näiden direktiivien tarkoituksena on siten ollut ainoastaan kuluttajansuojan tason nostaminen kaikissa jäsenvaltioissa tietylle vähimmäistasolle. Niiden avulla ei siten ole pyritty varsinaiseen harmonisointiin vaatimalla korkeampaa suojaa tarjoavia jäsenvaltioita heikentämään samassa yhteydessä kuluttajansuojansa tasoa direktiivien mukaiselle tasolle sekä kieltämällä näitä säätämästä myöhemminkään direktiivien määräyksiä tiukempia kansallisia säännöksiä. Kyse ei siten ole lainkaan ollut varsinaisesta harmonisoinnista. Näin ollen kirjallisuudessa usein käytetty termi harmonisointi antaa ainakin kuluttajaoikeudellisten direktiivien osalta varsin harhaanjohtavan kuvan näiden direktiivien tavoitteista ja todellisesta vaikutuksesta.

Komissio julkaisi kuitenkin syksyllä 2001 vihreän kirjan kuluttajansuojasta, jossa se tiedusteli jäsenvaltioiden ja eri intressitahojen näkemyksiä markkinointia koskevan sääntelyn harmonisointitarpeesta ja -keinoista. Komissio perusteli omaa näkemystään muutostarpeesta nimenomaan sisämarkkinoiden toimivuuden parantamisella ja ehdotti erityisen puitedirektiivin säätä-

mistä.[197] Saamansa myönteisen palautteen perusteella komissio ilmoittikin jatkavansa puitedirektiivin valmistelua. Puitedirektiivi koostuisi markkinointia koskevasta yleislausekkeesta sekä useista yksityiskohtaisista säännöksistä.[198]

Sääntelyn harmonisointiin liittyvä keskeinen kysymys on kuitenkin se, minkälaista suojaa uusi harmonisoitu eurooppalainen kuluttajaoikeus tulisi vastaisuudessa sisämarkkinoilla tarjoamaan. Harmonisointi edellyttää, että korkeampaa ja alhaisempaa kuluttajansuojaa ajavat jäsenvaltiot pääsisivät kompromissiin kaikissa jäsenvaltioissa sovellettavan suojan tasosta. Luonteva lähtökohta olisi luonnollisesti se, että suojan tasoa laskettaisiin toisissa jäsenvaltioissa ja toisissa puolestaan suojan tason tulisi nostaa nykyisestä. Käytännössä ei ole kuitenkaan mitenkään selvää, että uuden harmonisoidun kuluttajaoikeudellisen sääntelyn sisältämän suojan taso asettuisi korkeinta ja heikointa suojaa tarjoavien jäsenvaltioiden kansallisen sääntelyn puoliväliin, vaan on hyvinkin mahdollista, että korkeampaa suojaa ajavat tahot joutuisivat antamaan loppujen lopuksi eniten periksi.

Tämä näkemys saa ainakin jonkin verran tukea EY:n kuluttajaoikeuden tähän mennessä tapahtuneesta kehityksestä, sillä poliittisen yksimielisyyden saavuttaminen direktiivien sisällöstä päätettäessä on jo nykyisellään osoittautunut erittäin hankalaksi jäsenvaltioiden ollessa valmistelun aikana varsin erimielisiä siitä, mihin direktiivien vaatima vähimmäistaso tulisi asettaa. Normaalisti komission ehdotusta "vesitetään" useaan otteeseen ennen poliittisen yksimielisyyden saavuttamista.[199] Jäsenmaille tarjottu mahdollisuus antaa kansalaisilleen direktiivien mukaista vähimmäistasoa parempi suoja on usein ollut välttämätön edellytys sovintoon pääsemiseen. Täysharmonisoinnissa tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan enää ole.

Toinen harmonisointiin liittyvä keskeinen kysymys on sääntelykeinojen valinta. Periaatteessahan voidaan käyttää joko asetusta tai direktiivejä. Komissiohan on ehdottanut nimenomaan erityisen puitedirektiivin laatimista. Kuitenkin syksyllä 2001 se julkaisi samoihin aikoihin vihreän kirjan kanssa myös myynninedistämistä sisämarkkinoilla koskevan asetusehdotuksen.[200] Asetusehdotus on herättänyt epätietoisuutta jäsenvaltioissa sen suhteen, onko komission tarkoituksena pyrkiä harmonisointiin maksimidirektiivejä käyttämällä vai asetusten avulla. Muun muassa Suomen taholta on esitetty, että ennen kuin asetusehdotukseen kannattaa varsinaisesti ottaa kantaa, tulisi ensin tehdä periaatteellinen ratkaisu käytettävistä sääntelykeinoista.[201] Se, että harmonisointi tulisi

---

[197] Ks. *KOM (2001) 531* s. 2–16.
[198] Ks. *KOM (2002) 289* s. 2s,8–10 ja 16–20.
[199] Ks. tästä esim. virhevastuudirektiivin osalta *Howells-Wilhelmsson 1997* s. 115–117, jossa käytetään nimitystä "watering down process".
[200] Ks. *KOM (2001) 546.*
[201] Ks. *U 87/2001* s. 6.

merkitsemään varsin ilmeisesti kuluttajansuojan laskua pohjoismaissa, käy hyvin ilmi asetusehdotuksen sisällöstä. Siinä esitetään muun muassa sallituksi hyödykkeen ostamiseen sidottujen sattumanvaraisten etujen tarjoaminen.[202] Tällä hetkellähän KSL 2:5 kieltää selvästi tämän tyyppisten markkinointikeinojen käytön.

Kolmanneksi myös puitedirektiivin rakenne herättää hämmennystä, jos sitä arvioidaan nimenomaan tavoitteena olevan harmonisoinnin näkökulmasta. Komission ehdotuksen mukaan direktiivi koostuisi markkinointia koskevasta yleislausekkeesta sekä useista yksityiskohtaisista säännöksistä. Kun tavoitteena on nimenomaan nykyistä selvästi suurempi harmonisointi, herää kysymys, edistääkö yleislausekkeiden käyttö ylipäätään tämän tavoitteen saavuttamista? Yleislauseketyyppisten säännösten käyttöhän merkitsee tavallaan lainsäädäntövallan delegoimista säännöstä soveltaville tuomioistuimille ja muille elimille. On siten varsin ilmeistä, että yleislausekkeiden käyttöön perustuva puitedirektiivi tulee merkitsemään entistäkin suurempia eroja jäsenvaltioiden kesken, kun vertailun kohteeksi otetaan yleislausekkeita koskeva oikeuskäytäntö eri jäsenvaltioiden tuomioistuimissa. On kuitenkin hyvinkin mahdollista, että yleislausekkeiden käyttämistä on tarkoituksellisesti ehdotettu valmistelun alkuvaiheessa, jotta erityisesti muita korkeampaa suojaa tarjoavat jäsenvaltiot saataisiin myötämielisiksi uudistushankkeelle. Myöhemmässä vaiheessa yleislausekkeista voidaan luopua vedoten yksinkertaisesti siihen, että ne eivät edistä sääntelyn harmonisointipyrkimyksiä.

[202] Ks. *KOM (2001) 546* s. 15s.

II
KULUTTAJARIITOJEN RATKAISEMINEN LAUTAKUNNASSA

1. Johdanto

1.1. YLEISTÄ

Perustaminen ja lakisääteiset tehtävät. Kuluttajavalituslautakunta aloitti toimintansa syyskuussa 1978 samanaikaisesti kuluttajansuojalain voimaantulon kanssa. Lautakuntaa koskevan lain esitöiden mukaan normaali riitaprosessi soveltui kalleutensa ja hitautensa johdosta varsin huonosti useimpien kuluttajariitojen ratkaisemiseen, minkä vuoksi kuluttajariitoja varten oli tarpeen perustaa edullinen ja menettelytavoiltaan joustava riidanratkaisuelin. Lisäksi lautakunnan perustamista perusteltiin kuluttajariitojen ratkaisemisen vaatimalla erityisasiantuntemuksella.[1]

Kuluttajavalituslautakunnan toimintaa sääntelevät laki (KVLL) (42/1978) ja asetus (KVLA) (533/1978) kuluttajavalituslautakunnasta. KVL on lisäksi vahvistanut vuonna 1989 KVLA 22 §:n nojalla itselleen työjärjestyksen (KVLT), jota on useaan otteeseen uudistettu. Lisäksi lautakuntaa koskee vuonna 1995 annettu KTMp lautakunnan jaostoissa käsiteltävien asioiden jakoperusteista (956/1995).

Lautakunnan pääasiallisena lakisääteisenä tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisissä, yksittäisen kulutushyödykkeen hankintaan liittyvissä riita-asioissa. Oikeus saattaa riita-asia vireille lautakunnassa on pääsääntöisesti vain kuluttajalla. Lisäksi lautakunnan tehtävänä on antaa tarvittaessa lausuntoja tuomioistuimille niiden käsitellessä kuluttajariitoja (KVLL 1 § (20/1994)). Lautakunnalla on myös velvollisuus antaa oikeudellista neuvontaa kunnallisille kuluttajaneuvojille (KVLA 4 § (239/1997)). Aikaisemmin tämä velvollisuus oli laajempi: lautakunnan tehtäviin kuului antaa oikeudellista neuvontaa myös kuluttajille yksittäisiin riita-asioihin liittyvissä aineellisoikeudellisissa kysymyksissä (KVLA 4 § (533/1978)). Neuvontavelvollisuus kuitenkin rajattiin koskemaan pelkästään kuluttajaneuvojia vuoden 1998 alusta lukien.[2]

Lautakunnan kuluttajariidoissa antamat ratkaisusuositukset ovat nimensä mukaisesti oikeudelliselta luonteeltaan pelkästään suosituksia. Niillä ei ole tuomion oikeusvaikutuksia. Ne eivät siten tule lainvoimaisiksi, eivätkä ole

---

[1] Ks. *HE 8/1977* s. 70 ja *OLJ 12/1974* s. 306–315.

[2] Lautakunnan aiemmasta neuvontavelvollisuudesta ja sen rajoittamisesta ks. lähemmin jäljempänä jakso 2.3.3.2.

täytäntöönpanokelpoisia.[3] Kumpikin riidan osapuolista voi viedä asian käräjäoikeuden käsiteltäväksi lautakunnan asiassa antamasta ratkaisusta huolimatta. Tuomion oikeusvaikutusten puuttuminen merkitsee myös sitä, ettei KVL:n ratkaisuilla ole oikeusvoimaa. Käräjäoikeus ei ole sidottu lautakunnan asiassa aiemmin antamaan ratkaisuun, eikä sille mahdollisesti toimittamaan lausuntoon. KVL ratkoo siten kuluttajariitoja sellaisen vaihtoehtoisen riidanratkaisumenettelyn avulla, josta edellisessä luvussa käytettiin nimitystä suositusmenettely.

Sovittelumenettelystä, joka on varsin yleinen kuluttajariitojen ratkaisutapa, suositusmenettely eroaa siinä, että ratkaisun syntyminen ei edellytä osapuolten hyväksyntää, vaan ratkaisija voi itsenäisesti tehdä ratkaisun asiassa siinä esitettyjen tosiseikkojen ja siihen soveltuvien oikeussäännösten perusteella. Sovittelumenettelyyn sitä yhdistää kuitenkin se, että molemmissa oikaisun saanti edellyttää elinkeinonharjoittajan myötävaikutusta: sovittelumenettelyssä sekä sovinnon syntymisen että sen noudattamisen ja suositusmenettelyssä annetun ratkaisun noudattamisen osalta. Kumpikaan menettely ei mahdollista pakon käyttöä riidanratkaisussa, vaan niiden toiminnan edellytyksenä on riidan osapuolten yhteistyöhalukkuus.

Pohjoismaiset kuluttajariitalautakunnat. KVL:n esikuvana voidaan erityisesti pitää Ruotsissa vuodesta 1968 alkaen toiminutta vastaavan tyyppistä riidanratkaisuelintä Allmänna reklamationnämndenia (ARN). Myös Tanskassa vuonna 1975 perustettu Forbrugerklagenævnet (FKN) sekä Norjassa 1970-luvulla vireillä ollut lainvalmistelu, joka vuonna 1979 johti Forbrukertvistutvalgetin (FTU) perustamiseen, vaikuttivat siihen, että Suomeenkin perustettiin nimenomaan lautakuntatyyppinen elin kuluttajariitoja ratkaisemaan. Näistä neljästä lautakunnasta voidaan käyttää yhteisnimitystä pohjoismaiset kuluttajariitalautakunnat. Vaikka niiden kesken löytyykin useita eroavaisuuksia, muistuttavat ne toisiaan kuitenkin siinä määrin, että näiden lautakuntien varaan rakentuvasta kuluttajariitojen ratkaisujärjestelmästä voidaan perustellusti käyttää nimitystä pohjoismainen malli.[4]

Muita lautakuntia. Mikäli tarkastelukulmaa laajennetaan myös muihin oikeusriitoihin kuin pelkästään kuluttajariitoihin, voidaan havaita, että kuluttajavalituslautakunta ei ole meillä mitenkään ainutlaatuinen riidanratkaisuelin, vaan viime vuosikymmeninä on Suomessa perustettu useita erilaisia lautakuntia ratkomaan yksittäisten kansalaisten, yritysten sekä julkisen vallan välisiä erimielisyyksiä. Useimmat näistä lautakunnista ovat julkisen vallan perustamia

---

[3] KVLL 6 §:ään tehtiin asuntokauppalain säätämisen yhteydessä (844/1994) lisäys, jonka mukaan lautakunnan päätöksillä ei ole tuomion oikeusvaikutuksia. Aiemmin säädöksessä todettiin pelkästään, etteivät lautakunnan päätökset ole täytäntöönpanokelpoisia. Lisäys tehtiin kuitenkin ainoastaan säädöksen informatiivisuuden parantamiseksi ilman tarkoitusta muuttaa lautakunnan ratkaisujen oikeudellista luonnetta. Ks. *HE 14/1994* s. 144.

[4] Ks. tästä myös edellä jakso I.4.1.3.

ja niiden toimintaa sääntelevät laki tai sitä alemmanasteiset säädökset. Näistä lautakunnista voidaan käyttää nimitystä *julkinen lautakunta.* Julkinen valta huolehtii myös niiden rahoituksesta lukuun ottamatta eräitä vakuutuksia koskevia riitoja käsitteleviä lautakuntia, joiden toiminnasta aiheutuvat kustannukset kerätään suoraan vakuutusyhtiöiltä. *Yksityiset lautakunnat* ovat puolestaan erilaisten intressijärjestöjen perustamia ja rahoittamia. Ne ovat yleensä syntyneet elinkeinoelämän itsesääntelyn tuloksena tai järjestöjen ja viranomaisten välisen sopimuksen nojalla. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti Suomessa toimivia erilaisia julkisia ja yksityisiä lautakuntia.[5] Tarkastelun ulkopuolelle jäävät sellaiset lautakuntatyyppiset elimet, joiden toimivalta rajoittuu vain lausunnon antamiseen erimielisyyden varsinaisesti ratkaisevalle riidanratkaisuelimelle.

Monien lautakuntien toiminta kytkeytyy läheisesti erilaisiin vakuutusjärjestelmiin. Esimerkiksi vuonna 1984 perustetun *potilasvahinkolautakunnan* pääasiallisena tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia sellaisten henkilövahinkojen korvaamisesta, jotka ovat aiheutuneet potilaille terveyden- ja sairaanhoidon yhteydessä. Vuodesta 1987 alkaen lautakunta on ratkaissut potilasvahinkoja koskevia korvausasioita potilasvahinkolain (585/1986) perusteella. Lautakunnan ratkaisusuositusta voi vahinkoa kärsineen lisäksi pyytää myös se, jolta korvausta vaaditaan sekä se, joka potilasvahinkolain mukaan on velvollinen vakuuttamaan itsensä potilasvahinkojen varalta. Lautakunta on itsenäinen asiantuntijaelin, jonka jäsenet valtioneuvosto määrää kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Sen toiminnan rahoituksesta vastaavat kuitenkin potilasvakuutuksia myöntävät vakuutusyhtiöt potilasvakuutusyhdistyksen kautta.[6]

Vuonna 1999 toimintansa aloittaneen *ympäristövakuutuslautakunnan* tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia ympäristövahinkojen korvaamisesta. Ratkaisusuositusta voi pyytää vahinkoa kärsineen lisäksi myös se, jolta vaaditaan korvausta ympäristövahinkovakuutusta koskevan lain (81/1998) perusteella.[7] *Liikennevahinkolautakunnan* tehtäviä laajennettiin vuoden 2003 alusta siten, että se voi nykyään antaa ratkaisusuosituksia liikennevahinkoja koskevissa korvausasioissa myös vahinkoa kärsineen ja vakuutuksenottajan pyynnöstä. Aikaisemmin lautakunta saattoi antaa lausuntoja vain vakuutusyhtiöiden pyynnöstä. Pakollista, lakisääteistä liikennevakuutusta koskevia riitoja käsitteli sen vuoksi aiemmin vuonna 1981 perustettu *liikennevahinkoasian korvauslautakunta* (LIIKO). Se antoi vuosittain noin 900 ratkaisusuositusta. Lautakunnan toiminnan rahoituksesta vastasivat kokonaisuudessaan vakuutusyhtiöt.[8]

---

[5] Muista lautakunnista ks. myös *Viitanen 2001* s. 231–256 ja *Lappalainen 1995* s.158–164.

[6] Ks. Potilasvahinkolaki 11–11e § (640/2000) ja A potilasvahinkolautakunnasta (673/2000) Ks. myös *HE 91/1998* s. 14s ja *Potilasvahinkolakityöryhmän muistio* s. 73–80.

[7] Ks. L ympäristövahinkovakuutuksesta 22 §, A ympäristövakuutuslautakunnasta (1177/1998) ja *HE 82/1997* s. 17.

[8] Ks. L liikennevahinkolautakunnasta (441/2002) 4 §, *HE 16/2002* s. 3–7 ja 14 ja *Hoppu* s. 228.

Suomessa toimi vielä 1970- luvulla useita yksityisiä, toimialakohtaisia lautakuntia, jotka antoivat ratkaisusuosituksia kuluttajien vireille panemissa, yksittäisissä riita-asioissa. Ne olivat kaikki yhtä lukuun ottamatta perustettu 1970-luvun aikana, jolloin kuluttajalainsäädäntöä jo valmisteltiin.[9] Nämä lautakunnat lopettivat kuitenkin toimintansa KVL:n perustamisen jälkeen sen sijaan, että ne olisivat jääneet kilpailemaan KVL:n kanssa tarjoamalla tälle yksityisen vaihtoehdon. Ainoan poikkeuksen muodostaa edelleenkin toimiva *vakuutuslautakunta*, joka perustettiin vuonna 1971. Sen toiminta perustuu kuluttajaviraston ja Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton väliseen sopimukseen. Vakuutuslautakunnan rahoituksesta vastaavat vakuutusyhtiöt yksinään. Lautakunta toimii kuluttajien vakuutustoimiston yhteydessä ja se käsittelee vapaaehtoisiin vakuutuksiin liittyviä riitoja. Se ei siten käsittele lakisääteisiä, pakollisia vakuutuksia koskevia erimielisyyksiä. Riita-asioiden lukumäärän perusteella arvioituna se on meillä KVL:n jälkeen toiseksi merkittävin kuluttajariitoja ratkova lautakunta. Vuosina 2000–2001 se ratkaisi vuosittain noin 700 vakuutuksia koskevaa riita-asiaa.[10]

Periaatteessa vapaaehtoista, mutta käytännössä kaikki kotimaiset lääketehtaat ja lääkkeiden maahantuojat kattavaa lääkevahinkovakuutusta koskevia riitoja varten perustettiin vuonna 1984 erityisen lääkevahinkopoolin toimesta *lääkevahinkolautakunta*. Sen tehtävänä on antaa lausuntoja lääkevahinkojen korvaamisesta vahingonkärsineen, vakuutuksenantajan tai vakuutuksenottajan pyynnöstä. Vuonna 1995 lautakunta antoi lausunnon yhteensä 26 tapauksessa.[11]

Lisäksi Suomessa toimii lukuisia, muita kuin vakuutuksia koskevia riitoja käsitteleviä lautakuntia. Selvästi vanhin näistä on vuonna 1970 toimintansa aloittanut *työsuhdekeksintölautakunta*. Sen tehtävänä on ratkaista työnantajien ja työntekijöiden välisiä työsuhdekeksintöjä koskevia erimielisyyksiä. Työsuhdekeksintölautakunnan toiminta perustuu työsuhdekeksintölakiin (656/1967) ja sen perusteella annettuun valtioneuvoston päätökseen (VNp 830/1988). Sen esikuvana oli Ruotsissa sikäläisen työsuhdekeksintölain voimaantulon yhteydessä vuonna 1949 perustettu vastaava lautakunta. Työsuhdekeksintölautakunnan tarpeellisuutta perusteltiin meillä sillä, että työntekijä on työnantajaansa

---

[9] Näistä yksityisistä lautakunnista ks. tarkemmin *OLJ 12/1974* s. 299s. sekä *Silvennoinen* s. 25–32.

[10] Ks. Tilastotietoja vakuutuslautakunnasta vuodelta 2000 ja 2001. *Http:// www.vakuutusneuvonta.fi/vkl/vkl0004.htm* ja *vkl0104.htm*, 9.2.2003.

[11] Ks. Lääkevahinkovakuutuksen yleiset vakuutusehdot, kohdat 14–15 sekä *Koskinen* s. 23. Lääkevahinkovakuutuksesta ks. tarkemmin *Wilhelmsson-Rudanko* s. 21–23 ja *Wilhelmsson 1991* s. 361–368. Vuonna 1979 mietintönsä jättänyt lääkevastuutyöryhmä ehdotti lääkevahinkolain säätämisen lisäksi myös julkisen lääkevahinkolautakunnan perustamista käsittelemään lääkevahinkoja koskevia riita-asioita. Ks. *OLJ 2/1979* s. 16s. ja 55s. Ehdotusta ei kuitenkaan koskaan toteutettu, koska valmistajat ja maahantuojat loivat itsesääntelyteitse lääkevahinkovakuutusjärjestelmän.

nähden sopijaosapuolena selvästi heikommassa asemassa ja että prosessikynnys on työsuhdekeksintöjä koskevissa riita-asioissa käytännössä työntekijän osalta varsin korkealla.[12] Perustelut olivat siten varsin yhdenmukaiset KVLL:n esitöissä esitettyihin näkemyksiin nähden.

Uusin julkisista lautakunnista on vuonna 2002 perustettu *eläinlääkintävahinkojen arviolautakunta*. Sen tehtävänä on antaa lausuntoja siitä, onko eläinlääkärin suorittaman toimenpiteen yhteydessä tapahtunut hoitovirhe. Lautakunta ei kuitenkaan arvioi mahdollisesti aiheutuneen vahingon taloudellista suuruutta.[13] Mikäli asianosaiset eivät lausunnon jälkeen pääse sopimukseen vahingonkorvauksen suuruudesta, joutuu vahingonkärsinyt viemään siten asian tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Uusin yksityinen lautakunta on puolestaan maaliskuussa 2002 toimintansa aloittanut *arvopaperilautakunta*. Sen toiminta perustuu arvopaperivälittäjien yhdistyksen, Suomen Sijoitusrahastoyhdistyksen, Suomen Pankkiyhdistyksen, Rahoitustarkastuksen ja Osakesäästäjien Keskusliiton väliseen sopimukseen. Näistä kolme ensin mainittua vastaavat lautakunnan toiminnasta aiheutuvista kustannuksista. Arvopaperilautakunnan tehtävänä on ratkaista sijoittajien ja sijoituspalveluyrityksen tai pankin välisiä riitoja.[14] Sijoituspalveluita koskevia riitoja käsittelevän yksityisen lautakunnan perustaminen tuskin ainakaan nopeuttaa jo yli toista vuosikymmentä vireillä ollutta hanketta vastaavan julkisen lautakunnan perustamisesta. Arvopaperikauppakomitea ehdotti nimittäin jo vuonna 1989 jättämässään II osamietinnössä arvopaperimarkkinalain täydentämistä muun muassa säännöksillä, jotka toteutuessaan olisivat merkinneet erityisen arvopaperimarkkinalautakunnan perustamista. Sen pääasiallisena tehtävänä olisi ollut ratkaisusuositusten antaminen arvopapereiden hankintaan liittyvissä erimielisyyksissä. Komitea katsoi erityisesti piensijoittajien olevan usein taloudelliselta asemaltaan ja asiantuntemukseltaan perinteiseen kuluttajaan rinnastettavissa olevassa asemassa oikeuksiensa toteuttamismahdollisuuksien osalta.[15]

Paperittomaan arvo-osuuksien käsittely- ja hallintajärjestelmään siirtymisen yhteydessä perustettiin kuitenkin vuonna 1991 *arvo-osuusjärjestelmän oikaisulautakunta*, jonka toimintaa sääntelivät laki arvo-osuusjärjestelmästä (826/1991) sekä laki arvo-osuustileistä (827/1991). Oikaisulautakunnan tehtävänä oli käsitellä arvo-osuusrekisterin pitäjän ja tilin haltijan välisiä riitoja kirjaamisten oikeellisuudesta sekä arvo-osuustileistä annetuista tiedoista.[16] Oikaisulautakunnan toimivalta rajoittui siten pelkästään arvo-osuustilejä koskeviin riitoihin,

---

[12] Ks. *Bruun ym.* s. 92s. ja *Bruun 1982* s. 242s ja *HE 3/1988* s. 2.
[13] Ks. L eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnasta (1205/2001) ja *HE 138/2001*.
[14] Ks. *http://www.arvopaperiltk.net*, 9.2.2003.
[15] Ks. *KM 1989:36* s. 316s, 320s, 367–372 ja 400–402. Ks. myös *Astola* s. 234–236.
[16] Ks. L arvo-osuusjärjestelmästä 23 § (1073/1996) ja L arvo-osuustileistä 36.1 § (1074/1996).

eikä ulottunut arvopapereiden hankintaan yleensä. Lautakunnan käytännön merkitys jäi erittäin vähäiseksi. Ensimmäisen noin viiden toimintavuotensa aikana se käsitteli yhteensä vain kaksi riita-asiaa.[17] Tämä olikin syynä sille, että oikaisulautakunta lakkautettiin lokakuussa 2000.[18] Oikaisulautakunnan tekee kuitenkin mielenkiintoiseksi se, että muista yksityisoikeudellisia riita-asioita käsittelevistä lautakunnista poiketen sen ratkaisut eivät olleet pelkästään suosituksia, vaan ne saivat tuomion oikeusvaikutukset.

Yksityisistä lautakunnista on syytä mainita vielä vuonna 1991 perustettu *urheilun oikeusturvalautakunta*. Tämän lautakunnan toiminta perustuu urheilun keskusjärjestöjen väliseen sopimukseen sekä näiden hyväksymiin lautakunnan sääntöihin. Se on yksityinen lautakunta, jonka tehtävänä on käsitellä urheiluelämän piirissä tehtäviin päätöksiin, kuten esimerkiksi urheilutoiminnassa määrättyihin sanktioihin liittyviä oikaisuvaatimuksia.[19]

Yksityisoikeudellisia riita-asioita ratkaisevien lautakuntien lisäksi meiltä löytyy myös lukuisia julkisia lautakuntia, joiden tehtävänä on puolestaan ratkaista sellaisia oikeusriitoja, joilla on varsin vahvoja julkisoikeudellisia kytkentöjä. Erityisesti sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvien etuuksien myöntämistä koskevia erimielisyyksiä varten on perustettu useita erilaisia julkisia lautakuntia.[20] Työttömyysturvaa koskevissa asioissa ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimii *työttömyysturvalautakunta* ja työtapaturmia koskevissa asioissa *tapaturmalautakunta*. Ansioperusteisia eläkkeitä koskevia erimielisyyksiä ratkoo puolestaan kolme eri eläkelautakuntaa. Nämä ovat *eläkelautakunta*, *valtion eläkelautakunta* ja *kuntien eläkelautakunta*. Kansaneläkejärjestelmän eläkkeitä ja sairausvakuutuksen etuuksia koskevissa asioissa muutoksenhakueliminä toimivat alueelliset *sosiaalivakuutuslautakunnat* sekä *tarkastuslautakunta*.[21] Näihin lautakuntiin voi valittaa vakuutusyhtiön tai etuuden myöntämisestä päättäneen julkisen elimen päätöksestä. Lautakuntien tekemistä päätöksistä voi valit-

---

[17] Ks. *HE 192/1996* s. 32.

[18] Ks. *HE 28/2000* s. 49 sekä lait 795 ja 796/2000.

[19] Ks. *Halila 1998* s. 11–13, *Jalanko* s.747–758 sekä Urheilun oikeusturvalautakunnan säännöt 1 §.

[20] Sosiaalivakuutuksella tarkoitetaan pakollista, lakisääteistä vakuutusta erilaisten sosiaalisten riskien, kuten työttömyyden, sairauden ja onnettomuuksien varalta. Sosiaalivakuutuksen etuuksien rahoitukseen osallistuvat vakuutettujen ja heidän työnantajien lisäksi usein myös julkinen valta, joten kyse ei useinkaan ole puhdaspiirteisestä vakuutustoiminnasta. Ks. *Tuori* s. 16–26.

[21] Ks. Työttömyysturvalaki (602/1984) 39 § ja A työttömyysturvalain täytäntöönpanosta (742/1984) 7–23 §, Tapaturmavakuutuslaki 53 § (526/1981) ja A tapaturmalautakunnasta (839/1981), Työntekijäin eläkelaki 20 § (283/1999) ja Työntekijäin eläkeasetus (183/1962) 18–21 §, Valtion eläkelaki 23 § (1189/1994) ja 23a § (229/1991) sekä Valtion eläkeasetus 7a § (234/1991), Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki (202/1964) 7–8 §, Sairausvakuutuslaki (364/1963) 51–53 §, Kansaneläkelaki 73 § (886/1994) ja A tarkastuslautakunnasta (422/1964). *Opintotuen muutoksenhakulautakunta* käsittelee sosiaaliavustusta, ei sosiaalivakuutusta koskevia asioita, minkä vuoksi sitä ei ole mainittu. Näistä lautakunnista ks. myös *KM 2001:9* s. 61–72, *HE 83/1998* s. 8–12 ja *Tuori* s. 348–353.

taa vakuutusoikeuteen, joka sosiaalivakuutusasioiden erikoistuomioistuimena on tapaturmavakuutusta lukuun ottamatta ylin muutoksenhakuaste sosiaalivakuutusta koskevissa asioissa. Lautakuntatyyppinen riidanratkaisujärjestelmä on erittäin pitkälle kehittynyt myös verotukseen liittyvissä asioissa. Niitä koskevat erimielisyydet pyritään ensisijaisesti ratkaisemaan *verotuksen oikaisulautakunnissa.*[22]

Sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhakulautakunnat sekä verotuksen oikaisulautakunnat eroavat edellä tarkastelluista lautakunnista – arvo-osuusjärjestelmän oikaisulautakuntaa lukuun ottamatta – ensinnäkin siinä, että niiden ratkaisut saavat tuomion oikeusvaikutukset. Toinen keskeinen erottava tekijä on se, että ne eivät periaatteessakaan ole vaihtoehtoja asian käsittelemiselle hallintotuomioistuimessa, vaan niiden osalta on käytössä kanavointipakko, minkä johdosta nämä lautakunnat muodostavat kiinteän osan hallinto-oikeudellista oikeussuojajärjestelmää. Saadakseen esimerkiksi verotusta koskevan asian hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, on se ensin vietävä asianomaisen oikaisulautakunnan käsiteltäväksi.[23]

Tämä johtunee siitä, että pääasiassa menettelyn kirjallisen luonteen vuoksi kynnys hallintoprosessiin turvautumiselle on käytännössä huomattavasti alhaisempi kuin riitaprosessissa. Sen vuoksi kanavointipakolla on näissä oikeusriidoissa myös käytännössä merkitystä, sillä ilman sitä varsin monet oikeusriidat vietäisiin suoraan hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi. Näitä oikeusriitoja käsittelevien lautakuntien osalta voidaankin väittää, että julkiselle vallalle aiheutuvien kustannusten vähentäminen on vähintään yhtä keskeinen toiminnalle asetettu tavoite kuin etuuksia hakevien kansalaisten oikeuksien saatavuuden parantaminen.

Riitaprosessista asianosaisille aiheutuvat oikeudenkäyntikustannukset kasvoivat meillä voimakkaasti vuonna 1993 toteutetun alioikeusuudistuksen jälkeen. Taloudellisen prosessikynnyksen voimakas nousu olikin keskeisimpiä syitä sille, miksi meillä virisi viime vuosikymmenen loppupuolella niin vilkas keskustelu vaihtoehtoisista riidanratkaisumenetelmistä ja niiden käyttömahdollisuuksista. Lautakuntamenettely tarjoaa yhden varteenotettavan vaihtoehdon edistää kansalaisten oikeuksien toteutumista lähes kaiken tyyppisissä yksittäisissä oikeusriidoissa. Siksi onkin todennäköistä, että meillä tullaan perustamaan tälläkin vuosikymmenellä vielä useita julkisia ja yksityisiä lautakuntia.

---

[22] Verotuksen muutoksenhakujärjestelmästä ks. esim. *Andersson 1997* s. 88–90 ja *HE 15/1998* s. 1–7.

[23] Nykyään lautakuntamenettelyä ei voi sivuuttaa edes välittömässä verotuksessa, jossa verovelvollinen saattoi aiemmin halutessaan valittaa tutkijalautakunnan sijasta suoraan hallintotuomioistuimeen. Ks. nyttemmin kumottu VerotusL 93 § (74/1987) ja *Andersson 1992* s. 87s.

1.2. LAUTAKUNNAN TEHTÄVÄT JA TAVOITTEET

Tehtävät. Kuluttajavalituslautakunnan lakisääteisenä tehtävänä on siten ensisijaisesti kuluttajien vireille saattamien, yksittäisten kuluttajan ja elinkeinonharjoittajien välisten riita-asioiden ratkaiseminen. KVLL:ssa mainittujen lakisääteisten tehtävien lisäksi lautakunnalla on kuitenkin myös muita tehtäviä ja tavoitteita. Koska lautakunta ratkoo tuomioistuinten tavoin yksityisoikeudellisia riita-asioita, tarjoavat riitaprosessille asetetut tehtävät ja tavoitteet hyvän lähtökohdan myös tarkastella muita kuin laissa mainittuja lautakunnan tehtäviä ja tavoitteita.

Meillä on perinteisesti katsottu, että tuomioistuimen ensisijaisena tehtävänä riitaprosessissa on *oikeussuojan antaminen asianosaisille yksittäisissä riita-asioissa*. Tuomioistuimen tehtävänä on tällöin huolehtia siitä, että yksittäisessä riita-asiassa päädytään aineellisen oikeuden mukaiseen ratkaisuun. Tästä voidaan käyttää myös nimitystä riitaprosessin *reparatiivinen eli korjaava tehtävä*.[24]

Modernin näkemyksen mukaan tuomioistuimen ensisijaisena tehtävänä riitaprosessissa on kuitenkin oikeussuojan antamisen sijasta *käyttäytymisen ohjaaminen*. Tämä tarkoittaa sitä, että tuomioistuinlaitoksen tulee jo pelkällä olemassaolollaan vaikuttaa henkilöiden käyttäytymiseen siten, että nämä toimivat aineellisen oikeuden mukaisesti. Pyrkimyksenä on estää ennakolta riitojen syntyminen, minkä vuoksi tästä tehtävästä voidaan käyttää myös nimitystä riitaprosessin *preventiivinen eli ennaltaehkäisevä tehtävä*. Tällä näkemyksellä on vankka kannatus etenkin ruotsalaisessa oikeustieteessä.[25] Laajassa mielessä käyttäytymisen ohjaamisen voidaan ajatella tarkoittavan sitä, että asianosaiset noudattavat aineellisen oikeuden määräyksiä niin, ettei oikeuden loukkauksia ja niitä koskevia erimielisyyksiä pääse ylipäätään syntymään ja suppeassa mielessä puolestaan sitä, että asianosaiset sopivat jo syntyneet riitansa keskinäisissä neuvotteluissa ilman, että asiaa tarvitsee lainkaan viedä tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Meillä on kuitenkin katsottu, ettei riitaprosessin ensisijaista tehtävää koskevan perinteisen ja modernin näkemyksen kesken välttämättä vallitse todellista ristiriitaa, vaan kysymys on vain siitä, että riitaprosessia tarkastellaan eri näkökulmista. Oikeussuojatehtävän merkitystä korostettaessa riitaprosessia tarkastellaan nimenomaan yksittäistä riita-asiaa koskevan oikeudenkäynnin näkökulmasta. Sen sijaan preventiivistä merkitystä korostettaessa otetaan huomioon kaikki ne oikeudelliset suhteet, joissa oikeudellinen riita on ylipäätään mahdollinen. Tarkasteltaessa riitaprosessin tehtäviä tästä jälkimmäisestä, yksittäistä oikeudenkäyntiä huomattavasti laajemmasta näkökulmasta on tietysti selvää,

---

[24] Ks. esim. *Tirkkonen 1974* s. 1–3 ja *Lappalainen 1995* s. 5.
[25] Ks. esim. *Ekelöf-Boman 1990* s. 6–22 ja *Lindblom 1984* s. 797–800.

että riitojen ennaltaehkäisy ja niiden sovinnollinen ratkaiseminen on kaikkien tahojen intressissä. Tuomioistuimen ensisijaisena tehtävänä voidaan siten nähdä joko oikeussuojan antaminen yksittäistapauksissa tai käyttäytymisen ohjaamiseen siitä riippuen, mistä näkökulmasta käsin riitaprosessin tehtäviä tarkastellaan.[26]

Tässä yhteydessä on myös syytä muistaa, että riitaprosessin ennaltaehkäisevä ja korjaava tehtävä kytkeytyvät toisiinsa hyvin läheisesti, sillä riitaprosessin ennaltaehkäisevän tehtävän toteutuminen riippuu pitkälti siitä, kuinka hyvin tuomioistuimet täyttävät käytännössä korjaavan tehtävänsä. Mikäli asianosaiset eivät saa yksittäistapauksissa oikeussuojaa, vähentää tämä myös ennen pitkää riitaprosessin ennaltaehkäisevää vaikutusta. Tämä tehtävien kiinteä yhteys tekee myös vaikeaksi niiden keskinäisen priorisoinnin.

Vuoden 1993 alioikeuksien menettelyuudistuksella pyrittiin sen esitöiden mukaan parantamaan mahdollisuuksia asian ratkaisemiselle oikein.[27] Tällä lausumalla on viitattu nimenomaan oikeussuojan antamista koskevaan tehtävään ja haluttu tuoda julki se, että uudistuksella pyrittiin nimenomaan riitaprosessin korjaavan vaikutuksen parantamiseen. Ennaltaehkäisevää tehtävää ja sen merkitystä ei ole esitöissä käsitelty.[28] Tämä linja on melko yhdenmukainen perinteisen riitaprosessin korjaavaa tehtävää korostavan näkemyksen kanssa. Sen sijaan vuoden 1993 oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskevan uudistuksen esitöistä ilmenee selvästi, että riitaprosessilla ja sitä koskevalla sääntelyllä nähtiin ainakin kulusääntöjen osalta olevan sekä korjaava että käyttäytymistä ohjaava tehtävä.[29]

On myös huomattava, että siitä riippumatta asetetaanko etusija ennaltaehkäisevälle tai korjaavalle tehtävälle, näitä kahta tehtävää yhdistää myös joka tapauksessa se, että *riitaprosessin keskeisimpänä pyrkimyksenä on aineellisen oikeuden toteutumisen edistäminen yhteiskunnassa*. Ne eroavat toisistaan vain siinä, että edellisessä pyritään aineellisen oikeuden toteutumiseen yksittäisessä tuomioistuimessa käsiteltävässä riita-asiassa ja jälkimmäisessä puolestaan huomattavasti yleisemmällä tasolla. Se, että riitaprosessin keskeisin tehtävä on juuri aineellisen oikeuden toteutuminen, liittää myös prosessioikeuden erittäin läheisesti aineelliseen oikeuteen. Prosessioikeus ei ole olemassa oman itsensä vuoksi, vaan sillä on ainoastaan välinearvo. Se on keino, jonka avulla pyritään turvaamaan aineellisen oikeuden toteutuminen yhteiskunnassa. Tähän perustuu myös nimitys lainkäyttö: prosessissa sovelletaan eli käytetään aineellista lakia.[30]

---

[26] Ks. *Virolainen 1995* s. 85–90 ja *Lappalainen 1995* s. 5s. Ks. myös *Eerola* s. 22–25, joka pyrkii selittämään näkemyseron oikeudellisen ajattelun eri tasojen avulla.

[27] Ks. *HE 15/1990* s. 5.

[28] Ks. tästä myös *Leppänen 1998* s. 38.

[29] Ks. *HE 191/1993* s. 3–5.

[30] Ks. *Lappalainen 1995* s. 23, *Virolainen 1995* s. 80 ja *Jokela 1996* s. 18.

Kuluttajavalituslautakunnan perustamisen taustalla on nähtävissä kritiikki oikeuden heikosta saatavuudesta kuluttajariitojen osalta. Intressin vähäisyys suhteessa oikeudenkäyntikuluihin tekee käytännössä riitaprosessista poissuljetun vaihtoehdon useimpien kuluttajariitojen osalta. Lautakunnan perustamisen tarkoituksena oli siten nimenomaan pyrkiä edistämään kuluttajien oikeuksien toteutumista yksittäisissä sopimussuhteissa ja niihin liittyvissä riitatapauksissa. Kuluttajien oikeuksien toteutumista pyrittiin edistämään luomalla kuluttajien käyttöön uusi vaihtoehtoinen riidanratkaisuelin, jonka käyttökynnys olisi mahdollisimman alhainen. Pyrkimystä edistää kuluttajien oikeuksien toteutumista ei kuitenkaan voi tulkita siten, että lautakunnalla olisi oikeus tai velvollisuus suosia kuluttajia yksittäisiä riita-asioita ratkaistessaan. Lautakunta on puolueeton riidanratkaisuelin, jonka tulee ratkaista vireillä olevat riita-asiat voimassa olevan aineellisoikeudellisen sääntelyn perusteella. Siten KVL:nkin perustehtävänä voidaan pitää ensinnä *oikeussuojatehtävää* eli sen ratkaisemista, mikä yksittäisissä kuluttajariidoissa on aineellisen oikeuden mukaan oikein. Toiseksi lautakunnalla on *käyttäytymistä ohjaava tehtävä*. Esitöissä todetaankin nimenomaan, että lautakunnan tehtävänä on estää kuluttajariitojen syntymistä.[31]

Kuitenkaan myöskään lautakunnan osalta preventiivisen ja reparatiivisen tehtävän keskinäinen priorisointi ei ole mielekästä, sillä kysymys on lautakunnankin osalta erilaisista näkökulmista. Tämä siitä huolimatta, että esitöissä olevan maininnan perusteella, jonka mukaan lautakunnan tehtävänä olisi lähinnä torjua riitoja, voi syntyä käsitys preventiivisen tehtävän ensisijaisuudesta.[32] Oikeussuojatehtävän merkitystä painotettaessa lautakunnan roolia tarkastellaan yksittäisen riita-asian näkökulmasta, kun taas käyttäytymistä ohjaavaa tehtävää painotettaessa lautakuntaa tarkastellaan osana koko kuluttajasuojajärjestelmää. Molempia tehtäviä yhdistää se, että niiden avulla pyritään edistämään pakottavan kuluttajaoikeudellisen sääntelyn toteutumista myös käytännössä. Se, mistä näkökulmasta lautakunnan toimintaa tarkastellaan, voi tosin näkyä suhtautumisessa tiettyihin lautakuntaa koskeviin kysymyksiin, kuten esimerkiksi oikeudellisen neuvonnan antamiseen kaikille kuluttajille.

Riitaprosessilla on kuitenkin katsottu olevan myös muita tehtäviä. Erityisesti muissa pohjoismaissa on kannatusta saanut näkemys, jonka mukaan tuomioistuimen ensisijaisena tehtävänä on *oikeusriitojen ratkaiseminen*. Tämä tarkoittaa sitä, että tuomioistuimen tehtävänä on ratkaista sen käsiteltäväksi tuotu riita-asia. Tällöin pääpaino on sillä, että tuomioistuin ratkaisee riidan ja siten palauttaa yhteiskuntarauhan, eikä niinkään sillä, onko ratkaisu aina aineellisen oikeu-

---

[31] Ks. *HE 8/1977* s. 5 ja 70. Ks. tästä myös *Wilhelmsson 1991* s. 65. Myös ARN:llä on katsottu olevan sekä reparatiivinen että preventiivinen tehtävä. Ks. *Heuman 1980* s. 21s.

[32] Ks. *HE 8/1977* s. 70.

den mukainen.[33] Myöskään tämä näkemys ei ole ristiriidassa aineellisen oikeuden toteutumista korostavien tehtävien kanssa, mikäli riitaprosessia ja sen tehtäviä tarkastellaan jälleen yksittäistä oikeudenkäyntiä huomattavasti laajemmasta näkökulmasta. Mikäli riitaprosessin tehtäviä sen sijaan tarkastellaan pelkästään yksittäisen riita-asian näkökulmasta, on oikeussuojan antamista ja oikeusriitojen ratkaisemista koskevien tehtävien välillä selvä näkemysero siitä, mikä merkitys tuomioistuimen on annettava aineelliselle oikeudelle asiaa ratkaistessaan. Nämä näkemyserot heijastuvat muun muassa käsityksiin siitä, kuinka aktiivista materiaalista prosessijohtoa tuomarin tulee harjoittaa sekä minkälaisia sovintoehdotuksia hän voi tuomioistuinsovittelun aikana tehdä. Riidanratkaisutehtävän merkityksen korostaminen tarkasteltaessa riitaprosessin tehtäviä yksittäisten riita-asioiden näkökulmasta ei ole kuitenkaan saanut meillä liiemmin kannatusta.[34]

Myös lautakunnalla on luonnollisesti katsottava olevan *riidanratkaisutehtävä*, mikäli sen toimintaa tarkastellaan yleisemmästä, yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Onhan se luonteeltaan nimenomaan riidanratkaisuelin. Sen sijaan tarkasteltaessa lautakunnan tehtäviä yksittäisten kuluttajariitojen näkökulmasta ei edellä todetun aineellisen oikeuden edistämispyrkimyksen valossa voida pitää hyväksyttävänä näkemystä, jonka mukaan lautakunnan tulisi ensisijaisesti pyrkiä kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisten erimielisyyksien ratkaisemiseen ratkaisun sisällön jäädessä toissijaiseksi kysymykseksi. Tämä näkemys heijastuu muun muassa siihen, miten tulee suhtautua lautakunnan rooliin tosiasiakysymysten selvittämisessä sekä sovintoratkaisujen synnyn edesauttamisessa.

Lisäksi tuomioistuimilla on katsottu olevan *oikeutta luova ja tulkitseva tehtävä*.[35] Tuomioistuimethan joutuvat riita-asioita käsitellessään ratkomaan usein myös riitoja, joita varten ei ole olemassa minkäänlaista sääntelyä tai aiempaa ratkaisukäytäntöä sekä soveltamaan säännöksiä tilanteissa, joita varten ei ole vakiintunutta tulkintakäytäntöä. Kun oikeuskäytäntöä pidetään meillä yhtenä tärkeänä ja keskeisenä oikeuslähteenä, voidaan tuomioistuinten yhtenä tehtävänä pitää myös oikeusnormien luomista ja tulkintaa. Vaikka tätä tehtävää voidaankin sinänsä pitää vasta toissijaisena preventiiviseen ja reparatiiviseen tehtävään verrattuna, on sillä kuitenkin kiinteä yhteys riitaprosessin mahdollisuuksiin täyttää preventiivinen tehtävänsä. Monissa tapauksissa nimittäin oikeusriidat johtuvat selkeiden ja vakiintuneiden tulkintojen puutteesta. Luomalla uusia normeja sekä tulkitsemalla epäselviä säännöksiä tuomioistuimet samalla myös edesauttavat riitojen sovinnollista, esiprosessuaalista ratkeamista myöhemmissä samanlaisissa riita-asioissa.

---

[33] Ks. esim. *Lindell* s. 79–99 ja *Hov* s. 43–45.

[34] Ks. esim. *Lappalainen 1995* s. 7, jonka mukaan riidanratkaisutehtävä ei voi ohittaa oikeussuojatehtävää.

[35] Ks. *Virolainen 1995* s. 90–97.

Myös kuluttajavalituslautakunnalla on selvä oikeutta luova ja tulkitseva tehtävä.[36] Tämä tehtävä ilmenee myös KVLA 14 §:stä, jonka mukaan lautakunnan periaatteellista merkitystä omaavat ratkaisut tulee julkaista sopivalla tavalla. Lautakunnasta onkin käytännössä muodostunut varsin merkittävä kuluttajaoikeudellisten normien luoja ja tulkitsija, sillä se on toimintansa alusta alkaen käsitellyt yli 50 000 yksittäistä riita-asiaa. Niistä useimmissa on jouduttu soveltamaan nimenomaan kuluttajansuojalainsäädäntöä. Oikeutta luova ja tulkitseva tehtävä kytkeytyy myös lautakunnan osalta läheisesti riitoja ennaltaehkäisevään tehtävään. Monet kuluttajariidat johtuvat nimittäin siitä, että niitä koskeva oikeussäännös puuttuu tai on tulkinnanvarainen. Tällöin tietyn periaatteellisen kannan ottaminen lautakunnan taholta yksittäisessä riita-asiassa voi helpottaa lukuisten vastaavan tyyppisten asioiden ratkeamista sovinnollisesti jo reklamaatiovaiheessa. Edellytyksenä on kuitenkin se, että riidan osapuolilla on mahdollisuus saada kohtuullisen vaivattomasti tietoa lautakunnan ratkaisukäytännöstä. Tämän vuoksi lautakunnalle onkin asetettu velvollisuus julkaista periaatteellista merkitystä omaavat ratkaisut.

Asetettaessa edellä mainittuja riitaprosessin tehtäviä on kuitenkin otettu huomioon ainoastaan sellaiset riita-asiat, joissa asianosaiset ovat erimielisiä joko tosiseikoista tai oikeuskysymyksistä. Kuitenkin meillä tuomioistuinten käsittelemistä riita-asioista on käytännössä jopa 95 prosenttia saatavan perintää koskevia riidattomia perintäjuttuja, jotka velkojan on tuotava tuomioistuimeen täytäntöönpanokelpoisen ratkaisun saamiseksi. Vaikka nämä asiat ratkeavatkin varsin rutiininomaisesti kirjallisessa valmistelussa, voidaan tuomioistuimilla katsoa mielestäni olevan riitaprosessissa myös selkeä *velanperintätehtävä*. Tuomioistuimen tehtävänä on siten varsinaisten riita-asioiden ratkaisemisen lisäksi vahvistaa riidattomien saatavien täytäntöönpanokelpoisuus.

Kuluttajariidan osapuolista vain kuluttajalla on oikeus saattaa riita-asia vireille kuluttajavalituslautakunnassa. Lautakunta eroaa siten riitaprosessista siinä, että lautakunnalla ei ole velanperintätehtävää. Elinkeinonharjoittajien puuttuvaa vireillepano-oikeutta perusteltiin esitöissä sillä, että näiden intressi kuluttajariidoissa rajoittuu yleensä kulutushyödykkeen hankintahintaa koskevan saatavan perimiseen. Sitä varten näillä oli tuolloin käytössä useampiakin erilaisia perintäkeinoja.[37] Keskeisenä syynä vireillepano-oikeutta koskevalle rajoitukselle lienee kuitenkin ollut pelko siitä, että rajoitusten puuttuessa elinkeinonharjoittajien kuluttajiin kohdistamat saatavien perintää koskevat asiat olisivat voineet tuomioistuinten tavoin muodostaa käytännössä huomattavan osan lautakunnan käsittelemistä jutuista. Common law -maissa yleisten yksinkertaistettujen oikeudenkäyntimenettelyiden osalta onkin säännönmukaisesti havaittu,

[36] Ks. tästä ARN:n osalta *Heuman* 1980 s. 22.
[37] Ks. *OLJ 12/1974* s. 316.

että riidattomat perintäjutut muodostavat käytännössä valtaosan niiden käsittelemistä riita-asioista.[38] Tämä voi vaikuttaa siihen, että miten juttuja ratkaisevat tuomarit suhtautuvat varsinaisiin riitaisiin asioihin. Lisäksi perintäjuttujen määrällisesti hallitseva asema voi vähentää kuluttajien halukkuutta ylipäätään tuoda riita-asiaansa tällaisessa menettelyssä ratkaistavaksi. Toisaalta on todettava, että lautakunnan ratkaisujen suositusluonteen vuoksi riidattomien perintäjuttujen käsittely siinä ei olisi elinkeinonharjoittajan näkökulmasta kovin mielekästä. Siten pelko siitä, että elinkeinonharjoittajien saatavien perintää koskevat asiat olisivat vireillepano-oikeuden rajoitusten puuttuessa käytännössä muodostaneet myös lautakunnassa valtaosan käsitellyistä asioista, oli ehkä ainakin jossain määrin aiheeton.

Tavoitteet. Riitaprosessin tehtävien täyttämiseksi sille on asetettu erilaisia tavoitteita. Keskeisimmät näistä tavoitteista ovat *prosessin varmuus, nopeus ja edullisuus*. Varmuustavoitteella tarkoitetaan pyrkimystä aineellisen oikeuden mukaiseen ratkaisuun yksittäisessä riita-asiassa.[39] Varmuustavoitteesta käytetään toisinaan myös nimitystä aineellinen oikeusvarmuus, joka on pidettävä erossa muodollisesta oikeusvarmuudesta. Jälkimmäinen tarkoittaa puolestaan ratkaisujen ennustettavuutta eli sitä, että samanlaisissa asioissa päädytään samanlaiseen ratkaisuun.[40] Muodollinen oikeusvarmuus tarkoittaa riitaprosessin osalta siten oikeuskäytännön yhtenäisyyttä, mitä voidaan kuitenkin myös pitää yhtenä prosessin tavoitteena, sillä sen avulla voidaan edistää ennen kaikkea prosessin ennaltaehkäisevän tehtävän toteutumista.

Pyrkimyksestä prosessin edullisuuteen käytetään myös nimitystä prosessiekonomian tai prosessitaloudellisuuden periaate.[41] Riitaprosessista aiheutuvia kustannuksia voidaan tarkastella sekä asianosaisten että oikeuslaitosta ylläpitävän julkisen vallan näkökulmasta. Asianosaisten näkökulmasta oikeudenkäynnistä aiheutuvia kustannuksia pidetään keskeisimpänä prosessikynnyksen korkeuteen ja siten oikeuden saatavuuteen vaikuttavana tekijänä.

Riitaprosessin keskeisimpiä tavoitteita asetettaessa on pääasiassa ajateltu oikeussuojatehtävän täyttymistä. Kuitenkin reparatiivisen ja preventiivisen tehtävän kiinteän yhteyden johdosta näiden tavoitteiden toteutuminen palvelee yhtä hyvin myös käyttäytymistä ohjaavan tehtävän täyttymistä. Mikäli prosessin tavoitteet toteutuvat vajavaisesti, heijastuu se käytännössä ennemmin tai myöhemmin myös riitaprosessin käyttäytymistä ohjaavaan vaikutukseen.

Riitaprosessissa prosessin varmuudella katsotaan olevan kiistaton etusija muihin tavoitteisiin nähden. Prosessin ensisijaisena tavoitteena on siten tuottaa ai-

---

[38] Ks. tästä esim. *Yngvesson-Hennessey* s. 228–243, *Ramsay* s. 28–30 ja *Ervine* s. 28.

[39] Ks. *Lappalainen 1995* s. 59s, *Virolainen 1995* s. 98 ja 104–110, *Jokela 1996* s. 40 ja *Klami 1992* s. 460.

[40] Ks. *Virolainen 1995* s. 98s ja 104.

[41] Ks. esim. *Virolainen 1995* s. 109s.

neellisesti korkeatasoisia ratkaisuja. Myös prosessin nopeus ja edullisuus ovat tärkeitä tavoitteita, mutta niiden edistäminen ei saa vaarantaa prosessin varmuutta.[42]

Koska kuluttajavalituslautakunnankin ensisijaisena tehtävänä on aineellisen oikeuden toteuttaminen yksittäisissä riita-asioissa sekä aineellisen oikeuden mukaisen käyttäytymisen edistäminen kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisissä suhteissa, voidaan myös KVL:n toiminnalle asettaa tavoitteiksi menettelyn varmuus, nopeus ja edullisuus. Mutta mikä on näiden kolmen tavoitteen keskinäinen prioriteetti lautakunnan osalta? Tuleeko lautakunnankin asettaa riitaprosessia koskevan perinteisen näkemyksen mukaisesti etusijalle menettelyn varmuus? Tähän kysymykseen palataan seuraavassa jaksossa, jossa ensin verrataan riitaprosessin perinteisiä varmuus-, nopeus- ja edullisuustavoitteita access to justice -tutkimuksen omiin keskeisiin peruskäsitteisiin.

1.3. LAATU, SAATAVUUS JA TEHOKKUUS

Oikeuden laatu ja saatavuus. Keskeiset käsitteet access to justice -tutkimuksessa tarkasteltaessa nimenomaan erilaisten riidanratkaisuelinten toimintaa ovat oikeuden saatavuus ja oikeuden laatu.[43] *Oikeuden saatavuudella* tai saavutettavuudella tarkoitetaan yksittäisten riita-asioiden osalta kansalaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia saada asiansa riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi. Kysymys ei ole muodollisesta, vaan tosiasiallisesta vireillepano-oikeudesta eli siitä, että kuinka korkealle eri riidanratkaisuelimien käyttökynnys käytännössä asettuu.[44] Käyttökynnyksen korkeus on yleensä riippuvainen menettelyn yksinkertaisuudesta, sen aiheuttamista kustannuksista sekä menettelyn kestosta. Tuomioistuinten käyttökynnyksestä käytetään meillä usein nimitystä prosessikynnys. *Oikeuden laadulla* puolestaan tarkoitetaan riidanratkaisuelimen tekemien ratkaisujen aineellisen oikeuden mukaisuutta.

Riitaprosessille perinteisesti asetetuilla tavoitteilla on läheinen liityntä näihin kahteen käsitteeseen. Prosessin varmuus tarkoittaa nimenomaan oikeuden laatua: oikeudellisesti korkeatasoisia tuomioita. Prosessin edullisuus asianosaisen näkökulmasta sekä nopeus liittyvät puolestaan läheisesti oikeuden saatavuuteen: siihen, minkälaiset mahdollisuudet henkilöillä on tosiasiassa saattaa oikeusriitansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

---

[42] Ks. *Jokela 1996* s. 40, *Lappalainen 1995* s. 59s ja *Virolainen 1995* s. 98.

[43] Ks. tästä esim. *Cappelletti-Garth* 1978 s. 6.

[44] Toisinaan oikeuden tai oikeusturvan saatavuudella näkee tarkoitettavan kuitenkin pelkästään muodollista vireillepano-oikeutta. Ks. *Mäenpää 2001* s. 370–381 ja *Sorto* s. 12–14. Vaikka muodollinen vireillepano-oikeus onkin edellytys sille, että oikeuden saatavuutta jonkin riidanratkaisuelimen osalta kannattaa ylipäätään pyrkiä selvittämään, ovat muodollinen ja tosiasiallinen vireillepano-oikeus kuitenkin kaksi aivan eri asiaa ja ne onkin syytä pitää toisistaan selvästi erillään.

Kuten edellä todettiin, meillä on prosessioikeudessa asetettu varmuustavoite perinteisesti selvästi nopeus- ja edullisuustavoitteiden edelle. Siten käytettäessä käsiteparia oikeuden laatu ja saatavuus, voidaan todeta, että *oikeuden laatu on riitaprosessissa perinteisesti asetettu meillä selvästi oikeuden saatavuuden edelle.* Tämä näkyy hyvin sekä prosessioikeudellisessa tutkimuksessa että riita-asiain oikeudenkäyntiä koskevissa uudistuksissa. Niissä on kiinnitetty ainakin toistaiseksi melko vähän huomiota siihen, miten sääntely ja erilaiset uudistukset vaikuttavat erityisesti oikeudenkäynnin asianosaisille aiheuttamiin kustannuksiin. Erityisen hyvin tämä näkyy viime vuosikymmenellä toteutetuista riita-asioiden käsittelyä ali- ja hovioikeuksissa koskeneista menettelyuudistuksista, joissa huomio oli lähes yksinomaan pyrkimyksissä oikeuden laadun parantamiseen.

Oikeuden saatavuuden jääminen oikeuden laadun varjoon ei ole kuitenkaan suinkaan pelkästään kotimainen ilmiö, vaan useimpien muidenkin maiden oikeusjärjestysten osalta voidaan tehdä samantyyppisiä havaintoja siitä, että oikeuslaitosta kehitettäessä on usein kiinnitetty huomiota lähes yksinomaan oikeuden laatuun oikeuden saatavuuteen vaikuttavien seikkojen jäädessä huomattavasti vähäisemmälle huomiolle. Tämä on puolestaan johtanut prosessikynnyksen nousuun.[45]

Access to justice -tutkimussuuntauksessa pääpaino yksittäisten riita-asioiden osalta on puolestaan oikeuden saatavuudessa: minkälaiset tosiasialliset mahdollisuudet tavallisilla kansalaisilla on saada riita-asiansa jonkin ulkopuolisen riidanratkaisuelimen ratkaistavaksi sekä millä eri tavoin riidanratkaisuelinten tosiasiallista käyttökynnystä voitaisiin alentaa. Sen kritiikin kohteena on usein ollut perinteinen riitaprosessi, joka korkean prosessikynnyksen vuoksi vaikeuttaa ainakin yksityishenkilöiden mahdollisuuksia toteuttaa oikeuksiaan. Tämä kritiikki ei kuitenkaan tarkoita sitä, että access to justice -tutkimussuuntaus asettaisi kyseenalaiseksi oikeuden laadun tärkeyden. Sen keskeisenä perusväittämänä voidaan kuitenkin pitää sitä, että *ilman oikeuden saatavuuden riittävää huomioimista oikeuden laadulla ei ole suurtakaan merkitystä, sillä siitä nauttiminen jää käytännössä harvojen etuoikeudeksi.* Toisin sanoen oikeuden korkeallakaan laadulla ei ole kansalaisille merkitystä, mikäli riidanratkaisuelinten tosiasiallinen käyttö estyy käyttökynnyksen liiallisen korkeuden vuoksi.

Miten access to justice -näkökulma sitten vaikuttaa perinteiseen tapaan priorisoida keskenään oikeuden laatuun ja saatavuuteen liittyvät tavoitteet? Kääntääkö se päälaelleen perinteisen prioriteettijärjestysten siten, että oikeuden saatavuus tulee oikeuden laatua tärkeämmäksi?[46] Ensinnäkin on todettava, että

---

[45] Ks. tästä esim. *Zuckerman* s. 9–42.

[46] Ks. myös *Virolainen 1995* s. 100–103. Hän tarkastelee access to justice -kysymyksiä prosessin tavoitteita koskevan tarkastelun yhteydessä ottamatta kuitenkaan sen tarkemmin kantaa siihen, miten access to justice -kysymysten painottaminen vaikuttaa prosessin tavoitteiden perinteiseen keskinäiseen suhteeseen.

oikeuden saatavuutta ja laatua vertailtaessa kysymys on itse asiassa pitkälti yhteismitattomista tavoitteista, jotka kohdistuvat prosessin eri vaiheisiin. Oikeuden saatavuus kohdistuu nimenomaan oikeudenkäynnin vireille saattamisen tosiasiallisiin edellytyksiin, kun taas oikeuden laadussa on kysymys tuomion sisällöstä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Toiseksi oikeuden saatavuus ja laatu liittyvät toisiinsa vieläkin kiinteämmin kuin riitaprosessin reparatiivinen ja preventiivinen tehtävä. Oikeuden saatavuus on edellytys sille, että oikeuden laadulla olisi mitään merkitystä, mutta toisaalta oikeuden saatavuudellakaan ei ole merkitystä, mikäli oikeuden laatu jää puolestaan heikoksi.

Sen vuoksi *oikeuslaitosta kehitettäessä huomiota on kiinnitettävä yhtä lailla sekä oikeuden laatuun että sen saatavuuteen.* Access to justice -tutkimussuuntauksen perinteistä riitaprosessia kohtaan suuntaaman kritiikin sanoma prosessin tavoitteiden osalta voidaan mielestäni kiteyttää toteamukseksi, jonka mukaan näiden tavoitteiden keskinäinen priorisointi ei ole mahdollista tai ainakaan mielekästä, sillä ne ovat itse asiassa yhtä tärkeitä. Kansalaisten oikeuksien toteutuminen edellyttää käytännössä yhtäläisen huomion kiinnittämistä niihin molempiin. Kun oikeuden laadun edistämisellä voi olla haitallisia vaikutuksia oikeuden saatavuuden kannalta ja päinvastoin, asettaa vaatimus molempien tavoitteiden samanaikaisesta huomioimisesta riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyä koskevia säännöksiä laativan lainvalmistelijan sangen haasteellisen ja vaikean tehtävän eteen.

Oikeuden laadun ja saatavuuden kehittämispyrkimyksillä on käytännössä läheinen yhteys toisiinsa. Usein nimenomaan pyrkimys oikeuden laadun parantamiseen nostaa riidanratkaisuelimen käyttökynnystä ja siten samalla heikentää oikeuden saatavuutta. Tältä osin voidaan mainita hyvinä esimerkkeinä meillä viime vuosikymmenellä toteutetut, alioikeuksia ja hovioikeuksia koskeneet menettelyuudistukset. Poissuljettua ei kuitenkaan ole myöskään se, että oikeuden saatavuuden parantamispyrkimykset johtavat puolestaan oikeuden laadun heikkenemiseen. Tästä syystä ei pidä unohtaa myöskään kiinnittää huomiota esimerkiksi vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyiden tuottamien ratkaisujen oikeudelliseen laatutasoon.

Mielestäni kuluttajavalituslautakunnan osalta tilanne on samanlainen kuin tarkasteltaessa riitaprosessia access to justice -näkökulmasta. Oikeuden saatavuuden ja laadun keskinäinen priorisointi ei ole siten mielekästä niiden kiinteästä vuorovaikutussuhteesta johtuen, sillä kumpikin menettää merkitystään, mikäli toinen toteutuu heikosti. Lautakuntamenettelyssäkin tulee siten pyrkiä edistämään yhtä lailla oikeuden saatavuuden kuin sen laadunkin toteutumista. Mikäli oikeuden saatavuutta pyritään edistämään oikeuden laadun kustannuksella, johtaa se lautakuntamenettelyn muodostumiseen oikeudellisesti heikkolaatuisia ratkaisuja tuottavaksi summaariseksi menettelyksi. Tämä taas olisi selvästi vastoin lautakunnalla olevaa tehtävää edistää aineellisen oikeuden toteutumista. Siten myös lautakunnan toimintaa kehitettäessä on etsittävä rat-

kaisuja, jotka täyttävät sekä oikeuden saatavuuden ja laadun asettamat vaatimukset.

Riitaprosessin osalta on katsottu, että intressiltään vähäisissä jutuissa voidaan varmuustavoitteen prioriteetista poiketa muiden tavoitteiden hyväksi.[47] Riitaprosessin osalta tällainen näkemys voi olla perusteltu asianosaiskulujen ollessa käytännössä aivan toista luokkaa kuin lautakuntamenettelyssä. Lautakuntamenettelyn osalta en sen sijaan olisi valmis katsomaan, että oikeuden laadun merkitys voitaisiin sivuuttaa kuluttajariidoissa, joissa intressi olisi vain esimerkiksi alle sata euroa. Keskeinen perustelu poikkeamismahdollisuutta vastaan on mielestäni lautakunnan preventiivinen tehtävä, joka edellyttää oikeuden laadun huomioimista kaikissa lautakunnan käsittelemissä riita-asioissa.

Esitöiden mukaan lautakunnan tulee pyrkiä käsittelemään kuluttajariitoja joustavasti, muotovapaata ja yksinkertaista menettelyä käyttäen. Lisäksi lautakunnan tulee pyrkiä edistämään sen käsiteltävänä olevien riitojen päättymistä sovintoratkaisuun asianosaisten kesken.[48] Näiden osalta ei mielestäni kuitenkaan ole kysymys menettelyn varmuus-, nopeus- ja edullisuustavoitteisiin rinnastettavissa olevista menettelyn varsinaisista tavoitteista, vaan ainoastaan keinoista, joilla näiden tavoitteiden toteutumista pyritään edistämään.

Riidanratkaisun tehokkuus. Riidanratkaisujärjestelmiä kehitettäessä tulee siten pyrkiä sekä oikeuden saatavuuden että sen laadun parantamiseen. Kolmas tavoite, jolla on myös käytännön merkitystä, on *riidanratkaisujärjestelmien tehokkuus* eli julkisen vallan pyrkimys kontrolloida erilaisten julkisten riidanratkaisujärjestelmien ylläpitämisestä aiheutuvia kustannuksia.[49] Pyrkimykset erilaisten julkisten palveluiden ylläpitämisestä aiheutuvien menojen aiempaa tarkempaan kontrollointiin ovat lisänneet selvästi myös julkisen vallan kiinnostusta siihen, mitä riitojen ratkaiseminen julkiselle vallalle maksaa. Julkinen valta pyrkii tehostamaan riitojen ratkaisemista siten, että riidanratkaisuelimet pystyisivät ratkaisemaan niitä aiempaa edullisemmin ja riidanratkaisujärjestelmän kokonaiskulujen kasvua voitaisiin näin rajoittaa. Perinteistä prosessioikeudellista käsitteistöä hyödyntäen kysymys on siten prosessin edullisuustavoitteen edistämisestä, tosin nyt nimenomaan julkisen vallan näkökulmasta katsottuna. Keskeinen kriteeri riidanratkaisujärjestelmien tehokkuutta arvioitaessa ovat niistä aiheutuvien kokonaiskustannusten lisäksi yksittäisten riitojen käsittelemisestä aiheutuvat yksikkökustannukset: mitä yksittäisen riidan käsitteleminen ja ratkaiseminen maksaa valtiolle. Tehokkuustavoitteen näkökulmasta merkitystä on myös vuotuisissa yksikkökustannuksissa tapahtuvilla muutoksil-

---

[47] Ks. *Virolainen 1995* s. 110.

[48] Ks. *HE 8/77* s. 70.

[49] Vrt. *Virolainen 1995* s. 98 ja 108, joka käyttää tehokkuutta nopeustavoitteen synonyyminä riitaprosessin tavoitteita tarkastellessaan. Usein käsittelyn nopeutuminen vähentää kustannuksia, mutta tehokkuuteen liittyvät kuitenkin myös monet muut kustannuksiin vaikuttavat tekijät.

la eli sillä kasvavatko vai vähentyvätkö yksittäisten riita-asioiden ratkaisemiseen käytettävät keskimääräiset vuotuiset kustannukset.

Pyrkimykset tehokkuuden lisäämiseen voivat kuitenkin johtaa ristiriitaan oikeuden laadun kanssa. Vaikka prosessin varmuus- ja tehokkuustavoitteiden välistä suhdetta ei yleensä olekaan kirjallisuudessa käsitelty pitkälti jälkimmäisen tavoitteen tuoreudesta johtuen, näyttäisi siltä, että perinteisestä näkökulmasta katsottuna varmuustavoite on aina ensisijainen. Riitaprosessia voi siten perinteisen käsityksen mukaan tehostaa ainoastaan siltä osin kuin se on mahdollista vaarantamatta varmuustavoitteen toteutumista. Sen sijaan kysymys siitä, mikä tulee olemaan varmuus- ja tehokkuustavoitteen välinen tosiasiallinen prioriteetti suomalaista prosessioikeudellista lainsäädäntöä koskevassa lainvalmistelussa tulevina vuosikymmeninä jää arvailujen varaan. Eräissä maissa on jo toteutettu prosessiuudistuksia, joiden keskeisenä tavoitteena on ollut oikeudenkäynneistä julkiselle vallalle aiheutuvien kustannusten vähentäminen.[50]

Toisinaan tehokkuuden lisääntyminen voi kuitenkin päinvastoin parantaa oikeuden laatua. Esimerkiksi ennen vuoden 1993 alioikeusuudistusta oli tyypillistä, että pääkäsittelyyn saakka eteni runsaasti täysin riidattomia velkomista koskevia asioita. Nyt ne voidaan ratkaista kirjallisessa valmistelussa, minkä seurauksena tuomarit voivat keskittyä sellaisten asioiden ratkaisemiseen, joissa asianosaisten kesken vallitsee todellinen erimielisyystilanne. Tällä on varmasti vaikutusta myös näissä asioissa tehtyjen ratkaisujen laatutasoon.

Myös pyrkimykset tehokkuuden lisäämiseen ja oikeuden saatavuuden parantamiseen ovat kiinteässä vuorovaikutussuhteessa toisiinsa. Keinot, joiden avulla näihin tavoitteisiin pyritään, ovat usein keskenään selvästi ristiriidassa. Tehokkuusnäkökulmasta olisi esimerkiksi pyrittävä hillitsemään julkisesta oikeusavusta yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia, kun taas saatavuusnäkökulmasta julkinen oikeusapu on keskeinen edellytys pyrittäessä alentamaan prosessikynnystä. Julkisen oikeusavun kehittämispyrkimyksissä törmätään siten varsin helposti näiden kahden näkökulman väliseen jännitteeseen.

Toisinaan saatavuus- ja tehokkuustavoitteiden toteuttamisessa käytettävät keinot voivat kuitenkin olla keskenään yhteen sovitettavissa tavoitteiden erilaisuudesta huolimatta. Esimerkiksi tuomioistuinten keskimääräisten käsittelyaikojen lyhentäminen laskee yleensä myös yksikkökustannuksia, minkä lisäksi se samalla parantaa myös oikeuden saatavuutta prosessikynnystä laskemalla. Toinen hyvä esimerkki siitä, että pyrkimykset oikeuden tehokkuuden ja saatavuuden edistämiseen eivät ole välttämättä keskenään ristiriidassa, on vaihtoehtoisten riidanratkaisumenetelmien kehittäminen. Vaihtoehtoinen riidanratkaisu tulee nimittäin säännönmukaisesti normaalia tuomioistuinkäsittelyä edullisemmaksi sekä julkisen vallan että riidan osapuolten näkökulmasta. Siten näitä

[50] Ks. esim. *Leppänen 1999* s. 21s, *Storskrubb* s. 391–407 ja *Uecker* s. 357–363.

riidanratkaisuelimiä kehittämällä voidaan samanaikaisesti parantaa sekä oikeuden saatavuutta että alentaa riidanratkaisusta yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia. Tällöin tietysti lähtökohtana on ajatus, jonka mukaan kaikille oikeutetuille vaateille tulee olla yhteiskunnassa jokin oikeussuojatie käytettävissä. Sen sijaan mikäli hyväksytään tilanne, jossa useat kansalaiset eivät koskaan pääse oikeuksiinsa prosessikynnyksen korkeudesta ja vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten puuttumisesta johtuen, ei ADR:n kehittäminen ole luonnollisestikaan taloudellisesti mielekästä.

1.4. TUTKIMUSTEHTÄVÄT

Koska kuluttajavalituslautakunnan perustamisen tarkoituksena oli nimenomaan pyrkiä edistämään kuluttajien oikeuksien toteutumista yksittäisissä sopimussuhteissa, on varsin luontevaa asettaa lautakunnan osalta tutkimustehtäväksi ensinnäkin sen selvittäminen, *kuinka hyvin lautakunta on onnistunut sille asetetussa pyrkimyksessä edistää kuluttajien yksilöllisten oikeuksien toteutumista.* Kuten edellisessä jaksossa korostettiin, oikeuksien toteutumisen edistäminen edellyttää huomion kiinnittämistä sekä oikeuden saatavuuteen että sen laatuun. Vaikka lautakunnan perustamisen taustalla olikin nimenomaan ajatus oikeuden saatavuuden parantamisesta, ei senkään osalta oikeuden saatavuutta voida siten asettaa oikeuden laadun edelle. Myös vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyiden osalta on tärkeätä kiinnittää huomiota oikeuden laatuun. Sen vuoksi tässä tutkimuksessa on lautakunnan osalta tarkastelun kohteena sekä oikeuden laatu että sen saatavuuden toteutuminen lautakunnan toiminnassa.

Nykytilanteen arvioimisen lisäksi pyritään toiseksi myös selvittämään, *millä eri keinoin lautakunnan mahdollisuuksia edistää kuluttajien oikeuksien toteutumista voitaisiin parantaa.* Tämän jälkimmäisen kysymyksen tekee erityisen ajankohtaiseksi se, että kuluttajavalituslautakuntaa koskevaa sääntelyä ollaan parhaillaan uudistamassa. Kuluttajariitatyöryhmä jätti mietintönsä syyskuussa 2002 ja teki siinä useita muutosehdotuksia lautakunnan toimintaa koskevaan sääntelyyn.[51] Tämän tutkimuksen tarkoituksena on osallistua lautakunnan toiminnan kehittämistä koskevaan keskusteluun lainvalmistelun ollessa parhaillaan vireillä.

Oikeuden laadun toteutumisen osalta keskeisen metodologisen kysymyksen muodostaa se, millä eri keinoin riidanratkaisuelimen ratkaisujen oikeudellista laatutasoa voidaan ylipäätään arvioida. Riidanratkaisuelinten ratkaisujen laatutason arvioinnissa käytettävät kriteerit voidaan jakaa kahteen ryhmään: sisällöllisiin ja menettelyllisiin kriteereihin. *Sisällöllisillä kriteereillä* tarkoitan kritee-

[51] Ks. *KTM 12/2002* s. 36s ja 46–63.

reitä, joiden avulla riidanratkaisuelimen tekemien ratkaisujen oikeudellista laatutasoa pyritään arvioimaan sen perusteella, ovatko ratkaisut sisällöllisesti aineellisen oikeuden mukaisia. Perinteistä prosessioikeudellista terminologiaa käytettäessä kysymys on siten oikeussuojatehtävän toteutumisesta käytännössä. Kun oikeustieteessä vallitsevan käsityksen mukaan oikeudelliseen tulkintakysymykseen ei kuitenkaan ole olemassa aina yhtä ja oikeata vastausta, niin ongelmana sisällöllisiä kriteereitä käytettäessä on se, mistä löydetään riittävän täsmällinen ja luotettava vertailukohta, johon riidanratkaisuelimen ratkaisujen sisältöä voidaan niiden laatutason arvioimiseksi verrata.

Riitojen ratkaisemisessa noudatettavan menettelyn tarkoituksena on edesauttaa aineellisen oikeuden toteutumista yksittäisissä ratkaisuissa. Tämä tarjoaa mahdollisuuden pyrkiä selvittämään riidanratkaisuelimen tekemien ratkaisujen oikeudellisesta laatutasoa välillisesti arvioimalla käytettävissä olevien menettelytapojen avulla, minkälaiset mahdollisuudet riidanratkaisuelimellä on ylipäätään tehdä oikeudellisesti laadukkaita ratkaisuja. Näistä laadun arviointikriteereistä voidaan käyttää nimitystä *menettelylliset kriteerit*. Menettelyllisiä kriteereitä käytettäessä keskeisimpiä kysymyksiä ovat se, minkälaiset mahdollisuudet riidanratkaisuelimellä on hankkia mahdollisimman monipuolista ja kattavaa aineistoa asian ratkaisun kannalta keskeisistä tosiasiakysymyksistä sekä se, kuinka hyvät edellytykset riidanratkaisuelimellä on tehdä asiassa aineellisesti oikea ratkaisu kerätyn aineiston perusteella.

Menettelyllisiä kriteereitä käytettäessä tarkastelun kohteena voi ensinnäkin olla se, miten aineiston hankinta ja asian ratkaiseminen tapahtuu riidanratkaisuelintä koskevien sääntöjen ja periaatteiden perusteella. Tällöin tarkastelun kohteena ovat *säännöstason* menettelylliset kriteerit. Toiseksi tarkastelun kohteena voi kuitenkin olla myös se, miten riidanratkaisuelin käytännössä hyödyntää säännöstason sille tarjoamia keinoja riita-asian ratkaisussa tarvittavan aineiston hankkimiseksi ja laadukkaan ratkaisun tekemiseksi. Näistä voidaan puolestaan käyttää nimitystä *käytäntötason* menettelylliset kriteerit. Myös käytäntötason tarkastelua säännöstason lisäksi puoltaa se, että menettelytapoja koskevilla säännöillä ja periaatteilla ei ole kovinkaan paljon merkitystä, jos niitä noudatetaan käytännössä heikosti.

Tässä tutkimuksessa KVL:n ratkaisujen oikeudellista laatutasoa pyritään arvioimaan lähes yksinomaan menettelyllisten kriteerien avulla eli tarkastelemalla sitä, *kuinka hyvät mahdollisuudet lautakunnalla on ylipäätään tehdä oikeudellisesti laadukkaita ratkaisuja*. Tämän vuoksi tarkastelun kohteena ovat jaksossa II.2 toiminnan oikeudelliset lähtökohdat, jaksossa II.4 tosiseikkojen selvittäminen sekä jaksossa II.6 asioiden ratkaiseminen lautakunnassa. Erityisesti kahdessa viimeksi mainitussa jaksossa keskeisiä kysymyksiä ovat, minkälaiset mahdollisuudet lautakunnalla on hankkia ja vastaanottaa riidanalaisia tosiseikkoja koskevia todisteita sekä tehdä oikeudellisesti laadukkaita ratkaisuja. Monilta osin pyritään nykytilanteen selvittämisen lisäksi esittämään

myös näkemyksiä siitä, millä eri keinoin lautakunnan toimintaa voitaisiin kehittää.

Lisäksi jaksossa II.5 tarkastellaan kuluttajariitojen sovittelua lautakunnassa. Tämä johtuu siitä, että lautakunnalla on myös velvollisuus pyrkiä edistämään sovintoratkaisujen syntymistä käsittelemissään riita-asioissa. Sovittelu lautakunnassa tarjoaakin varsin mielenkiintoisen esimerkin oikeuden laadun, saatavuuden ja riidanratkaisun tehokkuuden välisestä jännitteestä. Sovintoratkaisu on usein myös asianosaisten omassa intressissä, sillä se nopeuttaa asian ratkaisua ja vähentää riitelystä asianosaisille ja julkiselle vallalle aiheutuvia kustannuksia. Toisaalta sovintoratkaisu ei välttämättä ole aina aineellisen oikeuden mukainen. Vuoden 1993 alioikeuksien menettelyuudistuksen eräänä tavoitteena oli, että tuomioistuimet ryhtyisivät harjoittamaan aktiivista sovittelua käsittelemissään riita-asioissa.[52] Tuomioistuinsovittelu onkin tällä hetkellä erittäin ajankohtainen aihe, mikä ei myöskään voi olla heijastumatta lautakuntatyyppisiä riidanratkaisuelimiä koskevaan tutkimukseen.

Oikeuden saatavuuden toteutumista arvioidaan puolestaan III luvussa kolmen eri kriteerin avulla. Oikeuden saatavuuden kannalta keskeisiä seikkoja lautakunnankin osalta ovat *käsittelyn kesto* ja siitä asianosaisille aiheutuvat *kustannukset*. Näitä tarkastellaan jaksoissa III.1. ja III.2. Jaksossa III.1.2. tarkastellaan kuitenkin myös lautakuntamenettelylle asetetun edullisuustavoitteen toteutumista julkisen vallan näkökulmasta. Samassa yhteydessä pyritään myös vertaamaan lautakuntamenettelyn kustannustehokkuutta suhteessa riitaprosessiin ja kunnallisten kuluttajaneuvojien toimesta tapahtuvaan sovittelumenettelyyn.

Koska KVL:n ratkaisut ovat oikeudelliselta luonteeltaan pelkästään suosituksia, tarjoaa se oikeuden saatavuuden toteutumisen arvioimiselle myös kolmannen varsin luontevan kriteerin: lautakunnan *hyvityssuositusten noudattamisasteen* eli sen kuinka hyvin elinkeinonharjoittajat käytännössä noudattavat kuluttajille myönteisiä hyvityssuosituksia. Oikeuden laadun ja saatavuuden välinen läheinen kytkentä näkyy hyvin myös tämän kysymyksen osalta. Lautakunnan ratkaisujen korkeallakaan laatutasolla ei ole käytännössä kovin suurta merkitystä, jos suositusten noudattamisaste jää keskimäärin tai joidenkin tiettyjen hyödykeryhmien osalta kovin alhaiseksi.

Alhainen noudattamisaste vaikuttaa oikeuden saatavuuteen myös sitä kautta, että se vähitellen nostaa lautakunnan palveluiden tosiasiallista käyttökynnystä. Kuluttajien halukkuus kääntyä lautakunnan puoleen edes ilmeisen oikeutettujen vaatimusten kanssa heikkenee, mikäli hyvityssuosituksen noudattaminen on kaikesta vaivannäöstä huolimatta enemmän tai vähemmän epävarmaa. Noudattamisasteen korkeutta voidaan pitää myös keskeisenä suositusmenettelyn

[52] Ks. *HE 15/1990* s. 29.

avulla riitoja ratkaisevan elimen toiminnan legitimiteetin kannalta ja se auttaa myös arvioimaan, kuinka hyvin suositusmenettely ylipäätään soveltuu eri tyyppisten kuluttajariitojen ratkaisemiseen. Mikäli noudattamisaste jää alhaiseksi, kyseenalaistaa se legitimiteetin ja suositusmenettelyn soveltuvuuden. Lautakunnan hyvityssuositusten noudattamisastetta tarkastellaankin jaksossa III.3.

Tietysti on ajateltavissa, että noudattamisaste heijastaisi myös ratkaisujen laatutasoa ja sitä sen vuoksi voitaisiin käyttää myös yhtenä oikeuden laadun toteutumisen arviointikriteerinä.[53] Tätä kriteeriä käytettäessä oikeuden laatutasoa arvioitaisiin kuitenkin varsin subjektiivisesta näkökulmasta eli yksinomaan sen perusteella, pitääkö elinkeinonharjoittaja itseään koskevaa ratkaisusuositusta perusteltuna ja sisällöltään oikeana. Asianosaisten näkemykset ratkaisujen oikeudellisesta laatutasosta korreloivat kuitenkin usein sen kanssa, kuinka hyvin ne sisällöltään vastaavat asianosaisen omaa näkemystä siitä, kuinka asia olisi tullut ratkaista. Lisäksi ratkaisusuositusten noudattamiseen vaikuttaa käytännössä myös moni muu asia kuin pelkästään elinkeinonharjoittajan käsitys ratkaisun oikeellisuudesta. Siten ratkaisusuositusten noudattamisaste ei ole kovinkaan luotettava kriteeri arvioitaessa ratkaisujen oikeudellista laatutasoa, eikä välttämättä edes pyrittäessä arvioimaan elinkeinoharjoittajien tätä koskevia käsityksiä.

Myös lautakunnan toimivaltaa käsittelevä jakso II.2. kytkeytyy tavallaan oikeuden saatavuutta koskevaan problematiikkaan. Toimivallan laajuuden perusteella määräytyy se, voiko kuluttaja ylipäätään saattaa riita-asiansa lautakunnan ratkaistavaksi. Erityistä huomiota tässä jaksossa kiinnitetään lautakunnan toimivaltaan kansainvälisissä kuluttajariidoissa. Kansainvälisten kuluttajasopimusten lisääntyessä on ilmeistä, että myös kansainvälisten kuluttajariitojen määrä tulee tulevaisuudessa selvästi kasvamaan.

Tutkimuksen IV luvussa tarkastellaan erilaisia keinoja lautakunnan hyvityssuositusten noudattamisen varmistamiseksi. Nämäkin kysymykset liittyvät oikeuden saatavuuteen. Tarkastelun kohteena on kaksi vaihtoehtoista keinoa edistää ratkaisusuositusten noudattamista. Jaksossa IV.1 tarkastellaan julkisuuspelotetta, erityisesti sen käytön lainmukaisuutta ja tehokkuutta. Toiseksi jaksossa IV.2 tarkastellaan lautakunnan ratkaisujen muuttamista täytäntöönpanokelpoisiksi. Tältä osin tarkastellaan ensin erilaisia vaihtoehtoja, joiden avulla ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus voitaisiin toteuttaa. Erityisen huomion kohteena on kysymys siitä, mitä mahdollisia vaatimuksia ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus asettaisi lautakuntaa koskevalle sääntelylle.

Kuten edellä todettiin, lautakunnalla voidaan riitaprosessin tavoin katsoa olevan myös käyttäytymistä ohjaava eli preventiivinen tehtävä. Tämä merkitsee sitä, että lautakunnan tulee toiminnallaan pyrkiä siihen, että kuluttajien ja

[53] Ks. tästä *KTM 26/2001* s. 28.

elinkeinonharjoittajien välinen kanssakäyminen ei yleensä johda riitatilanteisiin ja että syntyvät riidat ratkeavat sovintoteitse jo reklamaatiovaiheessa ilman, että asiaa tarvitsee tuoda lainkaan lautakunnan käsiteltäväksi. Sen arvioiminen, kuinka hyvin lautakunta on käytännössä onnistunut preventiivisessä tehtävässään, on kuitenkin hyvin vaikeata. Koska preventiivisen ja reparatiivisen tehtävän välillä vallitsee käytännössä varsin läheinen yhteys, voidaan oikeuden laadun ja saatavuuden toteutumisen perusteella vetää ainakin jonkinlaisia johtopäätöksiä myös lautakunnan preventiivisen tehtävän toteutumisesta. Lautakunnan ratkaisujen oikeudellinen laatutaso sekä lautakunnan palveluiden saatavuus on usein myös indisio siitä, miten sen preventiivinen tehtävä käytännössä toteutuu.

Vaikka tämä tutkimus sinänsä rajataankin koskemaan vain sitä, miten kuluttajavalituslautakunta on toiminnallaan onnistunut edistämään kuluttajien yksilöllisten oikeuksien toteutumista sekä miten sen toimintaa voitaisiin tässä suhteessa edelleen kehittää, on tutkimustuloksilla toivoakseni käyttöarvoa myös pohdittaessa lautakuntatyyppisten riidanratkaisumenetelmien kehittämistä myös muissa vastaavan tyyppisissä riita-asioissa. Kuten edellä todettiin, kuluttajavalituslautakunnan lisäksi meillä toimii jo nykyisin varsin paljon erilaisia lautakuntatyyppisiä riidanratkaisuelimiä. Taloudellisen prosessikynnyksen korkeuden vuoksi on ilmeistä, että kiinnostus tämän tyyppisten vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten perustamiseen ja kehittämiseen tulee säilymään myös jatkossa. Kuluttajavalituslautakunnan toimintaa koskevan tutkimuksen tuloksilla voi tällöin olla paljonkin annettavaa, erityisesti silloin kun on kysymys lautakuntatyyppisten riidanratkaisuelinten kehittämisestä aloilla, joilla nimenomaan yksityishenkilöillä on vaikeuksia oikeuksiensa toteuttamisessa joko kuluttajan, vuokralaisen, työntekijän tai piensijoittajan roolissa.

1.5. TUTKIMUSMENETELMÄT

Tutkimustehtäviin vastaaminen edellyttää tässä tutkimuksessa kovin erilaisten tutkimusmenetelmien käyttämistä. Ensinnäkin tutkimuksessa hyödynnetään lainopin tutkimusmenetelmiä. *Lainopillisen tutkimuksen* tehtävänä on oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta.[54] Tässä tutkimuksessa lainopin tutkimusmenetelmiä käytetään erityisesti kuluttajariitojen ratkaisemista lautakunnassa käsittelevässä toisessa luvussa. Kuten jäljempänä havaitaan, lautakuntamenettelyä koskeva sääntely on varsin vähäistä erityisesti riita-asioiden valmisteluvaiheen osalta. Keskeiseksi lainopilliseksi ongelmaksi muodostuukin monien valmisteluun liittyvien kysymysten osalta se, mitkä ovat lautakunnan toiminta-

[54] Ks. tästä esim. *Aarnio 1989* s. 47s.

mahdollisuuksien oikeudelliset raamit. Tulkinta-apua pyritään tältä osin hakemaan erityisesti lautakuntaa koskevista tehtävistä ja tavoitteista sekä yleisistä menettelyperiaatteista.

Lainsäädännön vaikutusten selvittäminen sekä kehittämisvaihtoehtojen kartoittaminen edellyttää säännönmukaisesti lähtökohdan eli voimassaolevan sääntelyn sisällön selvittämistä. Siten lainopillista tutkimusta ei voida sivuuttaa sellaisessakaan tutkimuksessa, jonka pääpaino on selkeästi muualla kuin lainopillisessa tarkastelussa. Tutkimuksen lainopillinen osa muodostaa tällöin sen perustan, jonka varassa muu osa tutkimusta lepää.

Toiseksi tutkimuksessa hyödynnetään oikeussosiologisia tutkimusmenetelmiä. *Oikeussosiologinen tutkimus* tutkii oikeuden ja yhteiskunnan välistä vuorovaikutussuhdetta. Se voidaan jakaa melko karkeasti kahteen osaan: toisaalta tutkimukseen, jonka tavoitteena on selvittää yhteiskunnan vaikutusta oikeussääntöjen muotoutumiseen ja toisaalta puolestaan tutkimukseen, joka pyrkii selvittämään oikeussääntöjen vaikutusta yhteiskuntaan. Näistä edellisestä on käytetty nimitystä geneettinen ja jälkimmäisestä puolestaan nimitystä operationaalinen oikeussosiologia.[55] Operationaalisella oikeussosiologialla on läheinen yhteys oikeudelliseen implementaatio- ja evaluaatiotutkimukseen, josta voidaan myös käyttää havainnollisempaa nimitystä lainsäädännön vaikutusten tutkimus. Itse käytän mieluiten termiä *oikeudellinen vaikutustutkimus*. Sillä tarkoitan oikeustutkimusta, joka tutkii oikeussäännösten tai laajempien oikeudellisten säädöskokonaisuuksien tosiasiallisia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Oikeudellinen vaikutustutkimus on Suomessa kriminologiaa lukuun ottamatta varsin tuore osa oikeussosiologista tutkimusta.[56]

Oikeudellinen vaikutustutkimus edellyttää usein erilaisten empiiristen tutkimusaineistojen keräämistä ja analysointia. Tutkija voi hyödyntää jo valmiita aineistoja tai itse kerätä aineistoa tärkeiksi katsomistaan kysymyksistä. Kerätyn empiirisen aineiston analysointi tapahtuu usein tilastollisten tutkimusmenetelmien avulle. Oikeudelliselle vaikutustutkimukselle onkin tyypillistä nimenomaan kvantitatiivisten tutkimusmenetelmien käyttö erotuksena lainopillisesta tutkimuksesta, jonka menetelmät ovat yleensä kvalitatiivisia. Oikeudellisen vaikutustutkimuksen tiedonintressin täyttävät usein varsin yksinkertaiset tilastolliset menetelmät, kuten yksittäiset prosenttiosuudet, suorat jakaumat tai kahden eri muuttujan keskinäinen ristiintaulukointi. Lisäksi empiirisen tiedon kerääminen ei aina ole edes tarpeen, jotta voitaisiin esittää melko luotettavia käsityksiä lainsäädännön vaikutuksista. Niinpä esimerkiksi oikeudenkäyntikustannusten voimakkaan nousun voidaan päätellä nostavan prosessikynnystä nii-

---

[55] Ks. *Dahlberg-Larsen* s. 24–32.

[56] Tämä ilmenee hyvin, kun tarkastelee meillä julkaistuja oikeussosiologiaa koskevia yleisesityksiä. Ks. esim. *Kyntäjä-Laitinen* sekä *Klami 1981*. Muiden pohjoismaiden osalta ks. esim. *Aubert 1981*.

den riita-asioiden osalta, joissa intressi on keskimääräistä alhaisempi ilman, että asiaa tarvitsi erityisemmin empiirisesti selvittää.

Oikeussosiologisia tutkimusmenetelmiä käytetään tässä tutkimuksessa erityisesti oikeuden saatavuuden toteutumista käsittelevässä kolmannessa luvussa. Tässä yhteydessä hyödynnetään erityisesti lautakunnan itsensä laatimia tilastoja ja muuta käytännön toimintaa kuvaavaa aineistoa. Lisäksi hyödynnetään vuonna 1981 käyttöönotettua kuluttajaviranomaisten ja kuluttajavalituslautakunnan yhteistä KUDI-tietokantaa, josta löytyy tietoja yhteensä yli 50 000 lautakunnan runsaan kahden vuosikymmenen aikana käsittelemästä kirjallisesta kuluttajariidasta.

Kolmanneksi tutkimuksessa hyödynnetään oikeuspoliittisen tutkimuksen tutkimusmenetelmiä. *Oikeuspoliittisella tutkimuksella* tarkoitetaan usein sellaista oikeudellista tutkimusta, jonka tuloksia voidaan hyödyntää lainvalmistelussa.[57] Tämä määritelmä on mielestäni kuitenkin aivan liian laaja ja siltä puuttuu erottelukyky. Käytännössä lähes kaikkea oikeudellista tutkimusta voidaan hyödyntää lainvalmistelussa, minkä vuoksi sitä voitaisiin tämän määritelmän mukaan kutsua oikeuspoliittiseksi tutkimukseksi. Määritelmä johtaa itse asiassa siihen, että oikeuspoliittinen tutkimus on oikeustutkimuksen synonyymi. Itse tarkoitan oikeuspoliittisella tutkimuksella sellaista tutkimusta, jonka kohteena ovat toisaalta lainsäädännön kehittämiselle asetettavat tavoitteet sekä toisaalta ne keinot, joiden avulla asetettuihin tavoitteisiin voidaan yrittää päästä. Tämä määritelmä vastaa pitkälle sitä, mitä monissa yhteyksissä on tarkoitettu nimityksellä *de lege ferenda -tutkimus.*[58] Pidän kuitenkin oikeuspoliittista tutkimusta myös kielellisistä syistä vierasperäistä de lege ferenda -nimitystä selkeämpänä ja parempana nimityksenä tälle melko tuoreelle oikeustutkimuksen osa-alueelle.

Oikeuspoliittisella tutkimuksella on luonnollisesti myös varsin läheinen yhteys itse oikeuspolitiikan harjoittamiseen. Se eroaa kuitenkin jälkimmäisestä siinä, että oikeuspoliittisessa tutkimuksessa tutkija pyrkii tasapuolisesti kartoittamaan ja analysoimaan kaikki tiettyä lainsäädännöllistä uudistusta tukevat ja vastustavat keskeiset argumentit ennen mahdollisen oman lainsäädäntösuosituksen antamista. Oikeuspolitiikan harjoittamisessa on puolestaan tyypillistä se, että lainsäädäntösuositusta tukeva argumentointi on valikoivaa tai puutteellista, erityisesti suositusta vastaan puhuen seikkojen osalta. Käytännössä rajanveto oikeuspoliittisen tutkimuksen ja oikeuspolitiikan harjoittamisen välillä on kuitenkin usein mahdotonta ja riippuu lukijan omista arvostuksista. Se, mikä toisen lukijan mielestä on huolellista oikeustutkimusta, voi toisen mielestä on puhdasta oikeuspolitiikan harjoittamista. Lainsäädännön kehittämistarpeiden

---

[57] Ks. *Aarnio 1983* s. 222–237 sekä *Linna* s. 5–8.
[58] Ks. esim. *Linna* s. 9 ja *Aarnio 1978* s. 55.

koko ajan kasvaessa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on kuitenkin usein peräänkuulutettu tarvetta oikeuspoliittisen tutkimuksen harjoittamiseen.[59]

Tässä tutkimuksessa oikeuspoliittisen tutkimuksen tutkimusmenetelmiä hyödynnetään pääasiassa lautakunnan ratkaisujen noudattamisasteen parantamiskeinoja käsittelevässä IV luvussa. Siinä arvioidaan kahta vaihtoehtoista keinoa edistää lautakunnan ratkaisusuositusten noudattamista.

[59] Ks. tästä esim. esineoikeudellisen tutkimuksen osalta *Koulu 1992b* s. 9.

2. Toiminnan oikeudelliset lähtökohdat

2.1. YLEISTÄ

Valmistelu- ja ratkaisuvaihe. Kuluttajariitojen käsittely lautakunnassa voidaan jakaa valmisteluvaiheeseen ja ratkaisuvaiheeseen. Valmisteluvaihe alkaa asian vireille tulosta eli kuluttajan – ja tietyissä tapauksissa myös muunkin henkilön – tekemän kirjallisen vaatimuskirjelmän saapumisesta ja päättyy esittelijän lautakunnan jaostolle tai täysistunnolle tekemään ratkaisuehdotukseen, ellei asian käsittely pääty jo sitä ennen esimerkiksi sovintoon. Ratkaisuvaiheessa lautakunta puolestaan ratkaisee asian siihen mennessä kertyneen aineiston perusteella. Lautakunnassa vireillä olevassa asiassa annettua ratkaisua kutsutaan KVLL ja KVLA:ssa päätökseksi.

Laissa ei ole asetettu mitään muotovaatimuksia sille, miten kuluttajan tulee saattaa asia lautakunnassa vireille. KVLL 6 §:ssä asetetaan ainoastaan vaatimus, jonka mukaan kuluttajan kirjallisesti vireille panemiin asioihin on annettava kirjallinen päätös. Käytännössä lautakunta on kuitenkin aina edellyttänyt, että asia saatetaan vireille kirjallisesti. Tätä vaatimusta voidaan perustella ensinnäkin sillä, että *lautakuntamenettely on käytännössä kokonaisuudessaan kirjallista*. Sen vuoksi kuluttajan vaatimukset perusteluineen jouduttaisiin joka tapauksessa muuttamaan kirjalliseen muotoon jossain vaiheessa käsittelyä. On parempi, että sen tekee kuluttaja itse kuin joku lautakunnan henkilökuntaan kuuluva. Toiseksi vaatimus kirjallisesta muodosta nostaa tarkoituksellisesti lautakunnan käyttökynnystä karsien pois ne asiat, joissa kuluttaja ei ole riittävästi miettinyt, haluaako hän tosiaan, että lautakuntaa ryhtyy käsittelemään asiaa.

Kirjallisen muotovaatimuksen aiheuttamaa käyttökynnyksen nousua on kuitenkin alennettu ratkaisevasti laatimalla lomakkeita kulutustavaraa ja -palveluita koskevia riitoja varten sekä erikseen vielä omia lomakkeita sellaisia hyödykeryhmiä varten, joita koskevia kuluttajariitoja lautakunta käsittelee runsaasti. Vuodesta 2002 alkaen lomakkeet ovat olleet saatavilla myös internetistä, jossa ne voi myös täyttää ennen niiden tulostamista.[60] Sähköpostitse lähetettyjä vaatimuskirjelmiä lautakunta ei kuitenkaan vielä hyväksy siitä huolimatta, että lomakkeet ovat jo saatavilla myös sähköisessä muodossa. Tämä liittynee lähettäjän tunnistamiseen liittyviin ongelmiin. Sen vuoksi kuluttajan tuleekin allekirjoittaa myös internetissä täytetty ja sen jälkeen tulostettu lomake ennen sen postittamista lautakuntaan. Tunnistamiseen liittyvien ongelmien ratkeamisen

[60] Ks. *http://www.kuluttajavalituslautakunta.fi/lomakkeet.html*, 11.2.2003.

jälkeen ei kuitenkaan liene estettä sille, että lautakunnassa siirrytään myös online-tyyppiseen asioiden käsittelyyn niissä tapauksissa, joissa asianosaisilla on siihen halua ja mahdollisuuksia.

Valmisteluvaihetta koskevan sääntelyn vähäisyys. Riita-asioiden valmistelua koskeva sääntely on KVLL ja KVLA:ssa varsin vähäistä, erityisesti jos sääntelyn yksityiskohtaisuutta verrataan riita-asioiden valmistelua käräjäoikeuksissa koskevaan sääntelyyn. Monien valmisteluun liittyvien kysymysten osalta menettelyä koskeva sääntely puuttuu kokonaan. KVLL ja KVLA:n menettelysäännökset koskevat lähinnä ratkaisuvaihetta ja erityisesti sitä, minkälaisessa kokoonpanossa asioiden ratkaisemisen tulee lautakunnassa tapahtua. Myös KVLT sisältää pääsiassa pelkästään ratkaisuvaiheeseen liittyviä, usein melko teknisluontoisia kysymyksiä koskevia säännöksiä.

Riita-asioiden valmistelua koskevan sääntelyn vähäisyys on kuitenkin ollut lautakunnan osalta täysin tarkoituksellista. Menettelysäännösten vähäisyydestä seuraava muotovapaa menettely on eräs niistä KVLL:n esitöissä mainituista keinoista, joiden avulla pyrittiin varmistamaan lautakuntamenettelyn nopeus ja edullisuus.[61] Menettelysäännösten vähäisyydestä seuraa, että lautakunta voi hyvin pitkälti itse päättää, minkälaisia menettelytapoja se valmisteluvaiheessa noudattaa. Lautakunta voi käyttää sille delegoitua, menettelytapoja koskevaa päätösvaltaansa ensinnäkin siten, että se vahvistaa itselleen menettelysääntöjä, joita sovelletaan vireillä olevien kuluttajariitojen valmistelussa. Tämä voi tapahtua luontevasti esimerkiksi lautakunnan oman työjärjestyksen avulla. Toisaalta lautakunta voi olla vahvistamatta valmistelua koskevia menettelysääntöjä ja jättää valmistelussa noudatettavien menettelytapojen muovautumisen pitkälti lautakuntakäytännön varaan. Lautakunta on omaksunut tämän jälkimmäisen vaihtoehdon.

Käytännössä asian vireille tulon jälkeen vaatimusten kohteena olevalta elinkeinonharjoittajalta pyydetään vastausta, ellei asian käsittelyä päätetä jo tässä vaiheessa toimivallan ilmeisen puuttumisen vuoksi. Elinkeinonharjoittajan vastaus lähetetään kuluttajalle tiedoksi ja hänelle varataan näin mahdollisuus ottaa kantaa elinkeinonharjoittajan esittämiin väitteisiin. Tämä kuluttajan lausunto lähetetään yleensä vielä elinkeinonharjoittajalle, jolla on puolestaan mahdollisuus vielä kommentoida kuluttajan lausunnossaan esittämiä näkemyksiä.[62] Molemmilla asianosaisilla on siten mahdollisuus esittää asiaa koskevia näkemyksiään kirjallisesti yleensä ainakin kaksi kertaa. Kirjeenvaihto voi kuitenkin päättyä jo aikaisemmin, mikäli kuluttaja ei halua lausua mitään elinkeinonharjoittajan vastauksen perusteella. Toisaalta kirjeenvaihto saattaa jatkua pitkäänkin, ennen kuin asian valmistelusta lautakunnassa vastaava henkilö katsoo, että

---

[61] Ks. *HE 8/1977* s. 70 ja *HE 372/1992* s. 2.

[62] Ks. tästä esim. *KTM 26/2001* s. 13 ja *http://www.kuluttajavalituslautakunta.fi/valitukset/valituksen_eteneminen.html*, 11.2.2003.

asianosaiset ovat jo esittäneet kaikki asiaan liittyvät relevantit näkökohdat. Kirjeenvaihdon aikana on myös tyypillistä, että valmistelija pyytää asianosaisia lähettämään vastauksensa tai lausuntonsa mukana sellaista aineistoa, jolla on usein merkitystä vastaavan tyyppisten riita-asioiden ratkaisemisessa, mutta joita kumpikaan asianosainen ei ole ymmärtänyt siihen mennessä lautakunnalle toimittaa.

Lautakuntamenettelyn oikeudellinen luonne. Vaikka kuluttajavalituslautakunnalle onkin annettu oikeus hyvin pitkälti itse päättää, minkälaisia menettelytapoja se pitää etenkin riita-asioiden valmisteluvaiheessa kaikkein tarkoituksenmukaisimpina, nousee esiin kysymys, mikä merkitys prosessi- ja hallinto-oikeudellisilla oikeussäännöksillä ja periaatteilla on lautakunnan toiminnan kannalta? Toimiiko lautakunta todellakin tietynlaisessa sääntelyllisessä tyhjiössä, vai asettavatko riitaprosessia, hallintolainkäyttöä sekä hallintomenettelyä koskevat oikeussäännöt tai periaatteet ainakin jonkinlaisia oikeudellisia raameja lautakunnan toiminnalle?

Ensinnäkin on selvää, että lautakuntamenettelyssä ei ole kysymys riitaprosessista. Vaikka siinä ratkaistaankin riitaprosessin tavoin nimenomaan yksityisoikeudellisia riita-asioita, eivät oikeudenkäymiskaaren (OK) säännökset tule siten lautakuntamenettelyssä suoraan sovellettavaksi edes siltä osin kuin ne periaatteessa soveltuisivat myös kirjalliseen menettelyyn. Menettely KVL:ssa ei kuitenkaan ole myöskään hallintomenettelyä, eikä hallintolainkäyttöä. Siten myöskään hallinto-oikeudelliset menettelysäännökset eivät sido suoraan kuluttajariitojen ratkaisemista lautakunnassa. Hallintomenettelylain (HMenL) (598/1982) 1 §:n mukaan lakia sovelletaan hallintoasian käsittelyyn viranomaisessa lukuun ottamatta hallintolainkäyttöä. Tältä osin on syytä ensinnäkin todeta, että lautakunta ei ole viranomainen, vaan riidanratkaisuelin. Tämä käsitys saa tukea myös KVLL:n esitöistä, jossa lautakunnasta käytetään viranomaisen sijasta juuri nimitystä riidanratkaisuelin.[63] Toiseksi lautakunnan päätehtävänä on yksityisoikeudellisten riita-asioiden, eikä suinkaan hallintoasioiden ratkaiseminen. Myös Ruotsissa on katsottu, että siellä hallintomenettelyä koskeva förvaltningslagen ei suoraan koske menettelyä ARN:ssä.[64]

Vuonna 1996 voimaan tulleen hallintolainkäyttölain (HLL) (586/1996) 1 §:n mukaan HLL:ia sovelletaan lainkäyttöön yleisissä hallintotuomioistuimissa sekä silloin kun hallintoasiassa tehtyyn päätökseen haetaan muutosta viranomaiselta tai muutoksenhakuasioita käsittelemään perustelulta lautakunnalta. Muutoksenhakulautakuntia ovat muun muassa edellä mainitut sosiaalivakuutusasioita käsittelevät lautakunnat. Tämän säännöksen perusteella näyttäisi siten selvältä, että HLL:ia olisi tullut soveltaa jo heti voimaantulonsa jälkeen

---

[63] Ks. *HE 8/1977* s. 6 ja 70.
[64] Ks. *Heuman 1980* s. 16–19.

myös sosiaalivakuutusasioita varten perustetuissa muutoksenhakulautakunnissa. HLL:n esitöistä käy kuitenkin ilmi, että nämä lautakunnat oli rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tarkoituksena oli säätää HLL:n soveltamisesta näissä lautakunnissa myöhemmin erikseen.[65] Sosiaalivakuutusasioita käsitteleviä lautakuntia koskevaa lainsäädäntöä uudistettiinkin vuonna 1999 siten, että myös niissä sovelletaan HLL:ia, ellei erikseen toisin säädetä. Soveltaminen ei siis perustu suoraan HLL:iin, vaan kutakin lautakuntaa koskevaan lakiin otettuun nimenomaiseen viittaussäännökseen.[66]

Sosiaalivakuutusasioita käsittelevät lautakunnat soveltavat siten nykyään tietyin rajoituksin hallintolainkäyttölakia. Tämä johtuu siitä, että niiden käsittelemissä oikeusriidoissa on vahvoja julkisoikeudellisia piirteitä. KVL puolestaan ratkaisee puhtaasti yksityisoikeudellisia riita-asioita. KVL:ssa samoin kuin muissakin pelkästään yksityisoikeudellisia riita-asioita käsittelevissä lautakunnissa käytössä oleva menettely ei ole hallintolainkäyttöä, eikä HLL voi siten suoraan koskea niiden toimintaa.

Menettely kuluttajavalituslautakunnassa, kuten ei muissakaan yksityisoikeudellisia riita-asioita käsittelevissä lautakunnissa, ei siten ole luokiteltavissa riitaprosessiksi, hallintomenettelyksi tai hallintolainkäytöksi. Kysymys on täysin oman tyyppisestä menettelystä, menettelystä sui generis. Menettelyssä KVL:ssa on kuitenkin tiettyjä piirteitä, jotka lähentävät sitä toisaalta riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyyn ja toisaalta puolestaan hallintomenettelyyn ja hallintolainkäyttöön. Riita-asian oikeudenkäyntimenettelyyn sitä lähentää se, että molemmissa on kysymys yksityisoikeudellisten riita-asioiden ratkaisemisesta, kun hallintomenettelyssä ja -lainkäytössä sen sijaan tehdään hallintopäätöksiä tai käsitellään niitä koskevia valituksia. Vaikka hallintoasioita koskevat oikeusriidat eroavatkin monessa suhteessa kuluttajariidoista ja muista vastaavankaltaisista yksityisoikeudellista riita-asioista, on kuitenkin niilläkin keskenään myös yhdistäviä tekijöitä. Ensinnäkin molemmille riidoille on tyypillistä, että niissä riidan osapuolet eivät ole tiedoiltaan ja taloudellisilta resursseiltaan tasavahvoja, vaan toinen osapuoli on yleensä selvästi toista vahvemmassa asemassa. Molemmissa riitatyypeissä heikompi osapuoli on yleensä yksityishenkilö, kun taas vahvempi osapuoli on jokin yritys tai viranomainen. Hallintomenettelyä ja -lainkäyttöä koskevassa sääntelyssä on yleensä riitaprosessia selvästi paremmin osattu ottaa huomioon tämä osapuolten tosiasiallinen epätasa-arvoi-

---

[65] Ks. *HE 217/1995* s. 25 ja 34. Ks. tästä myös *Hallberg ym.* s. 52–54. Lainsäädäntöteknisesti onnistuneena ratkaisuna ei voida pitää sitä, että lain soveltamisalan rajaus käy ilmi vain esitöistä, vaan näinkin keskeinen rajaus olisi tullut käydä ilmi myös lakitekstistä esimerkiksi toteamalla, että HLL:n soveltamisesta sosiaalivakuutusasioita käsitteleviin lautakuntiin säädetään erikseen. Tämä varsinkin sen vuoksi, että lakiteksti sinällään antaa selvästi ymmärtää HLL:n koskevan suoraan myös sosiaalivakuutusasioita käsitteleviä lautakuntia.

[66] Ks. esim. L sairausvakuutuslain muuttamisesta 52 § (279/1999).

suus. Julkisoikeudellisia oikeusriitoja ratkovalla elimellä onkin velvollisuus eri tavoin pyrkiä tasapainottamaan osapuolten välistä epätasapainoa. Riita-asian oikeudenkäyntimenettelyä koskeva sääntely rakentuu meillä sen sijaan edelleen varsin pitkälti liberalistisen prosessikäsityksen mukaiselle näkemykselle tasavahvoista riidan osapuolista.[67]

Toiseksi lautakuntamenettelyä lähentää hallintomenettelyyn ja -lainkäyttöön myös se, että menettely on molemmissa käytännössä kirjallista. Vaikka HLL:n eräänä keskeisenä tavoitteena onkin suullisten käsittelyiden järjestämismahdollisuuksien parantaminen, on menettely hallintolainkäytössä edelleen pääsääntöisesti kirjallista.[68] Myös hallintomenettely on pääsääntöisesti kirjallista. Riitaprosessia koskevien menettelysäännösten käyttökelpoisuutta nimenomaan lautakuntamenettelyn näkökulmasta vähentää puolestaan erityisesti se, että ne on tarkoitettu pitkälti sovellettaviksi suullisessa alioikeusmenettelyssä.

Näiden seikkojen perusteella ei siis ole mikään ihme, että kuluttajariitoja ratkaisevien lautakuntien osalta on muissa pohjoismaissa pyritty menettelykysymyksissä hakemaan mallia riitaprosessin sijasta nimenomaan hallinto-oikeudesta. Tanskan FKN:n osalta on katsottu, että FKN:n ei tarvitse noudattaa yleisiä oikeudenkäyntiperiaatteita, mutta kylläkin yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita.[69] Norjan FTU:n osalta on puolestaan todettu, että FTU on nimenomaan hallintoelin.[70] Myös kun katsoo meillä KVL:aa koskevaa sääntelyä, voidaan havaita, että siinä käytetty terminologia on usein lähempänä hallinto-oikeudellista kuin prosessioikeudellista terminologiaa. Ensinnäkin kuluttajavalituslautakunnan nimi tarkoittaa kuluttajien tekemiä valituksia käsittelevää lautakuntaa. KVLL 1 §:n alkuperäisen sanamuodon (42/1978) mukaan lautakunnan tehtävänä olikin nimenomaan antaa ratkaisusuosituksia kuluttajien sille tekemiin valituksiin. Nyttemmin moneen kertaan uusitussa toimivaltasäännöksessä käytetään valitusten sijasta nimitystä yksittäiset riita-asiat tai pelkästään varsin neutraalia ilmaisua asiat.[71] Melko tuoreessa KVLA 9 §:ssä (911/1995) puhutaan kuitenkin edelleen valitusasioista ja KVLL 6.3 §:ssä (286/1993) puolestaan valitusasiakirjoista. KVLL:n ja KVLA:n perusteella syntyy vaikutelma, että lainvalmistelijalle on itselleenkin ollut epäselvää, kumpaan menettelyyn lautakuntamenettelyllä on läheisimmät kytkennät tai että tämä on tietoisesti pyrkinyt välttämään sellaisen kuvan syntymistä, että lautakuntamenettelyllä olisi kaikkein läheisimmät kytkennät nimenomaan riitaprosessiin.

Hallinto- ja prosessioikeudellisten oikeussääntöjen merkitys. Menettelyllä KVL:ssa on siten läheisiä kytkentöjä hallintomenettelyyn ja -lainkäyttöön,

---

[67] Ks. tästä esim. *Niemi-Kiesiläinen* s. 592.
[68] Ks. *HE 217/1995* s. 26.
[69] Ks. *Madsen-Nielsen* s. 208.
[70] Ks. *Graver* s. 80 ja *Skaudal* s. 17.
[71] Ks. KVLL 1 § (20/1994).

vaikka käsiteltävät asiat ovatkin luonteeltaan erilaisia. Riitaprosessiin sitä puolestaan lähentää käsiteltävien asioiden samankaltaisuus. Näiden syiden vuoksi voidaan ajatella hyödyntää sekä hallinto- että prosessioikeudellisia menettelysäännöksiä myös KVL:n toimintaa säänneltäessä.

Hallinto- tai prosessioikeudelliset menettelysäännöt voivat tulla lautakuntaa sitoviksi ensinnäkin siten, että lautakunta itse päättää antaa niille merkitystä. Tällöin lautakunta käyttäen sille myönnettyä menettelyvapautta, päättää itse säädellä toimintaansa tiettyjen menettelysääntöjen perusteella. Tämä voi tapahtua lähinnä kahdella eri tavalla. Ensinnäkin lautakunta voi ratkaisukäytännössään antaa merkitystä jollekin yksittäiselle hallinto- tai prosessioikeudelliselle oikeussäännölle yksinkertaisesti viittaamalla säännökseen lautakunnan ratkaisujen perusteluissa. Tästä on esimerkkinä perustelu, jota lautakunta käytti aiemmin ratkaistessaan riitoja, joissa elinkeinonharjoittaja ei ollut tälle varatusta mahdollisuudesta huolimatta antanut lainkaan vastinettaan asiassa. Näissä päätöksissä todettiin lautakunnan ratkaisseen asian pitäen oikeusohjeena OK 12:12.2:stä (21/1972) ilmenevää periaatetta, jonka mukaan vaatimukset hyväksytään siltä osin kuin niitä ei ole pidettävä ilmeisen perusteettomina.[72] Kyseistä OK:n säännöstä muutettiin alioikeusuudistuksen yhteydessä (1052/1991), minkä lisäksi lautakunta on myös luopunut tekemästä päätöksiä tällä perusteella. Nykyään lautakunta tutkii näissä tapauksissa asian materiaalisen puolen perustaen ratkaisunsa tosin ainoastaan kuluttajan toimittamaan aineistoon.

Toiseksi KVL voi sisällyttää itse vahvistamaansa työjärjestykseen viittaussäännöksen, jonka mukaan lautakuntamenettelyssä sovelletaan myös jotain tai joitain hallinto- tai prosessioikeudellisia menettelysäännöksiä. Lautakunta onkin käyttänyt tätä vaihtoehtoa. KVLT 15 §:n mukaan lautakunta soveltaa HMenL 26–27 §:ää, jotka koskevat päätöksessä olevan asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista. Selvää tietysti on, että lautakunta voi päättää luopua noudattamasta näitä säännöksiä samalla tavoin kuin se on sitoutunut niitä noudattamaan, pelkästään työjärjestystään muuttamalla.

Päätös velvollisuudesta noudattaa tiettyjä hallinto- tai prosessioikeudellisia menettelysäännöksiä voidaan tehdä myös lainsäätäjän toimesta. Tämä voidaan toteuttaa lisäämällä KVLL:iin viittaussäännös, jonka mukaan lautakunnan tulee noudattaa sitä itseään koskevan sääntelyn lisäksi soveltuvin osin myös yhtä tai useampia hallinto- tai prosessioikeudellisia menettelysääntöjä. Muutos merkitsisi tietysti osittaista luopumista lautakunnan nykyisestä menettelyä koskevasta valinnanvapaudesta ja sen järkevyydestä voidaan luonnollisesti esittää erilaisia näkemyksiä. Mikäli lautakunnan menettelyvapautta päätettäisiin tällä tavalla kaventaa, muutoksen merkittävyys nykytilanteeseen verrattuna olisi tie-

[72] Ks. esim. *drno 85/33/3497.*

tysti riippuvainen siitä, minkälaiset menettelysäännökset saatettaisiin sen avulla koskemaan myös lautakuntamenettelyä.

Tätä sääntelykeinoa on meillä käytetty potilasvahinkolautakunnan, liikennevahinkolautakunnan ja eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnan osalta. Potilasvahinkolakiin vuonna 2000 tehdyn lisäyksen mukaan potilasvahinkolautakunnan tulee korvausasioita käsitellessään noudattaa pelkästään sitä itseään koskevan erityissääntelyn lisäksi myös mitä HMenL 1–13 §:ssä säädetään. Liikennevakuutuslautakunta on puolestaan vuoden 2003 alusta noudattanut myös mitä HMenL 1–13,16,24 ja 26–27 §:ssä säädetään. Uuden eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnan osalta on menty vielä tätäkin pitemmälle. Sitä koskevan lain mukaan lautakunnan tulee asioita käsitellessään noudattaa hallintomenettelylakia kokonaisuudessaan.[73] Myös kuluttajariitatyöryhmä ehdottaa mietinnössään, että KVL noudattaisi jatkossa HMenL:ia kokonaisuudessaan siltä osin kuin lautakuntaa itseään koskevassa laissa ei toisin säädetä.[74] Koska eduskunta on helmikuussa 2003 hyväksynyt vuoden 2004 alusta voimaan tulevan uuden hallintolain (HL), joka kumoaa nykyisen HMenL:n, merkitsisi ehdotus siten toteutuessaan sitä, että sovellettavaksi tulisi uusi HL siltä osin kuin se ei poikkea pelkästään KVL:aa koskevasta sääntelystä.

Potilasvahinkolautakunnan ja liikennevakuutuslautakunnan osalta HMenL:n soveltamisen ulottamista koskemaan myös niiden toimintaa perusteltiin uuden perustuslain (PL) (731/1999) 124 §:n asettamilla vaatimuksilla.[75] Säännös koskee julkisten hallintotehtävien delegointia niin sanottuun välilliseen julkiseen hallintoon kuuluville elimille. Näitä ovat itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja valtionenemmistöiset osakeyhtiöt sekä muut elimet, jotka sijoittuvat varsinaisen valtionhallinnon ja kunnallisen hallinnon ulkopuolelle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle tietyin edellytyksin. Yhtenä edellytyksenä on se, ettei tehtävän antaminen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Ajatuksena on se, ettei hallintotehtävän delegointi varsinaisen viranomaisorganisaation ulkopuolelle saa heikentää menettelyllisten perusoikeuksien toteutumista. Säännös perustuu perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön, joka edelleen toimii myös apuna säännöstä tulkittaessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan julkisen hallintotehtävän delegointi muulle kuin viranomaiselle edellyttää, että menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavas-

---

[73] Ks. potilasvahinkolaki 11b.4 § (640/2000), L liikennevahinkolautakunnasta (441/2002) 5.4 § ja L eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnasta (1205/2001) 3.4 §.

[74] Ks. *KTM 12/2002* s. 57 ja 62.

[75] Ks. *HE 54/2000* s. 2 ja *HE 16/2002* s. 9.

tuun piiriin.[76] Myös eläinlääkintävahinkojen arviolautakuntaa koskevan lain esitöistä on pääteltävissä, että HMenL:n noudattamisvelvollisuus perustuu PL 124 §:ään ja sitä koskevaan tulkintakäytäntöön, vaikka esitöissä lautakunnasta käytetäänkin nimitystä julkisen hallinnon toimielin, eikä nimenomaan välillisen julkisen hallinnon toimielin.[77]

Kuluttajariitatyöryhmän mietinnössä ehdotusta, jonka mukaan myös KVL noudattaisi jatkossa toissijaisesti hallintomenettelyä koskevaa sääntelyä, perustellaan erittäin niukasti. Työryhmän mukaan lisäys on tarpeen selvyyden vuoksi.[78] Perusteluista syntyy käsitys, jonka mukaan HMenL koskisi jo nykyisellään menettelyä KVL:ssa. Tämä käsitys on selvästi virheellinen, sillä kuten edellä todettiin, HMenL koskee ainoastaan hallintoasioiden käsittelyä viranomaisessa. Sama koskee HL 2 §:n mukaan myös uutta hallintolakia. Hallintomenettelyä koskevan lain saattaminen kokonaisuudessaan, vaikkapa vain toissijaisesti, koskemaan KVL:aa on siten selvä muutos nykytilanteeseen nähden ja kaipaisi siten parempia perusteluita kuin mitä työryhmä on nyt esittänyt. Koska ehdotettu viittaussäännös kuitenkin muistuttaa rakenteeltaan ja sisällöltään hyvin paljon potilasvahinkolautakuntaa, liikennevahinkolautakuntaa ja eläinlääkintävahinkojen arviolautakuntaa koskevia vastaavia viittaussäännöksiä, on syytä olettaa, että työryhmän perustelut ovat tältä osin huolimattomasti kirjoitetut ja tosiasiassa muutoksen perustelut ovat pitkälti samat kuin näiden kolmen muunkin lautakunnan osalta.

PL 124 §:n soveltaminen on kuitenkin näiden kaikkien neljän lautakunnan osalta mielestäni varsin ongelmallista. Potilasvahinkolautakuntaa koskevan uudistuksen esitöissä todetaan, että lautakunnan oikeudellinen luonne on epäselvä. Esitöiden mukaan se ei ole viranomainen, mutta sen toiminnassa on kuitenkin piirteitä, joiden perusteella sitä voidaan pitää välillisen valtionhallinnon toimielimenä.[79] Sama näkemys on ilmeisesti ollut myös liikennevahinkolautakuntaa koskevan uudistuksen taustalla, koska esitöissä muutosta perustellaan samaisen PL 124 §:n asettamilla vaatimuksilla. Selvää on, että KVL:n tavoin kumpikaan niistä ei ole viranomainen. Koska molemmat lautakunnat kuitenkin kuuluvat STM:n hallinnonalaan, tarkemmin yksilöitynä ministeriön vakuutusosaston vastuualueeseen, ei niiden katsominen välilliseen julkiseen hallintoon kuuluviksi toimielimiksi tunnu kovin oikeaan osuvalta. Näin erityisesti, kun lautakuntia verrataan niihin elimiin, joiden yleensä katsotaan kuuluvan välilliseen julkiseen hallintoon. Mielekkäintä on mielestäni katsoa KVL:n tavoin, että näidenkin lautakuntien osalta kysymys on sinänsä itsenäisistä, mutta tietyn

---

[76] Ks. *HE 1/1998* s. 178–180, *Saraviita* s. 571–574, *Tuori 1999* s. 726–729 ja *Viljanen* s. 151s. Perustuslakivaliokunnan lausunnoista ks. erityisesti *PeVL 1/1994* ja *PeVL 7/1994*.

[77] Ks. *HE 138/2001* s. 11.

[78] Ks. *KTM 12/2002* s. 57 ja 62.

[79] Ks. *HE 54/2000* s. 1.

ministeriön hallinnonalaan kuuluvista riidanratkaisuelimistä. Niiden oikeudellinen luonne on KVL:n tavoin kieltämättä vaikeasti määriteltävissä, mutta niiden luokittelu potilasvahinkolautakunnan koskevan uudistuksen esitöissä esitetyllä tavalla välilliseen julkiseen hallintoon kuuluviksi ei ole oikea, eikä mielekäs ratkaisu asiaan.

Potilasvahinko- ja liikennevahinkolautakuntien toiminnassa on kieltämättä myös jonkin verran julkisoikeudellisia piirteitä, sillä ne käsittelevät pakollisiin, lakisääteisiin vakuutuksiin liittyviä korvausasioita. Koska ne kuitenkin ratkaisevat yksittäisiä vahingonkorvausoikeudellisia riita-asioita, ei niiden voida katsoa käsittelevän hallinto-asioita, vaan KVL:n tavoin kysymyksessä on perimmiltään yksityisoikeudellisten riita-asioiden ratkaisemisesta. Siten toiminnalla on huomattavasti läheisemmät yhtymäkohdat lainkäyttöön kuin hallintoon. PL 124 §:n esitöissä todetaankin, että säännös koskee ainoastaan hallintotehtävien, ei lainkäyttöön liittyvien tehtävien delegointia.[80] Siten myöskään käsiteltävien asioiden luonne ei puolla näkemystä, jonka mukaan PL 124 § ja siihen liittyvä PeVL:n tulkintakäytäntö koskisi myös näiden lautakuntien toimintaa.

Vaikka yksityisoikeudellisia lautakuntia koskevien lakien esitöissä esitetyt perustelut HMenL:n säännösten soveltamiselle ovatkin mielestäni virheelliset, on lautakuntamenettelyn ja hallintomenettelyn välisten yhteisten piirteiden vuoksi kuitenkin hyvinkin ymmärrettävissä, että haluttaessa säännellä lautakuntamenettelyä aiempaa yksityiskohtaisemmin, on mallia haettu mieluummin hallintomenettelystä kuin riitaprosessista. Sinänsä ei olekaan estettä sille, että hallintomenettelyä koskeva yleislaki saatetaan joko kokonaan tai osittain koskemaan toissijaisesti myös yksityisoikeudellisia riita-asioita käsittelevien lautakuntien toimintaa. Tähän mennessä käytetyt perustelut, joilla näitä lautakuntia on väkisin pyritty lähentämään hallintoasioita käsitteleviin toimielimiin, ovat kuitenkin varsin ontuvia.

Hallintomenettelyä koskevan yleislain soveltamista – sikäli kuin sitä pidetään ylipäätään tarpeellisena – kannattaisi mieluummin perustella suoraan ja pelkästään tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla. Kuten edellä todettiin, lautakuntamenettelyä lähentää hallintomenettelyyn molempien kirjallinen luonne sekä se, että molemmissa menettelyissä toinen osapuoli on usein selvästi toista osapuolta vahvemmassa asemassa. Nämä seikat näkyvät myös hallintomenettelyä sääntelevässä HMenL:ssä, mikä tietysti lisää sen käytön houkuttelevuutta.

Hallinto-oikeudellisten menettelysääntöjen soveltaminen yksityisoikeudellisten riita-asioiden ratkaisemiseen sotii kuitenkin selvästi meillä omaksuttua oikeudellista systematiikkaa vastaan. Sen mukaan yksityisoikeudellisten riita-asioiden, hallintoasioiden sekä julkisoikeudellisten oikeusriitojen ratkaisemisessa käytettävä menettely ja sitä koskeva sääntely pidetään toisistaan erillään.

---

[80] Ks. *HE 1/1998* s. 179.

Tästä syystä hallinto-oikeudellisiin menettelysäännöksiin viittaaminen yksityisoikeudellisia riita-asioita pääsääntöisesti ratkaisevia lautakuntia koskevassa lainsäädännössä aiheuttaa helposti myös sekaannuksen vaaraa. Esimerkiksi HMenL 1 §:n mukaan lakia sovelletaan vain hallintoasioiden käsittelyyn. Tämän perusteella voitaisiin ajatella puollettavan puhtaasti lakitekstiin perustuvaa tulkintaa, jonka mukaan HMenL:ia tulisi soveltaa edellä mainituissa lautakunnissa ainoastaan silloin kun ne käsittelevät hallintoonsa liittyviä asioita. Esitöiden perusteella on kuitenkin pääteltävissä, että lainsäätäjän tarkoituksena on nimenomaan ollut se, että HMenL:ia sovelletaan näiden lautakuntien osalta myös riita-asioita käsiteltäessä.

Sen vuoksi siltä osin kuin näitä lautakuntia koskevaa lisäsääntelyä pidetään ylipäätään tarpeellisena, tulisikin hallintomenettelyä koskevan yleislain soveltamisen sijasta harkita joko kutakin lautakuntaa koskevan oman sääntelyn täydentämistä tai menettelyä kaikissa yksityisoikeudellisia riita-asioita käsittelevissä lautakunnissa koskevan lain säätämistä. Näin on esimerkiksi toimeentuloturvan muutoksenhakutyöryhmä ehdottanut sosiaalivakuutusalan muutoksenhakulautakuntien osalta.[81] Tällainen laki mahdollistaisi hallintomenettelyä koskevan yleislain soveltamista paremmin nimenomaan käsiteltävien asioiden luonteen sekä lautakuntamenettelyä koskevien erityispiirteiden huomioon ottamisen.

2.2. MENETTELYPERIAATTEET

Säännöt ja periaatteet. Prosessi- ja hallinto-oikeudellisten oikeussääntöjen lisäksi lautakunnan toiminnan kannalta merkitystä voi olla myös näitä oikeusaloja koskevilla oikeusperiaatteilla. Oikeussäännöt eroavat oikeusperiaatteista monilla eri tavoilla. Ensinnäkin oikeussäännösten osalta on yleensä helppo todeta niiden voimassaolo: oikeussääntö on joko voimassa tai ei ole. Lisäksi mikäli oikeussääntö soveltuu tietyn oikeusongelman ratkaisemiseen, säännöksestä ilmenee, miten tuo ongelma tulee ratkaista. Oikeusperiaatteet ovat sen sijaan sekä olemassaololtaan että merkitykseltään selvästi oikeussäännöksiä tulkinnanvaraisempia.

Varsin monien oikeusperiaatteiden olemassaolo käy nykyään ilmi joko yhdestä tai useammasta oikeussäännöksestä. Oikeusperiaatteet voivat kuitenkin perustua esimerkiksi pelkästään oikeuskäytäntöön tai oikeustieteeseen, jossa ne ovat syntyneet ajan myötä. Monet nykyään lakiin kirjatuista periaatteista ovatkin saaneet alkunsa juuri tällä tavoin. Periaatteet eroavat oikeussäännöistä myös sitovuutensa perusteella. Periaatteesta ei voida suoraan johtaa tiettyä

[81] Ks. *KM 2001:9* s. 260 ja liite 1.

lopputulosta, vaan periaatteen merkitys tietyssä yksittäisessä ratkaisutilanteessa määräytyy sen painoarvon perusteella. Esimerkiksi kahden ristiriidassa olevan periaatteen välinen konflikti ratkeaa niiden keskinäisen painoarvosuhteen perusteella.[82]

Sekä prosessi- että hallinto-oikeudessa on lukuisia sekä menettelyä koskevia periaatteita että aineellisia ratkaisuperiaatteita. Menettelyperiaatteet liittyvät menettelyn ulkoisen kulun järjestämiseen kun taas ratkaisuperiaatteet puolestaan vaikuttavat siihen, miten käsiteltävänä oleva asia aineellisesti ratkaistaan. Prosessi- ja hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet eivät suoraan velvoita KVL:aa, sillä lautakuntamenettelyssähän ei ole kysymys prosessi- tai hallinto-oikeudellisesta menettelystä. Tietyt oikeusperiaatteet voidaan kuitenkin saattaa velvoittamaan myös KVL:aa käyttämällä samoja keinoja kuin oikeussäännöstenkin osalta. KVLL:iin voidaan siten ensinnäkin lisätä säännös, jonka mukaan lautakunnan tulee noudattaa tiettyä tai tiettyjä prosessi- tai hallinto-oikeudellisia oikeusperiaatteita. Toinen vaihtoehto on asettaa periaatteiden noudattamisvelvoite lautakunnan työjärjestyksessä tai antaa niille yksinkertaisesti merkitystä yksittäisten lautakuntaratkaisujen perusteluissa. Ensin mainittua vaihtoehtoa on meillä käytetty potilasvahinko- ja eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnan osalta. Kun monet hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet käyvät nykyään ilmi hallinto-oikeudellisesta sääntelystä, merkitsi HMenL:n saattaminen koskemaan osaksi tai kokonaan näitä lautakuntia samalla myös sitä, että monet hallinto-oikeudelliset periaatteet tulivat koskemaan myös näiden lautakuntien toimintaa.

Yleiset menettelyperiaatteet. Tietyn oikeudenalan sisällä syntyneiden oikeusperiaatteiden merkitys voi kuitenkin ulottua niiden oman oikeudenalan ulkopuolelle. Esimerkiksi hallinto-oikeudessa on käytetty nimityksiä yleisprosessuaaliset periaatteet ja laillinen oikeudenkäyntijärjestys sellaisista prosessioikeudellisista periaatteista, joilla on merkitystä myös hallinto-oikeudessa.[83] Yleisprosessuaalisten periaatteiden lisäksi voidaan kuitenkin katsoa olevan olemassa myös sellaisia tietyn oikeudenalan sisällä tai muulla tavoin syntyneitä menettelyä koskevia periaatteita, jotka asettavat velvoitteita kaikenlaisille ratkaisuja tekeville elimille, erityyppiset riidanratkaisuelimet mukaan lukien siitä riippumatta, minkälaisessa kokoonpanossa sekä millä eri tavoin ne ratkaisevat riitoja tai tekevät muita oikeudellista harkintaa vaativia päätöksiä. Näistä riita- ja rikosprosessia, hallintomenettelyä ja -lainkäyttöä sekä eri tyyppisiä lautakuntamenettelyitä koskevista yhteisistä periaatteista käytän seuraavassa nimitystä *yleiset menettelyperiaatteet*. Käytännössä nämä periaatteet ovat usein pitkälti samoja kuin yleisprosessuaaliset periaatteet.

---

[82] Ks. esim. *Tolonen* s. 345–351, *Alexy* s. 620–629, *Kavonius* s. 19–49 ja *Pöyhönen* s. 13–37.
[83] Ks. esim. *Kulla* s. 26 ja *Hallberg ym.* s. 3.

Tällaisten periaatteiden voidaan siten katsoa velvoittavan myös KVL:aa ja muita vastaavan tyyppisiä yksityisoikeudellisia riita-asioita käsitteleviä lautakuntia. KVL:n osalta tälle näkemykselle on saatavissa tukea KVLA 1.1 §:stä (911/1995), jonka mukaan lautakunnan puheenjohtajan velvollisuutena on seurata oikeusperiaatteiden soveltamisen yhdenmukaisuutta lautakunnan ratkaisuissa. Vaikka säännöksestä ei käykään ilmi, mitä nuo periaatteet ovat, voidaan siitä selvästi päätellä, että lautakunnan toimintaa ohjaavat myös tietyt menettelyä koskevat periaatteet. Edellä todettiin, että Tanskan FKN:n osalta on katsottu väitettä kuitenkaan perustelematta, että FKN:n ei tarvitse noudattaa yleisiä oikeudenkäyntiperiaatteita, mutta kylläkin yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita. Kun FKN:iä koskevasta sääntelystä ei kuitenkaan saa tukea tälle väitteelle, vaikuttaakin ilmeiseltä, että tässä yhteydessä hallinto-oikeudellisilla periaatteilla on tarkoitettu nimenomaan samaa kuin mitä tässä tutkimuksessa tarkoitetaan yleisillä menettelyperiaatteilla.

Seuraavassa pyritään erittelemään tärkeimpiä yleisiä menettelyperiaatteita. Tarkastelu aloitetaan Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, joilla on ollut vaikutusta myös perustuslain niin sanottujen menettelyllisten perusoikeuksien syntyyn.

Ihmisoikeussopimusten sisältämät menettelyperiaatteet. Kansalais- oikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14.1 artiklan mukaan jokaisella on oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6.1 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Molemmat sopimusartiklat ovat siten varsin niukkasanaisia sen suhteen, mitä rehelliseltä ja oikeudenmukaiselta oikeudenkäynniltä edellytetään. Koska Suomen kannalta merkitystä on ollut nimenomaan EIS:n määräyksillä muun muassa sopimuksen kehittyneemmän valvontajärjestelmän johdosta, tarkastellaan seuraavassa kuitenkin ainoastaan EIS 6.1 artiklaa ja erityisesti sen soveltamiskäytännössä muotoutuneita menettelyperiaatteita.[84]

EIS 6.1 artiklasta ilmenevän *fair trial* -vaatimuksen tarkempi sisältö on muotoutunut vuosikymmenien kuluessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä. Sen perusteella oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva periaate voidaan jakaa kahteen osaan. Ensinnäkin siihen kuuluu oikeus saada asiansa käsiteltyä tuomioistuimessa eli vireillepano-oikeus (*access to court*) ja toiseksi oikeus tulla siellä oikeudenmukaisesti kohdelluksi (*a fair and*

[84] Näiden sopimusten keskinäisestä painoarvosta Suomen kannalta ks. myös esim. *Leppänen 1998* s. 63s. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan tulkinnasta ks. esim. *Weissbrodt* s. 111–152 ja *de Zayas* s. 682–693.

public hearing). Oikeus tuomioistuinkäsittelyyn voidaan jakaa puolestaan muodolliseen ja tosiasialliseen vireillepano-oikeuteen. Muodollisesta vireillepano-oikeuden esteestä on kysymys silloin kun henkilöllä ei ole lainkaan lakiin perustuvaa oikeutta saattaa itseään koskevaa asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tosiasiallista vireillepanoa koskevan esteen vallitessa henkilöllä on tosin periaatteessa oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta vireillepanon estää esimerkiksi taloudellisen prosessikynnyksen korkeus ja sitä laskevan julkisen oikeusavun puuttuminen. Vaikka vain rikosasioita koskevassa EIS 6.3 artiklassa todetaan syytetyn oikeus maksuttomaan oikeusapuun oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa, on ihmisoikeustuomioistuin katsonut ainakin yhdessä riita-asiaa koskevassa ratkaisussaan (tapaus *Airey v. Irlanti*) julkisen oikeusavun puuttumisen estävän tuomioistuimeen pääsyn ja olevan siten myös 6.1 artiklan mukaisen fair trial -vaatimuksen vastaista.[85]

Valtaosa ihmisoikeustuomioistuimen access to court -vaatimusta koskevista ratkaisuista on liittynyt vireillepanon muodollisiin esteisiin. Oikeuden saatavuutta ja oikeuksien tosiasiallista toteutumista korostavasta access to justice-näkökulmasta suurin mielenkiinto kohdistuu kuitenkin vireillepanon tosiasiallisiin esteisiin. Sitä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt niin vähän taloudellisen prosessikynnyksen korkeutta ja julkisen oikeusavun puuttumista koskevia juttuja, ei kuitenkaan voida pitää osoituksena tämän ongelman vähäisyydestä suhteessa muihin fair trial -vaatimuksen rikkomuksiin. Kysymys on pikemminkin siitä, että henkilöillä, joiden kohdalla taloudellinen prosessikynnys estää tuomioistuimeen pääsyn omassa asuinvaltiossaan, on tuskin sen parempia taloudellisia edellytyksiä saattaa asiaa vireille myöskään Strasbourgissa toimivassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

Selvästi suurin osa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista on kuitenkin koskenut fair trial -vaatimuksen jälkimmäistä osaa eli oikeutta tulla oikeudenmukaisesti kohdelluksi vireillä olevassa oikeudenkäynnissä. Tämän oikeuden osalta voidaan oikeuskäytännön perusteella eritellä useita erilaisia menettelyä tuomioistuimissa koskevia periaatteita, joiden rikkominen on vastoin EIS 6.1 artiklaa. Keskeisiä menettelyä koskevia periaatteita ovat ensinnäkin *suullisuus- ja julkisuusperiaatteet.* Suullisuusperiaate ei kuitenkaan välttämättä edellytä suullista käsittelyä kaikissa oikeusasteissa.[86] Tämän periaatteen tarkempaan sisältöön palataan myöhemmin IV luvussa tarkasteltaessa lautakunnan ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisiksi muuttamisen edellytyksiä.

Keskeisiä menettelyperiaatteita ovat ihmisoikeustuomioistuimen mukaan myös *kontradiktorinen periaate* sekä *osapuolten prosessuaalisen yhdenvertai-*

---

[85] Ks. tästä *Danelius 1991* s. 52–55, *Danelius 1995* s. 26–29, *Pellonpää 2000* s. 286–289 ja *van Dijk-van Hoof* s. 418–428.

[86] Ks. *Danelius 1991* s. 62s, *Danelius 1995* s. 41–43, *Pellonpää 2000* s. 316–320 ja *van Dijk-van Hoof* s. 433–442.

suuden periaate (*equality of arms*). Nämä periaatteet liittyvät läheisesti toisiinsa. Kontradiktorisen periaatteen eli kuulemisperiaatteen mukaan asianosaisilla on oikeus lausua kaikesta tapauksen ratkaisun kannalta mahdollisesti relevantista oikeudenkäyntiaineistosta. Osapuolten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaate puolestaan tarkoittaa sitä, että asianosaisilla tulee olla yhdenvertaiset mahdollisuudet esittää väitteensä ja niitä tukevat todisteet. Menettelyä koskevat säännökset tai niiden soveltaminen eivät siten saa asettaa asianosaisia eriarvoiseen asemaan. EIS:n oikeuskäytännössä on lisäksi asetettu periaatteeksi, että tuomioistuimen *tuomion tulee olla perusteltu*. Perustelujen laajuus tosin riippuu tapauksen laadusta, lopputuloksesta sekä siitä, minkä oikeusasteen tuomioistuin asian ratkaisee. Alioikeuden tulee perustella ratkaisunsa niin yksityiskohtaisesti, että asianosainen pystyy niiden perusteella arvioimaan, onko tuomioon tarvetta hakea muutosta. Ylempi tuomioistuin voi puolestaan perustella ratkaisunsa melko lyhyestikin, silloin kun se ei näe tarvetta muuttaa alemman tuomioistuimen ratkaisua.[87]

Eräät tuomioistuimen korostamat keskeiset menettelyä koskevat periaatteet käyvät ilmi myös EIS 6.1 artiklan sanamuodosta. Näitä ovat ensinnäkin *oikeus asian käsittelyyn kohtuullisen ajan kuluessa*. Tuomioistuinkäsittelyn pitkä kesto on oikeudenkäynneistä aiheutuvien kustannusten ohella käytännössä merkittävin prosessikynnystä riita-asioissa nostava tekijä. Siksi käsittelyaikojen pituus on myös access to justice -tutkimussuuntauksen erityisen mielenkiinnon kohteena. Prosessikynnystä nostavan vaikutuksen lisäksi käsittelyn pitkä kesto voi myös tehdä jutun lopputuloksen asianosaisten näkökulmasta merkityksettömäksi (*"access delayed is access denied"*). Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin fair trial -vaatimusta katsottu rikotuksi tiettyjä erityisen kiireellisiksi katsottavia asiaryhmiä lukuun ottamatta vasta kun käsittelyn kokonaiskestoaika on ollut useita vuosia. Niinpä esimerkiksi suomalaisia tuomioistuimia koskevat valitukset eivät ole tämän vuoksi yleensä menestyneet.[88]

Kaksi muuta jo artiklan sanamuodosta ilmi käyvää periaatetta ovat *tuomioistuimen riippumattomuutta ja puolueettomuutta koskevat vaatimukset*. Riippumattomuusperiaate liittyy läheisesti siihen, miten tuomioistuin on organisatorisesti järjestetty suhteessa jutun osapuoliin, toimeenpanovaltaan ja lainsäätäjiin. Huomiota tässä suhteessa ei tule kiinnittää ainoastaan sellaiseen organisatoriseen yhteyteen, joka voi tosiasiassa vaarantaa tuomioistuimen riippumattomuuden vaan myös sellaisiin tekijöihin, jotka vaikuttavat siihen kuvaan, joka tuomioistuimesta sen käyttäjien ja potentiaalisten käyttäjien keskuudessa syntyy. Puolueettomuusperiaate voidaan jakaa samalla tapaa kahteen osaan. Siten huo-

---

[87] Ks. *Danelius 1991* s. 57–61, *Danelius 1995* s. 30–35, *Pellonpää 2000* s. 320–327 ja *Matscher* s. 12–20.

[88] Ks. *Pellonpää 2000* s. 328–332, *Danelius 1991* s. 63–66, *Danelius 1995* s. 43–47 ja *Ervo 1998* s. 676–685.

miota tulee toisaalta kiinnittää siihen, onko tuomari ollut jollain tavoin puolueellinen asiaa käsitellessään ja toisaalta myös siihen, onko sinänsä puolueettomasti toiminut tuomari kuitenkin käyttäytymisellään herättänyt perusteltua aihetta epäillä puolueettomuuttaan (*"justice must not only be done, it must also be seen to be done"*).[89]

EIS 6.1 artiklan tuomioistuinmenettelylle asettamat vaatimukset eivät koske ainoastaan varsinaiseen tuomioistuinlaitokseen kuuluvia, tuomioistuin-nimisiä riidanratkaisuelimiä, vaan myöskin muita tuomioistuinmaisia lainkäyttöelimiä. Ihmisoikeustuomioistuin onkin katsonut monet lautakuntatyyppiset riidanratkaisuelimet artiklassa tarkoitetuiksi tuomioistuimiksi. Niissä on kuitenkin ollut kysymys ratkaisupakon omaavista riidanratkaisuelimistä, joiden ratkaisut saavat tuomion oikeusvaikutukset.[90] Suomen osalta pohdittavaksi voikin siten tulla esimerkiksi sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhakulautakuntien ja EIS:n välinen suhde, sillä nämä lautakunnat ovat kiinteä osa hallinto-oikeudellista oikeussuojajärjestelmää niiden toimintaan liittyvän kanavointipakon, ratkaisupakon ja ratkaisujensa saamien oikeusvaikutusten vuoksi. Sen sijaan EIS 6 artikla voi tuskin koskea ADR-elimiksi luokiteltavia, yksityisoikeudellisissa riitaasioissa ratkaisusuosituksia antavia lautakuntia, kuten kuluttajavalituslautakuntaa. Kokonaan eri asia on kuitenkin se, voidaanko EIS 6.1 artiklaan perustuvassa oikeuskäytännössä muovautuneiden menettelyperiaatteiden katsoa kuvastavan sellaisia edellä tarkoitettuja yleisiä menettelyperiaatteita, jotka velvoittavat myös kuluttajavalituslautakuntaa ja muita ratkaisusuosituksia antavia lautakuntia.

Menettelylliset perusoikeudet. Erityisesti EIS 6.1 artikla ja siihen perustuva oikeuskäytäntö olivat esikuvana, kun perusoikeuksiin lisättiin meillä erityinen oikeusturvaa koskeva perusoikeussäännös. Uuden perustuslain 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa tai viranomaisessa sekä oikeus saada itseään koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. PL 21.2 §:n mukaan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös, oikeus hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. PL 21 § vastaa sanatarkasti kumotun hallitusmuodon 16 §:ää, sellaisena kuin se oli vuonna 1996 tehdyn muutoksen (969/1995) jälkeen.[91] PL 21 §:n sisältämät oikeudet ovat menettelyllisiä perusoikeuksia erotuksena perustuslain sisältämistä aineellisista perusoikeuksista, kuten omaisuuden suojasta (PL 15 §) ja oikeudesta sosiaaliturvaan (PL 19 §).

---

[89] Ks. *Danelius 1991* s. 67–70, *Danelius 1995* s. 48–52 ja *Pellonpää 2000* s. 306–313.

[90] Ks. *Pellonpää 2000* s. 306 ja *Danelius 1991* s. 67.

[91] Ks. tästä myös *HE 1/1998* s. 80, josta ilmenee, ettei uuden perustuslain säätämisen yhteydessä haluttu muuttaa kyseisen säännöksen sisältöä.

Oikeusturvaa koskeva perusoikeussäännös on kuitenkin esikuvaansa laajempi ensinnäkin sen vuoksi, että se koskee myös kaikenlaisten hallintoasioiden käsittelyä viranomaisessa. Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan vaatimuksen lisäksi se asettaa myös vaatimuksen hyvään hallintoon kuuluvien periaatteiden noudattamisesta. PL 21 § voidaan esikuvansa tavoin jakaa kahteen osaan, toisaalta vireillepano-oikeuteen eli oikeuteen saattaa itseään koskeva asia vireille hallintoviranomaisessa ja tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimessä sekä toisaalta oikeuteen tulla oikeudenmukaisesti kohdelluksi asiaa näissä käsiteltäessä. Jälkimmäisen oikeuden osalta säännöksessä mainitaan eräitä keskeisimpiä menettelyä sekä tuomioistuimissa että hallintoelimissä koskevia vaatimuksia. Näitä ovat kohtuullisen käsittelyajan periaate, julkisuusperiaate, kuulemisperiaate, oikeus saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta. Näistä viimeksi mainittu eli muutoksenhakuoikeus ei sisälly EIS:n mukaisiin oikeuksiin. PL 21 § on siten esikuvaansa laajempi myös sen sisältämien oikeuksien perusteella. Kuten PL 21.2 §:n sanamuodostakin ilmenee, siinä mainittua menettelyllisten perusoikeuksien luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Toisaalta se ei myöskään estä asettamasta vähäisiä lakiin perustuvia rajoituksia esimerkiksi julkisuusperiaatteen toteuttamiselle.[92]

PL 21 §:stä ilmenevät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset koskevat oikeudenkäyntimenettelyä ja hallintolainkäyttöä sekä hyvän hallinnon takeet puolestaan hallintomenettelyä. Menettelylliset perusoikeudet eivät kuitenkaan koske suoraan KVL:aa ja muita siihen rinnastettavissa olevia vaihtoehtoisia riidanratkaisuelimiä. KVL:aa voidaan tuskin katsoa säännöksessä tarkoitetuksi tuomioistuimeen rinnastettavissa olevaksi riippumattomaksi lainkäyttöelimeksi.[93] Yhdessä EIS:sta ja erityisesti siihen perustuvasta oikeuskäytännöstä ilmenevien menettelyperiaatteiden kanssa PL 21 §:n menettelyllisten perusoikeuksien voidaan kuitenkin katsoa ilmentävän edellä tarkoitettuja yleisiä menettelyperiaatteita. Ne velvoittavat siten kaikkia riitoja ratkaisevia tai muita oikeudellista harkintaa vaativia ratkaisuja tekeviä riidanratkaisu- ja muita elimiä siitä riippumatta, millä tavoin ja miten organisoituneina ne ratkaisuja muutoin tekevät.

Prosessi- ja hallinto-oikeudelliset menettelyperiaatteet. Yleiset menettelyperiaatteet ovat samalla myös prosessi- ja hallinto-oikeudellisia menettelyperiaatteita. Siten ensin mainittuja tarkastelemalla saadaan samalla myös tietoa prosessi- ja hallinto-oikeudellisista menettelyperiaatteista. Sama koskee tosin myös menettelyllisiä perusoikeuksia: hyvän hallinnon takeet ovat myös yleisiä

---

[92] Ks. *HE 309/1993* s. 74 ja *OLJ 2/1993* s. 117–122.

[93] Oikeusturvaa koskevan perusoikeussäännöksen esitöissä tosin esitettiin eräässä vaiheessa näkemys siitä, että esimerkiksi urheilun oikeusturvalautakunta olisi ollut ehdotuksessa tarkoitettu muu riippumaton lainkäyttöelin. Ks. *KM 1992:3* s. 209. Säännöksen jatkovalmistelussa tämä maininta kuitenkin poistettiin.

hallinto-oikeudellisia periaatteita. Samalla tapaa voidaan todeta, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset ovat myös yleisiä prosessioikeudellisia periaatteita.

Prosessi- ja hallinto-oikeudelliset menettelyperiaatteet eivät kuitenkaan välttämättä ole samalla myös yleisiä menettelyperiaatteita, vaan niiden merkitys voi rajoittua koskemaan pelkästään omaa oikeudenalaa. Tietyillä prosessi- ja hallinto-oikeudellisilla menettelyperiaatteilla voi kuitenkin olla merkitystä myös oman oikeudenalansa ulkopuolella. Kuten PL 21 §:stä ilmenee, siinä mainittu menettelyllisiä perusoikeuksia koskeva luettelo ei ole tyhjentävä. Prosessi- ja hallinto-oikeudellisia menettelyperiaatteita tarkastelemalla saattaa siten löytyä sellaisia, muita kuin edellä mainittuja menettelyperiaatteita, joiden vaikutus ulottuu selvästi niiden oman oikeudenalan ulkopuolelle jopa siinä määrin, että niitä voidaan pitää yleisinä menettelyperiaatteina. Edellytyksenä periaatteen katsomiseksi yleiseksi menettelyperiaatteeksi on se, että kyseinen periaate löytyy sekä prosessi- ja hallinto-oikeudesta. Mikäli jokin menettelyperiaate on vain prosessioikeudellinen, se tuskin voi saavuttaa yleisen menettelyperiaatteen asemaa.

Muiden oikeusperiaatteiden tapaan näidenkään menettelyperiaatteiden osalta ei ole välttämätöntä, että ne perustuvat lainsäädäntöön. Prosessi- ja hallinto-oikeudellisen sääntelyn kehittymisen seurauksena muut kuin lainsäädännöstä ilmenevät periaatteet alkavat kuitenkin olla melko harvinaisia. Ainakin keskeisimmät menettelyperiaatteet saavat siten nykyään tukea joko yhdestä tai useammasta menettelyä koskevasta oikeussäännöstä tai ainakin niiden esitöistä.

Prosessioikeudellisten periaatteiden osalta on ensinnäkin todettava, että niiden kuten muidenkin oikeusperiaatteiden osalta on tulkinnanvaraista, mitkä ylipäätään ovat prosessioikeudellisia periaatteita eli lyhyemmin sanottuna prosessiperiaatteita. Koska mielenkiinnon kohteena tässä yhteydessä ovat ainoastaan menettelyä koskevat periaatteet, ei tähän kysymykseen ole syytä lähemmin paneutua. Totean kuitenkin, että itse en pidä esimerkiksi riitaprosessin ylimmäksi periaatteeksi usein kutsuttua tarkoituksenmukaisuusperiaatetta prosessiperiaatteena lainkaan. Sen mukaan prosessi on järjestettävä mahdollisimman varmaksi, nopeaksi ja halvaksi.[94] Kun nämä seikat kuitenkin samalla ovat riitaprosessin tavoitteita, herää kysymys, miten mainittu periaate eroaa riitaprosessin keskeisistä tavoitteista. Itse tarkoitan prosessiperiaatteilla keinoja, joiden avulla oikeudenkäynnille asetetut tehtävät ja tavoitteet pyritään toteuttamaan.

Prosessioikeudelliset periaatteet voidaan jakaa ainakin kolmeen eri ryhmään: menettely-, rooli- ja ratkaisuperiaatteisiin. Menettelyperiaatteilla tarkoitetaan oikeudenkäynnin ulkoista kulkua eli menettelyn käytännöllistä ja teknistä to-

---

[94] Ks. *Tirkkonen 1974* s. 72 ja *Ervo 1996* s. 48–51. Sama kritiikki voidaan kohdistaa myös ns. aineellisen totuuden periaatetta kohtaan. Ks. tästä periaatteesta esim. *Ervo 1996* s. 52ss.

teuttamista koskevia periaatteita. Näistä kaikkein keskeisimmässä asemassa ovat oikeudenkäynnin julkisuusperiaate sekä kuulemisperiaate. Muita keskeisiä menettelyperiaatteita ovat suullisuus-, välittömyys- ja keskitysperiaatteet. Rooliperiaatteilla tarkoitetaan puolestaan sellaisia prosessiperiaatteita, jotka liittyvät asianosaisten ja tuomioistuinten välisiin määräysvalta- ja työnjakosuhteisiin oikeudenkäyntiä koskevissa kysymyksissä. Näitä ovat määräämis- eli dispositiivinen periaate, käsittelymenetelmä ja virallisperiaate. Ratkaisuperiaatteilla puolestaan tarkoitetaan sellaisia periaatteita, jotka liittyvät asian ratkaisemiseen. Näitä ovat esimerkiksi vapaan todistusharkinnan periaate.[95]

Yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista puhuttaessa tarkoitetaan usein pääasiassa pelkästään aineellisia ratkaisuperiaatteita, jotka menettelyn ulkoisen kulun sijasta ohjaavat päätöksen sisällön syntymistä hallintomenettelyssä ja -lainkäytössä. Keskeisiä hallinto-oikeudellisia ratkaisuperiaatteita ovat muun muassa lainalaisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate ja objektivisuusperiaate.[96] Itsenäisten hallinto-oikeudellisten menettelyperiaatteiden kehittely on sen sijaan ollut selvästi prosessioikeutta vähäisempää. Hallintolainkäytössä viitattiinkin ennen HLL:n säätämistä usein niin sanottuun lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen, jolla tarkoitettiin oikeudenkäymiskaaresta ilmenevien prosessiperiaatteiden noudattamista soveltuvin osin.[97] Esimerkiksi monien sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhakulautakuntien osalta todettiin aiemmin niitä koskevassa sääntelyssä menettelyn osalta ainoastaan, että se oli kirjallista, minkä lisäksi siinä oli noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä.[98] Nämä säännökset kumottiin vuonna 1999 samassa yhteydessä kun HLL:n soveltamisalaa laajennettiin koskemaan myös näitä lautakuntia.[99] Vastaavanlainen viittaus lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen löytyi myös nyttemmin lakkautettua arvo-osuuksien oikaisulautakuntaa koskevasta sääntelystä.[100]

Monilla prosessioikeudellisilla menettelyperiaatteilla on siten ollut aiemmin keskeinen merkitys myös hallintolainkäytössä, minkä vuoksi niistä on voitu käyttää myös nimitystä yleisprosessuaaliset periaatteet. HLL:n säätäminen ei

---

[95] Ks. *Jokela 1996* s. 41–45, *Virolainen 1995* s. 200s ja 259s, *Lappalainen 1995* s. 58–61 ja *Laukkanen 1999* s. 41.

[96] Ks. *Mäenpää 1995* s. 1388–1414, *Mäenpää 2000* s. 84, *Kulla* s. 36–39 ja *Laakso* s. 193–203.

[97] Ks. esim. *Hallberg ym.* s. 3 ja *Siitari-Vanne* s. 49.

[98] Ks. esim. A työttömyysturvalain täytäntöönpanosta 14 § (742/1984), A tapaturmalautakunnasta 8 ja 10 § (839/1981) sekä A tarkastuslautakunnasta 8 § (422/1964). Tapaturmalautakunnan osalta tosin todettiin, että asian käsittelyssä tuli noudattaa riita-asiain oikeudenkäyntijärjestystä. Tällä tarkoitettiin kuitenkin mitä ilmeisimmin nimenomaan laillista oikeudenkäyntijärjestystä, sillä hieman myöhemmin asetuksessa todettiin, että menettely lautakunnassa on kirjallista.

[99] Työttömyysturvalautakunnan osalta ks. asetus 379/1999, tapaturmalautakunnan osalta asetus 378/1999 ja tarkastuslautakunnan osalta asetus 380/1999.

[100] Ks. L arvo-osuusjärjestelmästä 23 § (1073/1996).

kuitenkaan ole merkinnyt näiden prosessilajien välisen yhteyden katkeamista, sillä uuteen HLL:iin on kirjattu hallintolainkäyttöä koskeviksi menettelyperiaatteiksi monet niistä periaatteista, joiden katsottiin aiemmin muodostavan laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen ytimen.[101] Näitä HLL:sta ilmeneviä yleisprosessuaalisia periaatteita ovat muun muassa kuulemisperiaate (HLL 34 §) sekä oikeus perusteltuun päätökseen (HLL 53 §).

2.3. LAUTAKUNTAA KOSKEVAT MENETTELYPERIAATTEET

2.3.1. Yleistä

Edellä katsottiin, että EIS 6 artikla ja siihen perustuva oikeuskäytäntö sekä PL 21 §:n mukaiset menettelylliset perusoikeudet ilmentävät sellaisia yleisiä menettelyperiaatteita, jotka velvoittavat myös pelkästään ratkaisusuosituksia antavia lautakuntia. Prosessi- ja hallinto-oikeudellisten menettelyperiaatteiden lyhyt tarkastelu ei tuonut esille sellaisia "uusia" menettelyperiaatteita, jotka eivät jo käy ilmi EIT:n oikeuskäytännöstä tai PL 21 §:n mukaisista menettelyllisistä perusoikeuksista, mutta joiden merkityksen voitaisiin kuitenkin katsoa ulottuvan siinä määrin niiden oman oikeudenalan ulkopuolelle, että niitä voitaisiin luonnehtia samalla myös yleisiksi menettelyperiaatteiksi. Erityisesti hallinto-oikeudellisten menettelyperiaatteiden tarkastelun anti jäi varsin olemattomaksi, sillä hallintolainkäyttöä koskevien menettelyperiaatteiden esikuvina ovat olleet aiemmin vastaavat prosessioikeudelliset menettelyperiaatteet ja nyttemmin HLL:ia laadittaessa myös EIS:een perustuva fair trial -vaatimus ja menettelylliset perusoikeudet.[102]

Kuluttajavalituslautakuntaa, samoin kuin muitakin yksityisoikeudellisissa riita-asioissa ratkaisusuosituksia antavia, lautakuntatyyppisesti organisoituja riidanratkaisuelimiä, velvoittavat siten ainakin seuraavat yleiset menettelyperiaatteet: kuulemisperiaate, menettelyllisen yhdenvertaisuuden periaate, riippumattomuus- ja puolueettomuusperiaate, perusteluvelvollisuuden periaate, käsittelyn joutuisuuden periaate sekä julkisuusperiaate. KVL:n osalta osa näistä periaatteista saa myös tukea suoraan lainsäädännöstä, sillä KVLL:sta tai KVLA:sta löytyy niitä koskeva nimenomainen säännös.

Lautakunnan osalta merkitystä voidaan antaa myös jaksossa I.4.1.2 mainitulle, komission vuonna 1998 antamalle suositukselle 98/257/EY tuomioistuinten ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin sovellettavista periaatteista

---

[101] Tämä käy ilmi muun muassa HLL:n esitöistä. Ks. *HE 217/1995* s. 19 ja 24. Ks. tästä myös *Halila 2000* s. 269.

[102] EIS:n vaikutuksista HLL:n sisältöön ks. *Hallberg ym.* s. 11–20 ja *Halila 2000* s. 266–273.

(ADR-suositus). Se sisältää kuusi menettelyä koskevaa periaatetta, joita eri jäsenvaltioissa toimivien kuluttajariitoja ratkaisevien ADR-elimien tulisi toiminnassaan noudattaa. Nämä periaatteet ovat riippumattomuus-, avoimuus-, vastavuoroisuus-, tehokkuus-, laillisuus-, vapaus- ja edustamisen periaatteet. Näillä periaatteilla ei voi tietystikään olla samaa merkitystä lautakunnan toiminnan kannalta kuin Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja menettelyllisiin perusoikeuksiin perustuvilla yleisillä menettelyperiaatteilla, sillä ensin mainitut periaatteet perustuvat ainoastaan komission suositukseen. Käytännössä tämän eron merkitystä vähentää se, että monet komission suosituksia vastaavista periaatteista muistuttavat varsin läheisesti yleisiä menettelyperiaatteita. Sen vuoksi komission suositusta voidaan hyödyntää pyrittäessä seuraavassa arvioimaan yleisten menettelyperiaatteiden sisältöä ja merkitystä nimenomaan KVL:n osalta.

2.3.2. Kuulemisperiaate

Selvästi tärkeimpänä myös lautakuntia koskevana yleisenä menettelyperiaatteena voidaan pitää asianosaisten kuulemisen periaatetta. Periaatteen mukaan kaikkia asianosaisia on aina kuultava ennen asian ratkaisemista. Periaatteen noudattamiseen ei kuitenkaan vielä riitä se, että asianosaista kuullaan kerran koko menettelyn aikana, vaan asianosaiselle on varattava tilaisuus lausua kaikesta siitä aineistosta, jonka perusteella riidanratkaisuelin tekee ratkaisunsa. Esimerkiksi riitaprosessissa välttämätöntä ei kuitenkaan ole se, että asianosaista todella kuullaan, vaan riittää, että hänelle varataan mahdollisuus lausua mielipiteensä kaikesta oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvasta.[103] Kuulemisperiaatteella on kaksi tarkoitusta. Ensinnäkin se suojaa asianosaisia sellaisilta heille vastaisilta ratkaisuilta, jotka on tehty ilman, että heitä olisi lainkaan kuultu. Toiseksi sen noudattamisella pyritään varmistamaan, että tehdyt ratkaisut ovat myös sisällöllisesti oikeita. Tämän tavoitteen ehdoton edellytys on tapausta koskevien tietojen hankkiminen riidan molemmilta osapuolilta.

Lautakuntaa koskeva sääntely sisältää kaksi oikeussäännöstä, jotka koskevat elinkeinonharjoittajan kuulemista. KVLL 7.2 §:n (393/1982) mukaan hakijan vastapuolta on pyydettävä vastaamaan hakemukseen. KVLA 6 §:n mukaan valitus on saatettava elinkeinonharjoittajan tietoon ja tälle on varattava tilaisuus antaa kohtuullisessa ajassa suullinen tai kirjallinen vastineensa. Kuulemisvelvollisuus ei kuitenkin perustu KVL:n osalta pelkästään näihin säännöksiin, jotka siten vain ilmentävät lautakuntaa jo muutoinkin koskevaa kuulemisperiaatetta. Lautakunnalla olisi siten velvollisuus kuulla asianosaisia, vaikka siitä ei

[103] Ks. *Virolainen 1995* s. 212–224, *Tirkkonen 1974* s. 75s ja *Eerola* s. 36–38.

olisikaan varsinaisia säännöksiä. Esimerkiksi potilasvahinkolautakunnan osalta ei aiemmin ollut mitään säännöksiä sen velvollisuudesta kuulla asianosaisia. Kuitenkin on selvää, että kuulemisperiaate koski potilasvahinkolautakuntaa samalla tavoin kuin muitakin lautakuntia.

Mainitut säännökset koskevat sitä paitsi ainoastaan elinkeinonharjoittajien oikeutta tulla kuulluksi, eikä niistä myöskään käy ilmi kuulemisvelvollisuuden koko laajuus. Lautakunnankaan osalta ei siten voida pitää riittävänä sitä, että elinkeinonharjoittajaa kuullaan kerran kuluttajan vireille paneman asian johdosta, vaan tälle on kuulemisperiaatteen mukaisesti varattava tilaisuus lausua kaikesta asian ratkaisun kannalta relevantista aineistosta. Tämä todetaan myös komission ADR-suosituksessa. Sen mukaan kunkin osapuolen tulee saada tietoonsa kaikki vastapuolen esittämät tosiasiaväitteet ja asiantuntijalausunnot sekä ilmaista riidanratkaisuelimellä niitä koskevat omat näkemyksensä.[104] Toisaalta asianosaisille ei tarvitse varata tilaisuutta tulla kuulluksi sellaisen aineiston johdosta, jolla ei selvästikään voi olla mitään vaikutusta riita-asian lopputuloksen kannalta. KVLL 7.2 §:n mukaan elinkeinonharjoittajaa ei tarvitse kuulla lainkaan sellaisissa tapauksissa, joissa kuluttajan vaatimukset ovat ilmeisen perusteettomia.

KVLL 7.2 § muutettiin nykyiseen muotoonsa vuonna 1982. Säännökseen lisättiin maininta, jonka mukaan elinkeinonharjoittajan kuuleminen ei ole tarpeen, mikäli valitus havaitaan valmistelun aikana ilmeisen perusteettomaksi. Lisäystä perusteltiin sillä, että voimassa ollut säännös edellytti elinkeinonharjoittajan kuulemista aina kuluttajan kirjallisesti vireille panemissa asioissa.[105] Muutos oli kuitenkin itse asiassa tarpeeton, mikäli sitä tarkastelee kuulemisperiaatteen perimmäisen tarkoituksen valossa. Periaatteen tarkoituksenahan on estää sellaiset asianosaiselle vastaiset ratkaisut, jotka ovat syntyneet ilman, että asianosaista olisi lainkaan kuultu ennen ratkaisun tekemistä. Sen sijaan ei pitäisi olla estettä sille, että tiettyyn asianosaiseen kohdistuvat vaatimukset hylätään ilman että tätä kuullaan, mikäli vaatimukset jo ennen kuulemista todetaan ilmeisen perusteettomiksi. Kuulemisperiaatteen tarkoituksenahan on suojata asianosaisia heille vastaisista ratkaisuilta, jotka ovat syntyneet yksipuolisen informaation varassa. Mikäli asianosaiseen kohdistetut vaatimukset hylätään ilman, että tätä kuullaan, herää kysymys, miksi tätä olisi pitänyt kuulla ja ennen kaikkea mikä on se vahinko, mikä on asianosaiselle on syntynyt, koska häntä ei ole kuultu?

---

[104] Suomenkielisessä versiossa tästä periaatteesta käytetään tosin varsin epäonnistunutta nimitystä vastavuoroisuusperiaate, vaikka huomattavasti parempi käännös englanninkielisestä adversial principle -otsikosta olisi ollut nimenomaan vastapuolen kuulemisen periaate tai pelkästään kuulemisperiaate.

[105] Ks. *HE 13/1982* s. 3.

Kuulemisperiaatteesta voidaan lainmuutoksen mukaan poiketa ainoastaan asiassa, joka on ilmeisen perusteeton. Esitöiden perustelut ovat tältäkin osin hieman erikoiset. Niiden mukaan lautakunta voi epäselvissä tapauksissa hankkia erilaisia selvityksiä, muun muassa kuulla elinkeinonharjoittajaa sen selvittämiseksi, onko asia ilmeisen perusteeton.[106] Elinkeinonharjoittajan kuuleminen sen selvittämiseksi, onko asia niin ilmeisen perusteeton, ettei elinkeinonharjoittajaa tarvitse kuulla, vaikuttaa kyllä hieman monimutkaiselta menettelyltä. Esitöistä voitaneen kuitenkin vetää sellainen johtopäätös, että mikäli on pienikin epäilys siitä, että kuluttajan ilmeisen perusteettomilta näyttävät vaatimukset eivät sitä olisikaan, elinkeinonharjoittajaa tulee kuulla aivan normaalisti. Käytännössä nimittäin kuluttajan vaatimukset voivat tulla ymmärrettäväksi vasta yhdessä elinkeinonharjoittajan vastauksen kanssa.

Käytännössä asianosaisten kuuleminen tapahtuu valtaosin kuluttajariitojen käsittelyyn liittyvän normaalin kirjeenvaihdon yhteydessä. Kun kuluttajan vaatimuskirjelmä on saapunut lautakuntaan, se lähetetään vaatimusten kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle ja tätä pyydetään antamaan siihen vastauksensa määräajassa. Mikäli elinkeinonharjoittaja ei anna vastausta, lähetetään tälle uusi vastauspyyntö tällä kertaa saantitodistuksella varustettuna. Elinkeinonharjoittajan vastaus lähetetään yleensä vielä kuluttajalle lausunnolle ja tälle varataan mahdollisuus kommentoida elinkeinonharjoittajan väitteitä. Mikäli kuluttaja lähettää lausunnon, lähetetään sekin yleensä vielä elinkeinonharjoittajalle tämän mahdollisia lisäkommentteja varten. Lautakunnan välityksellä tapahtuvaa kirjelmien vaihtoa jatketaan usein siihen saakka, kunnes toinen asianosaisista ei enää kommentoi tiedoksi saamaansa toisen asianosaisen kirjelmää.[107]

Kirjelmien vaihdossa käytetään lautakunnan laatimia vakiokirjeitä. Niiden lisäksi lautakunta pyytää usein asianosaisia tarkentamaan tosiseikkoja koskevia väitteitään sekä toimittamaan lautakunnalle sellaisia todisteita, joiden olemassaolo voi kyllä käydä ilmi asiakirjoista, mutta joita kumpikaan asianosaisista ei ole ymmärtänyt oma-aloitteisesti lähettää. Kirjelmien vaihto on pääpiirteissään säilynyt pitkälti samanlaisena koko lautakunnan toiminnan ajan, eikä siinä siten ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Tosin vielä pitkälle 1980-luvulle saakka oli käytössä menettely, jonka mukaan elinkeinonharjoittajan kuluttajan vaatimuskirjelmän johdosta antama vastaus lähetettiin kuluttajalle aina tiedoksi ja tämän edellytettiin ainakin ilmoittavan haluavansa asian käsittelyn jatkamista. Mikäli kuluttaja ei ottanut yhteyttä lautakuntaan asetetussa määräajassa, asian käsittelyn katsottiin päättyneen ilmoittajan luopumisen johdosta. Tämä menettely ei saanut mitään tukea lautakuntaa koskevista säännöksistä tai tavoitteista, pikemminkin päinvastoin. KVLL 6 § perusteella kuluttajalla on aina oikeus

[106] Ks. *HE 13/1982* s. 7.

[107] Ks. tästä esim. *KTM 26/2001* s. 13 ja *http://www.kuluttajavalituslautakunta.fi/valitukset/valituksen_eteneminen.html*, 11.2.2003.

kirjalliseen päätökseen saatettuaan asian kirjallisesti vireille lautakunnassa. Ilmeisesti juuri tämän vuoksi tästä varsin arveluttavasta tavasta päättää asioiden käsittely jo valmisteluvaiheessa aikoinaan luovuttiin ja myös nämä kuluttajariidat ratkaistaan nykyään normaalilla tavalla.

Kirjeenvaihdon jatkamisessa ja kuulemismahdollisuuksien tarjoamisessa asianosaisille näytetään olevan käytännössä ennemminkin turhan löyhiä kuin tiukkoja. Asianosaisten kirjelmät lähetetään usein varmuuden vuoksi vielä toiselle asianosaiselle tämän mahdollisia kommentteja varten, vaikka kirjelmä ei sisältäisikään enää mitään uutta. Ajatuksena on ilmeisesti, että näin varmistetaan paremmin, että asianosaiset ottavat kantaa myös kaikkiin ratkaisun kannalta relevantteihin tosiseikkoihin. Tämä johtaa toisinaan kuitenkin siihen, että asianosaiset käyvät keskenään pitkää ja laajaa väittelyä tosiseikoista, joilla ei ole mitään relevanssia riita-asian lopputuloksen kannalta.[108] Toisaalta taas asianosaisten väitteet joistain keskeisistä tosiseikoista voivat jäädä edelleen epäselviksi laajasta lautakunnan välityksellä tapahtuneesta kirjeenvaihdosta huolimatta.

Kuulemisperiaate ei lautakunnankaan osalta edellytä, että vaatimusten kohteena oleva elinkeinonharjoittaja myös tosiasiassa antaa vastauksensa asiassa. Riittävää on se, että tälle on annettu siihen todistettavasti mahdollisuus. Tämä käy hyvin ilmi myös KVLL 7.2 ja KVLA 6 §:än sanamuodoista ("pyydettävä vastaamaan", "varattava tilaisuus"). Mikäli kuulemismahdollisuuden tarjoamista ei kuitenkaan pystytä osoittamaan, asian käsittely lautakunnassa joudutaan päättämään siihen. Jos vastauspyyntö on puolestaan saatu tiedoksi, mutta elinkeinonharjoittaja ei siitä huolimatta anna asiassa vastausta, asia ratkaistaan pelkästään kuluttajan antamien tietojen perusteella. Pääsääntöisesti se merkitsee sitä, että kuluttajan vaatimukset hyväksytään ainakin osittain.

Käytännössä mikäli elinkeinonharjoittaja ei anna vastaustaan kohtuullisen ajan kuluessa, tälle lähetetään uusi vastauspyyntö saantitodistuksella varustettuna. Tämän lisäksi käytetään toisinaan myös vielä haastemiestä vastauspyynnön toimittamisessa. Käytännössä kuulemismahdollisuus on katsottu tarjotuksi elinkeinonharjoittajan allekirjoitettua saantitodistuksen tai haastemiehen toimitettua todistuksen vastauspyynnön tiedoksiannosta. Kuluttajatutkimuskeskuksen (KTK) vuonna 1992 tekemän selvityksen mukaan hieman alle 70 prosenttia elinkeinonharjoittajista antoi vastauksensa muistutuksetta. Runsaat 10 prosenttia antoi vastauksensa vasta muistutuksen jälkeen ja 7 prosenttia ei antanut lainkaan vastausta muistutuksesta huolimatta.[109]

---

[108] Samanlaisen tarpeettomien kirjelmien vaihdon katsottiin olleen myös alioikeuksien ongelma ennen menettelyuudistusta. Ks. esim. *HE 15/1990* s. 12s.

[109] Ks. *Hakalehto* s. 37. Lisäksi 13 prosentissa asian käsittely päättyi ennen tätä vaihetta. Nämä koostuivat ensinnäkin ilmeisen perusteettomista tapauksista, joissa ei lähetetty lainkaan vastauspyyntöä, mutta ilmeisesti myös sovinnoista, jotka ovat syntyneet elinkeinonharjoittajan aloittees-

2.3.3. Menettelyllisen yhdenvertaisuuden periaate

2.3.3.1. Yleistä

Sellaisena yleisenä menettelyperiaatteena, joka koskee myös menettelyä KVL:ssa, voidaan lisäksi pitää EIT:n oikeuskäytäntöön perustuvaa equality of arms -periaatetta eli osapuolten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatetta. Koska periaate koskee myös muita riidanratkaisuelimiä kuin pelkästään tuomioistuimia, lienee termi menettelyllisen yhdenvertaisuuden periaate osuvampi erityisesti silloin kun periaatetta tarkastellaan nimenomaan yleisenä menettelyperiaatteena. Osapuolten menettelyllisen yhdenvertaisuuden periaate tarkoittaa sitä, että osapuolilla tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet esittää vaatimuksensa, tosiasiaväitteensä sekä niitä tukevat todisteensa. Sama koskee myös osapuolten mahdollisuuksia esittää omat näkemyksensä kaikesta vastapuolen käsittelyn aikana esille tuomasta vastaavasta aineistosta. Kyseessä on siten kuulemisperiaatetta täydentävä periaate.

Menettelyllisen yhdenvertaisuuden periaatteen noudattamiseen ei vielä riitä se, että osapuolilla on muodollisesti ottaen yhtäläiset mahdollisuudet ajaa asiaansa, vaan huomiota tulee kiinnittää myös siihen, minkälaiset tosiasialliset mahdollisuudet heillä on ajaa asiaansa. Tämä jälkimmäinen näkökulma tuo periaatteen lähelle access to justice -tutkimussuunnan ajatusmaailmaa. Vaikka osapuolilla olisikin tosiasiallinen mahdollisuus saattaa asiansa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi, voi oikeuksien toteutuminen estyä käytännössä siitä syystä, että heillä ei ole tosiasiassa yhtäläisiä mahdollisuuksia ajaa asiaansa.

Tuomioistuimissa harjoitettavassa normaalissa riitaprosessissa osapuolten tosiasiallinen menettelyllinen yhdenvertaisuus edellyttää pääsääntöisesti mahdollisuutta saada oikeudellisen koulutuksen saanut henkilö avustamaan asian ajamisessa. Riidanratkaisuelimissä, kuten esimerkiksi erilaisissa lautakuntatyyppisissä elimissä, joissa riita-asioiden ratkaiseminen tapahtuu yksinkertaisempaa ja vähemmän muodollista menettelyä käyttäen, tavoitteena on kuitenkin nimenomaan se, että asianosaiset pystyisivät pääsääntöisesti ajamaan asiansa itse ilman tarvetta palkata lakimiesavustajaa. Asianosaisten tosiasiallisen menettelyllisen yhdenvertaisuuden toteutuminen ilman avustajia tapahtuvassa menettelyssä edellyttää kuitenkin käytännössä kahta asiaa.

Ensinnäkin asianosaisilla tulee olla mahdollisuus saada tarvittaessa oikeudellista neuvontaa sekä ennen asian vireillepanoa että myös itse käsittelyn aikana. Oikeudellinen neuvonta voi koskea pelkästään menettelyä koskevia

---

ta tämän saatua vastauspyynnön. Kirjallisen vastauksen antamisen sijasta joko elinkeinonharjoittaja tai kuluttaja on siten ilmoittanut, että asia sovittu.

kysymyksiä, kuten sitä, miten asian saa tietyssä riidanratkaisuelimessä vireille ja miten asian käsittely siellä etenee. Menettelyä koskevaan neuvontaan voi kuulua vielä sekin, mitä erilaisia asiakirjoja asianosaisen tulee käsittelyn aikana riidanratkaisuelimelle toimittaa. Oikeudellinen neuvonta voi kuitenkin koskea myös aineellisoikeudellisia kysymyksiä. Tällöin neuvonnan antaja voi esittää näkemyksiään tapauksen ratkaisuun soveltuvista oikeussäännöistä sekä siitä, mitkä tosiseikat ovat relevantteja tapauksen ratkaisun kannalta ja minkä tyyppisiä todisteita tarvitaan riidanalaisten tosiseikkojen selvittämiseksi. Neuvonnan päätteeksi neuvonnan antaja voi mahdollisesti jopa esittää karkean arvion siitä, miten riidanratkaisuelin tulisi asian ratkaisemaan. Siltä osin kuin on kysymys ennen asian vireille tuloa annettavasta oikeudellisesta neuvonnasta, on tietysti todettava, että neuvojan mahdollisuudet arvioida neuvontaa kysyvän riidan osapuolen mahdollisia menestymisen mahdollisuuksia ovat käytännössä varsin rajalliset. Onhan hänellä käytettävissään tässä vaiheessa ainoastaan toisen osapuolen näkemys asiasta.

Toiseksi tosiasiallinen menettelyllinen yhdenvertaisuus edellyttää riidanratkaisuelimeltä aktiivista aineellista menettelynjohtoa käsittelyn aikana. Aineellisella menettelynjohdolla tarkoitetaan tässä samaa kuin materiaalisella prosessinjohdolla tuomioistuinten osalta eli riidanratkaisuelimen toimintaa käsiteltävän asian selvittämiseksi.[110] Alioikeuksien menettelyuudistuksen eräänä tavoitteena oli tuomioistuinten harjoittaman aineellisen prosessinjohdon aktivoiminen. Esitöiden mukaan nykyaikaiseen prosessinjohtoon katsotaankin kuuluvan myös sen, että asianosaisia informoidaan tarvittaessa siitä, mitkä ovat ratkaisun kannalta relevantit tosiseikat samoin kuin opastetaan näitä myös muissa asiaan liittyvissä oikeudellisissa kysymyksissä.[111] Lautakuntatyyppisten riidanratkaisuelinten osalta on sen avustajavapaan luonteen vuoksi tuskin syytä omaksua tuomioistuimia passiivisempaa menettelynjohtoa, vaan pikemminkin päinvastoin.

Aineellista menettelynjohtoa harjoittaessaan riidanratkaisuelin voi siten joutua opastamaan asianosaista hyvin samanlaisissa asioissa kuin mikäli se antaisi tälle oikeudellista neuvontaa. Aineellisen menettelynjohdon harjoittaminen tosin tapahtuu yleensä riidanratkaisuelimen aloitteesta – sen huomatessa jonkin tosiseikan tai sitä koskevan selvityksen puutteelliseksi – kun taas oikeudellista neuvontaa annetaan puolestaan yleensä asianosaisen aloitteesta tämän otettua yhteyttä riidanratkaisuelimeen. Koska lautakuntatyyppisissä elimissä aineellista menettelynjohtoa voidaan harjoittaa myös asianosaisen otettua yhteyttä riidanratkaisuelimeen, voi vireillä olevien riita-asioiden osalta olla käytännössä usein hankalaa tehdä eroa sen välillä, milloin riidanratkaisuelin harjoittaa aineellista menettelynjohtoa ja milloin se puolestaan antaa oikeudellista neuvontaa.

---

[110] Ks. tästä esim. *Virolainen 1988* s. 51–59.
[111] Ks. tästä *HE 15/1990* s. 27s.

Reklamaatiomenettelyllä tarkoitettiin edellä kuluttajariitojen osalta menettelyä, jossa kuluttaja ja elinkeinonharjoittaja pyrkivät pelkästään keskenään ratkaisemaan kulutushyödykkeen hankintaa koskevan erimielisyyden. Tarvittaessa myös aineellisoikeudellisia kysymyksiä koskeva oikeudellinen neuvonta auttaa usein riidan osapuolia ratkaisemaan riitansa reklamaatiomenettelyn aikana ilman tarvetta saattaa asiaa vireille missään riidanratkaisuelimessä. Tosiasiakysymyksiltään riitaisissa tapauksissa neuvonta voi edesauttaa sovintoratkaisun syntymistä kun osapuolille selviää, että jutun lopputuloksen arvioiminen on tosiseikkojen riitaisuuden ja todisteluvaikeuksien vuoksi enemmän tai vähemmän mahdotonta. Lopputulokseltaan selvissä tapauksissa neuvonta voi puolestaan johtaa ensinnäkin siihen, että elinkeinonharjoittaja suostuu kuluttajan vaatimaan oikaisuun, eikä kuluttajan tarvitse viedä lainkaan asiaa riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi. Toiseksi kuluttaja voi saamansa neuvonnan perusteella oivaltaa, että hänen vaatimuksillaan ei ole oikeudellista perustaa tai että hän ei ainakaan pysty näyttämään väitteitään toteen todisteiden puuttumisen vuoksi. Tämä johtaa puolestaan yleensä siihen, että henkilö päättää kokonaan luopua asian viemisestä riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi.

Myös aineellisoikeudellisia kysymyksiä koskeva oikeudellinen neuvonta voi siten johtaa erimielisyyden ratkeamiseen jo reklamaatiomenettelyn aikana, mikä merkitsee riidanratkaisuelimien käsiteltäväksi tulevien riita-asioiden määrän vähentymistä. Oikeudellinen neuvonta liittyy siten ensinnäkin riidanratkaisuelimen preventiivisen eli riitoja ennaltaehkäisevän tehtävän täyttämiseen. On sekä riidan osapuolten että riidanratkaisuelimen toimintaa ylläpitävien tahojen edun mukaista, että ilmeisen perusteettomat tai muutoin ilman menestymisen mahdollisuuksia olevat riita-asiat karsiutuvat mahdollisen aikaisessa vaiheessa, mieluiten jo ennen niiden vireille tuloa. Mitä aikaisemmassa vaiheessa riita-asia ratkeaa, sitä vähäisemmiksi sen käsittelystä asianosaisille ja yhteiskunnalle aiheutuvat taloudelliset kustannukset jäävät.

Aineellisia kysymyksiä koskevasta neuvonnasta on kuitenkin hyötyä myös kuluttajalle, joka on päättänyt saattaa asian riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi tai on sen jopa jo tehnytkin. Neuvonnan avulla hänellä on aiempaa paremmat mahdollisuudet arvioida sitä, mihin tosiseikkoihin hänen on vaatimuskirjelmää tehdessään erityisesti kiinnitettävä huomiota ja mitä todisteita hänen tulee mahdollisesti vielä hankkia. Sama koskee usein myös vaatimusten kohteena olevaa elinkeinonharjoittajaa. Pelkästään menettelyllisiin kysymyksiin rajoittuva neuvonta, jossa asianosaista ainoastaan kehotetaan – ilman sen tarkempaa yksilöintiä – toimittamaan lautakunnalle myös tosiasiaväitteitään tukevat todisteet, ei useinkaan vielä mahdollista asian menestyksellistä hoitamista. Esimerkiksi käytetyn auton kauppaa koskevassa riidassa kuluttaja ei välttämättä ymmärrä, että lautakunta tarvitsee selvitystä auton kunnosta kaupantekohetkellä, ellei häntä siitä erikseen informoida. Oikeudellinen neuvonta kytkeytyy siten varsin läheisesti myös tosiasiallisen menettelyllisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen.

Siltä osin kuin on kysymys oikeudellisen neuvonnan antamisesta jo vireillä olevissa riita-asioissa, voidaan riidanratkaisuelimen harjoittaman aineellisen menettelynjohdon avulla päästä usein samaan tulokseen kuin oikeudellisen neuvonnan avulla. Tämä edellyttää kuitenkin, että riidanratkaisuelin todella myös puuttuu aineellisen menettelynjohdon avulla epäselviin tosiseikkoihin ja vielä mahdollisimman pian asian vireille tulon jälkeen. Aina näin ei kuitenkaan tapahdu. Käytetyn auton kauppaa koskevassa esimerkkitapauksessa passiivinen menettelynjohto voi johtaa siihen, että kuluttaja korjauttaa auton ymmärtämättä hankkia sitä ennen tai sen aikana lausuntoa vikojen syistä. Siten oikeudellista neuvontaa koskevan tarjonnan puuttumista ei voida perustella sillä, että riidanratkaisuelimellä on velvollisuus harjoittaa tarvittaessa aktiivista aineellista menettelynjohtoa. Toisaalta oikeudellinen neuvonta ei puolestaan poista aktiivisen menettelynjohdon tarvetta, sillä asianosaiset eivät useinkaan ymmärrä kysyä neuvoa silloinkaan kun he itse asiassa sitä varsin kipeästi tarvitsisivat. Siten oikeudellisessa neuvonnassa ja aktiivisessa aineellisessa menettelynjohdossa ei ole kysymys toisiaan korvaavista, vaan ennen kaikkea niitä täydentävistä keinoista, joilla molemmilla pyritään edistämään asianosaisten tosiasiallista menettelyllistä yhdenvertaisuutta.

2.3.3.2. Lautakunnan antama neuvonta

KVLL:n esitöissä korostettiin aineellisia kysymyksiä koskevan neuvonnan tärkeyttä ja erityisesti sen merkitystä lautakunnan preventiivisen eli riitoja ennaltaehkäisevän tehtävän toteutumisen kannalta.[112] KVLA:n alkuperäisen 4 §:n (533/1978) mukaan lautakunnan henkilökunnan oli annettava kuluttajille oikeudellista neuvontaa lautakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Säännös merkitsi siten velvollisuutta antaa oikeudellista neuvontaa sekä riita-asioita koskevissa aineellisoikeudellisissa kysymyksissä että pelkästään menettelyä lautakunnassa koskevissa kysymyksissä. Käytännössä lautakuntaan tulikin sen toiminnan alkuvuosina jopa kymmeniä tuhansia yhteydenottoja vuodessa. Valtaosa yhteydenotoista tuli juuri kuluttajilta. Yhteydenottoja tuli kuitenkin runsaasti myös kuluttajaneuvojilta sekä elinkeinonharjoittajilta. Myös näille annettiin neuvontaa siitä huolimatta, että säännöksen sanamuodon mukaan neuvontavelvollisuus koski vain kuluttajia.[113]Elinkeinonharjoittajille

[112] Ks. *OLJ 12/1974* s. 374 ja *HE 8/1977* s. 71. Ks. tästä myös *Kivivuori ym.* s. 211.

[113] Esimerkiksi lautakunnan sisäisen muistion (17.2.1983) mukaan neljän viikon seurantajakson aikana tammi-helmikuussa 1983 lautakuntaan tuli hieman alle 2000 puhelimitse tapahtunutta yhteydenottoa. Hieman alle 80 prosenttia soittajista oli kuluttajia ja runsaat puolet yhteydenotoista tuli pääkaupunkiseudulta. Muistion arvion mukaan yhteydenottojen kokonaismääräksi vuonna 1983 ennakoitiin yhteensä noin 25 000. Ks. myös *KVL:n tiedote, 31.8.1988*, jonka mukaan yhteydenottoja arvioitiin olevan vuosittain noin 30 000.

annettavaa neuvontaa voitiin perustella menettelyllisen yhdenvertaisuuden periaatteella.

Pääasiassa puhelimitse annettavaa neuvontaa vähennettiin kuitenkin tarkoituksellisesti vuosien mittaan, muun muassa rajoittamalla neuvonta-ajat koskemaan vain osaa lautakunnan päivittäisestä aukioloajasta. Osaksi tämä oli mahdollista kunnallisen kuluttajaneuvontajärjestelmän asteittaisen laajenemisen vuoksi, mikä vähensi lautakunnan neuvontapalveluiden kysyntää. Vuoden 1998 alusta lukien neuvonta kuitenkin lopetettiin kokonaan KVLA 4 §:ää muuttamalla. Nykyisin voimassa olevan KVLA 4 §:n (239/1997) mukaan lautakunnan tulee antaa oikeudellista neuvontaa ainoastaan kunnallisille kuluttajaneuvojille.

Neuvonnan lakkauttamista perusteltiin lähinnä kolmella eri syyllä. Ensinnäkin aineellisoikeudellisia kysymyksiä koskevan neuvonnan väitettiin asettavan kyseenalaiseksi lautakunnan roolin puolueettomana riidanratkaisijana. Toiseksi neuvonnan lakkauttamista perusteltiin kuluttajariitoja ratkaisevien elimien välisen työnjaon paremmalla toteutumisella sekä lautakunnan resurssien tehokkaammalla kohdentamisella. Kolmanneksi neuvonnan lakkauttamista perusteltiin sillä, että varsin huomattava osa yhteydenotoista tuli nimenomaan pääkaupunkiseudulta, eivätkä neuvontapalvelut siten jakautuneet tasaisesti maan eri osien kesken. Perustelut olivat pitkälti samat kuin ne, joilla Ruotsissa perusteltiin ARN:n antaman oikeudellisen neuvonnan lakkauttamista kymmenkunta vuotta aikaisemmin.[114]

Kuluttajille annettavan oikeudellisen neuvonnan lakkauttamista perusteltiin siten ensinnäkin sillä, että neuvonnan väitettiin vaarantavan lautakunnan puolueettomuuden. Sama väite puolueettomuuden vaarantumisesta on noussut toisinaan esiin myös vastustettaessa sitä, että tuomioistuimet harjoittaisivat riitaprosessissa aktiivista aineellista menettelynjohtoa. Kuten edellä todettiin, vuonna 1993 toteutetun alioikeuksien menettelyuudistuksen eräänä tavoitteena oli nimenomaan aktivoida tuomioistuinten harjoittamaa aineellista prosessinjohtoa. Esitöiden mukaan tuomioistuimen puolueettomuus ei vaarannu, vaikka tuomari aineellisen prosessijohdon puitteissa tarvittaessa kiinnittää asianosaisen huomion tämän puolesta puhuvaan seikkaan tai tämän todistusaineistossa oleviin puutteisiin. Päinvastoin esitöiden mukaan passiivinen tuomari on huomattavasti suurempi uhka tuomioistuimen puolueettomuudelle kuin aktiivinen. Olennaista on kuitenkin, että tuomarin aktiivinen rooli kohdistuu tarvittaessa riidan molempiin osapuoliin.[115]

Näitä samoja perusteluja voidaan hyödyntää myös arvioitaessa lautakunnan antaman oikeudellisen neuvonnan ja sen puolueettomuuden välistä suhdetta.

---

[114] Neuvonnan lakkauttamisen perusteluista ks. KVL:n osalta *KM 1988:9* s. 137 ja *KS 2/1997* s. 26s sekä ARN:n osalta *SOU 1985:32* s. 149.

[115] Ks. esim. *HE 15/1990* s. 27s.

Siten väite siitä, että lautakunnan puolueettomuus voisi vaarantua pelkästään oikeudellisten neuvontapalveluiden tarjoamisella, ei pidä paikkaansa. Pikemminkin voitaisiin väittää, että neuvontapalveluiden lopettaminen merkitsi puolueettomuuden vaarantumista lautakunnan suosiessa nyt niitä asianosaisia, joilla on mahdollisuus hankkia asian hoitamiseen tarvittava asiantuntemus muualta. Joka tapauksessa neuvonnan lopettaminen merkitsee sitä, että tosiasiallinen menettelyllinen yhdenvertaisuus jää nykyään varsin usein toteutumatta.

Myös aineellisoikeudellisia kysymyksiä koskevien neuvontapalvelujen tarjoaminen ei siten vaaranna riidanratkaisuelimen puolueettomuutta, mikäli neuvonta täyttää tietyt perusedellytykset. Näistä toinen käy ilmi menettelyuudistuksen esitöistä. Neuvontapalveluja on ensinnäkin oltava tarjolla tasapuolisesti riidan molemmille osapuolille. Käytännössä lautakunta antoi aiemmin neuvontaa kuluttajien lisäksi myös elinkeinonharjoittajille siitä huolimatta, että asetuksen sanamuodon mukaan neuvontavelvollisuus koski vain kuluttajille annettavaa neuvontaa. Se, että esimerkiksi kuluttajariidoissa kuluttajat käytännössä tarvitsevat ja käyttävät neuvontapalveluita enemmän kuin elinkeinonharjoittajat, ei kuitenkaan tee neuvonnan antamista puolueelliseksi, kunhan myös elinkeinonharjoittajilla on periaatteessa samanlaiset mahdollisuudet saada neuvontaa. Lisäksi neuvonnankin tavoitteena on aineellisen oikeuden edistäminen. Neuvonnassa henkilöä ei siten saa neuvoa salaamaan jotain seikkoja tai todisteita, jotka puhuvat vastapuolen puolesta tai kiistämään sellaisia vastapuolen sinänsä paikkansapitäviä väitteitä, joita tämä ei todennäköisesti pysty näyttämään toteen.

Toiseksi lautakunnan antaman neuvonnan lakkauttamista perusteltiin sillä, että sitä ei pidetty enää tarpeellisena, koska vuoden 1992 alusta lukien kunnallinen kuluttajaneuvontajärjestelmä oli laajentunut koskemaan koko maata. Kuluttajansuojajärjestelmää luotaessa tuomioistuinten ulkopuolisesta kuluttajariitojen ratkaisujärjestelmästä tehtiin tarkoituksella kaksiportainen. Ensimmäisen portaan muodostavat kunnalliset kuluttajaneuvojat, joiden yhtenä tehtävänä on neuvonnan ja sovittelun avulla pyrkiä edistämään kuluttajariitojen sovinnollista ratkeamista jo paikallistasolla. Toisen portaan muodostaa puolestaan kuluttajavaltuuslautakunta. Vaikka asian vireillepanon muodollisena edellytyksenä ei olekaan se, että kuluttaja on ensin ottanut yhteyttä kuluttajaneuvojaan sovintoratkaisun mahdollisuuksien selvittämiseksi, niin lainsäätäjän ajatuksena on selvästi ollut se, että kuluttajariitojen suodatus ja kanavointi tapahtuisi käytännössä pitkälti juuri kuluttajaneuvontajärjestelmän kautta. Kuluttajariidat pitäisi siten pyrkiä ensisijaisesti ratkaisemaan paikallistasolla ja vain mikäli tässä ei onnistuta, kuluttaja ohjataan kääntymään lautakunnan puoleen.[116] Kunnallinen kuluttajaneuvontajärjestelmä kattoi kuitenkin 1980-luvulla vain osan maata. Se

[116] Ks. *HE 8/1977* s. 57–61.

laajeni kuitenkin asteittain sitä mukaan kuin valtioneuvosto velvoitti uusia kuntia aloittamaan kuluttajaneuvontatoiminnan.[117] Kaksiportainen järjestelmä ei siten ollut periaatteessakaan toiminnassa alusta alkaen, mikä oli yksi peruste sille, että lautakunta antoi oikeudellista neuvontaa eri puolilta maata puhelimitse yhteyttä ottaville kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille.

KVL:n antaman neuvonnan lakkauttamisen perusteleminen sillä, että kuluttajaneuvontajärjestelmä kattaa nykyään koko maan vaikuttaa sinällään perustellulta argumentilta. Päällekkäisten julkisten palveluiden ylläpitäminen ei ole periaatteessa mielekästä. Perustelulta vie kuitenkin pohjan pois se, että käytännössä kunnallinen kuluttajaneuvontajärjestelmä ei toimi suunnitellulla tavalla, sillä paikallistasolla tarjotut neuvontapalvelut eivät vastaa määrällisesti, eivätkä aina myöskään laadullisesti niiden kysyntää. Varsin monissa kunnissa kuluttajaneuvonnan käytössä olevat resurssit eivät ensinnäkään vastaa niiden määrällistä kysyntää, minkä seurauksena monet neuvontapalveluita tarvitsevat kuluttajat jäävät käytännössä niitä ilman.

Näkemystä siitä, että kuluttajaneuvontajärjestelmän kapasiteetti oli vuoden 1992 jälkeenkin riittämätön neuvontapalveluiden kysyntään nähden tukee myös havainto, jonka mukaan KVL:aan tuli vielä 1990-luvun puolivälissä – eli senkin jälkeen kun kuluttajaneuvontajärjestelmä oli jo laajentunut koskemaan koko maata – vielä yli 10 000 yhteydenottoa vuodessa.[118] Miksi kuluttajat olisivat ottaneet yhteyttä lautakuntaan, jos kerran palvelut toimivat moitteettomasti kuntatasolla? Havainto saattaakin hieman outoon valoon väitteen, jonka mukaan KVL:n antama neuvonta voitiin lopettaa tarpeettomana tai ainakin kysynnän vähäisyyden vuoksi. Siten tarkasteltaessa paikallistasolla annettavaa neuvontaa jo pelkästään sen tarjonnan määrällisen riittävyyden johdosta, voidaan todeta, että lautakunnan antamaa neuvontaa ei olisi saanut lopettaa, ei ainakaan ilman, että kuntatason palveluiden tarjonnan riittävyyteen liittyvä ongelma olisi ensin ratkaistu.

Kuluttajaneuvontapalveluiden riittämätöntä tarjontaa koskeva ongelma on tosin hyvin saman tyyppinen kuin monissa muissakin peruspalveluissa, joissa tarjonnan järjestäminen on asetettu kuntien velvoitteeksi. Kuntien säästöpyrkimykset johtavat usein siihen, että palveluiden tarjonta ei vastaa niiden kysyntää. Kunnallisten palveluiden tason parantamiseksi on käytettävissä kaksi vaihtoehtoa. Ensinnäkin voidaan lainsäädännön avulla pyrkiä asettamaan palveluille tietty vähimmäistaso. Esimerkiksi kuluttajaneuvonnan osalta voitaisiin määrätä, mikä on maksimimäärä asukkaita kuluttajaneuvonta-alueella, jossa on vain yksi neuvoja. Lisäksi voitaisiin antaa määräyksiä kuluttajaneuvojien vähimmäiskoulutustasosta. Toinen selvästi radikaalimpi vaihtoehto olisi siirtää

[117] Ks. esim. *NEK 1985:2* s. 38s.
[118] Ks. *Korpiola 1995* s. 2.

tietyn palvelun järjestäminen valtiovallan tehtäväksi. Tämä ei välttämättä merkitse sitä, että palveluiden tarjonta keskitettäisiin valtakunnallisesti, vaan se voisi edelleen tapahtua paikallistasolla valtiovallan päättäessä kuitenkin palveluiden tarjonnan toteuttamistavoista. Yhden esimerkin tästä vaihtoehdosta tarjoavat oikeusapupalvelut, joiden järjestämisvastuu siirrettiin valtiovallalle vuonna 1998 tapahtuneen julkisen oikeusapujärjestelmän uudistamisen yhteydessä.[119]

Neuvontapalveluiden laadun osalta ongelmana on puolestaan se, että kuluttajaneuvojien vähimmäiskoulutustasosta ei ole mitään määräyksiä. Tämä on johtanut siihen, että monet kunnat ovat säästösyistä liittäneet kuluttajaneuvonnan antamisen sivutoimisena tehtävänä jollekin sellaiselle kunnalliselle virkamiehelle, jolla ei ole kokemusta, koulutusta eikä välttämättä myöskään kiinnostusta kuluttajaneuvontatehtävien hoitamiseen. Käytännössä kuluttajaneuvojista onkin sivutoimisia peräti kaksi kolmasosaa.[120] Jo pelkästään tästä syystä voidaan väittää, että tarjolla olevat neuvontapalvelut eivät kuntatasolla vastaa aina myöskään laadullisesti sitä tasoa, mitä niiltä voidaan edellyttää. Kuitenkaan myöskään päätoimiset kuluttajaneuvojat eivät ole muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta lakimieskoulutuksen saaneita. Siten erityisesti oikeudellisesti monimutkaisissa ja sekavissa kuluttajariidoissa ongelmaksi voi muodostua se, että päätoimisellakaan kuluttajaneuvojalla ei ole riittävää asiantuntemusta antaa oikeudellista neuvontaa.

Kuluttajaneuvonnan antamiseen liittyvien määrällisten ja laadullisten ongelmien vuoksi lautakunnan ja kuluttajaneuvojien antama neuvonta ei siten ollut päällekkäistä, vaan pikemminkin toisiaan täydentävää. Kuluttajaneuvojille soveltuu parhaiten neuvonnan antaminen tavanomaisissa riita-asioissa. Sen sijaan vaikeammissa kuluttajariidoissa, kuten esimerkiksi sopimusten tulkintaa ja kohtuullisuutta koskevissa riidoissa olisi usein parempi, mikäli kuluttaja voisi kääntyä suoraan lautakunnan puoleen oikeudellista neuvontaa saadakseen. Erityisesti silloin kun on kysymys kuluttajasta, joka harkitsee asian vireillepanoa lautakunnassa, tosiasiallista menettelyllistä yhdenvertaisuutta edistäisi, mikäli tämä voisi tarvittaessa keskustella ennen vaatimuskirjelmän jättämistä lautakunnan esittelijän kanssa, parhaassa tapauksessa vieläpä sellaisen esittelijän kanssa, jolla on kokemusta nimenomaan kyseistä hyödykettä koskevien kuluttajariitojen ratkaisemista. Sama koskee myös kuluttajan vaatimuskirjelmään vastausta laativaa elinkeinonharjoittajaa.

Kuluttajaneuvontapalveluiden osalta voidaan myös kysyä, missä kulkee mielekäs työnjako kuluttajaneuvojien ja lautakunnan välillä erityisesti tavanomaista hankalammissa tapauksissa? Onko mielekästä, että kuluttajaneuvojien kykyä

---

[119] Ks. L valtion oikeusaputoimistoista (106/1998) ja *HE 132/1997* s. 25s.
[120] Ks. esim. *Teittinen* s. 6.

antaa neuvontaa kaikenlaisissa kuluttajariidoissa pyrittäisiin lisäämään, esimerkiksi lisäämällä lakimieskoulutuksen saaneiden kuluttajaneuvojien määrää vai olisiko järkevämpää, että kuntatasolla pyrittäisiin antamaan neuvontaa tavanomaisissa tapauksissa ja oikeudellisesti monimutkaisimmissa tapauksissa neuvontaa antaisi keskitetysti KVL? Tältä osin voidaan tietysti väittää, että nykyinen KVLA 4 § mahdollistaa tällaisen työnjaon, sillä lautakunnalla on edelleen velvollisuus antaa neuvontaa kuluttajaneuvojille. Ajatuksena on tällöin se, että neuvojat voivat hankalissa tapauksissa ottaa itse yhteyttä lautakuntaan. Oikeudellisen neuvonnan antaminen kuluttajalle kuluttajaneuvojan välityksellä ei kuitenkaan ole kovin hyvä vaihtoehto, sillä annettaessa neuvontaa yksittäisessä riitatapauksessa neuvontaa antava henkilö tarvitsee yleensä tietoja tapauksen tosiseikoista. Näiden osalta riidan osapuolet ovat selvästi kuluttajaneuvojaa parempi tietolähde.

Kolmanneksi neuvontapalveluiden lakkauttamista perusteltiin sillä, että niiden katsottiin vievän liikaa lautakunnan resursseja ja hidastavan kirjallisten riita-asioiden ratkaisemista, jota pidettiin lautakunnan pääasiallisena tehtävänä. Pitkien käsittelyaikojen vuoksi kaikki lautakunnan käytettävissä olevat resurssit haluttiin nimenomaan tätä tehtävää palvelevaan käyttöön. Lautakunnan pääasiallisena – tosin lakiin kirjaamattomana – tehtävänä katsottiin kuitenkin edellä jaksossa II.1.2.olevan aineellisen oikeuden toteutumisen edistämisen toisaalta kuluttajariitoja ennalta ehkäisemällä ja toisaalta yksittäisiä kuluttajariitoja ratkaisemalla. Näiden tehtävien keskinäinen priorisointi on vaikeata. KVLL 1 §:n sanamuoto näyttäisi tukevan näkemystä vireillä olevien riita-asioiden ratkaisemisen ensisijaisuudesta. Esitöiden mukaan lautakunnan pääasiallisena tehtävänä on kuitenkin torjua riita-asioita.[121] Siten väite, jonka mukaan lautakunnan pääasiallisena tehtävänä olisi nimenomaan ratkaista vireillä olevia riita-asioita ei pidä paikkaansa, vaan vähintään samanarvoisena tehtävänä voidaan pitää riitojen ennaltaehkäisyä. Tätä näkemystä voidaan perustella erityisesti sillä, että riitojen ennaltaehkäisy on kaikkien osapuolten kannalta edullisin ja järkevin tapa ratkaista riitoja. Kuten edellä todettiin, neuvonta voi edesauttaa erityisesti lopputulokseltaan selvien riitojen ratkeamista jo niiden alkuvaiheissa.

Siten myöskään väite, jonka mukaan neuvonnan lakkauttaminen lisäsi lautakunnan resurssien käytön tehokkuutta, ei pidä paikkaansa. Neuvonnan lakkauttaminen – varsinkin kun kuntatason neuvontapalveluiden riittävyyttä ei samassa yhteydessä varmistettu – merkitsi sitä, että kuluttajilla ei ole useinkaan mahdollisuutta selvittää yksinkertaisella tavalla vaatimustensa perusteita. Tämä johtaa puolestaan siihen, että lautakuntaan tulee aiempaa enemmän sellaisia kuluttajariitoja, jotka olisi voitu hoitaa jo reklamaatiomenettelyn aikana anne-

[121] Ks. *HE 8/1977* s. 70.

tun oikeudellisen neuvonnan avulla.[122] Koska samassa ajassa kuin mitä kuluu yhden vireillä olevan kirjallisen kuluttajariidan ratkaisemiseen, voidaan hoitaa neuvonnan avulla jopa kymmeniä riitatapauksia, ei neuvonnan lakkauttaminen siten merkinnyt lautakunnan resurssien käytön tehostumista, vaan pikemminkin päinvastoin. Mainittakoon lisäksi, että neuvontaan kului sen loppuvaiheissa enää noin 5 prosenttia esittelijöiden kokonaistyökapasiteetista.[123]

Neljänneksi lautakunnan antamien neuvontapalveluiden lakkauttamista perusteltiin niiden epätasaisella jakautumisella. Lautakuntaan yhteyttä ottaneista kuluttajista on selvästi suurempi osa pääkaupunkiseudulla asuvia kuluttajia kuin mikä on heidän suhteellisen osuutensa koko maan väestöstä. Tämä sinänsä paikkansa pitävä havainto ei kuitenkaan ole hyväksyttävä peruste neuvonnan lakkauttamiselle, vaan sen sijaan tulisi pohtia sen syitä ja mahdollisia keinoja palveluiden tarjonnan maantieteellisesti tasaisempaan jakautumiseen. Eräs syy pääkaupunkiseudulla asuvien kuluttajien yliedustukseen on se, että tällä alueella kunnallisten neuvontapalveluiden kysynnän ja tarjonnan välinen epäsuhta on kaikkein suurimpia. Todettakoon lisäksi, että sama ongelma on havaittavissa myös kirjallisten riita-asioiden osalta, sillä pääkaupunkiseudulta tulee suhteessa selvästi enemmän käsiteltäviä riita-asioita kuin muualta Suomesta.[124]

Kaikkia niitä neljää argumenttia, joita meillä ja aiemmin Ruotsissa käytettiin perusteluina lautakuntien lakkauttaessa oikeudellisen neuvonnan antamisen, voidaan siten perustellusti kritisoida. Näiden argumenttien analyyttisen tarkastelun seurauksena syntyykin vaikutelma, että ne olivat itse asiassa kvasiperusteluita neuvonnan lakkauttamisen todellisten syiden löytyessä muualta. Oikeudellista neuvontaa annettiin pääasiassa kuluttajille, jotka eivät koskaan saattaneet asiaa lautakunnassa kirjallisesti vireille. Siten neuvonnan lakkauttamista voidaan kritisoida ensinnäkin sen vuoksi, että se heikentää lautakunnan preventiivisen tehtävän toteutumista. Neuvonnasta oli kuitenkin paljon hyötyä myös kirjallista vaatimuskirjelmää laativille kuluttajille. Sen vuoksi neuvonnan lakkauttamista voidaan kritisoida myös menettelyllisen yhdenvertaisuuden periaatteen toteutumisen näkökulmasta. Nimenomaan oikeudellisen neuvonnan ja menettelyllisen yhdenvertaisuuden periaatteen välinen läheinen yhteys tekee neuvonnan ja sen lakkauttamisen tarkastelun tämän periaatteen käsittelyn yhteydessä perustelluksi.

KVLL:ssa tai KVLA:ssa ei nykyisellään ole siten mitään mainintaa kuluttajille annettavasta oikeudellisesta neuvonnasta. Lautakunnalla on kuitenkin

---

[122] Vrt. Ruotsin ARN:n *SOU 1985:32* s. 149. Siinä esitetyn, tosin perustelemattoman, näkemyksen mukaan neuvonnan lakkauttaminen vähentää kirjallisesti vireille tulevien asioiden määrää. Vaikka osa kuluttajista mielellään kuuleekin ulkopuolisen arvion vaatimustensa oikeellisuudesta ennen asian vireillepanoa, niin kokonaisvaltaisesti arvioituna neuvonnan puuttuminen ennemminkin lisää kirjallisten riita-asioiden määrää kuin vähentää niitä.

[123] Ks. *Korpiola 1995* s. 2.

[124] Ks. *Tuomioja* s. 52–54 sekä Ruotsin ARN:n osalta *SOU 1978:40* s. 52.

edelleen velvollisuus harjoittaa aktiivista aineellista menettelynjohtoa. Sen on tuomioistuintenkin osalta katsottu nykyään edellyttävän sitä, että tuomioistuin tarvittaessa selvittää asianosaisille tapauksen ratkaisun kannalta relevantit tosiseikat sekä neuvoo näitä tarvittaessa myös muissa tapaukseen liittyvissä oikeudellisissa kysymyksissä.[125] Aineellista menettelynjohtoa harjoittaessaan lautakunta joutuu siten käymään asian kirjallisesti vireille panneen kuluttajan kanssa läpi hyvin pitkälti samoja kysymyksiä kuin aineellisoikeudellisia kysymyksiä koskevaa oikeudellista neuvontaa antaessaan. Olennaista tältä osin ei voi olla se, kumman aloitteesta tapaukseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä käydään läpi. Siten päätös oikeudellisen neuvonnan lopettamisesta voi koskea ainoastaan asian vireille tuloa edeltävää neuvontaa. Vireillä olevissa asioissa kuluttajilla ja vaatimusten kohteena olevilla elinkeinonharjoittajilla on siten oikeus tarvittaessa saada aineellisia kysymyksiä koskevaa oikeudellista neuvontaa heidän ottaessaan lautakuntaan yhteyttä käsittelyn aikana. Neuvonnan lakkauttamispäätöksellä on voinut tietysti olla myös tämän neuvonnan osalta kielteisiä vaikutuksia siten, että se on käytännössä vähentänyt lautakunnan henkilökunnan halukkuutta antaa neuvontaa myös vireillä olevissa riita-asioissa.

Neuvontaa koskevan sääntelyn puuttuessa on hieman epäselvää myös se, onko lautakunnalla velvollisuutta antaa muissa kuin lautakunnassa vireillä olevissa asioissa neuvontaa edes puhtaasti menettelyllisissä kysymyksissä? Sellaista yleistä menettelyperiaatetta, joka edellyttäisi riidanratkaisuelimen antamaan aina ainakin menettelykysymyksiä koskevaa oikeudellista neuvontaa, ei meillä ainakaan toistaiseksi vielä ole, sillä prosessioikeus ei tällaista periaatetta tunne. Alioikeusuudistuksen varhaisissa esitöissä tosin ehdotettiin tuomioistuinten antaman neuvonnan lisäämistä, mutta neuvontavelvollisuudesta ei tarkoituksellisesti otettu mitään säännöstä uudistettuun OK:een.[126] Hallinto-oikeudessa on kuitenkin voimassa palveluperiaate, jonka yhtenä ilmentymänä voidaan pitää viranomaisen neuvontavelvollisuutta. HMenL 4 §:n mukaan viranomaisen on tarvittaessa annettava neuvontaa asian vireillepanosta sekä siitä, miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. Neuvonnan tavoitteena on, että henkilö pystyy itse hoitamaan asiaansa. Hallinto-oikeudellinen neuvontavelvollisuus ei ulotu sisällölliseen neuvontaan, jota ei kuitenkaan voida pitää kiellettynäkään.[127]

Edellä katsottiin, että yksittäiset hallinto- tai prosessioikeudelliset periaatteet eivät pääsääntöisesti koske KVL:aa, elleivät ne samalla ilmennä jotakin yleistä menettelyperiaatetta. Tiettyjen kysymysten osalta voidaan kuitenkin ajatella, että yksittäiset hallinto- tai prosessioikeudelliset periaatteet koskisivat perustel-

---

[125] Ks. tästä esim. *HE 15/1990* s. 28.
[126] Ks. *OLJ 2/1976* s. 40, *OLJ 6/1980* s. 59 ja *HE 15/1990* s. 30. Tuomioistuimen antamasta neuvonnasta ks. myös *Virolainen 1988* s. 85–88.
[127] Ks. *HE 88/1981* s. 11s ja *Kulla* s. 76–80.

luista syistä myös menettelyä KVL:ssa. Eräs tällainen periaate, jonka soveltaminen saattaisi hyvinkin tulla kyseeseen myös KVL:n osalta, voisi juuri olla neuvontavelvollisuus hallinto-oikeudellisen palveluperiaatteen ilmenemismuotona. Tämä tulkinta olisi mielestäni perusteltu siitä huolimatta, että lautakuntamenettelyssä ei sinänsä ole kysymys hallintomenettelystä. Neuvontavelvollisuuden ulottamista koskemaan myös KVL:aa voidaan perustella sillä, että hallinto-oikeudellisella neuvontavelvollisuudella on pitkälti sama tavoite kuin lautakuntamenettelyllä. Molemmissa on pyrkimyksenä se, että asianosaiset pystyisivät itse hoitamaan asiaansa tarvitsematta palkata oikeudellisen koulutuksen saanutta asiamiestä. Todettakoon tässä yhteydessä, että potilasvahinkolautakunnan ja eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnan osalta hallinto-oikeudellista neuvontavelvollisuutta koskeva HMenL 4 § kuuluu niiden säännösten joukkoon, jotka on erityisillä viittaussäännöksillä saatettu koskemaan myös näitä lautakuntia.

Mikäli hallinto-oikeudellisen neuvontavelvollisuuden katsottaisiin koskevan myös menettelyä KVL:ssa, olisi lautakunnan henkilökunnalla siten KVLA 4 §:n muutoksen jälkeenkin edelleen velvollisuus antaa kaikille kuluttajille neuvontaa asian vireillepanoa sekä menettelyä lautakunnassa koskevissa kysymyksissä. Kun edellä todettiin myös, että lautakunnan velvollisuus aktiivisen aineellisen menettelynjohdon harjoittamiseen edellyttää käytännössä myös aineellisia kysymyksiä koskevan neuvonnan antamista lautakunnassa vireillä olevan kuluttajariidan osapuolille, voidaan todeta, että nämä rajoittavat neuvonnan lakkauttamista koskevan asetusmuutoksen merkitystä ainakin periaatteessa. Käytännön tason kielteisten vaikutusten eliminoimiseksi olisi kuitenkin toivottavaa, että KVLL tai KVLA:aan lisättäisiin säännös lautakunnan neuvontavelvollisuuden kohteesta ja laajuudesta.

2.3.4. Riippumattomuus- ja puolueettomuusperiaate

Riippumattomuusperiaate. Riippumattomuusperiaate tarkoittaa sitä, että riidanratkaisuelimen toiminnan tulee olla organisatorisesti siten järjestetty, että elin on riippumaton suhteessa jutun osapuoliin, toimeenpanovaltaan ja lainsäätäjiin. Periaate asettaa siten velvoitteita ensisijaisesti riidanratkaisuelimen perustajille ja sen toimintaa ylläpitäville tahoille, mutta sen toteutumisasteella on heijastusvaikutuksia myös itse riidanratkaisuelimessä harjoitettavaan menettelyyn. Siksi sitä voidaan pitää yhtenä menettelyperiaatteena. Riippumattomuusperiaatteen osalta huomiota tulee kiinnittää ensinnäkin sellaisiin organisatorisiin kytkentöihin, jotka voivat tosiasiassa vaarantaa riidanratkaisuelimen riippumattomuuden. EIT:n oikeuskäytännössä riippumattomuusperiaatteen kohdalla huomiota on kuitenkin kiinnitetty myös siihen kuvaan, mikä riidanratkaisuelimen riippumattomuudesta voi sen käyttäjien ja potentiaalisten käyttäjien

keskuudessa syntyä. Siten ei riitä, että riidanratkaisuelin on tosiasiassa riippumaton eri intressitahoista ja julkisesta vallasta. Sen toiminta tulee myös organisatorisesti järjestää siten, ettei ulkopuolisille edes pääse syntymään kuvaa siitä, että elin ei olisi riippumaton. Olennaista riippumattomuudesta syntyvän kuvan kannalta ei kuitenkaan ole yksittäiselle henkilölle syntyvä subjektiivinen käsitys, vaan se, voiko ulkopuolisille objektiivisesti arvioituna syntyä perusteltuja epäilyjä riidanratkaisuelimen riippumattomuudesta.[128]

Kuten edellä jaksossa I.4.1.2. todettiin, useimmissa EY:n jäsenvaltioissa kuluttajariitoja ratkaisevat ADR-elimet ovat elinkeinoelämän intressijärjestöjen perustamia ja taloudellisesti ylläpitämiä. Riippumattomuusperiaatteen näkökulmasta ongelmalliseksi näiden elimien osalta muodostuu siten helposti se, että niiden toimintaa rahoittavat intressijärjestöt, jotka samalla myös edustavat riitojen toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien etuja. Riippumattomuus voi vaarantua erityisesti silloin kun riidanratkaisuelimen rahoitus on riippuvainen intressijärjestön sille aina kulloinkin vuotuisessa talousarviossaan varaamasta summasta. Komission ADR-suosituksessa vuodelta 1998 mainitaan myös riippumattomuusperiaate yhtenä niistä menettelyperiaatteista, joita ADR-elinten tulisi noudattaa. Riippumattomuusperiaatetta koskevassa selitysosassa ei kuitenkaan valitettavasti kiinnitetä mitään huomiota siihen, miten pelkästään intressijärjestöjen toimesta tapahtuvaa rahoitusta on arvioitava riippumattomuusperiaatteen näkökulmasta.[129] Tämä johtunee yksinkertaisesti siitä, että valtaosa EY:ssä toimivista yksityisistä ADR-elimistä toimii nimenomaan elinkeinonelämän intressijärjestöjen suoran rahoituksen varassa. Suosituksessa on pyritty tietoisesti välttämään liian suurta ristiriitaa suositeltujen menettelyperiaatteiden ja käytännön todellisuuden välillä.

Yhden keinon lisätä yksityisten ADR-elinten riippumattomuutta niiden rahoittajiin nähden tarjoaa kuitenkin Hollannissa käytössä oleva järjestelmä, jossa elinkeinoelämän intressijärjestöt maksavat tietyn summan vuodessa koko järjestelmää taloudellisesti ylläpitävälle säätiölle. Toimialakohtaisten riidanratkaisuelinten toiminnan rahoituksesta vastaa siten intressijärjestöjen sijasta säätiö, joka maksujen pulverisoinnin vuoksi pystyy jatkamaan yksittäisen riidanratkaisuelimen toiminnan taloudellista tukemista, vaikka kyseistä toimialaa koskeva intressijärjestö lopettaisikin maksujen suorittamisen. Säätiön itsenäisyyttä lisää myös se, että myös julkinen valta antaa taloudellisesti tukea säätiölle ja osallistuu siten välillisesti järjestelmän ylläpitoon. Koska valtionapu kattaa vain osan kustannuksista, tulee se kuitenkin julkiselle vallalle huomattavasti edullisemmaksi kuin pohjoismainen malli, jossa julkinen valta maksaa riidanratkaisuelimien toiminnasta aiheutuvat kustannukset kokonaisuudessaan. Hol-

[128] Ks. *Pellonpää 2000* s. 306s ja *van Dijk–van Hoof* s. 451s.
[129] Ks. Komission ADR-suositus: I – riippumattomuusperiaate.

lannissa myös kuluttajajärjestöt osallistuvat järjestelmän rahoitukseen, tosin vain melko marginaalisella noin 10 prosentin osuudella.[130]

Pohjoismaisten kuluttajariitalautakuntien osalta ongelma on tältä osin toisenlainen. Julkisen vallan ylläpitäminä rahoitus ei muodosta ongelmaa niiden tosiasiallisen riippumattomuuden tai riippumattomuudesta syntyvän kuvan kanssa. Ongelmalliseksi voi sen sijaan muodostua niiden läheinen suhde kuluttajaviranomaisiin. Kuluttajaviranomaisten tehtävänä on kuluttajien kollektiivisten intressien edistäminen.[131] Vaikka myös kuluttajariitoja ratkaisevien lautakuntien pyrkimyksenä onkin yleisellä tasolla edistää kuluttajien oikeuksien toteutumista, on niiden varsinaisina tehtävinä kuitenkin aineellisen oikeuden toteutumisen edistäminen yksittäisten riitojen syntymistä estämällä sekä toisaalta jo syntyneitä kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä riita-asioita ratkaisemalla. Kuluttajaviranomaisten ja lautakuntien erilaisista tehtävistä johtuen niiden välinen kiinteä keskinäinen organisatorinen yhteys voi merkitä näiden tehtävien sekaantumista sillä seurauksella, että lautakunnan tosiasiallinen riippumattomuus vaarantuu tai että ainakin ulkopuolisille syntyvä kuva lautakunnan riippumattomuudesta perustellusti vaarantuu. Riskinä on erityisesti se, että elinkeinonharjoittajat mieltävät lautakunnan riippumattoman riidanratkaisuelimen sijasta kuluttaja-asiamiehen kaltaiseksi nimenomaan kuluttajien etujen edistämiseen pyrkiväksi elimeksi. Tämä olisi ongelmallista erityisesti lautakunnan ratkaisujen suositusluonteen johdosta. Mikäli elinkeinonharjoittaja ei luota lautakunnan toiminnan riippumattomuuteen, voi se johtaa siihen, että tämä ei myöskään noudata lautakunnan antamaa ratkaisusuositusta.

Tarkasteltaessa sitä, miten kuluttajaviranomaisten ja kuluttajariitoja ratkaisevien lautakuntien väliset suhteet on järjestetty eri pohjoismaissa on huomiota kiinnitettävä erityisesti siihen, onko lautakunta muodollisesti itsenäinen kuluttajaviranomaisiin nähden sekä kuka nimittää lautakunnan jäsenet. Tältä osin eri pohjoismaiden kesken on havaittavissa selviä eroja. Tanskassa aiemmin itsenäinen FKN yhdistettiin vuoden 1988 alusta lukien kuluttaja-asiamiehen ja valtion kotitalousneuvoston kanssa uudeksi kuluttajahallitukseksi (*Forbrugerstyrelsen*). Oikeus nimittää lautakunnan jäsenet säilyi kuitenkin muutoksesta huolimatta edelleen teollisuusministeriöllä. FKN:n itsenäisen aseman lakkauttamista perusteltiin toisaalta pyrkimyksillä lisätä yhdistettyjen elinten toiminnan tehokkuutta ja toisaalta pyrkimyksellä kehittää eri kuluttaja-asioita käsittelevien elinten välistä yhteistyötä. Samassa yhteydessä korostettiin kuitenkin sitä, että organisatorisesta yhteydestä huolimatta kuluttajahallituksella ei ole oikeutta puuttua yksittäisten riita-asioiden käsittelyyn lautakunnassa.[132]

---

[130] Ks. *Last-Nijgh* s. 417–421.
[131] Ks. tästä erityisesti L kuluttajavirastosta (1056/1998) 1 §.
[132] Ks. Lov om Forbrukerklagenævnet nr. 282/1988 4.2 §, *KM 1988:9* s. 92–96 ja *HE 140/1998* s. 5.

Ruotsissa ARN toimi aluksi kuluttajaviraston (*Konsumentverket*) alaisuudessa. Kuluttajavirasto jopa nimitti lautakunnan puheenjohtajat ja muut jäsenet. Myös Ruotsissa organisatorista yhteyttä perusteltiin kustannussäästöillä sekä sillä, että eri kuluttaja-asioita käsittelevien elinten välinen yhteistyö oli näin helpompaa. Vuonna 1981 ARN kuitenkin irtaantui kuluttajaviraston alaisuudesta ja on siitä lähtien ollut itsenäinen. Muutosta edeltäneen lautakunnan organisatorista asemaa koskeneen keskustelun aikana tosin esitettiin, että lautakunta olisi edelleen jatkanut kuluttajaviraston yhteydessä ja ainoastaan lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan nimitysoikeus olisi siirretty kuluttajavirastolta hallitukselle. Lisäksi vielä 1980-luvun puolivälissä mietintönsä jättänyt kuluttajapoliittinen komitea ehdotti, että ARN liitettäisiin takaisin kuluttajaviraston yhteyteen.[133]

Vaikka kuluttajaviranomaisilla ei olisikaan oikeutta puuttua suoranaisesti kuluttajariitojen käsittelyyn lautakunnissa, niin läheinen organisatorinen yhteys antaa kuitenkin melko hyvät edellytykset epäsuoralle vaikuttamiselle. Varsinkin KA saattaa olla hyvinkin kiinnostunut lautakunnan ratkaisuista periaatteellista merkitystä omaavissa riita-asioissa, sillä KA:n omat kannanotot voivat menettää merkitystään, mikäli lautakunta omaksuu eri linjan samoja kysymyksiä koskevia yksittäisiä riita-asioita ratkaistessaan. Mikäli organisatoriseen yhteyteen on vielä liitetty kuluttajaviranomaisten oikeus nimittää lautakunnan jäsenet, voidaan perustellusti kysyä, voidaanko tällaista lautakuntaa ylipäätään pitää riippumattomana riidanratkaisuelimenä.

On kieltämättä totta, että lautakunnan ja kuluttajaviranomaisten välinen läheinen yhteistyö helpottaa erityisesti KA:n toimintaa, sillä lautakunnan käsiteltäväksi tulevia riita-asioita seuraamalla saadaan kuluttajien kollektiivisten intressien suojaamisen kannalta paljon hyödyllistä tietoa. Esimerkiksi tiettyä hyödykettä tai yritystä koskevien kuluttajariitojen lisääntyminen on usein osoituksena jostain sellaisesta laajemmasta kuluttaja-ongelmasta, joka vaatii KA:n toimenpiteitä. Kiinteä organisatorinen yhteys kahden toimielimen välillä ei kuitenkaan ole edellytys niiden väliselle kiinteälle tiedonvälitykselle, vaan se on mahdollista järjestää myös kahden täysin itsenäisen elimen välille. Siten perustelu, jonka mukaan läheinen organisatorinen yhteys olisi välttämätöntä ensinnäkin tiedonkulun varmistamiseksi, ei mielestäni pidä paikkaansa.

Läheinen organisatorinen yhteys ei myöskään johtane kovin suuriin kustannussäästöihin. Esimerkiksi Tanskassa kuluttajahallituksen alaisuudessa toimivilla KA:lla ja FKN:llä on molemmilla oma sihteeristönsä käsiteltävien asioiden valmistelua varten. Yhteistä henkilökuntaa niillä on vain hallinto-, tiedotus-

---

[133] Ks. *SOU 1978:40* s. 39s ja 137–139, *SOU 1985:32* s. 149s, *Bernitz 1986* s. 271 sekä *Eisenstein 1978* s. 526s.

ja teknisluonteisia toimistopalveluita varten.[134] Kun vireillä olevia riita-asioita valmistelevan sihteeristön palkkakustannukset muodostavat valtaosan lautakuntien toimintamenoista, ei kustannuksissa voi olla kovin merkittäviä eroja siitä riippuen, toimivatko sihteeristöt saman elimen alaisuudessa vai ei. Siten myös kustannusten säästöön liittyvä perustelu ei tunnu kovin vakuuttavalta. Läheisen organisatorisen yhteyden edut jäävät näin ollen kovin vähäisiksi verrattuna niihin riskeihin, joita läheinen organisatorinen yhteys helposti aiheuttaa lautakunnan tosiasialliselle riippumattomuudelle tai ainakin siitä elinkeinonharjoittajien keskuudessa muodostuvalle käsitykselle.

Suomessa KVL kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriön (KTM) hallinnonalaan. Suhteessa kuluttajaviranomaisiin se on kuitenkin aina ollut itsenäinen. Lautakunnan jäsenet nimittää valtioneuvosto (KVLL 2.1 § (909/1995)). Kuluttajahallintoa on meillä uudistettu kaksi kertaa vuoden 1978 jälkeen. Molemmilla kerroilla pyrkimyksenä on ollut eri kuluttajaviranomaisten ja -elinten yhdistäminen niiden toiminnan tehokkuuden lisäämiseksi. Kummallakaan kerralla ei KVL:n itsenäinen asema ole kuitenkaan ollut vakavasti uhattuna. KVL:n itsenäistä asemaa on perusteltu lautakunnan "tuomioistuinluonteella".[135] Sillä lienee tarkoitettu tässä yhteydessä nimenomaan sitä, että lautakunta ei ole kuluttajaviranomainen, vaan riidanratkaisuelin, jonka riippumattomuuteen ja sitä koskeviin käsityksiin on tästä syystä kiinnitettävä erityistä huomiota.

Ensimmäinen kuluttajahallinnon uudistamista pohtinut komitea tosin katsoi, ettei lautakunnan itsenäinen asema ole esteenä sille, että lautakunnan sihteeristö – millä tarkoitettaneen myös nimenomaan vireillä olevien riita-asioiden valmistelusta vastaavia henkilöitä – toimisi aiempaa kiinteämmässä yhteydessä kuluttajaviranomaisten kanssa. Komitea perusteli näkemystään sillä, että KA:lla ja KVL:lla ei ole päällekkäisiä tehtäviä, eikä siten myöskään toimivaltaristiriitoja.[136] Mikäli asiaa kuitenkin tarkastellaan lautakunnan riippumattomuuden ja siitä ulkopuolisille syntyvän käsityksen näkökulmasta, komitean näkemykseen on vaikeata yhtyä. Mikäli esimerkiksi KA:lla ja lautakunnalla olisi yhteinen sihteeristö, voisi se johtaa helposti siihen, että asioiden valmistelusta vastaavat henkilöt eivät asioita käsitellessään aina osaisi tehdä eroa näiden elimien erilaisten tehtävien välillä. KVL:n tehtävänä ei yksittäisiä riita-asioita käsitellessään ole kuluttajien edun, vaan aineellisen oikeuden toteutumisen edistäminen. Ilmeisesti juuri tästä syystä myös Tanskassa KA:lla ja FKN:llä on molemmilla oma sihteeristönsä siitä huolimatta, että ne molemmat kuuluvat organisatorisesti kuluttajahallituksen alaisuuteen.

Sen sijaan sillä, että lautakunnalla on kuluttajaviranomaisten kanssa – KA mukaan lukien – yhteistä toimistohenkilökuntaa puhtaasti teknisluonteisia teh-

---

[134] Ks. *http://www.fs.dk/info/jurkt.htm*, 13.2.2003.
[135] Ks. *KM 1988:9* s. 10 ja 138s, *KTM 5/1996* s. 104 sekä *KS 2/1996* s. 17.
[136] Ks. *KM 1988:9* s. 135 ja 139.

täviä varten, kuten puhelinvaihteen hoitamista sekä kirjaamo- ja vahtimestaripalveluita varten, voi tuskin olla vaikutusta lautakunnan tosiasialliseen riippumattomuuteen. Asianosaisten käsityksiin lautakunnan riippumattomuudesta tälläkin seikalla voi kuitenkin olla vaikutusta. Meillä KVL:lla ja KA:lla oli aiemmin yhteistä toimistohenkilökuntaa teknisluonteisia asioita varten, minkä lisäksi nämä elimet toimivat samoissa tiloissa. Nyttemmin teknisluonteisia toimistotehtäviä suorittava henkilökunta on erillistä, mutta KVL toimii edelleen samassa rakennuksessa kuluttajaviraston kanssa. Ihanteellisena ratkaisuna voitaisiin kuitenkin pitää sitä, että KVL toimisi myös fyysisesti täysin erillään muista kuluttaja-alan elimistä. Esimerkiksi Ruotsissa ARN toimii nykyään jopa täysin eri osoitteessa kuin Konsumentverket ja sitä johtava Ruotsin kuluttaja-asiamies.[137]

Yhteenvetona lautakuntien riippumattomuudesta voidaan mielestäni todeta Suomen KVL:n ja Ruotsin ARN:n osalta, että vaikka lautakunnat nähdäänkin näissä maissa edelleen osana kuluttajapolitiikkaa, niin niissä on herätty ymmärtämään, että yksittäisten riita-asioiden ratkaisemisen näkökulmasta on keskeistä, että kuluttajariitoja käsittelevä elin on tosiasiassa riippumaton ja myös antaa itsestään ulospäin riippumattoman kuvan. Kysymys ei ole niinkään siitä, etteivätkö lautakunnat voisi olla kiinteä osa kuluttajansuojan toteutumista edistävää koneistoa, vaan siitä, millä tavalla lautakunnat edistävät tätä pyrkimystä parhaiten. Lautakuntien riippumattomuudesta syntyvät käsitykset ovat erityisen tärkeitä nimenomaan sen vuoksi, että pohjoismaisten kuluttajariitalautakuntien ratkaisut ovat Norjan FTU:ia lukuun ottamatta pelkästään suosituksia. Siten lautakuntien riippumattomuudesta erityisesti elinkeinonharjoittajien keskuudessa syntyvillä käsityksillä voi olla vaikutusta myös hyvityssuositusten noudattamisasteeseen. Vaikka sekä KVL että ARN ovat molemmat erkaantuneet kuluttajaviranomaisista vuosien kuluessa, on muutos ollut ARN:n osalta kaikkein radikaalein. Sen toiminnan alkuaikoina 1970-luvulla kuluttajaviranomaiset nimittivät myös lautakunnan jäsenet. Nykyään se toimii sen sijaan jopa täysin eri osoitteessa kuin Konsumentverket. Tanskan osalta suuntaus on sen sijaan ollut valitettavasti täysin päinvastainen. Alkujaan itsenäinen riidanratkaisuelin on liitetty kuluttajaviranomaisten yhteyteen, millä muutoksella ei varmasti ole parannettu lautakunnan riippumattomuudesta elinkeinonharjoittajien keskuudessa muodostuvaa kuvaa.

Puolueettomuusperiaate. Puolueettomuusperiaatteessa on organisatoristen järjestelyiden sijasta puolestaan kysymys riidanratkaisuelimen toiminnasta yksittäisiä riita-asioita ratkaistaessa. Puolueettomuusperiaate edellyttää, että riidanratkaisuelin kohtelee asianosaisia tasapuolisesti ja että näille myös syntyy käsitys siitä, että heitä on kohdeltu puolueettomasti ja tasapuolisesti. Siten

[137] Ks. *http://www.arn.se* ja *http://www.konsumentverket.se*, 13.2.2003.

myös puolueettomuusperiaatteen osalta huomiota tulee kiinnittää riidanratkaisuelimen tosiasiallisen puolueettomuuden lisäksi myös siihen, millainen käsitys jutun asianosaisille syntyy menettelyn tasapuolisuudesta. Puolueettomuusperiaate nivoutuu hyvin läheisesti riippumattomuusperiaatteeseen. Riidanratkaisuelimen riippumattomuus on yleensä edellytys, mutta ei vielä tae sen puolueettomuudesta.

Tältä osin huomio kiinnittyy KVL:n ja muiden pohjoismaisten julkisten kuluttajariitalautakuntien osalta siihen, että lautakuntien jäsenet koostuvat puheenjohtajia lukuun ottamatta suurimmaksi osaksi elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien etujärjestöjen edustajista. Ilmiö ei liity pelkästään kuluttajariitoja ratkaiseviin lautakuntiin, vaan se on tyypillinen piirre kaikissa yksityis- tai julkisoikeudellisia riitoja käsittelevissä lautakunnissa ja erityistuomioistuimissa sekä meillä että monissa muissa maissa.[138] Puolueettomuusperiaatteen näkökulmasta asian ratkaisuun osallistuvien henkilöiden koostuminen pääasiassa eri intressijärjestöjen edustajista näyttää helposti ongelmalliselta. Tässä tutkimuksessa tähän kysymykseen paneudutaan kuitenkin vasta asioiden ratkaisemista lautakunnassa käsittelevässä jaksossa II.6.

2.3.5. Perusteluvelvollisuuden periaate

Kaikkia riidanratkaisuelimiä koskevana yleisenä menettelyperiaatteena voidaan pitää myös velvollisuutta esittää ne perusteet, joilla tiettyyn ratkaisuun on yksittäisessä riita-asiassa päädytty. Periaatteen keskeinen merkitys näkyy meillä myös uusitussa riitaprosessissa. Vuoden 1993 alioikeusuudistuksen yhteydessä OK:een lisättiin uusi 24:15 (1064/1991). Uuden säännöksen tavoitteena oli lisätä tuomioistuinten velvollisuutta tuomioidensa perustelemiseen. Hovioikeusuudistuksen yhteydessä säännös siirtyi samansisältöisenä nykyiseen paikkaansa: OK 24:4 (165/1998).[139] Säännöksen mukaan tuomion perusteluissa on ilmoitettava, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Tosiasiakysymysten osalta perusteluista on myös käytävä ilmi, millä perusteella tietty riitainen tosiseikka on tullut näytetyksi toteen tai on jäänyt näyttämättä. Säännöksen esitöissä esitettiin useita syitä, miksi tuomioiden perusteleminen on tärkeätä. Nämä syyt ovat varsin käyttökelpoisia haettaessa perusteluita myös yleiselle ratkaisujen perusteluvelvollisuutta koskevalle menettelyperiaatteelle. Sama koskee myös niitä syitä, joilla perustellaan uuden hallintolain päätösten perustelemista koskevaa säännöstä (HL 45 §).

---

[138] Ks. tästä Suomen osalta esim. *Viitanen 2001* s. 254.
[139] Ks. tästä myös *HE 33/1997* s. 47.

Ensinnäkin yksityiskohtaiset perustelut parantavat ratkaisujen oikeudellista laatutasoa. Kun riidanratkaisuelin joutuu perustelemaan yksityiskohtaisesti tekemänsä ratkaisun, toimii perustelujen kirjoittaminen samalla tavallaan eräänlaisena tarkistusmekanismina myös riidanratkaisuelimen itsensä kannalta sen varmistamiseksi, että ratkaisu perustuu kaikilta osiltaan moitteettomaan oikeudelliseen päättelyyn. Toiseksi yksityiskohtaiset perustelut tarjoavat sekä asianosaisille että ulkopuolisille mahdollisuuden arvioida ratkaisun aineellisen oikeuden mukaisuutta. Asianosaiselle tämä on tärkeätä erityisesti muutoksenhaun kannalta. Yksityiskohtaisten perustelujen avulla hän pystyy paremmin arvioimaan sitä, onko asiassa ylipäätään järkevää hakea muutosta samoin kuin sitä, mihin seikkoihin muutoksenhaussa tulisi kiinnittää huomiota. Asianosainen, joka pystyy perusteluista näkemään, minkälaisen oikeudellisen päättelyn avulla riidanratkaisuelin on ratkaisuunsa päätynyt, on yleensä selvästi valmiimpi hyväksymään hänelle vastaisen lopputuloksen ja luopumaan asian jatkokäsittelystä kokonaan kuin asianosainen, jolle jää epäselväksi häviönsä syy. Yksityiskohtaiset perustelut vähentävät siten asianosaisten halukkuutta hakea muutosta annettuun ratkaisuun. Yksityiskohtaisista perusteluista hyötyy myös muutoksenhakuelin, joka pystyy niiden avulla arvioimaan alemman riidanratkaisuelimen antaman ratkaisun aineellisen oikeuden mukaisuutta sekä mahdollista muutostarvetta. Lopuksi yksityiskohtaisten perustelujen on katsottu – ehkä hieman epämääräisesti – lisäävän luottamusta oikeuslaitokseen.[140] Tällä tarkoitettaneen tässä yhteydessä kaikkien yksityiskohtaisten perustelujen käyttöön liittyvien etujen yhteisvaikutusta silloin kun perusteluvelvollisuuden etuja tarkastellaan muita etuja laajemmasta yhteiskunnallisesta näkökulmasta.

OK 24:4 ja HL 45 §:n esitöissä esitetyt perustelut tuomioiden yksityiskohtaiselle perustelemiselle liittyvät pääasiassa niiden ratkaisun aineellisen oikeuden mukaisuutta lisäävään vaikutukseen sekä asianosaisten ja muiden tahojen mahdollisuuksiin selvittää perustelujen avulla niiden taustalla oleva oikeudellinen päättely ja arvioida sen aineellisen oikeuden mukaisuutta. Yksityiskohtaisilla perusteluilla on kuitenkin myös muita puhtaasti menettelyoikeudellisia ulottuvuuksia. Toisinaan on väitetty, että asianosaisen näkökulmasta käsitys siitä, että hänen asiaansa on asianmukaisesti käsitelty voi olla jopa yhtä tärkeätä kuin itse jutun lopputulos.[141] Menettelyllinen oikeudenmukaisuus voi siten olla asianosainen näkökulmasta jopa yhtä tärkeätä kuin sisällöllinen oikeudenmukaisuus. Yksityiskohtaiset perustelut ovat yksi keskeisimmistä keinoista juuri sen arvioimiseksi, kuinka oikeudenmukaista menettely on ollut hänen kannaltaan. Ne auttavat asianosaisia arvioimaan, kuinka huolellisesti riidanratkaisuelin on tapaukseen perehtynyt. Mikäli asianosaiselle syntyy käsitys, että ratkaisu on

[140] Ks. *HE 154/1990* s. 29s, *Lappalainen 2001* s. 361 ja *HE 72/2002* s. 107s.
[141] Ks. esim. *Haavisto 1999* s. 26.

syntynyt asian monipuolisen ja huolellisen selvittämisen tuloksena, hän saattaa luopua asian viemisestä eteenpäin siinäkin tapauksessa, että pitää ratkaisua edelleen aineellisen oikeuden vastaisena.

2.3.6. Käsittelyn joutuisuuden periaate

EIS 6.1 artiklaan ja PL 21 §:ään perustuvaa käsittelyn joutuisuuden periaatetta voidaan pitää myös KVL:aa koskevana yleisenä menettelyperiaatteena. Tällä periaatteella on varsin läheinen kytkentä access to justice -keskusteluun, sillä käsittelyn keston on varsinkin tuomioistuinten osalta todettu olevan kustannusten ohella toinen keskeinen prosessikynnystä nostava tekijä. Periaate löytyy myös komission ADR-suosituksesta, jonka IV kohdan mukaan menettelyn tehokkuus tulee ADR-elimissä varmistaa muun muassa keinoilla, jotka takaavat sen, että asian vireillepanon ja päätöksen tekemisen välinen aika jää lyhyeksi. Käsittelyn joutuisuuden periaatteen voidaan katsoa edellyttävän toisaalta sitä, että keskimääräiset käsittelyajat riidanratkaisuelimessä eivät muodostu kohtuuttoman pitkiksi, mutta toisaalta myös sitä, että käsittely yksittäistä asiaa ratkaistaessa ei ylitä selvästi keskimääräisiä käsittelyaikoja.

Käsittelyaikojen keskimääräiseen pituuteen vaikuttavat ensinnäkin riidanratkaisuelimen käytettävissä olevat resurssit. Siten periaatteen noudattaminen julkisen vallan rahoittamien lautakuntien osalta riippuu siitä, miten julkinen valta antaa henkilöstö- ja muita resursseja lautakunnan käyttöön. Todettakoon tältä osin, että EIT ei ole ratkaisukäytännössään pitänyt hyväksyttävänä syynä käsittelyn pitkälle kestolle sitä, että riidanratkaisuelimen käytettävissä olevat resurssit ovat liian vähäiset sen työmäärään nähden. Sopimusvaltiot ovat velvollisia ohjaamaan lainkäyttöelimille riittävästi resursseja, jotta nämä pystyvät ratkaisemaan niissä vireillä olevat asiat kohtuullisessa ajassa.[142]

Toisaalta käsittelyn keskimääräiseen kestoon vaikuttaa myös se, miten lautakunta kanavoi sisällään sen käytettäväksi annetut resurssit. Resurssien kanavointi tehottomalla tavalla pidentää keskimääräisiä käsittelyaikoja. Tällöin käsittelyaikojen lyhentäminen ei edellytä resurssien lisäämistä, vaan yksinkertaisesti niiden kohdentamista uudella, aiempaa tehokkaammalla tavalla. Käsittelyn joutuisuuden periaatteen toteutuminen ei siten riipu useinkaan riidanratkaisuelimen menettelystä yksittäisen riita-asian käsittelyn yhteydessä, vaan julkisen vallan toiminnasta sen päättäessä eri riidanratkaisuelinten käytettävissä olevista resursseista sekä riidanratkaisuelimen valinnoista sen päättäessä toimintansa yleisistä linjauksista. Kuten edellä todettiin, lautakunta voi varsin pitkälti itse päättää riita-asioiden valmistelussa noudatettavista menettelyta-

[142] Ks. esim. *Pellonpää 2000* s. 328–332 ja *Leigh* s. 651–653.

voista. Siten lautakunnalla on itsellään varsin pitkälti mahdollisuus vaikuttaa myös siihen, kuinka tehokkaasti sen käytettävissä olevia resursseja hyödynnetään.

Käsittelyn joutuisuuden periaate ei anna vastausta kysymykseen, mikä on kohtuullinen käsittelyaika lautakuntatyyppisissä riidanratkaisuelimissä. EIT on ratkaisuissaan katsonut käsittelyn tuomioistuimissa kestäneen tiettyjä, esimerkiksi perheoikeudellisia riitoja lukuunottamatta, kohtuuttoman kauan vasta kun kokonaiskäsittelyaika on ollut useita vuosia.[143] Pyrittäessä arvioimaan käsittelyn kohtuullista kestoa lautakuntatyyppisten riidanratkaisuelinten osalta, on erityistä huomiota kiinnitettävä mielestäni niiden perustamisen taustalla oleviin syihin sekä niille asetettuihin tavoitteisiin. Lautakuntien perustamisen yhtenä merkittävänä syynä oli meilläkin kritiikki tuomioistuinkäsittelyn kohtuuttoman pitkästä kestosta ja lautakuntien perustamisen yhtenä keskeisenä tavoitteena olikin sen vuoksi luoda riidanratkaisuelin, joka käsittelisi riitoja selvästi tuomioistuimia nopeammin. Tämä tavoite käy varsin selvästi ilmi myös KVLL:ia koskevista esitöistä.[144] Käsittelyn joutuisuutta koskevan periaatteen tavoitteena onkin lautakunnalle asetetun nopeustavoitteen toteutumisen edistäminen.

Toinen seikka, mihin on kiinnitettävä huomiota arvioitaessa erityisesti käsittelyn kohtuullista kestoaikaa kuluttajariitoja ratkaistaessa on se, että niissä keskimääräinen taloudellinen intressi on selvästi alhaisempi kuin tuomioistuimissa käsiteltävissä riidoissa keskimäärin. Tällaisissa riidoissa asianosaisilla tulee olla oikeus odottaa ratkaisua selvästi nopeammin kuin intressiltään suuremmissa ja usein myös tosiseikoiltaan sekavammissa tuomioistuinjutuissa.

Kun lautakuntamenettelyssä on kysymys nimenomaan vaihtoehtoisesta riidanratkaisumenettelystä, joka on perustettu pitkälti vastauksena tuomioistuinkäsittelyn kestoa koskevalle kritiikille, niin käsittelyn joutuisuuden periaatteen voidaan KVL:n osalta katsoa ilman muuta edellyttävän, että keskimääräiset käsittelyajat lautakunnassa ovat selvästi lyhyempiä kuin riita-asiain käsittelyn kesto tuomioistuimissa. Vertailukohteena ei tuomioistuimissa käsiteltyjen asioiden osalta tule kuitenkaan käyttää niiden käsittelyn kokonaiskestoa, jota varsinaisissa riita-asioissa nostaa muutoksenhaku hovioikeuteen, vaan käsittelyä pelkästään alimmassa oikeusasteessa eli käräjäoikeuksissa. Onhan lautakuntamenettelynkin osalta kysymys riidan käsittelystä vain yhdessä riidanratkaisuelimessä. Kohtuullinen käsittelyaika tulee siten lautakunnan osalta laskea käytännössä kuukausissa.[145]

---

[143] Ks. *Pellonpää 2000* s. 328–332, *Ervo 1998* s. 676–685, *Danelius 1991* s. 63–66 ja *Danelius 1995* s. 43–47.

[144] Ks. *HE 8/1977* s. 70.

[145] Vertailukohteena voidaan ajatella käytettävän myös keskimääräisiä käsittelyaikoja hallintomenettelyssä ja -lainkäytössä. Käsittelyn joutuisuuden periaatteen toteutumisesta hallinnossa ks. *Husa* s. 365–376 ja *VVM 29:1999* s. 4–14.

Menettelyn kirjallinen luonne siihen liittyvine asianosaisille asetettavine määräaikoineen asettaa tiettyjä vaatimuksia sille, kuinka kauan riita-asian käsittelyyn lautakunnassa keskimäärin vähintään kuluu aikaa. Toisaalta suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuuden puuttuminen puolestaan lyhentää käsittelyn keskimääräistä kestoa, sillä lautakunta voi ratkaista asian heti kirjallisen valmistelun päättymisen jälkeen. Kysymystä siitä, miten hyvin kohtuullista käsittelyaikaa koskeva periaate toteutuu käytännössä lautakunnan osalta, tarkastellaan jäljempänä jaksossa III.2. Se on eräs niistä kriteereistä, joiden avulla tässä tutkimuksessa arvioidaan, kuinka hyvin lautakunta on onnistunut sille asetetussa pyrkimyksessä edistää kuluttajien oikeuksien toteutumista yksittäisissä kuluttajariidoissa.

2.3.7. Julkisuusperiaate

Yleistä. Julkisuusperiaate on eräs keskeisimmistä yleisistä menettelyperiaatteista. Se voidaan jakaa toisaalta *käsittelyjulkisuuteen* ja toisaalta *asiakirjajulkisuuteen*. Käsittelyjulkisuus tarkoittaa sitä, että asian käsittely on siten julkista, että kuka tahansa kiinnostunut voi tulla seuraamaan asian käsittelyä ja asiakirjajulkisuus puolestaan sitä, että myös muilla kuin asianosaisilla on oikeus tutustua jutun asiakirjoihin ja saada niistä halutessaan kopioita kohtuullista korvausta vastaan. Julkisuusperiaate edistää monilla eri tavoin prosessin ja hallinnon perustehtävien ja niitä tukevien tavoitteiden toteutumista. Ensinnäkin periaate mahdollistaa lainkäyttöelinten ja viranomaisten toiminnan asianmukaisuuden ja lainmukaisuuden arvioinnin. Tältä osin periaate liittyy läheisesti kansalaisten näitä elimiä kohtaan tuntemaan luottamukseen. Sen osalta ei ole riittävää, että lainkäyttöelinten ja viranomaisten toiminta on lainmukaista. Kansalaisilla on oltava mahdollisuus varmistua tästä halutessaan myös itse. Toiseksi periaate liittyy etenkin lainkäyttöelinten osalta niiden ennaltaehkäisevän tehtävän toteutuminen. Tiedon saanti viranomaisten ja lainkäyttöelinten ratkaisuista on edellytys sille, että kansalaiset voisivat toimia niin, ettei konfliktitilanteita pääse syntymään. Erityisesti hallintoasioiden osalta tiedon saanti on edellytys myös sananvapauden käyttämiselle, päätöksentekoon vaikuttamiselle sekä toiminnan valvonnalle.[146]

Käsittelyjulkisuus. Prosessioikeudellinen käsittelyjulkisuuden periaate käy ilmi jo EIS 6.1 artiklasta, jonka mukaan jokaisella on oikeus julkiseen oikeudenkäyntiin. Artikla tosin mahdollistaa tietyistä perustelluista syistä tapahtuvat julkisuuden rajoitukset. Nämä rajoitukset koskevat kuitenkin pääsääntöisesti

[146] Ks. *Mäenpää 1999* s. 1–6, *HE 30/1998* s. 9, *Lappalainen 1995* s. 64 ja *HE 56/1984* s. 3–7.

rikosprosessia. Riitaprosessin osalta mahdollisuudet julkisen käsittelyn epäämiselle ovat selvästi vähäisemmät. Käsittelyjulkisuus on kuitenkin nykyään myös yksi perustuslakiin kirjatuista menettelyllisistä perusoikeuksista. PL 21.2 §:n mukaan käsittelyn julkisuus samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Käsittelyn julkisuudesta säädetään yleisten ja hallintotuomioistuinten osalta lailla oikeudenkäynnin julkisuudesta (945/1984). Sen 3 §:n mukaan käsittely tuomioistuimessa on asian valmistelevassa ja varsinaisessa suullisessa käsittelyssä lähtökohtaisesti julkista. Suullinenkin käsittely on kuitenkin julkista vain siltä osin kun tuomioistuin vastaanottaa oikeudenkäyntiaineistoa. Tämä ilmenee selvästi lain 7 §:stä, jonka mukaan päätösneuvottelu ja äänestys tapahtuvat suullisenkin käsittelyn jälkeen ilman että yleisö tai asianosaiset olisivat läsnä. Käsittelyjulkisuuden periaatteen käytännön merkitystä tuomioistuinten osalta rajoittaa kuitenkin selvästi myös se, että menettely hovioikeuksissa ja korkeimmassa oikeudessa on pääsääntöisesti pelkästään kirjallista. Sama koskee hallintolainkäyttöä sen kaikissa asteissa. Käsittelyn julkisuudella on siten käytännössä merkitystä pääasiassa vain käräjäoikeuksien osalta.

PL 21.2 §:n mukaan käsittelyn julkisuus kuuluu myös hyvän hallinnon takeisiin, jotka tulee turvata lailla. Sitä ei ole kuitenkaan hallintomenettelyn osalta toteutettu, vaan käsittelyn julkisuus on sen osalta pikemminkin poikkeus kuin sääntö. HMenL 5.1 §:n ja uuden HL 24 §:n mukaan hallintoasia käsitellään julkisesti vain jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty. HL:n esitöiden mukaan käsittely voi olla julkista vain silloin kun viranomainen järjestää asiassa suullisen käsittelyn.[147] Hallintoasian käsittely viranomaisessa ei siten pääsääntöisesti ole julkista. Tämä johtuu samasta syystä kuin käsittelyn julkisuutta koskevat rajoitukset kirjallisessa tuomioistuinmenettelyssä. Koska hallintomenettely on säännönmukaisesti kirjallista, ei käsittelyn julkisuuden toteuttaminen ole mielekästä. Silloinkin kun hallinto-asiaa käsitellään kollegiaalisessa elimessä, on kysymys usein joko päätöksenteosta tai sitä edeltävästä neuvottelussa. Ne eivät tuomioistuimissakaan ole julkisia, silloinkaan kun ne pidetään muutoin suullisen käsittelyn yhteydessä.[148]

Käsittelyn julkisuutta voidaan kuitenkin pitää myös hallinto-oikeudessa julkisuusperiaatteen osana, vaikka sen käytännön merkitys jääkin varsin vähäiseksi hallintomenettelyn pääsääntöisen kirjallisen luonteen johdosta. Sama ongelmahan liittyy sen käytännön merkitykseen useimpien lainkäyttöelinten osalta. Siten julkisuusperiaatetta voidaan pitää yleisenä menettelyperiaatteena myös siltä osin kuin se ilmenee vaatimuksena asioiden käsittelyn julkisuudesta, eikä pelkästään siltä osin kuin se ilmenee asiakirjojen julkisuutena. Asiakirjajulki-

[147] Ks. *HE 72/2002* s. 82.
[148] Ks. tästä myös *Mäenpää 1999* s. 11 ja 160–164.

suudesta poiketen se tulee sovellettavaksi kuitenkin ainoastaan suullisten käsittelyiden osalta. Käsittelyn julkisuutta koskevan periaatteen merkitys näkyy hallinto-oikeudessa lähinnä siinä, että viranomaisten järjestäessä poikkeuksellisesti suullisen käsittelyn hallintomenettelyn yhteydessä, voidaan tuon käsittelyn katsoa olevan julkisen, vaikka siitä ei olisikaan nimenomaista, julkisen käsittelyn järjestämiseen velvoittavaa säännöstä.

Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta ei koske lautakuntia, ei edes hallintolainkäyttöä harjoittavia sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhakulautakuntia. Niiden osalta käsittelyn julkisuudesta ei ole mitään säännöksiä. Tämä johtunee siitä, että menettely niissä oli aikaisemmin – hallintotuomioistuinten tavoin – lähes poikkeuksetta pelkästään kirjallista. Suullisten käsittelyiden järjestämismahdollisuuksia pyrittiin tosin näissä lautakunnissa parantamaan vuonna 1999 tehdyillä lainmuutoksilla. Niiden mukaan lautakunnissa sovelletaan suullisten käsittelyiden järjestämiseen HLL 37 §:ää. Sen mukaan suullinen käsittely toimitetaan silloin kun se on asian selvittämiseksi tarpeen. Näiden lainmuutosten yhteydessä ei kuitenkaan otettu kantaa lautakunnissa toimitettavien suullisten käsittelyiden julkisuuteen.[149] Tulkinta-apua tähän kysymykseen ei ole saatavissa myöskään HLL 37 §:stä, sillä se on laadittu nimenomaan hallintotuomioistuimia varten. Näitä koski jo ennestään laki oikeudenkäyntien julkisuudesta, joten HLL:ssa ei ollut enää tarpeen ottaa kantaa hallintotuomioistuimissa järjestettävien suullisten käsittelyiden julkisuuteen.

Sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhakulautakuntien järjestämien suullisten käsittelyiden julkisuutta voidaan kuitenkin perustella juuri käsittelyiden julkisuuden periaatteella. Sen voidaan katsoa velvoittavan nämä lautakunnat järjestämään suulliset käsittelyt myös ilman nimenomaisen säännöksen tukeakin siten, että myös yleisön osallistuminen niihin on mahdollista. Sen sijaan periaate ei tietystikään vaikuta lautakuntien velvollisuuteen järjestää suullisia käsittelyitä, vaan se määräytyy pelkästään HLL 37 §:n mukaisesti.

Käsittelyn julkisuutta koskevan periaatteen voidaan katsoa koskevan myös KVL:aa ja muita yksityisoikeudellisia riita-asioita käsitteleviä lautakuntia. Tällä hetkellä periaatteella ei tosin ole käytännön merkitystä KVL:n tai muiden pelkästään kirjallisen menettelyn avulla riitoja ratkaisevien riidanratkaisuelimien osalta. Koska lautakuntien kokouksissa ei enää vastaanoteta uutta näyttöä, vaan kysymys on asian ratkaisemista koskevista neuvotteluista, ei ole mitään mieltä päästää ulkopuolisia – jotka käytännössä olisivat lähinnä asianosaisia tai heidän lähipiiriään – seuraamaan tätä menettelyä. Kuitenkin mikäli KVL tai jokin muu lautakunta päättäisi järjestää suullisen käsittelyn jossain asiassa, voitaisiin käsittelyn julkisuuden periaatteen katsoa edellyttävän, että käsittely on julkinen ja siten myös yleisölle avoin.

---

[149] Ks. *HE 83/1998* s. 21s sekä esimerkiksi Työttömyysturvalain 39.4 § (301/1999).

Asiakirjajulkisuus. Kirjallinen menettely ei sen sijaan ole esteenä asiakirjojen julkisuutta koskevalle periaatteelle, vaan tämä periaate tulee sovellettavaksi yhtä lailla siitä riippumatta, onko asioiden käsittely pelkästään kirjallista vai ei. Kansalaisten oikeus saada tietoja viranomaisten hallussa olevista asiakirjoista on yksi uuteen perustuslakiin kirjatuista perusoikeuksista (PL 12.2 §). Yksityiskohtaisemmin asiakirjojen julkisuudesta säädetään laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Tässä laissa viranomaisilla tarkoitetaan hallintoviranomaisten lisäksi myös tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä sekä erilaisia julkisen vallan perustamia ja ylläpitämiä lautakuntia ja työryhmiä (4 §). Merkitystä ei laissa ole annettu näiden elimien tekemien ratkaisujen oikeudelliselle luonteelle. Näin ollen laki koskee myös suositusluonteisia ratkaisuja tekeviä lautakuntia, kuten KVL:aa. Jokaisella on siten oikeus tutustua lautakunnan yksittäisessä riita-asiassa tekemään ratkaisuun sekä asianosaisten asian käsittelyn aikana lautakunnalle toimittamiin asiakirjoihin, elleivät ne sisällä salassa pidettäviä tietoja. Lautakunnan osalta asiakirjajulkisuuden rajoitukset liittyvät käytännössä lähinnä riita-asioihin, joiden asiakirjoista käy ilmi kuluttajan terveydentilaan liittyviä tietoja.[150]

[150] Terveystietoja koskevasta salassapitovelvollisuudesta ks. *HE 30/1998* s. 97 ja *Mäenpää 1999* s. 206.

3. Lautakunnan toimivalta

3.1. ASIALLINEN TOIMIVALTA

Kulutushyödykkeen hankintaa koskevat riita-asiat. Lautakunnan toimivaltaan kuuluu ensinnäkin ratkaista yksittäisiä, kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä kulutushyödykkeen hankintaa koskevia riita-asioita, joita kuluttajat saattavat lautakunnan käsiteltäväksi (KVLL 1.1 § 1-kohta (20/1994)). Lautakunnan toimivalta on siten sidottu siihen, kuinka laaja merkityssisältö annetaan kuluttajansuojalain peruskäsitteille kuluttaja, elinkeinonharjoittaja ja kulutushyödyke. Tältä osin vuonna 1994 voimaan tullut kuluttajansuojalain kokonaisuudistus, jossa yhteydessä myös kuluttajan ja kulutushyödykkeiden määritelmiä laajennettiin, merkitsi lautakunnan toimivallan selvää laajentumista. Merkittävin muutos oli kulutushyödykkeen määritelmän laajentaminen koskemaan kulutustavaroiden ja -palveluiden lisäksi myös muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita nämä hankkivat olennaisessa määrin yksityistä talouttaan varten (KSL 1:3 (16/1994)).

Kulutushyödykkeiksi katsotaan nykyään myös asunnot ja kiinteistöt sekä sijoitusomaisuus, kuten arvopaperit.[151] Siten myös näitä hyödykkeitä koskevien kuluttajariitojen käsittely kuuluu lähtökohtaisesti lautakunnan toimivaltaan. Tältä osin lautakunnan toimivaltaan on kuitenkin tehty eräitä rajauksia. Se ei käsittele sellaisia asumisoikeuden tai muiden kuin asuinkiinteistöjen luovutusta koskevia riita-asioita, joissa vastaajana on joku muu elinkeinonharjoittaja kuin kiinteistönvälittäjä. Sama koskee myös sellaisia huoneenvuokrasuhteita koskevia riitoja, joissa vastaajana on joku muu elinkeinonharjoittaja kuin asunnonvälittäjä. Lautakunta ei myöskään käsittele lainkaan arvopapereiden kauppaa tai liikkeelle laskemista koskevia riita-asioita (KVLL 1.2 § (844/1994)).

Kuluttajariitatyöryhmän ehdotuksen mukaan nämä nykyiset toimivallan rajoitukset varsin pitkälti poistettaisiin. Lautakunta voisi työryhmän ehdotuksen mukaan siten käsitellä jatkossa tietyin rajoituksin myös esimerkiksi huoneenvuokraa koskevia riita-asioita.[152] Toimivallan laajennus tältä osin liittyy siihen, että asunto-oikeudet lopettivat toimintansa vuoden 2003 alusta lukien.[153] Niiden lakkauttamisen jälkeen huoneenvuokrasuhteita koskevia erimielisyyksiä varten

---

[151] Ks. *HE 360/1992* s. 5–8 ja 45s.

[152] Ks. *KTM 12/2002* s. 46–49 ja 57s ja *KTM 7/2001* s. 36–42.

[153] Ks. L oikeudenkäynnistä huoneenvuokra-asioissa annetun lain kumoamisesta (597/2002) ja L eräiden asunto-oikeuksien perustamisesta annetun lain kumoamisesta (598/2002). Ks. myös *HE 31/2001* s. 1 ja 7.

ei ole muita riidanratkaisumenettelyitä kuin normaali riitaprosessi. Arvopapereiden kauppaa koskevien riita-asioiden osalta on puolestaan merkille pantavaa se, että työryhmä ehdotti toimivallan laajentamista vuonna 2002 toimintansa aloittaneen yksityisen arvopaperikauppalautakunnan perustamisesta huolimatta. Siten työryhmän ehdotuksen toteutuminen merkitsee tältä osin sitä, että KVL:n käsiteltäväksi voi tulla yksityisen lautakunnan jo ratkaisema arvopapereiden hankintaan liittyvä riita-asia. Vastaava tilanne on nykyään kuitenkin voimassa jo vakuutuksia koskevien riitojen osalta.

Lautakunnan toimivalta kuluttajariitoja koskevissa asioissa on yleinen. Se voi siten käsitellä kaikkia niitä kulutushyödykkeitä koskevia riita-asioita, joita ei ole rajattu pois sen toimivallasta. Toimivallan yleisyys on erityisesti pohjoismaisille julkisille lautakunnille tyypillinen piirre, jonka perusteella ne eroavat selvästi kuluttajariitoja ratkaisevista koti- ja ulkomaisista yksityisistä lautakunnista. Yksityisten lautakuntien toimivaltahan rajoittuu poikkeuksetta vain tiettyä tai tiettyjä toimialoja koskeviin kuluttajariitoihin.[154] Kuitenkin myös pohjoismaisten lautakuntien kesken on niiden toimivallassa suuriakin eroja. Toimivallaltaan laajin on KVL ja sen jälkeen Ruotsin ARN. Varsin paljon erilaisia toimialakohtaisia rajoituksia on Tanskan FKN:llä. Monet niistä johtuvat siitä, että FKN ei ole toimivaltainen käsittelemään sellaisia toimialoja koskevia kuluttajariitoja, joilla toimii FKN:n hyväksymä, yksityinen toimialakohtainen lautakunta. Suppein toimivalta on kuitenkin Norjan FTU:lla, sillä se käsittelee pääsääntöisesti vain kulutustavaroita koskevia riita-asioita.[155]

KVL:lla ei ole mitään riidan kohteena olevan hyödykkeen hintaan tai vaatimusten suuruuteen perustuvia ehdottomia tai edes harkinnanvaraisia, asian vireillepano-oikeutta koskevia rajoituksia. Lautakunnan toimivallan edellytyksenä ei siten ole se, että hyödykkeen hankintahinta tai kuluttajan esittämä vaatimus ylittäisi jonkin tietyn euromääräisen rajan. Kuluttaja voi näin ollen saattaa lautakunnassa vireille myös sellaisen riita-asian, jossa taloudellinen intressi on esimerkiksi vain 20–30 euroa. Muissa pohjoismaisissa kuluttajariitalautakunnissa on sen sijaan käytössä hyödykkeen arvoon tai kuluttajan vaatimusten suuruuteen perustuvia, asioiden vireillepano-oikeutta koskevia rajoituksia. Ruotsin ARN ei käsittele kuluttajariitoja, joissa kuluttajan vaatimukset alittavat 250–1000 kruunua hyödykkeestä riippuen. Tanskan FKN ei puolestaan käsittele riita-asioita, joissa hyödykkeen hankintahinta alittaa 500 kruunua.[156]

Intressiltään vähäisiä riitoja koskevia vireillepanorajoituksia voidaan perustella sillä, että näin vapautuvia resursseja voidaan käyttää muiden riita-asioiden

---

[154] Ks. edellä jakso I.4.1.3.

[155] Ks. ARN:n osalta Förordning med instruktion för allmänna reklamationsnämnden (SFS 1988:1583) 2 §, FKN:n osalta Bekendtgørelse nr. 871/1994 om Forbrukerklagenævnets virksomhedsområde 1–4 § ja FTU:n osalta Lov om behandling av forbrukertvister nr.18/1978 1 §.

[156] Ks. näistä rajoituksista esim. *Viitanen 1996a* s. 120.

ratkaisemiseen. Toisaalta voidaan todeta, että tällaisten rajoitusten resursseja säästävä merkitys jää vähäiseksi, sillä käytännössä vähäintressisten riita-asioiden osuus kaikista käsitellyistä asioista on varsin pieni.[157] Lisäksi rajoituksia voidaan kritisoida erityisesti lautakuntien ennaltaehkäisevän tehtävän näkökulmasta. Lautakunnan rooli ei rajoitu pelkästään yksittäisten riitojen ratkaisemiseen, vaan liittyy vahvasti myös niiden ennaltaehkäisemiseen. Tätä tehtävää ei edistä se, mikäli lautakunta ei voi käsitellä tietyn tyyppisiä kuluttajariitoja lainkaan. Siten huomiota ei saa kiinnittää pelkästään yksittäisen riidan intressin suuruuteen. Usein kuluttajat, jotka saattavat lautakunnan käsiteltäväksi intressiltään vähäisiä asioita, pyrkivät rahallisen oikaisun saannin sijasta ensisijaisesti vaikuttamaan elinkeinonharjoittajan vastaiseen käyttäytymiseen muissa samantyyppisissä asioissa.[158]

Kulutushyödykkeen hankintaa koskevissa riita-asioissa lautakunta on toimivaltainen käsittelemään asian *ainoastaan, mikäli kuluttaja saattaa asian vireille lautakunnassa*. Esitöistä ilmenee, että syynä oli mitä ilmeisimmin halu estää lautakuntaa muodostumasta uudeksi riidattomien saatavien perintäkeinoksi.[159] Elinkeinonharjoittajien vaatimuksethan kulutushyödykkeiden hankintaan liittyvissä erimielisyyksissä koskevat yleensä pelkästään kauppahinnan maksamista. Lautakunnan perustamisen aikoihin elinkeinonharjoittajien käytettävissä oli saatavien perinnässä normaalin riitaprosessin lisäksi myös maksamismääräysmenettely sekä lainhaku, jotka molemmat menettelyt kuitenkin lakkautettiin vuoden 1993 alioikeusuudistuksen yhteydessä. Nykyään täytäntöönpanokelpoisen päätöksen saaminen edellyttää kanteen nostamista käräjäoikeudessa, jossa riidattomat perintäjutut tosin ratkeavat jo kirjallisessa valmistelussa. Elinkeinonharjoittajien perintäkeinojen vähennyttyä tulisi mielestäni harkita mahdollisuutta, että elinkeinonharjoittajallakin olisi vireillepano-oikeus niissä tapauksissa, joissa kuluttaja on riitauttanut kauppahintasaatavan maksamista koskevan velvollisuutensa elinkeinonharjoittajan suoritusvirheen johdosta. Näissäkin on kysymys kuluttajariidoista, eikä riidattomista perintäjutuista. Vireillepano-oikeuden laajentamista puoltaisi se, että lautakuntamenettely tulisi myös kuluttajalle selvästi halvemmaksi kuin tuomioistuinmenettely erityisesti mikäli katsottaisiin, ettei kuluttajalla ole ollut perusteltua syytä pidättäytyä loppuhankintahinnan maksamisesta.

Yksityishenkilöiden väliset riita-asiat. Asuntojen kauppaa koskevissa riita-asioissa lautakunnan toimivaltaa on laajennettu koskemaan kuluttajien ja elin-

---

[157] KTK:n selvityksen mukaan vain 9 prosentissa KVL:n käsittelemistä riita-asioista kuluttajien vaatimukset alittivat 200 markkaa. Ks. *Hakalehto* s. 67. Tanskassa puolestaan vuonna 1994 vastaavasti 10 prosenttia riita-asioista jätettiin tutkimatta sen vuoksi, että hyödykkeen hankintahinta alitti 500 kruunua. Ks. *FS 1994* s. 17.

[158] Ks. tästä esim. *Mulcahy-Tritter* s. 118s.

[159] Ks. *OLJ 12/1974* s. 316.

keinonharjoittajien välisten erimielisyyksien lisäksi myös yksityishenkilöiden välisiä riitoja. Näiden riitojen käsittely eroaa kuluttajariidoista kuitenkin siinä, että sekä asunnon ostaja että myyjä voivat saattaa asian lautakunnan ratkaistavaksi (KVLL 1.1 § 3-kohta (343/2002)).[160] Muita kuin asuntokauppoja koskevia yksityishenkilöiden välisiä kaupallisia riitoja lautakunta ei kuitenkaan edelleenkään käsittele.

Eräitä rahoitussopimuksia koskevat riita-asiat. Lautakunnan toimivaltaa on laajennettu koskemaan myös luonnollisten henkilöiden luotonantajille antamia *takaus- ja panttaussitoumuksia koskevia riita-asioita.* Näissä riita-asioissa oikeus asian vireille saamiseen on yksinomaan sitoumuksen antajalla. Oikeutta asian vireille saantiin ei kuitenkaan ole, mikäli sitoumus liittyy sen antajan omaan elinkeinotoimintaan (KVLL 1.1 § 2-kohta (363/1999)). Sen sijaan lautakunta voi käsitellä sellaisia takaus- tai panttaussitoumuksia koskevia riitoja, joissa sitoumus on annettu jonkin toisen henkilön, esimerkiksi perheenjäsenen tai sukulaisen harjoittaman elinkeinotoiminnan rahoitusta varten.[161]

Vuonna 2002 lautakunnan toimivaltaa laajennettiin koskemaan myös korkolain 11 §:ssä (340/2002) tarkoitettuja, *viivästyskoron sovittelua koskevia riita-asioita.* Vireillepano-oikeus on ainoastaan sovittelua vaativalla velallisella. Lisäksi edellytetään, että ainakin yksi niistä saatavista, joita koskevan viivästyskoron sovittelua vaaditaan, liittyy kulutushyödykkeiden hankintaan (KVLL 1.1 § 5-kohta (343/2002)). Kuluttajasaatavia koskevia erimielisyyksiä – myös viivästyskoron kohtuullisuutta koskevia riitoja – lautakunta on voinut käsitellä jo aikaisemmin. Toimivallan laajennus merkitsi sitä, että lautakunta voi nykyään käsitellä kaikkiin yksityishenkilöiden velkoihin liittyviä, viivästyskoron kohtuullisuutta koskevia riita-asioita. Asian vireillepano edellyttää kuitenkin sitä, että riidan kohteena on edelleen ainakin yksi kuluttajasaatava.[162]

Vakuuden vapauttamista koskevat riita-asiat. Asuntokauppaan liittyen lautakunnan toimivaltaa on laajennettu koskemaan myös asuntokauppalain (843/1994) 2 luvun 17 §:ssä ja 4 luvun 3 §:ssä tarkoitetun rakentamista ja asunto-osakkeiden kauppaa koskevien sopimusten täyttämistä koskevan vakuuden vapauttamista koskevia riita-asioita. Näissä uuden asunnon kauppaan liittyvissä riidoissa kuka tahansa riidan osapuolista voi saattaa asian vireille lautakunnassa (KVLL 1.1 § 4-kohta (343/2002)).[163] Kun riidan osapuolina vakuuden vapauttamista koskevissa asioissa voivat olla perustajaosakkaan lisäksi myös asunto-osakeyhtiö sekä asunto-osakkeen hankkinut osakkeenomistaja, on näissä riidoissa vireillepano-oikeus poikkeuksellisesti myös elinkeinonharjoittajalla. Li-

[160] Ks. tästä myös *HE 14/1994* s. 143.
[161] Ks. *HE 13/1994* s. 17 ja *HE 189/1998* s. 79.
[162] Ks. myös *HE 232/2001* s. 41.
[163] Ks. tästä myös *HE 14/1994* s. 70s ja 143s.

säksi riita voi käytännössä olla pelkästään kahden oikeushenkilön välinen: perustajaosakkaan ja asunto-osakeyhtiön. Näissä riita-asioissa on siten tultu varsin pitkälle lautakunnan perusideasta, joka oli pelkästään kuluttajan vireille panemien riita-asioiden ratkaiseminen. Käytännössä tällä laajennetulla vireillepano-oikeudella on ollut vakuuden vapauttamista koskevissa riidoissa kuitenkin ainakin tähän saakka varsin marginaalinen merkitys.

Tulevaisuus. Suurin osa KVL:n käsittelemistä riita-asioista on edelleen perinteisiä, kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisiä kulutustavaroiden tai -palveluiden hankintaa koskevia riita-asioita. Lautakunnan toimivallan laajentuminen viime vuosikymmenellä koskemaan myös muita kuin pelkästään kuluttajariitoja merkitsi kuitenkin selvää periaatteellista muutosta lautakunnan rooliin riidanratkaisuelimenä. Ensinnäkin toimivaltaa laajennettiin koskemaan myös yksityishenkilöiden välisiä, asuntokauppaa koske riitoja. Toiseksi toimivaltaa laajennettiin koskemaan sellaisia rahoitussopimuksia koskevia erimielisyyksiä, joille on kuluttajariitojen tapaan tyypillistä se, että vaatimusten kohteena oleva osapuoli on erityisesti taloudellisilta resursseiltaan selvästi toista osapuolta vahvempi.

Tietyssä mielessä voidaan sanoa, että lautakunta on sen toimivallan laajentumisen osalta tullut tienhaaraan. Pohdittavaksi tuleekin, tulisiko lautakunnan keskittyä jatkossa nimenomaan kuluttajariitoja tai niitä läheisesti muistuttavien erimielisyyksien ratkaisemiseen vai pitäisikö toimivallan laajentamista jatkaa koskemaan yhä uusia sellaisia kaupallisia tai ainakin taloudellisia intressejä koskevia riitoja, joille on tyypillistä se, että ainakin riidan toinen osapuoli on yksityishenkilö. Ensin mainittu vaihtoehto merkitsisi lähinnä uusien, vaihtoehtoisten riidanratkaisuelimien perustamista kun taas jälkimmäinen merkitsisi puolestaan eri tyyppisten riitojen ratkaisemisen kanavoimista KVL:aan ja sen muuttumista vähitellen kuluttajariitoja ratkaisevasta lautakunnasta yleiseksi riitalautakunnaksi. Kuluttajariitatyöryhmä ei päässyt yksimielisyyteen siitä, mihin suuntaan lautakunnan toimivaltaa pitäisi kehittää. Enemmistö kuitenkin kannatti toimivallan laajentamista entisestään. Sen mukaan lautakunnan tulisi jatkossa käsitellä myös tiettyjä asunto-osakeyhtiön ja osakkeenomistajan välisiä riitoja.[164]

3.2. SUHDE MUIHIN RIIDANRATKAISUELIMIIN

Suhde tuomioistuinmenettelyyn. Lautakuntamenettelyn suhde riitaprosessiin käy ilmi KVLL 6.1 §:stä. Sen mukaan lautakunta ei saa antaa päätöstä asiassa, joka on vireillä tuomioistuimessa tai josta on annettu tuomioistuimen ratkaisu sekä KVLL 6.2 §:stä (844/1994), jonka mukaan lautakuntakäsittely ei estä

[164] Ks. *KTM 12/2002* s. 47s, 57s ja 64–68.

asian viemistä yleisen alioikeuden käsiteltäväksi. Siten mikäli lautakuntakäsittelyn aikana havaitaan, että asia on vireillä yleisessä tuomioistuimessa tai että siitä on jo olemassa tuomioistuimen ratkaisu, lautakunnan on keskeytettävä asian käsittely. Toiseksi kumpi tahansa asianosaisista voi viedä asian tuomioistuimen käsiteltäväksi ennen lautakuntakäsittelyä, sen aikana tai sen jälkeen. Lautakuntakäsittelyllä ei ole siten edes vireilläolovaikutusta, joka estäisi kanteen nostamisen niin kauan kuin lautakunta käsittelee asiaa. Käytännössä kuluttajariitojen käsittely joudutaan keskeyttämään tästä syystä vuosittain vain varsin harvoin. Esimerkiksi vuonna 1998 asian käsittely lautakunnassa keskeytettiin sen tultua vireille yleisessä alioikeudessa KUDI-tietokannan mukaan yhteensä 21 tapauksessa. Se teki 0,8 prosenttia kaikista samana vuonna käsitellyistä kuluttajariidoista.

Muista pohjoismaista Norjassa ja Tanskassa on lautakunnan ja tuomioistuinten välinen suhde järjestetty eri tavalla kuin Suomessa. Tuomioistuimen aiemmin ratkaisemaa riitaa ei Norjassakaan voi viedä enää FTU:n käsiteltäväksi. Sen sijaan Norjassa ei kuluttajariitaa voi viedä tuomioistuimeen niin kauan kuin se on FTU:n käsiteltävänä. Jos taasen asia on yleisen tuomioistuimen käsiteltävänä ja jompikumpi riidan osapuolista haluaa viedä asian FTU:n käsiteltäväksi, voi tuomioistuin keskeyttää asian käsittelyn siihen asti kun lautakunta antaa ratkaisunsa asiassa. Lain esitöiden mukaan tuomioistuimen tulisi pääsääntöisesti keskeyttää käsittely. Kuitenkin eräissä tapauksissa tästä voidaan poiketa. Näin esimerkiksi silloin kun havaitaan asian selvittelyn vaativan todistajien kuulemista, mikä ei lautakunnassa ole mahdollista. Lisäksi kuten edellä jaksossa I.4.1.3. jo todettiin, FTU eroaa kaikista muista pohjoismaisista kuluttajariitalautakunnista siinä, että mikäli sen antamaa ratkaisua ei viedä määräajassa yleisen alioikeuden käsiteltäväksi, saa se tuomion oikeusvaikutukset.[165]

Myöskään Tanskassa kumpikaan osapuolista ei voi viedä FKN:ssä vireillä olevaa asiaa tuomioistuimeen niin kauan kuin se on vireillä lautakunnassa. Erona Norjaan on kuitenkin se, että Tanskassa tuomioistuimen on kuluttajan vaatimuksesta keskeytettävä asian käsittely, ellei ole ilmeistä, että kuluttajan vaatimukset itse riita-asiassa ovat perusteettomia tai että tapaus ei luonteensa johdosta sovi lautakunnan käsiteltäväksi. Vaatimuksen käsittelyn keskeyttämisestä voi Tanskassa siten tehdä vain kuluttaja ja tuomioistuimen harkintavalta keskeyttämisen suhteen on vähäisempi kuin Norjassa. Tanskassa lisäksi tuomarilla on kuluttajariidoissa velvollisuus informoida kuluttajaa tästä mahdollisuudesta. Sen laiminlyönti voi johtaa jutun palauttamiseen ja asian uuteen käsittelyyn alioikeudessa.[166]

---

[165] Ks. Lov om behandling av forbrukerkjøpstvister nr. 18/1978 8.2, 11 ja 15 § sekä *Ot.prp.nr.55 (1976–1977)* s. 31.

[166] Ks. Lov om Forbrukerklagenaevnet nr. 282/1988 8 §, Retsplejeloven 361 § ja *Madsen-Nielsen* s. 208.

Norjassa ja Tanskassa tuomioistuinten ja lautakunnan välinen suhde on järjestetty tavalla, jonka seurauksena näiden lautakuntien asema suhteessa tuomioistuimiin on vahvempi kuin KVL:lla tai ARN:llä. Lautakuntakäsittelyllä on Norjassa ja Tanskassa vireilläolovaikutus, joka kuitenkin eroaa selvästi prosessioikeudellisesta vireilläolovaikutuksesta. Tämä johtuu siitä, että tuomioistuinkäsittelyllä ei ole näissä maissa vastaavaa vireilläolovaikutusta sellaisten kuluttajariitojen osalta, joissa julkinen kuluttajariitalautakunta on toimivaltainen käsittelemään asian. Toiseksi Tanskassa vireilläolovaikutukseen voi vedota ainoastaan kuluttaja. Norjan ja Tanskan järjestelmien tavoitteena on taata se, että mahdollisessa myöhemmässä tuomioistuinkäsittelyssä on lautakunnan näkemys asiasta käytettävissä.[167] Kuitenkin säännökset, jotka estävät lautakunnan käsiteltävänä olevan asian viemisen tuomioistuimeen, voivat käytännössä myös estää myöhemmän tuomioistuinkäsittelyn, mikäli osapuolet ovat tyytyväisiä lautakunnan asiassa antamaan ratkaisuun.

Suomessa lautakuntakäsittelyn alisteista asemaa suhteessa tuomioistuimiin on lievennetty antamalla lautakunnalle oikeus antaa lausunto tarvittaessa jopa omasta aloitteestaan tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa (KVLL 6.1 §). Oikeutta lausunnon antamiseen ei ole rajattu koskemaan vain lautakunnassa aiemmin vireillä olleita tapauksia, vaan se koskee kaikkia tuomioistuimissa käsiteltävänä olevia kuluttajariitoja. Tarkoituksena ei luonnollisesti ole, että lautakunta antaisi lausuntonsa kaikissa tuomioistuimissa käsiteltävänä olevissa kuluttajariidoissa, vaan ainoastaan niissä, joissa sillä oikeuskysymyksen tulkintaa tai esimerkiksi todistustaakan jakautumista koskevien kysymysten johdosta voi olla kuluttajansuojan kannalta periaatteellista merkitystä. Siten mikäli kysymys on pelkästään tosiasiakysymyksiä koskevan näytön arvioinnista tapauksessa, jossa ei ole epäselvyyttä myöskään todistustaakan jakautumisesta, ei lautakunnan ole yleensä mielekästä antaa lausuntoa. Lautakunnan lausunnonanto-oikeuden laajuutta ei ole mitenkään rajattu. Se voi siten ottaa lausunnossaan varsin yksityiskohtaisesti kantaa siihen, miten tapaus tulisi ratkaista tai tyytyä ottamaan kantaa esimerkiksi vain tietyn oikeussäännöksen tulkintaa koskevaan kysymykseen. KUDI-tietokannan mukaan lautakunta on antanut vuosittain käytännössä vain keskimäärin runsaat 15 lausuntoa. Lautakunnan oma-aloitteisesta lausunnonanto-oikeudesta johtuen en pidä tarpeellisena omaksua Norjan tai Tanskan mallin mukaista lautakuntakäsittelyn vireilläolovaikutusta niin kauan kuin lautakunnan ratkaisut säilyvät pelkästään suosituksina. Käytännössä se johtaisi helposti vain alioikeuskäsittelyn pitkittymiseen.

Suhde välimiesmenettelyyn. Välityssopimus tai jo annettu välitystuomio estää dispositiivisen riita-asian saattamisen yleisen tuomioistuimen käsiteltä-

[167] Norjan osalta ks. *Ot.prp.nr.55 (1976-1977)* s. 31.

väksi.[168] Lautakunnan osalta puuttuvat suoranaiset säännökset lautakunta- ja välimiesmenettelyn välisestä suhteesta. Kuluttajasopimusten osalta on kuitenkin säädetty, että ennen riidan syntymistä tehty välityslauseke ei sido kuluttajaa (KSL 12:1d.1 (1162/1997 ja 16/1994) ja AsKL 7:3 (843/1994)). Tämä johtuu siitä, että kuluttajasopimuksen sisältäessä välityslausekkeen kyseessä on säännönmukaisesti vakiosopimus, jonka ehtoihin kuluttaja ei käytännössä ole päässyt vaikuttamaan, eikä useinkaan ole edes ymmärtänyt, mitä välityslausekkeen olemassaolo merkitsee hänen oikeuksiensa toteuttamismahdollisuuksien kannalta. Kun ennen riidan syntymistä tehty välityslauseke ei estä kuluttajaa viemästä asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, ei myöskään voi olla estettä asian viemiselle lautakunnan käsiteltäväksi. Mikäli kuluttaja sen sijaan riidan syntymisen jälkeen täysin tietoisesti sopii elinkeinonharjoittajan kanssa asian ratkaisemisesta välimiesmenettelystä tai jos asiasta on jo annettu välitystuomio, ei ole mielekästä, että lautakunta enää käsittelee asiaa. Käytännössä tällaiset tapaukset ovat kuitenkin varsin harvinaisia.

Kuitenkin jo ennen KSL 12:1d.1 ja AsKL 7:3:n säätämistä pidettiin välityslausekkeita kuluttajasopimuksissa KA:n ja KVL:n ratkaisukäytännössä säännönmukaisesti kuluttajan kannalta kohtuuttomina.[169] Siten lautakunta käsitteli jo aiemmin myös välityslausekkeen sisältäviä sopimuksia koskevia riitaisuuksia. Sen sijaan tuomioistuimet katsoivat ainakin toisinaan kuluttajasopimuksien sisältämät välityslausekkeet myös kuluttajaa sitoviksi. Tämä saattoi johtaa tilanteisiin, joissa alioikeus jätti tapauksen tutkimatta välityslausekkeen takia, mutta kuluttajan saatettua asian tämän jälkeen vireille lautakunnassa, lautakunta katsoi lausekkeen kuluttajan kannalta kohtuuttomaksi ja piti itseään toimivaltaisena käsittelemään asian.[170]

Sen sijaan lautakunta ei ole pitänyt itseään toimivaltaisena käsittelemään kuluttajariitoja, joissa on jo annettu välitystuomio tai joista on vireillä välimiesmenettely. Käytännössä tapauksissa on säännönmukaisesti ollut kysymys asianajopalkkioita koskevista riidoista, joiden käsittely on ollut vireillä Asianajoliiton palkkioriita-asioita koskevassa välimiesmenettelyssä tai jotka on jo ratkaistu kyseisessä menettelyssä.[171] Asianajajaliiton välimiesmenettely poikkeaa muista välimiesmenettelyistä siinä, että se on osapuolille maksuton. Välimiehet eivät ole oikeutettuja saamaan palkkiota tehtävänsä hoitamisesta.[172] Tämä selittää menettelyn käytön myös kuluttajasopimuksissa.

Suhde Ahvenanmaan lautakuntaan. Tuomioistuinten alueellisella toimivallalla tarkoitetaan yleensä sitä, miten toimivalta jakaantuu alioikeuksien kes-

---

[168] Ks. tästä esim. *Lappalainen 1995* s. 21s.
[169] KA:n ratkaisukäytännön osalta ks. esim. *drno 85/42/3252* ja *90/43/1207*.
[170] Ks. *drno 85/37/4155*.
[171] Ks. esim. *drno 86/38/2782*, *86/38/3776* ja *88/38/2006*. Ks. tästä myös *KS 5/2000* s. 19.
[172] Ks. OikMp yleisen asianajajayhdistyksen sääntöjen vahvistamisesta (191/59) 36.2 §.

ken.[173] Koska alioikeuksia on Suomessa useita kymmeniä, tarvitaan säännöksiä niiden välisestä toimivallan jaosta. Lautakunnan osalta vastaavaa tarvetta ei alunperin ollut, sillä koska lautakuntia oli vain yksi, oli se toimivaltainen käsittelemään kaikki kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien väliset riita-asiat näiden kotipaikasta riippumatta. Tilanne kuitenkin muuttui Ahvenanmaan oman kuluttajariitalautakunnan perustamisen jälkeen. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 30 § 10 kohdan mukaan kuluttajavalituslautakunnalle kuuluvista tehtävistä huolehtii Ahvenanmaan maakunnassa maakuntahallituksen asettama lautakunta. Maakuntahallitus perustikin lautakunnan (*konsumentklagonämnden*) helmikuussa 1992 ja se aloitti toimintansa maaliskuun alusta 1993. Lautakunnalle on vahvistettu myös työjärjestys. Sen mukaan lautakunta koostuu puheenjohtajasta, varapuheenjohtajasta, kolmesta jäsenestä sekä sihteeristä, jotka maakuntahallitus nimittää maakuntaneuvoston vaalikautta vastaavaksi ajaksi. Muilta osin sovelletaan työjärjestyksen mukaan KVLL:n ja KVLA:n säännöksiä.[174]

Kahden lautakunnan olemassaolo edellyttää niiden välistä toimivallan jakoa. Ratkaisukäytännössään KVL on antanut ratkaisevan merkityksen kuluttajan asuinpaikalle. KVL ei ole pitänyt itseään toimivaltaisena käsittelemään sellaisia kuluttajariitoja, joissa kuluttaja asuu Ahvenanmaalla siitä riippumatta, missä vaatimusten kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla on toimipaikka tai missä tämän suoritus on tapahtunut.[175] Sen sijaan KVL on pitänyt itseään toimivaltaisena käsittelemään riita-asioita, joissa muualla Suomessa asuva kuluttaja on esittänyt vaatimuksia ahvenanmaalaista elinkeinonharjoittajaa vastaan.[176]

Toimivallan jako ei kuitenkaan poista sitä ongelmaa, mikä liittyy kahden tai useamman erillisen lautakunnan olemassaoloon. Se saattaa tosin lisätä lautakuntien saavutettavuutta, mutta epäkohdaksi muodostuu helposti ratkaisukäytäntöjen epäyhtenäisyys sekä vaikeudet saada riittävästi eri alojen asiantuntijoita lautakuntien jäseniksi.[177] Siksi pidänkin Ahvenanmaan oman lautakunnan perustamista epäonnistuneena ratkaisuna. Voimassa oleva kielilainsäädäntö velvoittaa KVL:aa palvelemaan kuluttajia tarvittaessa myös ruotsin kielellä. Joka tapauksessa olisi suotavaa, että ratkaisukäytäntöjen yhtenäisyys näiden kahden lautakunnan välillä pyrittäisiin varmistamaan mahdollisimman tiiviillä yhteistyöllä.

---

[173] Ks. *Lappalainen 1995* s. 201.

[174] Ks. Ahvenanmaan maakuntahallituksen pöytäkirja 29.12.1992 kohta 127 ja pöytäkirja 25.2.1993 kohta 13.

[175] Ks. *drno 93/38/1934* ja *98/38/2874*, joissa sekä kuluttaja että elinkeinonharjoittaja olivat ahvenanmaalaisia sekä drno *97/38/303*, jossa vain kuluttaja asui Ahvenanmaalla.

[176] Ks. *drno 94/34/689*, *95/35/1066*, *95/39/1765*, *97/35/2752*.

[177] Ks. tästä erityisesti Ruotsissa 1970-luvulla käyty keskustelu ARN:in toiminnan hajauttamisesta läänintasolle. *SOU 1978:40* s. 165–167.

3.3. KANSAINVÄLINEN TOIMIVALTA

3.3.1. Tuomioistuinten kansainvälinen toimivalta

Tuomioistuinten kansainvälinen toimivalta riita-asioissa ETA-alueella määräytyy edellä mainittujen Brysselin tuomioasetuksen sekä Brysselin ja Luganon tuomiosopimusten perusteella. Ne sisältävät myös määräyksiä ulkomaisten tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta, sillä nämä seikat kytkeytyvät läheisesti tuomioistuinten toimivaltaperusteisiin. Brysselin tuomiosopimus tulee sovellettavaksi – ellei yksinomaista toimivaltaa koskevista säännöksistä muuta johdu – silloin kun vastaajalla on kotipaikka Tanskassa ja tuomioasetus silloin kun vastaajan kotipaikka on jossain muussa jäsenvaltiossa. Luganon tuomiosopimus tulee puolestaan sovellettavaksi silloin kun vastaajalla on kotipaikka Norjassa tai Islannissa.[178]

Tuomioasetus ja -sopimukset sisältävät myös nimenomaan kuluttajasopimuksia koskevia artikloja. Ne tulevat sovellettaviksi kansainvälisissä kuluttajariidoissa, mikäli kuluttajasopimus täyttää asetuksessa ja sopimuksissa määrätyt edellytykset. Artiklat parantavat kuluttajan asemaa kolmella eri tavalla. Ensinnäkin kuluttaja voi harkintansa mukaan haastaa ulkomaisen elinkeinonharjoittajan vastaamaan joko oman kotivaltionsa tai elinkeinonharjoittajan kotivaltion tuomioistuimeen. Toiseksi elinkeinonharjoittaja voi haastaa kuluttajan vastaamaan ainoastaan kuluttajan oman kotivaltion tuomioistuimeen. Kolmanneksi ennen riidan syntymistä tehdyllä oikeuspaikkaa koskevalla sopimuksella ei voida heikentää asetuksen ja sopimusten kuluttajalle antamaa suojaa.[179]

Suojan saamisen edellytyksenä on, että kuluttajasopimus täyttää jonkin asetuksessa ja sopimuksissa mainituista kolmesta vaihtoehtoisesta edellytyksestä. Näistä kaksi ensin mainittua ovat sekä asetuksessa että sopimuksissa täysin identtisiä. Kuluttaja saa suojaa ensinnäkin, mikäli kyseessä on irtaimen kauppa, jossa kauppahinta suoritetaan erissä. Toiseksi kuluttaja saa suojaa, mikäli sopimus koskee lainaa, joka maksetaan takaisin erissä tai muuta luottoa, joka on tarkoitettu irtaimen tavaran kaupan rahoittamiseen. Tuomiosopimuksissa kolmas vaihtoehtoinen edellytys koskee sellaisia irtaimen tavaran kauppaa tai palvelun toimittamista koskevia sopimuksia, joita on edeltänyt ilmoittelu tai erityinen tarjous kuluttajan kotivaltiossa ja joissa kuluttaja on myös kotivaltiossaan suorittanut kaikki sopimuksen tekemistä varten välttämättömät toimenpiteet.[180]

---

[178] Ks. tästä edellä jakso I.4.1.1.

[179] Ks. Brysselin tuomioasetuksen art. 16–17 sekä Brysselin ja Luganon tuomiosopimusten art. 14–15. Ks. myös *Pålsson 1995* s. 124s ja *Philips* s. 94s.

[180] Ks. Brysselin tuomioasetuksen art. 15.1 a- ja b-kohdat sekä Brysselin ja Luganon tuomiosopimusten art. 13.1 1–3-kohdat. Ks. myös *Pålsson 1995* s. 122s ja *Byrne* s. 65–67.

Tuore tuomioasetus poikkeaa kolmannen edellytyksen osalta molemmista tuomiosopimuksista. Asetuksen 15.1 art. c-kohta koskee kaikkia muita kuluttajasopimuksia, jotka on tehty sellaisen henkilön kanssa, joka harjoittaa elinkeinotoimintaa kuluttajan kotivaltiossa tai joka millä keinoin tahansa suuntaa tällaista toimintaa kyseiseen jäsenvaltioon. Tuore asetus tarjoaa siten periaatteessa kuluttajille tuomiosopimuksiin verrattuna paremman suojan. Kun sopimukset suojaavat lähinnä vain niin sanottua passiivista kuluttajaa, joka tekee kansainvälisiä kuluttajasopimuksia omassa kotivaltiossaan ulkomaisen elinkeinonharjoittajan sinne suuntaaman markkinoinnin seurauksena, niin asetus suojaa tietyin edellytyksin myös niin sanottua aktiivista kuluttajaa, joka hankkii kulutushyödykkeitä liikkuessaan muiden jäsenvaltioiden alueella. Edellytyksenä on kuitenkin se, että kuluttajan sopimuskumppani harjoittaa elinkeinotoimintaa myös kuluttajan kotivaltiossa tai ainakin suuntaa toimintaansa sinne ja että sopimus kuuluu kyseisen toiminnan piiriin. Toiminnan suuntaamisella tarkoitettaneen lähinnä ylikansallista markkinointia, kuten esimerkiksi etämyyntiä sekä tähän markkinointiin usein liittyvää tilausten vastaanottamista kuluttajan kotivaltiossa. Sopimuksen kuulumisella kyseisen toiminnan piiriin tarkoitettaneen puolestaan sitä, että kyseessä tulee olla samantyyppisten hyödykkeiden markkinointi kuin se hyödyke, mitä riita koskee. Siten edellytys ei täyty, mikäli elinkeinonharjoittaja sinänsä harjoittaa liiketoimintaa kuluttajan kotivaltiossa, mutta täysin eri toimialalla.

Tuomioasetuksen art. 15.1 c-kohdan sanamuodon perusteella näyttäisi selvältä, että sen soveltamisen edellytyksenä ei ole se, että kyseinen kuluttajasopimus on syntynyt jommankumman edellä mainitun seikan vaikutuksesta. Kuluttaja saa siten suojaa tämän säännöksen perusteella myös niissä tapauksissa, joissa hän on hankkinut kulutushyödykkeen elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa jälkimmäisen siellä harjoittaman markkinoinnin seurauksena. Suojan saamisen edellytyksenä on ainoastaan se, että elinkeinonharjoittaja toimii myös kuluttajan kotivaltiossa tai ainakin suuntaa sinne markkinointiaan. Mitään muuta yhteyttä elinkeinonharjoittajan kuluttajan kotivaltiossa harjoittaman tai sinne suuntaamaan elinkeinotoiminnan ja riidan kohteena olevan yksittäisen kuluttajasopimuksen syntymisen välillä ei vaadita kuin, että kysymys on samantyyppisistä kulutushyödykkeistä.

Edellytys, jonka mukaan kuluttaja saisi sopimuksen syntytavasta riippumatta suojaa kaikissa tapauksissa, joissa kuluttajan sopimuskumppanina oleva henkilö harjoittaa liiketoimintaa myös hänen kotivaltiossaan, näyttäisi parantavan kuluttajan asemaa tuomiosopimuksiin verrattuna erityisesti hänen hankkiessaan kulutushyödykkeitä monikansalliselta yritykseltä. Tältä osin on kuitenkin todettava, että monikansalliset yritykset toimivat yleensä konsernimuodossa, jossa varsinaista elinkeinotoimintaa harjoittavat eri valtioissa toimivat, sikäläisen lainsäädännön mukaan perustetut tytäryhtiöt. Tuomiosopimuksessa henkilöllä tarkoitettaneen tässä yhteydessä kuitenkin sitä samaa oikeudellista henkilöä, jonka

kanssa kuluttaja on ulkomailla ollessaan tehnyt riidan kohteena olevan sopimuksen. Mikäli kuluttajan kotivaltiossa kuitenkin toimii – kuten on tavallista – ainoastaan samaan konserniin kuuluva sisaryhtiö, ei asetuksen edellytys täyty.

Tuoreen asetuksen kuluttajan asemaa parantava vaikutus näyttäisi siten käytännössä jäävän ainakin toistaiseksi melko vähäiseksi. Uusien ylikansallisten yhtiömuotojen syntyminen EY:n sisälle voi kuitenkin vähitellen lisätä muutoksen käytännön merkitystä. EY hyväksyi lokakuussa 2001 vuosikymmenien valmistelun jälkeen eurooppayhtiötä koskevan asetuksen n:o 2157/2001, joka tosin tulee voimaan vasta lokakuussa 2004 (art. 70). Asetus mahdollistaa julkisen eurooppaosakeyhtiön perustamisen. Julkinen eurooppaosakeyhtiö tai lyhyemmin eurooppayhtiö on yksi itsenäinen oikeushenkilö, jonka mahdollisuudet toimia koko yhteisön alueella ovat huomattavasti paremmat kuin puhtaasti kansallisten julkisten osakeyhtiöiden. Vaikka asetus mahdollistaakin eurooppayhtiölle myös tytäryhtiöiden perustamisen, niin tulevaisuudessa mahdollisuus, että nimenomaan sama yhtiö, jonka kanssa kuluttaja on ulkomailla ollessaan tehnyt sopimuksen, harjoittaa liiketoimintaa myös kuluttajan kotivaltiossa, on suurempi kuin tällä hetkellä.[181]

3.3.2. Sovellettava laki

Lain valintaa koskevissa kysymyksissä sovelletaan EY:n sisämarkkinoilla vuonna 1981 solmittua Rooman yleissopimusta sopimukseen sovellettavasta laista. Sen 5 artiklan mukaan kuluttajasopimuksiin sovelletaan kuluttajan vakituisen asuinvaltion lakia, mikäli jokin kolmesta artiklassa mainitusta edellytyksestä täyttyy. Ensimmäinen edellytys on lähes identtinen tuomiosopimusten 13.1 artiklan 3-kohdan kanssa. Se koskee sopimuksia, jotka syntyvät elinkeinonharjoittajan kuluttajan asuinvaltioon suuntaaman markkinoinnin seurauksena.[182] Tämä onkin ainoa yleissopimuksen kohta, joka on yhdenmukainen tuomiosopimusten kuluttajasopimuksia koskevien määräysten kanssa. Toisen edellytyksen mukaan kuluttajan asuinvaltion lakia sovelletaan myös, mikäli elinkeinonharjoittaja tai tämän edustaja vastaanotti kuluttajan tilauksen jälkimmäisen asuinvaltiossa. Kolmas edellytys koskee puolestaan sellaisia irtaimen kauppaa koskevia sopimuksia, jotka on tehty elinkeinonharjoittajan ulkomaille järjestämien ostosmatkojen aikana.[183]

---

[181] Eurooppayhtiöstä ks. esim. *Laursen-Jacobsen* s. 585–615.

[182] Ainoa ero on siinä, että yleissopimuksessa käytetään kuluttajan kotipaikan sijasta käsitettä kuluttajan asuinpaikka. Käsitteenä asuinpaikka on kotipaikkaa väljempi, eikä edellytä yhtä kiinteätä oleskelua yhdessä valtiossa kuin kotipaikka. Ks. tästä esim. *Plender* s. 131.

[183] Sopimuksen sisältämistä kuluttajasopimuksia koskevista lainvalintasäännöksistä ks. myös esim. *Hoffman* s. 365–383, *Misita* s. 239–268 ja *Viitanen 1997b* s. 204–206.

Yleissopimus näyttäisi siten kuluttajasopimuksia koskevan 5 artiklan soveltamisalan osalta jonkin verran laajemmalta kuin tuomiosopimukset ja -asetus, sillä ainakaan tuomiosopimukset eivät tunne näitä kahta jälkimmäistä edellytystä. Tuomioasetuksen osalta kuitenkin kuluttajan tilauksen vastaanottaminen tämän asuinvaltiossa täyttänee asetuksen vaatimuksen elinkeinotoiminnan suuntaamisesta kuluttajan kotivaltioon ja voidaan mahdollisesti jopa katsoa elinkeinotoiminnan harjoittamiseksi kyseisessä valtiossa. Toisaalta yleissopimuksen 5 artikla on kuitenkin soveltamisalaltaan tuomiosopimusten ja -asetuksen kuluttajasopimuksia koskevia artikloja suppeampi, sillä yleissopimuksen 5 artikla koskee ainoastaan sellaisia luottosopimuksia, jotka täyttävät jonkin edellä mainituista kolmesta edellytyksestä.

Nämä erot merkitsevät sitä, että kuluttajasopimustenkin osalta voidaan käytännössä joutua toisaalta tilanteisiin, joissa kuluttajan kotivaltion tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään riita-asiaa, mutta joutuu ratkaisemaan sen elinkeinonharjoittajan kotivaltion lain perusteella sekä toisaalta puolestaan tilanteisiin, joissa ainoastaan elinkeinonharjoittajan kotivaltion tuomioistuin on toimivaltainen, mutta joutuu soveltamaan riitaa ratkaistessaan kuluttajan kotivaltion lakia. Jälkimmäisissä tapauksissa yleissopimuksen kuluttajille antama, tuomioasetusta ja -sopimuksia parempi suoja jää käytännössä kuitenkin usein varsin teoreettiseksi, sillä kuluttajilla ei ole yleensä taloudellisia edellytyksiä ryhtyä oikeudenkäyntiin ulkomailla sellaisissakaan tapauksissa, joissa taloudellisen intressin suuruus tekisi oikeudenkäyntiin ryhtymisen kuluttajan kotivaltiossa mielekkääksi.

Yleissopimukseen liittyy kuitenkin myös varsin erikoinen ratkaisu lakiviittausten oikeudellisista vaikutuksista kuluttajasopimuksissa. Artiklan 5 mukaan lakiviittaus ei saa johtaa siihen, että kuluttaja menettäisi asuinvaltionsa lain pakottavien säännösten hänelle antaman suojan, mikäli jokin kolmesta edellä mainitusta edellytyksestä täyttyy. Lakiviittaus ei siten ole kuluttajasopimuksissa mitätön, vaan se päinvastoin lisää käytännössä kuluttajan valinnan mahdollisuuksia. Kuluttaja voi valita haluaako hän, että hänen asiaansa ratkaistaessa sovelletaan elinkeinonharjoittajan asuinvaltion lain säännöksiä tai oman asuinvaltionsa lain pakottavia säännöksiä. Kuluttajan ei kuitenkaan tarvitse missään vaiheessa päättää, sovelletaanko tapaukseen joko pelkästään kuluttajan asuinvaltion pakottavia säännöksiä vaiko sopimuksessa viitattua lakia, vaan hän voi säännös säännökseltä valita, minkä kysymysten osalta hän haluaa sovellettavaksi asuinvaltionsa pakottavia säännöksiä ja minkä kysymysten osalta puolestaan viitatun lain säännöksiä. Kuluttaja ei siten joudu missään vaiheessa arvioimaan, kumpi järjestelmä on kokonaisuutena arvioiden hänen kannaltaan parempi, vaan hän voi poimimalla yksittäisiä säännöksiä molempien valtioiden laeista rakentaa kokonaisuuden, josta muodostuu hänen kannaltaan edullisin. Saman tapauksen ratkaisemiseen voidaan siten joutua soveltamaan samanaikaisesti kahden eri valtion lakia. Artikla voi siten johtaa lakiviittauksia käytettäes-

sä varsin monimutkaisiin tilanteisiin, joissa myös virhetulkintojen vaara on selvästi suurempi kuin ratkaistaessa asia pelkästään toisen valtion lain perusteella.[184]

Yleissopimuksen lisäksi merkitystä kuluttajariidan ratkaisemiseen sovellettavaa lakia valittaessa voi olla myös niin sanotuilla kansainvälisesti pakottavilla säännöksillä. Suurin osa tietyn valtion kansallisesti pakottavasta kuluttajaoikeudellisesta sääntelystä tulee sovellettavaksi vain mikäli lainvalintasäännösten perusteella myös saman valtion laki tulisi muutoinkin sovellettavaksi. Tietyt säännökset voivat kuitenkin olla luonteeltaan niin pakottavia, että ne tulevat sovellettavaksi silloinkin kun lainvalintasäännösten mukaan sovellettavaksi tulisi itse asiassa kokonaan jonkin toisen valtion laki. Niiden käyttö ei ole vastoin yleissopimusta, joka nimenomaan sallii niiden käytön (art.7).[185] Kauppa- ja varallisuusoikeuden alalla kansainvälisesti pakottavien säännösten käytännön merkitys jäänee kuitenkin melko vähäiseksi silloin kun sovellettavaksi tulisi muutoin jonkin toisen jäsenvaltion oikeus. Kuitenkin ne saattavat tulla sovellettavaksi esimerkiksi sellaisessa riita-asiassa, jossa muutoin sovellettavaksi tulevan valtion oikeusjärjestys ei tunne lainkaan yleistä sopimusten sovittelusäännöstä.[186]

Tilanteet, joissa toimivaltainen tuomioistuin joutuu soveltamaan toisen valtion aineellisoikeudellista lainsäädäntöä itse tapauksen ratkaisemisessa, ovat varsin epätoivottavia. Siksi olisikin tärkeätä, että tuomioistuinten toimivaltaa ja lainvalintaa koskevat kansainväliset sopimukset voitaisiin yhdenmukaistaa ainakin kuluttajasopimuksia koskevilta osiltaan. Myös yleissopimuksessa nyt omaksuttu ratkaisu lakiviittausten oikeudellista vaikutuksista on monimutkaisuutensa vuoksi varsin epäonnistunut ja kaipaisi yksinkertaistamista. Yksi vaihtoehto olisi säännös, jonka mukaan lakiviittaukset olisivat aina mitättömiä suojaa saavien kuluttajasopimusten osalta. Tällöin sovellettavaksi tulisi aina lakiviittauksesta huolimatta kuluttajan asuinvaltion laki. Toinen vaihtoehto olisi puolestaan säilyttää kuluttajalla valinnanmahdollisuus, mutta pakottaa hänet valitsemaan jommankumman valtion laki kokonaisuutena ilman nykyistä mahdollisuutta "poimia rusinat kakusta".

Tämä vaihtoehto on sama kuin mikä meillä on omaksuttu kuluttajansuojalaissa ennen riidan syntymistä tehtyjen välityslausekkeiden ja oikeuspaikkalausekkeiden osalta. KSL 12:1d.1:n (1162/1997 ja 16/1994) mukaan ensinnäkin

---

[184] Ks. tästä myös *Bogdan 1992* s. 37s ja *Nielsen* s. 519. Vrt. kuitenkin *Pålsson 1998* s. 76–78. Hänen mukaansa 5 artiklaa on tulkittava sen sanamuodon vastaisesti siten, että kuluttajalla ei ole mahdollisuutta poimia yksittäisiä säännöksiä molemmista oikeusjärjestyksistä, vaan hän joutuu valitsemaan, kumman valtion lain mukaan hän haluaa asian ratkaistavan.

[185] Kansainvälisesti pakottavista säännöksistä ja niiden suhteesta yleissopimukseen ks. tarkemmin esim. *Kaye* s. 239–268 ja *Plender* s. 151–157.

[186] Ks. tästä esim. *HE 103/1998* s. 17.

ennen riidan syntymistä tehty välityslauseke ei sido kuluttajaa. Lisäksi säännöksen mukaan kuluttaja voi nostaa kanteen elinkeinonharjoittajaa vastaan myös asuinpaikkakuntansa yleisessä alioikeudessa. Säännös ei siten tee välitys- tai oikeuspaikkalauseketta suoraan mitättömäksi, vaan se jättää kuluttajalle valinnan mahdollisuuden. Hän voi joko riitauttaa lausekkeen sitovuuden tai hyväksyä asian ratkaisemisen välimiesmenettelyssä tai sen käsittelyn oikeuspaikkalausekkeen osoittamassa tuomioistuimessa.

Yleissopimuksen uudistaminen onkin parhaillaan vireillä. Komissio julkaisi tammikuussa 2003 vihreän kirjan yleissopimuksen uudistamisesta. Siinä se tiedustelee jäsenvaltioiden ja muiden intressitahojen mielipidettä sopimuksen kehittämistarpeista ja -keinoista. Kuluttajasopimuksia koskevan 5 artiklan osalta vihreässä kirjassa mainitaan yleissopimuksen ja tuomioasetuksen sekä -sopimusten väliset erot samoin kuin yleissopimuksen lakiviittauksen käytön oikeusvaikutuksia koskeva kysymys niiden seikkojen joukossa, joiden uudistamistarvetta tulee arvioida.[187] Ongelmia yleissopimuksen 5 artiklan uudistamisessa aiheuttaa myös se, että Brysselin tuomioasetus poikkeaa kuluttajasopimuksia koskevilta osiltaan jonkin verran molemmista tuomiosopimuksista. Luontevinta on kuitenkin se, että uudistustyössä pyritään varmistamaan yleissopimuksen kuluttajasopimuksia koskevien säännösten yhdenmukaisuus nimenomaan tuoreen tuomioasetuksen kanssa.

3.3.3. Lautakunnan kansainvälinen toimivalta ja sovellettava laki

Myös kuluttajavalituslautakunnan toimivallasta ratkaista kansainvälisiä kuluttajariitoja käytetään tässä tutkimuksessa nimitystä kansainvälinen toimivalta. Lautakunnan kansainvälisestä toimivallasta ei ole mitään säännöksiä. Myöskään tuomioasetus ja -sopimukset eivät voi koskea suoranaisesti kuluttajavalituslautakuntaa, eikä muitakaan pohjoismaisia lautakuntia, sillä ne sisältävät määräyksiä ainoastaan tuomioistuinten kansainvälisestä toimivallasta. Lautakuntia ei kuitenkaan voi rinnastaa tuomioistuimiin, sillä eräänä keskeisenä tuomioistuinten ominaispiirteenä voidaan pitää niiden ratkaisujen sitovuutta ja täytäntöönpanokelpoisuutta. Tuomioasetusta ja -sopimuksia ei siten voida soveltaa suoraan lautakuntiin jo pelkästään lautakuntien riita-asioissa antamien ratkaisujen suositusluonteen johdosta.[188]

Ainoastaan Norjan FTU:n osalta voitaisiin joutua periaatteessa pohtimaan, voisiko se ratkaisujensa sitovuuden ja täytäntöönpanokelpoisuuden vuoksi olla

---

[187] Ks. *KOM (2002) 654* s. 28–34.

[188] Ks. *Bogdan 1992* s. 83 ja *Gomard* s. 765 , jotka toteavat tämän seikan Tanskan FKN:n osalta. Tuomioistuinten käsitteestä tuomiosopimusten mukaan ks. myös *Koulu 1996* s. 64–67.

myös Luganon tuomiosopimuksessa tarkoitettu tuomioistuin. Norjan FTU:n ja Tanskan FKN:n osalta on kuitenkin KVL:sta poiketen olemassa säännöksiä näiden lautakuntien kansainvälisestä toimivallasta. Niiden mukaan nämä lautakunnat ovat toimivaltaisia käsittelemään sellaiset kuluttajariidat, joissa vaatimusten kohteena olevaa elinkeinonharjoittajaa vastaan voitaisiin myös nostaa kanne tanskalaisessa tai norjalaisessa tuomioistuimessa.[189] Nämä säännökset, joiden mukaan lautakuntien toimivalta määräytyy siten samoilla perusteilla kuin tuomioistuintenkin, merkitsevät myös sitä, että kysymykseen siitä, koskeeko Luganon tuomiosopimus myös Norjan FTU:ia, ei ole käytännössä tarvetta ottaa kantaa.

Kuluttajavalituslautakunnan kansainvälinen toimivalta määräytyy nykyisellään pelkästään lautakunnan oman ratkaisukäytännön perusteella. Periaatteessa lautakunnalla olisi valittavana ainakin kolme erilaista vaihtoehtoa, joiden mukaan sen toimivalta kansainvälisluonteisissa kuluttajariidoissa voisi määräytyä. Ensinnäkin lautakunta voisi noudattaa analogisesti tuomioasetusta ja -sopimuksia siitä huolimatta, että nämä eivät sitä muodollisesti sidokaan. Tämä johtaisi siten siihen, että KVL:n toimivalta määräytyisi samalla tavoin kuin Tanskan FKN:n ja Norjan FTU:n. Ainoa ero olisi se, että KVL:n toimivalta määräytyisi sen oman ratkaisukäytännön, eikä lainsäädännön perusteella.

Toiseksi lautakunnan toimivalta voisi määräytyä muiden kriteerien avulla. Näistä keskeisin olisi ilman muuta lautakunnan ratkaisujen suositusluonteen huomioon ottaminen toimivallan rajoista päätettäessä. Koska lautakunnan hyvityssuositusten noudattaminen edellyttää elinkeinonharjoittajan myötävaikutusta, lautakunnan ei ole pääsääntöisesti mielekästä käsitellä sellaisia kuluttajariitoja, joissa elinkeinonharjoittajalla ei ole minkäänlaista intressiä noudattaa suomalaisen lautakunnan tekemiä ratkaisuja. Käytännössä tämä tarkoittaa sellaisia elinkeinonharjoittajia, jotka eivät lainkaan harjoita elinkeinontoimintaa Suomessa, eivät edes suoraan yli rajojen tapahtuvan markkinoinnin avulla. Näille elinkeinonharjoittajille on yleensä varsin vähän merkitystä sillä, millainen kuva heistä muodostuu suomalaisten kuluttajien keskuudessa.

Lautakunnan toimivaltaan vaikuttava kriteeri voisi olla myös sovellettava laki. Kuten edellä todettiin, tuomioistuinten ja muiden riidanratkaisuelinten kansainvälistä toimivaltaa koskevat säännökset sekä sovellettavaa lakia koskevat lainvalintasäännökset tulee pitää toisistaan erillään. Vaikka nämä säännökset esimerkiksi kuluttajasopimusten osalta voivatkin johtaa siihen, että toimivaltainen tuomioistuin voi ratkaista riita-asian tuomioistuinvaltion aineellisoikeudellisten säännösten avulla, niin tuomioasetuksen ja -sopimusten sekä Roo-

[189] Ks. Lov om Forbrukerklagenævnet nr. 282/1988 6.1 § ja Lov om behandling av forbrukertvister nr.18/1978 8.1 §. Norjan laissa asia on tosin ilmaistu käänteisesti. Säännöksen mukaan FTU:n tulee jättää sellainen kuluttajariita tutkimatta, joka koskee elinkeinonharjoittajaa, jota ei voida haastaa vastaamaan asiassa norjalaiseen tuomioistuimeen.

man yleissopimuksen kuluttajasopimuksia koskevissa artikloissa olevien sisällöllisten erojen vuoksi riidanratkaisuelin joutuu toisinaan myös soveltamaan vieraan valtion oikeutta. Lautakunnan osalta voisi tällöin ajatella sitä, että tarkoituksenmukaisuussyyt puoltaisivat ratkaisua, jonka mukaan lautakunta ei pitäisi itseään toimivaltaisena sellaisissa tapauksissa, joissa sovellettavaksi tulisi vieraan valtion oikeus. Tällöin siis lainvalintaa koskevan kysymyksen ratkaisu vaikuttaisi myös toimivaltaa koskevan kysymyksen ratkaisemiseen, vaikka periaatteessa nämä kysymykset lautakunnankin osalta ratkaistaan erikseen.

Kolmanneksi lautakunta voisi käyttää näiden kahden edellä mainitun vaihtoehdon yhdistelmää kansainvälisestä toimivallastaan päättäessään. Käytännössä valinnalla eri vaihtoehtojen välillä ei ole nykyisellään kuitenkaan kovin paljoa merkitystä, sillä tuomioasetuksen ja -sopimusten noudattaminen johtavat hyvin pitkälle saman tyyppiseen lopputulokseen kuin lautakunnan ratkaisujen suositusluonteen huomioon ottavat tarkoituksenmukaisuussyyt. Molemmat rakentuvat sen varaan, että elinkeinonharjoittajan liiketoiminnalla on kytkentöjä myös Suomeen. Itse asiassa kysymys on käytännössä lähinnä vain siitä, miten toimivaltakysymystä koskevan ratkaisun perustelut muotoillaan.

Tämä kolmas vaihtoehto on omaksuttu Ruotsissa. Myöskään Ruotsin ARN:n kansainvälisestä toimivallasta ei ole säännöksiä, vaan ARN voi KVL:n tavoin itse päättää oman toimivaltansa laajuudesta. ARN:n nykyisen ratkaisukäytännön perustana on lautakunnan puheenjohtajiston syyskuussa 1991 laatima muistio. Muistiota on uudistettu tammikuussa 1996 ja huhtikuussa 1998 sen peruslinjausten säilyessä kuitenkin ennallaan. Muistion mukaan lähtökohtana on, että ARN voi ottaa ratkaistavakseen sellaiset riita-asiat, jotka voitaisiin ratkaista myös ruotsalaisessa yleisessä tuomioistuimessa. Muistiossa esitetään kuitenkin tämän lähtökohdan lisäksi suuntaviivoja, joita lautakunta voi ottaa huomioon päättäessään toimivallastaan yksittäisessä riita-asiassa. Suuntaviivojen mukaan ARN:n tulisi ratkaista ensinnäkin kuluttajariidat, joiden kohteena on ruotsalainen tai ulkomainen elinkeinonharjoittaja, jolla on toimipaikka myös Ruotsissa. Toiseksi ARN:n tulisi ratkaista riita-asiat, joissa kulutushyödykkeen hankintaa koskeva sopimus on tehty Ruotsissa sekä kuluttajariidat, joissa sopimuksen syntymistä edelsi hyödykkeen markkinointi Ruotsissa, eikä ole ilmeistä, että suosituksen antaminen on tarkoituksetonta. Kolmanneksi lautakunnan tulisi ratkaista riita-asiat, jotka koskevat samanaikaisesti ulkomaista ja ruotsalaista elinkeinonharjoittajaa. Nämä suuntaviivat näyttäisivät laajentavan lautakunnan toimivaltaa verrattuna siihen, millaiseksi se muodostuisi, mikäli se määräytyisi pelkästään analogisesti tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa koskevien säännösten perusteella. Muistion mukaan lautakunnan ei kuitenkaan tulisi ratkaista kuluttajariitoja, joissa jouduttaisiin soveltamaan jonkin toisen valtion lakia. Tämä periaate rajaa selvästi ARN:n kansainvälistä toimivaltaa. Muistiossa todetaan lisäksi, että mikäli asia soveltuisi paremmin toisen pohjoismaisen kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi, tulee valmistelijan ottaa yhteys

tähän lautakuntaan ja tiedustella sen halukkuutta käsitellä asia. Mikäli vastaus on kielteinen, tulee asian käsittelyä jatkaa ARN:ssä, mikäli valittaja asuu Ruotsissa, eikä lautakunnan toimivaltaa asiassa aseteta kyseenalaiseksi.[190]

Sovellettavan lain osalta tilanne on sekä kuluttajavalituslautakunnan että muiden pohjoismaisten kuluttajariitalautakuntien osalta toimivaltaa koskevaa kysymystä selvästi yksinkertaisempi. EY:n jäsenvaltioita sitova Rooman yleissopimus tulee sovellettavaksi Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa siitä riippumatta, käsitelläänkö kuluttajariitaa yleisessä tuomioistuimessa tai lautakunnassa. Suomessa liittyminen Rooman yleissopimukseen vuonna 1999 merkitsi vuonna 1988 säädetyn kansainvälisluonteisiin sopimuksiin sovellettavan lain (KvSopL)(466/1988) kumoamista.[191] Siten ainoastaan Norjan osalta sovellettavaa lakia koskevat lainvalintakysymykset voivat määräytyä edelleen puhtaasti sen oman kansallisen sääntelyn perusteella, sillä ETA-alueelle ei ole luotu yhtenäisiä lainvalintasääntöjä.

3.3.4. Lautakunnan ratkaisukäytäntö

Lautakunnan nykyinen kanta sen kansainväliseen toimivaltaan perustuu kahteen 1990-luvun loppupuolella tehtyyn täysistuntoratkaisuun. Vuonna 1996 ratkaistussa tapauksessa tanskalainen postimyyntiliike oli myynyt postimerkkejä suomalaiselle kuluttajalle. Ennen kauppaa yritys oli lähettänyt kuluttajalle suomenkielisen myyntiesitteen. Lautakunta totesi noudattavansa kansainvälisluonteisissa riita-asioissa soveltuvin osin vuonna 1993 Suomessa voimaan tulleesta Luganon tuomiosopimuksesta ilmeneviä periaatteita edellyttäen, että asia muutoin kuului lautakunnan toimivaltaan. Koska sopimusta oli edeltänyt erityinen tarjous tai ilmoittelu kuluttajan kotivaltiossa ja kun kuluttaja oli suorittanut kaikki sopimuksen tekemistä varten välttämättömät toimenpiteet samassa valtiossa, katsoi lautakunta olevansa toimivaltainen käsittelemään riita-asian. Tapauksessa otettiin kantaa myös sopimukseen sovellettavaan lakiin. Tuolloin voimassa olleen KvSopL:n 10 §:n mukaan kuluttajasopimukseen sovellettiin kuluttajan kotivaltion lakia, mikäli sopimus oli syntynyt elinkeinonharjoittajan tai tämän edustajan kuluttajan kotivaltiossa harjoittaman markkinoinnin seurauksena. Siten tapaukseen sovellettiin myös Suomen lakia.[192]

---

[190] Ks. PM angående avvisning enligt 15 § 3 i förordning med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden, *Grobgeld* s. 305–308 ja *Bogdan 1992* s. 86s.

[191] Ks. Rooman yleissopimuksen voimaanpanolaki (398/1999) ja -asetus (399/1999) sekä Laki (400/1999) ja Asetus (401/1999) kansainvälisluonteisiin sopimuksiin sovellettavasta laista annetun lain kumoamisesta.

[192] Ks. *drno 94/36/2379.*

Kahta vuotta myöhemmin ratkaistussa tapauksessa oli kysymys suomalaisten kuluttajien espanjalaista yritystä kohtaan esittämistä vaatimuksista. Kuluttajille oli tarjottu ilmainen viikon majoitus Kanarian saarilla edellyttäen, että he tänä aikana osallistuisivat elinkeinonharjoittajan järjestämään aikaosuusasuntoja koskevaan esittelyyn. Tässäkin tapauksessa lautakunta ratkaisi kansainvälistä toimivaltaansa koskevan kysymyksen soveltaen Luganon tuomiosopimuksesta ilmeneviä periaatteita. Koska matkaa ja esittelyä oli edeltänyt Suomessa tapahtunut kuluttajiin kohdistunut markkinointi, piti lautakunta itseään toimivaltaisena käsittelemään riita-asian. Sovellettavan lain valintaa koskevan kysymyksen lautakunta ratkaisi tässä tapauksessa kuitenkin KvSopL 5 §:n perusteella, sillä nimenomaan kuluttajasopimuksia koskenut KvSopL 10 § ei sen 3 momentin mukaan koskenut sellaisia kuluttajapalveluita, joissa palvelu suoritettiin kokonaisuudessaan muualla kuin kuluttajan kotivaltiossa. KvSopL 5 §:n mukaan sovellettavaksi tuli lakiviittauksen puuttuessa sen valtion laki, johon sopimuksella oli kaikkein läheisimmät liitynnät. Lautakunta katsoi sopimuksella olevan kaikkein läheisimmät liittymäkohdat Suomeen erityisesti kuluttajiin täällä kohdistuneen markkinoinnin seurauksena, minkä vuoksi se päätyi soveltamaan tässäkin tapauksessa Suomen lakia.[193]

Kansainvälisen toimivallan osalta lautakunta noudattaa siten ensimmäistä vaihtoehtoa eli tuomioistuinten toimivaltaa koskevien kansainvälisten sopimusten analogista soveltamista. Tapauksissa, joissa vastaajalla on kotipaikka jossain ETA-alueeseen kuuluvassa valtiossa, suomalaisten tuomioistuinten kansainvälinen toimivalta määräytyy nykyään Luganon tuomiosopimuksen lisäksi myös Brysselin tuomiosopimuksen ja -asetuksen perusteella. Siten lautakunnan kansainvälinen toimivalta määräytyy Brysselin tuomioasetuksesta ilmenevien periaatteiden mukaan silloin kun elinkeinonharjoittajalla on kotipaikka jossain muussa EY:n jäsenvaltiossa kuin Tanskassa. Tanskan osalta sovelletaan puolestaan Brysselin tuomiosopimuksesta ilmeneviä periaatteita sekä Islannin ja Norjan osalta edelleen Luganon tuomiosopimuksesta ilmeneviä periaatteita. Sovellettavan lain valintaa koskevissa kysymyksissä sovelletaan puolestaan nyttemmin kumotun KvSopL:n sijasta Rooman yleissopimusta sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista.

Lautakunta ei ole aina noudattanut nykyistä linjaa, vaan sen toimivalta on välillä määräytynyt sen perusteella, mihin valtioon riita-asialla on eniten liittymiä. Vuonna 1990 lautakunta ratkaisi neljä aikaosuusasuntojen kauppaa koskenutta tapausta. Niissä oli kaikissa kysymys joko Espanjassa tai Portugalissa tehdyistä aikaosuusasuntojen kauppaa koskeneista sopimuksista, joiden syntymistä edeltänyt markkinointi oli tapahtunut näissä maissa. Kuluttajan sopimuskumppanina oli kaikissa tapauksissa joko Portugalissa tai Britanniassa toimiva

[193] Ks. *drno 96/35/2321*.

yhtiö. Kaikissa sopimuksissa oli lisäksi oikeuspaikkalauseke, jonka mukaan sopimuksesta aiheutuvat riidat oli ratkaistava espanjalaisessa tai Britannialle kuuluvassa Isle of Man -saaren tuomioistuimessa. Lautakunta ei pitänyt itseään yhdessäkään tapauksessa toimivaltaisena edes arvioimaan, olivatko sopimuksiin liitetyt oikeuspaikkalausekkeet kohtuullisia. Lautakunta perusteli toimivallan puuttumista sillä, että riita-asioilla oli voittopuolisesti liittymiä muuhun valtioon kuin Suomeen.[194] Vaikka toimivalta määräytyikin näiden ratkaisujen perusteella eri tavalla kuin nykyään, ei tällä seikalla kuitenkaan ollut merkitystä niiden lopputuloksen kannalta. Lautakunta ei edelleenkään olisi toimivaltainen käsittelemään vastaavia riita-asioita jo pelkästään sillä perusteella, että sopimuksia edeltänyt markkinointi oli tapahtunut muualla kuin Suomessa.[195]

Aikaosuusasuntoja koskevissa kansainvälisluonteisissa riita-asioissa tuomioistuintenkin toimivallan määräytyminen on kuitenkin ongelmallista sen vuoksi, että tuomiosopimuksista ei käy selvästi ilmi, määräytyykö tuomioistuinten toimivalta aikaosuusasuntoja koskevissa riidoissa aina 16 artiklan 1a-kohdan mukaisesti. Tällöin yksinomainen toimivalta riita-asiassa olisi sen valtion tuomioistuimilla, missä kiinteistö sijaitsee.[196] Myöskään EY-tuomioistuin ei ole toistaiseksi ottanut kantaa asiaan. Tulkinnanvaraisuutta lisää se, että eri jäsenvaltioissa aikaosuusasuntojen omistamiseen liittyvät järjestelyt eroavat selvästi toisistaan. Brysselin tuomiosopimuksen uudistamista koskeneessa ehdotuksessaan vuonna 1997 komissio tosin esitti, että asetuksen kuluttajasopimuksia koskevia säännöksiä voitaisiin soveltaa tietyin edellytyksin myös aikaosuusasuntoja koskeviin sopimuksiin.[197] Ehdotus kuitenkin karsiutui valmistelun aikana ja kysymys jäi edelleen tulkinnanvaraiseksi myös uudessa tuomioasetuksessa.

Ennen näitä ratkaisuja lautakunnan toimivalta perustui kuitenkin, kuten nykyäänkin, tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa koskevien määräysten analogiseen soveltamiseen. Vuonna 1986 lautakunta ratkaisi samassa kokouksessa neljä tapausta, joissa se katsoi, että lautakunnan toimivalta kansainvälisluonteisissa riita-asioissa määräytyy analogisesti tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa koskevien säännösten perusteella. Lautakunta ei pitänyt itseään toimivaltaisena yhdessäkään näistä tapauksista. Kaikissa neljässä tapauksessa lautakunta otti kantaa myös sovellettavaan lakiin todeten, ettei niihin voitu

---

[194] Ks. *drno 88/37/4077, 89/37/476, 89/37/771* ja *89/37/3738*.

[195] Ks. *drno 99/81/767*, jossa myös oli kysymys Espanjassa solmitusta aikaosuusasunnon kaupasta ja jossa kuluttajalle ilmoitettiin lautakunnan puuttuvasta toimivallasta ilman, että asia olisi viety jaoston ratkaistavaksi.

[196] Tuomioistuinten kansainvälisestä toimivallasta aikaosuusasuntoja koskevissa riidoissa ks. myös *Tikkanen 1997* s. 896s.

[197] Ks. *KOM (97) 609* s. 32.

myöskään soveltaa Suomen lakia. Lainvalintaa koskevaa kysymystä ei kuitenkaan kytketty toimivaltaa koskevan kysymyksen ratkaisuun yhdessäkään tapauksessa.

Tuolloin suomalaisten tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa riita-asioissa säänteli pelkästään OK 10:1.1 (41/1921), joka tosin voi edelleenkin tulla sovellettavaksi silloin kun vastaajalla ei ole kotipaikkaa ETA-alueella tai Sveitsissä. Kyseisen säännöksen mukaan henkilö, jolla ei ole Suomessa vakinaista asuinpaikkaa, voidaan haastaa täällä tuomioistuimeen, mikäli hänet tavataan täällä tai hänellä on täällä omaisuutta. Säännös oli jo tuolloin vanhentunut. Sen soveltaminen voi johtaa ensinnäkin siihen, että suomalainen tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään sellaisen kansainvälisluonteisen riita-asian, jonka liittymät Suomeen ovat vähäisiä. Toisaalta se voi johtaa toimivallan puuttumiseen sellaisissa riita-asioissa, joilla on kaikkein läheisimmät liittymät Suomeen.[198]

Vaikka lautakunnan kansainvälinen toimivalta määräytyikin periaatteessa samalla tavoin kuin nykyään, niin tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa koskevien säännösten muuttuminen ETA-alueen osalta 1990-luvulla johti siihen, että nykyään monet vastaavan tyyppiset riita-asiat ratkaistaisiin eri tavalla. Lautakunta ei ensinnäkään pitänyt itseään toimivaltaisena ratkaisemaan sellaisia kuluttajariitoja, joissa pelkästään ulkomailta käsin toimiva elinkeinonharjoittaja oli markkinoinut hyödykkeitään myös Suomeen. Niinpä tapauksessa, jossa oli kysymys kuluttajan saksalaiselta postimyyntiyritykseltä tilaamista tavaroista, lautakunta perusteli puuttuvaa toimivaltaansa sillä, että elinkeinonharjoittajalla ei ollut liikepaikkaa, eikä tiettävästi myöskään omaisuutta Suomessa.[199] Nykyään vastaava tapaus ratkaistaisiin eri tavalla, koska kyseisellä yrityksellä on kotipaikka ETA-alueella. Mikäli kyseessä sen sijaan olisi vaikka yhdysvaltalainen yritys, jonka verkossa tapahtuva ja myös Suomeen kohdistuva markkinointi olisi johtanut riidan kohteena olleen sopimuksen syntymiseen, tapaus ratkaistaisiin edelleen samalla tavalla.

Myös tuotevastuuta koskenut riita ranskalaista auton sytytystulppien valmistajaa kohtaan ratkaistaisiin nykyään eri tavalla. Lautakunta perusteli aikoinaan toimivaltansa puuttumista sillä, ettei yhtiöllä ollut Suomessa liikepaikkaa tai omaisuutta.[200] Tuomioasetuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan sopimukseen perustumatonta vahingonkorvausta koskevassa asiassa kanne voidaan kuitenkin nostaa myös sen paikkakunnan tuomioistuimessa, missä vahinko sattui. Tuotevastuuriidat eroavat kuluttajasopimuksia koskevista riidoista myös siinä, että

---

[198] OK 10 luvun tuomioistuinten toimivaltaa koskevien säännöksien uudistaminen onkin ollut jo pitkään vireillä. Ks. esim. *Tikkanen 1996* s. 724–738 ja Oikeusministeriö. Riita-asioiden oikeuspaikkasäännösten muuttaminen. *Http://www.om.fi/11549.htm , 20.2.2003.*

[199] Ks. *drno 86/34/210.*

[200] Ks. *drno 86/33/1555.*

sovellettava laki määräytyy Rooman yleissopimuksen sijasta vuonna 1973 hyväksytyn Haagin tuotevastuuseen sovellettavaa lakia koskevan yleissopimuksen perusteella. Sopimus tuli Suomessa voimaan 1992. Sen 4 ja 5 artiklojen mukaan tuotevastuuriidoissa sovelletaan pääsääntöisesti vahinkoa kärsineen henkilön kotivaltion lakia. Kun kuluttaja oli ostanut sytytystulpan Suomessa, missä myös vahinko tapahtui, tulisi tapauksessa siten myös sovellettavaksi Suomen laki.[201]

Sen sijaan tapaus, joka koski yhdysvaltalaisesta autoliikkeestä ostetun auton viallisuutta, ratkaistaisiin edelleen samalla tavalla.[202] Vaikka lautakunnan toimivalta määräytyisi edelleen vastaavanlaisessa tapauksessa analogisesti OK 10:1.1:n perusteella, ei tällä seikalla sinänsä olisi merkitystä lopputuloksen kannalta. Lopputulos olisi sama, vaikka kyseessä olisi esimerkiksi saksalaiselta autoliikkeeltä ostettu auto, mikäli tuomioasetuksen 15.1 artiklassa mainitut edellytykset eivät täyty.

Myös tapaus, jossa oli kysymys suomalaisen kuluttajan Ruotsissa siellä toimivalta matkatoimistosta ostamasta valmismatkasta, ratkaistaisiin samalla tavalla edellyttäen jälleen, että tuomioasetuksen 15.1 artiklassa mainitut edellytykset eivät täyty.[203] Vaikka pohjoismaisilla konserneilla on myöskin matkatoimistoalalla Suomessa varsin suuri merkitys, ei tämä suoranaisesti laajenna lautakunnan toimivaltaa. Valmismatkojen markkinointi tapahtuu käytännössä eri pohjoismaissa toimivien konsernin tytäryhtiöiden toimesta. Kuten edellä todettiin, tuomioasetuksen 15.1 artiklan c-kohdan soveltamisen eräänä edellytyksenä on se, että elinkeinonharjoittaja harjoittaa liiketoimintaa samalla toimialalla myös kuluttajan kotivaltiossa. Tämä edellytys ei täyty pelkästään sillä perusteella, että kuluttajan kotivaltiossa toimii samaan konserniin kuuluva tytäryhtiö.

Lautakunta on kuitenkin eräässä tapauksessa katsonut itsensä toimivaltaiseksi ratkaisemaan riita-asian, jossa oli itse asiassa kysymys suomalaisten kuluttajien myös Suomessa toimivan konsernin espanjalaisen tytäryhtiön kanssa tekemästä sopimuksesta. Lautakunta perusteli kantaansa ensinnäkin sillä, että suomalainen tytäryhtiö oli kuluttajien vaatimusten johdosta antamassaan vastauksessa todennut kuluttajien olevan heidän asiakkaitaan kyseessä olevassa asiassa, vaikka se ei itse ollutkaan millään tavoin osallistunut sopimuksen tekemiseen tai täyttämiseen. Toiseksi yhtiö ei myöskään ollut esittänyt väitettä lauta-

---

[201] Ks. L tuotevastuuseen sovellettavaa lakia koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja yleissopimuksen soveltamisesta (934/1992) sekä A tuotevastuuseen sovellettavaa lakia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja yleissopimuksen soveltamisesta annetun lain voimaantulosta (935/1992). Sopimus on julkaistu sopimussarjan numerossa 91/1992. Artiklojen 4 ja 5 tulkinnasta ks. tarkemmin myös *HE 22/1992* s. 8s.

[202] Ks. *drno 85/34/1802.*

[203] Ks. *drno 86/35/1873.*

kunnan puuttuvasta toimivallasta, vaan oli nimenomaan pyytänyt lautakuntaa ratkaisemaan riita-asian.[204] Lautakunnan toimivaltaa koskevaa ratkaisua voidaan tässä yksittäistapauksessa pitää perusteltuna. Ratkaisu ei kuitenkaan vielä merkitse aiemmin jaksossa I.4.1.5. mainitun konsernivastuun periaatteen täysimittaista omaksumista, sillä keskeistä toimivaltaa koskevan kysymyksen ratkaisemiselle oli tässä tapauksessa nimenomaan se, että konsernin suomalainen tytäryhtiö toivoi lautakunnan ratkaisevan asian. Tapaus näyttäisi kuitenkin tarjoavan mahdollisuuden lautakunnalle ottaa ratkaistavaksi sellaisia ulkomailla toimivia elinkeinonharjoittajia koskevia kuluttajariitoja, joissa samaan konserniin kuuluva suomalainen tytäryhtiö on myös suostuvainen sille, että asia ratkaistaan KVL:ssa. Tämä puolestaan merkitsi konsernivastuun periaatteen toteutumista ainakin tietyssä määrin.

Lautakunta ratkaisi kuitenkin samassa kokouksessa myös viidennen tapauksen, joka perusteluiltaan poikkesi selvästi neljästä edellä mainitusta tapauksesta. Tapauksessa oli kysymys ruotsalaisen yrityksen Suomessa asuvalle kuluttajalle myymästä talopaketista, jonka tilauksen oli vastaanottanut yrityksen Suomessa toimiva edustaja, joka myös huolehti talopaketin pystytyksestä. Tässä tapauksessa lautakunta otti ensin kantaa sovellettavan lain valintaan. Sovellettavan lain valintaa säänteli irtaimen kauppaa koskevien kuluttajasopimusten osalta ennen KvSopL:n voimaantuloa laki kansainvälisluontoiseen irtainten esineiden kauppaan sovellettavasta laista (387/1964). Sen 4.2 §:n mukaan lakiviittauksen puuttuessa tuli sovellettavaksi sen maan laki, jossa ostajalla oli kotipaikka, mikäli myyjä tai hänen edustajansa oli ottanut tilauksen vastaan samassa maassa. Lautakunta katsoi siten KSL:n soveltuvan tapauksen ratkaisuun. Tämän jälkeen lautakunta ratkaisi toimivaltaansa koskevan kysymyksen OK 10:1.1:n sijasta silloisen KSL 7:1:n (38/1978) nojalla pitäen itseään toimivaltaisena ratkaisemaan myös ruotsalaista yritystä kohtaan esitetyt vaatimukset. KSL 7:1:n mukaan kuluttajalla oli oikeus nostaa KSL:iin perustuvassa riita-asiassa kanne myös kotipaikkakuntansa yleisessä alioikeudessa.[205]

Tapauksen perustelut herättävät ihmetystä jo pelkästään sen vuoksi, että ne eroavat selvästi samassa kokouksessa ratkaistun neljän muun kansainvälisen kuluttajariidan ratkaisemisessa käytetyistä perusteluista. Lautakunnan perusteluita tässä viidennessä tapauksessa voidaan lisäksi pitää selvästi virheellisinä. Tuomioistuimen tai lautakunnan toimivaltaa kansainvälisissä kuluttajariidoissa ei voida perustella KSL:n oikeuspaikkasäännöksellä, joka on nykyään KSL 12:1d.2 (1162/1997 ja 16/1994). Tuo säännös koskee toimivaltaisen tuomioistuimen valintaa sen jälkeen kun riita-asian on varsinaisten kansainvälistä toimivaltaa koskevien säännösten perusteella katsottu kuuluvan suomalaisen tuo-

[204] Ks. *drno 97/35/2091.*
[205] Ks. *drno 85/37/110.*

mioistuimen ratkaistavaksi.[206] Hämmennystä herättää myös se, että tämä tapaus oli viidestä samassa kokouksessa ratkaistuista kansainvälisistä kuluttajariidoista ainoa, jolla lautakunta itse katsoi olevan ennakkopäätösarvoa ja jonka se julkaisi FINLEX-tietokantaan kuuluneessa kuluttaja-asioiden FKUV-tietokannassa.

Talopakettia koskeneen riidan ratkaisemisessa käytetyt perustelut vaikuttavat selvästi tarkoitushakuisilta. Päätettyään ensin sitoa toimivaltansa jo selvästi vanhentuneen OK 10:1.1 analogiseen soveltamiseen, lautakunta onkin havainnut, että valittu linja johtaa ainakin yhdessä tapauksessa melko epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen. Tämän seurauksena lautakunta on päättänyt poiketa yhdessä tapauksessa valitsemastaan pääsäännöstä sen sijaan, että se olisi valinnut paremmin silloisen ajan tarpeita palvelevan linjan. Hyvän vaihtoehdon olisi tarjonnut periaate, jonka mukaan toimivalta olisi määräytynyt sen perusteella, mihin valtioon tapauksella on kaikkein läheisimmät liitynnät. Tällöin ratkaisevia seikkoja olisivat olleet se, missä hyödykkeen markkinointi on tapahtunut, missä sopimus on solmittu tai missä sen syntymiseen johtanut tarjous tai vastaus on vastaanotettu sekä missä valtiossa elinkeinonharjoittaja on täyttänyt suoritusvelvollisuutensa. Nykyään lautakunnan toimivallan kytkeminen tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa koskeviin säännöksiin ei aiheuta vastaavia ongelmia, sillä tuomioasetuksen ja -sopimusten artikloissa on otettu selvästi OK 10:1.1:ia paremmin huomioon, millaiset tosiasialliset liitynnät riita-asialla on kuhunkin valtioon.

3.3.5. Kuluttajan toimintavaihtoehdot

Edellä jaksossa I.4.1. tarkasteltiin EY:n sisämarkkinoilla vuonna 2001 toimintansa aloittanutta EEJ-verkostoa. Sen toiminta perustuu ajatukseen, jonka mukaan ulkomailla kotipaikan omaavaa elinkeinonharjoittajaa koskeva kuluttajariita ratkaistaan aina elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa toimivassa riidanratkaisuelimessä. Tämän valinnan taustalla lienee ainakin osaksi se, että monissa jäsenvaltioissa ADR-elimet eivät nykyään käsittele lainkaan ulkomaisia elinkeinonharjoittajia koskevia riita-asioita. Komission EEJ-verkoston luomista koskevissa valmisteluasiakirjoissa ei kuitenkaan oteta lainkaan kantaa siihen, miten verkoston olemassaolo vaikuttaa sellaisten jäsenvaltioissa toimivien ADR-elinten toimintaan, jotka perinteisesti ovat käsitelleet tietyin edellytyksin myös ulkomaisia elinkeinonharjoittajia koskevia kuluttajariitoja. Jaksossa I.4.1.4. tehtiin ehdotus kansallisten ADR-elinten keskinäistä toimivaltaa koske-

[206] Ks. tästä myös *Lappalainen 1995* s. 243. Hänen mukaansa erityislakien forumsäännökset koskevat pelkästään toimivallan jakoa valtion sisällä, eivätkä ne sääntele tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa.

van normiston luomisesta. Sen puuttuessa tilanne on toistaiseksi epäselvä.

Koska EEJ-verkosto luotiin nimenomaan parantamaan kuluttajien oikeuksien toteutumista kansainvälisissä kuluttajariidoissa, tuntuisi luontevalta omaksua tulkinta, jonka mukaan verkoston perustaminen lisää kuluttajien valinnanmahdollisuuksia aikaisempaan verrattuna. Siten sellaisissa kuluttajariidoissa, joissa myös jokin kuluttajan kotivaltiossa sijaitseva riidanratkaisuelin olisi toimivaltainen käsittelemään riita-asian, verkosto itse asiassa tarjoaa kuluttajalle mahdollisuuden valita kahden vaihtoehdon välillä. Kuluttaja voi joko saattaa asian vireille omassa kotimaassaan toimivassa ADR-elimessä tai sitten lähettää vaatimuksensa selvityskeskusten kautta elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa sijaitsevan ADR-elimen ratkaistavaksi. Periaatteessa kuluttaja saattoi laittaa asian vireille myös suoraan elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa sijaitsevassa ADR-elimessä jo ennen verkoston perustamista. Edellytyksenä on kuitenkin ollut tietämys elimen olemassaolosta ja asian vireillepanon edellytyksistä sekä tarvittava kielitaito. Käytännössä tällainen menettely on ollut hyvin poikkeuksellista, mistä syystä vasta selvityskeskusten perustaminen on tuonut mukanaan käytännössä tosiasiallisen valinnan mahdollisuuden.

Toinen varsin vahva argumentti valinnanmahdollisuuden puolesta on se, että monien jäsenvaltioiden ADR-elimien kattavuus on varsin puutteellinen. Siten elinkeinonharjoittajan kotivaltiosta voi puuttua kokonaan sellainen ADR-elin, joka olisi toimivaltainen käsittelemään ulkomaisen kuluttajan esittämiin vaatimuksiin perustuvan riita-asian. Mikäli kuluttajalla ei näissä tapauksissa olisi edelleen mahdollisuutta viedä halutessaan asia kotivaltiossaan sijaitsevan ADR-elimen käsiteltäväksi, johtaisi verkoston olemassaolo useissa tapauksissa siihen, että kuluttajalla ei olisi käytännössään mahdollisuutta saattaa riita-asiaa minkään ADR-elimen käsiteltäväksi. Verkoston perustaminen merkitsisi tällöin kuluttajien oikeuksien toteutumismahdollisuuksien heikkenemisestä aikaisempaan verrattuna.

Kolmanneksi valinnanmahdollisuutta voidaan perustella sillä, että rahoituspalveluita koskevia riitoja ratkaisevan FIN-verkoston osalta komissio on nimenomaan todennut, että kuluttajan kotivaltiossa sijaitseva rahoituspalveluita koskevia kuluttajariitoja ratkaiseva elin voi joko toimittaa asian edelleen elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa toimivalle ADR-elimelle tai ratkaista riita-asian itse. Jälkimmäisessä tapauksessa edellytyksenä on kuitenkin se, että vaatimusten kohteena oleva ulkomainen rahoituspalveluiden tarjoaja tämän hyväksyy tai että kuluttajan kotivaltiossa sijaitseva ADR-elin on sen omien kansainvälistä toimivaltaa koskevien säännösten mukaan toimivaltainen ratkaisemaan asian.[207]

---

[207] Ks. Tuomioistuinten ulkopuolinen kuluttajavalitusverkosto rahoituspalveluiden alalla – muistio yhteistyöstä rajat ylittävissä kuluttajariidoissa Euroopan talousalueella s. 3. *Http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/consumer/mou-fi.pdf*, 17.2.2003.

Muistiossa ei tosin oteta kantaa siihen, onko päätösvalta asiassa kuluttajalla tai tämän kotivaltiossa sijaitsevalla ADR-elimellä. Kuitenkin se tukee mielestäni selvästi näkemystä, jonka mukaan verkostojen luomisen tarkoituksena on lisätä valinnanmahdollisuuksia.

Suomessa asuva kuluttaja voi siten oman harkintansa mukaan saattaa ulkomaista elinkeinonharjoittajaa koskevan riita-asian vireille joko kuluttajavalituslautakunnassa tai toimittaa sen elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa sijaitsevan ADR-elimen ratkaistavaksi. Harkinnassa painavat luonnollisesti toisaalta asian käsittelyn vaivattomuus, käsittelyn kesto ja kustannukset sekä toisaalta toistensa vaihtoehtoina olevien riidanratkaisuelinten ratkaisujen oikeudellisen luonteen vertailu. Käsittelystä aiheutuvien kustannusten minimointi kallistaa vaakakuppia yleensä KVL:n valinnan suuntaan, sillä valitessaan lautakunnan hän välttyy selvityskeskusten ja ulkomaisten ADR-elinten perimistä käsittelymaksuista.

Ratkaisujen oikeudellisen luonteen vertailu kallistaa kuitenkin vaakakuppia usein ulkomaisen ADR-elimen valinnan suuntaan. Näin ensinnäkin silloin kun ulkomaisen ADR-elimen ratkaisu on luonteeltaan lautakunnan ratkaisusuositusta sitovampi. Kuitenkin sama vaikutus lienee myös sillä, mikäli ulkomaisen elimen ratkaisut ovat KVL:n tavoin luonteeltaan pelkästään suosituksia, sillä ulkomainen elinkeinonharjoittaja noudattanee kuitenkin todennäköisemmin omassa kotivaltiossaan kuin kuluttajan kotivaltiossa toimivan ADR-elimen tekemiä ratkaisuja. Esteenä ulkomaisen elimen valinnalle ei ole asian vireilletulo lautakunnassa, sillä kuluttaja voi aina halutessaan luopua asian jatkokäsittelystä. Kansainvälisissä kuluttajariidoissa KVL:lla voidaan katsoa olevan myös velvollisuus informoida kuluttajaa tämän valinnanmahdollisuudesta sekä molempien vaihtoehtojen eduista ja haitoista sekä silloin kun kuluttajariita on jo vireillä lautakunnassa että myös silloin kun vireillepanoa vasta harkitseva kuluttaja tiedustelee eri vaihtoehtoja. Vaikka KVLA 4 §:stä poistettiinkin lautakunnalla aiemmin ollut velvollisuus antaa kuluttajille neuvontaa kuluttajariitoihin liittyvissä aineellisoikeudellisissa kysymyksissä, on lautakunnalla katsottava edelleen olevan velvollisuus antaa neuvontaa puhtaasti menettelyllisissä kysymyksissä. Tätä voidaan perustella yleisellä hallinto-oikeudellisella palveluperiaatteella, joka ilmenee muun muassa HMenL 4 §:ssä viranomaisille asetetusta neuvontavelvollisuudesta.[208]

Kuluttajan valitessa asian ratkaisemisen ulkomaisessa riidanratkaisuelimessä, hänellä on käytännössä valittavanaan neljä erilaista tapaa toimittaa vaatimuskirjelmänsä perille. Hän voi ensinnäkin toimittaa rahoituspalveluita koskevan vaatimuskirjelmänsä kuluttajavalituslautakuntaan, joka kuuluu osana näitä

[208] Hallinnon palveluperiaatteesta ja HMenL 4 § neuvontavelvollisuudesta ks. tarkemmin *Mäenpää 1991* s. 228s ja *Kulla* s. 76–80.

riitoja käsittelevään FIN-verkostoon. FIN-verkoston toimintahan eroaa EEJ-verkostosta siinä, että verkostoon kuuluvat ADR-elimet toimittavat kuluttajan vaatimuskirjelmän suoraan elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa sijaitsevaan toimivaltaiseen elimeen ilman selvityskeskusten apua.[209] Selvityskeskusten sivuuttaminen on mahdollista sen vuoksi, että rahoituspalvelut ovat ainoa toimiala, jonka osalta kussakin jäsenvaltioissa toimii vähintään yksi ADR-elin. Silloinkin kun elimiä on kaksi, ratkaisee toinen niistä pankkipalveluita ja toinen puolestaan vakuutuspalveluita koskevia riita-asioita. Kansallisten järjestelmien keskittyneisyys tekee FIN-verkostosta paljon EEJ-verkostoa selkeämmän. Jälkimmäiseenhän kuuluu varsin paljon toimialakohtaisia riidanratkaisuelimiä, joiden osalta niiden alueellinen toimivalta on rajattu koskemaan vain osaa jäsenvaltion alueesta.

Kuitenkin myös muita kulutushyödykkeitä koskevien kuluttajariitojen osalta voidaan hallinnon palveluperiaatteen perusteella katsoa, että lautakunnan tulee toimittaa kuluttajan vaatimuskirjelmä oma-aloitteisesti kuluttajavirastossa toimivaan selvityskeskukseen, mikäli kuluttaja on erehdyksessä toimittanut sen selvityskeskuksen sijasta KVL:aan.[210] Tämä tietysti edellyttää, että kuluttajan tarkoituksena on nimenomaan saattaa asia vireille verkostoon kuuluvassa ulkomaisessa elimessä. Kuten edellä tarkasteltujen, lautakunnan aiemmin ratkaisemien tapausten perusteella on helppo päätellä, kuluttajilla voi olla usein varsin virheellinen käsitys lautakunnan kansainvälisen toimivallan laajuudesta. Heidän tarkoituksensa voi sitten olla saattaa riita-asia pelkästään KVL:n käsiteltäväksi. Mikäli kuluttajan tarkoitus ei selvästi ilmene lautakunnalle tulleesta vaatimuskirjelmästä, tulee häneltä ensin varmistaa, haluaako hän todella asian käsittelyn siirrettäväksi selvityskeskuksen kautta ulkomaisen ADR-elimen ratkaistavaksi. Varmistus on tarpeen erityisesti sen vuoksi, että selvityskeskuksen palveluiden käytöstä ja asian käsittelystä ulkomaisessa ADR-elimessä saattaa aiheutua kuluttajalle kustannuksia, joihin tämä ei ole varautunut. Tässä siis aktualisoituu myös edellä mainittu lautakunnan neuvontavelvollisuus koskien verkostojen palveluiden käytön etuja ja haittoja.

Toiseksi kuluttaja voi toimittaa vaatimuskirjelmänsä suoraan kuluttajavirastossa toimivaan selvityskeskukseen, joka tarvittaessa kääntää sen toiselle kielelle ja toimittaa eteenpäin. Kolmas vaihtoehto on toimittaa vaatimuskirjelmä elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa sijaitsevaan selvityskeskukseen, joka puolestaan toimittaa sen toimivaltaiseen ADR-elimeen. Neljäs vaihtoehto on toi-

---

[209] Ks. Tuomioistuinten ulkopuolinen kuluttajavalitusverkosto rahoituspalveluiden alalla – muistio yhteistyöstä rajat ylittävissä kuluttajariidoissa Euroopan talousalueella s. 1–3. *Http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/consumer/mou-fi.pdf*, 17.2.2003.

[210] HMenL 8 §:n mukaan viranomaisen on toimitettava viran puolesta sille erehdyksessä saapunut asiakirja toimivaltaiselle viranomaiselle. Myös asian siirtovelvollisuutta voidaan pitää yhtenä hallinnon palveluperiaatteen ilmenemismuotona. Ks. tästä myös *Mäenpää 2000* s. 238.

mittaa vaatimuskirjelmä suoraan toisessa jäsenvaltiossa toimivaan ADR-elimeen. Tämä voi tapahtua joko siten, että kuluttajan kotivaltion selvityskeskus ohjaa siihen yhteyttä ottaneen kuluttajan kääntymään suoraan ulkomaisen ADR-elimen puoleen. Kuluttaja voi myös ottaa selvityskeskukseen yhteyttä nimenomaan saadakseen siltä tietoja toisessa jäsenvaltiossa toimivista ADR-elimistä. Todettakoon kuitenkin, että mikäli selvityskeskukset pääsääntöisesti ryhtyvät mieltämään roolinsa lähinnä osoitetoimistoiksi ja jättävät muut toimenpiteet kuluttajan tehtäväksi, tulee verkoston toiminta todennäköisesti epäonnistumaan. Useimmilta kuluttajilta puuttuvat edellytykset hoitaa menestyksellisesti ulkomaisessa ADR-elimessä vireillä olevaa riita-asiaa. Sen sijaan osa kuluttajista saattaa hyvinkin kustannuksia säästääkseen ja asian käsittelyä nopeuttaakseen olla kiinnostuneita hoitamaan asiaansa itse, kunhan saavat ensin tarvittavat perustiedot.

Osa kuluttajista lienee myös periaatteessa kykeneviä ottamaan suoraan yhteyttä ulkomaisiin ADR-elimiin ilman selvityskeskuksista saatavaa opastusta. Vaatimuskirjelmän toimittaminen suoraan ulkomaiseen selvityskeskukseen tai ADR-elimeen edellyttää kuitenkin, että kuluttajalla on verraten vaivattomasti mahdollisuus hankkia tietoja asian vireillepanosta ulkomaisessa elimessä, muun muassa vireillepanon edellytyksistä sekä asian käsittelystä aiheutuvista kustannuksista. Verkostoon kuuluvien selvityskeskuksia ja eri jäsenvaltioissa toimivia ADR-elimiä koskevat tiedothan löytyvät komission kuluttaja-asioista vastaavan pääosaston verkkosivuilla pidettävästä sähköisestä tietokannasta. Nykyään tietokanta kuitenkin löytyy ainoastaan, mikäli kuluttaja tietää mistä sitä etsiä. Ensinnäkin kuluttaja-asioista vastaavan pääosaston kotisivujen löytäminen on EY-oikeuteen perehtymättömälle kuluttajalle käytännössä varsin hankalaa. Lisäksi ainakaan vielä helmikuussa 2003 pääosastonkaan pääsivulta ei ollut suoraa linkkiä ADR-tietokantaan, vaan kuluttajan täytyi osata valita useammasta tämän jälkeen eteen tulevasta vaihtoehdosta aina oikea valikko ennen tietokannan löytymistä.

Todennäköisempää kuitenkin on, että kuluttaja ryhtyy etsimään tietoa ulkomaisista ADR-elimistä omassa kotivaltiossaan toimivien kuluttajaviranomaisten, -järjestöjen ja kuluttajariitoja käsittelevien elinten internet-kotisivuilta. Suoran vireillepanon mahdollisuus on käytännössä pitkälti riippuvainen siitä, kuinka yksityiskohtaista tietoa ja millä kielillä kuluttajalla on tällä tavoin mahdollista verkosta löytää. Eri kotisivuilta löytyviä tietoja voidaan tarkastella kahdesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin tietoja voidaan arvioida sellaisen samassa valtiossa asuvan kuluttajan näkökulmasta, joka haluaa tietoja ulkomaisista ADR-elimistä kuten vireillepanon edellytyksistä, käsittelymaksuista sekä mahdollisista vireillepanoa helpottavista kaavakkeista. Tällöin keskeistä on tietojen yksityiskohtaisuuden lisäksi myös se, millä kielellä tiedot ovat saatavilla. Toiseksi kotisivuilta löytyviä tietoja voidaan arvioida sellaisen muussa jäsenvaltiossa asuvan kuluttajan näkökulmasta, joka on onnistunut löytämään

ADR-elimen kotisivut. Myös tämän vaihtoehdon osalta keskeistä on tietojen yksityiskohtaisuuden lisäksi se, millä kielellä kotisivuilta löytyy informaatiota.

Kun tarkastelee kuluttajavalituslautakunnan ja selvityskeskuksena meillä toimivan kuluttajaviraston kotisivuja näiden kahden arviointikriteerin valossa, voidaan todeta, että molemmissa kotisivuissa on vielä paljon kehittämisen varaa. Ensinnäkään niistä ei löytynyt ainakaan vielä helmikuussa 2003 tarkkoja tietoja muissa jäsenvaltioissa toimivista ADR-elimistä. Kuluttajaviraston kotisivuilta löytyivät kylläkin kaikissa muissa jäsenvaltioissa toimivien selvityskeskusten yhteystiedot. Sen sijaan eri jäsenvaltioissa käytössä olevista ADR-järjestelmistä annetaan ainoastaan melko pinnallinen yleiskuva. Myös ADR-elinten tarkat yhteystiedot puuttuvat kokonaan.[211] Pelkästään selvityskeskuksia koskevien yhteystietojen perusteella kuluttaja ei kuitenkaan pysty arvioimaan kuuluuko riita-asia jonkin elinkeinonharjoittajan kotivaltiossa toimivan ADR-elimen ratkaistavaksi sekä minkälaisia kustannuksia asian vireillepanosta hänelle aiheutuu. Yksinkertaisinta olisi lisätä ulkomaisia ADR-elimiä esittelevään kohtaan myös suora linkki komission ylläpitämän ADR-tietokannan verkkosivuille.

Kuluttajavalituslautakunnan kotisivuilta ei puolestaan löytynyt vastaavana ajankohtana mitään tietoja kansainvälisten kuluttajariitojen ratkaisemisesta lukuun ottamatta lisätietoja -kohtaa, josta löytyi linkki Helsingin ympäristökeskuksen yhteydessä toimivaan EU-kuluttajaneuvontaan. Lautakunnan kotisivuilta ei edes ilmene sitä, että kansainvälisissä kuluttajariidoissa selvityskeskuksena toimii meillä kuluttajavirasto.[212] Kansainvälisiä kuluttajariitoja ja niiden ratkaisemista koskevien perustietojen lisäämisen lisäksi myös lautakunnan kotisivuille tulisi lisätä suora linkki komission ylläpitämän ADR-tietokannan verkkosivuille. Kuluttajaviraston englanninkielisiin kotisivuihin tutustuvan ulkomaisen kuluttajan näkökulmasta ongelmallista on puolestaan se, että niistä ilmenee ainoastaan EU-kuluttajaneuvonnan ja selvityskeskuksen yhteystiedot. Kuluttaja joutuu siten ottamaan yhteyttä jompaankumpaan näistä elimistä saadakseen tiedon KVL:n verkko-osoitteesta. Siitä olisi hyötyä, sillä lautakunnan englanninkieliset kotisivut sisältävät jonkin verran tietoa asian vireillepanoon ja käsittelyyn liittyvistä kysymyksistä.

Ruotsalaiset ja tanskalaiset kuluttajat ovat ainakin tällä hetkellä suomalaisia kuluttajia paremmassa asemassa. Heti Ruotsin kuluttajaviraston internet-pääsivuilta on suora linkki Ruotsin selvityskeskuksen Konsument Europan kotisivuille. Myös ARN:n kotisivuilta on linkki selvityskeskuksen kotisivuille. Sieltä puolestaan on suora linkki komission ylläpitämään EEJ-verkostoon kuuluvia ADR-elimiä koskevaan tietokantaan, josta käy ilmi yksityiskohtaiset tiedot

---

[211] Ks. *http://www.kuluttajavirasto.fi*, 17.2.2003.
[212] Ks. *http://www.kuluttajavalituslautakunta.fi*, 17.2.2003.

kaikista verkostoon kuuluvista elimistä. FIN-verkoston osalta selvityskeskuksen kotisivuilta löytyy linkki verkkosivulle, jolla olevan hakupalvelun avulla kuluttaja löytää ulkomaisten rahoituspalveluja koskevia riitoja käsittelevien elinten yhteystiedot.[213] Tanskassa FKN toimii sikäläisen kuluttajaviraston yhteydessä ja sillä on selvityskeskuksena toimivan kuluttajaviraston kanssa yhteiset kotisivut. FKN:iä koskevilta sivuilta löytyy myös suora linkki komission EEJ-verkostoa koskevaan tietokantaan.[214]

Sen sijaan ulkomaisen kuluttajan näkökulmasta myös ruotsalaisten kuluttajaelinten kotisivuissa on paljon kehittämisen varaa. Ruotsin kuluttajaviraston englanninkielisillä kotisivuilla on tosin myös heti avaussivulla linkki Konsument Europan kotisivuille. Tämä kohta avaussivusta on kuitenkin jostain syystä jätetty ruotsinkieliseksi, joten ulkomainen kuluttaja ei välttämättä ymmärrä klikata juuri tätä kohtaa. Konsument Europan kotisivujen linkkilistalta tosin löytyy myös linkki ARN:n kotisivuille, mutta ei niin selvästi, että kuluttaja tajuaisi nimenomaan kyseisen elimen olevan listalla olevista monista elimistä juuri se, joka Ruotsissa ratkaisee yksittäisiä kuluttajariitoja. ARN:llä on myös englanninkieliset kotisivut, mutta niiden löytäminen ilman selvityskeskuksen apua on käytännössä varsin hankalaa.[215]Tanskan osalta tilanne on selvästi parempi. Kuluttajaviraston englanninkielisiltä kotisivuilta löytyy selvästi myös FKN:ia koskevaa tietoa englanninkielellä.[216]

Kuluttajariidan vireillepanoa suoraan muissa jäsenvaltioissa toimivissa ADR-elimissä ilman selvityskeskusten apua vaikeuttaa niitä koskevien tietojen saannin lisäksi myös kielitaidon puute. Kuluttajalle, joka harkitsee kuluttajariidan hoitamista itse ilman selvityskeskusten käännösapua, ei ole kovinkaan paljon hyötyä yksityiskohtaisista ADR-elimen toimintaa koskevista englanninkielisistä tiedoista, mikäli kansainvälisenkin kuluttajariidan käsittely kyseisessä elimessä on mahdollista ainoastaan niiden kotivaltion virallisilla kielillä. EEJ-verkostoon kuuluu kuitenkin jo nykyisellään ainakin jonkin verran sellaisia ADR-elimiä, jotka hyväksyvät myös eräillä muilla kielillä, kuten englanniksi tehtyjä vaatimuskirjelmiä. Ongelmallista tämän kysymyksen osalta on kuitenkin se, että ainakaan toistaiseksi komission EEJ-tietokantaan merkittyjen ADR-elinten osalta ei pääsääntöisesti käy ilmi, hyväksyvätkö ne myös muilla kuin sijaintivaltionsa virallisilla kielillä tehtyjä vaatimuskirjelmiä. Kuluttaja joutuu siten lähtökohtaisesti varautumaan siihen, että esimerkiksi saksalainen ADR-elin hyväksyy ainoastaan saksankielisen vaatimuskirjelmän. Myös tieto siitä,

---

[213] Ks. *http://www.konsumentverket.se*, *http://www.arn.se*, *http://www.konsumenteuropa.se*, 17.2.2003.
[214] Ks. *http://www.fs.dk/klager/klaghvad.htm*, 17.2.2003.
[215] Ks. *http://www.konsumentverket.se/mallar/en*, *http://www.konsumenteuropa.se* ja *http://www.arn.se/english.htm*, 17.2.2003.
[216] Ks. *http://www.fs.dk/uk/fknuk.htm*, 17.2.2003.

millä kielillä ADR-elin ratkaisunsa tekee on kuluttajan näkökulmasta tärkeä. Mikäli esimerkiksi kreikkalainen ADR-elin sinänsä hyväksyy myös englanninkielellä tehdyt vaatimuskirjelmät, mutta toimittaa asianosaisille omat ratkaisunsa pelkästään kreikaksi, joutuu kuluttaja turvautumaan selvityskeskuksen apuun ja maksamaan mahdollisesti kääntämisestä aiheutuvat kulut.

Sen sijaan FIN-verkostoon kuuluvien elinten osalta kuluttajariitojen käsittelykielet käyvät selvästi ilmi sitä koskevasta tietokannasta. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että kaikilta rahoituspalveluita koskevia kuluttajariitoja ratkaisevilta elimiltä tiedusteltiin ennen niiden merkitsemistä tietokantaan myös sitä, millä kielellä vireillepantuja riita-asioita ne käsittelevät sekä millä kielillä ADR-elimen ratkaisu on mahdollista saada. Tietokannasta ilmenee, että varsin monet ADR-elimet hyväksyvät myös muilla kuin niiden sijaintivaltion virallisilla kielillä tehdyt vaatimuskirjelmät. Yleisimpiä kieliä sijaintivaltion virallisen kielen lisäksi ovat varsin odotetusti englanti, saksa ja ranska. Ratkaisukielien osalta valikoima on kuitenkin yleensä selvästi suppeampi ja monien ADR-elinten osalta ratkaisukielenä on ainoastaan sen sijaintivaltion virallinen kieli. Kaiken kaikkiaan eri jäsenvaltioissa toimivien FIN-verkostoon kuuluvien elinten joustavuudessa on sallittujen kielten osalta varsin suuria eroja. Esimerkiksi Britanniassa toimiva pankkialan kuluttaja-asiamies hyväksyy kaikilla yhteisön virallisilla kielillä tehdyt vaatimuskirjelmät. Täysin päinvastaisen esimerkin tarjoaa puolestaan Hollannissa toimiva pankkipalveluita koskevia kuluttajariitoja ratkaiseva lautakunta, joka hyväksyy ainoastaan hollanniksi tehdyt vaatimuskirjelmät.[217]

On todennäköistä, että FIN-verkostoon kuuluvat elimet ovat keskimäärin joustavampia käsittelykielten osalta kuin EEJ-verkostoon kuuluvat elimet. Tämä johtuu jo siitä, että rahoituspalveluita koskevia riitoja ratkaisevat kansalliset ADR-järjestelmät ovat muutoinkin jäsenvaltioissa selvästi muita kuluttajariitoja ratkovia järjestelmiä kehittyneempiä. Tämä näkyy myös rahoituspalveluita koskevia riitoja ratkaisevien järjestelmien selvästi muita järjestelmiä paremmasta kattavuudesta. Joustavuus on kuitenkin myös edellytys sille, että selvityskeskukset voidaan sivuuttaa FIN-verkoston käytännön toiminnassa. Selvityskeskusten tehtävänähän on EEJ-verkoston osalta nimenomaan tarjota tarvittaessa käännösapua sekä riitaa koskevien asiakirjojen että ADR-elimien tekemien ratkaisujen osalta. Tältä osin havainto, jonka mukaan esimerkiksi suomalaisen kuluttajan hollantilaiselle pankkipalveluita koskevia riitoja ratkaisevalle lautakunnalle osoittama vaatimuskirjelmä on tehtävä aina hollanniksi, ei anna kovin hyvää kuvaa FIN-verkoston käytännön toimivuudesta. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että käännösvastuu sälytetään joko kuluttajalle tai kuluttajava-

[217] Ks. *http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/consumer/uk.htm* ja */nl.htm*, 17.2.2003.

lituslautakunnalle ja johtaa helposti siihen, että kuluttajalla ei ole käytännössä mahdollisuuksia saada riita-asiaansa ulkomaisen elimen ratkaistavaksi.

Käsittelykieleen liittyy kuitenkin myös läheisesti kysymys siitä, millä kielillä ADR-elimen käyttämiä, asian vireillepanossa käytettäviä lomakkeita on kuluttajien saatavilla. Osa verkostoon kuuluvista ADR-elimistä nimittäin edellyttää, että kuluttaja esittää vaatimuksensa ja niitä koskevat perustelut aina kyseisen elimen kuluttajariitojen vireillepanoa varten laatimia lomakkeita käyttäen. Todettakoon tässä yhteydessä, että komission suorittaman eurooppalaisen kuluttajavalituslomakkeen arviointiselvityksen yhteydessä ilmeni, että monet ADR-elimet eivät hyväksy pelkästään tällä lomakkeella esitettyjä vaatimuksia, vaan kuluttajan tulee joka tapauksessa täyttää ADR-elimen oma lomake saadakseen asiansa vireille.[218]

Toiset ADR-elimet – kuten Suomen KVL – puolestaan pitävät lomakkeiden käyttämistä suositeltavana, mutta ei pakollisena. Lomakkeiden käyttäminen on kuitenkin yleensä myös kuluttajan edun mukaista, sillä se vähentää riskiä, että kuluttaja asiaa vireille pannessaan unohtaa tuoda esille joitain asian käsittelyn kannalta keskeisiä tietoja. Kuluttaja myös näkee lomakkeesta, mitkä seikat ovat keskeisiä asian käsittelyn kannalta. Mahdollisuus lomakkeen käyttöön laskenee käytännössä lautakunnan käyttökynnystä verrattuna tilanteeseen, jossa ainoa mahdollisuus saattaa asia vireille olisi kuluttajan itsensä tekemä vapaamuotoinen kirjallinen vaatimuskirjelmä.

Mikäli ADR-elin hyväksyy myös esimerkiksi englannin kielellä tehdyt vaatimuskirjelmät, olisi ulkomaisen kuluttajan kannalta merkitystä sillä, että hänellä olisi kohtuullisen vaivattomasti mahdollisuus saada käyttöönsä ADR-elimen riita-asioiden vireillepanoa varten laatimia lomakkeita englannin kielellä. Varsin kätevä tapa olisi mahdollisuus tulostaa ja jopa täyttää ADR-elimen kotisivuilla oleva englanninkielinen lomake. Tällöin vältyttäisiin muun muassa siltä ajalta, joka kuluu kun kuluttajan kotivaltiossa sijaitseva selvityskeskus tilaa samaisen lomakkeen postin välityksellä toisesta jäsenvaltiosta.

Sekä Suomen, Ruotsin että Tanskan kuluttajariitalautakuntien kotisivuilta löytyy asioiden vireillepanoa helpottavia lomakkeita. Suomen KVL:n kotisivuilta löytyy yhdeksän eri hyödykeryhmiä koskevia riitoja varten laadittua suomenkielistä ja kaksi ruotsinkielistä lomaketta, muttei yhtään englanninkielistä.[219] Ruotsin ARN:n kotisivuilta löytyy seitsemän eri tyyppistä lomaketta, jotka KVL:n tavoin voi myös täyttää ennen niiden tulostamista. Tanskan FKN:n kotisivuilta löytyy puolestaan kuusi erilaista lomaketta, jotka myöskin on mahdollista täyttää ennen niiden tulostamista. FKN:n kotisivut ovat kuitenkin hie-

---

[218] Ks. Euroopan komission kuluttajavalituslomakkeen käyttöä koskevan kokeiluhankkeen arviointi s. 12. *Http:/europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just13_fi.pdf*, 17.2.2003.

[219] Ks. *http://www.kuluttajavalituslautakunta.fi/lomakkeet.html* ja */se.blankett.html*, 24.2.2003.

man ARN:n sivuja kehittyneemmät, sillä ennen halutun lomakkeen ilmestymistä kuluttaja joutuu vastaamaan muutamaan riidan kohteena olevaa hyödykettä koskevaan kysymykseen. Niiden tehtävänä on karsia selvästi lautakunnan toimivallan ulkopuolelle jäävät kuluttajariidat jo ennen niiden vireille tuloa. Kaikki ARN:n kotisivuilla olevat lomakkeet ovat kuitenkin pelkästään ruotsiksi ja FKN:n osalta puolestaan pelkästään tanskaksi.[220] Niistä ei siten ole hyötyä sellaiselle ulkomaalaiselle kuluttajalle, joka ei ymmärrä näitä kieliä. Verkosta saatavien lomakkeiden yksikielisyys on valitettavaa sen vuoksi, että ainakin Ruotsin ARN hyväksyy FIN-verkostoa koskevaan tietokantaan merkittyjen tietojen mukaan myös englanniksi tehdyt vaatimuskirjelmät. Mikäli nämä lautakunnat ylipäätään ovat laatineet englanninkielisiä lomakkeita ulkomaisia kuluttajia varten, tulisi niiden levittämisen tapahtua nimenomaan verkkosivujen kautta. Sama toteamus tosin koskee myös mitä suurimmassa määrin KVL:aa.

Mikäli kuluttajien mahdollisuuksia saattaa kuluttajariita vireille suoraan ulkomaisessa ADR-elimessä haluttaisiin kehittää, verkosta tulisi olla saatavilla ADR-elimien omat lomakkeet kaikilla niillä kielillä, joilla tehtyjä vaatimuskirjelmiä ADR-elin hyväksyy. Nythän EEJ-verkoston toiminta perustuu ajatukselle, jonka mukaan ulkomaiset kuluttajat voivat käyttää eurooppalaista kuluttajavalituslomaketta saadakseen riita-asian vireille kansallisissa ADR-elimissä. Eurooppalainen kuluttajavalituslomake ei ole kuitenkaan niin yksityiskohtainen kuin monien lautakuntien käyttämät omat lomakkeet, eikä siinä oteta riittävästi huomioon esimerkiksi riidan kohteena olevasta kulutushyödykkeestä aiheutuvia ominaispiirteitä. Kaikissa pohjoismaisissa kuluttajariitalautakunnissa on käytettävissä useita erilaisia lomakkeita, sillä ne tiedot, jotka ovat yleensä keskeisiä ratkaistessa esimerkiksi valmismatkaa tai käytetyn auton kauppaa koskevia kuluttajariitoja, ovat usein hyvinkin erilaisia. Kuten edellä todettiin, KVL on laatinut yhdeksän ja ARN seitsemän erilaista lomaketta. Eurooppalaista kuluttajavalituslomaketta kannattaisi kehittää samaan suuntaan, jolloin se voisi nykyistä paremmin korvata kansallisten ADR-elinten käyttämät omat lomakkeet. Lisäksi tarvittaisiin EY-oikeudellista sääntelyä, jolla varmistettaisiin se, että eurooppalainen lomake rinnastettaisiin ADR-elimien omiin lomakkeisiin asioita vireille pantaessa.

Kuluttajavalituslautakunta on vuosien mittaan käsitellyt jonkin verran ulkomaisten kuluttajien ja Suomessa toimivien elinkeinonharjoittajien välisiä riita-asioita. Ne on käsitelty samaan tapaan kuin muutkin kuluttajariidat. Lautakunta on pitänyt niissä toimivaltaansa niin ilmeisenä, ettei siihen ole edes otettu ratkaisun perusteluissa kantaa, vaikka tapaukset ovatkin olleet luonteeltaan selvästi kansainvälisiä kuluttajariitoja kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan omatessa kotipaikan eri valtioissa. Näille riita-asioille on ollut muiden kansainvälis-

[220] Ks. *http://www.arn.se* ja *http://www.fs.dk/info/jurkt.htm*, 24.2.2003.

ten kuluttajariitojen tapaan tyypillistä, että ne koskivat usein matkailuun liittyviä palveluita, kuten majoitusta ja kuljetusta. Esimerkiksi vuonna 1997 ratkaistussa tapauksessa oli kysymys kahden belgialaisen matkailijan Joensuussa toimivalta matkatoimistolta ostamasta Pietarin-matkasta. Kuluttajien vaatimuskirjelmä oli englanninkielinen, johon vaatimusten kohteena ollut elinkeinonharjoittaja antoi myös vastauksen samalla kielellä. Lautakunnan ratkaisu asiassa oli kuitenkin ainoastaan suomenkielinen.[221]

Samana vuonna ratkaistussa tapauksessa Ruotsissa asuva kuluttaja vaati hyvitystä siitä, että Suomessa toimiva matkatoimisto, jolta hän oli hankkinut Venäjän-viisumin, ei ollut informoinut häntä siitä, että rajan ylitystä varten tarvittiin viisumin lisäksi vielä erityinen kutsu.[222] Vuonna 2000 ratkaistussa tapauksessa Norjassa asuva pariskunta esitti puolestaan talopaketin kauppaan perustuvia vaatimuksia Muhoksella toimivaa elinkeinonharjoittajaa kohtaan.[223] Missään näistä kolmesta tapauksesta ei valmisteluvaiheessa aiheutunut ongelmia siitä, että kuluttajan vaatimuskirjelmä oli laadittu muulla kuin suomenkielellä, vaan elinkeinonharjoittaja antoi vastineensa joko englanniksi tai ruotsiksi. Tämä onkin luonnollista, sillä mikäli elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevan henkilökunnan kielitaito on riittänyt siihen melko yksityiskohtaiseen tietojen vaihtoon, joka usein edeltää sopimuksen syntymistä, riittää kielitaito myös sopimuksesta mahdollisesti aiheutuvien riita-asioiden hoitoon. Siten mikäli riita-asiaa koskevat asiakirjat ovat samalla kielellä kuin mitä on käytetty itse sopimusta tehtäessä, ei asiakirjojen käännöstarvetta yleensä käytännössä ole, edellyttäen että kieli on myös ADR-elimen hyväksymä. Tämä nopeuttaa kansainvälisen kuluttajariidan ratkaisemista ja vähentää sen käsittelystä aiheutuvia kustannuksia.

Kahdessa viimeksi mainitussa, muissa pohjoismaissa asuvien kuluttajien vireille panemissa riita-asiassa, lautakunta käänsi ratkaisun kuluttajien äidinkielelle ennen sen lähettämistä näille. Pohjoismaiden välillä vuonna 1981 solmittu kielisopimus ei olisi tähän ehdottomasti velvoittanut, sillä sopimus on tuomioistuimissa käsiteltäviä rikosasioita lukuun ottamatta suositusluonteinen.[224] Hallintolainkäytön ja -menettelyn osalta meillä on kuitenkin voimassa säännökset, joiden mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että muiden pohjoismaiden kansalaiset saavat sen käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemis- ja käännösavun.[225] Vaikka nämä säännökset eivät suoranaisesti koskekaan lautakuntaa,

---

[221] Ks. *drno 96/35/1792*.
[222] Ks. *drno 96/35/2041*.
[223] Ks. *drno 99/80/1001*.
[224] Ks. Pohjoismainen kielisopimus (SopS 11/1987) ja kielisopimuksen voimaansaattamisasetus (193/1987).
[225] Ks. HLL 77.4 § ja HMenL 22 §. Näiden säännösten tarkemmasta sisällöstä ks. *HE 217/1995* s. 92, *Hallberg ym.* s. 460–468 ja *Kulla* s. 85. Vastaava säännös sisältyy myös uuteen hallintolakiin (HL 26 §).

ei niistä ilmenevä periaate voi olla täysin merkityksetön lautakunnan toimintaa ajatellen. Siten on mielestäni mahdollista katsoa, että lautakunnalla on tämän periaatteen nojalla velvollisuus kääntää tarvittaessa ratkaisu, jonka se on tehnyt toisen pohjoismaan kansalaisen vireille paneman asian perusteella. Tätä näkemystä voidaan perustella myös sillä, että muunlainen tulkinta johtaisi siihen, että ulkomaisten kuluttajien vireille panemien asioiden käsittely olisi helposti resurssien tuhlausta. Voidaan kysyä, mitä mieltä olisi käsitellä muissa pohjoismaissa asuvien kuluttajien vireille panemia asioita, jos näillä ei ole käytännössä mahdollisuuksia saada selvää lautakunnan asiassa tekemästä ratkaisusta.

Lautakunnalla ei kuitenkaan tämän periaatteen nojalla voitane katsoa olevan velvollisuutta kääntää ratkaisua esimerkiksi englanninkielelle. Englanninkielisten riita-asioiden osalta voidaan tosin pohtia sitä, mikä on merkitys on annettava sille, että lautakunta on alunperin hyväksynyt englanninkielisen vaatimuskirjelmän ja ryhtynyt käsittelemään asiaa. Ei liene kovin järkevää käsitellä ulkomaisen kuluttajan vieraalla kielellä vireille panemaa asiaa, jos ei varmisteta, että kuluttaja viimein lautakunnan ratkaisusuosituksen saatuaan myös ymmärtää sen sisällön. Siten lautakunnan belgialaisten kuluttajien tapauksessa antama hyvityssuositus olisi tullut varustaa ennen näille postittamista ainakin ratkaisun epävirallisella käännöksellä tai sen tiivistelmällä. Se, että lautakunnan asiassa antama ratkaisu on voinut jäänyt heille pysyvästi epäselväksi, viittaa se, että KUDI-rekisterin mukaan siitä, noudattiko elinkeinonharjoittaja saamaansa hyvityssuositusta vai ei, ei koskaan tullut lautakuntaan mitään tietoa.

Lautakunta on myös hyväksynyt käsiteltäväkseen englanninkielellä vireille pantuja kuluttajariitoja silloinkin, kun kuluttaja on ollut Suomessa asuva ulkomaalainen. Eräässä tapauksessa Suomessa asuva Bangladeshin kansalainen valitti Suomessa Aeroflot-lentoyhtiöltä ostamastaan lentolipusta. Tässä tapauksessa elinkeinonharjoittajan vastaus oli kuitenkin suomenkielinen, samoin lautakunnan asiassa antama ratkaisu.[226] Myös tässä tapauksessa olisi ollut syytä varmistaa, että kuluttaja ymmärsi saamansa lautakunnan ratkaisun keskeisen sisällön. Muutoin näidenkin kuluttajariitojen käsittely tuntuisi melko turhalta.

Lautakunnan liittyminen osaksi EEJ- ja FIN-verkostoja lisää paineita kääntää lautakunnan ratkaisut tarvittaessa myös englanninkielelle. FIN-verkostoa koskevan tietokannan mukaan KVL voi tarvittaessa antaa asiassa myös englanninkielisen ratkaisun. EEJ-verkoston osalta vastaava tieto puuttuu johtuen siitä yksinkertaisesta syystä, että siihen liitettyjen ADR-elinten osalta ei tiedusteltu, millä kielillä ratkaisu asiassa on mahdollista saada. Tuntuisi kuitenkin aika erikoiselta, mikäli KVL olisi valmis kääntämään ratkaisunsa englanninkielelle ainoastaan, mikäli kansainvälinen kuluttajariita koskee rahoituspalveluita.

---

[226] Ks. *drno 97/35/1008.*

3.4. RYHMÄVAATIMUS

Kuluttajariidat voidaan jaotella yksilöllisiin riitoihin ja massariitoihin. *Yksilöllisissä riidoissa* tapausten tosiseikat eroavat muista kuluttajariidoista siinä määrin, että näyttöä koskeva arviointi joudutaan suorittamaan aina kussakin tapauksessa erikseen. *Massakuluttajariidoissa* on puolestaan kysymys useista yksittäisistä kuluttajariidoista, joissa tosiseikat ovat keskenään niin identtisiä, että näytön arviointi voidaan pääosiltaan suorittaa kaikkien tapausten osalta samalla kertaa. Massakuluttajariidoissa kuluttajien vastapuolena on usein yksi ja ainoa elinkeinonharjoittaja, mutta se ei ole välttämätöntä. Massariidoissa tosiseikkojen identtisyyden vuoksi myös oikeuskysymys on yleensä identtinen. Vahvasta kollektiivisesta luonteestaan huolimatta massakuluttajariidassa on kuitenkin samalla kysymys useista yksittäisistä, kahden osapuolen välisistä riita-asioista.

Ryhmäkanteella tarkoitetaan tuomioistuinkannetta, jota kantaja ajaa ilman nimenomaista valtuutusta tietyn ryhmän jäsenten puolesta ja jonka perusteella annettavan tuomion oikeusvaikutukset ulottuvat kaikkiin ryhmän jäseniin. Ryhmäkanne on mahdollinen useissa common law -maissa, muttei vielä Manner-Euroopassa Ruotsia lukuun ottamatta. Ryhmäkanne soveltuu erityisen hyvin juuri massakuluttajariitojen ratkaisemiseen. Oikaisun saamiseksi riittää tällöin se, että joku yksittäinen taho nostaa kanteen ryhmän puolesta ja vaatii hyvitystä kaikille ryhmän jäsenille.[227]

Ryhmäkanteen puuttuessa ainoa mahdollisuus massakuluttajariitojen ratkaisemiseen tuomioistuimissa tällä hetkellä on siihen kuuluvien yksittäisten riitojen ratkaiseminen kukin erikseen. Juttujen yhdistäminen eli kumulaatio on luonnollisesti mahdollista, mutta se edellyttää kuitenkin, että kaikkien korvausta haluavien kuluttajien on osallistuttava asianosaisena oikeudenkäyntiin ja kannettava samalla myös siitä seuraava kuluriski. Massakuluttajariitojen osalta tämä ratkaisutapa johtaa käytännössä siihen, että vain murto-osa vahinkoa kärsineistä saa lopulta hyvitystä muiden jäädessä kokonaan ilman. Vaikka massakuluttajariidan yhteinen taloudellinen intressi voi olla miljoonia euroja, niin yksittäisen kuluttajan kärsimä vahinko on yleensä niin pieni, että oikeudenkäyntiin ryhtyminen ei ole taloudellisesti mielekästä. Tältä osin massariidat eivät eroa yksilöllisistä kuluttajariidoista.

Yksittäisissä riidoissa annettavien tuomioiden oikeusvaikutusten ulottuessa pelkästään riidan osapuoliin, ei elinkeinonharjoittajalla ole velvollisuutta maksaa hyvitystä kaikille vahinkoa kärsineille, vaikka kyseisen elinkeinonharjoittajan olisikin todettu syyllistyneen sopimusrikkomukseen tapauksessa, joka on täysin identtinen muiden tapausten kanssa. Käytännössä elinkeinonharjoittajat kuitenkin toisinaan vapaaehtoisesti maksavat oikaisua yksittäisessä tapauksessa-

---

[227] Ryhmäkanteesta ks. tarkemmin edellä jakso I.2.3.

sa annetun tuomion mukaisesti myös niille vahinkoa kärsineille, jotka eivät ole kannetta nostaneet. Näin tapahtunee ilmeisesti erityisesti silloin kun tapauksen saama julkisuus ylittää selvästi oikaisuista aiheutuvat kustannukset. Toisaalta löytyy myös useita esimerkkejä tapauksista, joissa elinkeinonharjoittaja on suostunut maksamaan hyvitystä vain oikeudenkäyntinsä voittaneille kuluttajille.

Lautakunnan osalta hyvän esimerkin siitä, että sen yksittäistä kuluttajariitaa koskevilla suosituksilla ei välttämättä ole merkitystä elinkeinonharjoittajan vastaiselle käyttäytymiselle, tarjoaa eräs valmismatkaa koskenut riita-asia.[228] Siinä kuluttaja vaati hinnanalennusta sen vuoksi, että hänet oli perheineen majoitettu matkakohteessa hotellihuoneeseen, joka sijaitsi pääosin sitä ympäröivän maatason alapuolella. Tapauksen teki mielenkiintoiseksi se, että lautakunta oli ratkaissut runsasta vuotta aiemmin samaa matkanjärjestäjää ja samaa hotellia koskevan täysin samansisältöisen kuluttajariidan, jossa lautakunta oli katsonut matkanjärjestäjän suorituksen virheelliseksi, koska matkaesitteessä ei ollut mainittu tällaisten huoneiden olemassaolosta.[229] Lisäksi matkanjärjestäjä vaati ensin mainitussa tapauksessa kuluttajan vaatimusten hylkäämistä sillä perusteella, että kuluttaja ei ollut tehnyt niitä yleisten valmismatkaehtojen 17 kohdan mukaisesti kirjallisesti viimeistään kahden kuukauden kuluessa matkan päättymisestä, vaikka yleisen osaston täysistunto oli aiemmin toisessa, jälleen samaa matkanjärjestäjää koskevassa asiassa todennut valmismatkaehtojen mainitun kohdan valmismatkalain (1079/1994) vastaiseksi ja siten mitättömäksi.[230]

Ryhmävaatimuksella tarkoitan kuluttajariitojen osalta sellaista tuomioistuinten ulkopuoliselle riidanratkaisuelimelle tehtävää vaatimusta, jossa joku yksittäinen henkilö, järjestö tai viranomainen vaatii hyvitystä elinkeinonharjoittajalta kaikille vahinkoa kärsineille kuluttajille, siis myös niille, jotka eivät henkilökohtaisesti osallistu asian vireillepanoon, eikä heidän henkilöllisyytensäkään siten välttämättä tule riidanratkaisuelimen tietoon missään vaiheessa. Vaikka kuluriski näiden elimien osalta ei välttämättä olekaan esteenä asian vireillepanolle, on käytännössä tyypillistä, että vain osa vahinkoa kärsineistä vie asian edes ADR-elimen ratkaistavaksi. Syynä on usein tietämättömyys omista oikeuksistaan. *Ryhmäsuosituksella* tarkoitan puolestaan sellaista lautakunnan tekemää hyvityssuositusta, jossa suositetaan elinkeinonharjoittajaa suorittamaan hyvitystä kaikille samanlaisen sopimusrikkomuksen kohteeksi joutuneille kuluttajille. Ryhmäsuositus voi olla seurausta jonkun henkilön tekemästä ryhmävaatimuksesta tai yksinkertaisesti siitä, että yksittäisen, vain itselleen hyvitystä vaativan kuluttajan vireille panemaa kuluttajariitaa ratkaistessaan lautakunta havaitsee kyseessä olevan itse asiassa massakuluttajariidan ja suosittaa vaatimusten kohtee-

---

[228] Ks. *drno 97/35/2617.*
[229] Ks. *drno 96/35/1549.*
[230] Ks. *drno 96/35/2278.*

na olevaa elinkeinonharjoittajaa tarjoamaan hyvitystä myös muille vastaavanlaisen sopimusrikkomuksen kohteeksi joutuneille. Mikäli riidanratkaisuelimellä on mahdollisuus antaa ryhmäsuositus myös omasta aloitteestaan, antaa se huomattavasti laajemmat mahdollisuudet massariitojen ratkaisemiseen kuin toimivallan rajaaminen pelkästään sellaisiin tapauksiin, joissa ryhmävaatimus on esitetty.

Massakuluttajariitojen ratkaisemismahdollisuuksien osalta tilanne on kuitenkin tuomioistuinten ulkopuolistenkin riidanratkaisuelimien osalta tällä hetkellä samanlainen kuin tuomioistuinten kohdalla. Myöskään ADR-elimiä perustettaessa ei ole yleensä kiinnitetty erityistä huomiota massariitojen ratkaisemiseen, minkä vuoksi niiden ratkaiseminen on mahdollista ainoastaan samalla tapaa kuin yksilöllistenkin kuluttajariitojen. Tämä edellyttää kunkin vahinkoa kärsineen kuluttajan yksinään tai yhdessä muiden kuluttajien kanssa vireille panemaa riita-asiaa. Ryhmävaatimusten käsittely ja ryhmäsuositusten tekeminen ei siten ole nykyisin yleensä mahdollista.

Selvän poikkeuksen tältä osin muodostaa Ruotsin ARN, jossa ryhmävaatimuksen tekeminen on ollut mahdollista jo vuodesta 1991 alkaen. Kyseessä on alunperin kokeiluna liikkeelle lähtenyt keino parantaa lautakunnan mahdollisuuksia massakuluttajariitojen ratkaisemiseen. Se perustui aikaisemmin määräaikaisiin, kahden vuoden välein annettuihin asetuksiin. Alkuperäiset säännökset koskivat vain tapauksia, joissa ARN oli yksittäisen kuluttajan vireille paneman asian perusteella suosittanut elinkeinonharjoittajaa maksamaan tälle hyvitystä. Niissä ARN saattoi kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta suosittaa, että elinkeinonharjoittaja maksaisi hyvitystä myös muille kuluttajille, joilla voitiin olettaa olevan vaatimuksia samaa elinkeinonharjoittajaa kohtaan olennaisesti samankaltaisilla perusteilla. Kuluttaja-asiamiehen päättäessä olla tekemättä ryhmävaatimusta toissijainen vireillepano-oikeus oli kuluttaja- ja palkansaajajärjestöillä. Vuonna 1993 poistettiin rajoitus, jonka mukaan ryhmävaatimus voitiin tehdä ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa lautakunta olisi jo antanut yksittäistä kuluttajariitaa koskevan hyvityssuosituksen. Kahden ensimmäisen vuoden aikana kuluttaja-asiamies teki yhteensä seitsemän ryhmävaatimusta, joista yksi vedettiin takaisin. Muissa kuudessa tapauksessa ARN antoi ryhmäsuosituksen, joista lautakunnan mukaan neljää noudatettiin. Vuoden 1998 joulukuuhun mennessä kuluttaja-asiamies oli tehnyt viisi muuta ryhmävaatimusta. Samana vuonna toiminta myös vakinaistettiin ARN:iä koskevaa asetusta muuttamalla. Sen jälkeen ryhmävaatimuksia on tehty vielä neljä, joten kaiken kaikkiaan niitä on tehty runsaan vuosikymmenen aikana yhteensä kuusitoista.[231]

---

[231] Ks. Förordningar (SFS 1991:194, SFS 1993:1372, SFS 1995:965, SFS 1997:9) om försöksverksamhet vid Allmänna reklamationsnämnden, Förordning med instruktion för allmänna reklamationsnämnden 1a § (SFS 1998:1429) ja *TemaNord 1998:572* s. 56–65.

Ryhmävaatimuksen käyttö Ruotsin ARN:ssä on siten jäänyt ainakin toistaiseksi melko vähäiseksi. Kokeilun alkuvuosia lukuun ottamatta vaatimuksia on tehty vain keskimäärin hieman yli yksi vuodessa. Tämä johtunee pitkälti siitä, että oikeus ryhmävaatimuksen tekemiseen on jostain syystä edelleen pelkästään kuluttaja-asiamiehellä, joten ryhmävaatimusten määrä riippuu käytännössä hänen aktiivisuudestaan. Syistä, jotka eivät käy ilmi säädöksistä, ryhmävaatimuksen esittämisoikeutta ei ole annettu yksittäisille kuluttajille. Myöskään ryhmäsuositus lautakunnan omasta aloitteesta ei ole mahdollista, vaan edellyttää aina ryhmävaatimuksen tekemistä.

Suomessa KVL:n ratkaisukäytännössä on ainakin toistaiseksi lähdetty siitä, että lautakunta suosittaa hyvitystä ainoastaan niille kuluttajille, jotka saattavat kuluttajariidan vireille lautakunnassa. Ryhmävaatimuksen esittämismahdollisuutta ei siten tunneta. On kuitenkin täysin mahdollista, että useat kuluttajat laativat yhteisen vaatimuskirjelmän. Käytännössä joku asian vireillepanoon osallistuvista kuluttajista toimii kuitenkin asiamiehenä muiden puolesta. Tällöin muut kuluttajat ainoastaan allekirjoittavat vaatimuskirjelmän tai antavat valtakirjan, mikä merkitsee sitä, että he ovat kuluttajariitaa käsiteltäessä asianosaisasemassa. Kysymys on siis itse asiassa useista itsenäisistä kuluttajariidoista, jotka resurssien säästämiseksi käsitellään yhdessä. Tällaisia yhteisvaatimuksia löytyy jonkin verran lautakunnan käsittelemien asioiden joukosta. Erityisen paljon niitä löytyy valmismatkoja koskevien kuluttajariitojen osalta, sillä valmismatkojen luonteen vuoksi massariidat ovat yleisiä nimenomaan niitä koskevien riita-asioiden osalta.[232]

Olisiko ryhmävaatimuksen tekeminen nykyisellään periaatteessa mahdollista kuluttajavalituslautakunnassa vai edellyttäisikö se sitä koskevan lain muuttamista? KVLL 1.1 § 1 kohdan mukaan lautakunnan tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia yksittäisissä kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisissä riita-asioissa. Tämän perusteella voisi ajatella pääteltävän, että ryhmävaatimusten käsitteleminen edellyttäisi nimenomaista lautakunnan toimivaltaa laajentavaa lainmuutosta. Tätä näkemystä vastaan voidaan kuitenkin todeta, että ryhmävaatimuskin koostuu sen kollektiivisesta luonteesta huolimatta lukuisista yksittäisistä kuluttajariidoista. KVLL 1.1 § 1 kohdan yksittäisiä riitoja koskevalla maininnalla onkin ilmeisesti haluttu ainoastaan korostaa lautakunnan ja kuluttaja-asiamiehen välistä työnjakoa edellisen tehtäviin kuuluessa yksityisoikeudellisten riita-asioiden ratkaiseminen ja jälkimmäisen puolestaan markkinoinnin ja sopimusehtojen valvonta. Säännöksellä ei siten ilmeisesti ole haluttu

---

[232] Ks. esim. *drno 97/35/2301*, jossa kaksi kuluttajaa edusti linja-autolla tehtyä kiertomatkaa koskevassa kuluttajariidassa myös 42 muuta kuluttajaa sekä valuutan arvon muutoksen vaikutusta valmismatkan hintaan koskeneessa riidassa *drno 98/35/720*, jossa vaatimuksia esitti yhteensä 42 kuluttajaa.

ottaa lainkaan kantaa kysymykseen massariitojen mahdollisista ratkaisutavoista.

Sitä, että ryhmävaatimuksen tekeminen olisi jo nykyisellään mahdollista, puoltaa lisäksi usea muukin seikka. Riita-asioiden käsittelyä koskeva sääntely on jätetty tarkoituksellisesti vähäiseksi, jotta lautakunta voisi pitkälti itse päättää niistä menettelytavoista, joita se kuluttajariitoja käsitellessään noudattaa. Tämä puoltaa sitä, että lautakunta voisi itse halutessaan hyväksyä ryhmävaatimuksen käsiteltäväkseen, mikäli pitää sitä tarkoituksenmukaisena. Siten vaikka lautakunta ei toistaiseksi olekaan suosittanut hyvitystä muille kuin asian vireillepanoon osallistuneille, mikään ei tämän argumentin mukaan estäisi sitä näin menettelemästä tapauksissa, joissa niiden massaluonne on selvästi lautakunnan havaittavissa ratkaisua tehtäessä. Ryhmävaatimusten käsittelymahdollisuus parantaisi myös selvästi lautakunnan perustehtävän eli aineellisen oikeuden edistämisen toteutumista, sillä se tarjoaisi myös sellaisille kuluttajille mahdollisuuden oikaisun saannin, jotka ovat riittävän aktiivisia ilmoittautumaan siinä vaiheessa kun lautakunnan suosittamaa hyvitystä jaetaan, mutta eivät ole riittävän aktiivisia saattamaan itse asiaa omalta osaltaan vireille lautakunnassa.

Vaikka useat argumentit puoltavatkin näkemystä, jonka mukaan mikään ei sinänsä estäisi lautakuntaa jo nykyisellään käsittelemästä myös ryhmävaatimuksia, olisi selvyyden vuoksi ilman muuta parempi muuttaa lautakunnan toimivaltaa koskevia säännöksiä siten, että niissä selkeästi todettaisiin ryhmävaatimuksen esittämismahdollisuus sekä lautakunnan oikeus halutessaan suosittaa elinkeinonharjoittajaa tarjoamaan hyvitystä myös kaikille muille vastaavan tyyppisen sopimusrikkomuksen kohteeksi joutuneille kuluttajille.

Lautakunnan ratkaisujen suositusluonteen johdosta sen ryhmävaatimuksen perusteella antamalla hyvityssuosituksella ei ryhmäkanteesta poiketen voisi kuitenkaan olla niin sanottua laajaa oikeusvoimavaikutusta. Ryhmäsuositus ei siten estäisi yksittäistä kuluttajaa saattamasta omaa riita-asiaansa vireille lautakunnassa, mikäli katsoisi, että suositettu hyvitys ei ole omalta kohdin riittävä tai että oma tapaus ei sen erityispiirteiden johdosta ole identtinen muiden tapausten kanssa. Tästä syystä lautakunnan käsittelemissä ryhmävaatimuksissa ei tarvittaisi ryhmäkanteelle ominaisia säännöksiä ryhmästä irtautumisen mahdollistavasta ns. opt out -menettelystä, eikä myöskään sovintoratkaisun hyväksymisen edellytyksistä. Mikäli lautakunnan ratkaisujen oikeudellisista luonnetta kuitenkin jossain vaiheessa muutetaan nykyistä sitovampaan suuntaan, jouduttaisiin sääntelyn tarvetta tämän kysymyksen osalta luonnollisesti arvioimaan uudelleen.

Ryhmäsuositukset olisivat kuitenkin ongelmallisia niiden noudattamisen seurannan kannalta. Kun kaikki hyvitykseen oikeutetut eivät ole lautakunnan tiedossa, niin miten lautakunta pystyy käytännössä varmistautumaan siitä, että ryhmäsuositusta todella myös noudatetaan? Elinkeinonharjoittaja voisi ryhmäsuosituksen saatuaan esimerkiksi tarjota hyvitystä vain niille kuluttajille, jotka

ovat aikoinaan reklamoineet asiasta elinkeinonharjoittajalle, mutta eivät ole kielteisen vastauksen saatuaan vieneet asiaa lautakunnan käsiteltäväksi. Tästä syystä suhtaudunkin hieman epäluuloisesti ARN:n ilmoituksiin siitä, miten ryhmävaatimusten perusteella annettuja ryhmäsuosituksia on käytännössä noudatettu. Käytännössä joudutaankin pitkälti luottamaan elinkeinonharjoittajan omaan ilmoitukseen suosituksen noudattamisesta, ellei joku ryhmään kuuluva kuluttaja sitten oma-aloitteisesti ilmoita, ettei ole saanut suositettua hyvitystä. Lautakunta voisi tietysti pyrkiä tiedottamaan tekemistään ryhmäsuosituksista mahdollisimman laajalti kehottaen samalla ryhmän jäseniä ottamaan lautakuntaan yhteyttä, mikäli jäävät ilman suositettua hyvitystä.

4. Tosiseikkojen selvittäminen

4.1. SELVITTÄMISVELVOLLISUUDEN JAKAUTUMISESTA

4.1.1. Yleistä

Keskeisimpänä valmisteluun kuuluvana tehtävänä voidaan kuluttajavalituslautakunnankin osalta pitää asianosaisten vaatimusten, tosiasiaväitteiden sekä niitä koskevien todisteiden selvittämistä. Asianosaisten vaatimusten ja tosiasiaväitteiden perusteella määräytyy ensinnäkin riidan kohde sekä se, mitkä tosiseikat ovat riitaisia ja mitkä eivät. Niiden perusteella määräytyy myös se, mitkä tosiasiaväitteet vaativat todistelua. Tässä jaksossa II.4. tarkastellaan kuluttajavalituslautakunnassa tapahtuvaa tosiseikkojen ja niitä koskevien todisteiden selvittämistä sekä lautakuntamenettelyssä käytettävissä olevia todistuskeinoja.

Tarkastelun kohteena on ensinnäkin (jakso 4.1.) lautakunnan ja asianosaisten välistä työnjakoa koskeva kysymys siitä, kumman velvollisuutena on selvittää ratkaisun kannalta relevantit tosiseikat ja niitä koskevat todisteet. Tästä velvollisuudesta käytetään tässä tutkimuksessa nimitystä *tosiseikkojen ja todisteiden selvittämisvelvollisuus.* Tarkoituksena on tarkastella sitä, miten velvollisuus tosiseikkojen ja niitä koskevien todisteiden selvittämisestä jakautuu lautakunnan ja asianosaisten kesken. Periaatteessa selvittämisvelvollisuus voi olla joko riidanratkaisuelimellä tai asianosaisilla yksinään tai sitten se voi jakautua tietyllä tavalla näiden kesken. Jälkimmäisessä tapauksessa se voi jakautua esimerkiksi siten, että toisella on ainakin tiettyjen kysymysten osalta ensisijainen selvittämisvelvollisuus, jolloin toisen velvollisuus on vain toissijainen eli tätä ensisijaista velvollisuutta täydentävä.

Selvittämisvelvollisuus on mielekästä jakaa kahteen erilliseen velvollisuuteen: toisaalta kartoittamisvelvollisuuteen ja toisaalta hankkimisvelvollisuuteen. *Kartoittamisvelvollisuudella* tarkoitan velvollisuutta sen selvittämiseen, mitä kaikkia ratkaisun kannalta relevantteja tosiseikkoja tapaukseen liittyy sekä mitä todisteita asiassa on olemassa ja mahdollisesti hankittavissa riidanalaisten tosiseikkojen selvittämiseksi. Kartoittamisvelvollisuutta ei mielestäni ole vielä pelkkä velvollisuus informoida sattumanvaraisesti havaituista puutteista, vaan se edellyttää nimenomaan vireillä olevan tapauksen oikeus- ja tosiasiakysymyksiin perehtymistä sekä alustavan kokonaisarvion luomista tapauksesta. Mikäli riidanratkaisuelimellä on kartoittamisvelvollisuus, liittyy siihen automaattisesti myös asianosaisten informointivelvollisuus. Muutoinhan kartoittamisvelvollisuudella ei olisi mitään käytännön merkitystä.

Hankkimisvelvollisuudella tarkoitan puolestaan sitä, kenen velvollisuutena on asian ratkaisun kannalta tarpeellisten todisteiden konkreettinen hankkiminen ja esittäminen. Koska kysymys hankkimisvelvollisuuden jakautumisesta on relevantti vain todisteiden osalta, voidaan tästä velvollisuudesta käyttää myös nimitystä todisteiden hankkimisvelvollisuus. Tosiasiaväitteiden osalta nimittäin riittää, että asianosainen vetoaa tiettyyn tosiseikkaan. Myös KVL:ssa on perusteltua soveltaa väittämistaakkaa. Väittämistaakalla tarkoitetaan prosessioikeudessa sitä, että tuomioistuin ei voi perustaa ratkaisuaan sellaiseen oikeustosiseikkaan, jonka olemassaolo kyllä käy ilmi oikeudenkäyntiaineistosta, mutta johon asianosainen ei ole vedonnut. Väittämistaakka liittyy läheisesti kuulemisperiaatteeseen. Sen tarkoituksena on suojata vastapuolta tälle yllättäviltä ratkaisuilta ja varmistaa, että vastapuoli tietää, mihin kysymyksiin hänen tulee asiaansa ajaessaan kiinnittää huomiota.[1] Lautakunnalla on kuitenkin mielestäni kartoittamisvelvollisuutensa perusteella myös velvollisuus huolehtia siitä, että asianosaiset vetoavat kaikkiin niihin oikeustosiseikkoihin, joihin he haluavat vedota. Tätä voidaan perustella ennen kaikkea sillä, että asianosaiset hoitavat käytännössä riita-asiaa lautakunnassa yksin, minkä seurauksena varsinkin monimutkaisemmissa tapauksissa he voivat unohtaa vedota johonkin ratkaisun kannalta keskeiseen oikeustosiseikkaan. Toiseksi lautakunnan toimimisvelvollisuutta voidaan perustella sillä, että tuomioistuimellakin on riitaprosessissa vastaava velvollisuus siitä riippumatta, ajaako asianosainen asiaansa yksin vaiko asianajajan avustamana (OK 5:21.1 (768/2002)). Lautakunnan edellä mainittu velvollisuus näyttäisi siten käytännössä johtavan pitkälti samaan lopputulokseen kuin se, että lautakunta olisi oikeutettu ottamaan oikeustosiseikan huomioon viran puolesta. Keskeinen ero on kuitenkin siinä, että nyt vastapuolikin tietää, että kyseisellä tosiseikalla voi olla merkitystä ratkaisun sisällön kannalta ja osaa esittää sitä koskevia väitteitä ja niitä mahdollisesti tukevia todisteita.

Selvittämisvelvollisuuden jakautumisen jälkeen tarkastellaan (jakso 4.2.) lautakunnassa käytössä olevia todistuskeinoja eli niitä keinoja, joiden avulla lautakunta voi hankkia ja vastaanottaa riidanalaisia tosiseikkoja koskevia todisteita. Tältä osin vertailukohteena ovat yleisten tuomioistuinten käytettävissä olevat todistuskeinot. Tarkastelun pääpaino on niissä keinoissa, joiden osalta lautakuntamenettelyn ja riitaprosessin välillä vallitsevat suurimmat erot. Käytännössä tämä tarkoittaa todistajien kuulemista.

4.1.2. Riitaprosessi

Prosessioikeudelliset käsitteet käsittely- ja tutkintamenetelmä kuvaavat kahta vastakkaista vaihtoehtoa järjestää tuomioistuinten ja asianosaisten välinen

[1] Ks. esim. *Lappalainen 1995* s. 399–407 ja *Virolainen 1995* s. 37 ja 270s.

työn- ja vastuunjako tosiseikkojen esittämisen ja niitä koskevien todisteiden hankkimisen osalta. Käsittelymenetelmän mukaan on asianosaisten tehtävänä huolehtia relevanttien tosiseikkojen esittämisestä sekä niitä koskevien todisteiden hankkimisesta.[2] Tutkintamenetelmässä nämä tehtävät kuuluvat puolestaan tuomioistuimelle. Käsittelymenetelmästä on myös käytetty ehkä informatiivisempaa nimitystä asianosaistoimintoisuus, jonka vastakohtana on puolestaan virallistoimintoisuus.[3] Käsittelymenetelmän ideologinen perusta löytyy asianosaisten tasavahvuuteen uskovasta liberalistisesta prosessikäsityksestä kun taas tutkintamenetelmä on lähempänä sosiaalista prosessikäsitystä. Meillä on katsottu, että dispositiivissa riita-asioissa sovelletaan Suomessa käsittelymenetelmää tuomioistuimen materiaalisella prosessinjohdolla täydennettynä. Tästä on myös käytetty nimitystä sovellettu eli modifioitu käsittelymenetelmä. Nyttemmin on käytetty myös nimitystä yhteistoimintaperiaate kuvaamaan asianosaisten ja tuomioistuimen välistä työnjakoa.[4]

OK 5:2:n (1052/1991) mukaan kantajan on jo haastehakemuksessa esitettävä vaatimuksiinsa liittyvät tosiasiaväitteet sekä mahdollisuuksien mukaan ilmoitettava myös niitä tukevat todisteet. Samoin vastaajan tulee OK 5:10:n (768/2002) mukaan haasteen johdosta antamassaan vastauksessa ilmoittaa ne perusteet, joiden nojalla hän vastustaa kannetta. Lisäksi hänen on mahdollisuuksien mukaan ilmoitettava myös omia väitteitään tukevat todisteet. OK 5:20:n (768/2002) mukaan asianosaisten on valmisteluistunnossa esitettävä tosiasiaväitteensä sekä ilmoitettava ne todisteet, jotka he haluavat oikeudenkäynnissä esittää. Säännöksistä käy selvästi ilmi, että asianosaisilla on ensisijainen kartoittamisvelvollisuus sekä relevanttien tosiseikkojen että niitä koskevien todisteiden osalta.

Kuitenkin myös tuomioistuimella itsellään on dispositiivissa riita-asioissa tosiseikkojen ja niitä koskevien todisteiden kartoittamisvelvollisuus. Asianosaisten ensisijaisesta kartoittamisvelvollisuudesta johtuen tuomioistuimen velvollisuus on kuitenkin ainoastaan asianosaisten velvollisuutta täydentävää. Tuomioistuimen tehtävänä on puuttua tilanteeseen ainoastaan, mikäli ilmenee, että asianosaisten oma toiminta tosiseikkojen ja niitä koskevien todisteiden selvittämisessä on puutteellista. Tuomioistuimen kartoittamisvelvollisuus liittyy läheisesti tuomioistuimen materiaalisen prosessinjohdon aktiivisuuteen. Materiaalisella prosessinjohdolla tarkoitetaan tuomioistuimen toimintaa käsiteltävän asian selvittämiseksi. Sen kohteena voi olla koko oikeudenkäyntiaineisto. Keskeinen instrumentti materiaalisessa prosessinjohdossa on tuomarin kyselyoikeus. Sen avulla hän voi kiinnittää asianosaisten huomiota näiden

---

[2] Ks. *Tirkkonen 1974* s. 83s.
[3] Ks. *Virolainen 1991* s. 88 ja 94.
[4] Ks. *Tirkkonen 1974* s. 81–83, *Lappalainen 1995* s. 91s, *Virolainen 1995* s. 275s ja *Jokela 1996* s. 122–127.

esittämässä aineistossa oleviin puutteisiin.[5] Mielenkiintoinen kysymys materiaalisen prosessinjohdon rajoista liittyy siihen, missä määrin tuomarilla on velvollisuus kiinnittää asianosaisten huomiota sellaisiin tosiseikkoihin ja niitä koskeviin todisteisiin, joiden olemassaolo käy sinänsä ilmi oikeudenkäyntiaineistosta, mutta joihin kumpikaan asianosainen ei ole vedonnut. Ennen alioikeusuudistusta kirjallisuudessa esitettiin materiaalisen prosessinjohdon laajuudesta tältä osin erilaisia näkemyksiä.[6]

Vuoden 1993 menettelyuudistuksen eräänä tavoitteena oli lisätä tuomioistuimen prosessinjohdon aktiivisuutta. Esitöissä todetaan nykyaikaiseen prosessinjohtoon kuuluvan myös sen, että tuomioistuimen tulee tarvittaessa selvittää asianosaisille relevantit tosiseikat sekä opastaa heitä asiaan liittyvissä oikeudellisissa kysymyksissä.[7] Tätä tavoitetta tukee myös OK 5:21.1 (768/2002), jonka mukaan tuomioistuimen on valmistelussa huolehdittava siitä, että asianosaiset mainitsevat kaikki ne seikat, joihin he haluavat vedota. Menettelyuudistuksen jälkeen on siten riidatonta, että tuomioistuimella on dispositiivissa riita-asioissa asianosaisten ensisijaista velvollisuutta täydentävä tosiseikkojen kartoittamisvelvollisuus riita-asian valmistelun aikana.[8]

Sen sijaan säännöksistä ei löydy suoranaista tukea tuomioistuimen kartoittamisvelvollisuudelle todisteiden osalta. OK 6:2a.2:n (595/1993) mukaan tuomioistuimen tulee tosin valvoa, että asia tulee perusteellisesti käsitellyksi. Tämä säännös koskee kuitenkin vain pääkäsittelyä, kun kartoittamisvelvollisuus painottuu nimenomaan riita-asian valmisteluvaiheeseen. Pääkäsittelyssä on jo myöhäistä ryhtyä selvittelemään, mitä todisteita asiassa olisi ollut mahdollista esittää.[9] Todisteiden kartoittamisvelvollisuudelle on kuitenkin saatavissa tukea ensinnäkin vuoden 1993 menettelyuudistuksen esitöistä. Niiden mukaan tuomioistuimen tulee valmistelun aikana harjoittaa tarvittaessa aktiivista prosessinjohtoa myös todistusaineiston kokoamisen osalta.[10] Myös kirjallisuudessa on katsottu, että tuomioistuimen tulee tarvittaessa käyttää materiaalista prosessinjohtoa, mikäli se havaitsee asianosaisten esittämän todistusaineiston puutteelliseksi.[11] Tälle näkemykselle on saatavissa tukea myös riitaprosessin keskeisimmästä tehtävästä eli aineellisen oikeuden toteuttamisesta, jota mah-

---

[5] Ks. esim. *Virolainen 1988* s. 51–59 ja 97–108.

[6] Tiukimman näkemyksen mukaan tuomioistuimella ei aina ollut edes oikeutta kiinnittää asianosaisten huomiota näihin seikkoihin. Ks. *Ovaskainen* s. 49–57. Välittävän näkemyksen mukaan tuomioistuimella oli kylläkin oikeus, muttei ehkä kuitenkaan suoranaista velvollisuutta asianosaisten informointiin. Ks. *Lappalainen 1986* s. 421s. Laajimman näkemyksen mukaan tuomioistuimella ei ollut ainoastaan oikeutta, vaan myös velvollisuus kiinnittää asianosaisten huomiota puutteelliseen oikeudenkäyntiaineistoon. Ks. *Virolainen 1988* s. 296s.

[7] Ks. *HE 15/1990* s. 28.

[8] Ks. tästä myös *Leppänen 1998* s. 220–223 sekä *Laukkanen 1995* s. 248.

[9] Ks. myös *HE 79/1993* s. 20 ja *HE 82/1995* s. 141.

[10] Ks. *HE 15/1990* s. 28.

[11] Ks. *Lappalainen 1994* s. 123s ja *Leppänen 1998* s. 289–291.

dollisimman täydellinen oikeudenkäyntiaineisto luonnollisesti edistää. Toivottavaa kuitenkin olisi, että tuomioistuimen kartoittamisvelvollisuus kävisi selvästi ilmi lakitekstistä.

Esitöiden mukaan kartoittamisvelvollisuus rajoittuu kuitenkin pelkästään asianosaisten esittämään aineistoon, eikä tuomarilla ole siten velvollisuutta ryhtyä selvittämään, olisiko vielä olemassa joitain muita tosiseikkoja ja todisteita, joiden olemassaolo ei tosin käy ilmi asianosaisten toimittamasta oikeudenkäyntiaineistosta, mutta jotka usein liittyvät samantyyppisiin tapauksiin.[12] Valmistelua johtava tuomari ei kuitenkaan mielestäni täytä kartoittamisvelvollisuuttaan pelkästään sillä, että hän huomauttaa asianosaisille oikeudenkäyntiaineistossa mahdollisesti havaitsemistaan puutteista, vaan hänen tulee sitä varten perehtyä jutun koko siihen mennessä kertyneeseen oikeudenkäyntiaineistoon.

Kirjallisuudessa on katsottu, että tuomioistuimen materiaalisen prosessinjohdon tulee olla tavanomaista aktiivisempaa silloin kun riidan kohteena olevaa kysymystä sääntelee pakottava aineellisoikeudellinen sääntely.[13] Kuluttajariidoissahan on kysymys pakottavan sääntelyn soveltamisesta, minkä vuoksi tämä näkemys koskee erityisesti juuri näitä riitoja. Huomattavasti olennaisempi kriteeri materiaalisen prosessinjohdon laajuuden kannalta on mielestäni kuitenkin se, onko asianosaisella oikeudenkäynnissä oikeudellista asiamiestä tai avustajaa vai ajaako hän asiaansa itse. Tällä on asianosaisen avun tarpeen kannalta huomattavasti suurempi merkitys kuin tapaukseen soveltuvan aineellisen sääntelyn pakottavuudella tai tahdonvaltaisuudella. Kuluttaja, jota avustaa kuluttajariidassa kokenut ja asiantunteva asianajaja ei pääsääntöisesti tarvitse tuomioistuimen apua.

Tämän johdosta vuoden 1993 menettelyuudistuksen esitöistä ilmenevä toteamus, jonka mukaan materiaalisen prosessinjohdon laajuus ei riipu siitä, ajaako asianosainen asiaansa itse vai onko hänellä oikeudenkäyntiavustaja tai -asiamies,[14] tuntuu varsin oudolta. Käytännössä avun tarve nimittäin konkretisoituu nimenomaan silloin kun asianosainen ajaa asiaansa itse. Näissä tilanteissa olisi mielestäni perusteltua asettaa tuomioistuimelle myös jonkin verran tutkimusvelvollisuutta relevanttien tosiseikkojen sekä niitä koskevien todisteiden osalta. Tuomioistuin ei siten näissä tapauksissa saisi tyytyä pelkästään esitettyyn oikeudenkäyntiaineistoon, vaan sen tulisi mahdollisuuksien mukaan kyselyoikeuttaan käyttäen tiedustella esimerkiksi sellaisista tosiseikoista ja niitä koskevista todisteita, joilla yleisen elämänkokemuksen mukaan on merkitystä samantyyppisissä riita-asiois-

---

[12] Ks. *HE 15/1990* s. 67s.
[13] Ks. *Virolainen 1995* s. 268, 277 ja *Eerola* s. 90–93.
[14] Ks. *HE 15/1990* s. 28.

sa.[15] Tämä sen vuoksi, että maallikolta itseltään puuttuu pääsääntöisesti asiantuntemus riittävän kattavan kartoituksen tekemiseen.

Ymmärtäisin esitöistä ilmenevän lausuman taustalla olevan lähinnä ajatuksen siitä, ettei oikeudellisen avustajan käyttö poista tuomioistuimen velvollisuutta käydä läpi oikeudenkäyntiaineistoa valmisteluvaiheessa muun muassa kartoittamisvelvollisuutensa täyttämiseksi, sillä avustajan käyttö ei takaa todistusaineiston täydellisyyttä. Puutteiden syynä voi olla avustajan kokemattomuus tai huolimattomuus. Siten tuomioistuimen tulee tarvittaessa informoida myös asianosaisten avustajia, mikäli näiden suorittamassa kartoituksessa ilmenee puutteita. Tätä voidaan mielestäni perustella oikeudenkäynnin varmuustavoitteen lisäksi sillä, että asianosaisen ei tulisi kärsiä avustajansa kokemattomuudesta tai huolimattomuudesta. Usein nimittäin päämiehelle ei selviä missään vaiheessa se, että hän on hävinnyt juttunsa nimenomaan oman avustajansa laiminlyönnin johdosta. Tuomioistuimella on käytännössä huomattavasti asianosaisia paremmat edellytykset valvoa avustajien työn laatutasoa.

Tuomioistuimen ja asianosaisten välistä työnjakoa itse todisteiden konkreettisen hankkimisen osalta koskee puolestaan OK 17:8 (1052/1991). Sen mukaan asianosaisten on hankittava asiassa tarpeelliset todisteet. Todisteiden hankkimisvelvollisuus on siten nimenomaan asianosaisilla. OK 17:8:n mukaan tuomioistuimella on tosin oikeus, muttei velvollisuutta todisteiden hankkimiseen. Vuoden 1993 menettelyuudistuksen yhteydessä säännöstä uudistettiin siten, että tuomioistuinten oikeutta todisteiden hankkimiseen laajennettiin. Käytännössä tuomioistuinten oma-aloitteisella todisteiden hankkimisella lienee kuitenkin dispositiivissa riita-asioissa varsin vähäinen merkitys. Huomattavasti yksinkertaisempaa on, mikäli tuomioistuin ilmoittaa kartoittamisvelvollisuuteensa liittyen asianosaisille, että tuomioistuimen käsityksen mukaan tietyllä todisteella, jota kumpikaan ei ole esittänyt tuomioistuimelle, saattaa olla merkitystä jutun ratkaisun kannalta. Tämän jälkeen on ilmeistä, että todisteen konkreettisesta hankkimisesta huolehtii se asianosainen, jonka väitteitä todiste käytännössä tulisi tukemaan.[16]

Kuten edellä todettiin, asianosaisten ja tuomioistuimen välisestä työnjaosta oikeudenkäyntiaineiston kartuttamisen osalta dispositiivisissa riita-asioissa on meillä käytetty nimityksiä modifioitu käsittelymenetelmä ja nykyään myös nimitystä yhteistoimintaperiaate. Mielestäni kuitenkin ainakin tosiseikkojen ja todisteiden selvittämisvelvollisuuden osalta nimitys modifioitu käsittelymenetelmä kuvaa edelleen säädännöllistä tilaa yhteistoimintaperiaate-nimitystä pa-

---

[15] Kirjallisuudessa esitettyjen näkemysten mukaan materiaalinen prosessijohto saattoi jo ennen vuoden 1993 menettelyuudistusta kohdistua mainittuihin seikkoihin, mutta tältäkin osin oli kysymys vain tuomioistuimen oikeudesta, ei velvollisuudesta. Ks. *Lappalainen 1986* s. 422 ja *Virolainen 1988* s. 280.

[16] Ks. tästä myös *Leppänen 1998* s. 286–290.

remmin. Yhteistoimintaperiaate antaa tuomioistuimen roolista aktiivisemman kuvan kuin mitä se lain mukaan ja mitä ilmeisimmin myös todellisuudessa on.

4.1.3. Hallintomenettely ja -lainkäyttö

Selvittämisvelvollisuudesta hallintomenettelyssä. Selvittämisvelvollisuutta ja sen jakautumista hallintomenettelyssä sääntelee HMenL 17 §. Sen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Myös selvityksen hankkiminen kuuluu viranomaiselle. Asianosaisen on kuitenkin esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Selvittämisvelvollisuuden jakautuminen riippuu hallintomenettelyssä siten siitä, onko kyseessä viranomaisen tai asianosaisen vireille panemasta asiasta. Selvittämisvelvollisuus kuuluu lähtökohtaisesti sille, jonka etujen ja tavoitteiden toteuttamiseksi asia on pantu vireille. Viranomaisaloitteissa tapauksissa sovelletaan virallisperiaatetta ja asia selvitetään pääosin tutkintamenetelmän mukaan. Asianosaisaloitteisissa jutuissa sovelletaan vastaavasti määräämisperiaatetta ja käsittelymenetelmää. Tämä on kuitenkin vain lähtökohta, josta voidaan poiketa erityisesti silloin kun käytännön syyt sitä vaativat.[17] Vuoden 2004 alusta voimaan tulevan ja nykyisen HMenL:n kumoavan uuden hallintolain selvittämisvelvollisuutta ja sen jakautumista koskeva 31 § rakentuu pitkälti HMenL 17 §:n varaan.[18]

Tarkasteltaessa hallintomenettelyä nimenomaan lautakuntamenettelyn näkökulmasta, ovat kiinnostuksen kohteena luonnollisesti asianosaisaloitteiset asiat, sillä ne muistuttavat eniten lautakuntien käsittelemiä asioita. Tulevathan riita-asiat vireille lautakunnissa nimenomaan asianosaisen aloitteesta. Selvittämisvelvollisuuden kohteena ovat näissä tapauksissa myös samantyyppiset asiat kuin yksityisoikeudellisia riita-asioita ratkaistaessa, nimittäin vaatimusten perusteena olevat tosiseikat ja niiden olemassaoloa tukevat todisteet.

Hallintomenettelyssä asianosaisen on siten itse vireillepanemissaan asioissa esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteena olevista tosiseikoista sekä niitä tukevista todisteista. Vaikka viranomaisen selvittämisvelvollisuus onkin näissä tapauksissa selvästi vähäisempi kuin viranomaisen itse vireillepanemissa asioissa, on sen velvollisuutena kuitenkin huolehtia siitä, että asia tulee perinpohjin ja huolellisesti selvitettyä. Viranomaisen on sen vuoksi annettava asianosaisille tarvittaessa opastusta siitä, mistä seikoista näiden on toimitettava sille selvitystä ja minkälaista tuon selvityksen tulee olla. Tämä asianosaisten opastaminen tapahtuu viranomaisen harjoittaman aktiivisen aineellisen menettelynjohdon puitteissa.[19]

---

[17] Ks. *Kulla* s. 121s, *Mäenpää 2000* s. 306s ja *OLJ 2/2000* s. 63.
[18] Ks. *HE 72/2002* s. 92–94.
[19] Ks. *HE 88/1981* s. 36s.

Asianosaisella on itse vireillepanemissaan asioissa selvästi ensisijainen tosiseikkojen ja todisteiden kartoittamisvelvollisuus. Viranomaisella on kuitenkin toissijainen, asianosaisen omaa toimintaa täydentävä kartoittamisvelvollisuus. Hallintoasioihin liittyvän julkisen intressin perusteella voidaan mielestäni lisäksi katsoa, että viranomaisen kartoittamisvelvollisuus ei rajoitu pelkästään asianosaisen hakemuksesta ilmeneviin tosiseikkoihin ja niitä mahdollisesti tukeviin todisteisiin, vaan viranomaisen on myös tarvittaessa tiedusteltava asianosaisilta sellaisten tosiseikkojen ja niitä tukevien todisteiden olemassaolosta, joita usein liittyy vastaavan tyyppisiin hakemuksiin. Tätä näkemystä voidaan perustella myös sillä, että asianosaiset ovat usein yksityishenkilöitä, jotka hoitavat asiaansa yksin ilman oikeudellisen koulutuksen saanutta avustajaa.

Asianosaisen itse vireillepanemissa asioissa hänellä on myös ensisijainen todisteiden hankkimisvelvollisuus. HMenL:n esitöistä kuitenkin ilmenee, että hankkimisvelvollisuuden jakautumiseen vaikuttavat hallintomenettelyssä myös käytännölliset näkökohdat. Esitöiden mukaan selvitysten hankkimisvelvollisuus kuuluu sille, joka voi esittää asiassa täydellisimmät ja luotettavimmat selvitykset. Mikäli tämän osalta ei ole eroja, tulee seuraavaksi ottaa huomioon se, kenellä asiassa on käytännössä paremmat mahdollisuudet selvityksen hankkimiseen. Hankkimisvelvollisuus on siten sillä, kenen toimesta se voi tapahtua kaikkein yksinkertaisimmin ja edullisimmin.[20]

Asianosaisaloitteisissa hakemusasioissa tämä merkitsee luonnollisesti sitä, että hankkimisvelvollisuus on pääasiassa asianosaisella, jolla on yleensä jo hallussaan useimmat asian ratkaisemiseen tarvittavat asiakirjat. Hankkimisvelvollisuus jakautuu siten useimmissa tapauksissa täysin samalla tavoin kuin puhtaasti kaavamaista jakoperustetta noudatettaessa. Kuitenkin mikäli asian ratkaiseminen edellyttää esimerkiksi jonkin toisen viranomaisen antamaa lausuntoa, on se yleensä yksinkertaisimmin viranomaisen itsensä hankittavissa. Viranomaisella voidaan siten katsoa olevan näissä asioissa toissijainen hankkimisvelvollisuus, joka aktualisoituu tilanteissa, joissa asianosainen ei ole itse hankkinut tarvittavaa selvitystä ja joissa puuttuvan selvityksen hankkiminen tapahtuu luotettavimmin tai yksinkertaisimmin nimenomaan asian ratkaisevan viranomaisen toimesta.

Johtopäätöksenä voidaan siten todeta, että tosiseikkojen ja todisteiden kartoittamisvelvollisuus jakautuu hallintomenettelyssä asianosaisaloitteisissa asioissa varsin pitkälle samalla tavalla kuin riitaprosessissakin. Asianosaisella on itse vireille panemissaan asioissa riitaprosessin tavoin myös ensisijainen kartoittamisvelvollisuus ja viranomaisilla on puolestaan tuomioistuinten tavoin vain tätä täydentävä toissijainen kartoittamisvelvollisuus. Mikäli kuitenkin hyväksytään näkemys, jonka mukaan viranomaisen toissijainen kartoittamisvel-

---

[20] Ks. *HE 88/1981* s. 36 ja *Kulla 2000* s. 121s.

vollisuus ulottuu myös sellaiseen aineistoon, jonka olemassaolo ei käy suoranaisesti ilmi asianosaisen esittämästä aineistosta, mutta jolla tyypillisesti on merkitystä samantyyppisissä asioissa, on viranomaisen kartoittamisvelvollisuus hallintomenettelyssä kuitenkin laajempi verrattuna ainakin sellaiseen riitaprosessiin, jossa asianosaisella on käytössään oikeudellisen koulutuksen saanut avustaja.

Hankkimisvelvollisuuden osalta asianosaisaloitteinenkin hallintomenettely eroaa kuitenkin selvästi riitaprosessista dispositiivisissa asioissa. Riitaprosessissahan ei tuomioistuimella ole dispositiivissa asioissa edes toissijaista velvollisuutta todisteiden hankkimiseen, vaan ainoastaan sitä koskeva oikeus. Sen sijaan hallintomenettelyssä viranomaisella voidaan katsoa olevan ainakin toissijainen velvollisuus myös todisteiden suoranaiseen hankkimiseen silloinkin kun kyseessä on asianosaisen aloitteesta vireille pantu asia. Tämä velvollisuus aktualisoituu tilanteissa, joissa selvitys on yksinkertaisimmin ja luotettavimmin hankittavissa nimenomaan viranomaisen toimesta.

Selvittämisvelvollisuudesta hallintolainkäytössä. Hallintolainkäyttö eroaa hallintomenettelystä siinä, että ensin mainittu on lähes säännönmukaisesti asianosaisaloitteista. Hallintolainkäytössäkin lähtökohtana on se, että asianosaisilla on ensisijainen tosiseikkojen ja todisteiden kartoittamisvelvollisuus. Tämä käy ilmi HLL 23 ja 25 §:stä, joiden mukaan valituskirjelmässä on mainittava ne perusteet, joilla muutosta haetaan sekä esitettävä ne asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimustensa tueksi. HLL 33.1 §:n mukaan valitusviranomaisen – jolla tarkoitetaan myös hallintotuomioistuimia – on kuitenkin huolehdittava asian selvittämisestä. Säännöksen mukaan sen on osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvityksiä asiassa tulee esittää. HLL 33.1 §:stä siten ilmenee, että myös valitusviranomaisella on kartoittamisvelvollisuus. Se on kuitenkin ainoastaan asianosaisten ensisijaista kartoittamisvelvollisuutta täydentävää toissijaista velvollisuutta eli valitusviranomainen tulee tarvittaessa osoittaa ne puutteet, mitä valituksen tehneen asianosaisen tai hallintoviranomaisen itsensä toimittamassa aineistossa on. Esitöiden mukaan menettely muistuttaakin alkuvaiheissaan tältä osin varsin pitkälti käsittelymenettelyä, jossa tuomari käyttää kyselyoikeutta, vaikka muodollisesti ottaen hallintolainkäytössä katsotaankin vallitsevan tutkintaperiaatteen.[21]

Edellä mainituista HLL 23 ja 25 §:stä on pääteltävissä myös se, että asianosaisilla on myös ensisijainen todisteiden hankkimisvelvollisuus. Hallintolainkäyttö eroaa kuitenkin hallintomenettelyn tavoin selvästi riitaprosessista siinä, että valitusviranomaisella on tietyissä tapauksissa myös velvollisuus todisteiden konkreettiseen hankkimiseen. Esitöiden mukaan lähtökohtana hankkimisvelvollisuuden jakautumisessa on se, kuka voi tarvittavan selvityksen käytän-

[21] Ks. *HE 217/1995* s. 58 ja *Hallberg ym.* s. 249.

nössä helpommin ja luotettavimmin hankkia ja esittää.[22] HLL 33.2 § asettaa kuitenkin tiettyjä edellytyksiä valitusviranomaisen toimesta tapahtuvalle todisteiden hankkimiselle. Sen mukaan valitusviranomaisen on hankittava itse viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Valitusviranomaisilla voidaan siten katsoa olevan vain toissijainen hankkimisvelvollisuus.

Oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan esitöiden mukaan sitä, että valitusviranomaisen on noudatettava oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (fair trial) asettamia vaatimuksia. Näistä eräs keskeisimmistä – käsittelyn tasapuolisuutta koskeva vaatimus – mainitaan myös erikseen yhtenä niistä edellytyksistä, jotka asettavat rajoituksia todisteiden hankkimiselle. Valitusviranomaisen toimesta tapahtuva todisteiden hankkiminen ei siten saa vaarantaa valituselimen tosiasiallista puolueettomuutta, eikä edes asianosaisten tai ulkopuolisten sitä koskevia käsityksiä. Käsittelyn tasapuolisuuden osalta esitöissä kuitenkin selvästi todetaan, että eräs syy valitusviranomaisen toimesta tapahtuvalle selvityksen hankkimiselle voi olla nimenomaan pyrkiä tasapainottaa muutoin erivahvuisten osapuolten välistä suhdetta. Mikäli kyseessä on esimerkiksi yksityishenkilön tekemä, viranomaisen päätöstä koskeva valitus, voi valitusviranomaisen toimesta tapahtuva todisteiden hankkiminen kohdistua nimenomaan valitusta tukevan aineiston hankkimiseen.[23] Tämän ei siten katsoa olevan vastoin käsittelyn tasapuolisuuden vaatimusta, vaan kysymys on pikemminkin sitä edistävästä toiminnasta.

Kolmanneksi HLL 33.2 §:ssä mainitaan asian laatu valitusviranomaisen todisteiden hankkimisvelvollisuuteen vaikuttavana tekijänä. Tällä tarkoitetaan julkisen intressin voimakkuuden lisäksi asian erityispiirteitä. Tietyn tyyppisissä asioissa on perusteltua, että valitusviranomainen toimii aktiivisesti myös todisteiden konkreettisen hankkimisen osalta. Esitöissä mainitaan esimerkkinä sosiaaliasiat.[24] Niissä on usein syytä korostaa hallintolainkäytöllekin ominaista käytännönläheistä näkökulmaa hankkimisvelvollisuuden jakautumisen osalta. Monille asioille on tyypillistä, että asianosaisena olevan yksityishenkilön omat kyvyt eivät riitä todisteiden hankkimiseen siinäkään tapauksessa, että häntä informoitaisiin valituselimen toimesta valitusaineistossa havaituista puutteista.

Edellä esitettiin sekä riitaprosessin että hallintomenettelyn osalta näkemys, jonka mukaan sellaisissa tapauksissa, joissa asianosainen hoitaa asiaansa ilman oikeudellisen koulutuksen saanutta avustajaa, tuomioistuimen ja viranomaisen kartoittamisvelvollisuus tulisi ulottaa koskemaan myös sellaista aineistoa, jonka olemassaolo ei käy suoraan ilmi asianosaisen jo toimittamasta aineistosta, mutta jolla on usein merkitystä vastaavan tyyppisissä asioissa. Erityisesti edellä

---

[22] Ks. *HE 217/1995* s. 59.
[23] Ks. *HE 217/1995* s. 59 ja *OLJ 2/1994* s. 293.
[24] Ks. *HE 217/1995* s. 60.

mainittujen, valitusviranomaisen hankkimisvelvollisuuden laajuutta koskevien, HLL:n esitöissä esitettyjen näkemysten perusteella voidaan mielestäni katsoa, että myös hallintolainkäytössä kartoittamisvelvollisuuden tulisi olla laaja ainakin niissä tapauksissa, joissa asianosainen toimii ilman avustajaa. Mikäli valitusviranomaisella on monissa tapauksissa velvollisuus itse hankkia asian ratkaisemisen vaatimaa aineistoa, tuntuisi luontevalta katsoa, että sillä olisi myös tätä selvästi lievempi velvollisuus tiedustella asianosaiselta saman kaltaisille tapauksille tyypillisten tosiseikkojen ja todisteiden olemassaolosta.

4.1.4. Lautakunta

Kartoittamisvelvollisuus. Kuluttajavalituslautakunnan osalta tosiseikkojen ja todisteiden selvittämistä koskeva sääntely on varsin vähäistä johtuen pitkälti siitä, että asioiden valmistelua lautakunnassa koskeva sääntely jätettiin alunperinkin tarkoituksellisesti vähäiseksi. Lautakunnan osalta ainoat säännökset, jotka nykyisin liittyvät selvittämisvelvollisuuteen ovat KVLA 2 § sekä KVLL 8 §. KVLA 2 §:n mukaan lautakunnan puheenjohtajan ja jaostojen puheenjohtajien tulee valvoa, että valitusasiat valmistellaan ennen ratkaisua riittävän perusteellisesti ja monipuolisesti. Tämä säännös viittaisi siihen, että lautakunnalla olisi ainakin toissijainen kartoittamisvelvollisuus. KVLL 8 §:n mukaan lautakunnalla on oikeus kuulla asiantuntijoita, hankkia lausuntoja ja selvityksiä sekä järjestää katselmuksia. Säännöksestä ei kuitenkaan ilmene, onko lautakunnalla myös velvollisuus hankkia todisteita ja milloin tuo velvollisuus voisi mahdollisesti aktualisoitua.

Voimassa olevista säännöksistä ei siten voida suoraan päätellä, miten selvittämisvelvollisuus jakautuu lautakunnan ja asianosaisten kesken. Tiettyä osviittaa sen jakautumisesta on kuitenkin saatavissa oikeusministeriön ehdotuksesta kuluttajansuojalainsäädännöksi vuodelta 1974. Se perustui ajatukselle, jonka mukaan riita-asioiden valmistelusta olisi huolehtinut kuluttaja-asiamiehen virasto. Ehdotuksen mukaan kuluttaja-asiamiehen viraston tehtävänä olisi ollut asioiden kaikinpuolinen selvittäminen. Tosiasiakysymykset olisi tullut mahdollisuuksien mukaan selvittää asianosaisten avulla.[25] Ehdotuksesta on siten selvästi nähtävissä, että virastolla on ajateltu olevan kartoittamisvelvollisuus. Sen sijaan epäselväksi jää, haluttiinko tuon velvollisuuden olevan ensisijaista vaiko vasta toissijaista. Kartoittaminenhan joudutaan suorittamaan joka tapauksessa asianosaisten avulla siitä riippumatta, onko se ensi- tai toissijaista. Oikeusministeriön ehdotus erosi kuitenkin varsin perusteellisesti kolme vuotta myöhemmin annetusta hallituksen esityksestä, muun muassa asioiden valmistelu siirtyi lauta-

[25] Ks. *OLJ 12/1974* s. 321s.

kunnalle itselleen. Selvittämisvelvollisuuden jakautumiseen ei hallituksen esityksessä otettu enää kantaa. Hallituksen esityksestä ei kuitenkaan toisaalta ole pääteltävissä, että lautakunnalla ei olisi lainkaan kartoittamisvelvollisuutta.[26]

Pyrittäessä määrittelemään selvittämisvelvollisuuden jakautumista lautakunnassa voidaan vertailukohteena kuitenkin mielestäni käyttää myös samaisen velvollisuuden jakautumista kolmessa edellä tarkastellussa menettelyssä. Tämä olikin syy sille, miksi edellä tarkasteltiin selvittämisvelvollisuuden jakautumisesta riitaprosessissa, asianosaisaloitteisessa hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä. Kun lautakuntamenettelyssä asianosaiset hoitavat valtaosin asiaansa itse, voidaan tuomioistuimelle ja viranomaiselle asetettua selvittämisvelvollisuutta pitää mielestäni tietynlaisena vähimmäistasona, mikä lautakunnan on joka tapauksessa täytettävä siinäkin tapauksessa, ettei sitä itseään koskevan sääntelyn pohjalta voida perustella tätä laajempaa selvittämisvelvollisuutta. Olisi tuskin ajateltavissa, että lautakunnan harjoittama aineellinen menettelynjohto voisi tältä osin olla passiivisempaa kuin tuomioistuinten tai viranomaisten harjoittama aineellinen prosessin- ja menettelynjohto. Niistä löytyvien yhteisten piirteiden voidaan katsoa ilmentävän yleistä, tosiseikkojen ja todisteiden selvittämisvelvollisuutta koskevaa menettelyperiaatetta, joka sitoo myös kaikkia lautakuntatyyppisiä, riita-asioita ratkaisevia elimiä KVL mukaan lukien.

Kaikissa edellä tarkasteluissa kolmessa muussa menettelyssä asianosaisilla on ensisijainen vaatimuksiaan tukevien tosiseikkojen ja niitä koskevien todisteiden kartoittamisvelvollisuus. Tuomioistuimilla ja viranomaisilla on vain tätä velvollisuutta täydentävä toissijainen kartoittamisvelvollisuus, joka aktualisoituu niissä tapauksissa, joissa asianosaisten itsensä toimittama aineisto osoittautuu puutteelliseksi. Myöskin lautakunnan osalta on mielekkäintä katsoa, että asianosaisilla on ensisijainen kartoittamisvelvollisuus. Se on myös kaikkein käytännönläheisin vaihtoehto, sillä asianosaisten on yleensä helpointa selvittää, mitä asiassa on tapahtunut ja minkälaisia todisteita on saatavissa. Mikäli kuitenkin ilmenee, että asianosaisten itsensä toimittama aineisto on joiltain osiltaan puutteellista, tulee lautakunnan neuvoin ja ohjein opastaa asianosaisia toimittamaan lisäaineistoa asian ratkaisun kannalta relevanteista tosiseikoista ja niitä koskevista mahdollista todisteista. Todettakoon, että muutos, jonka perusteella lautakunnalta poistettiin vuoden 1998 alusta velvollisuus antaa kuluttajille neuvontaa, ei millään tavoin vaikuttanut lautakunnan velvollisuuteen antaa aineellisen menettelynjohtonsa puitteissa tarvittavaa opastusta asianosaisille jo vireillä olevassa asiassa.[27]

Edellä esitettiin näkemys, jonka mukaan tuomioistuimen ja viranomaisen toissijaisen kartoittamisvelvollisuuden tulisi ulottua myös asianosaisten esittä-

---

[26] Ks. *HE 8/1977* s. 70–73.
[27] Ks. edellä jakso 2.3.3.2.

män aineiston ulkopuolelle sellaisissa tapauksissa, joissa asianosainen hoitaa itse asiaansa ilman oikeudellisen koulutuksen saanutta avustajaa. Koska lautakunnassa kuluttajat hoitavat asiaansa lähes säännönmukaisesti yksin ilman avustajaa on varsin perusteltua katsoa, että lautakunnan osalta tämän tulee olla lähes poikkeukseton pääsääntö. Siten lautakunnan kartoittamisvelvollisuus ei saa rajoittua pelkästään asianosaisten toimittamaan aineistoon, vaan sen tulee pääsääntöisesti pyrkiä myös selvittämään, liittyykö tapaukseen joitain sellaisia muita tosiseikkoja ja todisteita, joiden olemassaolo ei käy ilmi aineistosta, mutta joita yleensä liittyy vastaavan tyyppisiin kuluttajariitoihin ja joilla on yleensä merkitystä niitä ratkaistaessa. Näitä ovat esimerkiksi kirjalliset myyntiesitteet. Mikäli kuluttaja esimerkiksi katsoo, että hänelle myyty valmismatka ei ole vastannut hänelle siitä ennen sopimuksen tekemistä annettuja tietoja liittämättä kuitenkaan vaatimuskirjelmänsä oheen väitettään tukevia todisteita, tulee lautakunnan tiedustella, onko hänelle ennen matkan tilaamista toimitettu kirjallista esitettä tai muuta aineistoa matkan yksityiskohdista ja myönteisessä tapauksessa pyydettävä kuluttajaa toimittamaan tuo aineisto lautakunnalle. Laajan kartoittamisvelvollisuuden toteuttaminen on käytännössä yksinkertaista, sillä valmistelijoiden käsitellessä varsin runsaasti keskenään samantyyppisiä kuluttajariitoja, heidän on yleensä helppo nähdä, minkälaisia tosiseikkoja ja todisteita vastaaviin tapauksiin yleensä liittyy.

Hankkimisvelvollisuus. Kysymyksellä hankkimisvelvollisuuden jakautumisesta on konkreettista merkitystä lähinnä vain asiantuntijalausuntojen osalta. Muiden todisteiden osalta on selvää, että asianosaisten tehtävänä on toimittaa lautakunnalle hallussaan olevat kirjalliset todisteet sekä riidan kohteena oleva tavara, mikäli asian ratkaiseminen edellyttää lautakunnassa suoritettavaa katselmusta. KVLL 8 § näyttäisi sanamuotonsa perusteella viittaavan siihen, että lautakunnalla olisi oikeus, muttei velvollisuutta todisteiden konkreettiseen hankkimiseen. Kyseisen säännöksen ensisijaisena tarkoituksena lienee kuitenkin ollut se, että asiantuntijalausuntojen aiheuttaessa usein kustannuksia, lautakunnan oikeus niiden hankkimiseen on haluttu selvästi todeta säännöstasolla. Toiseksi todisteiden hankkimisoikeuden nimenomaisella mainitsemisella on haluttu varmistaa mahdollisuus virka-avun saantiin toisilta viranomaisilta, esimerkiksi kuntien rakennustarkastajilta. Säännöksellä ei siten ilmeisesti ole haluttu ottaa lainkaan kantaa todisteiden konkreettisen hankkimisvelvollisuuden jakautumiseen asianosaisten ja lautakunnan kesken.

Oikeusministeriön vuoden 1974 ehdotuksen mukaan kuluttaja-asiamiehen viraston olisi tullut hankkia asian ratkaisemisessa tarvittavat todisteet, mukaan lukien mahdolliset asiantuntijalausunnot.[28] Säännös olisi toteutuessaan asettanut virastolle siten ensisijaisen todisteiden hankkimisvelvollisuuden, joka ei

[28] Ks. *OLJ 12/1974* s. 322 ja 330s.

olisi rajoittunut pelkästään asiantuntijalausuntoihin. Todisteiden hankkimisvelvollisuutta koskeva säännös ei kuitenkaan enää sisältynyt vuoden 1977 hallituksen esitykseen, jonka sisältämä KVLL 8 § sivuutti kokonaan kysymyksen hankkimisvelvollisuuden jakautumisesta lautakunnan ja asianosaisten kesken. Hallituksen esityksessä tosin todettiin kyseisen säännöksen osalta, että asioiden ratkaiseminen lautakunnassa voi edellyttää myös ulkopuolisen asiantuntemuksen käyttämistä.[29]

Kaikissa kolmessa muussa, edellä tarkastellussa menettelyssä asianosaisilla on myös ensisijainen todisteiden hankkimisvelvollisuus. Tätä voidaan pitää kaikkein järkevimpänä ratkaisuna myös kuluttajavalituslautakunnan osalta, sillä asianosaisilla on yleensä useimmat todisteet hallussaan jo asian tullessa vireille tai heillä on joka tapauksessa paremmat mahdollisuudet niiden konkreettiseen hankkimiseen. Oikeusministeriön työryhmän aikoinaan ehdottama lautakunnan ensisijainen todisteiden hankkimisvelvollisuus olisi siten käytännössä muodostunut lautakunnan kannalta varsin työlääksi ja epäkäytännölliseksi vaihtoehdoksi.

Lautakunnalla voidaan kuitenkin mielestäni katsoa olevan asianosaisten velvollisuutta täydentävä toissijainen todisteiden hankkimisvelvollisuus, joka käytännössä konkretisoituisi siis nimenomaan asiantuntijatodistelun osalta. Tätä velvollisuutta voidaan perustella ensinnäkin lautakunnan toiminnan perustavoitteilla, joita ovat oikeuden saatavuuden sekä aineellisen oikeuden toteutumisen edistäminen. Lautakunnan perustamisella pyrittiin edistämään oikeuksien saatavuutta luomalla menettely, josta kuluttajalle aiheutuvat kustannukset jäisivät mahdollisimman vähäisiksi. Mikäli kuluttaja joutuu aina hankkimaan asiantuntijalausunnon itse omalla kustannuksellaan, on se vastoin tätä tavoitetta. Toiseksi mikäli kuluttaja ei kustannussyistä hanki lausuntoa, minkä seurauksena hänen vaatimuksensa hylätään, voi se johtaa aineellisen oikeuden vastaiseen ratkaisuun. Kolmanneksi, vaikka KVLL 8 §:n mukaan lautakunnalla on vain oikeus hankkia asiantuntijalausuntoja, on ajatuksena luonnollisesti ollut se, että lautakunnan tulee myös käytännössä käyttää tuota oikeuttaan, muutoinhan se jää merkityksettömäksi. Siten lautakunnalla voidaan katsoa olevan oikeuden lisäksi ainakin jonkin asteinen velvollisuus asiantuntijalausuntojen hankkimiseen tietyissä tapauksissa.

Lautakunnan toissijainen todisteiden hankkimisvelvollisuus on kuitenkin pikemminkin rajoitettu kuin laaja, sillä tuskin voidaan lähteä siitä, että lautakunnalla olisi aina velvollisuus hankkia lausunto niissä tapauksissa, joissa asianosaiset eivät ole oma-aloitteisesti hankkineet asiantuntijalausuntoa tai lautakunnan ratkaisua ei voida perustaa sen varaan. Esitöissä mainitun maksuttomuusperiaatteen ei voida katsoa tarkoittavan myös mahdollisesta asiantuntija-

[29] Ks. *HE 8/1977* s. 73.

todistelusta aiheutuvia kustannuksia, vaan pelkästään kieltoa periä käsittelymaksuja.[30] Laaja lausuntojen hankkimisvelvollisuus tekisi lisäksi kuluttajariitojen käsittelyn lautakunnassa varsin työlääksi sekä aiheuttaisi lautakunnalle huomattavia lisäkustannuksia nykyiseen verrattuna. Lisäksi on otettava huomioon, että lautakunnalla on useiden hyödykkeiden osalta käytettävissä omaa erityisasiantuntemusta, joka tekee ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttämisen monessa tapauksessa tarpeettomaksi. Asiantuntemusta on sekä jaoston jäsenillä että monilla asioiden valmistelijoilla. Käytännössä ulkopuolisen asiantuntemuksen tarve konkretisoituu siten lähinnä sellaisten hyödykkeiden osalta, joita ei voida lähettää lautakuntaan siellä suoritettavaa katselmusta varten. Sitä, minkälaisissa tapauksissa lautakunnan toissijainen asiantuntijalausuntojen hankkimisvelvollisuus voi käytännössä konkretisoitua, tarkastellaan jäljempänä jaksossa 4.2.4.

Muidenkaan yksityisoikeudellisia riita-asioita käsittelevien lautakuntien osalta ei ole olemassa suoranaisia säännöksiä selvittämisvelvollisuudesta ja sen jakautumisesta lukuun ottamatta niitä lautakuntia, joita HMenL 17 § koskee. Niiden lautakuntien osalta, joita HMenL 17 § ei koske, reaalisten argumenttien käyttö johtanee kuitenkin hyvin pitkälle samantyyppisiin johtopäätöksiin kuin KVL:n osalta. Tosin sellaisten lautakuntien osalta, joissa käsiteltävät asiat ovat keskimäärin tosiasiakysymyksiltään varsin monimutkaisia ja joissa asian ratkaiseminen edellyttää usein esimerkiksi lääketieteellistä asiantuntijatodistelua, lautakunnan rooli todisteiden konkreettisen hankkimisen osalta voi käytännössä muodostua käsiteltävien asioiden luonteen johdosta väkisinkin aktiivisemmaksi kuin KVL:ssa. Tämä siitä huolimatta, että näidenkin lautakuntien rooli voi ainakin lähtökohtaisesti olla periaatteessa KVL:n tavoin vain asianosaisten toimintaa täydentävää. Lautakunnan muita lautakuntia aktiivisempi rooli tullee kyseeseen lähinnä potilasvahinkolautakunnan sekä eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnan osalta.

Kuluttajariitatyöryhmän ehdotus. Kuten edellä jo todettiin, kuluttajariitatyöryhmä ehdottaa mietinnössään, että KVL soveltaisi jatkossa myös hallintomenettelyä koskevaa yleislakia lukuun ottamatta niitä kysymyksiä, joiden osalta KVL:aa itseään koskevassa laissa toisin säädetään.[31] Koska työryhmä ei ehdota uuteen KVLL:iin nimenomaista tosiseikkojen ja todisteiden selvittämisvelvollisuutta ja sen jakautumista koskevaa säännöstä, merkitsisi ehdotus toteutuessaan sitä, että lautakunnan selvittämisvelvollisuus määräytyisi tulevaisuudessa nykyisen HMenL 17 §:n varaan rakentuvan HL 31 §:n perusteella. Mikäli selvittämisvelvollisuuden katsotaan kuitenkin jakautuvan nykyisin lautakunnan ja asianosaisten välillä edellä esitetyllä, hyvin pitkälti HMenL 17 §:ää muistut-

---

[30] Periaatteesta ks. *HE 8/1977* s. 73. Maksuttomuusperiaate käy ilmi myös KVLL 9 §:stä, jonka mukaan lautakunnan asia- ja toimituskirjat annetaan maksuitta.

[31] Ks. *KTM 12/2002* s. 57 ja 62.

tavalla tavalla, ei selvittämisvelvollisuuden jakautuminen jatkossa samalla tavoin kuin hallintomenettelyssäkin aiheuttaisi muutoksia lautakunnan selvittämisvelvollisuuteen säännöstasolla.

Selvittämisvelvollisuuden sisältö ja sen jakautuminen ovat varsin keskeisiä kysymyksiä erityisesti lautakunnan ratkaisujen oikeudellisen laatutason kannalta. Siksi voidaankin pitää täysin perusteltuna sitä, että näinkin keskeisestä lautakunnan toimintaan vaikuttavasta kysymyksestä on jatkossa myös lautakunnan osalta olemassa nimenomainen lainsäännös. Tämä näkemys ei mielestäni riipu siitä, mitä oikeusvaikutuksia lautakuntaratkaisuilla on. Selvittämisvelvollisuuden laajuutta ja jakautumista koskeva säännös on siten perusteltu siinäkin tapauksessa, että lautakunnan ratkaisut säilyvät edelleen vain suosituksina.

Sinänsä voidaan kuitenkin kysyä, onko selvittämisvelvollisuuden jakautumista hallintomenettelyssä koskevan säännöksen hyödyntäminen tässä suhteessa oikea valinta vai olisiko sittenkin järkevämpää lisätä uuteen KVLL:iin kokonaan oma, pelkästään KVL:n noudattama selvittämisvelvollisuuden laajuutta ja jakautumista koskeva säännös. Vaikka HMenL 17 § ja HL 31 §:n perusteella selvittämisvastuu jakautuukin eri tavalla viranomais- ja asianosaisaloitteisessa hallintomenettelyssä, on lainsäännösten muotoilussa ollut selvä pääpaino nimenomaan viranomaisaloitteisessa menettelyssä, mikä näkyy selvästi myös näiden säännösten sanamuodosta. Mielestäni ei ole järkevää soveltaa KVL:n osalta säännöstä, jonka mukaan lähtökohtana on se, että viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä, kun lautakuntamenettely kuitenkin perustuu käsiteltävien asioiden asianosaisaloitteisuuden vuoksi säännönmukaisesti asianosaisten ensisijaisen kartoittamisvelvollisuuden varaan. Siten lautakunnan osalta olisi mielekkäämpää laatia oma säännöksensä, jossa voitaisiin selvittämisvelvollisuuden jakautumista hallintomenettelyssä koskevaa säännöstä paremmin ottaa huomioon selvittelyvelvollisuuden laajuus ja jakautuminen nimenomaan lautakuntatyyppisessä riidanratkaisuelimessä, jossa käsiteltävien asioiden vireillepano tapahtuu säännönmukaisesti asianosaisten aloitteesta. Hallintomenettelyä koskevan säännöksen soveltaminen voi antaa virheellisen käsityksen erityisesti lautakunnan selvittämisvelvollisuuden laajuudesta.

4.2. TODISTUSKEINOT

4.2.1. Yleistä

Edellä tarkasteltiin tosiseikkojen ja niitä koskevien todisteiden selvittämisvelvollisuuden jakautumista lautakunnan ja asianosaisten kesken. Toinen varsin keskeinen kysymys lautakunnan osalta on se, millä eri keinoin lautakunta voi

ylipäätään vastaanottaa ja hankkia riidanalaisia tosiseikkoja koskevaa näyttöä. Tuomioistuinten osalta niitä eri keinoja, joiden avulla tosiseikkoja koskevia todisteita voidaan saattaa tuomioistuimen tietoon, kutsutaan todistuskeinoiksi.[32] Tässä jaksossa tarkastellaankin myös sitä, miten lautakunnan käytettävissä olevat todistuskeinot eroavat yleisten tuomioistuinten käytettävissä olevista todistuskeinoista. Samalla pyritään myös arvioimaan mahdollisten erojen käytännön merkitystä.

Alkuperäisen KVLL 8 §:n (42/1978) mukaan lautakunnalla oli oikeus kuulla asiantuntijoita sekä hankkia lausuntoja. Lisäksi lausunnoista tuli suorittaa korvausta sen mukaan kuin asetuksella tarkemmin säädettiin. Säännöstä muutettiin vuonna 1994 (844/1994) nykyiseen muotoonsa lisäämällä siihen maininta, jonka mukaan lautakunnalla on oikeus hankkia myös selvityksiä sekä järjestää katselmuksia. Lisäksi säännöksen loppuun tehtiin lisäys, jonka mukaan katselmuksen järjestämisestä säädetään tarkemmin asetuksella. Esitöissä muutosta perusteltiin sillä, että lautakunnan toimivallan laajennuttua samaan aikaan koskemaan myös asuntokauppaa koskevia riitoja, paikan päällä tapahtuvalla katselmuksella saattaa olla suuri merkitys rakennusvirheitä koskevissa riidoissa.[33] Se, että lautakunnan oikeus katselmusten järjestämiseen haluttiin mainittavaksi myös laissa, näyttäisi tukevan näkemystä, jonka mukaan KVLL 8 §:ssä mainittu luettelo lautakunnan käytettävissä olevista todistuskeinoista olisi tarkoitettu tyhjentäväksi.

Luetteloa ei kuitenkaan voida pitää tyhjentävänä, sillä siitä puuttuu esimerkiksi maininta lautakunnan oikeudesta hankkia ja vastaanottaa kirjallisia todisteita. Tätä todistuskeinoa voidaan pitää välttämättömänä riita-asioita kirjallisessa menettelyssä ratkovalle elimelle. Ilman sitä lautakunta ei pystyisi käytännössä toimimaan. Ilmeistä onkin, että KVLL 8 §:ssä on mainittu vain ne lautakunnan käytettävissä olevat todistuskeinot, joiden käyttämisestä voi aiheutua lautakunnalle mainittavia kustannuksia. Lisäksi säännös on tarpeen, jotta viranomaisille voitaisiin asettaa velvollisuus avustaa lautakuntaa sen tarvitsemien todisteiden hankkimisessa.

Lautakunnalla voidaan siten katsoa olevan oikeus hankkia selvitystä myös muilla kuin KVLL 8 §:ssä mainituilla todistuskeinoilla. Seuraavassa tarkastellaan lautakunnan käytössä olevia todistuskeinoja vertaillen niitä samassa yhteydessä tuomioistuinten käytössä oleviin keinoihin. Todistelukeinoja lautakunnassa koskevassa tarkastelussa noudatetaan prosessioikeudessa vakiintunutta todistuskeinojen jaottelua henkilöllisiin ja reaalisiin todistuskeinoihin, mikä helpottaa samassa yhteydessä tehtävää vertailua yleisten tuomioistuinten ja lautakunnan kesken. Henkilöllisiä todistuskeinona ovat asianosaisten kuulemi-

---

[32] Ks. esim. *Lappalainen 2001* s. 130.
[33] *HE 14/1994* s. 144s.

nen todistelutarkoituksessa, todistajien kuuleminen sekä asiantuntijatodistelu. Reaalisia todistuskeinoja ovat puolestaan kirjalliset todisteet sekä katselmus.

4.2.2. Asianosaisten kuuleminen todistelutarkoituksessa

Asianosaisten kuuleminen riitaprosessissa. Asianosaisia kuullaan riita-asian oikeudenkäynnissä ensinnäkin näiden vaatimusten sekä niitä koskevien tosiasiaväitteiden selvittämiseksi. Niiden avulla nähdään, mitkä tosiseikat ovat riitaisia ja pystytään hahmottamaan riidan kohde. Samalla nähdään se, mitkä tosiseikat ovat asian ratkaisun kannalta relevantteja. Asianosaisia voidaan kuitenkin kuulla myös todistelutarkoituksessa eli sen selvittämiseksi, mitkä tosiasiaväitteet pitävät paikkansa ja mitkä eivät.

Asianosaisten kuuleminen todistelutarkoituksessa voidaan jakaa toisaalta vapaaseen kuulemiseen ja toisaalta kuulemiseen totuusvakuutuksen nojalla. Vapaata kuulemista ei ennen vuoden 1993 menettelyuudistusta aina pidetty varsinaisena todistuskeinona osittain ehkä siitä syystä, ettei sitä oltu säännelty OK:ssa. Vuoden 1993 menettelyuudistuksen eräänä tavoitteena oli kuitenkin myös lisätä asianosaisten vapaata kuulemista todistelutarkoituksessa.[34] Tämän vuoksi menettelyuudistuksen yhteydessä uudistettiin myös OK 17 luvun asianosaisen kuulemista todistelutarkoituksessa koskevat säännökset. OK 17:61:n (1052/1991) mukaan asianosaista voidaan kuulustella todistelutarkoituksessa. Pääsääntönä on asianosaisten vapaa kuuleminen. Totuusvakuutuksen nojalla kuuleminen tulee kyseeseen vain kuultaessa asianosaista asian ratkaisun kannalta erityistä merkitystä omaavista seikoista.

Esitöiden mukaan asianosaisten vapaakin kuuleminen todistelutarkoituksessa on pidettävä erillään asianajosta eli asianosaisten omassa intressissä tapahtuvasta vaatimusten ja niitä tukevien tosiasiaväitteiden esittämisestä. Jälkimmäinen voi tapahtua myös avustajan tai asiamiehen toimesta. Todistelutarkoituksessa tapahtuva kuuleminen sen sijaan edellyttää asianosaisten henkilökohtaista kuulemista pääkäsittelyn aikana. Tämän mahdollistamiseksi esitöissä katsottiinkin, että asianosaiset tulisi velvoittaa lähes poikkeuksetta saapumaan henkilökohtaisesti riita-asian pääkäsittelyyn.[35]

Esitöissä ei kuitenkaan oteta tarkemmin kantaa tämän todistuskeinon avulla saatavan aineiston todistusarvoon. Vaikka esitöissä korostetaankin todistelutarkoituksessa tapahtuvan kuulemisen ja asianosaisen muun esiintymisen välisen erottelun tärkeyttä, on jotenkin vaikea uskoa, että asianosainen todistelutarkoituksessa tapahtuvassa vapaassa kuulemisessa antaisi käytännössä mainittavasti

---

[34] Ks. *HE 15/1990* s. 106s ja 118s.

[35] Ks. *HE 15/1990* s. 106s ja 118s. Ks. tästä myös *Lappalainen 1994* s. 155–158.

totuudenmukaisempaa tietoa tosiseikoista kuin oikeudenkäynnin aikana muutoin. Siten on mielestäni pikemminkin kysymys siitä, mikä merkitys asianosaisten tosiseikkoja koskeville väitteille voidaan ylipäätään asiaa ratkaistaessa antaa. Kuten esitöissä todetaan, asianosaisten kuuleminen saattaa usein olla ainut todistuskeino asiassa.[36] Sen merkitys korostuu sen myötä, mitä puutteellisempi muu todistusaineisto on.

Asianosaisten kuuleminen lautakunnassa. Lautakuntamenettely eroaa menettelyn kirjallisen luonteen johdosta riitaprosessista myös asianosaisten kuulemisen osalta selvästi siinä, ettei näiden suullinen kuuleminen ole käytännössä mahdollista asian ratkaisuvaiheessa. Tämä koskee sekä kuulemista todistelutarkoituksessa että muuta kuulemista. Asianosainen voi tosin käytännössä tulla suullisesti kuulluksi valmisteluvaiheessa, mikäli hän ottaa henkilökohtaisesti tai puhelimitse yhteyttä jutun valmistelijaan. Kirjallisesta menettelystä johtuen valmistelija kuitenkin kirjaa asianosaisen lausuman ylös ja liittää sen muun aineiston joukkoon. Sinänsä periaatteellista estettä sille, että asianosaisia kuultaisiin suullisesti asian ratkaisuvaiheessa ei kuitenkaan ole. Henkilökohtainen kuuleminen edellyttäisi kuitenkin suullisten käsittelyiden järjestämistä ratkaisuvaiheen yhteyteen. Ongelmat olisivat pitkälti samantyyppiset kuin ne, mitkä liittyisivät asian ratkaisuvaiheessa tapahtuvaan, todistajien henkilökohtaisen kuulemisen järjestämiseen. Koska tätä kysymystä tarkastellaan jäljempänä jaksossa 4.2.3.4, ei näihin syihin ole tässä yhteydessä perusteltua paneutua.

Menettelyn kirjallinen luonne merkitsee sitä, että vastaavanlainen asianosaisten säännönmukainen henkilökohtainen kuuleminen kuin riitaprosessissa ei siten ole lautakunnan osalta mahdollista. Tämä tarkoittaa myös sitä, että asianosaisten todistelutarkoituksessa ja muussa yhteydessä esitettyjen lausumien erottelu on KVL:n osalta vaikeampaa kuin suullisessa riitaprosessissa. Mutta kuten edellä katsottiin riitaprosessin osalta, asianosaisten eri tarkoituksessa antamien lausumien erottelua olennaisempi kysymys on se, minkälainen merkitys asianosaisten tosiasiaväitteille voidaan asiaa ratkaistaessa antaa.

Arvioitaessa asianosaisten lausumien merkitystä lautakunnassa huomiota tulee kiinnittää useisiin eri seikkoihin. Keskeisiä tekijöitä asianosaisen kertomuksen uskottavuuden kannalta ovat ensinnäkin sen johdonmukaisuus. Sen merkitystä heikentää siten ensinnäkin se, mikäli asianosainen esittää keskenään ristiriitaisia tosiasiaväitteitä. Merkitystä tulee antaa myös sille, kuinka todennäköisiä esitetyt väitteet ovat yleisen elämänkokemuksen mukaan. Merkitystä voidaan antaa myös sille, jos toinen asianosainen pystyy kuvaamaan tapahtu-

---

[36] Ks. *HE 15/1990* s. 106. Todistusarvoa pyritään lisäämään myös OK 6:2.2:n (768/2002) määräyksellä, jonka mukaan asianosaisten todistelutarkoituksessa tapahtuva kuulustelu on toimitettava ennen kuin otetaan vastaan samaa kysymystä koskeva muu suullinen todistelu. Näin asianosainen ei pysty ottamaan huomioon, mitä todistajat samoista asioista kertovat. Ks. tästä myös *Lappalainen 1994* s. 158.

mien kulkua yksityiskohtaisesti ja uskottavasti toisen osapuolen tyytyessä vain hyvin ylimalkaiseen tapahtumien kuvailuun. Lisäksi merkitystä tulee yleensä antaa sille, mikäli asianosainen kertoo jonkin sellaisen tosiasiaväitteen, joka itse asiassa vaikuttaa jutun lopputulokseen hänen kannaltaan kielteisesti.

Kuluttajariitojen käsittely lautakunnassa eroaa selvästi riitaprosessista siinä, että lakimiehet edustavat asianosaisia lautakunnassa erittäin harvoin, käytännössä vain parissa prosentissa tapauksia.[37] Siten asianosaisten laatimat kirjelmät ovat pääsääntöisesti heidän itsensä laatimia. Oikeudellisen koulutuksen saaneiden asiamiesten puuttumisen voisi ajatella vaikeuttavan asioiden käsittelyä lautakunnassa ja ennen kaikkea heikentävän mahdollisuuksia päätyä asiassa aineellisesti oikeaan ratkaisuun. Asiamiesten keskeisenä tehtävänähän on oikeudellisesti relevantteihin tosiseikkoihin vetoaminen ja niitä koskevan näytön esittäminen riidanratkaisuelimelle. Maallikoiden ongelmana on usein heidän kyvyttömyytensä erottaa oikeudellisesti relevantit tosiseikat epäolennaisista seikoista. Toiseksi he eivät välttämättä osaa tai ymmärrä esittää riittävästi todisteita väitteittensä tueksi, vaan voivat luulla riidanratkaisuelimen päätyvän oikeaan ratkaisuun pelkästään asianosaisten väitteitä keskenään punnitsemalla.

Oman kokemukseni perusteella lakimiesten puuttumisen kielteiset vaikutukset ovat kuitenkin käytännössä paljon oletettua vähäisemmät. Ensinnäkin useimmat maallikot näyttävät pystyvän melko hyvin ja selkeästi esittämään näkemyksensä siitä, mitä asiassa on tapahtunut. Tätä helpottavat osaltaan lautakunnan laatimat, asioita vireille pantaessa käytettävät lomakkeet. Maallikoilta tosin puuttuu usein kyky erottaa oikeudellisesti relevantit tosiseikat epäolennaisista, minkä vuoksi asianosaiset voivat kiistellä keskenään pitkäänkin sellaisista tosiseikoista, joilla ei ole lainkaan oikeudellista merkitystä asiassa tai se on sangen vähäinen. Useimmiten kuitenkin asianosaisten kirjelmistä käyvät ilmi myös asianosaisten näkemykset relevanteista tosiseikoista. Lisäksi kuten edellä todettiin, lautakunnan tulee kartoittamisvelvollisuutensa perusteella tarvittaessa selvittää, onko asiassa olemassa sellaisia tosiseikkoja, joilla voi olla merkitystä asian ratkaisun kannalta ja haluavatko asianosaiset vedota näihin seikkoihin.

Itse asiassa asianosaisten itsensä kirjoittamia kirjelmiä lukiessa syntyy käsitys siitä, että maallikoiden kertomusten perusteella piirtyy helpommin kuva siitä, mitä asiassa todellisuudessa on tapahtunut verrattuna tilanteeseen, jossa lakimiehet ovat laatineet kirjelmät. Tämä siksi, että osittain heikosta lain tuntemuksesta johtuen asianosaiset usein myöntävät myös sellaisia vastapuolen tosiasiaväitteitä, joita tämä ei pystyisi osoittamaan todeksi, mikäli ne kiistettäisiin. Lisäksi asianosaiset tuovat usein esille oma-aloitteisesti sellaisia tosiseikkoja, jotka itse asiassa puhuvat heitä vastaan ja siten heikentävät heidän voiton

[37] Ks. *Hakalehto* s. 38.

mahdollisuuksiaan. Käytettäessä oikeudellisen koulutuksen saaneita asiamiehiä tällainen avoimuus usein jää pois. Oikeudellisen koulutuksen saanut asiamies kiistää selvästi herkemmin väitteet, joita vastapuoli ei mahdollisesti pysty todistamaan sekä tuo oma-aloitteisesti esille ainoastaan päämiehensä näkemyksiä tukevia tosiseikkoja.

4.2.3. Todistajien kuuleminen

4.2.3.1. Yleistä

Todistajien kuulemisesta yleisissä tuomioistuimissa. Todistajalla tarkoitetaan prosessioikeudessa riidan ulkopuolista henkilöä, jota kuullaan oikeudenkäynnissä yksittäiseen juttuun liittyvien relevanttien tosiseikkojen selvittämiseksi.[38] Riita-asian oikeudenkäynnissä kaikkia muita henkilöitä paitsi jutun asianosaisia sekä näihin rinnastettavissa olevia henkilöitä voidaan periaatteessa kuulla todistajina (OK 17:18 (690/1997)). Todistajan ja jommankumman asianosaisen välinen lähisukulaisuus tai avioliitto ei ole siten esteenä henkilön kuulemiselle todistajana. Näillä henkilöillä on kuitenkin oikeus kieltäytyä todistamasta, mikäli he niin haluavat (OK 17:20 (571/1948)).

Myöskään läheinen taloudellinen tai muu riippuvuussuhde ei estä henkilön kuulemista todistajana.[39] Siten toisen asianosaisen, esimerkiksi kuluttajariidassa vastaajana olevan elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevaa työntekijää voidaan kuulla jutussa todistajana.[40] Eri asia on, että vapaan todistusten harkinnan vallitessa läheinen riippuvuussuhde voi vaikuttaa todistajan lausunnon todistusarvoon juttua ratkaistaessa. Oikeuden puheenjohtajan tuleekin tarpeen vaatiessa tiedustella todistajilta myös sellaisista seikoista, joilla voi olla vaikutusta näiden uskottavuuteen (OK 17:28.1 (571/1948)). Nimenomaan todistajan ja asianosaisen välistä läheistä riippuvuussuhdetta on pidettävä tällaisena seikkana.[41]

Todistajien kuuleminen tapahtuu suullisesti, minkä vuoksi todistajat ovat velvollisia saapumaan henkilökohtaisesti jutun pääkäsittelyyn. Se, että todistajan kuuleminen tapahtuu nimenomaan suullisesti, on vielä haluttu varmistaa säätämällä, ettei todistaja saa häntä kuultaessa lukea kirjallista todistajanlausuntoa (OK 17:32 (571/1948)). Myöskin todistajan oikeudenkäyntiä varten

---

[38] Ks. *Lappalainen 2001* s. 206 ja *Tirkkonen 1977* s. 179–181.
[39] Ks. *Tirkkonen 1977* s. 185.
[40] Ks. *KKO 1991:91*, jossa katsottiin, että kiinteistönvälittäjää voitiin kuulla todistajana asiassa, jossa vastaajana oli se kiinteistönvälitystä harjoittanut yritys, jonka palveluksessa välittäjä oli.
[41] Ks. *Lappalainen 2001* s. 207s.

laatiman kirjallisen todistajanlausunnon käyttäminen todistajan suullisen kuulemisen sijasta on kiellettyä, ellei oikeus sitä salli erityisistä syistä (OK 17:11.1 (690/1997)). Ennen kuulemistaan todistajat joutuvat lähes poikkeuksetta vannomaan todistajanvalan tai antamaan sitä vastaavan vakuutuksen (OK 17:29–30 (571/1948)).[42] Todistajan velvollisuus pysyä totuudessa on rikosoikeudellisesti sanktioitu ja sen rikkomista pidetään varsin raskaana rikoksena oikeuslaitoksen luotettavuutta vastaan (RL 15:1,3 ja 4 (563/1998)).[43]

Niskoittelevaan todistajaan, joka ei saavu oikeudenkäyntiin tai kieltäytyy ilman laillista syytä todistamasta asiassa, voidaan kohdistaa pakkokeinoja (OK 17:36–39 (571/1948)). Toisaalta todistajalla on oikeus kohtuulliseen korvaukseen matkakustannuksista sekä ansionmenetyksestä (OK 17:40 (667/1972)). Vaikka tätä korvausta kutsutaankin usein hieman harhaanjohtavasti todistajanpalkkioksi, niin kyseessä ei ole kuitenkin palkkio tehdystä työstä, vaan kuten edellä mainitusta säännöksestä ilmenee, ainoastaan korvaus todistajalle aiheutuneista kustannuksista sekä saamatta jääneestä ansiotulosta.[44]

Todistajien kuuleminen lautakunnassa. Kuluttajavalituslautakunnan osalta on kirjallisuudessa usein väitettä sen enempää perustelematta todettu, ettei lautakunta voi kuulla todistajia.[45] Lisäksi lautakunta on myös itse lukuisissa ratkaisuissaan jättäessään suosituksen joko kokonaan antamatta tai jättäessään ottamatta kantaa johonkin yksittäiseen kysymykseen todennut syynä olevan sen, ettei lautakunta voi kuulla todistajia.[46] Myös oikeusministeriön ehdotuksessa vuodelta 1974 todettiin, että lautakunnan ratkaisujen suositusluonne johtuu pääasiassa siitä, ettei lautakunta voi hankkia selvitystä asiaan liittyvistä tosiseikoista todistajia kuulemalla.[47]

Kuitenkaan mistään näistä lähteistä ei käy ilmi, tarkoitetaanko niissä nimenomaan voimassaolevan oikeuden vaiko pelkästään käytännön realiteettien asettamaa estettä todistajien kuulemiselle. Todistajien laajamittainen ja henkilökohtainen kuuleminen aiheuttaisi kieltämättä käytännössä huomattavia järjestely- ym. ongelmia asioiden käsittelyn tapahtuessa lautakunnassa muutoin pelkästään kirjallisesti. Nämä ongelmat ja niistä aiheutuva tosiasiallinen haluttomuus todistajien kuulemiseen eivät kuitenkaan merkitse sitä, että todistajien

---

[42] Ks. myös *Lappalainen 2001* s. 243–246.
[43] Ks. myös *HE 6/1997* s. 23–32.
[44] Ks. esim. *Lappalainen 2001* s. 259–266.
[45] Ks. esim. *Wilhelmsson 1991* s. 70 ja *Hakalehto* s. 78.
[46] Ks. esim. *drno 92/38/2574*, *93/37/1817*, *94/38/1469*, *96/34/224*, *96/33/1346* ja *96/39/2572*.
[47] Ks. *OLJ 12/1974* s. 338. Ehdotuksessa tosin todetaan sanatarkasti, että lautakunta ei voi todistelun avulla hankkia selvitystä. Tämä on kuitenkin luonnollisesti kirjoitusvirhe ja todistelulla asianomaisessa kohdassa on tarkoitettu pelkästään todistajien kuulemista. Myös muutamassa muussa kohdin samaa ehdotusta todetaan lautakunnan keinojen hankkia selvitystä epäselvistä tosiasiakysymyksistä olevan puutteellisia. Tällä on mitä ilmeisimmin tarkoitettu nimenomaan todistajien kuulemista. Ks. mts. 322 ja 332.

kuuleminen olisi myös voimassaolevan oikeuden perusteella kiellettyä. Eräissä lautakunnan ratkaisuissa todetaankin, että lautakunnalla ei ole mahdollisuuksia kuulla todistajia. Tämä lausuma voi yhtä hyvin tarkoittaa todistajien kuulemisen tosiasiallista hankaluutta kuin varsinaista estettä ylipäätään kuulla todistajia.[48]

Mielestäni todistajien kuulemiselle ei ole tällä hetkellä mitään lainsäädännöllistä estettä, vaan se olisi jo voimassaolevan oikeuden perusteella nykyisellään täysin mahdollista. Ainoa säännös, jossa mainitaan lautakunnan käytettävissä olevista keinoista selvityksen hankkimiseksi, on KVLL 8 § (844/1994). Sen mukaan lautakunnalla on oikeus kuulla asiantuntijoita, hankkia lausuntoja ja selvityksiä sekä järjestää katselmuksia. Kuten edellä todettiin, säännöstä ei kuitenkaan voida pitää siinä mielessä tyhjentävänä, että lautakunnalla olisi oikeus hankkia ja vastaanottaa todisteita ainoastaan siinä mainituilla keinoilla. KVLL 8 §:n ei siten voida katsoa estävän todistajien kuulemista.

Kuluttajavalituslautakunnan oikeutta hankkia halutessaan selvitystä riidanalaisista tosiseikoista myös todistajia kuulemalla voidaan kuitenkin perustella ennen kaikkea lainsäätäjän pyrkimyksellä tehdä lautakuntamenettelystä mahdollisimman muotovapaa ja joustava. Tämän vuoksi menettelyä koskeva sääntely jätettiin tarkoituksellisesti vähäiseksi ja lautakunnalle annettiin oikeus varsin pitkälti itse päättää siitä, minkälaiset menettelytavat ovat riita-asioiden käsittelyssä kaikkein tarkoituksenmukaisimmat. Delegoimalla menettelytapoja koskevaa päätösvaltaa lautakunnalle pyrittiin edesauttamaan lautakunnan toiminnan muodostumista mahdollisimman joustavaksi ja nopeaksi.[49] Siten lautakunnalla on katsottava olevan oikeus päättää itse hyvin pitkälti myös siitä, millä eri tavoin se voi hankkia ja vastaanottaa todisteita. Rajoja tältä osin voivat tietysti asettaa lautakunnan tehtävät ja tavoitteet sekä sitä velvoittavat yleiset menettelyperiaatteet.

Lautakunnalla on siten jo nykyään täysi oikeus kuulla todistajia, mikäli se katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi yksittäistä riita-asiaa ratkaistessaan. Kun todistajien kuulemisesta ei ole mitään säännöksiä, ei myöskään kirjallisten todistajanlausuntojen käyttöä voida pitää periaatteessa lähtökohtaisesti kiellettynä. Selvää kuitenkin on, että kyseeseen voi nykyisellään tulla ainoastaan todistajien vapaa kuuleminen joko suullisesti tai kirjallisesti. Rikosoikeudellisesti sanktioitu kuuleminen edellyttäisi sääntelyä totuusvelvollisuuden rikkomista koskevan rikoksen tunnusmerkistön täyttymisen edellytyksistä ja totuusvelvollisuuden rikkomisen seuraamuksista. Myöskään pakkokeinot mahdollisesti niskoittelevia todistajia kohtaan eivät ole tällä hetkellä mahdollisia. Nämä puutteet selittänevät osaksi väitteet, joiden mukaan lautakunta ei nykyisellään

[48] Ks. esim. *drno 85/37/2402*.
[49] Ks. *HE 8/1977* s. 70.

voi kuulla todistajia. Todistajien kuulemisella on tällöin tarkoitettu nimenomaan todistajien kuulemista samalla tavoin kuin tuomioistuimissa eli heidän kuulemistaan henkilökohtaisesti valan nojalla sekä mahdollisuutta pakkokeinojen käyttämiseen niskoittelevaa todistajaa vastaan. Useissa lautakunnan ratkaisuissa todistajien jättämistä kuulematta perustellaankin sillä, että lautakunta ei voi kuulla todistajia tuomioistuinten lailla tai että lautakunta ei voi kuulla todistajia valan nojalla. Nämä ratkaisut viittaavat siihen, ettei lautakunta itsekään ole katsonut, että todistajien vapaa kuuleminen olisi nykyisellään kiellettyä.[50]

Käytännössä lautakuntaan on aina tullut asianosaisten kirjelmien mukana myös kirjallisia todistajankertomuksia. Lisäksi asianosaiset ovat toisinaan pelkästään vedonneet siihen, että heillä on todistaja, joka tarvittaessa vahvistaa heidän tosiseikkoja koskevat väitteensä.[51] Kuluttajat vetoavat lähes poikkeuksetta seurassaan olleeseen henkilöön eli henkilöön, jonka he yleensä tuntevat jo entuudestaan ja elinkeinonharjoittajat puolestaan palveluksessaan olevan työntekijän todistukseen. Todistajiin vetoamista vähentää kuitenkin luonnollisesti huomattavasti se, että asianosaisten käsittelyn alussa saamissa ohjeissa todetaan, ettei lautakunta kuule todistajia. Nykyään tämä käy ilmi myös lautakunnan internet-kotisivuilta.[52]

4.2.3.2. Lautakunnan toimintavaihtoehdot

Silloin kun riidan ratkaisun kannalta relevanteista tosiseikoista on kiistaa ja jompikumpi tai molemmat asianosaiset vetoavat todistajien olemassaoloon väitteittensä tueksi tai asianosaisten kirjelmistä käy muutoin ilmi, että tapauksen tosiseikoilla on todistajia, ensimmäinen keskeinen kysymys on sen arvioiminen, olisiko niillä tosiasiaväitteillä, joita todistajien kertomusten väitetään tukevan, paikkansa pitäessään merkitystä asian ratkaisun kannalta. Asianosaiset vetoavat käytännössä usein todistajiin sellaisten riidanalaisten tosiseikkojen osalta, joilla ei ole olennaista merkitystä asian ratkaisun kannalta. Näissä tapauksissa lautakunnan ei tarvitse kiinnittää huomiota esitettyihin väitteisiin todistajien olemassaolosta, vaan se voi keskittyä asian ratkaisemiseen muun aineiston perusteella.

Mikäli todistajien kertomuksilla sen sijaan voisi paikkansa pitäessään olla merkitystä asian ratkaisun kannalta, lautakunnalla on periaatteessa valittava-

---

[50] Ks. esim. *drno 92/31/2036*, *94/31/414* ja *97/35/2772*.

[51] Tapauksista, joissa jompikumpi asianosaisista on lähettänyt lautakunnalle kirjallisen todistajankertomuksen ks. esim. *drno 81/32/19*, *81/37/3505*, *87/34/3612* ja *93/32/928* sekä tapauksista, joissa toinen tai molemmat vetoavat muutoin todistajien olemassaoloon ks. esim. *drno 94/39/690* ja *96/39/2572*.

[52] Ks. *http://www.kuluttajavalituslautakunta.fi/valitukset/valituksen_eteneminen.html*, 11.2.2003.

naan useita eri vaihtoehtoja. Se voi ensinnäkin tyytyä pelkästään rinnastamaan todistajien kirjalliset kertomukset asianosaisten omiin kertomuksiin. Tällöin niille annetaan sama merkitys kuin asianosaisten omille väitteille. Tämä merkitsee sitä, että niille voidaan antaa merkitystä asiaa ratkaistaessa ensinnäkin mikäli ne täydentävät asianosaisen omaa kertomusta. Sama koskee kuitenkin myös todistajien kirjallisia kertomuksia, jotka sisältävät ne toimittaneen asianosaisen oman kertomuksen kanssa ristiriitaisia väitteitä. Jälkimmäisessä tapauksessa kertomukset luonnollisesti heikentävät asianosaisen itsensä esittämien väitteiden luotettavuutta. Käytännössä todistajan kertomukset on rinnastettu asianosaisen omiin väitteisiin usein tapauksissa, joissa elinkeinonharjoittaja on liittänyt vastineensa oheen palveluksessaan olevan henkilön antaman kirjallisen lausunnon tapahtumien kulusta. Tämä menettely on varsin yleistä valmismatkoja koskevien kuluttajariitojen osalta. Niissä lausunnon antaja on usein joko matkaopas tai kohdepäällikkö. Heillä on yleensä parhaat mahdollisuudet kertoa elinkeinonharjoittajan näkemys tapauksen tosiseikoista. Näissä tapauksissa lautakunnan ratkaisun perusteluissa ei yleensä ole lainkaan todettu, että kyseessä on itse asiassa kirjallinen todistajankertomus niissäkään tapauksissa, joissa kertomuksissa esitetyille tosiasiaväitteille on annettu merkitystä ratkaisua tehtäessä.

Toinen vaihtoehto on ratkaista asia muun aineiston perusteella ilman, että kertomukselle annettaisiin mitään merkitystä.[53] Lautakunnan ratkaisukäytännössä on tällöin toisinaan todettu, ettei todistajan kertomuksille ole annettu merkitystä päätöstä tehtäessä.[54] Tämä vaihtoehto on mielestäni perusteltu erityisesti silloin kun käytettävissä on muita todisteita. Se koskee erityisesti tapauksia, joissa lautakunnan käytettävissä on kirjallisia todisteita, kuten kirjallisia sopimusehtoja tai myyntiesitteitä. Asian ratkaisemista kirjallisen aineiston pohjalta siinäkin tapauksessa, että toinen asianosainen vetoaa lisäksi näkemystään tukeviin todistajiin, voidaan perustella ainakin kahdella eri syyllä. Ensimmäinen koskee lautakunnan toimintamahdollisuuksien turvaamista. Mikäli todistajaan vetoaminen johtaisi aina suosituksen antamatta jättämiseen, voisi se käytännössä vaikeuttaa huomattavasti lautakunnan mahdollisuuksia ratkaista kuluttajariitoja. Elinkeinonharjoittaja voisi tällöin aina halutessaan estää lautakuntaa ottamasta kantaa asiakysymykseen vetoamalla omaa näkemystään tukevien todistajien olemassaoloon. Kun lautakunta ei ylipäätään kuule todistajia, ei se näin ollen voi myöskään tarkistaa, pitävätkö elinkeinonharjoittajan väitteet todistajien keskeisestä merkityksestä aineellisesti oikean ratkaisun kannalta paikkansa.

---

[53] Ks. esim. *drno 92/32/248.*

[54] Eräässä päätöksessä tätä perusteltiin toteamalla, ettei yksityisen henkilön antamalle kirjalliselle todistukselle voida antaa sellaista merkitystä kuin todistajan henkilökohtaiselle kuulemiselle valan velvoituksin. Ks. *drno 89/37/145.* Lausuma ei sulje pois mahdollisuutta, että sillä voisi kuitenkin joissain tapauksissa olla todistusarvoa.

Asian ratkaisemista muun aineiston perusteella voidaan perustella myös todistajankertomusten epäluotettavuudella yleensä sekä erityisesti kuluttajariidoissa. Todistajien kuulemista sekä muita henkilöllisiä todistuskeinoja pidetään vähemmän luotettavina keinoina tosiseikkojen selvittämisessä kuin reaalisia todistuskeinoja.[55] Lisäksi nimenomaan kuluttajariitojen osalta on syytä suhtautua erityisen suurella varauksella todistajien kertomuksiin, sillä nämä ovat usein varsin läheisessä riippuvuussuhteessa jompaankumpaan asianosaiseen, mikä helposti vaarantaa heidän objektiivisuutensa. Kuten edellä todettiin, todistajan ja asianosaisen välinen taloudellinen riippuvuussuhde, lähisukulaisuus tai ystävyyssuhde eivät estä henkilön kuulemista todistajana oikeudenkäynnissä.[56] Siten kuluttajariidassa vastaajana oleva elinkeinonharjoittaja voi kutsua todistajaksi omia työntekijöitään mukaan lukien sen henkilön, joka on tehnyt elinkeinonharjoittajan puolesta sopimuksen kuluttajan kanssa tai antanut tälle virheelliseksi väitettyjä tietoja. Vastaavasti kuluttaja voi kutsua todistajiksi henkilöitä, jotka olivat paikalla sopimuksentekohetkellä tai vian ilmenemishetkellä. Nämä ovat usein hänen perheenjäseniään, sukulaisiaan tai ystäviään.

Konkreettisena riskinä kuluttajariidoissa on, että todistajan ja hänet kutsuneen asianosaisen välinen taloudellinen tai muu riippuvuussuhde vaikuttaa lausuman sisältöön enemmän kuin todistajan totuusvelvollisuus. Erityisesti kuluttajan kanssa asioineen elinkeinonharjoittajan työntekijän kertomuksen todistusarvoa heikentää usein se, että kysymys on yleensä samalla hänen oman toimintansa asianmukaisuuden arvioimisesta. Itse asiassa työntekijä todistaa käytännössä pitkälti omassa asiassaan. Näin on esimerkiksi silloin, kun työntekijän väitetään antaneen sopimuksenteon yhteydessä kuluttajalle hyödykkeestä virheellisiä tietoja. Kuluttajan vaatimuksia myötäilevän lausunnon antaminen merkitsi samalla myös sen myöntämistä, että työntekijän oma toiminta on ollut huolimatonta. Se johtaisi usein myös siihen, että elinkeinonharjoittaja joutuisi maksamaan hyvitystä kuluttajalle. Tällä puolestaan voi olla kielteisiä vaikutuksia todistajan asemalle elinkeinonharjoittajan palveluksessa. On selvää, että asianosaisiin läheisessä riippuvuussuhteessa olevien todistajien lausumiin on suhtauduttava suurella varauksella, minkä vuoksi niiden todistusarvo voi käytännössä jäädä varsin vähäiseksi.

Siten silloin kun lautakunnalla on käytettävissään kirjallisia todisteita katsoisin, että lautakunnan tulisi pääsääntöisesti ratkaista riita niiden perusteella eli samalla tavalla kuin niissä tapauksissa, joissa kumpikaan asianosainen ei vetoa todistajien olemassaoloon. Tilanne on kuitenkin ongelmallisempi, mikäli riitai-

---

[55] Ks. *Tirkkonen 1977* s. 182, jonka mukaan todistajien kuuleminen on varsin puutteellinen keino totuuden selvittämiseksi. Ks. myös *Lappalainen 2001* s. 205s. Hänen mukaansa todistajien kuulemisen avulla tapahtuvaan todisteluun liittyy useita sen luotettavuutta horjuttavia inhimillisiä epävarmuustekijöitä.

[56] Ks. myös *Klami 2000* s. 64s.

sesta tosiseikasta ei ole olemassa muuta näyttöä kuin asianosaisten keskenään ristiriidassa oleva väitteet sekä mahdolliset todistajien lausunnot tai pelkästään väitteet todistajien olemassaolosta. Lautakunta voi tällöinkin ratkaista kuluttajariidan käytettävissään olevan aineiston perusteella todistustaakkasääntöjä hyödyntämällä. Todistustaakkasäännöt helpottavat sen arvioimista, kummalla asianosaisella on näyttövelvollisuus kunkin oikeustosiseikan osalta ja kumman vahingoksi koituu jonkin tosiseikan jääminen epäselväksi.

Todistustaakkasäännöt voivat ensinnäkin perustua lakiin. OK 17:1.1:n (571/1948) mukaan kantajan tulee riita-asiassa näyttää toteen kannetta tukevat seikat ja vastaajan puolesta omia väitteitään tukevat seikat. Tämän säännöksen käyttökelpoisuus on sen yleisluonteisuuden vuoksi varsin vähäinen. Eri oikeudenaloja koskeva aineellisoikeudellinen sisältää kuitenkin toisinaan myös todistustaakkaa koskevia säännöksiä.[57] Kuluttajaoikeudellisissa säännöksissä on otettu kantaa todistustaakan jakautumiseen erityisesti silloin kun se on normaalista poikkeava eli elinkeinonharjoittajan on pystyttävä osoittamaan väitteensä toteen vastuusta vapautuakseen. Käännettyä todistustaakkaa sovelletaan esimerkiksi kuluttajariidoissa, joissa on kysymys kulutustavaran sopimuksenmukaisuudesta niin sanotun lakiin perustuvan kuuden kuukauden takuun aikana. Sama koskee kuluttajariitoja, joissa on kysymys siitä, kumpi vastaa kaupallisten takuiden voimassaoloaikana tavarassa ilmenneistä vioista (KSL 5:15.2 ja 15a (1258/2001)).

Lainsäädäntöä huomattavasti suurempi merkitys todistustaakkasääntöjen luomisessa on kuitenkin ollut tieteisopilla ja oikeuskäytännöllä. Todistustaakkasäännökset ovat yleensä muotoutuneet sen perusteella, kuinka todennäköisinä tiettyjä tosiasiaväitteitä voidaan yleisen elämänkokemuksen perusteella pitää sekä erityisesti sopimusoikeudessa sen perusteella, kummalla osapuolella on yleensä paremmat mahdollisuudet esittää näyttöä tietystä tosiseikasta. Siten tiettyyn tapahtumaan vetoavan henkilön on todistettava väitteensä toteen, sillä se on helpompaa kuin sen osoittaminen, ettei tiettyä tapahtumaa ole lainkaan tapahtunut. Sopimusoikeudellisia todistustaakkasäännöksiä on muun muassa se, että sopimuksen syntyyn vetoavan on näytettävä väitteensä toteen, mikäli toinen kiistää sopimuksen syntyneen. Samoin tietyn suorituksen tapahtumiseen vetoavan on näytettävä väitteensä toteen. Esimerkiksi kuluttajan on huomattavasti helpompi osoittaa maksaneensa kulutushyödykkeen hinnan kuin elinkeinonharjoittajan osoittaa, ettei maksua ole suoritettu.[58]

Kolmas vaihtoehto on se, että lautakunta jättää ottamatta lainkaan kantaa riidanalaiseen tosiseikkaan todistajaan vetoamisen vuoksi. Mikäli epäselvällä tosiseikalla on keskeinen merkitys koko asian ratkaisemisen kannalta, merkit-

[57] Ks. *Lappalainen 2001* s. 306–310 ja 320–323.
[58] Ks. *Lappalainen 2001* s. 323–341 ja *Tirkkonen 1977* s. 124–133.

see tämä samalla sitä, että lautakunta ei anna asiassa lainkaan suositusta. Tätä voidaan käyttää sekä silloin kun ratkaisu olisi periaatteessa mahdollista perustaa esimerkiksi asiassa esitettyihin kirjallisiin todisteisiin, että erityisesti silloin kun tällaista mahdollisuutta ei ole käytettävissä, vaan asiassa ovat vastakkain vain asianosaisten väitteet sekä vetoaminen todistajiin. Lautakunnallahan päinvastoin kuin tuomioistuimilla ei ole ratkaisupakkoa eli velvollisuutta ratkaista myös sisällöllisesti asia, jonka käsittelemiseen se on toimivaltainen. Lautakunnan ei siten tarvitse ratkaista kuluttajariitaa, mikäli se katsoo, ettei sillä ole siihen edellytyksiä tosiseikkojen epäselvyyden vuoksi. Lautakunnan päättäessä käytännössä olla antamatta lainkaan suositusta asiassa, ratkaisua on perusteltu usein sillä, että asian ratkaisemiseksi olisi ollut kuultavissa todistajia tai että asiassa olisi mahdollista hankkia lisäselvitystä todistajia kuulemalla. Tämän lisäksi on toisinaan todettu, että todistajien kuulemisella olisi ollut keskeinen tai olennainen merkitys asian ratkaisemisen kannalta.[59]

Silloin kun asiassa ei ole käytettävissä muita todisteita, ei kuluttajan kannalta ole yleensä merkitystä sillä, ratkaistaanko asia vai jätetäänkö suositus antamatta. Kuluttajallahan on käytännössä yleensä todistustaakka ratkaisun kannalta keskeisten tosiseikkojen osalta, mikä merkitsee sitä, että asian sisällöllinen ratkaiseminen pelkästään asianosaisten väitteiden varassa johtaa pääsääntöisesti kuluttajan vaatimusten hylkäämiseen. Molemmat vaihtoehdot johtavat siten siihen, että kuluttaja jää ilman hyvitystä. Sen vuoksi suosituksen jättäminen antamatta saattaa olla perusteltua tapauksissa, joissa kuluttaja vetoaa hyvin voimakkaasti omia väitteitään tukeviin todistajiin. Tämä voi olla perusteltua myös silloin kun riidan intressi on poikkeuksellisesti niin korkea, ettei asian vieminen tuomioistuimen käsiteltäväksi suosituksen antamatta jättämisen jälkeen ole käytännössä poissuljettu vaihtoehto.

Sen sijaan tapauksissa, joissa on käytettävissä muita, yleensä kirjallisia todisteita, katsoisin edellä esitetyillä perusteilla, että lautakunnan tulisi pääsääntöisesti ratkaista riita-asia käytettävissä olevien muiden todisteiden avulla. Lautakuntahan ei pysty tarkistamaan sitä, olisiko todistajien kuulemisella ollut merkitystä asian ratkaisemisen kannalta vai oliko väite todistajien olemassaolosta esitetty pelkästään prosessitaktisista syistä. Lisäksi on otettava huomioon se, että todistajien kertomusten todistusarvo on sekä yleensä että erityisesti kuluttajariitojen osalta kirjallisia todisteita selvästi alhaisempi.

Neljäs vaihtoehto on ratkaista asia niin, että todistajan kertomukselle annetaan merkitystä tosiseikkoja koskevaa näyttöä arvioitaessa. Tämä vaihtoehto tarkoittaa merkityksen antamista kertomuksille nimenomaan todistajankertomuksena, eikä pelkästään asianosaisten omiin väitteisiin rinnastettavana aineistona. Kuten edellä todettiin, mitään lainsäädännön asettamaa estettä todistajien

[59] Ks. esim. *drno 89/31/3729*, *93/37/654*, *94/31/414*, *94/37/515*, *94/39/690* ja *97/37/1323*.

kuulemiselle ei tällä hetkellä ole. Todistajien kuuleminen voisi tapahtua esimerkiksi siten, että asian valmistelija kuulee todistajaa joko puhelimitse tai henkilökohtaisesti ja kirjaa tämän kertomuksen ylös sekä lähettää sen asianosaisille kommentoivaksi. Asiaa ratkaistaessa todistajan kertomus olisi siten lautakunnan käytettävissä kirjallisessa muodossa, tosin lautakunnan oman virkamiehen kirjaamana.

4.2.3.3. Arviointia todistajien kuulemistarpeesta

Pyrittäessä arvioimaan, mikä merkitys sillä, että lautakunta ei nykyisellään kuule todistajia, on sen ratkaisujen oikeudellisen laatutason kannalta, on ensinnäkin todettava, että varsin monissa kuluttajariidoissa todistajien kuuleminen ei ole ylipäätään lainkaan tarpeen riidanalaisten tosiseikkojen selvittämiseksi, vaan tarvittava näyttö voidaan hankkia muiden todistuskeinojen avulla. Tämän väitteen selventämisessä voidaan hyödyntää kuluttajariitojen jaottelua laatu-, tieto- ja sopimusvirheriitoihin. Laatuvirheriidalla tarkoitan kuluttajariitaa, jossa erimielisyyden kohteena on se, vastaako hyödyke ominaisuuksiltaan niitä vaatimuksia, joita kuluttajat voivat perustellusti niille asettaa. Virhearviointi tapahtuu vertaamalla riidan kohteena olevan hyödykkeen ominaisuuksia siihen vaatimustasoon, mitä yleensä vastaaville hyödykkeille voidaan asettaa. Keskeiset todistuskeinot ovat lautakunnan osalta irtaimeen esineeseen kohdistuva katselmus sekä asiantuntijalausunnot. Todistajien kuuleminen ei yleensä ole tarpeen laatuvirheriidoissa, sillä nämä pystyvät ottamaan kantaa ainoastaan vian ilmenemisajankohtaan, mutta eivät sen syyhyn.

Tietovirheriidoissa on puolestaan kysymys siitä, ettei hankittu hyödyke kuluttajan väitteiden mukaan vastaa niitä tietoja, joita hän on saanut hyödykkeestä kaupantekohetkellä joko suullisesti tai kirjallisesti. Näissä riidoissa todistajien kuuleminen voi olla tarpeen silloin kun kysymys on nimenomaan suullisesti annetuista tiedoista. Sen sijaan kirjallisten tietojen osalta todistuskeinona voidaan käyttää kirjallisia todisteita, esimerkiksi matkaesitteitä. Valmismatkaa koskevissa kuluttajariidoissa onkin usein kysymys siitä, että matkaesitteessä annetut tiedot matkakohteesta eivät kuluttajan väitteen mukaan pitäneet kaikilta osiltaan paikkaansa.

Sopimusvirheriidoissa asianosaiset kiistelevät kuluttajasopimuksen sisällöstä tai sen kohtuullisuudesta. Sopimusvirheriidoissa todistajien kuulemisen tarve riippuu puolestaan pitkälti siitä, onko kysymys suullisesta vai kirjallisesta sopimuksesta. Vakioehtojen käytön lisääntyminen kuluttajasopimuksissa on merkinnyt kirjallisten sopimusten osuuden lisääntymistä ja siten myös todistajien kuulemistarpeen vähentymistä. Sopimusten tulkintaa ja kohtuullisuutta koskevissa riidoissa todistajien kuulemista ei puolestaan lainkaan tarvita, sillä riidan kohteena on vain oikeuskysymys.

Lautakunnan toimintaa koskeneessa selvityksessä vuonna 1992 läpikäydyt lautakunnan käsittelemät kuluttajariidat jaoteltiin eri ryhmiin myös edellä kuvatun kaltaista luokittelua hyödyntäen. Selvityksen mukaan riidan pääasiallisena kohteena oli 55 prosentissa tapauksista laatuvirhe. Sopimusvirheriitoja oli 25 prosentissa ja tietovirheriitoja puolestaan 11 prosenttia. Loput 9 prosenttia riidoista luokiteltiin muihin ryhmiin kuuluviksi.[60] Tulos tukee selvästi näkemystä siitä, että lautakunnan toiminta keskittyy pääasiassa kulutushyödykkeiden laatua koskevien riitojen ratkaisemiseen. Ne muodostavat yli puolet kaikista käsitellyistä kuluttajariidoista. Kuten edellä todettiin, niissä tarvittavan näytön hankkiminen ei pääsääntöisesti edellytä todistajien kuulemista. Tieto- ja sopimusvirheriitojen, joissa todistajien kuulemistarve aktualisoituu laatuvirheriitoja huomattavasti useammin, osuus oli vain runsas kolmannes kaikista käsitellyistä riita-asioista. Kuitenkin näidenkin riita-asioiden osalta on muistettava, että kulutushyödykkeiden modernin massatuotannon ja erityisesti siihen liittyvän massamarkkinoinnin seurauksena kulutushyödykkeitä koskevat tiedot ja niiden hankintaa koskevat sopimukset ovat nykyisin varsin usein kirjallisia. Sen johdosta myös näiden riitojen ratkaiseminen voi usein tapahtua pelkästään kirjallisten todisteiden perusteella. Siten kun tarkastellaan todistajien kuulemisen puuttumisen merkitystä tarkastelemalla sitä, minkä tyyppisiä kuluttajariitoja lautakunta pääasiassa käsittelee, voidaan todeta, että puutteen käytännön merkitys näyttäisi jäävän usein melko vähäiseksi.

Toinen keskeinen argumentti arvioitaessa todistajankertomusten puuttumisen merkitystä lautakunnan ratkaisujen oikeudellisen laatutason kannalta on se, että kuluttajariidoissa ei useinkaan ylipäätään ole todistajia tai sitten näiden luotettavuus on kyseenalaista. Silloin kun kuluttajasopimus tehdään tai tiedot annetaan suullisesti, tapahtuu se usein puhelimitse tai kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisissä kahdenkeskisissä keskusteluissa ilman ulkopuolisten henkilöiden läsnäoloa. Mikäli elinkeinonharjoittaja on luonnollinen henkilö ja kuluttaja on yksin, ei kummallakaan asianosaisella ole todistajaa, jonka olemassaoloon voisi ylipäätään vedota. Niissä tapauksissa, joissa todistajia olisi käytettävissä, nämä ovat usein siinä määrin läheisessä suhteessa jompaankumpaan riidan osapuoleen, että tuo suhde heikentää olennaisesti heidän todistuksensa luotettavuutta ja samalla myös sen todistusarvoa.

Kolmanneksi ulkomaiset kokemukset viittaavat siihen, että siitä huolimatta vaikka todistajien henkilökohtainen kuuleminen olisikin mahdollista, käsiteltäessä kuluttajariitoja vaihtoehtoisissa riidanratkaisuelimissä asianosaiset ilmeisesti tulisivat käytännössä hyödyntämään tätä mahdollisuutta melko harvoin. Esimerkiksi Hollannissa käsiteltäessä kuluttajariitoja toimialakohtaisissa yksityisissä lautakunnissa järjestetään varsin usein suullisia käsittelyitä, joissa

[60] Ks. *Hakalehto* s. 65s.

asianosaiset saavat esittää henkilökohtaisesti omia näkemyksiään asiassa. Kuitenkin vaikka todistajien vapaa kuuleminen onkin periaatteessa täysin mahdollista näiden istuntojen yhteydessä, käytännössä asianosaiset vetoavat varsin harvoin todistajien olemassaoloon ja pyytävät näiden kuulemista.[61] Hollannin osalta syynä ei liene pitkät etäisyydet, varsinkin kun istuntoja järjestetään eri puolilla maata pitäen erityisesti silmällä asianosaisten kotipaikan sijaintia.

Myös lautakunnan ratkaisukäytännön tarkastelu viittaa siihen, että todistajien kuulemistarpeen merkitys on käytännössä vähäisempi kuin mitä saattaisi olettaa. Lautakunnan tilastojen mukaan lautakunta jättää vuosittain suosituksen antamatta vain noin 5 prosentissa jaostojen tai täysistuntojen käsittelemistä riita-asioista.[62] Toisaalta ratkaisut, joissa lautakunta on jättänyt ottamatta kantaa vain osaan tosiasiaväitteistä, mutta ratkaissut jutun muilta osin, eivät ole mukana tässä osuudessa, sillä ne on luokiteltu normaalisti ratkaistuiksi. Myöskään päätökset, joissa lautakunta on ratkaissut asian muun aineiston tai todistustaakkasäännösten avulla siitä huolimatta, että jompikumpi asianosaisista on vedonnut todistajankertomuksiin, eivät näy luvuissa. Näistä varauksista huolimatta tämän todistuskeinon puuttumisen käytännön merkityksen vaikutus näyttäisi jäävän melko vähäiseksi.

Näkemystä, jonka mukaan todistajien kuulemismahdollisuuden puuttumisen merkitys on käytännössä lautakunnan ratkaisujen oikeudellisen laatutason kannalta melko vähäinen, tukee myös jäljempänä jaksossa IV.2. lähemmin esiteltävä empiirinen selvitys. Siinä tarkasteltiin lautakunnan aiemmin ratkaisemia kuluttajariitoja, jotka toinen asianosainen oli vienyt myöhemmin yleisen alioikeuden käsiteltäväksi. Vaikka lähes 80 prosentissa näistä tapauksista kuultiin todistajia, oli todistajien suullisella kuulemisella vaikutusta jutun lopputulokseen vain 10 prosentissa tapauksista. Vaikutuksen vähäisyys selittynee ilmeisesti ainakin osittain sillä, että useat tuomioistuimissa kuullut todistajat olivat itse asiassa asiantuntijoita, joita kuultiin oikeudessa asianosaisten kutsumina asiantuntevina todistajina. Näiden asiassa antama kirjallinen asiantuntijalausunto on ollut yleensä KVL:n käytettävissä sen tehdessä aiemmin ratkaisua samassa asiassa. Selvitys ei siten myöskään horjuta sitä edellä esitettyä näkemystä, jonka mukaan kuluttajariidoissa ei välttämättä kovinkaan usein ole käytettävissä sellaisia henkilöitä, joita ylipäätään voitaisiin kuulla todistajina. Lisäksi ne kuluttajariidat, jotka lautakuntakäsittelyn jälkeen jatkavat vielä tuomioistuimeen lienevät muita kuluttajariitoja useammin sellaisia, että niissä on ollut todistajia käytettävissä. Asia on voitu viedä oikeuteen osittain myös siinä toivossa, että juuri todistajien kuuleminen johtaisi lautakunnan ratkaisusta poikkeavaan tuomioon.

---

[61] Ks. *Last-Nijgh* s. 428s.

[62] Esimerkiksi vuonna 1999 lautakunnan jaostot ja täysistunnot ratkaisivat yhteensä 1378 riita-asiaa. Näistä 62 oli sellaisia, että lautakunta ei antanut niissä lainkaan suositusta. Ks. *KVL 1999* s. 16.

4.2.3.4. Kehittämisvaihtoehtoja

Yleistä. Todistajien kuulemismahdollisuuden puuttumisesta aiheutuva haitta lautakunnan ratkaisujen oikeudelliselle laatutasolle on siten käytännössä selvästi vähäisempi kuin mitä saattaisi olettaa, erityisesti kun sitä verrataan tämän todistuskeinon käytön yleisyyteen yleisissä tuomioistuimissa. Haitan vähäisyys johtuu pitkälti siitä, että lautakunta käsittelee pääasiassa laatuvirheriitoja, joissa henkilötodistelua huomattavasti keskeisempi merkitys on lautakunnan henkilökunnan ja jäsenten hyödykeasiantuntemuksella sekä ulkopuolisilla asiantuntijoilla. Tärkeimpiä todistuskeinoja lautakunnassa ovat siten esineeseen kohdistuva katselmus sekä asiantuntijatodistelu. Muiden kuluttajariitojen osalta kirjallisilla todisteilla on puolestaan usein keskeinen merkitys. Toiseksi kuluttajariidoissa ei useinkaan ole sellaisia todistajia, joita voitaisiin kuulla tai joiden kertomusten todistusarvoa ei olennaisesti vähentäisi heidän läheinen riippuvuussuhteensa toiseen asianosaiseen. Kolmanneksi lautakunta pystyy usein ratkaisemaan riidan muun aineiston perusteella.

Todistajien kuulemismahdollisuuden puuttumista on siten vaikeata nähdä kovin vakavana ongelmana lautakunnan ratkaisujen oikeudellisen laatutason kannalta. Todistajien kuulemistarvetta voidaan kuitenkin perustella ensinnäkin sillä, että kuulemismahdollisuuden olemassaolo lisäisi oikeuden saatavuutta, koska lautakunta pystyisi sen jälkeen ratkaisemaan ainakin osan niistä riidoista, joissa se nykyisellään ei voi lainkaan antaa suositusta asian ratkaisun kannalta keskeisten tosiasiaväitteiden ristiriitaisuuden vuoksi. Toiseksi sitä voidaan perustella oikeuden laadun parantamisella. Niissä tapauksissa, joissa on todella olemassa molemmista asianosaisista riippumattomia todistajia, näiden kuulemismahdollisuus voisi lisätä ratkaisujen aineellisen oikeuden mukaisuutta. Mielestäni todistajan kuulemista tulisikin harkita niissä tapauksissa, joissa käytettävissä on riippumaton todistaja. Itse asiassa kysymys on tällöin pitkälti samasta asiasta kuin asiantuntijoiden kuulemisessakin. Näihin luotetaan ei pelkästään heidän asiantuntemuksensa, vaan myös heidän riippumattomuutensa vuoksi. Koska lautakunta pystyy jo nykyisin ratkaisemaan valtaosan sen käsiteltäväksi tulevista kuluttajariidoista ilman tämän todistuskeinon käyttämistä, todistajien kuulemisen käytännön merkitys jäisi kuitenkin joka tapauksessa melko vähäiseksi.

Mikäli katsotaan, että lautakunnan tulisi tulevaisuudessa kuulla todistajia tiettyjen, käytännössä melko harvoin täyttyvien edellytysten vallitessa, joudutaan samalla ottamaan myös kantaa siihen, miten todistajien kuuleminen tulisi järjestää. Tarkastelen seuraavassa lyhyesti neljää eri vaihtoehtoa.

Todistajien henkilökohtainen kuuleminen. Ensimmäinen vaihtoehto olisi todistajien henkilökohtainen kuuleminen. Se voisi tapahtua ensinnäkin jo valmisteluvaiheessa siten, että todistaja tulee käymään lautakunnassa, missä hänen kertomuksensa kirjataan ylös asian valmistelijan toimesta ja lähetetään sen

jälkeen asianosaisille kommentoitavaksi. Itse asiassa kuulemisperiaatteen noudattaminen jopa edellyttäisi tällaista menettelyä, ellei todistajan lausunnon sisältö ole jo ennestään kokonaisuudessaan asianosaisten tiedossa. Näin syntyvä todistajankertomus ja asianosaisten mahdolliset sitä koskevat lausunnot liitetään siihen aineistoon, jonka perusteella asia myöhemmin ratkaistaan. Tämä vaihtoehto tarjoaa ainoastaan asian valmistelijalle mahdollisuuden esittää todistajalle tämän luotettavuutta koskevia ja kertomuksen täsmällisyyttä edistäviä kysymyksiä. Todistajien henkilökohtaista kuulemista hankaloittaisi se, että nämä joutuisivat matkustamaan Helsinkiin lautakunnan kuultaviksi. Vaikka huomattava osa lautakunnan käsittelemistä asioista tuleekin edelleen pääkaupunkiseudulta, muodostavat muualta Suomesta tulevat asiat nykyään jo selvästi yli puolet kaikista lautakunnan käsittelemistä asioista.[63] Kun kuluttajan kotipaikka korreloi usein mahdollisten todistajien kotipaikan kanssa, voisi henkilökohtaisesta kuulemisesta aiheutua melko huomattavia matkakustannuksia sekä työansion menetyksiä itse riidan kohteena olevaan intressiin verrattuna.

Toinen vaihtoehto olisi kuulla todistajia henkilökohtaisesti jaoston istunnossa. Tämän vaihtoehdon etuna olisivat kaikki välittömyysperiaatteen noudattamisen mukanaan tuomat edut, kuten lautakunnan jäsenten mahdollisuus tehdä suoraan todistajalle tämän kertomusta selventäviä kysymyksiä sekä tehdä samalla myös päätelmiä kertomuksen todistusarvosta esimerkiksi todistajan esiintymisen perusteella. Perustavaa laatua oleva käytännöllinen ongelma tämän vaihtoehdon osalta olisi kuitenkin se, että kuulemisperiaatteen noudattaminen edellyttäisi tällöin jaoston istuntojen muuttamista myös suullisen käsittelyn mahdollistaviksi niissä tapauksissa, joissa todistajia kuullaan. Muutoin asianosaisilla ei olisi mahdollisuutta halutessaan lausua kaikesta siitä aineistosta, jonka perusteella lautakunta tekee asiassa ratkaisunsa sekä halutessaan itsekin tehdä kysymyksiä todistajalle. Suullisten käsittelyiden järjestämisellä olisi kuitenkin helposti huomattavia kustannusvaikutuksia. Ne ylittäisivät selvästi todistajien valmisteluvaiheessa tapahtuvasta kuulemisesta aiheutuvat kustannukset. Niiden vuoksi voitaisiinkin kysyä, olisivatko suullisten käsittelyiden järjestämisestä asianosaisille ja lautakunnalle aiheutuvat kustannukset järkevässä suhteessa riidan kohteena ovat taloudellisen intressin suuruuden sekä lautakunnan ratkaisujen suositusluonteen kanssa?

Lisäksi ulkomaisten kokemusten perusteella näyttää siltä, että mahdollisuutta todistajien henkilökohtaiseen kuulemiseen jaoston istunnon yhteydessä järjestettävässä suullisessa käsittelyssä tultaisiin käytännössä hyödyntämään varsin harvoin. Kuten edellä todettiin, Hollannissa toimivat alakohtaiset yksityiset lautakunnat järjestävät varsin usein suullisia käsittelyitä asianosaisten kuule-

[63] Ks. *Hakalehto* s. 53, jonka vertailu osoittaa lautakunnan asiakaskunnan pääkaupunkikeskeisyyden vähentyneen lautakunnan ensimmäisen viidentoista toimintavuoden aikana.

mista varten. Näiden yhteydessä on myös mahdollisuus todistajien vapaaseen kuulemiseen. Käytännössä tätä mahdollisuutta käytetään kuitenkin varsin harvoin, mikä ei ainakaan voi selittyä matkakustannusten korkeudella, sillä hollantilaiset lautakunnat kokoontuvat eri puolilla maata siitä riippuen, mistä päin asianosaiset ovat kotoisin.

Todistajien kuuleminen puhelimitse. Henkilökohtaista kuulemista huomattavasti edullisempi vaihtoehto olisi todistajien kuuleminen puhelimitse. Myös puhelimitse kuuleminen voisi periaatteessa tapahtua joko valmisteluvaiheessa tai vasta asian ratkaisuvaiheessa eli siinä jaoston istunnossa, jossa kuluttajariita ratkaistaan. Valmisteluvaiheessa vastaanotetut ja kirjalliseen muotoon muutetut todistajankertomukset lähetettäisiin asianosaisille lausunnolle aivan samaan tapaan kuin kuultaessa todistajia henkilökohtaisesti. Kuultaessa todistajia vasta jaoston istunnossa erään mallin tarjoaa Ruotsissa vuonna 1987 toteutettu uudistus, jonka mukaan todistajia voidaan riitaprosessissa kuulla pääkäsittelyn aikana tietyin edellytyksin myös pelkästään puhelimitse. Edellytyksenä on ensinnäkin se, että kuuleminen tällä tavoin on sopivaa, ottaen huomioon todisteen laadun ja muut olosuhteet. Toinen vaihtoehtoinen edellytys on se, että henkilökohtainen kuuleminen aiheuttaisi sellaisia kustannuksia tai muuta haittaa, mitkä eivät ole kohtuullisessa suhteessa tällä tavoin esiin tuotavan todisteen merkityksen kanssa.[64]

Ensimmäinen edellytys liittyy todistajan luotettavuuteen. Mikäli olosuhteista voidaan päätellä, ettei todistajalla ole tarvetta vääristellä kertomusta, voi kuuleminen tapahtua puhelimitse. Kuitenkin niissäkin tapauksissa, joissa todistajankertomuksen luotettavuuden arviointi voi olla vaikeata, todistajan kuuleminen puhelimitse on mahdollista, mikäli henkilökohtaisesta kuulemisesta aiheutuvat kustannukset tai muu haitta ylittävät selvästi todistajankertomuksen merkityksen osana oikeudenkäyntiaineistoa. Itse todistajan kuuleminen puhelimitse tapahtuu muutoin samalla tavalla kuin kuultaessa häntä henkilökohtaisesti oikeussalissa.[65] Siten todistaja esimerkiksi vannoo normaalisti todistajanvalan ja oikeuden puheenjohtaja muistuttaa todistajaa tämän totuusvelvollisuudesta ennen varsinaista kuulemista.

Ruotsissa käytössä oleva mahdollisuus kuulla todistajia puhelimitse tuomioistuinmenettelyssä pääkäsittelyn aikana tarjoaa varsin mielenkiintoisen näkökulman arvioitaessa eri vaihtoehtoja, joiden avulla lautakunta voisi kuulla todistajia tulevaisuudessa. Kun oikeuden laatua painotetaan riitaprosessissa yleensä lautakuntamenettelyä enemmän, herää kysymys, eikö todistajien kuuleminen puhelimitse voisi olla mahdollista myös lautakunnan osalta, kun se on kerran mahdollista ruotsalaisissa tuomioistuimissakin? Ruotsin laissa omaksu-

---

[64] Ks. Rättegångsbalken 43:8.3 (1987/747).
[65] Ks. *Ekelöf ym. 1998* s. 97.

tuista kahdesta edellytyksestä ainakin ensin mainittu voisi toimia hyvin lähtökohtana myös KVL:n osalta. Todistajan kuuleminen puhelimitse voisi siten olla ensinnäkin mahdollista silloin kun todistajan luotettavuudesta ei ole epäilystä. Tämä tarkoittaisi sitä, että kyseessä olisi todistaja, jolla ei olisi mitään esimerkiksi työ-, ystävyys- tai sukulaisuussuhteesta johtuvaa intressiä suosia jompaa kumpaa asianosaista lausunnossaan.

Monet niistä eduista ja haitoista, jotka liittyvät todistajien kuulemiseen asian valmistelu- tai ratkaisuvaiheessa ovat puhelimitse tapahtuvassa kuulemisessa pitkälti samat kuin kuultaessa todistajia henkilökohtaisesti. Todistajan kuuleminen jo valmisteluvaiheessa asian valmistelijan toimesta antaa asianosaisille mahdollisuuden lausua todistajankertomuksesta, muttei esittää todistajalle tämän kertomusta selventäviä sekä tämän luotettavuutta testaavia kysymyksiä. Mikäli todistajia kuullaan puhelimitse vasta jaoston kokouksessa, etuna on puolestaan jäsenten mahdollisuus kuulla todistajankertomus suoraan sekä tarvittaessa tehdä todistajille selventäviä kysymyksiä. Keskeisin ero lautakunnassa tapahtuvaan todistajien henkilökohtaiseen kuulemiseen on kuitenkin kustannuksissa. Todistajien kuuleminen puhelimitse tulee merkittävästi edullisemmaksi kuin näiden henkilökohtainen kuuleminen, siitä riippumatta tapahtuuko kuuleminen asian valmistelu- tai ratkaisuvaiheessa. Nimenomaan kustannussäästö tekee todistajien puhelimitse tapahtuvasta kuulemisesta huomattavasti henkilökohtaista kuulemista houkuttelevamman vaihtoehdon, erityisesti kun otetaan huomioon kuulemisesta aiheutuvien kustannusten ja riidan kohteena olevan intressin välinen suhde sekä lautakunnan ratkaisujen nykyinen suositusluonne.

Kirjalliset todistajankertomukset. Kolmas vaihtoehto on kirjallisten todistajankertomusten hyödyntäminen. Se olisi todistajien puhelimitse tapahtuvan kuulemisen ohella varsin yksinkertainen tapa hyödyntää todistajia ja soveltuu periaatteessa sinänsä varsin hyvin muutoinkin kirjalliseen riidanratkaisumenettelyyn. Toisaalta kirjallisten todistajankertomusten käyttö on käytännössä myös selvästi kaikkein epäluotettavin todistajien kuulemistapa. Kielteinen asenne tätä kuulemistapaa kohtaan näkyy muun muassa siinä, että kirjallisten todistajankertomusten käyttöä ei sallita yleisissä tuomioistuimissa muutoin kuin erityisen painavista syistä (OK 17:11.1). Kirjallisia todistajankertomuksia käytettäessä mahdollisuus tehdä kysymyksiä todistajalle jää kokonaan pois. Sama koskee myös mahdollisuutta tehdä arvioita todistajan luotettavuudesta tämän käyttäytymisen perusteella. Erityisen epäluotettavina voidaan pitää asianosaisten itsensä hankkimia ja riidanratkaisuelimelle toimittamia kirjallisia todistajankertomuksia, joissa todistajat pelkästään vakuuttavat tiettyjen asianosaisen esittämien tosiasiaväitteiden pitävän paikkaansa.

Vaikka asianosaisten tai todistajien itsensä laatimien kirjallisten todistajankertomusten käyttöön tulee lautakunnan osalta suhtautua jatkossakin erittäin suurella pidättyvyydellä, en kuitenkaan sulkisi lautakunnan osalta täysin pois

mahdollisuutta tämän keinon käyttämiseen ainakin joissain erityistapauksissa. Näin erityisesti silloin kun kertomuksen antaminen tapahtuu lautakunnan pyynnöstä ja sen antajana on henkilö, jolla ei ole intressiä antaa kumpaakaan asianosaista suosivaa lausuntoa. Kuitenkin tällöinkin olisi suotavaa, että asian valmistelusta vastaava lautakunnan esittelijä kuulisi valmisteluvaiheessa todistajaa tämän kirjallisesta kertomuksesta huolimatta vielä puhelimitse. Tällöin menettely itse asiassa muistuttaisi varsin läheisesti todistajien kuulemista puhelimitse.

Todistajien kuuleminen tuomioistuimessa. Todistajien kuuleminen lautakunnassa vireillä olevassa asiassa voisi kuitenkin periaatteessa tapahtua myös käräjäoikeudessa. Jo nykyään prosessioikeus tuntee niin sanotun todistelun vastaisen varalle. OK 17:10:n (1052/1991) mukaan henkilöllä on tietyin edellytyksin oikeus esittää alioikeudessa todisteita vastaisen varalta asiassa, josta ei ole vielä vireillä oikeudenkäyntiä. Edellytyksenä on, että hakijan oikeus saattaa olla todisteen vastaanottamisen varassa ja on tarjolla vaara, että todiste häviää tai sen myöhemmässä esittämisessä on vaikeuksia, eikä todisteen esittämisellä pyritä hankkimaan selvitystä rikoksesta. Mikäli toisen henkilön oikeus on todistelun varassa, voidaan tämä kutsua olemaan saapuvilla, milloin siihen on syytä. Hänen kulunsa – kuten todistelun vastaanottamisesta muutoinkin aiheutuvat kulut – tulevat hakijan korvattaviksi. Todistajien kuulemisen ollessa yksi todistuskeinoista, voidaan tällä tavoin siis myös kuulla yksinomaan tai myös todistajia.[66]

Kuulemisen edellytyksenä ei ole se, että asia tulee myöhemmin vireille tuomioistuimessa. Todisteiden vastaanottaminen voi tosiseikkoja selkiyttämällä johtaa jopa sovintoratkaisuun ja estää näin kokonaan mahdollisen myöhemmän oikeudenkäynnin. Siten todistajien kuuleminen kuluttajavalituslautakunnassa vireillä olevassa jutussa, jossa asianosaisten näyttö lepää pelkästään todistajien varassa, olisi tämän perusteella mahdollista. Näin ollen edellytys, että hakijan oikeus voi olla todisteen vastaanottamisen varassa täyttyisi. Sen sijaan epävarmempaa on, täyttyisikö todisteiden häviämisriskiä tai esittämisen vaikeutumista koskeva edellytys. Todistajankertomusten todistusarvo usein laskee, mitä enemmän aikaa kuluu tapahtuman ja todistajien kuulemisen välillä. Säännöksessä ei kuitenkaan liene tarkoitettu todisteen todistusarvon heikentymistä, vaan nimenomaan sen esittämisen vaikeutumista. Siten mikäli todistajien kuulemiselle myöhemmässä vaiheessa mahdollisesti vireille tulevassa oikeudenkäynnissä ei sinänsä ole estettä, ei säännöksen edellytys näytä täyttyvän. Näyttää siten siltä, että todistajien kuuleminen käräjäoikeuksissa lautakunnassa vireillä olevassa asiassa ei olisi mahdollista nykyisen lainsäädännön perusteella, vaan se edellyttäisi kuulemisen mahdollistavaa lainmuutosta.

---

[66] Ks. myös *Lappalainen 2001* s. 180–183.

Sinänsä todistajien kuulemisella henkilökohtaisesti valan tai vakuutuksen nojalla tuomioistuimessa on tiettyjä etuja puolellaan, kun sitä verrataan lautakunnan toimesta tapahtuvaan kuulemiseen. Todistajaa voidaan ensinnäkin kuulla kotipaikkansa tuomiopiirin käräjäoikeudessa. Lisäksi totuusvelvollisuuden rikkominen on rikosoikeudellisesti sanktioitu, mikä lisää todisteen todistusarvoa. Keskeinen ongelma on kuitenkin kuulemisesta aiheutuvat kulut, mitkä nykyisellään tulevat hakijan maksettavaksi. Todistajanpalkkiot ja vastapuolen kulut ylittäisivät käytännössä helposti kuluttajariidan kohteena olevan intressin arvon. Kulujen kuittaukselle perustuvan kulusäännön avulla hakijan kulut voitaisiin kuitenkin rajata todistajanpalkkioihin. Tällaisen kulusäännön vastapainona tuomioistuimen rooli tulisi vastavuoroisesti olla siinä määrin aktiivinen, että osapuolet selviäisivät kuulemisesta ilman oikeudellista avustajaa.

Todistajien kuuleminen tuomioistuimen toimesta on kallein tapa heidän kuulemisekseen. Sen julkiselle vallalle aiheuttamien kustannusten osalta on kuitenkin huomattava, että se voi myös estää oikeudenkäyntejä ja johtaa siten resurssien säästymiseen sellaisissa kuluttajariidoissa, joissa intressin suuruus on huomattava. On myös muistettava riidanratkaisujärjestelmän ennaltaehkäisevä tehtävä, minkä vuoksi ei voida pelkästään vertailla todistajan kuulemisesta aiheutuvia kustannuksia yksittäisen kuluttajariidan intressin suuruuteen. Tosin intressiltään varsin vähäisissä riidoissa tähän kuulemistapaan ei liene mielekästä mennä. Myös lautakunnan ratkaisujen nykyinen suositusluonne soveltuu hieman huonosti yhteen tämän kuulemistavan kanssa. Mikäli elinkeinonharjoittaja nimittäin laiminlyö ratkaisusuosituksen noudattamisen, menevät todistajien kuulemiseen käytetyt varat hukkaan. Jos asia viedään tämän jälkeen tuomioistuimeen, joudutaan todistajat kuulemaan välittömyysperiaatteen mukaisesti siellä jälleen uudestaan. Siten mahdollisten todistajien kuuleminen käräjäoikeudessa ei tunnu mielekkäältä tilanteessa, jossa lautakunnan ratkaisut ovat oikeudelliselta luonteeltaan pelkästään suosituksia. Tämän kuulemismuodon käyttöönotto tuntuukin mielekkäältä ainoastaan siinä tapauksessa, että lautakunnan ratkaisujen oikeudellista luonnetta muutetaan nykyistä sitovampaan suuntaan.

Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä. Mielestäni lautakunnan tulisi harkita todistajien kuulemista ainakin tietyissä kuluttajariidoissa. Todistajien kuulemisen osalta on hyvä erottaa toisistaan toisaalta todistajien kuuleminen ylipäätään sekä toisaalta näin vastaanotetun todistelun todistusarvo. Se, että todistajia kuullaan ei merkitse vielä sitä, että näiden lausumille välttämättä annettaisiin merkitystä asiaa ratkaistaessa. Kuluttajariitojen osalta jouduttaisiinkin noudattamaan käytännössä varsin suurta pidättyvyyttä johtuen potentiaalisten todistajien usein varsin läheisestä taloudellisessa tai muusta riippuvuussuhteesta jompaankumpaan asianosaiseen. Pääsääntöisesti voidaan sanoa, että asianosaisten itsensä lähettämille kirjallisille todistajankertomuksille ei edelleenkään tulisi antaa mitään merkitystä. Todistajan kuulemisen tulisi tapahtua lautakunnan

aloitteesta ja toimesta ja sen tulisi kohdistua henkilöihin, joilla ei ole intressiä suosia kumpaakaan asianosaista. Siten todistajien kuulemisen merkitys koko lautakunnan toiminta huomioon ottaen tulisi käytännössä olemaan varsin vähäistä.

Lautakuntamenettely tarkoitettiin jo alunperin hyvin joustavaksi ja muotovapaaksi. Lautakunnalle haluttiin antaa oikeus varsin pitkälti itse päättää, minkälaisia menettelytapoja se soveltaa kuluttajariitoja käsitellessään. Siten mikäli lautakunta ryhtyisi kuulemaan todistajia vastaisuudessa, tulisi sen voida käyttää sellaisia kuulemistapoja, joita se pitää kussakin tapauksessa kaikkein tarkoituksenmukaisimpana. Kuulemistavan tulisi määräytyä toisaalta käytännöllisten syiden, kuten kustannusten ja kuulemisen yksinkertaisuuden perusteella sekä toisaalta todistajien luotettavuuden perusteella. Useimmissa tapauksissa tämä merkitsisi todistajien kuulemista joko puhelimitse tai henkilökohtaisesti asian valmisteluvaiheessa. Täysin poissuljettuna vaihtoehtona ei mielestäni kuitenkaan voida pitää myöskään todistajien henkilökohtaista kuulemista asian ratkaisuvaiheessa järjestettävän suullisen käsittelyn yhteydessä tai näiden kuulemista käräjäoikeudessa. Lautakunnan ratkaisujen pysyessä pelkästään suositusluonteisina, näiden kahden jälkimmäisen vaihtoehdon käyttäminen tulisi kuitenkin käytännössä olemaan varmasti varsin poikkeuksellista.

4.2.4. Asiantuntijoiden kuuleminen

Asiantuntijoiden kuuleminen tuomioistuinmenettelyssä. Asiantuntijalla tarkoitetaan prosessioikeudessa henkilöä, jolta pyydetään oikeudenkäyntiä varten lausuntoa asiasta, jonka arvioiminen vaatii erityistä asiantuntemusta. Asiantuntijalle voidaan myös pitää tyypillisenä piirteenä myös sitä, että hän on riidan ulkopuolinen henkilö, joka ei ole sidoksissa kumpaankaan asianosaiseen.[67] Asiantuntija voi olla joko tuomioistuimen määräämä tai hän voi toimia jommankumman asianosaisen toimeksiannosta. Asiantuntijoiden käyttöä tuomioistuimissa sääntelevät OK 17 luvun säännökset koskevat kuitenkin pääsääntöisesti vain tuomioistuimen määräämiä asiantuntijoita. Asianosaisten kutsumaan asiantuntijaan sovelletaan sen sijaan muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta todistajia koskevia säännöksiä (OK 17:55 (571/1948)). Kirjallisuudessa käytetäänkin tästä syystä asianosaisten kutsumista asiantuntijoista toisinaan myös nimitystä asiantunteva todistaja.[68]

Tuomioistuimen määräämän asiantuntijan tulee laatia lausuntonsa pääsääntöisesti kirjallisesti. Lausunto on myös pääsääntöisesti joko kokonaan tai osaksi

---

[67] Ks. *Tirkkonen 1977* s. 222 ja *Edelstam* s. 21s. Ks. myös OK 17:44 (571/1948): "harkittaessa kysymystä. jonka arvioimiseen tarvitaan erityisiä ammattitietoja".

[68] Ks. esim. *Lappalainen 2001* s. 206 ja 283.

luettava oikeuden istunnossa. Kirjallisen lausunnon antanutta asiantuntijaa kuullaan kuitenkin myös henkilökohtaisesti tuomioistuimessa, mikäli tuomioistuin pitää kuulemista tarpeellisena tai jos asianosainen sitä vaatii, eikä kuuleminen ole ilmeisen merkityksetöntä (OK 17:50 (1052/1991) ja OK 17:51.2 (571/1948)). Näitä sääntöjä voidaan kuitenkin soveltaa myös asianosaisten itsensä kutsumiin asiantuntijoihin (OK 17:55). Siten heidän ei tarvitse välttämättä tulla henkilökohtaisesti oikeuteen saapuville kuten varsinaisten todistajien. Asiantuntevien todistajien osalta hyväksytään siis myös kirjallisia todistajankertomuksia.

Mikäli tuomioistuimen kutsumaa asiantuntijaa kuullaan henkilökohtaisesti tuomioistuimessa, on hänen vannottava asiantuntijan vala tai annettava vakuutus ennen kuin häntä kuullaan suullisesti, ellei hän toimi asiantuntijana julkisen viran, toimen tai tehtävän nojalla (OK 17:49 (571/1948)). Asianosaisten itsensä kutsumat asiantuntijat vannovat puolestaan todistajan valan. Kuten todistajankin osalta, asiantuntijan totuusvelvollisuuden rikkominen on rikosoikeudellisesti sanktioitu. Henkilökohtaisen kuulemisen ja valan vannomisen tarkoituksena on lisätä asiantuntijatodistelun luotettavuutta.[69] Tuomioistuimen määräämällä asiantuntijalla on oikeus saada kohtuullinen korvaus työstään (OK 17:53 (571/1948)). Asianosaisten itsensä hankkiman asiantuntijan palkkio määräytyy puolestaan todistajanpalkkiota koskevien säännösten mukaan.[70] Tuomioistuin voi käyttää pakkokeinoja myös niskoittelevaa asiantuntijaa kohtaan. Pakkokeinot ovat pitkälti samat kuin todistajienkin kohdalla, tosin eräin rajoituksin (OK 17:48.2 (571/1948)). Pakkokeinoja voidaan kuitenkin käyttää ainoastaan tuomioistuimen määräämää asiantuntijaa kohtaan.

Käytännössä tuomioistuimet määräävät dispositiivisissa riita-asioissa hyvin harvoin itse asiantuntijoita. Mikäli tuomioistuin pitää asiassa asiantuntijatodistelua tarpeellisena, se ilmoittanee tästä todisteiden kartoittamisvelvollisuutensa puitteissa asianosaisille. Tällöin yleensä ainakin toinen asianosainen hankkii itse asiassa tarvittavan asiantuntijalausunnon. Siten dispositiivissa riita-asioissa, kuten kuluttajariidoissa, tuomioistuimissa kuultavat asiantuntijat ovat käytännössä lähes poikkeuksetta asianosaisten itsensä kutsumia asiantuntevia todistajia, joihin sovelletaan pääsääntöisesti todistajia koskevia säännöksiä.[71] OK 17:55 kuitenkin mahdollistaa sen, että myös nämä asiantuntijat voivat antaa lausuntonsa pelkästään kirjallisesti, ellei tuomioistuin pidä henkilökohtaista kuulemista tarpeellisena tai jompikumpi asianosainen sitä vaadi.

Asiantuntijoiden kuuleminen lautakunnassa. Myös lautakunnan osalta asiantuntijat voidaan jakaa toisaalta lautakunnan hankkimiin ja toisaalta asian-

---

[69] Ks. *HE 15/1990* s. 117.
[70] Ks. *Tirkkonen 1977* s. 224.
[71] Ks. tästä myös *Lappalainen 2001* s. 284.

osaisten itsensä hankkimiin asiantuntijoihin. Asiantuntijatodistelua lautakunnassa koskevat KVLL 8 § sekä KVLA 19–20 §. KVLL 8 §:n mukaan lautakunnalla on oikeus kuulla asiantuntijoita sekä hankkia lausuntoja ja selvityksiä. KVLA 19 §:n mukaan KVLL 8 §:ssä tarkoitettu lausunto on ensi sijassa pyydettävä valtion viranomaiselta tai tutkimuslaitokselta ja siitä maksettava korvaus määräytyy valtion maksuperustelain (150/1992) tai KTM:n vahvistamien yleisten perusteiden mukaan. KVLA 20 §:n mukaan viranomaiset ovat velvollisia antamaan lautakunnalle virka-apua sille asetettujen tehtävien täyttämisessä.

Asiantuntijatodistelua koskevat säännökset lautakunnan osalta koskevat siten ainoastaan lautakunnan itsensä hankkimia asiantuntijoita. Edellä kuitenkin todettiin, että KVLL 8 §:llä ei ole haluttu pyrkiä tyhjentävästi erittelemään lautakunnan käytettävissä olevia todistuskeinoja, vaan säännöksellä on pyritty ainoastaan varmistamaan lautakunnan mahdollisuus hankkia julkisvallalle kustannuksia aiheuttavia todisteita, kuten asiantuntijalausuntoja sekä toisaalta mahdollisuus vaatia virka-apua muilta viranomaisilta, erityisesti juuri riidanalaisten tosiseikkojen selvittämiseksi. Lautakunta voi siten vapaasti niin halutessaan vastaanottaa ja antaa asian ratkaisuvaiheessa merkitystä myös asianosaisten itsensä hankkimien asiantuntijoiden lausunnoille, vaikka edellä mainitut säännökset koskevatkin pelkästään lautakunnan itsensä kutsumia asiantuntijoita. Eri asia on, että käytännössä näiden lausuntojen todistusarvo on usein heikompi kuin lautakunnan itsensä hankkimien lausuntojen.

Asianosaisten hankkimat lausunnot. Useissa tapauksissa kuluttajat ovat hankkineet asiantuntijalausunnon jo reklamaatiomenettelyn aikana pyrkiessään saamaan elinkeinonharjoittajan vakuuttuneeksi väitteittensä todenperäisyydestä ja samalla myös vahvistamaan omia neuvotteluasemiaan. Kuluttajan saattaessa asian vireille lautakunnassa tämä lausunto toimitetaan myös lautakunnalle. Mikäli lautakunta pitää sitä riittävän luotettavana, voi se asettaa lausunnon ratkaisunsa pohjaksi, jolloin asiassa ei ole enää tarvetta hankkia uutta lausuntoa. Asianosaisten itsensä toimittaman asiantuntijalausunnon todistusarvoon vaikuttaa ensinnäkin lausunnon antaja. Lausunnon luotettavuutta lisää, mikäli se on jonkin puolueettoman tutkimuslaitoksen tai sellaisen auktorisoidun henkilön antama, jonka tehtävänä on nimenomaan myös tiettyjä hyödykkeitä koskevien asiantuntijalausuntojen laatiminen. Jälkimmäisistä asiantuntijatahoista voidaan mainita esimerkiksi kauppakamarien hyväksymät tavarantarkastajat. Toiseksi merkitystä on sillä, katsotaanko lausunnon antajalla olevan muutoin riittävä asiantuntemus hyödykkeen tutkimiseen. Tällä perusteella merkitystä on usein annettu autotestiosuuskuntien testiasemien antamille lausunnoille sekä kunnallisten rakennustarkastajien ja terveystarkastajien antamille lausunnoille, sillä lautakunta käyttää itsekin näitä tahoja usein asiantuntijoina.[72]

---

[72] Ks. tästä esim. *Kuusimäki* s. 54.

Sen sijaan huomattavasti varauksellisemmin lautakunnan tulee suhtautua sellaisiin asiantuntijalausuntoihin, joiden antajalla saattaa olla intressiä antaa kuluttajan näkemystä myötäileviä lausuntoja. Näitä ovat esimerkiksi viallisen hyödykkeen korjannut toinen saman alan elinkeinonharjoittaja, jolla saattaa olla tarvetta miellyttää korjaustyön maksavaa kuluttajaa tai peitellä omia, korjaustyön yhteydessä tapahtuneita virheitään. Lausunnon antaminen saattaa olla myös edellytys sille, että kuluttaja antaa virheen korjauksen tietyn elinkeinonharjoittajan suoritettavaksi. Mikäli lausunnon antanut ja vaatimusten kohteena oleva elinkeinonharjoittaja ovat lisäksi käytännössä toistensa kilpailijoita, lausunnon antajalla saattaa olla tarvetta antaa kilpailijansa toiminnasta kielteinen kuva. Vaatimusten kohteena olevan elinkeinonharjoittajan toimittamista lausunnoista on syytä puolestaan suhtautua varauksellisesti maahantuojan tai valmistajan antamiin lausuntoihin. Näillä voi olla intressiä suojella tavaran mainetta, varsinkin jos riidan kohteena on kyseiselle tavaralle tyypillinen vika.

Lausuntojen hankkiminen lautakunnan toimesta. Entä sitten tapaukset, joissa kumpikaan asianosaisista ei ole itse hankkinut asiantuntijalausuntoa tai ratkaisua ei voida perustaa asianosaisten hankkimiin lausuntoihin niiden heikon todistusarvon johdosta? Lautakunnan selvittämisvelvollisuutta tarkasteltaessa todettiin, että lautakunnalla on asianosaisten velvollisuutta täydentävä tosiseikkojen ja todisteiden kartoittamisvelvollisuus, joka koskee myös asiantuntijatodistelun tarvetta asiassa. Tämän perusteella lautakunta on velvollinen perehtymään käsiteltävänä olevaan asiaan valmisteluvaiheessa myös sen selvittämiseksi, onko asiassa tarvetta ulkopuolisiin asiantuntijalausuntoihin ja onko niiden hankkiminen enää ylipäätään mahdollista.

Mikäli valmistelija havaitsee todisteita kartoittaessaan, että tosiseikkojen selvittäminen tapauksessa edellyttää asiantuntijatodistelua ja että asiantuntijalausunnon pyytäminen asiassa on edelleen järkevää ja mahdollista, kuuluu kartoittamisvelvollisuuteen kiinteästi myös velvollisuus informoida tästä asianosaisia. Kuitenkaan aina ei voida pitää riittävänä sitä, että lautakunta pelkästään informoi asianosaisia asiantuntijatodistelun tarpeesta, vaan kuten edellä jaksossa 4.1.4. todettiin, lautakunnalla on myös toissijainen todisteiden hankkimisvelvollisuus, joka merkitsee sitä, että tietyissä tilanteissa lautakunnalla on velvollisuus itse hankkia tarvittava asiantuntijalausunto asianosaisten, käytännössä lähinnä kuluttajan sijasta.

Riitaprosessissa tuomioistuimella ei ole varsinaista velvollisuutta todisteiden hankkimiseen, vaan ainoastaan sitä koskeva oikeus. Hallintomenettelyssä ja -lainkäytössä viranomaisella ja valituselimellä voidaan kuitenkin katsoa olevan tietyissä tilanteissa myös todisteiden hankkimisvelvollisuus. Tämä velvollisuus konkretisoituu erityisesti tilanteissa, joissa asianosaisen ei voida katsoa pystyvän itse hankkimaan puuttuvaa todistetta tai joissa todisteen hankkiminen olisi asianosaiselle selvästi työläämpää kuin asian ratkaisevalle viranomaiselle tai

valituselimelle.[73] Näissä tapauksissa näiden elimien toissijaiseen kartoittamisvelvollisuuteen perustuvaa asianosaisen informointia aineistossa havaituista puutteista ei voida pitää riittävänä.

Lautakunnan osalta on perusteltua noudattaa samanlaisia kriteereitä kuin hallinto-oikeudessakin sen arvioimisessa, minkälaisissa tapauksissa lautakunnan hankkimisvelvollisuus konkretisoituu. Tämä johtuu siitä, että asianosaiset säännönmukaisesti hoitavat lautakunnassa asiaansa yksin ilman oikeudellisen koulutuksen saanutta asiamiestä. Lautakunta voisi siten olla velvollinen hankkimaan asiantuntijalausunnon asianosaisen puolesta lähinnä kahden tyyppisissä tapauksissa.

Ensinnäkin mikäli lautakunta tosiseikkoja ja niitä koskevia todisteita kartoittaessaan havaitsee, että asian ratkaiseminen edellyttää sellaista asiantuntijatodistelua, jota kuluttaja ei pysty itse esittämään tai jonka hankkiminen olisi hänelle erityisen työlästä, tulee lautakunnan ryhtyä toimenpiteisiin asiantuntijalausunnon hankkimiseksi. Lausunnon hankkimisvelvollisuus olisi siten sillä, joka pystyy hankkimaan sen selvästi nopeammin tai yksinkertaisimmin. Toiseksi mikäli lausunnon hankkiminen tulisi asianosaisen toimesta selvästi kalliimmaksi kuin lautakunnan toimesta hankittuna, voidaan usein pitää perusteltuna, että lautakunta hankkii sen asianosaisen puolesta. Mikäli lausuntojen hankkimisvelvollisuus asetetaan yksinomaan asianosaisille, lisää se menettelyn näille aiheuttamia kustannuksia ja johtaa ainakin kuluttajien osalta mahdollisesti siihen, ettei lausuntoa hankita lainkaan. Koska kuluttajalla on yleensä todistustaakka, koituu tosiseikkojen jääminen epäselväksi useimmissa tapauksissa nimenomaan hänen vahingokseen.

Lautakunnalla voisi siten olla velvollisuus hankkia todiste asianosaisen puolesta silloin kun lautakunta pystyy hankkimaan sen huomattavasti edullisemmin tai jopa täysin ilmaiseksi, esimerkiksi virka-apuna kunnallisilta rakennus- tai terveystarkastajilta tai terveydenhuollon oikeusturvakeskukselta. Nämä viranomaiset eivät ole velvollisia antamaan asianosaisille lausuntoja yksityisoikeudellisissa riita-asioissa, minkä vuoksi kuluttaja voisi muutoin joutua turvautumaan varsin kalliisiinkin yksityisiin asiantuntijapalveluihin, kuten kauppakamarien tavarantarkastajiin. KVLA 20 §:n mukaan viranomaiset ovat sen sijaan velvollisia antamaan lautakunnalle tarvittaessa virka-apua sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa ja siten antamaan tarvittaessa asiantuntijalausuntoja, jotka liittyvät lautakunnan ratkaistavana oleviin riita-asioihin. Säännös ei tee eroa valtiollisten ja kunnallisten viranomaisten välillä. Tapauksissa, joissa toisena vaihtoehtona olisi siten lausunnon hankkiminen joltain yksityiseltä asiantuntijaorganisaatiolta, lautakunta voi usein olennaisesti alentaa todistelusta aiheutuvia kustannuksia pyytämällä asiantuntijalausuntoa sellaiselta viran-

[73] Ks. tästä edellä jakso 4.1.3.

omaiselta, jonka tehtäviin kuuluu tarvittaessa myös asiantuntijalausuntojen antaminen.[74]

Lautakunta joutuu kattamaan itse hankkimiensa asiantuntijoiden lausunnoista aiheutuvat kustannukset vuotuisista toimintamäärärahoistaan. Vuonna 1992 asiantuntijapalkkioihin varattu määräraha oli hieman yli 30 000 markkaa.[75] Nykyään viranomaisten ja muiden julkisten elinten päätösvaltaa niiden käytettävissä olevista määrärahoista on lisätty, eikä asiantuntijapalkkioihin käytettyä määrärahaa ole enää lautakunnankaan osalta eroteltu tarkasti muista määrärahoista. Koska lautakunnan toimintamäärärahat ovat suurin piirtein kaksinkertaistuneet kuluneen vuosikymmenen aikana, voidaan päätellä, ettei lautakunta pysty nykyisin käyttämään asiantuntijapalkkioihin kovin paljon yli 10 000 euroa vuodessa ilman, että se joutuisi tämän seurauksena karsimaan muita toimintamenojaan. Tämän vuoksi asiantuntijalausunnon pyytämistä harkitessaan lautakunta joutuu ottamaan huomioon myös yksittäisestä lausunnosta aiheutuvat kustannukset suhteessa käytettävissä oleviin määrärahoihin, sillä muutoin joudutaan luopumaan sinänsä tarpeellisista lausunnoista monissa muissa riita-asioissa. Tämä merkitsee sitä, että lautakunta ei käytännössä pysty tilaamaan tutkimuslaitosten laboratoriossa suoritettavia tutkimuksia niiden kalleuden vuoksi, vaan lähinnä ainoastaan yksittäisten asiantuntijoiden lausuntoja, jotka perustuvat näiden visuaalisiin havaintoihin riidan kohteena olevasta hyödykkeestä. Yksittäistenkin asiantuntijoiden osalta ei yleensä ole mahdollista käyttää puhtaasti kaupallisia asiantuntijapalveluita.[76]

On tietysti selvää, että määrärahojen vähyys ei voi sinällään poistaa lautakunnan velvollisuutta hankkia itse asiantuntijalausuntoja, vaan julkisen vallan tehtävänä on huolehtia siitä, että lautakunnalla on käytettävissään riittävät resurssit sille asetettujen velvoitteiden täyttämiseksi. Kun määrärahat kuitenkin käytännössä ovat tältä osin varsin rajalliset, joutuu lautakunta väkisinkin priorisoimaan asiantuntijatodistelun tarpeessa olevia kuluttajariitoja keskenään. Tällöin yksittäisestä lausunnosta aiheutuvat huomattavan suuret kulut suhteessa käytettävissä oleviin määrärahoihin ovat mielestäni hyväksyttävä peruste jättää

---

[74] Ks. esim. STM:n asetus terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen maksullisista suoritteista (1095/2001). Sen 1 §:n mukaan muun muassa tuomioistuimille ja muille valtion viranomaisille annettavat asiantuntijalausunnot ovat maksuttomia. Ks. myös *drno 96/35/1124*, jossa lautakunta pyysi ravintolaruuan terveyshaittaa koskevassa riidassa lausuntoa juuri terveydenhuollon oikeusturvakeskukselta. Ks. myös *drno 97/35/127*, jossa lausunnonantajana oli puolestaan ilmailulaitos.

[75] Tämä johti käytännössä toisinaan siihen, että asiantuntijalausuntoihin varatut määrärahat loppuivat kesken. Tällöin mikäli lautakunta halusi kaikesta huolimatta hankkia asiantuntijalausunnon, jouduttiin sen pyytämistä lykkäämään seuraavaan vuoteen, mikä tietysti merkitsi samalla myös asian ratkaisun lykkääntymistä. Ks. *Hakalehto* s. 45s.

[76] Ks. *http://www.kuluttajavalituslautakunta.fi/valitukset/valituksen_eteneminen.html*, 22.2.2003. Sen mukaan lautakunta ei voi hankkia kovin kalliita lausuntoja. Ks. myös *Korpiola 1992* s. 50s.

lausunto hankkimatta, sillä se vaarantaisi käytännössä oikeuksien toteutumisen useissa muissa sellaisissa tapauksissa, joissa asiantuntijaselvitys on hankittavissa huomattavasti alhaisemmilla yksikkökustannuksilla. Tässä yhteydessä on myös syytä muistaa, että edellä mainittujen KVLA 19–20 §:n nimenomaisena tarkoituksena on pyrkiä rajoittamaan yksittäisistä asiantuntijalausunnoista lautakunnalle aiheutuvien kustannusten suuruutta ja siten mahdollistaa käytettävissä olevien määrärahojen riittäminen mahdollisimman moneen tapaukseen.

Asiantuntijalausuntojen hankkiminen käytännössä. Tätä tutkimusta varten pyrittiin kesäkuussa 1997 selvittämään KUDI-diariorekisterin avulla, kuinka usein lautakunta käytännössä hankkii itse asiantuntijalausunnon. Rekisteristä löytyi tuolloin tiedot runsaasta 45 000 lautakunnan käsittelemästä kuluttajariidasta. Lautakunta oli pyytänyt asiantuntijalausunnon rekisteriin tehtyjen merkintöjen mukaan noin 1350 tapauksessa. Tämä tekee vain noin 3 prosenttia kaikista vastaavana aikana käsitellyistä kuluttajariidoista. Jopa 70 prosenttia kaikista lautakunnan pyytämistä lausunnoista koski asumista ja rakentamista sekä muita palveluita koskevia kuluttajariitoja.

KTK:n vuonna 1992 tekemän selvityksen yhteydessä kerätyissä tapauksissa lautakunta oli hankkinut asiantuntijalausunnon itse myös 3 prosentissa tapauksista. Näiden lisäksi kuluttaja oli hankkinut lausunnon 8 prosentissa ja elinkeinonharjoittaja puolestaan 5 prosentissa. Kaikkiaan asiantuntijalausunto oli siten käytettävissä 16 prosentissa kaikista käsitellyistä riita-asioista.[77] Selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, missä määrin asianosaisten toimittamat lausunnot oli hankittu oma-aloitteisesti ja missä määrin vasta lautakunnan ilmoitettua asiantuntijatodistelun tarpeesta.

Molempien selvitysten havainnot osoittavat, että lautakunta hankkii asiantuntijalausunnon käytännössä varsin harvoin. Syitä tälle lienee useita. Ensinnäkin vain noin puolet lautakunnan käsittelemistä kuluttajariidoista koskee laatuvirheitä, joissa asiantuntijalausuntojen pyytäminen voi ylipäätään olla tarpeen. Toiseksi kuten KTK:n selvityksestä ilmenee, asianosaiset toimittavat yli 10 prosentissa riita-asioista lautakunnalle itse hankkimansa asiantuntijalausunnon, mikä osoittautuessaan luotettavaksi vähentää luonnollisesti lautakunnan tarvetta oman selvityksen hankkimiseen. Kun nämä lasketaan mukaan lautakunnan itsensä hankkimiin lausuntoihin, voidaan todeta, että vajaassa kolmasosassa laatuvirheriitoja on käytettävissä joko lautakunnan tai asianosaisten hankkima asiantuntijalausunto.

Kolmanneksi on otettava huomioon lautakunnan jäsenten oma asiantuntemus monien hyödykkeiden osalta. KVLL 5.3 §:n mukaan lautakunnan jäseniä valittaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että lautakunnan jaostoissa on

---

[77] Ks. *Hakalehto* s. 45. Jaostokäsittelyyn edenneissä kuluttajariidoissa 22 prosentissa oli asianosaisten tai lautakunnan hankkima lausunto.

edustettuna riittävä asiantuntemus. Kaikissa jaostoissa onkin jäseninä henkilöitä, joilla on jaoston käsittelemien asioiden edellyttämää hyödyke- ja toimialakohtaista asiantuntemusta. Lisäksi riita-asioiden valmisteluun osallistuu ainakin eräillä jaostoilla lautakunnan palveluksessa olevia, erityistä hyödykekohtaista asiantuntemusta omaavia valmistelijoita.[78] Lautakunnan henkilökunnan ja jäsenten hyödykeasiantuntemus vähentää selvästi tarvetta käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita. Tämä koskee erityisesti niitä jaostoja, jotka käsittelevät sellaisia kuluttajariitoja, joissa riidan kohteena oleva hyödyke voidaan ilman suurempia vaikeuksia lähettää lautakuntaan siellä suoritettavaa katselmusta varten. Lausuntojen vähäisyyttä näiden jaostojen osalta ei voida siten pitää osoituksena oikeuden heikosta laatutasosta. Sen sijaan sellaisten hyödykkeiden osalta, joiden toimittaminen lautakuntaan ei ole mahdollista, vaihtoehdoiksi jää lautakunnan ulkopuolella tapahtuva katselmus taikka ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö. Tämän vuoksi lautakunnan pyytämät asiantuntijalausunnot liittyvätkin niin usein esimerkiksi juuri asuntojen rakentamista ja korjausta koskeviin riita-asioihin, vaikka myös näitä riitoja ratkaisevien jaostojen jäsenillä on niiden ratkaisemisessa tarvittavaa hyödykeasiantuntemusta.

Neljänneksi on otettava huomioon, että siinä vaiheessa kun kuluttaja saattaa riita-asian vireille lautakunnassa, on usein kulunut liian kauan aikaa tavaran luovutuksesta, jotta ulkopuolinen asiantuntija voisi enää luotettavasti selvittää vian alkuperää. Yleistä on myös se, että kuluttaja on joutunut korjaamaan riidan kohteena olevan hyödykkeen saadakseen sen jälleen käyttökuntoon. Virheen korjaaminen on varsin yleistä käytettyjä autoja koskevissa kuluttajariidoissa, sillä kuluttajahan ei ymmärrettävistä syistä voi seisottaa autoaan ajokelvottomana useita kuukausia vain asiantuntijan tarkastusta odottamassa. Tällöin lautakunnan ainoaksi vaihtoehdoksi jää sen selvittäminen, onko kuluttaja mahdollisesti näyttänyt viallista autoa jollekin asiantuntijalle ennen sen korjauttamista tai pystyisikö auton korjannut liike antamaan autossa olleen vian syystä puolueetonta ja asiantuntevaa arviota.

Kehittämisvaihtoehtoja. Riidanratkaisuelin voi pyrkiä hankkimaan riitojen ratkaisemisessa tarvittavaa asiantuntemusta monilla eri tavoin. Ensinnäkin se voi hyödyntää ulkopuolisia asiantuntijoita. Tämä mahdollisuus on kuulemisperiaatteen näkökulmasta paras, sillä asianosaisilla on tällöin mahdollisuus lausua myös asiantuntijoiden asiassa esittämistä näkemyksistä. Toisaalta tämä on yleensä myös kallein vaihtoehto. Se, miten kustannusvastuu jakautuu toisaalta asianosaisten ja toisaalta riidanratkaisuelimen rahoituksesta vastaavan tahon kesken, riippuu siitä, miten asiantuntijalausuntojen hankkimisvelvollisuus jakautuu. Tältä osin pohjoismaiset kuluttajariitalautakunnat poikkeavat toisistaan.

---

[78] Ks. *KTM 26/2001* s. 12.

Tanskan FKN:n osalta oli ainakin vielä 1990-luvun alussa vallitsevana käytäntö, jonka mukaan asianosaisten itsensä hankkimille asiantuntijalausunnoille ei annettu asiaa ratkaistaessa mitään merkitystä, vaan mikäli asian ratkaisemisen katsottiin edellyttävän asiantuntijatodistelua, hankki lautakunta lausunnon itse, mahdollisesti jopa täysin samalta asiantuntijalta. Asiantuntijalausuntojen hankkimisesta lautakunnalle aiheutuvat vuotuiset kustannukset olivat tuolloin jopa 750 000 kruunua vuodessa eli lähes kaksikymmenkertaiset KVL:aan verrattuna.[79] Ruotsin ARN:n osalta pääsääntönä on puolestaan se, että asiantuntijalausuntojen hankkimisvelvollisuus on asianosaisilla, käytännössä siis lähinnä kuluttajalla. Mikäli lausunto osoittaa kuluttajan vaatimukset perustelluiksi, suosittaa lautakunta elinkeinonharjoittajaa korvaamaan kuluttajalle myös lausunnon hankkimisesta tälle aiheutuneet kustannukset.[80] Suomen KVL sijoittuu FKN:n ja ARN:n väliin, tosin ehkä lähemmäksi ARN:iä kuin FKN:iä.

Toiseksi riidanratkaisuelin voi hankkia riitojen ratkaisemisessa tarvittavaa asiantuntemusta myös pysyvien asiantuntijoiden ja asiantuntijajäsenten avulla. Näistä ensin mainitut osallistuvat asioiden valmisteluun antamalla tarvittavia asiantuntijalausuntoja ja jälkimmäiset puolestaan asioiden ratkaisemiseen muiden jäsenten ohella. Asiantuntijajäsenten käyttö on nimenomaan erityistuomioistuimille tyypillinen piirre. Asiantuntemuksen tuomista vasta ratkaisuvaiheeseen voidaan kritisoida sillä, että asianosaisilla ei ole mahdollisuutta lausua näiden vasta asian ratkaisemisen yhteydessä, oman erityisasiantuntemuksensa puitteissa esittämistä näkemyksistä. Menettely ei siten ole kovinkaan hyvin sopusoinnussa kuulemisperiaatteen kanssa.[81] Myös pysyvien asiantuntijoiden käyttö voi olla ristiriidassa kuulemisperiaatteen kanssa, mikäli asiantuntijat laativat arvioitaan vireillä olevista asioista ainoastaan asian ratkaisuun osallistuvien henkilöiden käyttöön ilman, että asianosaisilla on mahdollisuus lausua asiantuntijoiden esittämistä näkemyksistä. Pysyvien asiantuntijoiden ja asiantuntijajäsenten käytön ehdottomana etuna on kuitenkin siitä aiheutuva selvä kustannussäästö. Sen vuoksi tätä vaihtoehtoa tuleekin voida suosia sellaisissa riita-asioissa, joissa ulkopuolisen asiantuntemuksen käytöstä aiheutuvat kustannukset eivät ole mielekkäässä suhteessa riidan kohteena olevan intressin kanssa. Kuluttajariidat ovat tästä hyvä esimerkki.

4.2.5. Reaaliset todistuskeinot

Kirjalliset todisteet tuomioistuimessa. Reaalisia todistuskeinoja ovat kirjalliset todisteet sekä katselmus. Kirjallisten todisteiden osalta on katsottu, että

---

[79] Ks. *Saltorp* s. 44–49.
[80] Ks. *Thornlund* s. 54.
[81] Ks. esim. *Jokela 2000* s. 1135.

niillä on riitaprosessissa suurempi merkitys kuin todistajien kuulemisella, minkä lisäksi kirjallisten todisteiden todistusarvo on yleensä todistajien kuulemista korkeampi.[82] Kirjalliset todisteet on liitettävä jo haastehakemukseen (OK 5:4 (595/1993)) sekä vastaajan siihen antamaan vastaukseen (OK 5:10.1 3-kohta (768/2002)). Viimeistään kirjalliset todisteet on kuitenkin esitettävä tuomioistuimelle valmisteluistunnossa (OK 5:20.1 (768/2002)).[83] Henkilö, jolla on hallussaan asiakirja, jolla voi olla merkitystä todisteena, on tietyin poikkeuksin velvollinen toimittamaan sen tuomioistuimelle (OK 17:12 (571/1948)). Tämä asiakirjan esittämisvelvollisuus ei rajoitu pelkästään asianosaisiin. Sen noudattamista voidaan tarvittaessa tehostaa uhkasakolla (OK 17:15.3 (1052/1991)). Käytännössä uhkasakkoa tuskin tarvitsee käyttää tapauksissa, joissa asiakirja on jommankumman asianosaisen hallussa. Mikäli tämä ei sitä toimita tuomioistuimeen, voi tuomioistuin todisteiden vapaan harkinnan vallitessa päättää, mikä merkitys asianosaisen käyttäytymiselle on asiaa ratkaistaessa annettava.

Kirjalliset todisteet lautakunnassa. Kirjallisia todisteita ei mainita lautakunnan käytettävissä olevia todistuskeinoja koskevassa KVLL 8 §:ssä. Kuten edellä todettiin, säännöstä ei kuitenkaan voida pitää tyhjentävänä. Koska lautakuntamenettely on kirjallista, on selvää, että kirjalliset todisteet ovat käytännössä keskeisimpiä lautakunnassa käytettävistä todistuskeinoista. Todistajien kuulemismahdollisuuden puuttumisen johdosta niiden merkitys on lisäksi selvästi suurempi kuin riitaprosessissa. Kuluttajariitojen ratkaisemisessa keskeisiä kirjallisia todisteita ovat kirjalliset sopimukset sopimusehtoineen, myyntiesitteet, takuuehdot, laskut, kuitit jne. Menettelyn alkuvaiheissa kirjeenvaihdon ollessa vielä käynnissä asianosaisia pyydetään lähettämään kaikki sellaiset asiakirjat, joilla voi olla merkitystä todisteina.[84] Asianosaiset voivat kuitenkin toimittaa lautakunnalle kirjallisia todisteita aina siihen saakka kunnes lautakunta tekee ratkaisun asiassa. Tällöin on kuitenkin olennaista se, että toista asianosaista on aina kuultava sellaisen todisteen osalta, jolla voi olla merkitystä asian ratkaisun kannalta. Kun esittelijä ei voi useinkaan olla varma todisteen merkityksettömyydestä, johtaa tämä siihen, että vastapuolta kuullaan usein varmuuden vuoksi sellaisista kirjallisista todisteista, joista ei selvästi käy ilmi, ettei niillä ole merkitystä asian ratkaisun kannalta.[85]

Kirjallisten todisteiden osalta lautakuntamenettely eroaa tuomioistuimista siinä, ettei lautakunnalla ole käytettävissään pakkokeinoja tässäkään asiassa, vaan asiakirjojen esittäminen edellyttää asianosaisten halua myötävaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaisilla saati täysin ulkopuolisilla henkilöillä ei siten

---

[82] Ks. *Tirkkonen 1977* s. 153s ja *Ekelöf-Boman 1993* s. 209s.

[83] Ks. myös *Lappalainen 1994* s. 61s, 78 ja 92.

[84] Ks. esim. *http://www.kuluttajavalituslautakunta.fi/valitukset/ohjeet.html*, 23.2.2003.

[85] Ks. *Simonen 2000* s. 204, jossa olevien ohjeiden mukaan kirjelmien vaihtoa asianosaisten kesken jatketaan, kunnes uutta sanottavaa ei enää ole.

voida katsoa olevan riitaprosessin kaltaista asiakirjojen esittämisvelvollisuutta, ei ainakaan, mikäli velvollisuuden olemassaolon katsotaan edellyttävän mahdollisuutta kohdistaa sanktioita sen rikkojaa kohtaan. Kuitenkin pakkokeinojen puuttumisen käytännön merkitys on varsin vähäinen. Ensinnäkin kuluttajariitojen kaltaisille kaupallisille riidoille on tyypillistä, että asian ratkaisun kannalta relevantit todisteet ovat ainakin jommankumman asianosaisen hallussa. Toiseksi, mikäli asianosainen kieltäytyy esittämästä hallussaan olevia asiakirjoja, lautakunta voi tuomioistuimen tavoin vapaasti harkita, mikä merkitys asianosaisen käyttäytymiselle on annettava. Mikäli esimerkiksi asianosainen vetoaa urakkasopimusta koskevassa riidassa siihen, että alkuperäistä urakkasopimusta täydennettiin uudella sopimuksella, mutta ei anna uskottavaa selitystä sille, miksi hän ei toimita asiakirjaa lautakunnalle, on se varsin vahva indisio siitä, ettei kyseistä lisäsopimusta ole koskaan laadittukaan.

Tuomioistuimen toimesta tapahtuva katselmus. Katselmuksella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuin tekee omakohtaisia havaintoja katselmuksen kohteena olevasta esineestä, joka voi olla irtain tai kiinteä. Kiinteiden esineiden eli kiinteistöjen osalta katselmus on suoritettava esineen sijaintipaikassa tuomioistuimen ulkopuolella. Sama koskee sellaisia irtaimia esineitä, joiden tuominen tuomioistuimeen ei voi tapahtua hankaluudetta. Sen sijaan helposti liikuteltavan irtaimen esineen katselmus tapahtuu tuomioistuimessa pääkäsittelyn aikana.[86] Jotta tuomioistuimen toimesta tapahtuva katselmus olisi mielekäs, on edellytyksenä, että havaintojen tekeminen on mahdollista ilman erityistä asiantuntemusta. Mikäli sitä tarvitaan, on järkevämpää turvautua asiantuntijatodisteluun. Myös kustannussyyt ovat usein tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvaa katselmusta vastaan. Esimerkiksi kiinteistöriitaa koskevassa asiassa voidaan usein saada riittävä selvyys karttojen ja valokuvien avulla ilman tarvetta käydä tutustumassa kyseiseen kiinteistöön. Tällöinkin on kysymys katselmuksesta, tällä kertaa tosin tuomioistuimessa. Sen kohteena ovat kiinteistön sijasta sitä koskevat kartat ja valokuvat. Käytännössä tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvat katselmukset ovatkin riitaprosessissa varsin harvinaisia. Tuomioistuimessa tapahtuvan katselmuksen varmistamiseksi henkilöllä, jolla on hallussaan esine, joka on hankaluudetta tuotavissa oikeuteen, on velvollinen tietyin poikkeuksin toimittamaan sen tuomioistuimeen. Myös tämän katselmusesineen esittämisvelvollisuuden noudattamisen varmistamiseksi voidaan asettaa uhkasakko (OK 17:57 (571/1948)).

Lautakunnan toimesta tapahtuva katselmus. KVLL 8 §:ssä ei sen alkuperäisessä muodossa ollut mitään mainintaa lautakunnan mahdollisuuksista järjestää katselmuksia joko lautakunnassa tai sen ulkopuolella. Asuntokauppalain säätämisen yhteydessä 8 §:ään kuitenkin lisättiin myös maininta lautakunnan

---

[86] Ks. *Tirkkonen 1977* s. 145–148 ja *Ekelöf-Boman 1993* s. 222– 224.

oikeudesta järjestää katselmuksia. Esitöissä lisäystä perusteltiin sillä, että rakennusvirhettä koskevissa asioissa itse paikan päällä tapahtuvalla katselmuksella voi olla suuri merkitys.[87] Lisäyksellä tarkoitettiin siten nimenomaan lautakunnan ulkopuolella tapahtuvia katselmuksia. Lakimuutos ei ole ristiriidassa sen edellä esitetyn näkemyksen kanssa, jonka mukaan 8 §:ssä ei ole pyrittykään tyhjentävästi selostamaan niitä todistuskeinoja, joita lautakunnassa voidaan käyttää joko asianosaisten tai lautakunnan itsensä aloitteesta, vaan ainoastaan mainita ne keinot, joiden käyttämisestä voi aiheutua lautakunnalle itselleen kustannuksia. Lautakuntahan on koko toimintansa aikana suorittanut varsin runsaasti lautakunnassa tapahtuvia irtaimiin esineisiin kohdistuvia katselmuksia. Myös lautakunnan ulkopuolella tapahtuvat katselmukset olivat periaatteessa täysin mahdollisia ennen vuoden 1994 muutosta. Niiden tarve kuitenkin lisääntyi lautakunnan toimivallan laajennuttua koskemaan myös asuntokauppariitoja.

Lisäksi 8 §:ään lisättiin maininta siitä, että katselmusten järjestämisestä säädetään tarkemmin asetuksella. Esitöiden mukaan asetukseen tulisi säännöksiä muun muassa siitä, minkälaisessa kokoonpanossa lautakunnan toimesta tapahtuva katselmus järjestetään.[88] Ainakaan toistaiseksi KVLA:een ei ole lisätty katselmuksen järjestämistä koskevia määräyksiä. Myös käytännössä lautakunnan ulkopuolella tapahtuvien katselmusten järjestäminen on ollut hyvin vähäistä, johtuen pitkälti kustannussyistä kuten tuomioistuintenkin osalta.[89]

Sen sijaan itse lautakunnassa tapahtuvat irtaimiin esineisiin kohdistuvat katselmukset ovat käytännössä varsinkin eräillä jaostoilla olleet lautakunnan koko toiminnan ajan varsin keskeinen todistuskeino. Tämä koskee erityisesti jalkineita ja vaatetusta koskevia kuluttajariitoja käsitteleviä jaostoja. Niiden käsittelemissä laatuvirhettä koskevissa riidoissa on melko poikkeuksettomana pääsääntönä se, että sitä asianosaisista, jolla on hallussaan riidan kohteena oleva tavara, pyydetään toimittamaan se lautakunnalle jaoston kokouksessa tapahtuvaa katselmusta varten. Lautakunnassa tapahtuvien katselmusten yleisyys johtuu siitä, että lautakunnan jaostojen jäsenillä on tuomioistuinten tuomareista poiketen usein sellaista erityisasiantuntemusta, jota kyseisen jaoston käsittelemien kuluttajariitojen ratkaiseminen vaatii.

---

[87] Ks. *HE 14/1994* s. 144.
[88] Ks. *HE 14/1994* s. 144s.
[89] Ks. kuitenkin esim. asuntokauppaa koskevat tapaukset *drno 98/81/2200* ja *99/81/234*, joissa lautakunta järjesti paikan päällä tapahtuvan katselmuksen.

5. Sovittelu

5.1. YLEISTÄ

5.1.1. Sovintojen edistämisvelvoite

Tuomioistuinsovittelu. Ennen vuoden 1993 alioikeuksien menettelyuudistusta voimassa olleen OK 20:2:n mukaan dispositiivisissa riita-asioissa riitti kun tuomari kehotti asianosaisia sovintoon. Mikäli asianosaiset sopivat asian oikeuskäsittelyn aikana, tuomioistuin saattoi asianosaisten niin halutessa vahvistaa näiden tekemän sovinnon. Kuitenkaan sovintoon kehottaminenkaan ei ollut tarpeen, jos sovintoon ei näyttänyt olevan edellytyksiä. Tuomarilta ei edellytetty sovintohalukkuuden selvittämistä aktiivisempaa sovittelijan roolia, eikä siten esimerkiksi myöskään sovintoehdotuksen tekemistä. Tämä johtui osaltaan siitä, ettei tuomarilla esivalmistelun puuttuessa useinkaan pääkäsittelyn alkaessa voinut vielä olla kokonaiskuvaa riidanalaisesta tapauksesta.[1] Toisaalta kuitenkin katsottiin, että laki asetti tuomarin sovittelutoiminnalle vain vähimmäistason, eikä sinänsä ollut estettä sille, että tuomari käytännössä omaksui tätä aktiivisemman roolin.[2]

Vuonna 1974 toimintansa aloittaneiden ja vuoden 2003 alusta lakkautettujen asunto-oikeuksien osalta oli kuitenkin voimassa ainakin jonkin verran aktiivisempi sovintojen edistämisvelvoite. Oikeudenkäyntiä huoneenvuokra-asioissa koskeneen lain (650/1973) 20 §:n mukaan asunto-oikeuden oli pyrittävä sovittelemaan asianosaisten kesken. Vaikka tämän perusteella olikin selvää, ettei asunto-oikeuksien osalta riittänyt pelkästään sovintoon kehottaminen, vaan tuomarin tuli myös pyrkiä edistämään sovintoratkaisun syntymistä, lakitekstin perusteella jäi epäselväksi, kuinka aktiivisesti tuomarin tuli asunto-oikeuksissa sovitella. Esitöissäkin todettiin tältä osin ainoastaan, että asunto-oikeuksien sovittelutehtävän merkitystä haluttiin erityisesti painottaa.[3] Asunto-oikeuksien käytännön toiminta huoneenvuokrariitojen sovittelu mukaan lukien ei meillä koskaan ollut tutkimuksen kohteena. Sääntelyn ylimalkaisuuden johdosta on kuitenkin todennäköistä, että sovittelukäytäntö on vaihdellut eri asunto-oikeuksien kesken ja mahdollisesti jopa niiden sisällä.

---

[1] Ks. *HE 15/1990* s. 29.
[2] Ks. *Virolainen 1988* s. 83s.
[3] Ks. *HE 42/1973* s. 5s.

Vuoden 1993 menettelyuudistuksen eräänä keskeisenä tavoitteena oli se, että tuomioistuimet ryhtyisivät harjoittamaan aktiivista sovittelua riita-asioissa.[4] Tuomioistuinten harjoittamasta sovittelusta käytetään tässä tutkimuksessa nimitystä tuomioistuinsovittelu. Koska tuomioistuinsovittelu oli ennen uudistusta käytännössä varsin olematonta, olisi ehkä hieman harhaanjohtavaa sanoa, että tavoitteena oli tuomioistuinten sovittelutoiminnan lisääminen. Kysymys oli siten pikemminkin pyrkimyksestä aloittaa aktiivinen riitojen sovittelutoiminta, käytännössä ilmeisestä hyvin pitkälti nollatasosta.

Voimassa olevat tuomioistuinsovittelua koskevat säännökset sisältyvät riita-asioiden vireillepanoa ja valmistelua koskevaan OK 5 lukuun. OK 5:19 (1052/1991) 4-kohdan mukaan tuomioistuimen tulee selvittää valmistelun aikana myös, onko asiassa edellytyksiä ratkaista se tuomion sijasta sovinnolla. Tätä velvoitetta ei ole rajattu pelkästään dispositiivisiin riita-asioihin, vaan se koskee myös indispositiivia riita-asioita. Esitöiden mukaan tuomioistuimen tulee jälkimmäisissäkin asioissa pyrkiä sovittelemaan, mikäli sitä asian laadun perusteella voidaan pitää sopivana.[5] Mikä on sovittelun tavoite indispositiivissa asioissa, joissa sovinto ei ole sallittu, jää esitöiden perusteella kuitenkin epäselväksi. Ilmeisesti sillä on tarkoitettu esimerkiksi lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia riitoja, joissa asianosaisten välinen sopimus voidaan asettaa tuomion perustaksi siltä osin kuin se on lapsen edun mukaista.

Varsinainen sovittelua koskeva säännös on kuitenkin OK 5:26 (595/1993). Sen mukaan tuomioistuimen on dispositiivissa asioissa pyrittävä saamaan asianosaiset sopimaan asia. Tämän edistämiseksi tuomioistuin voi tehdä myös oman sovintoehdotuksensa asiassa, mikäli pitää sitä aiheellisena. Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon asianosaisten tahto, asian laatu ja muut seikat. Tuomarin rooli muuttui siten alioikeusuudistuksen seurauksena ainakin säännöstasolla selvästi aikaisempaa aktiivisemmaksi. Tuomioistuin voi lisäksi OK 5:27.1 (1052/1991) 2-kohdan mukaan vahvistaa valmistelun aikana syntyneen sovinnon, jolloin se saa tuomion oikeusvaikutukset.

Vuonna 2002 riitaprosessia koskeviin säännöksiin tehtiin muutoksia, joiden tavoitteena oli tehdä menettelystä käräjäoikeuksissa aikaisempaa tehokkaampaa ja joustavampaa. Uudistuksella pyrittiin myös menettelyn nopeuttamiseen sekä oikeudenkäynneistä aiheutuvien kustannusten alentamiseen. Tuomioistuinsovittelua koskevia säännöksiä ei kuitenkaan tässä yhteydessä muutettu.[6]

Lautakuntasovittelu. Myös lautakunnalla on velvollisuus aktiivisesti edistää sovintoratkaisujen syntymistä. Tämä ilmenee KVLL 7 §:stä, jonka mukaan asioiden valmistelussa on pyrittävä sovintoon sekä KVLA 5.3 §:stä (911/1995), jonka mukaan valmistelussa on pyrittävä sovintoon ja tehtävä tarvittaessa sitä

---

[4] Ks. *HE 15/1990* s. 29.
[5] Ks. *HE 15/1990* s. 64.
[6] Ks. L oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (768/2002) sekä *HE 32/2001* s. 1 ja 17–21.

edistävä ehdotus. Lautakunnalle asetettu sovintojen edistämisvelvoite käy selvästi ilmi myös KVLL:n esitöistä.[7] Lautakunnan harjoittamasta sovittelusta käytetään tässä tutkimuksessa nimitystä lautakuntasovittelu.

Lautakuntasovittelua koskeva sääntely on varsin vähäistä. Säännöksistä ja niitä koskevista esitöistä käy tosin ilmi lautakunnan velvollisuus aktiivisesti edistää sovintoratkaisujen syntymistä, siihen liittyvä velvollisuus tehdä tarvittaessa sovintoa edistävä sovintoehdotus sekä sovittelun ajankohta: sovittelun tulee tapahtua valmisteluvaiheessa. Niissä ei kuitenkaan oteta mitään kantaa siihen, millä tavoin lautakunnan tulisi sovintoratkaisuja edistää ja kuinka kuluttajariitojen sovittelun tulisi lautakunnassa tapahtua. Kuten aiemmissa jaksoissa todettiin, lautakunnalle on annettu itselleen valtuudet hyvin pitkälle itse päättää, minkälaisia menettelytapoja asioiden käsittelyssä noudatetaan valmisteluvaiheessa. Menettelytapoja koskevan päätösvallan delegointi koskee myös lautakunnan toimesta tapahtuvaa kuluttajariitojen sovittelua. Lautakunnan toimintavapautta rajoittavat kuitenkin sille asetetut tehtävät ja tavoitteet sekä yleiset menettelyperiaatteet. Keskeisin kysymys lautakunnan harjoittaman sovittelun osalta onkin se, millä tavoin nämä tehtävät, tavoitteet ja periaatteet asettavat rajoituksia lautakunnan harjoittamalle sovittelulle.

Myös tuomioistuinsovittelua koskeva sääntely on meillä varsin vähäistä. Menettelyuudistuksen jälkeen tuomioistuinsovittelu on kuitenkin ollut meillä jatkuvasti lisääntyneen kiinnostuksen ja keskustelun kohteena. Kun tuomioistuimissa tapahtuvaa riitaprosessia sitovat pitkälti samat tehtävät ja tavoitteet kuin lautakuntaakin[8], on tuomioistuinsovittelusta esitetyillä mielipiteillä mielestäni paljonkin annettavaa pyrittäessä arvioimaan sitä, millä tavoin lautakunnan tulisi sovittelutoimintaa harjoittaa ja mitä seikkoja lautakunnan tulisi tässä toiminnassa ottaa huomioon. Tämä koskee erityisesti keskustelussa esitettyjä käsityksiä riitaprosessin perimmäisten tehtävien ja tuomioistuimen harjoittaman aktiivisen sovittelun välisestä suhteesta.

Tämän vuoksi tässä jaksossa tarkastellaan lautakuntasovittelua käyttäen vertailukohteena tuomioistuinsovittelua. Vaikka lautakuntamenettelyn rinnalla tapahtuvan tuomioistuinsovittelua koskevan tarkastelun ensisijaisena tavoitteena onkin siten palvella nimenomaan lautakuntasovittelua koskevien periaatteiden hahmottamista, voidaan se tulkita myös puheenvuoroksi siinä verraten vilkkaassa keskustelussa, jota meillä on viime vuosina käyty tuomioistuinsovittelusta ja sen käyttömahdollisuuksista.

---

[7] Ks. *HE 8/1977* s. 73.

[8] Ks. tästä edellä jakso II.1.

5.1.2 Käsitteitä ja ominaispiirteitä

Prosessuaalisella sovinnolla tarkoitetaan perinteisesti dispositiivisen riita-asian päättymistä asianosaisten sovintoon tuomioistuimessa vireillä olevan oikeudenkäynnin aikana.[9] Itse käytän prosessuaalisesta sovinnosta nimitystä *tuomioistuinsovinto.* KVL:n osalta käytän vastaavasti nimitystä *lautakuntasovinto*, jolla siis puolestaan tarkoitan lautakunnassa vireillä olevan asian käsittelyn päättymistä asianosaisten väliseen sovintoon.

Tuomioistuinsovinto samoin kuin lautakuntasovintokin voivat syntyä ensinnäkin pelkästään osapuolten omasta aloitteesta ja keskinäisin toimin. Näistä sovinnoista voidaan käyttää nimitystä *asianosaisaloitteiset sovinnot.* Toiseksi sovintoratkaisut voivat syntyä tuomioistuimen tai lautakunnan harjoittaman aktiivisen sovittelun eli siis tuomioistuin- tai lautakuntasovittelun tuloksena. Kuitenkin vaikka ensin mainitussa vaihtoehdossa sovinto syntyykin asianosaisten aloitteesta, niin jo pelkällä asian vireilläololla tuomioistuimessa tai lautakunnassa voi olla sovintoa edesauttava ja mahdollisesti jopa ratkaiseva vaikutus sovinnon syntymiselle. Tästä voitaisiin käyttää nimitystä *vireilläolon sovintoa edistävä vaikutus.* Tällä seikalla on merkitystä erityisesti mikäli asianosaisaloitteisten sovintojen määrää halutaan käyttää yhtenä tuomioistuinten tai lautakunnan toiminnan tuloksellisuuden arviointikriteerinä.

Vaikka tuomioistuin- ja lautakuntasovinnoista suurin osa syntyykin nimenomaan asianosaisten aloitteesta ja pelkästään heidän keskenään käymien neuvottelujen tuloksena, tarkastellaan tässä jaksossa kuitenkin lähes yksinomaan riidanratkaisuelimen aloitteesta ja toimesta tapahtuvaa sovittelua. Lautakunnan käytäntöä koskevassa empiirisessä osassa tarkastellaan kuitenkin jonkin verran myös pelkästään osapuolten toimesta syntyneitä sovintoja. Tämä johtuu osittain juuri yllä mainitusta mahdollisuudesta käyttää niitä lautakunnan toiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa.

Sovintoratkaisuille on tyypillistä ensinnäkin se, että ne ovat luonteeltaan varsin usein kompromisseja, joissa molemmat osapuolet joutuvat luopumaan ainakin jossain määrin alkuperäisistä vaatimuksistaan. Toisena sovintoratkaisuille ominaisena piirteenä voidaan pitää sitä, että sovintoratkaisussa ei tarvitse välttämättä ottaa lainkaan kantaa itse vastuukysymykseen eli siihen, onko toinen osapuoli menetellyt tavalla, joka oikeuttaa toisen osapuolen hyvitykseen. Tuomiossa sen sijaan joudutaan ottamaan kantaa vastuuperusteen olemassaoloon tai sen puuttuminen eli siihen onko vastaaja menetellyt lain tai sopimuksen vastaisesti. Sovintoratkaisussa asianosaiset voivat sen sijaan sopia pelkästään hyvityksen suuruudesta. Se, että vastaaja suostuu maksamaan puolet vaaditusta summasta, ei välttämättä merkitse vastuun myöntämistä, vaan se voi-

[9] Ks. esim. *Tirkkonen 1977* s. 59.

daan tulkita myös pelkästään keinoksi saada riita ratkaistua ja pois rasittamasta asianosaisten välisiä suhteita. Tietysti kantaja voi tulkita hyvityksen myös osoitukseksi vastuun myöntämisestä, mutta tämäkin voidaan nähdä eräänä sovintoratkaisun etuna. Kun vastuukysymykseen ei oteta suoranaisesti kantaa, molemmat osapuolet voivat tulkita sovintoa tältä osin omalla tavallaan.

Sovittelun tuloksellisuuden kannalta on keskeistä ensinnäkin asianosaisten *sovintohalukkuus* eli se kuinka halukkaita nämä todellisuudessa ovat sopimaan asian. Asianosaisten sovintohalukkuus voi olla eri asteista, jolloin toinen asianosainen on käytännössä selvästi toista asianosaista kiinnostuneempi asian sovinnollisesta ratkaisemisesta. Toiseksi sovittelun tuloksellisuuteen vaikuttaa yleensä se, kuinka paljon asianosaisten näkemykset ja vaatimukset asiassa eroavat toisistaan. Niiden välistä eroa voidaan kutsua *sovintohaarukaksi.* Asianosaisten sovintohalukkuus ja siihen vaikuttavat tekijät samoin kuin sovintohaarukan leveys kuuluvat sovinnon syntymiseen vaikuttaviin *ei-oikeudellisiin tekijöihin.* Prosessioikeudessa käytetään toisinaan myös termiä *riitahaarukka.*[10] Itse asiassa kysymys on kuitenkin samasta asiasta kuin sovintohaarukastakin eli vaatimusten välisestä erosta. Riitahaarukassa on vain kysymys siitä, että vaatimusten välistä eroa tarkastellaan tuomitsemisen näkökulmasta ja sovintohaarukasta puhuttaessa puolestaan sovittelun näkökulmasta.

Sovintohaarukan kapeus eli vaatimusten melko vähäinen ero parantaa pääsääntöisesti sovinnon syntymahdollisuuksia ja sen leveys puolestaan heikentää niitä. Kaupallisissa riidoissa tämä merkitsee sitä, että vastuuperustetta koskevat erimielisyydet, kuten riidat siitä, onko toinen osapuoli ylipäätään syyllistynyt sopimusrikkomukseen ratkeavat yleensä heikommin sovintoteitse kuin pelkästään vastuun seuraamuksia koskevat riidat, joissa sopimusrikkomuksen tapahtuminen on ilmeistä, mutta osapuolet ovat erimielisiä seuraamusten, kuten hinnanalennuksen tai vahingonkorvauksen suuruudesta.[11]

Sovintohaarukan leveydellä on keskeinen merkitys myös kaikessa sen tyyppisessä sovittelussa, jossa asiasta ei ole yleensä saatavissa täytäntöönpanokelpoista oikeudellista ratkaisua, vaan jossa riidan lopputulos määräytyy pelkästään osapuolten keskinäisten voimasuhteiden perusteella. Näistä ovat hyviä esimerkkejä meillä työehtosopimusneuvottelut sekä kansainvälisellä tasolla valtioiden väliset riidat. Työehtosopimusneuvotteluissahan on tyypillistä, että valtakunnansovittelija ei jätä ehdotustaan, jos työmarkkinaosapuolten näkemykset ovat kovin kaukana toisistaan.[12]

---

[10] Ks. esim. *Lappalainen 1994* s. 96.
[11] Ks. esim. *Ross* s. 278–288 ja *Viitanen 1990* s. 88–93.
[12] Työriitojen sovittelusta ks. esim. *Tiitinen-Ruponen* s. 35–42 ja 50–53.

5.1.3. Sovintoratkaisun edut

Yleistä. Asianosaisten oman toiminnan sekä tuomioistuimen harjoittaman sovittelun tuloksena syntyneiden sovintoratkaisujen edut voidaan jakaa taloudellisiin etuihin ja muihin etuihin.[13] Näitä etuja voidaan lisäksi tarkastella joko asianosaisten tai oikeuslaitosta ylläpitävän julkisen vallan näkökulmasta. Julkisen vallan mielenkiinto sovintoratkaisuja kohtaan johtuu pääasiassa siitä, että sovintoratkaisujen yleistyminen vähentää oikeuslaitoksen ja muiden riidanratkaisuelinten ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia. Sillä on siten läheinen liityntä riidanratkaisun tehokkuustavoitteeseen.[14]

Seuraavassa tarkastellaan tuomioistuin- ja lautakuntasovintoon liittyviä etuja kuitenkin pelkästään asianosaisten näkökulmasta. Sovintoratkaisuun liittyvät moninaiset edut johtavat siihen, että käytännössä useimmat riidat sovitaan ennen kuin kumpikaan vie asiaa tuomioistuimeen (*esiprosessuaalinen sovinto*) tai lautakuntaan. Niillä on kuitenkin edelleen vaikutusta asianosaisten sovintohalukkuuteen myös sen jälkeen kun asia on jo vireillä joko tuomioistuimessa tai lautakunnassa.

Täydellisen häviön riskin eliminointi. Sovintoratkaisuille on tyypillistä niiden kompromissiluonne eli se, että sovintoratkaisu sijoittuu usein johonkin asianosaisten alkuperäisten vaatimusten välille. Tuomio voi sen sijaan merkitä kantajan kanteen hyväksymistä tai hylkäämistä kokonaisuudessaan. Sovintoratkaisu tarjoaa mahdollisuuden välttyä täydellisen häviön riskiltä. Riidan osapuolten pyrkimyksestä välttyä täydellisen häviön riskiltä on käytetty myös nimitystä *minimax-periaate*.[15]

Minimax-periaatteen vaikutus on ensinnäkin riippuvainen siitä, kuinka epävarmoja riidan osapuolet ovat ulkopuolisen riidanratkaisuelimen antaman ratkaisun sisällöstä. Mitä epävarmempia he ovat sen sisällöstä, sitä halukkaampia he ovat välttämään täydellisen häviön riskin sopimalla asia keskenään. Sen sijaan lopputulokseltaan selvissä tapauksissa häviön riskin välttäminen ei lisää ainakaan voittajan halukkuutta solmia nimenomaan kompromissiin perustuvaa sovintoa.

Toiseksi minimax-periaatteen vaikutus riidan osapuolten käyttäytymiseen lienee pitkälti riippuvainen intressin suuruudesta ja erityisesti sen suhteesta näiden taloudelliseen asemaan. Intressin kasvu lisää siten yleensä osapuolten sovintohalukkuutta. Erityisesti silloin kun riidan kohteena oleva intressi on

---

[13] Ks. myös *SOU 1982:26* s. 140, jossa sovintoratkaisun edut jaetaan toisaalta kustannuksiin liittyviin etuihin (kostanadsmässiga fördelar) ja toisaalta asianosaisten välisiin suhteisiin liittyviin etuihin (relationsmässiga fördelar).

[14] Ks. esim. *LaVM 11/1993* s. 3, josta julkisen vallan kiinnostus erityisesti sovintoratkaisujen lisääntymisestä seuraaviin kustannussäästöihin käy hyvin ilmi.

[15] Ks. *Aubert 1981* s. 131.

korkea ja sen kokonaan menettämisestä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset voivat ovat merkittäviä riidan osapuolten taloudelliselle asemalle, nämä voivat lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa olla hyvinkin halukkaita ratkaisemaan riidan kompromissiin perustuvalla sovinnolla. Tämän vuoksi häviön pelko lisää yleensä enemmän asianosaisten sovintohalukkuutta riitaprosessissa kuin lautakuntamenettelyssä, sillä riitaprosessissa kiistellään keskimäärin selvästi korkeammista intresseistä kuin lautakunnassa.

Kolmanneksi minimax-periaatteen vaikutus on riippuvainen riitelystä aiheutuvien kulujen suuruudesta. Mitä suuremmat kustannukset riitelystä aiheutuvat riidan kohteena olevaan intressiin sekä osapuolten taloudelliseen asemaan verrattuna, sitä halukkaampia nämä ovat yleensä sopimaan asian. Tällä seikalla on merkitystä erityisesti riitaprosessissa.[16] Tuomioistuinsovinto merkitsee sitä, että oikeudenkäynnistä aiheutuvat kokonaiskulut jäävät selvästi alhaisemmiksi verrattuna siihen, että riidan käsittelyä jatkettaisiin pääkäsittelyssä ja tämän jälkeen usein vielä hovioikeudessa, jossa suullisten käsittelyiden lisääntyminen nostaa selvästi myös prosessin kokonaiskuluja. Lisäksi asianosaisten kustannusrasitusta vähentää myös se, että sopiessaan riidan he eivät joudu maksamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikuluja edes alioikeuskäsittelyn osalta. Lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa on nimittäin luontevaa, että molemmat osapuolet vastaavat itse omista kuluistaan, sillä vastuuperusteen sivuuttamismahdollisuudesta johtuen kysymys siitä, kumpi jutun itse asiassa voitti ja kumpi hävisi, jää avoimeksi. Käytännössä onkin yleisintä, että asianosaiset sopivat kompromissiin perustuvassa sovinnossa vastaavansa itse oikeudenkäynnin heille siihen asti aiheuttamista kuluista.[17]

Oikeudenkäyntikulujen voimakas kasvu vuoden 1993 menettelyuudistuksen jälkeen samoin kuin hävinneen kulujen korvausvelvollisuuden selvä kiristäminen ovat siten vaikuttaneet meillä asianosaisten sovinto- ja prosessihalukkuuteen, sillä hävinneen kuluvastuu voi nykyään helposti ylittää jopa riidan kohteena olevan intressin arvon. Varsinkin yksityishenkilöiden osalta prosessikynnys on noussut ja he ovat siten nykyään aiempaa selvästi halukkaampia sopimaan riita-asiansa sen sijaan, että päästäisivät sen tuomioistuimen ratkaistavaksi.[18] Esiprosessuaalisten sovintojen määrän lisääntyminen on sinänsä positiivinen ilmiö edellyttäen, että sovinnon sisältö tyydyttää riidan molempia osapuolia. Se, että yksityishenkilöiden sovintohalukkuuden lisääntyminen on kuitenkin johtunut nimenomaan prosessikynnyksen voimakkaasta noususta varsin lyhyen ajan sisällä viittaa kuitenkin siihen, että näin ei ole asian laita. Lisäksi on todennäköistä, että monet yksityishenkilöt eivät ole uskaltaneet nostaa kannetta

---

[16] Ks. esim. *Prop. 1986/87:89* s. 113.
[17] Ks. esim. *Sinkko* s. 49.
[18] Ks. esim. *Leskinen 2002* s. 638–641 ja *Haavisto 2001* s. 96s.

lainkaan, vaan ovat jättäneet asian silleen siitä huolimatta, että asiassa ei ole päästy lainkaan sovintoratkaisuun.

Sen sijaan kuluttajavalituslautakunnassa asian käsittelystä asianosaisille aiheutuvat kustannukset jäävät käytännössä melko vähäisiksi erityisesti sen vuoksi, että asianosaiset hoitavat asiaansa yleensä itse käyttämättä yksityisiä asianajopalveluita. Lisäksi asianosaiset vastaavat KVLL 9b §:n (844/1994) mukaan lautakuntakäsittelyn heille aiheuttamista kustannuksista itse. Lautakuntasovinnon mukanaan tuoma kustannussäästö jää näistä syistä johtuen käytännössä varsin vähäiseksi, eikä sillä liene mainittavaa sovintojen syntyä edesauttavaa vaikutusta.

Lopullisen ratkaisun nopeutuminen. Tuomioistuinsovinnon etuna tuomioon verrattuna on lisäksi se, että se nopeuttaa usein selvästi lopullisen ratkaisun saamista asiassa. Tämä ei johdu – samoin kuin oikeudenkäyntikulujen alentuminenkaan – pelkästään asian käsittelyn päättymisestä alioikeudessa, vaan myös siitä, ettei asian käsittelyä voida enää jatkaa ylemmissä oikeusasteissa. Mikäli tuomioistuin vahvistaa sovinnon, tulee se heti lainvoimaiseksi, eikä siitä voi valittaa hovioikeuteen.[19] Muutoksenhakumahdollisuuden poistumisella on merkitystä erityisesti sen vuoksi, että meillä pääkäsittelyssä tuomiolla ratkaisuista riita-asioista peräti 60 prosentissa asian käsittelyä jatketaan hovioikeudessa. Kun alioikeusmenettely kesti meillä esimerkiksi vuonna 1998 pääkäsittelyyn edenneissä asioissa keskimäärin vajaan vuoden ja hovioikeusmenettely puolestaan keskimäärin hieman yli puoli vuotta, merkitsee tuomioistuinsovinto lopullisen ratkaisun nopeutumista käytännössä helposti jopa puolitoista vuotta.[20]

Vaikka lautakunnan antama ratkaisu on luonteeltaan pelkästään suositus, jää se yleensä ainoaksi ratkaisuksi asiassa, sillä lautakunnan käsittelemiä riitoja viedään tuomioistuimeen lautakuntakäsittelyn jälkeen käytännössä vain hyvin harvoin. Kuten myöhemmästä esityksestä ilmenee, lautakuntakäsittely kestää nykyään keskimäärin jopa yli vuoden, mikä merkitsee sitä, että riita-asioiden käsittely käräjäoikeuksissa voi käytännössä olla sitä nopeampaa.[21] Lautakuntakäsittelyn alkuvaiheissa tehty sovinto voi siten lyhentää ratkaisua lähes vuodella, mikä seikka varmasti lisää käsittelyn keskimääräisen keston pituudesta tietoisen kuluttajan sovintohalukkuutta.

Kaupallisissa riidoissa sovinto merkitsee usein sitä, että toinen osapuoli myöntyy maksamaan ainakin osan toisen sopijapuolen vaatimasta hyvityksestä. Tällöin ratkaisun nopeutuminen sovinnon syntymisen seurauksena merkitsee sitä, että saava osapuoli saa tuon hyvityksen – tosin yleensä vaadittua

---

[19] Ks. esim. *Jokela 1998* s. 92 ja *Tirkkonen 1977* s. 62–64.

[20] Riita-asioiden keskimääräisestä valitusprosentista ja käsittelyajoista vuonna 1998 ks. *Oikeustilastollinen vuosikirja 1999* s. 281 ja 294.

[21] Ks. jäljempänä jakso III.2.

pienempänä – käyttöönsä huomattavasti aikaisemmin kuin mikäli hän jäisi odottamaan ratkaisua ja sitä mahdollisesti seuraavaa pakkotäytäntöönpanoa. Kuluttajariidoille on nimenomaan tyypillistä se, että niissä kuluttaja esittää elinkeinonharjoittajaa kohtaan hinnanalennus- tai vahingonkorvausvaatimuksia. Siten tuomioistuin- ja lautakuntasovinto on nimenomaan kuluttajan näkökulmasta houkutteleva, sillä se nopeuttaa oikaisun saamista.

Ratkaisun nopeutumiseen liittyy kuitenkin molempien asianosaisten kannalta myös toinen varsin keskeinen etu. Riidanratkaisuelimessä vireillä oleva riita-asia ja etenkin epävarmuus sen lopputuloksesta ja siitä koituvista taloudellisista seuraamuksista aiheuttavat asianosaisille erityisesti pitkään jatkuessaan usein myös henkisiä paineita.[22] Sovintoratkaisu tarjoaa muiden etujensa lisäksi myös mahdollisuuden poistaa vireillä olevasta riita-asiasta aiheutuvan stressin. Riitelystä aiheutuvat henkiset paineet ja niiden vaikutus asianosaisten sovintohalukkuuteen ovat usein riippuvaisia riidan kohteena olevan intressin sekä riitelystä aiheutuvien kustannusten suuruudesta. Mahdollisuudella päästää eroon epävarmuudessa elämisestä on siten suurin merkitys nimenomaan tapauksissa, joissa riidan kohteena olevalla intressillä on asianosaisille huomattava taloudellinen merkitys. Koska keskimääräinen intressi on tuomioistuimissa käsiteltävissä riidoissa selvästi korkeampi kuin lautakunnassa käsiteltävissä riidoissa, on pyrkimyksellä epävarmuudesta aiheutuvan stressin poistamiseen tämän vuoksi käytännössä selvästi suurempi merkitys tuomioistuimissa kuin lautakunnassa käsiteltävissä riidoissa. Lisäksi riitelystä aiheutuvat kustannukset ovat riitaprosessissa aivan eri luokkaa kuin lautakunnassa.

Kanssakäymisen jatkamisen helpottuminen. Tuomioistuinsovinnon etuna on pidetty myös sitä, että sovintoratkaisu tarjoaa yleensä asianosaisille tuomiolla ratkaistua riitaa paremmat mahdollisuudet jatkaa keskinäistä kanssakäymistä myös riidan ratkeamisen jälkeen. Tämä johtuu ensinnäkin siitä edellä mainitusta sovintoratkaisuille tyypillisestä piirteestä, että niissä ei tarvitse ottaa lainkaan kantaa itse vastuuperusteen olemassaoloon eli sopimusoikeudellisissa riidoissa yleensä siihen, onko sopimusrikkomusta ylipäätään tapahtunut, vaan voidaan sopia pelkästään tietyn suuruisen rahakorvauksen maksamisesta. Hyvityksen maksaminen voidaan mieltää enemmänkin vahingonvastuun jakamisena kuin varsinaisena sopimusrikkomuksen myöntämisenä. Sovintoratkaisuissa ei siten ole selviä voittajia ja häviäjiä samalla tavoin kuin tuomiolla ratkaistuissa jutuissa, minkä johdosta ne ovat myös helpommin osapuolten hyväksyttävissä kuin selvästi toisen riitapuolen eduksi annetut tuomiot, jotka ovat omiaan aiheuttamaan häviäjässä katkeruutta voittajaa kohtaan.[23] Tällä seikalla on merkitystä erityisesti perhe- ja perintö-oikeudellisissa riidoissa sekä naapuruussuhderii-

[22] Ks. esim. *Ervasti 2001* s. 29.
[23] Ks. esim. *SOU 1982:26* s. 141 ja *Liljenfeldt-Liljenfeldt* s. 302.

doissa. Kanssakäymistä helpottaa jatkossa erityisesti näissä riidoissa myös se, että sovintoratkaisussa voidaan toisin kuin tuomiossa ottaa osapuolten niin halutessa huomioon myös ei-oikeudellisia tekijöitä.

Kaupallisissa riidoissa osapuolten halulla jatkaa keskinäistä kanssakäymistä myös riidan jälkeen on suurin merkitys erityisesti yritysten välisissä erimielisyyksissä, sillä liikesuhteissa olennaista ei useinkaan ole vain yksi yksittäinen sopimus, vaan jatkuva ja pitkäaikainen molempia osapuolia hyödyttävä taloudellinen kanssakäyminen. Halu jatkaa keskinäistä kanssakäymistä myös tulevaisuudessa johtaa usein siihen, että erimielisyydet ratkeavat sovintoon ilman, että asiaa lainkaan tarvitsee viedä ulkopuolisen riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi.[24] Tämän tekijän vaikutus on suurin nimenomaan esiprosessuaalisten sovintojen syntymisessä, mutta sillä voi olla joskus myös tuomioistuinsovintojen syntymistä edistävä vaikutus.

Kuluttajariitojen osalta tällä tekijällä on lähinnä merkitystä ainoastaan elinkeinonharjoittajan sovintohalukkuutta lisäävänä tekijänä sellaisilla toimialoilla, joissa kuluttaja tekee usein, käytännössä lähes päivittäin pieniä kertaostoksia. Tällaisia toimialoja, joissa liiketoiminta perustuu pitkälti kuluttajien ostouskollisuuden varaan, ovat muun muassa päivittäistavarakauppa. Näillä toimialoilla elinkeinonharjoittaja pyrkii yleensä aina sopimaan mahdolliset erimielisyydet estääkseen asiakassuhteen katkeamisen.[25] Sen sijaan kuluttajalla ei ole yleensä vastaavaa tarvetta jatkaa asiakassuhdetta hänen mielestään sopimusrikkomukseen syyllistyneen elinkeinonharjoittajan kanssa, mistä syystä tällä tekijällä ei ole yleensä mainittavaa vaikutusta kuluttajan sovintohalukkuuteen.

Kanssakäymisen jatkamistarpeen osalta voidaan siten todeta, että sen merkitys kuluttajariidoissa osapuolten sovintohalukkuutta lisäävänä tekijänä on selvästi vähäisempi kuin monissa muissa riidoissa. Lisäksi se vaikuttaa käytännössä lähinnä vain elinkeinonharjoittajan käyttäytymiseen ja tällöinkin yleensä ennen kuin riita on viety jonkin riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi.

Ratkaisun varmempi noudattaminen. Tuomioistuinten osalta on väitetty, että sovintoja noudatetaan paremmin kuin tuomioita.[26] Tämä perustunee ajatukseen siitä, että suoritusvelvollinen noudattaa paremmin sellaista ratkaisua, jonka tekemiseen hän on myös itse osallistunut. Tuomioistuinten antamien tuomioiden noudattamista pyritään kuitenkin tehostamaan pakkotäytäntöönpanon avulla. Sen avulla pystytään etenkin kaupallisissa riidoissa varmistamaan tuomion noudattaminen edellyttäen, että velallinen on maksukykyinen. Siten kaupallisissa riidoissa sovinto ei näyttäisi kovin merkittävästi edistävän ratkaisun noudattamista. Vaikka velallinen voikin pyrkiä siirtämään omaisuuttaan velko-

[24] Ks. esim. *Macaulay* s. 507–525.
[25] Ks. esim. *Grønhaug* s. 240–247.
[26] Ks. esim. *Ervasti-Teittinen* s. 93, *Haavisto 1999* s. 24 ja *Liljenfeldt-Liljenfeldt* s. 303.

jan ulottumattomiin, tuntuisi velallisen maksukyvyllä olevan näissä riidoissa yleensä ratkaisun luonnetta suurempi vaikutus siihen, noudatetaanko ratkaisua vai ei. Sen sijaan sellaisissa riidoissa, joissa pakkokeinojen käyttö soveltuu usein huonosti ratkaisun täytäntöönpanoon, tällä seikalla voi olla hyvinkin merkitystä. Näitä ovat etenkin lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat perheoikeudelliset riidat sekä naapuruussuhderiidat.

Lautakunnan ratkaisujen ollessa oikeudelliselta luonteeltaan suosituksia, perustuu niiden noudattaminen pelkästään osapuolten vapaaehtoisuuteen. Kuluttaja ei siten pysty turvautumaan myöskään pakkokeinoihin ratkaisun noudattamisen varmistamiseksi. Lautakunnan osalta sovintoratkaisu antaa sen vuoksi käytännössä ratkaisusuositusta paremmat takeet siitä, että ratkaisua myös noudatetaan. Elinkeinonharjoittaja on luonnollisesti halukkaampi noudattamaan sellaista ratkaisua, jonka hän on myös itse hyväksynyt. Siten kuluttaja voi valita toisaalta varman, mahdollisesti lainmukaista ratkaisua hieman heikomman sovinnon ja toisaalta lainmukaisen, mutta noudattamiseltaan epävarman ratkaisusuosituksen välillä.

Ratkaisun varmempi noudattaminen onkin ensimmäinen sovintoratkaisun eduista, jolla on lautakuntasovintojen osalta selvästi suurempi kuluttajan sovintohalukkuutta lisäävä merkitys kuin tuomioistuinsovinnoissa. Edellytyksenä on kuitenkin, että kuluttajalla on sovintoratkaisua harkitessaan tieto siitä, kuinka hyvin vaatimusten kohteena oleva elinkeinonharjoittaja on yleensä noudattanut hänelle vastaisia ratkaisusuosituksia tai ainakin tieto riidan kohteena olevaa hyödykettä koskevien lautakunnan ratkaisusuositusten noudattamisasteesta. Mikäli kuluttajalla on epärealistisen korkea kuva noudattamisaktiviteetista, voi hän hylätä elinkeinonharjoittajan sovintoehdotuksen, vaikka se olisikin hänen kannaltaan järkevin vaihtoehto.

Mahdollisuus vaikuttaa ratkaisun sisältöön. Sovintoratkaisun eräänä etuna on lisäksi pidetty sitä, että se tarjoaa asianosaisille normaalia tuomioistuinratkaisua paremmat mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskevan ratkaisun sisältöön. Tämä lisää ratkaisua kohtaan tunnettua tyytyväisyyttä. Mahdollisuus vaikuttaa itse ratkaisun sisältöön voidaan kuitenkin nähdä myös vaarana, joka liittyy sovintoratkaisujen käyttöön oikeudellisissa riita-asioissa. Sovinnothan ovat usein kompromisseja, joissa molemmat osapuolet joutuvat joustamaan ainakin jossain määrin alkuperäisistä vaatimuksistaan.[27] Tällöin riskinä on, että se osapuoli, jolla on heikommat resurssit jatkaa riitelyä tuomioistuimessa,

---

[27] Molempien osapuolten joustaminen omista vaatimuksistaan ei kuitenkaan ole välttämätöntä sovinnon syntymisen kannalta. Ks. tästä esim. *Tirkkonen 1977* s. 59. Sovinto voi syntyä myös siten, että vaatimusten kohteena oleva suostuu niihin täysimääräisenä, koska niiden menestyminen oikeudenkäynnissä on todennäköistä. Vaatimuksiin myöntyneen osapuolen motiivina on tällöin yleensä pyrkimys välttyä oikeudenkäynnin hänelle aiheuttamilta tarpeettomilta lisäkustannuksilta.

luopuu vaatimuksistaan vastapuolta enemmän, minkä seurauksena tämän heikomman osapuolen oikeudet toteutuvat vajavaisesti.[28] Tuomioistuimissa käsiteltävissä yritysten ja yksityishenkilöiden välisissä riita-asioissa yleensä yksityishenkilö – ja siten kuluttajariidoissa nimenomaan kuluttaja – on se osapuoli, joka on halukkaampi sopimaan asian. Hänellä on yleensä heikommat mahdollisuudet ottaa kantaakseen täydellisen häviön riski ja siitä seuraava oikeudenkäyntikulujen korvausvastuu. Myös riitelystä aiheutuvat henkiset paineet ovat yksityishenkilöllä yleensä kovemmat, sillä riidan lopputuloksella on hänen taloudelliselle asemalleen selvästi merkittävämmät vaikutukset. Minimax-periaate vaikuttaa siten riitaprosessissa enemmän yksityishenkilöiden – kuten kuluttajien käyttäytymiseen – kuin näiden vastapuolena olevien yritysten sovintohalukkuuteen.

Näkemystä, jonka mukaan sovintojen kompromissiluonne johtaisi siihen, että riidan heikompi osapuoli joutuisi usein tyytymään ratkaisuun, joka olisi sisällöltään selvästi huonompi kuin aineellisen oikeuden mukainen ratkaisu, voidaan kuitenkin kritisoida. Ensinnäkin käytännössä riita-asioissa on tyypillistä, että omat alkuperäiset vaatimukset ovat tarkoituksellisesti ylimitoitettuja. Tällöin niistä voidaan myöhemmissä neuvotteluissa joustaa ilman, että se johtaisi ainakaan olennaisesti aineellisen oikeuden mukaista ratkaisua heikompaan lopputulokseen. Toiseksi ei ole sellaista selkeätä aineellisen oikeuden mukaista ratkaisua, johon syntynyttä sovintoratkaisun sisältöä voisi verrata, sillä tuomiota asiassa ei koskaan annettu. Sen vuoksi käytännössä ei useinkaan voida sanoa, kumman näkökulmasta tuomio olisi ollut parempi ja kumpi siten lopulta kompromissin vuoksi joutui luopumaan osittain oikeuksistaan.

Kolmanneksi kompromissiin perustuva sovinto tarjoaa lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa asianosaiselle mahdollisuuden saada edes jonkinlaista hyvitystä tilanteessa, jossa hän saattaisi hyvinkin hävitä juttunsa esimerkiksi näytön hankkimiseen liittyvien ongelmien vuoksi. Tällöin sovinto johtaa hänen näkökulmastaan selvästi parempaan ratkaisuun kuin asiassa annettu tuomio. Kuluttajariitojen osalta tämä merkitsee sitä, että kuluttaja voi saada sovinnon seurauksena edes jonkinlaisen hyvityksen tapauksessa, jossa lautakunta todennäköisesti tekisi kuluttajalle kielteisen ratkaisun. Sovintoratkaisu – kuten edellä todettiin – on usein mielekäs vaihtoehto tasata riski epävarmasta lopputuloksesta. Sovintojen kompromissiluonnetta ei siten ilman muuta voida pitää sovintoratkaisun haittapuolena. Yhtä hyvin se voidaan nähdä myös yhtenä sovinnon monista eduista.

Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisin on luonnollisesti kysymys siitä, ovatko kuluttajat elinkeinonharjoittajia alttiimpia luopumaan omista oikeuksistaan sovintoneuvotteluissa. Siltä osin kuin on kysymys tiedon puuttees-

[28] Ks. esim. *Nousiainen* s. 64.

ta johtuvista menetyksistä, näin varmasti on. Kuluttajien tietotaso omista oikeuksistaan on yleensä elinkeinonharjoittajia heikompi. Samoin mikäli tuomioistuinmenettely olisi edelleen käytännössä ainoa keino kuluttajien oikeuksien toteuttamiseksi, olisivat kuluttajat käytännössä usein pakotettuja luopumaan osittain oikeuksistaan saadakseen edes jonkinlaisen hyvityksen asiassa.

Sen sijaan kuluttajavalituslautakunnan perustamisen jälkeen kuluttajilla ei ole enää ollut samanlaista tarvetta luopua osittain oikeuksistaan oikaisua saadakseen, vaan asian saattaminen vireille lautakunnassa tarjoaa nykyään kuluttajille varsin varteenotettavan vaihtoehdon, mikäli sovintoneuvottelut eivät näytä johtavan kuluttajaa tyydyttävään tulokseen. Lautakuntamenettely on lisäksi kuluttajalle käytännössä lähes maksutonta, joten riita-asian hoitamisesta aiheutuvat kulut eivät pakota häntä tyytymään itsensä kannalta epäedulliseen sovintoon käsittelyn aikana. Lautakunnan perustaminen on siten merkinnyt myös kuluttajan neuvotteluaseman selvää vahvistumista sekä reklamaatiomenettelyn että lautakuntamenettelyn aikana. Siten ei voida ilman muuta sanoa, että nimenomaan kuluttaja olisi se osapuoli, joka myöskään lautakuntasovinnoissa joutuisi joustamaan oikeuksistaan.

5.1.4. Riitojen jaottelu sovittelun näkökulmasta

Rahariidat. Pyrittäessä arvioimaan tuomioistuin- ja lautakuntasovittelun soveltuvuutta eri tyyppisten riitojen ratkaisemiseen, on riitojen jaottelu niiden perimmäisten motiivien perusteella rahariitoihin, periaatteellisiin riitoihin ja ihmissuhderiitoihin mielestäni käyttökelpoinen. Vaikka jaotteluni on hieman karkea ja riitojen ryhmittely käytännössä eri luokkiin on niiden taustalla olevien todellisten motiivien selvittämiseen liittyvien vaikeuksien vuoksi käytännössä usein mahdotonta, palvelee jaottelu myöhempää esitystä.

Rahariidoissa on kysymys puhtaasti rahasta. Kantaja vaatii vastaajaa maksamaan tälle esimerkiksi sopimusrikkomuksen perusteella tietyn summan rahaa, jota vastaaja on jostain syystä ollut haluton maksamaan. Vaikka esimerkiksi tuomioistuimen rahariidoissa antaman suoritustuomion edellytyksenä onkin vastuuperusteen olemassaolon toteaminen, eivät riidan osapuolet ole näissä riidoissa varsinaisesti kiinnostuneita vastuuperusteen olemassaolosta sinänsä, vaan ainoastaan sen seurauksena maksettavasta rahallisesta hyvityksestä. Siten osapuolten ei tarvitse sovintoratkaisua tehdessään ottaa lainkaan kantaa kysymykseen siitä, onko vastaaja ylipäätään lain mukaan korvausvelvollinen, vaan se voidaan sivuuttaa kokonaan ja osapuolet voivat sopia pelkästään hyvityksen määrästä.

Useimmat kaupalliset riidat ovat luonteeltaan rahariitoja, erityisesti yritysten väliset riidat. Myös valtaosa kuluttajariidoista kuuluu tähän ryhmään. Niiden sovinnollista ratkeamista edesauttaa ensinnäkin se, että riidan perimmäisenä

syynä on rahamääräinen vaatimus, joka on jaettavissa kompromissilla osapuolten kesken. Toiseksi rahariidoissa oikeudenkäyntikulut ovat myös suoraan vertailukelpoisia riidan kohteena olevan taloudellisen intressin arvon kanssa. Kun riidan syy on puhtaasti taloudellinen, lisää riitelystä aiheutuvien kulujen kasvu suhteessa intressin arvoon selvästi osapuolten sovintohalukkuutta. Kolmanneksi sovinnon syntymistä edesauttaa se, ettei vastuuperusteen olemassaoloon tarvitse ottaa mitään kantaan. Siksi lopputulokseltaan epäselvissä rahariidoissa asianosaiset lienevät hyvinkin kiinnostuneita päätymään sovintoratkaisuun täydellisen häviön riskin välttämiseksi sekä saadakseen asian nopeasti ratkaistuksi.

Periaatteelliset riidat. Periaatteellisissa riidoissa ainakin toiselle asianosaiselle on taloudellista hyvitystä selvästi tärkeämpää se, että riidan kohteena olevan vastapuolen käyttäytymisen todetaan olleen lain tai sopimuksen vastaista. Päinvastoin kuin rahariidoissa vastuuperusteen olemassaolo on siten ainakin toiselle riidan osapuolelle selvästi siitä aiheutuvia seuraamuksia tärkeämpi. Olennaista ei siten ole rahallinen korvaus, vaan nimenomaan vastuukysymyksen selvittäminen. Näin siitä huolimatta, että vaatimukset joudutaan käytännössä usein muotoilemaan siten, että niissä vaaditaan tietyn suuruisen rahakorvauksen suorittamista.[29]

Osa kuluttajariidoista kuuluu tähän ryhmään. Elinkeinonharjoittajalle voi olla tärkeätä selvittää, onko hän ylipäätään lain mukaan vastuussa jostain tietystä tapahtumasta. Sen vuoksi hän kieltäytyy oikaisusta ainakin siihen saakka, kunnes jokin riidanratkaisuelin on ottanut kantaa vastuuperusteen olemassaoloon. Vastuuperusteen olemassaolon selvittämisellä voi olla merkitystä erityisesti muiden vastaavanlaisten riitojen ratkaisemisen osalta. Kuluttaja voi puolestaan haluta, että elinkeinonharjoittajan tietynlainen käyttäytyminen todetaan lain tai sopimuksen vastaiseksi. Tämä voi johtua joko puhtaasti yksityisistä syistä tai sitten kuluttaja pyrkii vaikuttamaan siihen, ettei elinkeinonharjoittaja enää tulevaisuudessa toimi samalla tavalla muiden kuluttajien kanssa. Tällöin riita saa kollektiivisia piirteitä kuluttajan pyrkiessä edistämään ennen kaikkea muiden kuluttajien etuja. Kuluttajariitojen osalta onkin todettu, että monet kuluttajat esittäessään oikaisuvaatimuksia elinkeinonharjoittajalle ovat rahallisen korvauksen saamisen sijasta kiinnostuneita muuttamaan elinkeinonharjoittajan vastaista käyttäytymistä samanlaisissa asioissa muiden kuluttajien kanssa.[30]

Periaatteellisten riitojen ratkaiseminen sovintoteitse on usein hankalaa, koska kysymystä vastuuperusteen olemassaolosta ei pystytä sivuuttamaan samalla

---

[29] Hyvä esimerkki tuomioistuimen käsittelemästä periaatteellisesta riidasta on *Haaviston 2001* s. 87–91 kuvailema riita-asia.

[30] Ks. *Mulcahy-Tritter* s. 118s.

tavoin kuin rahariidoissa. Sovintoratkaisun syntymistä heikentää lisäksi vielä se, että riidan periaatteellisena näkevä henkilö ei vertaa riitelystä aiheutuvia kuluja pelkästään yksittäisen riidan taloudelliseen arvoon, vaan siihen koko periaatteelliseen merkitykseen, jonka hän näkee asialla olevan. Esimerkiksi elinkeinonharjoittaja voi pelätä myöntymisen johtavan kymmeniin tai jopa satoihin vastaaviin korvausvaatimuksiin.

Sovintoratkaisun aikaansaaminen periaatteellisissa riidoissa ei kuitenkaan ole mahdotonta. Mikäli riidalla on periaatteellista merkitystä ainoastaan kuluttajalle, sovintoratkaisu on mahdollinen, jos elinkeinonharjoittaja myöntää hyvityksen maksamisen lisäksi myös toimineensa virheellisesti. Vaikka sovintoratkaisu onkin mahdollista tehdä sivuuttamalla kokonaan kysymys vastuuperusteen olemassaolosta, mikään ei toisaalta estä ottamasta siihen kantaa. Mikäli riidalla on puolestaan periaatteellista merkitystä ainoastaan elinkeinonharjoittajalle, sovintoratkaisu voi olla mahdollinen, mikäli siinä ei rahariitojen tapaan oteta lainkaan kantaa vastuuperusteen olemassaoloon. Se jättää elinkeinonharjoittajallekin moraalisen vapauden olla muuttamatta moitittavaksi väitettyä käyttäytymistään. Tämä voi puolestaan lisätä hänen halukkuuttaan sopia asia kuluttajan kanssa ja näin välttyä riskiltä, että asiaa käsittelevä riidanratkaisuelin antaa siinä myöhemmin elinkeinonharjoittajan näkökulmalta epäedullisen ratkaisun, jolla voi olla kauaskantoisia seurauksia.

Riitojen jaottelu toisaalta rahariitoihin ja toisaalta periaatteellisin riitoihin muistuttaa jonkin verran erimielisyyksien tunnettua jaottelua intressi- ja arvokonflikteihin. Intressikonflikteissa osapuolet kiistelevät jostain jaettavissa olevasta intressistä. Arvokonflikteissa on puolestaan kysymys siitä, että asianosaiset ovat erimielisiä joko siitä, mitä asiassa on tapahtunut tai miten sitä on oikeudellisesti arvioitava. Kaikki intressikonfliktit muuttuvat kuitenkin arvokonflikteiksi tullessaan tuomioistuimen ratkaistavaksi, sillä tuomioistuimen asiassa antaman tuomion edellytyksenä on juuri kannanotto tosiasia- ja oikeuskysymyksiin.[31] Tästä syystä intressi- ja arvokonflikteja koskevasta jaottelusta onkin enemmän hyötyä tarkasteltaessa erimielisyyksiä ennen niiden tuloa ulkopuolisen riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi. Omassa jaottelussani on kuitenkin kysymys nimenomaan riitojen perimmäisistä syistä. Vaikka osapuolet joutuvatkin kiistelemään tosiasiakysymyksistä, on kyseessä kuitenkin rahariita, mikäli tosiasiakysymyksellä on tapauksessa ainoastaan välinearvoa todellisen tavoitteen ollessa nimenomaan rahallisen hyvityksen saaminen. Se ei ole siten muuttunut periaatteelliseksi riidaksi, vaan on perimmäiseltä luonteeltaan edelleen vain rahariita.

Ihmissuhderiidat. Ihmissuhderiidoissa riidan todellisena syynä ovat puolestaan tulehtuneet ihmisten väliset suhteet. Näin siinäkin tapauksessa, että asian

[31] Ks. *Aubert 1973* s. 49–61.

käsittely tuomioistuimessa pakottaa muotoilemaan vaatimukset usein rahallisen vaatimuksen muotoon. Tällaisista ihmissuhderiidoista ovat hyvinä esimerkkeinä monet perhe-, perintö- ja naapuruussuhderiidat. Sen sijaan kuluttajariidat kuulunevat harvemmin tähän ryhmään. Vaikka kuluttajariidan osapuolten henkilökohtaiset välit usein kiristyvätkin riidan puhjettua, on se yleensä seurausta riidasta, ei sen syy.

Koska ihmissuhderiidan perimmäinen syy on muu kuin taloudellinen, riitelystä aiheutuvien kulujen merkitys on vähäisempi. Kuluillehan ei ole selkeää vertailukohtaa, vaikka vaatimukset joudutaankin usein muotoilemaan taloudellisia arvoja sisältäviksi. Toiseksi puolisot tai naapurit eivät välttämättä välitä mahdollisesta kulujen ja intressin välisestä epäsuhteesta, sillä riidan perimmäisenä syynähän ovat muut kuin taloudelliset kysymykset.

Ihmissuhderiidoissa osapuolten keskinäiset välit ovat usein niin huonot, etteivät nämä pysty sopimaan asiaa keskenään. Sen sijaan ne soveltuvat yleensä varsin hyvin sovitteluun. Tämä johtuu siitä, että kaksi sovintoratkaisuille tyypillistä etua korostuu nimenomaan näiden riitojen ratkaisemisessa. Ensinnäkin ihmissuhderiidan osapuolilla on usein tarve jatkaa keskinäistä kanssakäymistään myös riidan ratkeamisen jälkeenkin. Sovintoratkaisu antaa siihen usein selvästi paremmat mahdollisuudet kuin riitelyn jatkaminen eri oikeusasteissa. Sovintoratkaisussa ei sen kompromissiluonteen johdosta välttämättä ole selvää voittajaa, mikä puolestaan olisi omiaan aiheuttamaan katkeruutta häviäjässä ja siten vaikeuttamaan kanssakäymistä jatkossa. Kun rahariidoissa on kysymys menneisyyden tapahtumien arvioimisesta, niin ihmisten välisiä suhteita koskevissa riidoissa tätä tärkeämmäksi asiaksi nousee usein se, miten osapuolten vastaiset suhteet jatkossa järjestetään. Sovintoratkaisu antaa tähän yleensä paremmat mahdollisuudet kuin puhtaasti oikeudellisten tekijöiden varaan rakennettu tuomio. Meillä on esimerkiksi havaittu alioikeuksien vuoden 1993 menettelyuudistuksen jälkeen, että tuomioistuinsovittelu soveltuu erittäin hyvin lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien perheoikeudellisten riitojen ratkaisemiseen.[32]

Yhteenvetona voidaan tämän jaottelun perusteella siten todeta, että rahariidoissa ja ihmissuhderiidoissa sovintoratkaisun mahdollisuudet ovat usein melko hyvät. Nämä riitatyypit eroavat kuitenkin toisistaan siinä, että rahariidoissa osapuolet päätyvät helpommin sovintoon pelkästään kahdenkeskisten neuvottelujen tuloksena, kun taas ihmissuhderiitojen ratkaiseminen vaatii usein ulkopuolisen sovittelijan apua. Kaikkein hankalinta sovintoratkaisun aikaansaaminen on sellaisissa riita-asioissa, joilla on periaatteellisista merkitystä riidan molemmille osapuolille. Kuluttajariidat ovat luonteeltaan käytännössä joko rahariitoja tai periaatteellisia riitoja. Näistä siis rahariidoissa sovintoratkaisun syntyminen on yleensä selvästi todennäköisempää kuin periaatteellisissa riidoissa.

---

[32] Ks. *Aaltonen 2001* s. 353–369.

5.2. SOVITTELUN VAIHEET

5.2.1. Yleistä

Sovittelijan roolit. Sovittelun eri vaiheet ja sovittelijan erilaiset roolit ovat pitkälti riippuvaisia siitä, minkälainen merkitys aineellisella oikeudella on sovintoratkaisun sisältöä määritettäessä. Kaupallisissa riidoissa osapuolten käyttäytymistä voidaan arvioida oikeussäännösten tai keskinäisen sopimuksen ehtojen perusteella ja niihin voidaan myös tukeutua sovintoratkaisun sisältöä määritettäessä. Sen sijaan työmarkkinajärjestöjen välisiä palkka- ja muita työehtosopimuksen ehtoja koskevassa sovittelussa sovintoratkaisun sisältö määräytyy usein puhtaasti osapuolten keskinäisten voimasuhteiden perusteella. Rikosasioita ja perheoikeudellisia riitoja soviteltaessa osapuolten käyttäytymisen lainmukaisuuden selvittämistä tärkeämpää on puolestaan usein toisen tai molempien osapuolten käyttäytymisestä aiheutuneiden henkisten vammojen hoitaminen sekä osapuolten välisten vastaisten suhteiden järjestäminen. Prioriteettien erilaisuus heijastuu usein selvästi myös itse sovittelumenettelyyn ja sen etenemiseen.[33]

Koska kuluttajariidat ovat luonteeltaan kaupallisia riitoja, tarkastellaan seuraavassa ainoastaan kaupallisia riitoja koskevan sovittelun etenemistä. Kaupallisia riitoja koskeva sovittelu voidaan mielestäni jaotella ainakin seuraaviin vaiheisiin ja niitä vastaaviin sovittelijan mahdollisiin rooleihin:

1) *tiedusteleva rooli:* sovittelija tiedustelee asianosaisten halukkuutta sopia asia
2) *selvittelevä rooli:* sovittelija pyrkii selvittämään tapaukseen liittyviä riidanalaisia tosiasia- ja oikeuskysymyksiä
3) *informoiva rooli:* sovittelija informoi asianosaisia siitä käsityksestä, mikä hänelle on tapauksesta tosiasia- ja oikeuskysymysten selvittelyn yhteydessä syntynyt. Asianosaiset voivat saamansa informaation perusteella arvioida, onko sovintoratkaisu ja millä ehdoin heidän kannaltaan järkevä
4) *välittävä rooli:* sovittelija välittää asianosaisten kesken näiden itsensä tekemiä sovintoehdotuksia
5) *varsinainen sovittelu:* sovittelija tekee oman konkreettisen sovintoehdotuksensa siitä, kuinka riita tulisi ratkaista
6) *taivutteleva rooli:* sovittelija pyrkii eri keinoin taivuttelemaan sovintohalutonta osapuolta tai osapuolia hyväksymään itse tekemänsä tai toisen osapuolen tekemän sovintoehdotuksen. Taivuttelussa on pääpaino sovinnon syntymiseen liittyvien myönteisten seikkojen korostamisella
7) *painostava rooli:* sovittelija pyrkii painostamaan riidan osapuolia sovintoratkaisun tekemiseen tarvittaessa jopa uhkailemalla riidan osapuolia erilaisilla sovintoratkaisun syntymättä jäämisestä seuraavilla kielteisillä asioilla

---

[33] Vrt. kuit. *Leinonen* s. 237–239. Hänen mukaansa sovittelun tavoitteisiin tai periaatteisiin ei vaikuta se, minkä tyyppisen ongelman sovittelusta on kysymys.

Kaikille edellä mainituille seitsemälle sovittelijan roolille on yhteistä sovittelijan pyrkimys edistää sovintoratkaisun syntymistä. Sen sijaan nuo roolit eroavat toisistaan siinä, kuinka aktiivisesti sovittelija puuttuu yksittäisen riidan ratkaisuun. Siirryttäessä tiedustelevasta roolista kohti taivuttelevaa ja painostavaa roolia sovittelijan aktiivisuus ja puuttumisaste kasvavat vaihe vaiheelta. Roolin aktivoituminen merkitsee samalla myös jonkin uuden työvaiheen tuloa mukaan. Aktiivisemmat roolit sisältävät kuitenkin myös sitä passiivisempiin rooleihin kuuluvat vaiheet. Siten esimerkiksi varsinaisessa sovittelussa voidaan eritellä myös tiedustelevaan, selvittelevään ja informoivaan rooliin kuuluvat työvaiheet.

Sovittelijan erilaisten roolien erittelyä voidaan hyödyntää pyrittäessä arvioimaan eri riidanratkaisuelimien harjoittaman sovittelun aktiivisuutta. Lainsäädäntö voi edellyttää riidanratkaisuelimeltä tietyn asteista aktiivisuutta sovintoratkaisujen edistämisessä. Tältä osin voidaan käyttää nimitystä *sovittelijan normatiivinen rooli*. Se ei kuitenkaan ole välttämättä sama kuin sovittelun aktiivisuus käytännössä, jonka osalta voidaan puolestaan käyttää nimitystä *sovittelijan tosiasiallinen rooli*. Käytännössä sovittelijan rooli voi olla aktiivisempi tai passiivisempi kuin mitä normatiivinen rooli edellyttäisi.[34]

Sovittelun kulkua koskeva sääntely. Tuomioistuinsovittelua koskeva sääntely on meillä varsin vähäistä. Oikeudenkäymiskaaresta tosin ilmenee, että sovittelun tulee tapahtua valmistelun aikana ja että tuomari voi sovinnon syntymistä edistääkseen tehdä tarvittaessa myös sovintoehdotuksen asiassa. Tätä tarkempi sovittelun kulkua koskeva sääntely kuitenkin puuttuu. Selitys ei voi olla sama kuin lautakunnan osalta, sillä OK sääntelee riitaprosessin kulkua muutoin varsin yksityiskohtaisesti. Menettelyuudistuksen esitöissäkään ei ole yksityiskohtaisesti tarkasteltu itse sovittelun kulkua. Kun tuomioistuinsovittelu kuitenkin merkitsee käytännössä varsin uusien menettelytapojen omaksumista, voidaan lainsäätäjän ratkaisua jossa menettelykysymykset ja niihin liittyvät ongelmakohdat jätettiin käytännön tuomarityöskentelyssä ratkaistavaksi, pitää varsin epäonnistuneena. Ainakin esitöistä olisi tullut käydä ilmi, miten tuomioistuinsovittelua tulisi harjoittaa.[35]

Myöskään KVLL ja KVLA:ssä ei ole mitään säännöksiä itse sovittelun kulusta lautakunnassa. Tämä tosin johtuu edellä jo muutamaan kertaan todetusta lainsäätäjän linjauksesta: lautakuntamenettely pyrittiin tarkoituksellisesti jättämään mahdollisimman muotovapaaksi, jotta lautakunta voisi omaksua joustavat menettelytavat. Esitöissä todetaankin suoraan, ettei sovittelun kulusta lautakunnassa ehdoteta säädettäväksi lailla.[36] Kuitenkin ehkä hieman yllättävää lau-

---

[34] Kysymys on siten samantyyppisestä erottelusta kuin mitä on tehty esimerkiksi sopimusvapauden osalta. Ks. *Wilhelmsson 1977* s. 4s.

[35] Sääntelyn puutteellisuutta koskevasta kritiikistä ks. myös *Leskinen 2001* s. 1067 ja 1079.

[36] Ks. *OLJ 12/1974* s. 335.

takunnan osalta on se, ettei myöskään KVLT sisällä mitään määräyksiä tai ohjeita lautakunnassa noudatettavasta sovittelusta.

Tuomioistuinsovittelu on tarkoitettu tapahtuvaksi nimenomaan riita-asian valmistelun aikana, lähinnä valmisteluistunnossa, jossa molemmat asianosaiset ovat yleensä samanaikaisesti läsnä. Kun riita-asian valmistelua hoitaa yksi tuomari, merkitsee se sitä, että puhuttaessa tuomioistuinsovittelusta tarkoitetaan käytännössä nimenomaan yksittäisen, riita-asian valmistelusta vastaavan tuomarin toimesta tapahtuvaa sovittelua.

KVLL 7 § ja KVLA 5.3 §:stä ilmenee, että myös lautakunnan osalta sovittelu on tarkoitettu tapahtuvaksi nimenomaan valmisteluvaiheessa ("valmistelussa on pyrittävä sovintoratkaisuun"). Siten käsiteltäessä asiaa jaostossa tai täysistunnossa ei pyritä enää sovittelemaan, vaan asia ratkaistaan normaalisti tosiseikkojen ja oikeussäännösten pohjalta.

Riita-asioiden valmistelusta huolehtivat lautakunnassa esittelijät ja muu henkilöstö.[37] Sovittelun tapahtuessa nimenomaan valmistelun aikana kuuluu sovittelu siten heidän tehtäviinsä, käytännössä lähinnä jaoston vastaavalle esittelijälle. Koska KVLT:ssä ei ole mitään määräyksiä sovitteluun ryhtymisen edellytyksistä, itse sovittelun kulusta, eikä myöskään sovintoehdotusta laadittaessa huomioon otettavista seikoista, kuten ei myöskään sovinnon tai sovintoehdotuksen vahvistamisesta esimerkiksi lautakunnan tai jaoston puheenjohtajan toimesta, joutuu sovitteluun ryhtymistä harkitseva esittelijä käytännössä varsin pitkälti yksin päättämään näistä seikoista.

Sovittelu muissa pohjoismaisissa kuluttajariitalautakunnissa. Ruotsin ARN:lle ei ole asetettu velvollisuutta pyrkiä edistämään sovintoratkaisujen syntymistä. Käytännössä ARN ei myöskään harjoita varsinaista sovittelua, joten kaikki syntyneet sovinnot ovat käytännössä asianosaisaloitteisia.[38] Tanskan FKN voi sitä koskevien säännösten mukaan pyrkiä sovintoratkaisuun asian valmisteluvaiheessa. FKN voi kuitenkin sovitella vielä asian ratkaisuvaiheessakin.[39] Säännöksistä ei kuitenkaan käy ilmi sovittelun kulku asian ratkaisuvaiheessa. Tarkoittaako se sitä, että asia jätetään pöydälle siksi aikaa kun sihteeristö yrittää sovittelua tapauksessa, jossa sovinnonmahdollisuudet lautakunnan mielestä ovat hyvät, mutta sovitteluun ei jostain ole ryhdytty valmisteluvaiheessa? Toisaalta se voi tarkoittaa Ruotsin ARN:n jaostojen ainakin vielä 1970-luvulla tekemiä sovintoehdotuksia tapauksissa, joissa tosiseikkojen epäselvyyden vuoksi ei voitu antaa varsinaista ratkaisusuositusta.[40]

---

[37] Aiemmin valmisteluvastuu todettiin myös nimenomaisesti KVLA 5 §:ssä (84/1988), mutta se jätettiin pois asetusta muutettaessa vuonna 1995 (911/1995).

[38] Tämä tieto perustuu kansliapäällikkö *Berit Ström-Htunin* haastatteluun elokuussa 1996.

[39] Ks. Bekendtgørelse nr. 541/1989 om forretningsorden for Forbrukerklagenævnet 8.5 ja 9.3 §.

[40] Ks. *Heuman 1980* s. 572s.

Sovittelijan roolit lautakunta- ja tuomioistuinsovittelussa. Sovittelun kulkua edes karkeasti hahmottavan sääntelyn puuttuminen voi sekä tuomioistuinten että lautakunnan osalta johtaa helposti sovittelun varsin vähäiseen käyttöön. Toisaalta vaarana voi joissain tapauksissa olla myös tarpeettoman aktiivinen, jopa tuomioistuimen tai lautakunnan puolueettomuuden vaarantava sovittelu. Sovittelun kulkua hahmottavien suuntaviivojen asettamiselle ja sovitteluun liittyvien erilaisten reunaehtojen selventämiselle näyttäisi siten oleva selvää tarvetta. Sen vuoksi seuraavassa tarkastellaankin melko yksityiskohtaisesti tuomio- ja lautakuntasovittelun etenemistä edellä esitetyn, sovittelijan rooleja kuvaavan jäsentelyn perusteella.

Tuomioistuin- ja lautakuntasovittelussa voidaan mielestäni eritellä viisi eri vaihetta kun hyödynnetään edellä esittämääni sovittelijan eri roolien ja työvaiheiden jaottelua. Jaottelu kuvaa samalla myös sovittelun eri vaiheiden etenemisjärjestystä. Tuomioistuin- ja lautakuntasovittelusta voidaan siten eritellä ainakin seuraavat vaiheet:

1) tosiasia- ja oikeuskysymysten selvittäminen (*selvittelevä rooli*)
2) asianosaisten sovintohalukkuuden tiedusteleminen (*tiedusteleva rooli*)
3) asianosaisten informointi tosiasia- ja oikeuskysymyksistä (*informoiva rooli*)
4) asianosaisten itsensä tekemien sovintoehdotusten välittäminen (*välittävä rooli*)
5) sovintoehdotuksen tekeminen riidan osapuolille (*varsinainen sovittelu*)

Kuten kaupallisten riitojen sovittelussa yleensäkin, tuomarin aktiivisuus sovintoratkaisun edistämisessä kasvaa, mitä pitemmälle hän siirtyy pelkästään tiedustelevasta roolista kohti varsinaista sovittelua. Jaottelu on kuitenkin hieman erilainen kuin edellä esitetty seitsenkohtainen jäsentely. Ensinnäkin selvittelevä rooli on ennen tiedustelevaa roolia. Toiseksi kaikkein aktiivisimmat sovittelijan roolit, taivutteleva ja painostava rooli on jätetty kokonaan pois. Näiden erojen syihin palataan myöhemmässä esityksessä.

5.2.2. Tosiasia- ja oikeuskysymysten selvittäminen

Tuomioistuinsovittelu. Vuoden 1993 alioikeuksien menettelyuudistuksen mukanaan tuoma keskeisin muutos oli riita-asioita koskevan oikeudenkäyntimenettelyn jakaminen kahteen osaan: valmisteluun ja pääkäsittelyyn. Riita-asioiden valmistelussa on selvitettävä asianosaisten vaatimukset perusteluineen, riidan kohde sekä asianosaisten todisteet ja niiden käyttötarkoitus (OK 5:19 (1052/91)). Valmistelulla on uudistetussa riitaprosessissa kahtalainen tehtävä. Sen ensisijaisena tavoitteena on varmistaa, että riita-asiat voidaan ratkaista perusteellisesti yhdessä keskitetyssä pääkäsittelyssä. Toiseksi sen avulla pyritään edistämään asianosaisten mahdollisuuksia sopia riita-asia valmistelun ai-

kana. Menettelyn jakamisen valmisteluun ja pääkäsittelyyn katsotaan antavan tähänkin selvästi paremmat edellytykset kuin vanha menettely, jossa asia siirtyi suoraan pääkäsittelyyn ja jossa oli yleistä, että oikeudenkäyntiaineisto kerääntyi vähitellen useiden suullisten istuntojen kuluessa.[41]

Tuomioistuinsovittelun ensimmäisenä vaiheena voidaan pitää valmistelusta vastaavan tuomarin suorittamaa tapaukseen liittyvien tosiasia- ja oikeuskysymysten selvittämistä. Tässä vaiheessa tuomarin rooli sovittelijana on vasta *selvittelevä*. Tuomarin selvittelevä rooli sovittelijana on kuitenkin samalla myös osa normaalia riita-asian valmistelua. Selvittelevä rooli tuomarilla on siten jo ennen kuin hänellä on mitään käsitystä asianosaisten sovintohalukkuudesta. Selvittelyvaihe alkaa kirjallisen valmistelun yhteydessä ja päättyy valmisteluistunnon lopussa. Mikäli asianosaiset ovat haluttomia sopimaan asian, selvittelyvaihe ei merkitse tuomarille ylimääräistä työtä. Hän joutuisi suorittamaan sen joka tapauksessa varmistaakseen asian ratkaisemisen yhdessä keskitetyssä pääkäsittelyssä.[42]

Lautakuntasovittelu. Myös lautakunnan harjoittaman sovittelun ensimmäisenä vaiheena voidaan pitää esittelijän toimesta tapahtuvaa tosiasia- ja oikeuskysymysten selvittelyä. Sovittelijan rooli on lautakunnankin osalta tässä vaiheessa pelkästään *selvittelevä*. Tosiasia- ja oikeuskysymysten selvittäminen on keskeinen osa normaalia riita-asioiden valmistelua. Riita-asioiden valmistelulla on siten lautakunnankin osalta kahtalainen tavoite: toisaalta tosiasia- ja oikeuskysymysten selvittäminen niin, että asiassa pystytään myöhemmin tekemään oikeudellisesti laadukas ratkaisu yhdessä ainoassa jaoston kokouksessa, mutta toisaalta myös sovintoratkaisujen edistäminen. KVLL:n esitöissä todetaankin, että tosiasiakysymysten selvittämisen tavoitteena on luoda mahdollisuudet aineellisen oikeuden toteutumiselle. Lisäksi esitöiden mukaan on todennäköistä, että sen avulla voidaan merkittävästi edistää tasapuolisten sovintoratkaisujen syntymistä.[43] Tämän kaksoisfunktionsa johdosta selvittelevästä roolista ei aiheudu esittelijälle ylimääräistä työtä, vaikka tätä aktiivisempi sovittelu osoittautuisikin myöhemmin tuloksettomaksi. Selvittely palvelee ennen kaikkea asian ratkaisemista myöhemmin jaostossa.

Selvittelevällä roolilla on lautakunta-aloitteisten sovintojen lisäksi varmasti ehkä vieläkin suurempi merkitys nimenomaan asianosaisaloitteisten sovintojen edistäjänä. Tässä vaiheessa syntyvät sovinnot ovatkin kaikki vielä asianosaisaloitteisia. Valmistelun aikana tapahtuvan kirjeenvaihdon aikana asianosaisten käsitykset vaatimusten välisistä eroista, tosiseikoista ja todisteista selkiytyvät

---

[41] Ks. *HE 15/90* s. 24 ja 28s, *Leppänen 1998* s. 97–116, *Lappalainen 2002* s. 70 sekä *Arponen* s. 290.
[42] Ks. kuit. *Leskinen 2001* s. 1071–1073. Hänen mukaansa valmistelun laajuus riippuu usein siitä, onko tuomarilla tarkoitus myös sovitella vaiko ainoastaan valmistella asia pääkäsittelyssä ratkaistavaksi.
[43] Ks. *OLJ 12/1974* s. 322.

riita-asian vireilletuloa edeltäneeseen aikaan verrattuna. Tämä saattaa johtaa jommankumman asianosaisen aloitteesta tapahtuvaan sovintoyritykseen ja sitä kautta sovintoon ennen kuin lautakunnan rooli sovittelijana on aktivoitunut selvittelevää roolia pidemmälle. Sama ilmiö koskee tosin myös tuomioistuinsovittelua.

5.2.3. Sovintohalukkuuden selvittäminen

Tuomioistuinsovittelu. Asianosaisilla on oikeus vaatia riitaprosessissa vireillä oleva asia ratkaistavaksi tuomiolla. Tämän vuoksi tuomarin on aina ennen sovitteluun ryhtymistä tiedusteltava, ovatko asianosaiset ylipäätään halukkaita vielä harkitsemaan asian ratkaisemista sovintoteitse. Asianosaisten sovintohalukkuudella ja sen asteella on siten keskeinen merkitys sen suhteen, voiko tuomari ryhtyä harjoittamaan asiassa aktiivista sovittelua. Poikkeuksen tältä osin muodostavat mielestäni ainoastaan lopputulokseltaan selvät tapaukset. Syitä tähän tarkastelen seuraavassa asianosaisten informointia koskevassa jaksossa.

Tuomioistuinsovittelun toisen vaiheen muodostaa näin ollen pääsääntöisesti asianosaisten sovintohalukkuuden selvittäminen: tuomari tiedustelee, ovatko asianosaiset ylipäätään halukkaita sopimaan asian. Tässä vaiheessa ei vielä useinkaan keskustella itse sovinnon ehdoista, vaan pelkästään yleisestä sovintohalukkuudesta. Sovittelijan rooli on tällöin *tiedusteleva*. Tuomari voi tiedustella asianosaisten sovintohalukkuutta vasta selvittelevän roolin päätyttyä tai jo sen aikana siitä riippuen, minkälaisen sovittelutaktiikan hän kyseisessä riitatapauksessa valitsee.

Voimassa olevien sovittelua koskevien säännösten on katsottu merkitsevän sitä, että tuomarin on aina dispositiivisissa asioissa tiedusteltava valmistelun aikana asianosaisten halukkuutta sopia asia.[44] Tämä ilmentää mielestäni kuitenkin selvästi sovintojen edistämiseen liittyvää vahvaa julkisen vallan intressiä säästää oikeuslaitoksen ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia. Asianosaisten oman tahdon merkitystä korostavasta näkökulmasta katsottuna tuomarin tulisi voida käyttää tältä osin myös omaa harkintaa. Mikäli asianosaisten lausumista ja muusta aineistosta selvästi ilmenee, että tapauksessa sovinnon mahdollisuudet ovat käytännössä olemattomat, voinee tuomari jättää tiedustelematta asianosaisten sovintohalukkuutta, koska se näissä tapauksissa voi herättää pikemminkin hämmennystä tuomioistuimen roolista asiassa kuin edesauttaa sen ratkaisemista.[45]

---

[44] Ks. *Lappalainen 2002* s. 93 ja *Jokela 1994* s. 155.
[45] Ks. myös *SOU 1982:26* s. 153.

Toisaalta sovintohalukkuuden tiedusteleminen valmisteluistunnossa kaikkien asianosaisten läsnäollessa on käytännössä varsin yksinkertaista. Tuomari voi esittää sovintohalukkuutta koskevan kysymyksen samanaikaisesti kaikille paikalla oleville asianosaisille sekä myös saa näiden vastauksen samassa yhteydessä. Siksi sovintohalukkuuden tiedustelematta jättämisen tulisi olla melko poikkeuksellista. Myöskään ei voida eritellä mitään riitatyyppejä, joissa sovinnon mahdollisuudet olisivat niin olemattomat, että sovintohalukkuuden tiedustelu olisi niissä aina tarpeetonta.

Vuoden 2003 alusta voimaan tulleen riitaprosessiuudistuksen mukaan valmisteluistunto voidaan jättää pitämättä ja tuomioistuin voi siirtää asian asianosaisia kuultuaan kirjallisen valmistelun jälkeen suoraan pääkäsittelyyn, mikäli valmisteluistunnon järjestäminen ei ole tarkoituksenmukaista valmistelulle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi (OK 5:15b (768/2002)). Esitöiden mukaan valmisteluistunnon pitämättä jättäminen ei kuitenkaan vapauta tuomioistuinta velvollisuudesta selvittää valmistelun kuluessa myös se, onko asiassa vielä edellytyksiä sovintoratkaisulle.[46] Tämä on sinänsä looginen vaatimus, sillä asianosaisten sovintohalukkuuden selvittäminen on yksi valmistelun tavoitteista, joiden saavuttaminen on edellytyksenä valmisteluistunnon pitämättä jättämiselle. Valmistelusta vastaavan tuomarin on siten muilla keinoin, esimerkitse puhelimitse, selvitettävä sovinnon mahdollisuudet asiassa. Mielestäni tuomarin tulisi kuitenkin voida käyttää harkintaa myös näissä tapauksissa. Mikäli asianosaisten sovintohaluttomuus käy selvästi ilmi siihen asti kertyneestä oikeudenkäyntiaineistosta, ei yhteydenotto ole tarpeen.

Sovintohalukkuuden tiedustelemisen yhteydessä tuomari voi myös esitellä edellä tarkasteltuja sovintoratkaisun etuja ja haittoja yleiseltä kannalta sekä myös nimenomaan kyseisessä yksittäistapauksessa. Tuomari voi tuoda esille esimerkiksi intressin ja kulujen välisen epäsuhdan tapauksessa sekä erityisesti perheoikeudellisissa riidoissa sen, että sovintoratkaisu antaa paremmat mahdollisuudet riidan osapuolten myöhempään keskinäiseen kanssakäymiseen.[47]

Vaikka tuomarilla onkin velvollisuus lähes poikkeuksetta tiedustella asianosaisten sovintohalukkuutta, ei näillä ole vastavuoroisesti mitään velvollisuutta osoittaa sovintohalua. Kuten edellä todettiin, näillä on aina oikeus vaatia asia ratkaistavaksi tuomiolla. Siten mikäli molemmat tai edes toinen asianosaisista vastaa kieltävästi sovintohalukkuutta koskevaan tiedusteluun, riita-asian valmistelua tulee jatkaa normaalisti ja asia ratkaistaan tällöin tuomiolla pääkäsittelyssä. Siten sovintohalukkuuden tiedustelemista voidaan perustella myös työekonomisilla syillä: koska sovinnon syntyminen edellyttää aina molempien asianosaisten hyväksyntää, ei tuomarin ole mielekästä omaksua tiedustelevaa

---

[46] Ks. *HE 32/2001* s. 38s.

[47] Ks. myös *Aaltonen 2001* s. 366 sekä *Arponen* s. 291s.

roolia aktiivisempaa roolia ennen varmistumistaan asianosaisten sovintohalukkuudesta. Asianosaisen ei tarvitse mitenkään erityisemmin perustella sovintohaluttomuuttaan. Riittää täysin kun hän toteaa haluavansa selvittää, mitkä ovat hänen lainmukaiset oikeutensa asiassa tai haluavansa yksinkertaisesti asian ratkaistavaksi nimenomaan tuomiolla.[48]

Sovintohalukkuutta selvitettäessä onkin tämän vuoksi erityisen tärkeätä, ettei tuomari saa missään tapauksessa ryhtyä painostamaan tai taivuttelemaan asianosaisia sovintoon. Painostava tai taivutteleva rooli on tuomioistuinsovittelussa siten ehdottomasti kielletty.[49] Asianosaisille ei saa edes syntyä tuomarin toimenpiteiden seurauksena tällaista kuvaa. Yleensähän tuomarilla on varsin suuri auktoriteetti asianosaisiin ja samassa tuomioistuimessa säännöllisesti juttuja hoitaviin asianajajiin nähden. Näillä saattaa olla tarvetta pyrkiä miellyttämään tuomaria siinä pelossa, että kieltäytyminen heijastuisi tuomion sisältöön samassa asiassa tai asianajajan myöhemmin samassa tuomioistuimessa muissa jutuissa saamaan kohteluun. Mikäli tuomari siis todella ryhtyisi taivuttelemaan asianosaisia tai heidän edustajiaan antaen ymmärtää haluavansa näiden sopivan riitansa, on vaarana, että asianosaiset näin myös tekevät tai ainakin ilmaisevat olevansa halukkaita sopimaan asian, vaikka näin ei todellisuudessa olisikaan. Taivutteluksi voidaan esimerkiksi tulkita se, että tuomari jatkaa sovinnon etujen esittelemistä senkin jälkeen kun asianosainen on selvästi antanut ymmärtää haluavansa asian ratkaistavaksi tuomiolla.

Mikäli molemmat asianosaiset sen sijaan ilmoittavat olevansa edelleen halukkaita harkitsemaan sovintoratkaisua, on Ruotsissa katsottu, että tuomarin tulisi seuraavaksi tiedustella, haluavatko asianosaiset pyrkiä sovintoon pelkästään keskinäisten neuvotteluiden avulla vai haluavatko he, että tuomari avustaa heitä sovintoratkaisun aikaansaamisessa.[50] Mikäli osapuolet ilmoittavat valitsevansa ensin mainitun vaihtoehdon, tulee tuomarin sitä kunnioittaa. Se merkitsee myös hänen roolinsa jäämistä jälkimmäistä vaihtoehtoa selvästi passiivisemmaksi. Ensin mainitun vaihtoehdon valitseminen saattaa johtua yksinkertaisesti todellisen sovintohalukkuuden puuttumisesta, jota asianosaiset eivät kuitenkaan ole halunneet suoraan tuomarille ilmaista. Pelkkä sovintohalukkuuden ilmaus ei siten aina kerro todellista sovintohalukkuutta. Tämän vuoksi tuomarin roolin aktiivisuutta koskeva kysymys palvelee samalla myös asianosaisten todellista sovintohalukkuutta mittaavana tarkistuskysymyksenä.

Lautakuntasovittelu. KVLL 6 §:n mukaan lautakunnan käsiteltäväksi kirjallisesti saatetussa asiassa on annettava kirjallinen päätös. Tämän perusteella

---

[48] Ks. *HE 15/1990* s. 64s ja *HE 79/1993* s. 20.
[49] Ks. myös *Lappalainen 2002* s. 94 ja *Jokela 2002a* s. 334.
[50] Ks. *SOU 1982:26* s. 153s.

voidaan katsoa, että myös lautakuntasovittelussa sovittelijan on ennen aktiiviseen sovitteluun ryhtymistä saatava tähän asianosaisilta suostumus. Ainoan poikkeuksen sovintohalukkuuden tiedustelemisesta muodostavat lopputulokseltaan selvät tapaukset jäljempänä mainituista syistä.

Tuomioistuinsovittelun osalta on katsottu, että tuomarin tulee dispositiivisissa riita-asioissa lähes poikkeuksetta tiedustella asianosaisilta näiden sovintohalukkuutta. Lautakunnan osalta ei ole mitään säännöksiä tai määräyksiä vastaavasta asiasta. Tuomioistuinten osalta laajaa tiedusteluvelvollisuutta voidaan perustella myös sillä, että asianosaisten sovintohalukkuuden tiedusteleminen käy suullisen valmistelun istunnossa varsin yksinkertaisesti ja kätevästi ilman mainittavaa lisätyötä. Koska kirjallisessa lautakuntamenettelyssä sovintohalukkuuden tiedusteleminen suullisesti edellyttää yleensä yhteydenottoa riidan kumpaankin osapuoleen erikseen, voidaan mielestäni hyvin perustella näkemystä, jonka mukaan lautakunnan esittelijällä tulisi tältä osin olla suurempi harkintavalta kuin tuomarilla riitaprosessissa. Suulliset yhteydenotot kaikkiin asianosaisiin toisivat selvästi lisää työtä ilman vastaavaa hyötyä, varsinkin kun otetaan huomioon, että asianosaisten sovintohalukkuus on lautakunnassa käsiteltävien asioiden osalta monesta syystä johtuen usein selvästi alhaisempi kuin riitaprosessissa.

Sovintohalukkuuden tiedusteleminen on kirjallisessa menettelyssä kuitenkin ensi vaiheessa mahdollista tehdä menettelyn perusluonteeseen selvästi paremmin soveltuvalla tavalla eli kirjallisesti. Kätevimmin tämä tapahtuisi valmistelun keskeisen osan muodostavan kirjeenvaihdon yhteydessä, jossa vastaus- ja lausuntopyyntöjen liitteenä on yleensä asianosaisille informaatiota sisältävä vakiokirje. Nykyään se sisältää ainoastaan maininnan siitä, että asianosaisten tulee ilmoittaa lautakunnalle, mikäli he pääsevät keskenään sovintoratkaisuun. Minkäänlaista sovintohalukkuuden tiedustelemista tai sovintoon kehottamista ei vakiokirjeisiin nykyisellään liity. Niistä ei myöskään ilmene, että lautakunta voi harjoittaa asianosaisten toivomuksesta aktiivista sovittelua käsittelemissään riita-asioissa. Useimmat asianosaiset jäänevät siten koko käsittelyn ajaksi siihen käsitykseen, että sovintoratkaisut ovat lautakuntakäsittelyn aikana mahdollisia ainoastaan asianosaisten omasta aloitteesta ja toimesta.

Vakiokirjeisiin voisi siten liittää lausuman, jossa sovintoratkaisuun liittyvien yleisten etujen esittelyn lisäksi todettaisiin selvästi lautakunnan voivan tarvittaessa harjoittaa asian valmistelun aikana myös aktiivista sovittelua sekä tiedusteltaisiin asianosaisten halukkuutta tällaisen sovittelun aloittamiseen. Tietysti on mahdollista, että kirjallinen sovintohalukkuuden tiedusteleminen voisi käytännössä muodostua vanhan OK 20:2:n mukaisen sovintokehotuksen kaltaiseksi kuolleeksi kirjaimeksi, jonka käytännön merkitys jäisi vähäiseksi. Toisaalta siitä ei aiheutuisi lautakunnalle, vakiokirjeiden uusimisen jälkeen, mitään lisätyötä. Lisäksi asianosaiset olisivat paremmin valmistautuneita esittelijän sovintohalukkuutta koskevaan mahdolliseen myöhempään suulliseen yh-

teydenottoon, mikä todennäköisesti lisäisi myös mahdollisuuksia aloittaa aktiivinen sovittelu lautakunnan toimesta.

Esittelijän toimesta tapahtuvaan, nimenomaista suullista yhteydenottoa vaativaan sovintohalukkuuden selvittämiseen on työekonomista syistä mielekästä ryhtyä vain sellaisissa riita-asioissa, joita koskevasta aineistosta käy ilmi seikkoja, joiden perusteella asiassa voidaan päätellä olevan sovinnon mahdollisuuksia. Näitä ovat muun muassa toisen asianosaisen jo ilmaisema sovintohalukkuus, riitahaarukan kapeus sekä intressin vähäisyys riidoissa, joilla ei näytä olevan kummallekaan osapuolelle periaatteellista merkitystä. Sovittelua kannattaa usein myös yrittää sellaisissa tapauksissa, joista ilmenee osapuolten yrittäneen sovintoratkaisua jo aiemmin keskenään siinä kuitenkaan onnistumatta. Siten lautakuntasovitteluun voi olla perusteita ryhtyä myös sellaisissa riita-asioissa, joissa kuluttajaneuvoja on yrittänyt sovitella ennen asian tuloa vireille lautakunnassa. Näin erityisesti silloin, jos aineistosta ilmenee, että asianosaiset ovat sinänsä olleet sovintohaluisia, mutta sovinto on kuitenkin jäänyt syntymättä sen sisältöä koskevien näkemyserojen vuoksi.

5.2.4. Asianosaisten informointi

Tuomioistuinsovittelu. Tuomioistuinsovittelussa on seuraavana vaiheena asianosaisten informointi siitä käsityksestä, mikä tuomarille on selvittelevän roolin yhteydessä syntynyt tapaukseen liittyvistä tosiasia- ja oikeuskysymyksistä. Asianosaisia informoivaa tuomarin roolia voidaan edellä esitetyn roolimallien erittelyyn perustuen kutsua *informatiiviseksi.*

Ruotsissa on katsottu, että vaikka osapuolet sinänsä olisivatkin ilmaisseet kiinnostuksensa sellaiseen sovitteluun, jossa tuomarilla on aktiivinen rooli, ei tuomari saa siitä huolimatta ryhtyä oma-aloitteisesti lausumaan käsityksiään asiasta, vaan hänen tulee ensin tiedustella, ovatko asianosaiset halukkaita kuulemaan tuomarin arviota siitä käsityksestä, mikä hänelle on asiasta siihen mennessä syntynyt.[51] Siten vaikka asianosaiset ovatkin ilmaisseet sovintohalukkuutensa tuomarille, tulee halukkuutta informaation saantiin tiedustellaan vielä erikseen. Tätä vaatimusta voidaan pitää mielestäni perusteltuna. Kuten edellä todettiin, asianosaiset voivat eri syistä antaa ymmärtää olevansa edelleen halukkaita sopimaan asian, vaikka todellista sovintohalukkuutta ei olisikaan. Tämä kysymys toimii siten jälleen myös testikysymyksenä asianosaisten sovintohalukkuuden todellisesta asteesta. Mikäli asianosaiset vastaavat tähän kysymykseen kieltävästi, voidaan sen perusteella päätellä, että asianosaisten aiemmin ilmaisema sovintohalukkuus ei ole ollut todellista. Nämä ovat tosin ilmaisseet

[51] Ks. *Ekelöf ym. 1998* s. 68.

kiinnostuksensa tuomarin johdolla harjoitettavaa aktiivista sovittelua kohtaan, mutta vieneet siltä käytännössä pohjan pois antamalla ymmärtää, että tuomarin roolin aktivoituminen informatiiviseksi ei ole heidän tahtonsa mukaista. Toisaalta mikäli asianosaiset puolestaan vastaavat tähänkin kysymykseen myönteisesti, tuomari yleensä tietää asianosaisten sovintohalukkuuden olevan todellista.

Mielestäni tuomarin ei kuitenkaan tarvitse tiedustella asianosaisten halukkuutta informaation vastaanottamiseen lopputulokseltaan selvissä tapauksissa. Siten mikäli tuomari katsoo, että asiaa voidaan jo valmisteluvaiheessa kertyneen oikeudenkäyntiaineiston perusteella pitää lopputulokseltaan selvänä, tulee hänen voida informoida siitä asianosaisia. En näe perusteita sille, miksi tuomarin tulisi salata asianosaiselta se, että tämä on häviämässä juttunsa täydellisesti. Asianosainenhan voi olla tästä täysin tietämätön esimerkiksi avustajansa epäpätevyyden vuoksi. Sovinto, joka käytännössä tosin syntyy näissä tapauksissa pitkälti voittajan ehdoilla, tarjoaa häviäjälle joka tapauksessa mahdollisuuden säästää melkoisesti oikeudenkäyntikuluissa. Samoista syistä johtuen en pidä myöskään sovintohalukkuuden tiedustelemista tarpeellisena lopputulokseltaan selvissä tapauksissa ennen aktiiviseen sovitteluun ryhtymistä. Mikäli asianosainen on kuitenkin täysin eri mieltä tuomarin kanssa jutun oikeudellisesta arvioinnista, asian käsittelyä tulee jatkaa normaalisti. Asianosainen aikoo tällöin luonnollisesti hakea muutosta hänelle vastaiseen tuomioon uskoen hovioikeuden päätyvän asiassa täysin päinvastaiseen ratkaisuun kuin käräjäoikeus.

Tuomioistuinsovittelu tapahtuu viimeistään valmisteluistunnossa, jossa henkilötodistelua ei ole vielä vastaanotettu. Oikeudenkäyntiaineiston ollessa vielä tältä osin puutteellinen, tuomari ei pysty useinkaan esittämään edes karkeata arviota siitä, minkälainen tuomio asiassa myöhemmin tultaisiin antamaan, mikäli sovintoratkaisua ei saada aikaan. Informoinnissa voi siten käytännössä olla kysymys lähinnä vain tapauksen oikeudellista arviointia helpottavien suuntaviivojen esittämisestä. Näitä ovat ennen kaikkea kysymykset siitä, mitä tosiseikkoja tuomari pitää tapauksessa oikeudellisesti relevantteina, mitkä niistä ovat tuomarin mielestä näytetty toteen ja mitkä ovat puolestaan edelleen epäselviä sekä kummalla asianosaisella on niiden osalta todistustaakka. Tällaisen informaation antamiseen tuomarilla on nykyään aiempaa paljon paremmat mahdollisuudet, koska asianosaisten on esitettävä vaatimuksensa, väitteensä sekä kirjalliset todisteensa jo valmisteluvaiheessa. Tosiasiakysymysten lisäksi tuomari voi informoida asianosaisia myös siitä, miten tapaukseen liittyviä oikeuskysymyksiä on hänen mielestään arvioitava. Onko niiden osalta olemassa vakiintunutta ratkaisukäytäntöä vai liittyykö niihin tulkinnanvaraisia kysymyksiä, joihin tuomiossa jouduttaisiin ottamaan kantaa ja jotka siten lisäävät tuomion sisältöä koskevaa epävarmuutta.[52]

---

[52] Ks. *Jokela 2002a* s. 334, *Laukkanen 1995* s. 295 ja *SOU 1982:26* s. 155.

Mikäli tuomari sen sijaan havaitsee, että asianosaiset ovat kokonaan erehtyneet sovellettavista oikeussäännöksistä, tulee hänen jo materiaalisen prosessinjohtonsa perusteella informoida asianosaisia oikeista säännöksistä.[53] Nimenomaan sovittelun yhteydessä tapahtuvassa, oikeussäännösten sisältöä koskevassa informoinnissa on siten kysymys toisentyyppisestä ja hienojakoisemmasta informoinnista. Sen kohteena eivät ole pelkästään asian ratkaisun perustana olevat oikeussäännökset, vaan erityisesti niiden tulkintaa koskevat kysymykset.

Sovitteluun liittyvässä asianosaisten informoinnissa on siten yleensä kysymys vain lähinnä eräänlaisen ratkaisuhaarukan hahmottamisesta, siitä mitkä ovat tuomion vastakkaiset ääripäät. Pitkälti henkilötodistelun varaan rakentuvassa tapauksessa tuon haarukan leveys voi ulottua kanteen hyväksymisestä sen hylkäämiseen saakka. Toisaalta on muistettava, että valmistelua johtava ja arvion esittävä tuomari yleensä myös ratkaisee asian yksinään myöhemmin pidettävässä pääkäsittelyssä, ellei asian laatu ja laajuus vaadi asian ratkaisemista kolmen tuomarin kokoonpanossa (OK 2:5 3-kohta (768/2002)). Tämä lisää arvion luotettavuutta verrattuna siihen, että arvion esittäjä ja myöhempi ratkaisija olisivat eri henkilöitä.

Tuomion sisällön arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi on ensiarvoisen tärkeätä, että tuomari asianosaisia informoidessaan tuo erityisen selvästi esille sen, että hänen käsityksensä tapauksesta perustuu pelkästään siihen mennessä kertyneeseen oikeudenkäyntiaineistoon, minkä vuoksi tuomion sisällön tarkka ennakoiminen on erityisesti henkilötodistelun varaan rakentuvissa jutuissa käytännössä yleensä mahdotonta.[54]

Sovittelun tuloksellisuuden kannalta informatiivisella roolilla on tärkeä merkitys. Rationaalisesti toimiva asianosainen nimittäin vertaa keskenään asiassa esitettyjä sovintoehdotuksia todennäköisen tuomion sisältöön ja vertaa niiden välisiä eroja puolestaan sovintoratkaisuun liittyviin etuihin, kuten ratkaisun nopeutumiseen ja oikeudenkäyntikulujen alentumiseen. Vertailua helpottaa, mikäli asianosaisille on syntynyt edes jonkinlainen käsitys siitä, miten tuomioistuin asian näkee ja kuinka leveä on ratkaisuhaarukka asiassa. Se tarjoaa karkeudestaan huolimatta usein parhaan arviointikriteerin, mihin asiassa mahdollisesti esillä olleita sovintoehdotuksia voidaan verrata. Tästä syystä sovintohaluisilla asianosaisilla ei käytännössä pitäisi olla mitään sitä vastaan, että tuomari valmistelun aikana kertoo heille käsityksensä tapaukseen liittyvistä tosiasia- ja oikeuskysymyksistä. Päinvastoin, kaikki tieto mikä voi auttaa asianosaisia arvioimaan aiempaa paremmin omia voiton ja häviön mahdollisuuksiaan, on enemmän kuin tervetullutta.

Se, että tuomari pystyy usein esittämään vain tapauksen oikeudelliseen arviointiin liittyviä suuntaviivoja, joiden perusteella ratkaisuhaarukka voi jäädä

---

[53] Ks. *Virolainen 1988* s. 75–77.
[54] Ks. myös *Isohanni-Niiranen* s. 453.

vielä varsin leveäksi, ei tee informointia merkityksettömäksi. Asianosaisilla saattaa olla käytännössä valmistelun alkuvaiheessa varsin epärealistinen kuva omista voiton mahdollisuuksistaan siitäkin huolimatta, että heillä on oikeudellinen avustaja käytettävissään. Kun asianosainen huomaa, että ne tosiasiaväitteet, joihin hänen kanteensa keskeisesti perustuu, ovat edelleen riitaisia, hänellä on niiden osalta todistustaakka, eikä tuomari pidä esitettyä näyttöä vielä riittävänä, hän saattaa vasta ensi kertaa ymmärtää, että asia voidaan pääkäsittelyssä ratkaista myös täysin hänen vahingokseen. Tämä lisää usein selvästi hänen sovintohalukkuuttaan oikeudenkäyntiä edeltäneeseen aikaan verrattuna.[55]

On tietysti huomattava, että jo pelkästään normaalin valmistelun puitteissa tapahtuva tosiasia- ja oikeuskysymysten selvittely antaa asianosaisille usein aiempaa paremmat mahdollisuudet arvioida voiton mahdollisuuksiaan asiassa ja saattaa johtaa asianosaisaloitteiseen sovintoon. Näin erityisesti, jos asianosaisella on mukanaan kokenut avustaja. Kuitenkin sovinnonhaluiset asianosaiset ovat tästä huolimatta yleensä hyvinkin kiinnostuneita kuulemaan myös tuomarin sovittelun edistämiseksi esittämää kokonaisnäkemystä asiasta. Tämän informaation arvoa lisää erityisesti se, että sen antaa sama henkilö, joka sovittelun kariutuessa ratkaisee asian tuomiolla.

Todettakoon vielä, että asianosaisten informoinnilla ei tarkoiteta tässä yhteydessä OK 5:24:n (768/2002) mukaista yhteenvetoa, joka tuomarin on tehtävä valmistelun kuluessa. Yhteenvedosta käy ilmi vain asianosaisten vaatimukset ja niiden perusteet sekä tarvittaessa myös asiassa esitettävät todisteet ja niihin liittyvät todistusteemat. Yhteenvedon laatimisen tarkoituksena on edesauttaa asian myöhempää ratkaisemista, eikä se sisällä esimerkiksi arviointia todisteiden näyttöarvosta.[56] Sovittelutarkoituksessa tapahtuvassa asianosaisten informoinnissa on siten kysymys selvästi tätä pitemmälle menevästä oikeudenkäyntiaineiston jäsentelystä ja arvioinnista. Eri asia on, että käytännössä myös pelkät yhteenvedot voivat lisätä asianosaisaloitteisia sovintoja, sillä jo pelkästään tuomarin selvittelevällä roolilla on sovintoratkaisuja edistävä vaikutus.

Lautakuntasovittelu. Tuomioistuinsovittelussa tuomarin on siten saatava asianosaisilta suostumus sille, että hän voi ryhtyä informoimaan näitä tapauksen tosiasia- ja oikeuskysymyksiä koskevista käsityksistään. Pelkkä asianosaisten ilmaisema yleinen sovintohalukkuus ei siten ole vielä riittävä. Myös lautakuntasovittelussa on mielestäni syytä noudattaa tätä samaa vaatimusta. Informaation vastaanottohalukkuutta koskeva kysymys toimii myös lautakunnan osalta asianosaisten todellista sovintohalukkuutta testaavana lisäkysymyksenä. Poikkeuksen suostumuksen saamisesta ennen informaation antamista muodostavat lautakunnankin osalta jälleen lopputulokseltaan selvät tapaukset. Mieles-

---

[55] Ks. myös *Ekelöf 1979* s. 561s.
[56] Ks. *HE 32/2001* s. 51–53 ja *OLJ 4/2000* s. 78–82.

täni esittelijän tulee voida informoida asianosaisia oma-aloitteisesti jo valmisteluvaiheessa siitä, että lautakunnan vakiintuneen ratkaisukäytännön perusteella heidän välisensä riita-asia tullaan ratkaisemaan tietyllä tavalla. Perustelut ovat samat kuin edellä tuomioistuinsovittelun yhteydessä esitetyt.

Lautakuntasovittelu eroaa tuomioistuinsovittelusta siinä, kuinka tarkasti sovittelija pystyy informointivaiheessa ennakoimaan lopullisen ratkaisun sisältöä. Riitaprosessissahan oikeudenkäyntiaineisto on valmisteluistunnon päättyessä vielä puutteellista henkilötodistelun osalta. Lautakuntamenettelyyn ei puolestaan missään vaiheessa kuulu suullisia istuntoja, joissa ylipäätään voitaisiin kuulla asianosaisten lisäksi myös näiden nimeämiä todistajia. Tämä merkitsee sitä, että lautakunnan esittelijällä on jo valmisteluvaiheessa käytettävissään pääsääntöisesti täysin sama aineisto kuin jaoston jäsenillä näiden ratkaistessa asian myöhemmin jaoston kokouksessa.

Tämän johdosta esittelijällä on siten yleensä selvästi paremmat mahdollisuudet kuin alioikeustuomarilla arvioida, miten asia tultaisiin ratkaisemaan sovittelun epäonnistuessa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että esittelijä pystyisi jo tuossa vaiheessa aina näkemään, miten lautakunta tulisi asian ratkaisemaan, sillä lopputulos voi usein olla epävarma näytön arviointiin tai oikeussäännöksiin liittyvien tulkinnanvaraisuuksien takia. Lisäksi on huomattava, että lautakuntamenettely eroaa tuomioistuinmenettelystä siinä, että sovittelijana toimiva esittelijä ei tuomarin tavoin ratkaise asiaa sovittelun epäonnistuessa, vaan asian ratkaisee joku lautakunnan jaostoista. Informoinnissa on siten lautakunnan osalta kysymys aina käsityksen esittämisestä siitä, miten muut henkilöt tulisivat todennäköisesti ratkaisemaan tapauksen. Esittelijällä on kuitenkin ratkaisuehdotuksen tekijänä yleensä varsin paljon tosiasiallista vaikutusvaltaa jaostoratkaisun sisältöön, mikä käytännössä vähentää edellä mainitun eron merkitystä.

Kokenut esittelijä pystynee siten varsin usein pelkkien suuntaviivojen esittämisen sijasta antamaan myös edes jonkinlaisen karkean arvion siitä, miten jaosto tulisi asian ratkaisemaan, mikäli asianosaiset eivät sitä ennen pääse asiassa sovintoratkaisuun. Lautakuntasovittelussa annettava informaatio on näin ollen käytettävissä olevan aineiston vuoksi usein selvästi täsmällisempää kuin tuomioistuinsovittelussa ja sen perusteella muotoutuva ratkaisuhaarukka on myöskin kapeampi.

Myös lautakuntasovittelussa esittelijän informatiivisella roolilla on tärkeä merkitys sovittelun tuloksellisuuden kannalta. Lautakuntamenettelyssäkin asianosaiset kaipaavat jotain vertailukohtaa, johon sovintoehdotuksia voisi verrata. Informatiivisella roolilla on kuitenkin ilmeisesti lautakuntamenettelyssä jopa tuomioistuinmenettelyä suurempi merkitys, sillä kustannusten pelko ei ohjaa asianosaisten käyttäytymistä lautakuntamenettelyssä yhtä vahvasti kuin tuomioistuinmenettelyssä. Tästä syystä asianosaiset voivat edellyttää edes jonkinlaista arviota jaoston ratkaisusta ennen kuin ovat ylipäätään valmiita harkit-

semaan sovintoehdotuksen hyväksymistä. Muussa tapauksessa he saattavat jäädä herkästi odottamaan lautakunnan ratkaisua asiassa.

Erityisesti sillä, että esittelijä pystyy usein antamaan karkean arvion jaostoratkaisun sisällöstä, on keskeinen merkitys lautakuntasovittelun tuloksellisuuden kannalta. Ilman oikeudellisia avustajia toimivilla asianosaisilla on nimittäin käytännössä usein vaikeuksia arvioida omia voitonmahdollisuuksiaan pelkästään sellaisen informaation varassa, mikä on tyypillistä tuomioistuinsovittelulle. Tästä syystä pelkästään normaalin kirjeenvaihdon yhteydessä tapahtuvalla tosiasia- ja oikeuskysymysten selvittelyllä ei lautakunnan osalta ole välttämättä samanlaista merkitystä kuin tuomioistuinsovittelussa, jossa asianosaisilla on yleensä käytettävissään lakimiesavustajat. Sirpalemaisesta tiedosta ei ole ilman avustajaa toimiville asianosaisille useinkaan hyötyä jutun lopputuloksen arvioinnin kannalta.

5.2.5. Sovintoehdotuksen tekeminen

5.2.5.1. Tuomioistuinsovittelu

Sääntely. Asianosaiset voivat päästä informaatiovaiheen jälkeen sovintoratkaisuun pelkästään itse tekemiensä sovintoehdotusten avulla. Tämän vuoksi tuomarin kannattaa usein informointivaiheen jälkeen pitää suullisen valmistelun istunnossa tauko, jonka aikana asianosaiset voivat pyrkiä kahden kesken neuvottelemaan sovintoratkaisun sisällöstä.[57] Asianosaisten keskinäiset välit voivat kuitenkin olla siinä määrin lukkiutuneita ja keskinäinen epäluottamus niin suurta, ettei sovintoa edelleenkään synny molempien asianosaisten sovintohalukkuudesta huolimatta. Tällöin sovintoratkaisun syntyminen voi edellyttää, että tuomari tekee oman sovintoehdotuksensa riidan ratkaisemiseksi. Tällaista tuomarin roolia sovittelussa voidaan kutsua, edellä esitetyn jaottelun mukaisesti, *varsinaisesti sovittelevaksi.*

OK 5:26.2:n mukaan tuomari voi tehdä ehdotuksensa sovintoratkaisun sisällöstä, mikäli katsoo sen aiheelliseksi. Sovintoehdotuksen tekemistä harkitessaan hänen on kuitenkin otettava huomioon asianosaisten tahto, asian laatu ja muut seikat.

Menettelyuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä ei ehdotettu yksilöidyn sovintoehdotuksen esittämismahdollisuutta mainittavaksi itse lakitekstissä. Sen sijaan perusteluissa todettiin selvästi sovinnon edistämiseen kuuluvan myös sen, että tuomarilla oli oikeus, muttei velvollisuutta tehdä sovittelun

[57] Ks. esim. *SOU 1982:26* s. 156.

aikana yksityiskohtainen sovintoehdotus.[58] Lakivaliokunta kuitenkin katsoi, että tuomioistuimelle asetettua velvollisuutta pyrkiä aktiivisesti sovintoon tuli korostaa myös lakitekstissä ja ehdotti tämän vuoksi lakiin lisättäväksi mainintaa, jonka mukaan tuomioistuimen oli sovinnon edistämiseksi harkintansa mukaan tehtävä asiassa sovintoehdotus.[59] Säännös hyväksyttiinkin valiokunnan esittämässä muodossa (OK 5:26 (1052/91)). Menettelyuudistuksen siirtymäsäännösten säätämisen yhteydessä vain kahta vuotta myöhemmin OK 5:26 sovittelusäännökseen tehtiin kuitenkin lisäys, jonka mukaan tuomioistuimen tuli sovintoehdotusta tehdessään ottaa huomioon myös asianosaisten tahto, asian laatu ja muut seikat.[60]

Säännöksestä ilmenee siten ensinnäkin, että vaikka valmistelua johtavalla tuomarilla onkin yleinen velvollisuus edistää sovintoratkaisujen syntymistä, ei hänellä kuitenkaan ole velvollisuutta esittää sovintoehdotusta kaikissa soviteltavissa tapauksissa. Sovintoehdotuksen hän voi tehdä harkintansa mukaan tilanteesta riippuen tiettyjen edellytysten vallitessa. Näistä keskeisin on jälleen asianosaisten tahto. Ennen mahdollisen sovintoehdotuksen tekemistä tuomarin on siten tiedusteltava asianosaisilta haluavatko nämä, että tuomari esittää oman sovintoehdotuksensa asiassa.[61] Mikäli asianosaiset vastaavat kieltävästi, asian valmistelua jatketaan normaalisti tavoitteena asian ratkaiseminen tuomiolla pääkäsittelyssä. Asianosaisilla voi olla omat syynsä, miksi he eivät halua tuomarin esittävän sovintoehdotusta. Taustalla voi ensinnäkin olla asianosaisen tosiasiallinen sovintohaluttomuus, mitä hän ei kuitenkaan uskalla selvästi tuoda julki. Toiseksi tuomarin tekemän sovintoehdotuksen hylkääminen on tuomarin tosiasiallisen vaikutusvallan takia huomattavasti vaikeampaa kuin vastapuolen tekemän ehdotuksen. Asianosainen saattaa pelätä tuomarin tekemän sovintoehdotuksen hylkäämisen voivan vaikuttaa hänen kannaltaan kielteisesti myöhemmin annettavan tuomion sisältöön, varsinkin jos tuomari on nähnyt aikaa ja vaivaa sovintoehdotusta laatiessaan. Sen vuoksi mikäli asianosaiset vastaavat tuomarin sovintoehdotuksen jättämistä koskevaan kysymykseen myöntävästi, tuomari tietää heidän olevan tosissaan sovintohalukkuudessaan ja sovinnon mahdollisuuksien olevan asiassa varsin hyvät.

Edellä katsottiin, että tuomari voi lopputulokseltaan selvissä tapauksissa informoida asianosaisia siitä, millä tavoin asia tultaisiin myöhemmin tuomiolla ratkaisemaan ilman, että tuomarin täytyisi tätä ennen tiedustella asianosaisten

---

[58] Ks. *HE 15/90* s. 29, 64s ja 137.

[59] Ks. *LaVM 16/1990* s. 5 ja 12.

[60] Hallituksen esityksen mukaan nämä seikat olisi tullut mainita myös sovinnon edistämistä koskevassa ensimmäisessä momentissa, mutta lakivaliokunta katsoi sen voivan tarpeettomasti estää sovittelua. Säännös hyväksyttiin jälleen lakivaliokunnan esittämässä muodossa ja OK 5:26 sovittelusäännös sai nykyisen muotonsa (595/93). Ks. *HE 79/1993* s. 20 ja 54 sekä *LaVM 11/1993* s. 3s ja 9.

[61] Ks. myös *Leskinen 2001* s. 1074.

halukkuutta tuomarin käsityksiä koskevan informaation vastaanottamiseen. Samojen perusteluiden nojalla tuomari voi mielestäni tehdä lopputulokseltaan selvissä tapauksissa informoinnin jälkeen myös sovintoehdotuksensa ilman asianosaisten suostumusta. Sovintoehdotus vastaisi luonnollisesti asiassa myöhemmin annettavaa tuomiota. Kyseessä olisi siten ennakkotuomion kaltainen sovintoehdotus. Selvää tietysti on, ettei asianosaisilla ole sen suurempaa velvollisuutta hyväksyä tällaista sovintoehdotusta kuin muitakaan sovintoehdotuksia. He voivat edelleen vaatia asian ratkaisemisesta tuomiolla.

Esitöistä ei selvästi ilmene, mitä asian laadun ja muiden seikkojen huomioon ottamisella puolestaan tarkoitetaan. Vaikka lisäystä perusteltiinkin nimenomaan pyrkimyksellä lisätä säännöksen selkeyttä, on sen käytännön vaikutus tästä syystä helposti päinvastainen. Lakivaliokunnan lausunnossa kuitenkin todetaan, että sovintoehdotus voi tulla kyseeseen silloin kun asia on laadultaan sellainen, että sovintoehdotuksen tekeminen on järkevää, asia tuntuu selvältä ja sovinto voi olla sisällöltään aineellisen oikeuden mukainen.[62] Asian laatu ja muut seikat näyttävät siten viittaavan ensinnäkin siihen, minkälaiset mahdollisuudet tuomari katsoo tapauksessa olevan sovintoratkaisun hyväksymiselle. Sovintoehdotusta ei siten yleensä kannata tehdä sellaisissa tapauksissa, joissa sovittelun aiempien vaiheiden aikana on käynyt selväksi, että sovintohalukkuutensa sinänsä ilmaisseet asianosaiset ovat täysin haluttomia joustamaan alkuperäisistä vaatimuksistaan. Samoin sovintoehdotuksen onnistumisen mahdollisuudet voivat olla käytännössä varsin vähäiset tapauksissa, joissa sovintohaarukka on poikkeuksellisen leveä.

Eräs keino, joka voi helpottaa tuomarin harkintaa hänen pohtiessaan sovintoehdotuksen tekemisen järkevyyttä ja sisältöä, on tuomarin kummankin asianosaisen kanssa erikseen käymät ei-julkiset sovintoneuvottelut. Kyseessä on vuoden 1993 menettelyuudistuksen jälkeen alioikeuskäytännössä syntyneestä tavasta, jota ainakin eräät tuomarit käyttävät. Näiden keskustelujen aikana tuomari pyrkii selvittämään asianosaisen sovintohalukkuuden todellisen asteen sekä sen kuinka pitkälle asianosainen on valmis joustamaan alkuperäisistä vaatimuksistaan sovinnon syntymiseksi. Asianosaiset ovat usein haluttomia ilmaisemaan todellisen sovintohalukkuutensa asteen vastapuolen läsnäollessa, sillä omista vaatimuksista joustaminen ei välttämättä johda vastaavanlaiseen myönnytykseen vastapuolen taholta, vaan se voidaan tulkita myös pelkästään heikkouden ja epävarmuuden osoitukseksi. Kummankin asianosaisen kanssa erikseen käytävissä neuvotteluissa tuomari saa tämän vuoksi usein selvästi paremman käsityksen sovintohaarukan todellisesta leveydestä. Näidenkin keskusteluiden käyminen edellyttää molempien asianosaisten suostumusta. Tuomarin rooli on niissä lähes poikkeuksetta kuunteleva. Esimerkiksi informaatio

[62] Ks. *LaVM 11/93* s. 4.

tuomarin käsityksistä tapauksen tosiasia- ja oikeuskysymyksistä tulee antaa valmisteluistunnossa molempien asianosaisten ollessa yhtä aikaa paikalla. Tuomari ei myöskään saa käyttää näiden keskusteluiden aikana saamiaan tietoja, mikäli asian ratkaistaan myöhemmin tuomiolla. Asianosaisten kertomukset eivät siten tältä osin tule osaksi oikeudenkäyntiaineistoa. Tällä voidaan myös torjua sitä kritiikkiä, joka näihin keskusteluiden voidaan kohdistaa sillä perusteella, että niissä ei noudateta kuulemisperiaatetta. Jotta asianosaiset todella avautuisivat näissä keskusteluissa, edellytyksenä on, että tuomari pystyy voittamaan heidän luottamuksensa.[63]

Sovintoehdotuksen aineellisen oikeuden mukaisuus. Toiseksi OK 5:26.2:ssa mainitut asian laatu ja muut seikat tarkoittavat tuomarin tekemän sovintoehdotuksen ja aineellisen oikeuden mukaisen tuomion välistä suhdetta. Sovittelusäännöksiä koskevissa esitöissä todetaan kahdessa kohtaa varsin selvästi, että tuomarin sovintoehdotuksen tulee olla aineellisen oikeuden mukainen. Ensinnäkin hallituksen esityksessä vuodelta 1990 korostetaan, että sovintoehdotuksen tulisi olla aineellisen oikeuden mukainen. Lisäksi lakivaliokunnan vuonna 1993 antaman lausunnon mukaan sovintoehdotus voidaan tehdä ainoastaan edellyttäen, että se on aineellisen oikeuden mukainen.[64]

Aineellisen oikeuden mukaisella ratkaisulla ei kuitenkaan tässä yhteydessä voida tarkoittaa yhtä ainoata, aineellisesti oikeata ratkaisua. Vallitsevan näkemyksen mukaan tällaista ratkaisua ei useinkaan ole olemassa, vaan oikeusriita voidaan ratkaista jo pelkästään oikeuskysymyksen osalta usealla eri tavalla, joita kaikkia voidaan perustella ja jotka kaikki siten ovat myös aineellisen oikeuden mukaisia.[65] Kyseessä on siten tietynlainen ratkaisuhaarukan ääripäiden väliin jäävä jatkumo, joka koostuu useista toisistaan hieman poikkeavista, mutta silti aineellisen oikeuden mukaisista ratkaisuista. Näin ymmärrettynä oikeudellisen ratkaisun aineellisen oikeuden mukaisuus ei tarjoa sellaista yhtä yksittäistä kiinteätä vertailukohtaa, johon tuomari voisi sovintoehdotustaan verrata.

Esitöissä aineellisen oikeuden mukaisella ratkaisulla onkin täytynyt tarkoittaa yksinkertaisesti sitä ratkaisua, mihin tuomari asiassa päätyisi, mikäli asia ratkaistaisiin myöhemmin normaalisti tuomiolla. Tällöin ongelmaksi muodostuu kuitenkin käytännössä yleensä se, että tuomari ei vielä valmisteluistunnon loppupuolellakaan pysty ennakoimaan tarkasti tuomion sisältöä. Hän tosin itse ratkaisee sovittelun kohteena olleen asian tuomiolla ja käytännössä vieläpä

---

[63] Ks. *Arponen* s. 293, *Aaltonen 2001* s. 366s ja *Kiesiläinen* s. 157s. Tätä menettelyä on kuitenkin kritisoitu erityisesti juuri sen vuoksi, että julkisuus- ja kuulemisperiaatteet eivät toteudu näissä tuomarin ja asianosaisen välisissä kahdenkeskisissä keskusteluissa. Ks. *Jokela 2002a* s. 334 ja *Koulu 1995* s. 27.

[64] Ks. *HE 15/90* s. 29 ja *LaVM 11/93* s. 4.

[65] Ks. esim. *Aarnio 1989* s. 260–287.

useimmiten yksin. Keskeisin ongelma on kuitenkin se, että oikeudenkäyntiaineisto on vielä puutteellinen, sillä henkilötodistelu vastaanotetaan vasta pääkäsittelyssä.[66] Koska tuomari ei pysty sovitteluvaiheessa ennakoimaan tuomion sisältöä, ei näissä tapauksissa löydy sellaista riittävän yksityiskohtaista vertailukohtaa, johon tuomari voisi sovintoehdotustaan verrata. Ongelma on siten sama kuin informointivaiheessa. Tuomari pystyy parhaimmillaan ai-noastaan hahmottamaan ratkaisun karkeita suuntaviivoja ja niiden pohjalta ratkaisuhaarukan ääripäitä.

Mikäli sovintoehdotuksen aineellisen oikeuden mukaisuuden tulkitaan tarkoittavan nimenomaan sitä, että tuomarin laatiman sovintoehdotuksen tulee aina sisällöltään vastata sitä tuomiota, mikä asiassa tulisi myöhemmin mahdollisesti annettavaksi, merkitsisi se sitä, että tuomarin harjoittama varsinainen sovittelu olisi käytännössä mahdollista ainoastaan lopputulokseltaan selvissä tapauksissa eli niissä, joissa kaikki relevantti oikeudenkäyntiaineisto on jo esitetty valmisteluistunnossa ja tuomari on sen perusteella vakuuttunut, miten hän tulisi asian tuomiolla ratkaisemaan. Näitä ovat esimerkiksi tapaukset, joissa kumpikaan asianosainen ei vetoa henkilötodistajiin, vaan pelkästään kirjalliseen todistusaineistoon. Koska tuomarin laatiman sovintoehdotuksen tulisi tämän tiukan tulkinnan mukaan aina sisällöltään vastata asiassa myöhemmin mahdollisesti annettavaa tuomiota, olisi se itse asiassa ennakkotuomio. Tuomarin tekemä sovintoehdotus merkitsisi ainoastaan asianosaisille tarjottua mahdollisuutta pukea asian ratkaisu tuomion sijasta sovinnon muotoon. Asianosaiset saisivat itse valita kummassa muodossa he ratkaisun haluavat. Sovintoratkaisu merkitsisi ainoastaan ratkaisun nopeutumista tuomion odottamiseen verrattuna.[67]

Sinänsä aktiivinen sovittelu soveltuu mielestäni varsin hyvin lopputulokseltaan selviin tapauksiin, sillä edellä esitetyn näkemyksen mukaan tuomari voi näissä tapauksissa omaksua varsin aktiivisen roolin tarvitsematta siihen asianosaisten antamaa nimenomaista suostumusta. Asianosaisilla voi hyvinkin olla kiinnostusta tällaiseen ennakkotuomion kaltaiseen sovintoon kuluja säästääkseen tai helpottaakseen keskinäistä kanssakäymistään jatkossa. Sovinto on tällöin miellyttävämpi, myös ulkopuolisille näytettäväksi verrattuna tuomioon, josta usein käy selvästi ilmi voittaja ja häviäjä.

Tulkinta, jonka mukaan tuomari voi käytännössä tehdä sovintoehdotuksen ainoastaan lopputulokseltaan selvissä tapauksissa, näyttäisi tosin olevan selvästi ristiriidassa sen ainakin eräissä yhteyksissä esitetyn näkemyksen kanssa, jonka mukaan tuomioistuimen ei tulisi lainkaan sovitella lopputulokseltaan

---

[66] Ks. esim. *Juutilainen* s. 92s.

[67] Tältä osin se muistuttaisi siten varsin läheisesti tanskalaista tuomioehdotusta. Ks. *Laukkanen-Liljenfeldt* s. 952–958.

selvissä tapauksissa.[68] Tämä näkemys perustuu mielestäni kuitenkin virheelliselle käsitykselle siitä, että sovintoratkaisun tulee aina olla luonteeltaan kompromissi, jossa molemmat osapuolet joustavat vaatimuksissaan. Mikäli näin todella olisi, tällaisen kompromissiin perustuvan sovintoratkaisun edistäminen merkitsisi siten sitä, että tuomari tietoisesti edesauttaisi sellaisen sovintoratkaisun syntymistä, joka poikkeaisi aineellisen oikeuden mukaisesta lopputuloksesta.[69] Tätä ei tietenkään voitaisi pitää hyväksyttävänä, sillä se olisi puolestaan selvästi vastoin tuomioistuimen oikeussuoja- ja käyttäytymistä ohjaavaa tehtävää. Näkemys sovintoratkaisun ja kompromissin välisestä välttämättömästä yhteydestä ei kuitenkaan pidä paikkansa. Vaikka sovinto onkin usein kompromissi, se ei ole sitä kaikissa tapauksissa. Sovinto voi syntyä myös siten, että toinen asianosainen suostuu täysimääräisesti toisen asianosaisen pääasiaa koskeviin vaatimuksiin.[70] Tämä on käytännössä tyypillistä juuri lopputulokseltaan selvissä tapauksissa. Motiivina on tällöin muun muassa pyrkimys oikeudenkäyntikulujen vähentämiseen. Sovittelu soveltuu siten mielestäni erittäin hyvin myös lopputulokseltaan selviin tapauksiin.

Tiukka tulkinta tuomarin laatiman sovintoehdotuksen tuomion mukaisuudesta merkitsisi sen sijaan lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa sitä, että tuomari ei voisi harjoittaa niissä lainkaan varsinaista sovittelua. Koska tuomari ei vielä valmisteluvaiheessa pysty ennakoimaan tarkkaan tuomion sisältöä, ei hän myöskään voi laatia sitä tarkasti noudattavaa sovintoehdotusta. Kun käytännössä varsin huomattava osa suulliseen valmistelun etenevistä jutuista on vielä tässä vaiheessa lopputulokseltaan epäselviä, merkitsisi tämä tulkinta aktiivisen tuomioistuinsovittelun käyttömahdollisuuksien jäämistä käytännössä melko vähäisiksi.

Selvästi joustavampi näkemys olisi tulkita sovintoehdotuksen aineellisen oikeuden mukaisuus pikemminkin tuomarin toimintaa ohjaavaksi tavoitteeksi kuin häntä kaikissa yksittäistapauksissa ehdottomasti sitovaksi velvoitteeksi. Tämän tulkinnan mukaan tuomarin tulisi laatia sovintoehdotus niin pitkälle myöhempää tuomiota vastaavaksi kuin se oikeudenkäyntiaineiston puutteellisuus huomioon ottaen olisi valmisteluvaiheessa mahdollista. Hänen tulisi siten laatia sovintoehdotus valmisteluvaiheessa käytettävissään olevan oikeudenkäyntiaineiston pohjalta. Mitään takeita siitä, että tähän aineistoon perustuva sovintoehdotus vastaisi asiassa myöhemmin annettavaa tuomiota, hän ei luonnollisestikaan pystyisi antamaan. Kuten edellä asianosaisten informointia koskeneessa jaksossa todettiin, tuomari pystyy valmisteluvaiheessa

---

[68] Ks. esim. *SOU 1982:26* s. 148.

[69] Ks. *SOU 1982:26* s. 148, jossa kielteistä näkemystä perustellaan nimenomaan sillä, ettei tuomari saisi edistää sellaista sovintoratkaisua, joka poikkeaa sisällöltään odotettavissa olevasta tuomiosta.

[70] Ks. esim. *Tirkkonen 1977* s. 59.

yleensä esittämään vain ratkaisuhaarukan ääripäät sekä karkeita suuntaviivoja tuomion sisällöstä. Joustava tulkinta antaisi siten sovintoehdotusta laativalle tuomarille paljon enemmän liikkumavaraa. Sovintoehdotus olisi sen mukaan lainmukainen, mikäli se pysyisi ratkaisuhaarukan sisällä. On selvää, että joustavan tulkinnan omaksuminen avartaisi käytännössä selvästi aktiivisen tuomioistuinsovittelun käyttömahdollisuuksia tiukkaan tulkintaan verrattuna.

Sovittelusäännösten esitöissä esitetyt näkemykset, joiden mukaan sovintoehdotuksen tulee olla aina aineellisen oikeuden mukainen, viittaavat kuitenkin siihen, että lainsäätäjä on asettunut tiukan tulkinnan kannalle. Kirjallisuudessa on kuitenkin pidetty yleensä riittävänä, että tuomari sovintoehdotusta laatiessaan pyrkii mahdollisimman lähelle asiassa myöhemmin kenties annettavaa tuomiota.[71] Koska nämä näkemykset on esitetty ilman sen tarkempia perusteluita ja kun toisaalta varsin arvovaltaiselta taholta on esitetty täysin päinvastainen näkemys, olen katsonut aiheelliseksi tarkastella tätä kysymystä seuraavassa hieman lähemmin. Näin ennen kaikkea siitä syystä, että täysin vastaavanlaiseen tulkintaongelmaan törmätään myös tarkasteltaessa lautakuntasovittelun käyttömahdollisuuksia.

Menettelyuudistuksen erääksi keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin nimenomaan tuomioistuimen toimesta tapahtuva aktiivinen sovintojen edistäminen. Tiukan tulkinnan, joka siis rajaisi varsinaisen sovittelun käyttömahdollisuudet pelkästään lopputulokseltaan selviin tapauksiin, voidaan katsoa olevan tämän menettelyuudistuksen tavoitteen vastainen. Siten mikäli näitä kahta tulkintavaihtoehtoa tarkastellaan pelkästään sovintojen edistämispyrkimyksen näkökulmasta, puoltaisi se ilman muuta joustavan tulkinnan valitsemista. Joustavaa tulkintaa ei kuitenkaan voida perustella ensisijaisesti menettelyuudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi asetetun sovintojen edistämistavoitteen perusteella. Ongelmana on nimittäin se, että sovintojen edistämistavoite on myös mitä suurimmassa määrin sovintoratkaisuista julkiselle vallalle aiheutuvia kustannussäästöjä korostavan riidanratkaisun tehokkuusnäkökulman intressissä. Tämä käy varsin hyvin ilmi myös menettelyuudistuksen esitöistä.[72] Sen seurauksena sovintojen edistämistavoitteen liiallinen korostaminen voi johtaa helposti ristiriitaan riitaprosessin perustehtävien kanssa.

Sovintojen edistämistavoite onkin selvästi toissijainen riitaprosessin keskeisimpiin tehtäviin nähden. Siten tarkasteltaessa sitä, tuleeko tuomarin sovintoehdotuksen vastata sisällöltään asiassa kenties myöhemmin annettavaa tuomiota vai riittääkö, että tuomari sovintoehdotusta laatiessaan pyrkii niin läheisesti tuomiota muistuttavaan sovintoon kuin mahdollista, olennaisin kysymys on se,

---

[71] Ks. *Lappalainen 2002* s. 94s, *Virolainen 1991* s. 155 ja *Jokela 2002a* s. 334.
[72] Ks. *LaVM 11/1993* s. 3.

miten nämä vaihtoehdot suhtautuvat riitaprosessin perustehtäviin. Kuten monissa muissakin kysymyksissä, tiettyä menettelykysymystä koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn puuttuessa vastausta on haettava menettelyn keskeisistä tehtävistä.

Riitaprosessin keskeisimpinä tehtävinä ovat aineellisen oikeuden toteuttaminen yksittäisessä riitatapauksessa (oikeussuojatehtävä) sekä aineellisen oikeuden mukaisen käyttäytymisen edistäminen yleensäkin (käyttäytymistä ohjaava tehtävä).[73] Prosessioikeudellisen määräämisperiaatteen mukaan asianosaisilla on kuitenkin oikeus dispositiivissa asioissa itse vapaasti valita, missä laajuudessa he oikeussuojaa haluavat. Asianosaiset voivat siten halutessaan ratkaista vireillä olevan riita-asian haluamansa sisältöisellä sovinnolla.[74] Vaikka riitaprosessin perimmäisenä tehtävänä onkin aineellisen oikeuden toteuttaminen yksittäisissä riitatapauksissa, on nimenomaan asianosaisilla määräysvalta sen suhteen, minkälaista oikeussuojaa he haluavat. Oikeussuojan antamisen rajat määräytyvät siten asianosaisen tahdon mukaisesti. Kun asianosaisilla on oikeus sopia riita-asia vielä käsittelynkin aikana täysin haluamallaan tavalla, täytyy heillä olla myös oikeus vastaanottaa sellainen sovintoehdotus, jonka tuomion mukaisuudesta tuomari ei voi antaa mitään varmuutta. Tällainen joustavaan tulkintaan perustuva varsinainen sovittelu ei ole vastoin oikeussuojatehtävää, kunhan sovintoehdotuksen tekeminen tapahtuu sekä asianosaisten tahtoa kunnioittaen että näitä riittävästi informoimalla.

Olennaista tässä yhteydessä on mielestäni neljän eri edellytyksen täyttyminen. Ensinnäkin sovintoehdotuksen tekemisen tulee todella olla asianosaisten tahdon mukaista. Poikkeuksen muodostavat lopputulokseltaan selvät tapaukset, mutta niidenhän osalta tarvetta joustavaan tulkintaan ei ylipäätään ole. Toiseksi tuomarin on selvästi informoitava asianosaisia niistä tekijöistä, joiden perusteella hän on päätynyt esittämäänsä sovintoehdotukseen. Tämä liittyy läheisesti edellä tarkasteltuun tuomarin informoivaan rooliin. Kolmanneksi tuomarin on korostettava sitä, että hänen laatimansa sovintoehdotus ei välttämättä vastaa asiassa myöhemmin mahdollisesti annettavan tuomion sisältöä, vaan perustuu pelkästään tuomarin sen hetkiseen arvioon, jonka hän on muodostanut valmisteluvaiheessa käytettävissä olevan aineiston perusteella. Neljänneksi tuomarin on lopuksi vielä painotettava asianosaisille, että heillä on täysi valinnanvapaus hylätä tai hyväksyä tuomarin tekemä sovintoehdotus ilman pelkoa siitä, että kieltäytymisellä olisi jotain vaikutusta tuomion sisältöön.

Oikeussuojatehtävä ei siten näiden edellytysten täyttyessä aseta mielestäni esteitä sille, että tuomari voi tuomioistuinsovittelussa tehdä lopputulokseltaan epäselvässä tapauksessa siihen mennessä kertyneen oikeudenkäyntiaineiston

---

[73] Riitaprosessin tehtävistä ks. myös edellä jakso II.1.

[74] Ks. esim. *Lappalainen 1995* s. 86 ja *Tirkkonen 1974* s. 77.

pohjalta sellaisen sovintoehdotuksen, jonka tuomion mukaisuudesta hänellä ei ole varmuutta. Keskeistä on se, että asianosaiset ovat täysin tietoisia niistä perusteista, joiden varaan sovintoehdotus on rakennettu ja että heillä on täysi vapaus päättää sovintoehdotuksen hyväksymisestä. Kun asianosaiset ovat näistä seikoista selvillä, voivat he itse harkita, kumpi on heidän näkökulmastaan parempi vaihtoehto: ottaa riski siitä, että juttu hävitään tai riski siitä, että sovinto on sisällöltään tuomiota huonompi. Asianosaisten tahto ja tietoisuus sovintoehdotuksen sisältöön liittyvistä rajoituksista ovat mielestäni ne tekijät, jotka legitimoivat tuomarin tekemään sovintoehdotuksen myös lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa ilman, että menettelyn voitaisiin katsoa olevan vastoin oikeussuojatehtävää.

Joustavan tulkinnan voidaan tietysti väittää olevan ristiriidassa riitaprosessin käyttäytymistä ohjaavan tehtävän kanssa. Mikäli asia sovitaan, ei synny sellaista tuomiota, joka voisi ohjata muiden henkilöiden käyttäytymistä vastaisuudessa. Tämä vaikutus liittyy kuitenkin kaikkiin tuomioistuinsovintoihin, myös tiukemman tulkinnan mukaan syntyneisiin. Siten joustavaa tulkintaa ei voida vastustaa tämän argumentin perusteella, sillä sen perusteella voidaan vastustaa yhtä lailla kaiken tyyppistä tuomioistuinsovittelua.

Arvioitaessa tämän perustelun merkitystä yleisenä tuomioistuinsovittelua vastustavana argumenttina on kuitenkin lisäksi muistettava, että korostettaessa käyttäytymistä ohjaavaa tehtävää riitaprosessia tarkastellaan yksittäisiä riitatapauksia selvästi laajemmasta näkökulmasta. Yksittäisissä riitatapauksissa oikeussuojatehtävä on sen sijaan selvästi etusijalla. Oikeussuojatehtävän kanssa sopusoinnussa olevaa sovittelua voidaan siten tuskin kritisoida pelkästään sillä perusteella, että muiden henkilöiden käyttäytymiseen mahdollisesti vaikuttava oikeusratkaisu jää syntymättä. Olisi aika erikoista katsoa, että sovintohaluisten asianosaisten tulisi jatkaa oikeudenkäyntiä pelkästään tästä syystä. Tietysti mikäli tuomioistuinsovinnot yleistyvät selvästi aktiivisen sovittelun seurauksena, heikkenee riitaprosessin käyttäytymistä ohjaava vaikutus. Yksittäisten sovintoratkaisujen estäminen tämän johdosta ei kuitenkaan ole mielestäni perusteltua. Yhteiskunta voi paikata näin syntyvää normivajetta muun muassa eri tyyppisen julkisen vallan sääntelyn avulla, mikäli tilannetta pidetään ylipäätään ongelmallisena.

Sovittelu vastuuperustetta ja seuraamuksia koskevissa riidoissa. Vaikka joustava tulkinta hyväksyttäisiin, voi aineellisen oikeuden edistämiseen pyrkivän sovintoehdotuksen tekeminen osoittautua ongelmalliseksi tietyn tyyppisissä riitatapauksissa. Kuluttaja- samoin kuin muut sopimusoikeudelliset riidat voidaan nimittäin jakaa karkeasti kahteen ryhmään. Ensinnäkin osassa riidoista on kysymys vastuuperusteen olemassaolosta ylipäätään. Niissä elinkeinonharjoittaja on sitä mieltä, ettei hän ole lainkaan syyllistynyt sopimusrikkomukseen ja että kuluttajan vaatimukset ovat näin ollen kokonaan perusteettomia. Näitä riitoja kutsun seuraavassa *vastuuperustetta koskeviksi rii-*

doiksi.[75] Niissä ratkaisuhaarukka voi ulottua vaatimusten hyväksymisestä niiden hylkäämiseen kokonaisuudessaan. Toisaalta monissa riidoissa vaatimusten kohteena oleva sopijapuoli myöntää sinänsä syyllistyneensä sopimusrikkomukseen ja riitahaarukka on tämän johdosta rajoittunut koskemaan enää sopimusrikkomuksen vakavuusastetta sekä ennen kaikkea siitä aiheutuvia seuraamuksia. Näitä riitoja kutsun puolestaan *vastuun seuraamuksia koskeviksi riidoiksi.* Vaikka vastuun seuraamuksia koskevissa riidoissa ratkaisuhaarukka voikin ulottua varsin vaatimattomasta hinnanalennuksesta tai vahingonkorvauksesta koko sopimuksen purkuun, on se yleensä selvästi kapeampi kuin vastuuperustetta koskevissa riidoissa.

Vastuun seuraamuksia koskevissa riidoissa tuomari voi rakentaa ehdotuksensa myönnetyn sopimusrikkomuksen varaan ja sovintoehdotus sisältää yleensä tietyn suuruisen rahamäärän maksamisen kantajalle. Sen sijaan lopputulokseltaan epäselvissä vastuuperustetta koskevissa riidoissa herää kysymys, minkä varaan tuomari rakentaa sovintoehdotuksensa, kun häntä joustavankin tulkinnan mukaan velvoittaa pyrkimys mahdollisimman paljon tuomion kaltaiseen sovintoon. Ongelmana ei ole niinkään se, että ratkaisuhaarukka on yleensä vastuuperustetta koskevissa riidoissa leveämpi, vaan se, että ylipäätään puuttuu se oikeudellinen perusta, jonka varaan tuomari voisi rakentaa aineellisen oikeuden toteutumista edistävän sovintoehdotuksensa. Kantaja tuskin suostuu sovintoehdotukseen, jonka mukaan hän jäisi kokonaan ilman minkäänlaista hyvitystä. Vastaaja voi puolestaan olla haluton hyväksymään sovintoehdotusta, jonka mukaan hän sitoutuisi maksamaan tietyn suuruisen rahakorvauksen kantajalle, vaikka kysymys itse vastuuperusteen olemassaolosta sovintoratkaisussa sivuutettaisiin kokonaan. Kummassakin tapauksessa jompikumpi asianosaisista jäisi helposti ihmettelemään niitä perusteita, joiden varaan tuomarin sovintoehdotus nojaa. Vaikka myös vastuun perustetta koskevat riidat päätyvät usein minimaxperiaatteen vaikutuksesta kompromissiin perustuvaan sovintoon, on tuomarin vaikeata esittää asianosaisten vaatimukset kylmästi puolittavaa sovintoa siinä vaiheessa, kun hänelle on vielä täysin epäselvää, tullaanko kanne hylkäämään kokonaisuudessaan tai hyväksymään kokonaan tai osittain.

Tilanteen havainnollistamiseksi voidaan tarkastella esimerkkinä sovintoehdotuksen laatimista asuntokauppaa koskevassa riita-asiassa, jossa ostaja vaatii 20 000 euron suuruista hinnanalennusta omakotitalossa kaupanteon jälkeen havaittujen kosteusvaurioiden johdosta. Vastaaja kiistää vaatimukset sekä perusteeltaan että määrältään. Molemmat asianosaiset ovat hankkineet asiantuntijalausunnon omien väitteittensä tueksi. Kantajan asiantuntijan mukaan kosteus-

---

[75] Käytän siis tässä yhteydessä termiä vastuuperuste täysin eri merkityksessä kuin mikä sillä on esimerkiksi vahingonkorvausoikeudessa. Vastuuperusteiden jaottelusta vahingonkorvausoikeudessa ks. esim. *Hemmo 2002* s. 186–193 ja *Routamo-Ståhlberg* s. 37–41.

vauriot ovat seurausta pesutilojen puutteellisesta kosteuseristyksestä ja niiden korjaaminen maksaa yhteensä vaaditut 20 000 euroa. Vastaajan hankkiman asiantuntijalausunnon mukaan väitetyt vauriot ovat kuitenkin luonteensa ja laajuutensa puolesta täysin normaaleja tämän ikäisessä talossa, minkä lisäksi niiden korjaaminen tulisi maksamaan korkeintaan 10 000 euroa. Mikäli tuomari ei vielä valmisteluvaiheessa ole vakuuttunut siitä, miten hän tulisi pääkäsittelyssä ratkaisemaan kysymyksen vastuuperusteen olemassaolosta, on hänen varsin vaikeata laatia minkäänlaista sovintoehdotusta asiassa, kun otetaan huomioon hänen velvollisuutensa pyrkiä edistämään sovittelussakin aineellisen oikeuden mukaista ratkaisua.

Mikäli tuomari sen sijaan on kirjallisten asiantuntijalausuntojen – esimerkiksi niiden yksityiskohtaisuuden, niistä ilmenevän laatijoiden ammattitaidon sekä muiden niiden luotettavuuteen vaikuttavien seikkojen perusteella – sekä muun siihen mennessä kertyneen oikeudenkäyntiaineiston perusteella vakuuttunut siitä, että asuntokaupassa on myyjän vastuulla oleva virhe, voi hän rakentaa sovintoehdotuksensa tietyn suuruisen hinnanalennuksen varaan. Sovintoehdotuksen tekemistä edeltävän informaatiovaiheen aikana tuomarin on hyvä kertoa asianosaisille siitä käsityksestä, mikä hänelle on syntynyt vastuuperusteen olemassaolosta ja siten valmistaa vastaajaa korvausvelvollisuutta merkitsevää sovintoa tai tuomiota varten.

Ehdotettavan hinnanalennuksen suuruutta arvioidessaan tuomarin tulee ottaa huomioon asiantuntijalausunnoissa esitetyt arviot korjauskustannuksista sekä tuomioistuimen korvauskäytäntö muissa vastaavan tyyppisissä tapauksissa. Ratkaisuhaarukan ääripäät ovat siten tapauksessa vähintään 10 000 euroa ja enintään 20 000 euroa. Myös tuomarin sovintoehdotukseen sisältyvän hinnanalennuksen tulee asettua tämän haarukan sisään. Mikäli asiantuntijalausuntojen luotettavuudessa ei tältä osin näytä olevan eroja, vaikuttaa perustellulta suosittaa sovintoa, jonka mukaan myyjä maksaisi hinnanalennusta yhteensä 15 000 euroa.

Vieläkin ongelmallisemmaksi sovintoehdotuksen tekeminen tulee kuitenkin niissä riita-asioissa, joissa tuomio ei voi olla kompromissi asianosaisten vaatimusten kesken, vaan merkitsee aina jommankumman asianosaisen selvää voittoa. Tällaisia joko tai -riitoja, joille on tyypillistä, että kanne joko hyväksytään tai hylätään kokonaisuudessaan, ovat esimerkiksi monet sellaiset omistusoikeutta koskevat riidat, joissa asian ratkaisu riippuu pääkäsittelyssä vastaanotettavan henkilötodistelun tuloksista. Onkin esitetty näkemyksiä, joiden mukaan tuomarin ei tulisi lainkaan sovitella tällaisissa riidoissa, joissa tuomio on siis aina jompikumpi ratkaisuhaarukan ääripäistä.[76]

Asianosaisilla saattaa kuitenkin olla intressiä sopia tällainenkin riita-asia molempien havaittua, että vielä valmisteluvaiheessakaan ei voida sanoa kum-

[76] Ks. esim. *SOU 1982:26* s. 149.

man voittoon se päättyy. Tällöin varsinkin edellä mainittu minimax-periaate saattaa lisätä selvästi asianosaisten sovintohalukkuutta. Sitä lisää myös se, että vaikka tuomio ei näissä joko tai -riidoissa voi olla kompromissi, niin niitä koskevalla sovintoratkaisulla ei ole samoja rajoituksia. Niinpä esimerkiksi omistusoikeutta irtaimeen esineeseen koskeva riita voi päätyä sovintoon, jossa toinen asianosaisista saa omistusoikeuden, mutta maksaa hyvityksenä toiselle puolet esineen arvosta.

Selvää kuitenkin on, että tuomarin on näissä tapauksissa hyvin vaikeata tehdä sovintoehdotus, joka muistuttaisi mahdollisimman paljon sovittelun epäonnistuessa asiassa myöhemmin annettavaa tuomiota. Siksi tuomarin on mielestäni vastuuperusteen olemassaoloa koskevissa riidoissa sekä varsinkin edellä mainituissa joko tai -tapauksissa yleensä järkevintä tehdä sovintoehdotus vain jos molemmat asianosaiset sitä häneltä kaikesta huolimatta pyytävät. Tuomioistuinsovittelu ei siten ole soveltumatonta tällaisissakaan riidoissa. Kuitenkin tuomioistuimen mahdollisuudet pyrkiä ratkaisemaan riita oman sovintoehdotuksensa avulla ovat selvästi rajatummat kuin pelkästään vastuun seuraamuksia koskevissa riidoissa.

Muiden kuin oikeudellisten tekijöiden huomioon ottaminen. Tuomarin tekemän sovintoehdotuksen sisällön ja aineellisen oikeuden väliseen suhteeseen liittyy kuitenkin vielä toinenkin keskeinen kysymys. Voiko tuomari ja jos voi, niin missä määrin ottaa huomioon myös ei-oikeudellisia tekijöitä sovintoehdotusta tehdessään? Tyypillinen ei-oikeudellinen tekijä on asianosaisen sovintohalukkuus. Toisen osapuolen suuremman sovintohalukkuuden huomioon ottaminen sovintoehdotusta tehtäessä on sikäli houkuttelevaa, että se yleensä parantaa sovintoehdotuksen hyväksymismahdollisuuksia. Kuten edellä ilmeni, epävarmuus tuomion mukaisesta ratkaisusta antaa tuomarille tiettyä liikkumavaraa hänen laatiessaan sovintoehdotusta. Nyt ei ole kuitenkaan kysymys tämän oikeudenkäyntiaineiston puutteellisuuden aiheuttamasta liikkumavaran käytöstä, vaan muiden kuin oikeudellisten tekijöiden huomioon ottamisesta sovintoehdotusta tehtäessä.

Asiaa voidaan pyrkiä valaisemaan edellä tarkastellun asuntokauppaa koskevan esimerkin avulla, jossa ratkaisuhaarukka oli supistunut 10–20 000 euron suuruiseksi hinnanalennukseksi. Oletetaan nyt, että tuomari on valmistelun aikana havainnut, että ostaja on selvästi halukkaampi sopimaan asian kuin myyjä. Ei-oikeudellisten tekijöiden huomioon ottaminen tarkoittaisi tässä tapauksessa sitä, että tuomari ehdottaisi sovintoratkaisua, joka perustuisi 15 000 euron sijasta esimerkiksi 12 000 euron suuruiseen hinnanalennukseen varmistaakseen, että myös myyjä on halukas hyväksymään sovintoehdotuksen.

Mikäli pidetään kiinni näkemyksestä, jonka mukaan sovintoehdotuksen aineellisen oikeuden mukaisuus on tuomaria ehdottomasti sitova velvoite, vastaus tuomarin mahdollisuuteen ottaa huomioon myös ei-oikeudellisia tekijöitä sovintoehdotusta tehdessään on luonnollisesti ilman muuta kielteinen. Kuiten-

kin ei-oikeudellisten tekijöiden huomioon ottaminen on ongelmallista myöskin puollettaessa näkökulmaa, jonka mukaan kyseessä on pikemminkin pyrkimys kuin velvoite. Tuomarin liikkumavapaus perustuu nimittäin oikeudenkäyntiaineiston puutteellisuuteen. Kun tuomarin tulee pyrkiä kaikin tavoin käytettävissä olevan aineiston pohjalta laatimaan sovintoehdotuksensa niin lähelle tuomion mukaista ratkaisua kuin mahdollista, on se mielestäni sopusoinnussa myös riitaprosessin oikeussuojatehtävän kanssa. Ns. ei-oikeudellisten tekijöiden huomioon ottamisessa on kuitenkin kysymys tuomion mukaisesta ratkaisusta poikkeamisesta kokonaan muista syistä kuin tuomion sisällön ennakoimiseen liittyvien vaikeuksien johdosta. Siksi ei-oikeudellisten tekijöiden huomioon ottamista ei pidä pääsääntöisesti hyväksyä, vaikka muutoin kannatettaisiinkin lievempää tulkintaa sovintoehdotuksen ja tuomion välisestä suhteesta ja pidettäisiin näin ollen riittävänä, että tuomari pyrkii laatimaan sovintoehdotuksen, joka on niin lähellä asiassa myöhemmin annettavaa tuomiota kuin mahdollista.[77]

Siten edellä tarkastellussa asuntokauppaa koskevassa esimerkkitapauksessa tuomarin ei tule tehdä alhaisempaan hinnanalennukseen perustuvaa ehdotusta pelkästään myyjän sovintohalukkuutta lisätäkseen. Eri asia on, mikäli myyjä hylkää tuomarin tekemän 15 000 euron suuruiseen hinnanalennukseen perustuvan sovintoehdotuksen ja esittää itse 12 000 euron suuruista hinnanalennusta. Tällöin ostaja voi päättää, hyväksyykö hän myyjän tekemän sovintoehdotuksen, vai viedäänkö asia pääkäsittelyyn.

Kuitenkin tietyissä tilanteissa tuomarin tulee mielestäni voida poikkeuksellisesti ottaa huomioon myös ei-oikeudellisia tekijöitä. Tämä koskee ensinnäkin tilanteita, joissa itse päävaatimusten osalta näyttää siltä, että osapuolet olisivat pääsemässä sovintoratkaisuun. Mikäli tällöin on kiistaa enää vain jostain liitännäisvaatimuksista, kuten pääomalle maksettavasta korosta, voi tuomari ottaa toisen osapuolen suuremman sovintohalukkuuden huomioon omaa ehdotustaan tehtäessä. On yleensä molempien asianosaisten etu, mikäli sovinto ei kariudu näiden pääasiaan nähden usein marginaalisten sivuvaatimusten takia.

Toinen ryhmä, joissa ei-oikeudellisten tekijöiden huomioon ottaminen on usein varsin perusteltua ovat ihmissuhderiidat. Ne ovat usein perhe- tai perintöoikeudellisia tai kysymys on naapureiden välisestä tai asunto-osakeyhtiön sisäisestä riidasta. Näissä voi olla hyvinkin tarvetta ottaa huomioon muitakin kuin oikeudellisia tekijöitä sellaisen sovintoratkaisun aikaansaamiseksi, joka mahdollistaa asianosaisten välisen keskinäisen kanssakäymisen myös riidan jälkeenkin.[78]

---

[77] Ks. myös *SOU 1982:26* s. 144–148 sekä *Lappalainen 2002* s. 94.

[78] Ks. *Aaltonen 2001* s. 356 ja *SOU 1982:26* s. 144–148. Ks. myös *Leskinen 2001* s. 1075s, jossa mainitut tuomioistuinsovittelun kohteena olleet tapaukset ovat kaikki luokiteltavissa lähinnä ihmissuhderiidoiksi. Niissä ei-oikeudellisten tekijöiden huomioon ottamista sovintoehdotusta tehtäessä voidaan siten pitää usein perusteltuna.

Sovintoehdotuksen hyväksyminen. Asianosaisten tahdon kunnioittaminen edellyttää, että näillä on oikeus vapaasti harkita, hyväksyvätkö vai hylkäävätkö he tuomarin asiassa tekemän sovintoehdotuksen. Tuomari ei missään tapauksessa saa painostaa tai edes taivutella asianosaisia hyväksymään oman sovintoehdotuksensa. Taivutteleva ja painostava rooli ovat siten tuomioistuinsovittelussa ehdottomasti kiellettyjä. Asianosaiselle ei saa myöskään missään vaiheessa syntyä edes käsitystä siitä, että tuomarin tekemän ehdotuksen hylkääminen vaikuttaisi jotenkin hänen kannaltaan kielteisesti kun asiaa myöhemmin ratkaistaan tuomiolla.

Mikäli molemmat asianosaiset kuitenkin päätyvät hyväksymään tuomarin tekemän sovintoehdotuksen, näin syntyvä sovinto voidaan OK 5:27 § 1 mom. 2-kohdan (1052/1991) mukaan vahvistaa valmistelussa. Sovinnon vahvistamisen seurauksena se saa tuomion oikeusvaikutukset.[79]

5.2.5.2. Lautakuntasovittelu

Sovintoehdotuksen tekemisen edellytykset. Käytännössä sovintoratkaisun syntyminen pelkästään sovittelijan informoivan roolin avulla on lautakuntasovittelussa yleensä yhtä ongelmallista kuin tuomioistuinsovittelussakin jo yksinkertaisesti asianosaisten keskinäisten välien kireyden ja luottamuspulan vuoksi. Sovinnon syntymisen edellytyksenä on siten lautakuntasovittelussakin usein se, että esittelijä tekee tarvittaessa asianosaisille oman ehdotuksensa siitä, miten riita tulisi ratkaista. Vasta tällöin lautakunnankin rooli on varsinaisesti sovitteleva.

Lautakunnan mahdollisuus tehdä sovintoehdotus todetaan KVLA 5.3 §:ssä. Sen mukaan lautakunnan on tarvittaessa tehtävä sovintoratkaisun syntymistä edistävä sovintoehdotus. Vaikka KVLA 5 §:ää onkin muutettu kahdesti vuoden 1978 jälkeen, vuosina 1988 (84/1988) ja 1995 (911/1995), sisältyi sovintoehdotuksen laatimista koskeva velvoite jo alkuperäiseen säännökseen. Nykyistä sanamuotoa voidaan tosin pitää hieman epäonnistuneena, sillä siinä mainitaan vain kuluttajavalitusasiat. Tästä voisi vetää sen johtopäätöksen, ettei sovintoehdotuksia voisi tehdä lainkaan lautakunnan käsittelemissä yksityishenkilöiden välisissä asuntokauppariidoissa. Kyseessä on kuitenkin lainlaatijan erehdys, joka ei estä tekemästä sovintoehdotusta tarvittaessa myös kaiken tyyppisissä asuntokauppaosaston käsittelemissä riita-asioissa.

Lautakunnan rooli on siten ollut säännöstasolla varsinaisesti sovitteleva jo sen toiminnan alusta alkaen. Näin ollen se oli säännöstasolla ennen vuoden 1993 alioikeuksien menettelyuudistusta selvästi tuomioistuinten roolia aktiivi-

[79] Ks. myös *Jokela 2002b* s. 226.

sempi. Nyttemmin alioikeusuudistuksen myötä myös tuomioistuimen rooli on muuttunut säännöstasolla selvästi aiempaa aktiivisemmaksi, eikä roolien aktiivisuudessa ole enää säännöstasolla eroa.

KVLA 5.3 § ei velvoita esittelijää tekemään sovintoehdotusta kaikissa niissä tapauksissa, joissa informatiivinen rooli ei ole johtanut sovintoon pelkästään asianosaisten keskinäisin toimin. Siitä ei kuitenkaan ilmene, millaisissa tapauksissa esittelijä voi tai hänen tulisi tehdä oma sovintoehdotuksensa. Kuitenkin mielestäni myös lautakuntasovittelussa sovintoehdotuksen tekemisen edellytyksenä tulee ensinnäkin olla asianosaisten tahto. Kuluttajalla – samoin kuin vaatimusten kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla – on aina oikeus saada asiaan lautakunnan ratkaisu. Tämä ilmenee KVLL 6 §:stä, jonka mukaan kirjallisesti lautakunnan käsiteltäväksi saatetussa asiassa on annettava kirjallinen päätös.

Siten jo pelkästään sovintoehdotuksen tekeminen edellyttää lautakunnankin osalta asianosaisten ilmaisemaa halua sellaisen vastaanottamiseen. Poikkeuksen muodostavat mielestäni jälleen lopputulokseltaan selvät tapaukset. Niissä esittelijä voi tehdä jaoston myöhempää ratkaisua sisällöltään vastaavan sovintoehdotuksen ilman asianosaisten sitä ennen antamaa suostumusta. Perustelut ovat samat kuin edellä tuomioistuinsovittelun yhteydessä esitetyt.

Toinen edellytys sovintoehdotuksen tekemiselle on luonnollisesti se, että asiassa näyttäisi ylipäätään olevan vielä mahdollista päästä sovintoon. Tapauksissa, joissa sovintohaarukka on hyvin leveä tai joissa kyseessä on sellainen periaatteellinen riita, jossa kumpikaan asianosaisista ei näytä olevan valmis joustamaan yhtään alkuperäisistä vaatimuksistaan, esittelijän kannattaa jo pelkästään työekonomisista syistä miettiä, kuinka paljon hän käyttää resursseja aktiiviseen sovitteluun.

Sovintoehdotuksen aineellisen oikeuden mukaisuus. Keskeinen kysymys myös lautakuntasovittelun osalta on se, mikä on lautakunnan tekemän sovintoehdotuksen ja aineellisen oikeuden välinen suhde? Selvää on, että aineellisella oikeudella tulee olla keskeinen merkitys lautakunnankin harjoittamassa varsinaisessa sovittelussa. Siten myös lautakunnan tulee ensisijaisesti pyrkiä edistämään aineellisen oikeuden toteutumista yksittäisissä riita-asioissa (oikeussuojatehtävä) sekä edistää yleensäkin aineellisen oikeuden mukaista käyttäytymistä yhteiskunnassa (käyttäytymistä ohjaava tehtävä). Se tuskin täyttäisi näitä tehtäviään, mikäli se aina pyrkisi ratkaisemaan käsiteltävänä olevat riita-asiat sovittelun avulla kiinnittämättä erityisempää huomiota näin syntyvien sovintoratkaisujen sisältöön. Lautakunnankin tulee siten sovittelutoiminnassaan edistää aineellisen oikeuden mukaisia sovintoratkaisuja.

Lisäksi on selvää, että lautakunnankin osalta sovintoehdotuksen aineellisen oikeuden mukaisuudella tarkoitetaan nimenomaan sovintoehdotuksen ja asiassa myöhemmin mahdollisesti annettavan lautakunnan ratkaisun välistä suhdetta. Se on käytännössä ainoa tapa yrittää tarjota edes jonkinlainen vertailukohta sovintoehdotukselle.

Lautakunnankin osalta nousee tuomioistuinsovittelun tavoin tässä yhteydessä keskeiseksi kysymys siitä, tuleeko lautakunnan tekemän sovintoehdotuksen vastata aina sisällöltään lautakunnan asiassa mahdollisesti myöhemmin tekemää ratkaisua vai onko riittävää, että sovittelija ehdotusta laatiessaan pyrkii mahdollisimman lähelle lautakunnan ratkaisua. Vastauksesta riippuu se, kuinka laajaksi varsinaisen sovittelun käyttömahdollisuudet lautakunnan osalta voivat säännöstasolla muodostua. Esitöiden mukaan sovitteluun ryhtymistä harkittaessa tulee ottaa huomioon se, johtaisiko sovinto asiassa oikeudenmukaiseen lopputulokseen.[80] Tämä lausuma ei siten tarjoa tähän kysymykseen vastausta.

Koska lautakuntamenettely on luonteeltaan kirjallista, eroaa se suullisesta alioikeusmenettelystä olennaisesti siinä, että esittelijällä on sovintoehdotusta tehdessään pääsääntöisesti käytettävissään täysin sama aineisto kuin myöhemmin jaoston jäsenillä näiden tehdessä ratkaisua asiassa. Esittelijällä on siten paremmat mahdollisuudet arvioida jutun lopputulosta kuin tuomarilla valmistelun aikana, mikäli kysymystä tarkastellaan pelkästään sovittelijoiden käytettävissä olevan aineiston perusteella. Kun keskeinen syy joustavan tulkinnan omaksumiselle tuomioistuinsovittelussa perustui pitkälti nimenomaan oikeudenkäyntiaineiston puutteellisuuteen, voidaan tietysti ajatella, että sovintoehdotusta laativalle lautakunnan esittelijälle tulisi asettaa tiukemmat vaatimukset kuin tuomarille tuomioistuinsovittelussa.

Toisaalta lautakuntamenettely eroaa kuitenkin alioikeusmenettelystä myös toisen keskeisen seikan osalta. Sovintoehdotusta laativalla esittelijällä ei ole varsinaisesti ratkaisuvaltaa sen suhteen, miten asia jaostossa ratkaistaan. Koska jaoston ratkaisu kuitenkin syntyy hänen esittelystään, on kokeneella esittelijällä käytännössä kuitenkin varsin suuri vaikutusvalta sen sisältöön. On silti yleistä, että jaosto päätyy ainakin jonkin verran esittelijän ratkaisuesityksestä poikkeavaan ratkaisuun. Tällöin on tosin usein kysymys lähinnä vain harkinnanvaraisen hinnanalennuksen tai vahingonkorvauksen suuruuden määräämisestä, mikä perustuu usein arvioon virheen merkityksestä suhteessa muihin saman tyyppisiin riita-asioihin. Siten myös lautakunnassa eri arvioitsijat voivat päätyä toisistaan eroaviin lopputuloksiin täsmälleen samasta aineistosta huolimatta. Tämän vuoksi lautakunnan esittelijäkään ei pysty useinkaan tarkasti ennakoimaan jaoston tulevaa ratkaisua.

Siten tiukka tulkinta sovintoehdotuksen ja jaoston ratkaisun välisestä suhteesta merkitsisi lautakunnankin osalta sitä, että varsinainen sovittelu ei olisi mahdollista lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa, vaan olisi käytettävissä pelkästään selvissä tapauksissa. Sinänsä varsinainen sovittelu soveltuu lopputulokseltaan selviin tapauksiin erittäin hyvin kuten tuomioistuinsovittelukin. On kaikkien tahojen etujen mukaista, että tällaiset riidat pyritään ratkaisemaan

[80] Ks. *OLJ 12/1974* s. 322 ja 335.

mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Selvissä tapauksissa esittelijä voi siten mielestäni tehdä myös lautakunnassa vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaisen sovintoehdotuksen ilman asianosaisten sitä edeltävää suostumusta.

Lisäksi on ilmeistä, että tiukempi tulkinta rajoittaisi sovittelun käyttömahdollisuuksia lautakunnassa vähemmän kuin vastaavan tulkinnan omaksuminen tuomioistuinsovittelussa. Tämä johtuu ensinnäkin edellä mainitusta esittelijän käytössä olevasta täydellisemmästä aineistosta, joka mahdollistaa tuomaria useammin jutun lopputuloksen ennakoimisen. Toiseksi lautakuntaan tullee ylipäätään huomattavasti enemmän lopputulokseltaan selviä tapauksia kuin mitä riitaprosessissa etenee valmisteluistuntoon saakka. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että kuluttajat tai elinkeinonharjoittajat eivät useinkaan keskustele lakimiehen kanssa ennen kuin asia tulee vireille lautakunnassa. Tällainen konsultointi oikeudellisen asiantuntijan kanssa karsisi käytännössä lopputulokseltaan selviä tapauksia. Toiseksi silloinkin kun kuluttaja haluaisi oikeudellista kuluttajaneuvontaa asian vireille laittamista harkitessaan, hänen mahdollisuutensa siihen ovat käytännössä edelleen rajalliset. Kuluttajaneuvontajärjestelmän tarjoamat palvelut ovat usein käytännössä riittämättömiä. Lautakuntakin lopetti puhelinneuvonnan kokonaan vuoden 1998 alusta lukien. Tapauksissa, joissa kuluttajalle on ylipäätään epäselvää, miten hänen tapaustaan olisi oikeudellisesti arvioitava, jää siten usein ainoaksi mahdollisuudeksi asian saattaminen kirjallisesti vireille lautakunnassa. Näissä tapauksissa kuluttaja voi olla hyvinkin halukas sovintoon, kunhan saa viimein informaatiota siitä, miten hänen tapaustaan on oikeudellisesti arvioitava. Oikeudellisten kuluttajaneuvontapalveluiden rajallinen saatavuus johtaa siten siihen, että lautakunnalla on käytännössä varsinaisten erimielisyyksien lisäksi myös toinen rooli kirjallista kuluttajaneuvontaa antavana elimenä. Tämä ei ole kovin tehokasta käytettävissä olevien resurssien hyödyntämistä. Suullista kuluttajaneuvontaa tulisi olla tarjolla siinä määrin, että lautakunta voisi kirjallisten asioiden osalta keskittyä nimenomaan todellisten erimielisyyksien ratkaisemiseen.

Siten vaikka tiukemman tulkinnan vaikutukset jäisivätkin lautakunnan osalta tuomioistuinsovitteluun verrattuna vähäisemmiksi, rajoittaisi se kuitenkin lautakunnankin osalta varsin selvästi varsinaisen sovittelun käyttömahdollisuuksia. Joustavampi tulkinta olisi katsoa – samoin kuin tuomioistuinsovittelunkin osalta – sovintoehdotuksen lautakunnan ratkaisukäytännön mukaisuus pikemminkin esittelijän sovittelutoimintaa ohjaavaksi tavoitteeksi kuin häntä ehdottomasti sitovaksi velvoitteeksi. Esittelijän tulisi siten laatia sovintoehdotus niin pitkälle myöhempää lautakunnan ratkaisua vastaavaksi kuin mahdollista. Käytettävissä olevan aineisto ei tältä osin asettaisi rajoituksia. Käytännössä sovintoehdotuksen tulisi sisällöltään vastata esittelijän jaostolle tekemää ratkaisuehdotusta. Vaikka esittelijä ei pystyisikään antamaan takeita siitä, että hänen tekemänsä sovinto- ja siten tavallaan myös ratkaisuehdotus vastaisi myös jaoston jäsenten enemmistön näkemystä, on ratkaisuhaarukka lautakuntasovittelussa

kuitenkin käytännössä selvästi kapeampi kuin tuomioistuinsovittelussa lautakunnan esittelijän sovintoehdotuksen perustuessa samaan aineistoon kuin jaostoratkaisua tehtäessä. Siten erityisesti kokeneen esittelijän laatimien sovintoehdotusten osalta tiukasta tai joustavasta tulkinnan omaksumisesta aiheutuvat erot voivat jäädä käytännössä varsin vähäisiksi. Varmuutta tästä ei kuitenkaan voida etukäteen antaa, minkä vuoksi tiukka tulkinta voisi rajoittaa varsin huomattavasti varsinaisen sovittelun käyttömahdollisuuksia myös lautakunnan osalta.

Mielestäni joustavan tulkinnan omaksumista myös lautakuntasovittelun osalta voidaan perustella samoilla syillä kuin tuomioistuinsovittelunkin kohdalla. Keskeisin argumentti on siten se, että joustava tulkinta on sopusoinnussa oikeussuojan antamisen kanssa, joka ruohonjuuritasolla on lautakunnankin ensisijainen tehtävä. Myös lautakunnankin käsittelemien riitojen osalta on selvää, että asianosaisilla on oikeus päättää, minkälaista oikeussuojaa he haluavat. Mikäli he haluavat esittelijän tekevän omaan käsitykseensä perustuvan sovintoehdotuksen, ei siihen voine olla estettä. Olennaista lautakuntasovittelunkin osalta on edellä mainitun neljän edellytyksen täyttyminen. Niissä on keskeistä asianosaisten riittävä informointi sekä heidän tahtonsa kunnioittaminen.

Siten sovintoehdotuksen tekeminen edellyttää ensinnäkin – selviä tapauksia lukuun ottamatta – aina asianosaisten antamaa suostumusta. Toiseksi esittelijän on informoitava asianosaisia niistä perusteista, joiden nojalla hän on päätynyt tietyn sisältöiseen sovintoehdotukseen: millä perusteilla hän esimerkiksi ylipäätään katsoo elinkeinonharjoittajan syyllistyneen sopimusrikkomukseen ja millä perusteilla hän on päätynyt ehdottamaan juuri tietyn suuruista hinnanalennusta tai vahingonkorvausta. Kuten tuomioistuinsovittelussakin tämä kytkeytyy läheisesti sovittelijan informoivaan rooliin. Kolmanneksi esittelijän on aina tuotava selvästi esille sovintoehdotukseensa liittyvä keskeinen epävarmuustekijä: vaikka ehdotus sisällöltään vastaakin hänen näkemystään siitä, miten lautakunnan tulisi asia ratkaista, ei hän silti pysty antamaan takeita siitä, että se välttämättä vastaisi myöhemmin myös jaoston asiassa myöhemmin antamaa päätöstä. Neljänneksi esittelijän on korostettava asianosaisten oikeutta hylätä ehdotus ja saada asian ratkaistuksi lautakunnan päätöksellä. Tämä viimeinen edellytys koskee myös lopputulokseltaan selviä tapauksia.

Myöskään lautakunnan osalta joustavaa tulkintaa ei voida mielestäni perustella pelkästään lautakunnalle asetetulla sovintojen edistämisvelvoitteella. Sovintojen edistämisvelvoite on lautakunnankin osalta vasta toissijainen oikeussuojatehtävään verrattuna. Totta tosin on, että sovintojen edistäminen ja siihen liittyvä aktiivinen sovittelu ovat sopusoinnussa oikeussuojan antamisen kanssa niin kauan kuin ne toteuttavat samalla myös asianosaisten omia intressejä. Se, että varsinainen sovittelu myös lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa edistää sovintojen edistämisvelvoitteen toteutumista, on mielestäni kuitenkin lähinnä vain oikeussuojan antamiseen liittyvä myönteinen sivuvaikutus. On muistettava, että sovintojen edistäminen tapahtuu mitä suurimmassa määrin

myös julkisen vallan intressissä. Siten joustavan tulkinnan perusteleminen ensisijaisesti sovintojen edistämisvelvoitteen paremmalla toteutumisella voisi johtaa ristiriitaan tämän tavoitteen ja lautakunnan perustehtävien välillä.

Suuremman liikkumavapauden antamista esittelijälle sovintoehdotusta laadittaessa voitaisiin ajatella perusteltavan lautakunnan ratkaisujen suositusluonteella. Koska sen ratkaisut ovat vain suosituksia, voitaisiin ajatella, että kuluttajan ja lautakunnan näkökulmasta olisi järkevämpää pyrkiä edistämään sovintoratkaisujen syntymistä, sillä niiden noudattamisaste lienee selvästi korkeampi kuin lautakunnan hyvityssuositusten. Ideana tällöin olisi se, että kuluttajan olisi mielekkäämpää tyytyä heikompaan, mahdollisesti oikeuksista osittaista luopumista merkitsevään oikaisuun kuin lautakunnan hyvityssuosituksen mukaiseen oikaisuun, jonka saamisen todennäköisyys on käytännössä heikompi. Tällöin siis oikeuden saatavuus asetettaisiin laadun edelle. Mielestäni tämä ajatustapa ei kuitenkaan ole kannatettava. Mikäli suositusten noudattamisaste osoittautuisi todella niin heikoksi, että kuluttajan kannattaa käytännössä tyytyä edes jonkinlaisen oikaisun varmistavaan sovintoon, tulisi huomiota tällöin kiinnittää hyvityssuositusten noudattamisasteeseen ja keinoihin sen parantamiseksi.

Sovittelu vastuuperustetta ja seuraamuksia koskevissa riidoissa. Edellä todettiin tuomioistuinsovittelua tarkasteltaessa, että joustavankin tulkinnan omaksumisesta huolimatta varsinaisen sovittelun käyttömahdollisuudet eroavat sopimusoikeudellisissa riita-asioissa siitä riippuen, onko kyseessä vastuuperusteen olemassaoloa tai pelkästään vastuun seuraamuksia koskeva erimielisyys. Tähän samaan ongelmaan törmätään myös lautakuntasovittelussa. Vastuuperusteen olemassaoloa koskevissa riidoissa, joissa ratkaisuhaarukan ääripäät ulottuvat valmisteluvaiheessa vielä kuluttajan vaatimusten hylkäämisestä niiden hyväksymiseen kokonaisuudessaan, nousee lautakuntasovittelussakin päällimmäiseksi kysymys, minkä varaan aineellisen oikeuden toteutumista edistävään ratkaisuun pyrkivä esittelijä perustaa näissä tapauksissa oman sovintoehdotuksensa, kun hän on itsekin vielä epävarma siitä, onko vaatimusten kohteena oleva elinkeinonharjoittaja ylipäätään lainkaan oikaisuvelvollinen asiassa.

Esittelijä on tosin vastuuperustetta koskevien riitojen osalta varsin saman tyyppisen ongelman edessä laatiessaan ratkaisuehdotustaan jaoston kokousta varten. Käytännössä esittelijä joutuu tekemään ratkaisuehdotuksensa jaostolle myös näissä tapauksissa, vaikka ratkaisu voikin muotoutua niissä täsmälleen samasta aineistosta huolimatta täysin päinvastaiseksi esittelijän näkemykseen verrattuna. Varsinaisesta sovittelusta ratkaisuehdotusten laatiminen eroaa kuitenkin keskeisesti siinä, että asianosaiset saavat aikanaan vain lautakunnan ratkaisusuosituksen. Varsinainen sovittelu vastuuperustetta koskevissa riidoissa voi sen sijaan johtaa tilanteisiin, joissa lautakunta elinkeinonharjoittajan hylättyä esittelijän tekemän, oikaisun suorittamiseen perustuvan sovintoehdotuksen, hylkää myöhemmin kuluttajan vaatimukset kokonaisuudessaan katsoen, ettei vastuuperusteen olemassaoloa ole näytetty. Samoin on mahdollista, että lauta-

kunta suosittaa kuluttajalle hyvitystä sellaisessa tapauksessa, jossa esittelijä on ehdottanut sovintoehdotusta, joka ei sisällä minkäänlaista hyvitystä kuluttajalle. Tällaiset tapaukset eivät antaisi lautakunnan toiminnasta – ainakaan sovittelun kohteena oleville asianosaisille – kovin hyvää kuvaa.

Varsinaisen lautakuntasovittelun näkökulmasta ongelmallisia ovat myös joko tai -riidat, joissa lautakunnan ratkaisu ei siis voi olla kompromissi asianosaisten vaatimusten välillä, vaan merkitsee aina jommankumman asianosaisen selvää voittoa. Näitä ovat esimerkiksi kuluttajariidat, joissa kiistellään siitä, onko elinkeinonharjoittaja toimittanut kuluttajan tilaaman tavaran tai siitä, onko kuluttaja maksanut kulutushyödykkeen hinnan.

Varsinainen sovittelu ei vastuuperustetta koskevissa riidoissa ole myöskään välttämättä kovin tuloksellista. Sovintoehdotuksen tekemistä edeltää nimittäin säännönmukaisesti asianosaisten informointi. Erityisesti lautakuntasovittelussa asianosaiset ovat yleensä halukkaita kuulemaan esittelijän arvion siitä, miten jaosto ilmeisesti ratkaisisi asian. Sovintoehdotuksen hyväksymisen kannalta on yleensä keskeistä, että esittelijä kertoo, minkä seikkojen varaan hän on ehdotuksensa perustanut. Vastuuperustetta koskevissa riidoissa esittelijä joutuu kuitenkin myöntämään, että hän ei pysty esittämään edes karkeata arviota jaoston ratkaisun sisällöstä, vaan että ratkaisuhaarukan leveys ulottuu sovitteluvaiheessa vielä vaatimusten hylkäämisestä niiden hyväksymiseen kokonaisuudessaan. Mikäli esittelijä ei pysty myöskään perustelemaan sitä, minkä oikeudellisten seikkojen varaan hän on sovintoehdotuksensa rakentanut, voivat sovinnon onnistumisen mahdollisuudet jäädä käytännössä vähäisiksi. Näin etenkin sen vuoksi, että taloudelliset syyt eivät yleensä pakota asianosaisia sopimaan lautakunnassa vireillä olevaa asiaa. Siten sovintoehdotuksen laatimiseen liittyvien vaikeuksien lisäksi myös todennäköisyys sille, että molemmat osapuolet sen hyväksyvät, on sovintohaarukan leveyden vuoksi varsin vähäinen.

Siten lautakunnankin osalta katsoisin, että varsinainen sovittelu kannattaa lähtökohtaisesti rajoittaa pelkästään vastuun seuraamuksia koskeviin riitoihin. Vastuuperustetta koskevissa riidoissa esittelijän kannattaa tehdä sovintoehdotus ainoastaan molempien asianosaisten sitä pyytäessä. Asianosaisethan ovat tällöin tietoisia ratkaisuhaarukan leveydestä, mutta he saattavat olla muista syistä johtuen halukkaita sopimaan asian.

Muiden kuin oikeudellisten tekijöiden huomioon ottaminen. Toinen sovintoehdotuksen ja aineellisen oikeuden väliseen suhteeseen liittyvä kysymys on se, voiko esittelijä sovintoehdotusta laatiessaan ottaa huomioon myös ei-oikeudellisia tekijöitä, kuten toisen asianosaisen toista suuremman sovintohalukkuuden? Tämä merkitsisi poikkeamista lautakunnan vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaisesta tai ainakin siihen pyrkivästä sovintoratkaisusta muusta syystä kuin aineiston epätäydellisyyden tai siihen liittyvien tulkinnanvaraisuuksien johdosta. Tuomioistuinten osaltahan tuomarin mahdollisuuteen ottaa huomioon myös ei-oikeudellisia tekijöitä tulee suhtautua tiettyjä poikkeuksia lu-

kuun ottamatta kielteisesti. Tämä siitä riippumatta, omaksutaanko tiukka tai joustava tulkinta tuomarin tekemän sovintoehdotuksen ja asiassa mahdollisesti myöhemmin annettavan tuomion välisestä suhteesta. Riitaprosessin ja lautakuntamenettelyn tehtävien yhteneväisyydestä johtuen myöskin lautakunnan osalta tähän kysymykseen tulee mielestäni vastata pääsääntöisesti kielteisesti. Siten myöskään lautakuntasovittelussa ei esittelijän tulisi tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta ottaa ei-oikeudellisia tekijöitä lainkaan huomioon sovintoehdotusta tehdessään.

Näyttäisi kuitenkin jopa siltä, että mahdollisuudet ei-oikeudellisten tekijöiden huomioon ottamiseen ovat lautakunnassa vieläkin vähäisemmät kuin riitaprosessissa. Tämä johtuu siitä, että lautakunta ei käsittele sellaisia ihmissuhderiitoja, joiden ratkaisemisessa voi olla tärkeätä ottaa myös huomioon riidan osapuolten mahdollisuudet jatkaa keskinäistä kanssakäymistä riidan päättymisen jälkeen. Kuluttajalla on tuskin kiinnostusta – ainakin jos käytännön kilpailuolosuhteet sen mahdollistavat – ryhtyä uudelleen sopimussuhteisiin sellaisen elinkeinonharjoittajan kanssa, jonka toiminnasta aiheutunut riita-asia on täytynyt saattaa lautakunnan ratkaistavaksi.

Ei-oikeudellisille tekijöille ei mielestäni saa antaa merkitystä myöskään intressiltään pienissä kuluttajariidoissa. Lautakunnan käsittelemissä kuluttajariidoissahan intressi voi olla toisinaan vain muutamia satoja markkoja. Näiden osalta on kuitenkin muistettava lautakunnan käyttäytymistä ohjaava tehtävä. Tämän tehtävän toteutumisen kannalta on tärkeätä, että lautakunta pyrkii myös intressiltään vähäisissä riidoissa aineellisen oikeuden mukaiseen lopputulokseen. Poikkeuksen muodostavat mielestäni jälleen varsinaiseen päävaatimukseen nähden marginaaliset sivuvaatimukset. Mikäli asianosaiset ovat pääsemässä kalliin kulutustavaran virhettä koskevassa riidassa sovintoon itse pääasian osalta, ei ole mielekästä kaataa sovintoa pelkästään sillä perusteella, että tavaran vaihtamiseen suostuva elinkeinonharjoittaja kieltäytyy hyväksymästä lisäksi kuluttajan sinänsä lakiin perustuvia, matkakustannusten korvauksia koskevia vaatimuksia.

Myöskään kuluttajan elinkeinonharjoittajaan verrattuna heikompi taloudellinen asema ei ole sellainen seikka, johon esittelijä saisi kiinnittää huomiota sovintoehdotusta tehdessään. Hieman kärjistetysti sanoen lautakunta ei ole sosiaalitoimisto, vaan riidanratkaisuelin. Eri asia on, että sopimusoikeudelliset sovittelusäännökset ja sosiaaliset force majeure -säännökset mahdollistavat toisinaan kuluttajan heikomman aseman huomioon ottamisen. Tällöin on kuitenkin kysymys aineellisoikeudellisen sääntelyn soveltamisesta, ei ei-oikeudellisten seikkojen huomioon ottamisesta.

Välittävä rooli. Jaoteltaessa edellä sovittelijan erilaisia rooleja yleisellä tasolla, todettiin sovittelijan roolin voivan olla myös välittävän. Tällöin sovittelija välittää osapuolten tekemiä sovintoehdotuksia toisilleen. Välittävällä roolilla on sovintoratkaisuja edesauttava merkitys erityisesti silloin kun sovittelu ei tapah-

du suullisessa istunnossa molempien osapuolten läsnäollessa ja kun osapuolten henkilökohtaiset välit ovat kireät. Tällöin sovinto saattaa tosiasiallisen sovintohaarukan kapeudesta huolimatta kariutua yksinomaan siihen, että osapuolet eivät pysty keskinäiseen kommunikointiin.

Tuomioistuinsovittelun tapahtuessa käytännössä pääsääntöisesti suullisen valmistelun istunnossa on välittävän roolin merkitys tuomioistuinsovittelussa käytännössä varsin marginaalinen. Mikäli toinen asianosainen haluaa valmistelun aikana tehdä oman sovintoehdotuksensa, voi hän esittää sen suoraan samassa istunnossa läsnä olevalle vastapuolelle. Tarvittaessa tuomari voi pitää tauon, jonka aikana asianosaiset voivat tehdä toisilleen sovintoehdotuksia. Tästä johtuen välittävää roolia ei käsitelty edellä tuomioistuinsovittelua tarkasteltaessa.

Sen sijaan lautakuntasovittelussa välittävällä roolilla on myös käytännön merkitystä. Välittävä rooli voi aktualisoitua joko ennen varsinaista sovittelua tai sen aikana. Ensinnäkin asianosaiset voivat tehdä oman sovintoehdotuksensa normaalin valmisteluun kuuluvan kirjeenvaihdon aikana. Toiseksi asianosainen voi hylätä esittelijän tekemän sovintoehdotuksen ja tehdä siitä poikkeavan uuden ehdotuksen. Esittelijä voi toimittaa saamansa ehdotuksen toiselle asianosaiselle ja tiedustella tämän halukkuutta sopia asia esitetyillä ehdoilla.

Välittävänkin roolin osalta nousee keskeiseksi kysymys, minkälaisten sovintoratkaisujen syntymistä lautakunnan esittelijä voi olla mukana aktiivisesti edistämässä. Vastausta tulee mielestäni jälleen hakea lautakunnan perustehtävien asettamista vaatimuksista ja rajoituksista. Näin ollen on katsottava, ettei esittelijä saa olla myötävaikuttamassa sellaisen sovintoehdotuksen hyväksymiseen, joka olennaisesti poikkeaisi esittelijän aiemmin itse laatimasta sovintoehdotuksesta tai sovintoehdotuksesta, jonka hän itse asiassa myöhemmin mahdollisesti laatisi.

On tietysti huomattava, että sovintoehdotuksen hyväksymisen aktiivista edistämistä ei ole vielä se, että lautakunta toimittaa normaalin kirjeenvaihdon yhteydessä toisen asianosaisen kommentoivaksi sellaisen toisen asianosaisen laatiman kirjallisen lausunnon, jossa tämä muiden seikkojen ohella esittää asian ratkaisemista sovinnolla tietyin ehdoin. Näihinhän toinen asianosainen ei välttämättä edes ota kantaa omassa vastineessaan. Tällaisia sovintoehdotuksia esiintyy toisinaan erityisesti elinkeinonharjoittajien lautakunnalle toimittamissa vastauksissa. Vaikka esittelijä ei näissä tapauksissa pyrikään aktiivisesti edistämään tehdyn sovintoehdotuksen hyväksymistä, on lautakunnan rooli näissä tapauksissa kuitenkin siitä huolimatta selvästi välittävä ja voi johtaa sovintoon asianosaisten kesken. Sovintoehdotuksen hyväksymisen aktiivinen edistäminen tarkoittaa mielestäni sitä, että esittelijä nimenomaisesti pyytää toista asianosaista ottamaan kantaa toisen osapuolen esittämään sovintoehdotukseen. Tällöin on vaarana, että ehdotuksen vastaanottanut asianosainen kokee kyseessä olevan tavallaan myös lautakunnan tekemän sovintoehdotuksen. Tästä syystä esittelijän tulisi kehottaa asianosaista toimittamaan itse oma so-

vintoehdotuksensa toiselle asianosaiselle, mikäli se olennaisesti poikkeaa esittelijän näkemyksestä siitä, miten asia tulisi aineellisen oikeuden mukaisesti ratkaista.

5.2.6. Yhteenvetoa sovittelun kulusta

Tuomioistuinsovittelu. Tuomioistuinsovittelu on tarkoitettu tapahtuvaksi nimenomaan riita-asian valmistelun aikana. Selvittelevän roolin ollessa myös osa tuomarin normaalia työtä valmistelun aikana, alkaa tosiasia- ja oikeuskysymysten selvittely luonnollisesti heti jo kirjallisen valmistelun alkaessa. Sen sijaan tiedustelevan roolin osalta on esitetty erilaisia mielipiteitä siitä, missä vaiheessa valmistelua asianosaisten sovintohalukkuuden tiedusteleminen olisi järkevintä suorittaa. Yleensä parhaana ajankohtana on pidetty valmistelun loppuvaihetta, tarkoittaen ilmeisesti lähinnä valmisteluistunnon loppupuolta.[81] Toisaalta on kuitenkin katsottu, että sovintohalukkuutta tulisi tiedustella heti valmistelun alussa, tarkoittaen vastaavasti ilmeisesti valmisteluistunnon alkua. Tätä on perusteltu käsityksellä, jonka mukaan asianosaisten asenteilla on taipumusta lukkiutua valmistelun kuluessa, minkä seurauksena sovinnon mahdollisuudet vastaavasti heikkenevät. Samassa yhteydessä on kuitenkin katsottu, että tuomari voisi valmistelun alussa saamastaan kielteisestä vastauksesta huolimatta vielä kerran palata sovintokysymykseen ja toistaa asianosaisten sovintohalukkuutta koskevan tiedustelunsa valmisteluistunnon lopussa.[82]

Sovintohalukkuuden tiedustelemisajankohdan perusteella tuomioistuinsovittelussa voidaan erottaa kaksi toisistaan eroavaa taktiikkaa. Ensinnäkin tuomari voi harjoittaa lähes koko valmisteluistunnon kestävää, vähitellen ja asteittain etenevää sovittelua, jossa sovittelijan erilaiset roolit erottuvat usein selvästi toisistaan. Vähitellen etenevässä sovittelussa tuomari tiedustelee yleensä jo heti valmisteluistunnon alussa asianosaisten sovintohalukkuutta, minkä jälkeen hän saatuaan myöntävän vastauksen jatkaa tapauksen tosiasia- ja oikeuskysymysten selvittelyä.[83] Tämän jälkeen tuomari asianosaisten niin halutessa informoi näitä valmistelun lopussa siitä käsityksestä, mikä hänelle on asiasta syntynyt. Asianosaiset voivat tämän jälkeen neuvotella keskenään. Mikäli tämä ei johda sovin-

---

[81] Ks. esim. *Ekelöf ym. 1998* s. 67, *Laukkanen 1995* s. 296 ja *Liljenfeldt-Liljenfeldt* s. 295.

[82] Ks. *Jokela 2002a* s. 333.

[83] Sinänsä estettä ei ole myöskään sille, että tuomari tiedustelee sovintohalukkuutta jo kirjallisen valmistelun aikana. Tällöin tuomari joutuu kuitenkin ottamaan erikseen yhteyttä kumpaankin asianosaiseen. Käytännössä sovittelu kannattanee aloittanee näin varhaisessa vaiheessa ainoastaan silloin, kun siihen on olemassa erityisen hyviä perusteita, kuten se, että sovinnonmahdollisuudet vaikuttavat asiassa erityisen hyviltä. Ks. *Kiesiläinen* s.150s, joka kertoo kokonaisuudessaan kirjallisen valmistelun aikana tapahtuneesta tuloksellisesta sovittelusta.

toon, tuomari voi tehdä oman sovintoehdotuksensa asiassa. Tällainen vähitellen etenevä tuomioistuinsovittelu on siten usein koko valmisteluistunnon kestävä prosessi.

Valmisteluistunto tarjoaa varsin hyvät mahdollisuudet tällaiselle vähitellen etenevälle sovittelulle, sillä istunnossa molemmat asianosaiset ovat usein henkilökohtaisesti paikalla, jolloin heidän sovintohalukkuutensa selvittäminen samanaikaisesti on varsin helppoa. Tuomarilla on myös mahdollisuus varsin hienovaraisesti muun valmistelun yhteydessä asianosaisten suostumuksella lisätä asteittain oman roolinsa aktiivisuutta ja vastaavasti muuttaa sitä passiivisempaan suuntaan havaitessaan asianosaisissa sovintohaluttomuutta.

Toinen vaihtoehto on suorittaa sovittelu – selvittelyvaihetta tietysti lukuun ottamatta – yhtenäisenä ja varsin tiiviinä, muusta valmistelusta usein mahdollisesti jopa hieman erottuvana prosessina, jossa aktiivisen sovittelun eri vaiheet seuraavat tiiviisti toinen toisiaan. Koska informointi ja sovintoehdotuksen tekeminen on mahdollista yleensä vasta suullisen valmistelun istunnon lopussa, myös sovintohalukkuuden tiedusteleminen tapahtuu tämän taktiikan mukaan ensimmäisen kerran vasta valmistelun loppupuolella, mahdollisesti jopa vasta selvittelevän roolin jo päätyttyä.

Vähitellen etenevän sovittelun, jossa asianosaisten sovintohalukkuutta siis tiedustellaan jo valmisteluistunnon alussa, etuna on se, että asianosaiset ovat tällöin koko istunnon ajan tietoisia sovintoratkaisun mahdollisuudesta ja siitä, että tuomari pyrkii selvittelyn yhteydessä myös sen edistämiseen. Asianosainen ehtii näin valmistelun aikana miettiä sovintoratkaisun etuja oikeudenkäynnin jatkamiseen verrattuna ja vähitellen asennoitua sovintoratkaisun mahdollisuuteen. Sovintohalukkuuden tiedustelu ensimmäisen kerran vasta valmistelun lopussa voi sen sijaan tuntua oudolta asianosaisista, jotka henkisesti ovat jo asennoituneet asian ratkaisemiseen tuomiolla pääkäsittelyssä. Kysymys olisi siten juuri edellä mainitusta asenteiden lukkiutumisesta.

Toisaalta asianosaisten mahdollisuudet arvioida tuomion sisältöä paranevat yleensä tuomarin selvittelevän roolin seurauksena. Valmistelun edetessä voi paljastua, että varsin monet ratkaisun kannalta keskeiset tosiseikat ovat vielä toteen näyttämättä ja että ratkaisu riippuu pitkälti pääkäsittelyssä vastaanotettavan henkilötodistelun tuloksista. Tämän seurauksena asianosaiset voivat olla valmisteluistunnon lopussa huomattavasti kiinnostuneempia sovintoratkaisusta kuin vielä sen alussa. Tämä puolestaan puoltaisi näkemystä, jonka mukaan nimenomaan valmisteluistunnon loppupuoli olisi kaikkein otollisinta aikaa sovintohalukkuuden tiedustelemiselle.

Parhaimmalta vaihtoehdolta vaikuttaisi kuitenkin sovintohalukkuuden tiedusteleminen sekä aivan valmisteluistunnon alussa että toisen kerran sen loppupuolella, selvittelyvaiheen päättyessä. Tätä näkemystä voidaan tietysti kritisoida sillä, että asianosaiset voivat kokea sovintohalukkuuden toistuvan tiedustelemisen tuomarin taholta tulevaksi painostukseksi ja että tuomarin tulisi tämän

vuoksi kunnioittaa asianosaisten valmisteluistunnon alussa selvästi ilmaisemaa halua ratkaista asia tuomiolla. Sovintohalukkuuden tiedustelemista kuitenkin toistamiseen voidaan perustella juuri sillä, että asianosaisten käsitykset omista voiton mahdollisuuksistaan ovat voineet ratkaisevastikin horjua valmisteluistunnon edetessä. Tämän vuoksi ne lähtökohtaoletukset, joiden perusteella asianosaiset ovat istunnon alussa ilmaisseet sovintohaluttomuutensa, eivät enää välttämättä pidä paikkaansa. Lisäksi sovintohalukkuutta voidaan tiedustella uudelleen myös niiltä asianosaisilta, jotka istunnon alussa ilmaisivat olevansa siitä edelleen kiinnostuneita. Myös heidän kohdallaan valmisteluistunnon aikana tapahtunut asian selkeytyminen on voinut muuttaa niitä käsityksiä, joiden perusteella he ovat ilmaisseet kiinnostuksensa sovintoratkaisuun. Valmistelun aikana asianosainen on voinut esimerkiksi havaita, että hänen voiton mahdollisuutensa ovatkin selvästi oletettua paremmat, minkä seurauksena hänen kiinnostuksensa ainakin kompromissiin perustuvaa sovintoratkaisua kohtaan ovat voineet selvästi heikentyä.

Lautakuntasovittelu. Tuomioistuinsovittelu tapahtuu siis lähes poikkeuksetta valmisteluistunnossa, jossa molemmat asianosaiset ovat myös henkilökohtaisesti ja samanaikaisesti läsnä. Koska lautakuntamenettely on kirjallista, joutuu esittelijä käytännössä sovittelua harjoittaessaan olemaan aina yhteydessä kumpaankin asianosaiseen erikseen. Periaatteessa olisi tietysti täysin mahdollista, että lautakuntasovittelu järjestettäisiin myös siten, että molemmat asianosaiset kutsuttaisiin samanaikaisesti paikalle lautakunnassa pidettävään sovittelukokoukseen. Tällöin herää kuitenkin kysymys siitä, onko suullisen käsittelyn järjestäminen pelkästään sovittelutarkoituksessa järkevää resurssien käyttöä. Mikäli asianosaiset todella haluttaisiin kutsua henkilökohtaisesti ja samanaikaisesti lautakuntaan, kannattaisi samassa yhteydessä järjestää yleensä myös asianosaisten suullinen kuuleminen itse jaostoratkaisua ajatellen. Sovittelukokoukset liittyvät siten laajempaan kysymykseen lautakuntamenettelyn järjestämistavasta: tuleeko menettelyn olla aina pelkästään kirjallista, vai tulisiko myös suullinen käsittely mahdollistaa tietyissä tapauksissa?

Lautakuntasovittelu on yleensä järkevintä aloittaa siinä vaiheessa kun riita-asia on aineistonsa puolesta valmis jaostoon vietäväksi, toisin sanoen kun molempia asianosaisia on kuultu vähintään kerran ja mahdolliset lisäselvitykset on hankittu. Käytännössä aineisto on koossa 1–4 kuukauden kuluttua asian vireille tulosta. Tällöin asianosaisten asenteet eivät ole vielä välttämättä lukkiutuneet varsinkin kun kirjeenvaihdon päättymisestä ei ole kulunut kovinkaan paljon aikaa. Sovitteluun ryhtyminen vasta siinä vaiheessa kun esittelijä ryhtyy laatimaan tapausta koskevaa ratkaisuehdotusta, on sen sijaan useimmiten aivan liian myöhäistä. Tällöin on yleensä kulunut jo lähes vuosi asian vireilletulosta. Asianosaisten sovintohalukkuus lienee tällöin enää varsin vähäistä varsinkin kun sovinto nopeuttaisi asian käsittelyn päättymistä enää korkeintaan muutamalla kuukaudella.

Lautakuntasovittelussa voidaan mielestäni erotella kaksi erilaista sovittelutapaa. Keskeisenä kriteerinä sovittelutaktiikan valinnassa on se, onko asia lopputuloksensa perusteella valmisteluvaiheessa epäselvä tai selvä. *Lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa* esittelijän tulee tuomarin tavoin aina ennen aktiivisemman roolin omaksumista saada tähän asianosaisen suostumus: hänen tulee siten tiedustella asianosaisen sovintohalukkuutta, tämän kiinnostusta tapauksen oikeudellista arviointia koskevaan informaatioon sekä lopulta kiinnostusta myös esittelijän tekemän sovintoehdotuksen vastaanottamiseen. Jo pelkästään tästä syystä on siten ensinnäkin selvää, että esittelijän kannattaa harjoittaa sovittelua pääsääntöisesti puhelimitse, vaikka menettely muutoin onkin lautakunnassa kirjallista. Sovintohalukkuutta voidaan tosin – kuten edellä todettiin – tiedustella asianosaisilta alustavasti myös normaalin kirjeenvaihdon yhteydessä lähetettävässä vakiokirjeessä, mutta se tuskin johtaa käytännössä muuhun kuin siihen, että asianosaiset osaavat paremmin varautua esittelijän mahdollisesti myöhemmin tapahtuvaan varsinaiseen sovintohalukkuuden tiedusteluun sekä siihen, että lautakunnalla voi ylipäätään olla aktiivinen rooli sovittelussa.

Tuomioistuinsovittelulle valmisteluistunnossa on tyypillistä se, että tuomari etenee sovittelussa samaan tahtiin molempien asianosaisten kanssa. Vaikka sovittelu lautakunnassa onkin mielekkäintä suorittaa myös suullisesti, olisi työekonomisista syistä kohtuutonta edellyttää, että esittelijä varmistuisi aina siitä, että molempien asianosaisten sovintohalukkuus on samanasteista ennen siirtymistään aiempaa aktiivisempaan sovittelijan rooliin. Tämähän edellyttäisi sitä, että esittelijän tulisi ensin tiedustella molemmilta asianosaisilta erikseen näiden sovintohalukkuutta ja myönteisen vastauksen saatuaan ottaa jälleen yhteyttä molempiin asianosaisiin, tällä kertaa informoivassa roolissa. Tämän jälkeen hänen tulisi ottaa jälleen molempiin asianosaisiin yhteyttä tiedustellakseen näiden halukkuutta sovintoehdotuksen vastaanottamiseen sekä myönteisen vastauksen saatuaan, vielä kerran sovintoehdotuksen esittämiseksi.

Käytännön syistä on siten selvästi mielekkäämpää, että esittelijä etenee yhden asianosaisen kanssa kerrallaan käytävässä sovittelussa niin pitkälle kuin asianosaisen sovintohalukkuus sen mahdollistaa. Siten esittelijän tulee voida tiedustella asianosaiselta yhden ja saman yhteydenoton aikana tämän sovintohalukkuutta sekä asianosaisen niin halutessa siirtyä heti tämän jälkeen informoivaan rooliin ja sen jälkeen varsinaiseen sovitteluun eli sovintoehdotuksen tekoon. Varsinaisen sovittelun kolme viimeisintä vaihetta voivat siten tapahtua yhden ainoan puhelinkeskustelun aikana.

Mikäli ensin yhteydenoton kohteena ollut asianosainen ei ole kiinnostunut sovintoratkaisusta, ei esittelijän tietystikään kannata ottaa lainkaan yhteyttä toiseen asianosaiseen, joka voi siten jäädä täysin tietämättömäksi asiassa suoritetusta sovitteluyrityksestä. Mikäli asianosainen sen sijaan hyväksyy esittelijän ehdotuksen, esittelijä ottaa tämän jälkeen yhteyttä puolestaan toiseen asianosai-

seen aloittaen taas sovintohalukkuuden selvittämisellä. Tällainen sovittelu yhden asianosaisen kanssa kerrallaan voi siten johtaa myös tilanteisiin, joissa toinen asianosaisista on jo hyväksynyt esittelijän tekemän sovintoehdotuksen samaan aikaan kun toinen asianosainen on vielä täysin tietämätön asiassa käynnissä olevasta sovitteluyrityksestä. Sovinto voi kuitenkin jäädä syntymättä näissä tapauksissa – toisen osapuolen jo hyväksymästä sovintoehdotuksesta huolimatta – yksinkertaisesti sen vuoksi, että toinen osapuoli ei ole halukas sopimaan asiaa, vaan haluaa lautakunnan ratkaisun asiassa. Tällöin esittelijä joutuu ilmoittamaan sovintoehdotuksen jo hyväksyneelle asianosaiselle sovintoratkaisun kariutumisesta.

Kummankin asianosaisen kanssa erikseen käytäviin sovintoneuvotteluihin liittyy kuitenkin oikeusturvan näkökulmasta tiettyjä riskitekijöitä. Ensinnäkin asianosaisten kanssa käytävissä keskusteluissa voi tulla esille uusia tosiseikkoja tai niitä tukevia todisteita, joilla on merkitystä tapauksen oikeudellisen ratkaisun kannalta. Tämä merkitsee kuitenkin itse asiassa sitä, että aineisto on ollut sovitteluun ryhdyttäessä puutteellinen. Vaarana on tällöin, että esittelijä tekee saamansa lisäaineiston perusteella uuden oikeudellisen analyysin tapauksesta ja siihen perustuen myös uuden sovintoehdotuksen, vaikka hänen tulisi tässä vaiheessa keskeyttää sovittelu ja antaa toiselle asianosaiselle mahdollisuus esittää oma näkemyksensä esille tulleista uusista tosiseikoista tai todisteista. Tämä edellyttäisi siten paluuta selvittelevään rooliin.

Toiseksi esittelijän on oltava informoivan roolin aikana tarkkana, että hän antaa molemmille asianosaisille samansisältöisen kuvan siitä, miten tapausta on oikeudellisesti arvioitava. Tämä voi olla käytännössä vaikeata sen vuoksi, että asianosaiset esittävät informaation antamisen yhteydessä usein erilaisia lisäkysymyksiä, joiden avulla he pyrkivät kartoittamaan omia voiton mahdollisuuksiaan. Samantyyppinen riski on tosin olemassa myös tuomioistuinsovittelussa, mikäli tuomari käy sovintokeskusteluja kummankin asianosaisen kanssa erikseen. Niiden osalta on sen vuoksi korostettu, että tuomarin roolin tulee olla näiden keskustelujen aikana kuunteleva. Asianosaisten informoinnin tulee siten tuomioistuinsovittelussa tapahtua aina molempien asianosaisten ollessa samanaikaisesti läsnä.[84] Lautakuntasovittelussa tämä ei ole käytännössä mahdollista, mutta on tärkeätä, että sovittelija tiedostaa informoinnin jakamiseen liittyvät riskit.

Koska lautakuntasovittelu edellyttää nimenomaista yhteydenottoa kumpaankin asianosaiseen erikseen, on se lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa tästä syystä käytännössä jonkin verran työläämpää kuin valmisteluistunnossa tapahtuva tuomioistuinsovittelu. Koska lautakuntasovittelua voidaan – ja käytännössä nimenomaan kannattaakin – harjoittaa näissä tapauksissa puhelimitse,

---

[84] Ks. esim. *Aaltonen 2001* s. 367 ja *Arponen* s. 293.

ei se mielestäni ole kuitenkaan riittävä peruste katsoa, että sovittelu lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa soveltuisi jotenkin huonommin lautakuntamenettelyyn kuin tuomioistuinmenettelyyn. Käytännössähän sovitteluyritys vaatii usein vain muutaman puhelinsoiton. Siten sovittelun vaatimalla hieman suuremmalla työmäärällä ei mielestäni myöskään voida perustella näkemystä, jonka mukaan lautakunnan rooli voisi lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa olla tuomioistuimia passiivisempi.

Lautakuntasovittelusta aiheutuvaa lisätyötä tuomioistuinsovitteluun verrattuna vähentää käytännössä se, että asianosaiset ottavat usein itse yhteyttä esittelijään käsittelyn jossain vaiheessa joko saamansa lisäselvityspyynnön johdosta tai yksinkertaisesti vain tiedustellakseen asian etenemistä. Mikään ei estä esittelijää tiedustelemasta tässä yhteydessä asianosaisen sovintohalukkuutta sekä myönteisen vastauksen saatuaan ryhtymään asiassa saman tien aktiiviseen sovitteluun. Sovittelun aloittaminen ei siten edellytä nimenomaan esittelijän yhteydenottoa asianosaisiin, vaan se voi myös alkaa asianosaisen muusta syystä aiheutuneen yhteydenoton johdosta. Tällöin esittelijän ei tarvitse enää ottaa yhteyttä ainakaan tähän asianosaiseen pelkästään sovittelutarkoituksessa.

Asianosaisten yhteydenotoille on oman kokemukseni perusteella käytännössä tyypillistä se, että asianosaiset tiedustelevat usein jopa täysin oma-aloitteisesti esittelijän käsityksiä tapauksen oikeudellisesta arvioinnista niissäkin tapauksissa, joissa heidän sovintohalukkuuttaan ei ole edes tiedusteltu. Lisäksi on yleistä, että asianosaiset ovat kiinnostuneita kuulemaan esittelijän käsityksen tapaukseen liittyvistä tosiasia- ja oikeuskysymyksistä omien voiton mahdollisuuksiensa arvioimiseksi ennen kuin tekevät päätöksen siitä, miten he ylipäätään suhtautuvat sovintoratkaisun mahdollisuuteen. Näissä tapauksissa asianosaisen tiedustelu oikeuttaa esittelijän omaksumaan informoivan roolin tarvitsematta siihen enää asianosaisen antamaa erillistä suostumusta. Käytännössä sovittelijan tiedusteleva ja informoiva rooli kietoutuvat siten hyvinkin läheisesti toisiinsa ja toisinaan informoiva rooli voi jopa edeltää tiedustelevaa roolia.

Toisinaan esittelijä voi tietysti joutua ottamaan yhteyttä molempiin osapuoliin useampia kertoja sovittelun aikana. Tämä on tyypillistä tilanteissa, joissa jompikumpi tai molemmat asianosaiset eivät hyväksy esittelijän tekemää sovintoehdotusta sellaisenaan, vaan haluavat siihen joitain muutoksia. Sovittelija voi joutua tällöin toimimaan välittäjänä osapuolten välillä. Edellä välittävän roolin rajoja tarkasteltaessa katsottiin kuitenkin, että esittelijän ei tulisi olla mukana myötävaikuttamassa sellaisen sovinnon syntymiseen, joka olennaisesti eroaa pelkästään oikeudellisten tekijöiden varaan rakentuvasta ratkaisusta. Siten kysymys voi esittelijän välittävässä roolissa olla lähinnä vain hänen tekemäänsä sovintoehdotukseen liittyvistä pienistä muutoksista, kuten esimerkiksi oikaisun suorittamisen ajankohdasta.

Lopputulokseltaan selvissä tapauksissa sovittelijan roolin aktivoituminen ei vaadi asianosaisten suostumusta. Lautakunnan tulee voida informoida asianosaisia, mikäli jo valmistelun aikana on selvää, miten asia tultaisiin lautakunnan vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan ratkaisemaan. Koska sovintoehdotus voidaan aina laatia vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaiseksi, ei sen tekeminen ilman asianosaisilta saatavaa suostumusta ole vastoin oikeussuojatehtävää. Mahdollisuus harjoittaa aktiivista sovittelua ilman asianosaisilta saatavaa suostumusta merkitsee sovittelun käytännön järjestämisen kannalta sitä, että esittelijä voi lähettää kirjallisen sovintoehdotuksen molemmille asianosaisille samanaikaisesti sen sijaan, että hän joutuisi ottamaan näihin vuoron perään puhelimitse yhteyttä.

Kirjallisessa sovintoehdotuksessa esittelijä aluksi informoi asianosaisia siitä, miten asia tultaisiin myöhemmin ratkaisemaan lautakunnan vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaisesti sekä tekee samansisältöisen sovintoehdotuksen. Kirjallinen sovintoehdotus on yleensä tuloksellisempi kuin suullisesti tehty ehdotus erityisesti niissä tapauksissa, joissa ehdotus poikkeaa selvästi ainakin toisen asianosaisen omia voiton mahdollisuuksia koskevista käsityksistä. Tällaisissa tapauksissa asianosaisen ensireaktio suullisesti tehtyyn sovintoehdotukseen on helposti kielteinen. Kirjallinen sovintoehdotus antaa paremmat mahdollisuudet harkita asiaa rauhassa sekä muuttaa asennoitumista asiaan ennen vastauksen antamista.

Kuten edellä todettiin, lautakuntaan tulee oikeudellisten kuluttajaneuvontapalveluiden ja oikeudellisten avustajien käytön vähäisyyden johdosta melko paljon lopputulokseltaan selviä tapauksia. Niissä riidan perimmäisenä syynä on ainakin toisen asianosaisen puutteellinen tietämys omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tuomioistuimissa tällaisia riitoja etenee suulliseen valmisteluun saakka verraten vähän. Tämä johtuu lakimieskoulutuksen saaneiden oikeudenkäyntiavustajien runsaasta käytöstä.[85] Näidenkään intressissä ei ole päästää sellaista riitaa tuomioistuimeen, josta tuomari pystyy heti näkemään, miten se tulee ratkaista. Siten mahdollisuus harjoittaa aktiivista sovittelua lopputulokseltaan selvissä tapauksissa on käytännössä nimenomaan lautakuntaan, ei niinkään riitaprosessiin liittyvä piirre.

Lopputulokseltaan selvissä tapauksissa esittelijä laatii siten sovintoehdotuksensa, joka sisällöltään vastaa lautakunnan vakiintunutta ratkaisukäytäntöä. Mikäli jompikumpi asianosaisista hylkää sovintoehdotuksen, tekee esittelijä asiassa täysin saman sisältöisen ratkaisuehdotuksen, jonka hän vie jaostossa tai yksinkertaisessa käsittelyssä ratkaistavaksi. Sovittelussa lopputulokseltaan selvissä tapauksissa on siten nimenomaan kysymys asianosaisille tarjotusta mah-

[85] Alioikeusuudistuksen seurantatutkimuksen mukaan kantajat käyttivät pääkäsittelyyn edenneissä riita-asioissa lakimieskoulutuksen saanutta asiamiestä tai avustajaa 96 prosentissa tapauksista. Ks. *Ervasti 1997* s. 97–99.

dollisuudesta pukea lautakunnan ratkaisu sovinnon muotoon. Itse lopputuloksen sisältöön ei tällöin ole vaikutusta sillä, ratkeaako asia sovinnolla vai päätöksellä. Sovintoehdotuksen saatuaan osapuolet voivat halutessaan hylätä sen ja jäädä odottamaan lautakunnan täsmälleen saman sisältöistä päätöstä asiassa.

Selvissä tapauksissa voi ensinnäkin olla kysymys siitä, että elinkeinonharjoittajan velvollisuus oikaisun suorittamiseen samoin kuin sen suuruus on ilmeinen. Esimerkkinä voidaan mainita koti- tai postimyyntiä koskeva riita-asia, jossa kuluttajan oikeus peruutusoikeuden käyttämiseen ja maksetun kauppahinnan palautukseen on täysin selvä. Toiseksi kuluttajan vaatimukset voivat olla ilmeisen perusteettomia. Näissä jälkimmäisissä tapauksissa, joissa kuluttajalla ei siten ole oikeutta minkäänlaiseen hyvitykseen, sovittelussa on kysymys siitä, että esittelijä yrittää saada kuluttajan luopumaan vaatimuksistaan. Kyseessä on siten sovintoehdotus, joka pitää sisällään kuluttajalle suunnatun *luopumisesityksen.* Luopumisesityskin on yhdenlainen sovintoehdotus, vaikka sitä ei sellaiseksi aina välttämättä mielletäkään kompromissiluonteen puuttumisen vuoksi. Se eroaa muista sovintoehdotuksista myös siinä, että riittää kun esittelijä lähettää ehdotuksen ainoastaan kuluttajalle. Siinä esittelijä ehdottaa, että kuluttaja luopuu vaatimuksistaan ja hyväksyy elinkeinonharjoittajan mahdollisesti tarjoaman oikaisun. Sovintoehdotuksen lähettäminen vain toiselle asianosaiselle voi tosin tulla kyseeseen myös sellaisissa tapauksissa, joissa elinkeinonharjoittajan velvollisuus oikaisun suorittamiseen on täysin selvä, eivätkä kuluttajan vaatimukset ylitä lautakunnan ratkaisukäytännön mukaista korvauslinjaa.

Vaikka aktiivinen sovittelu onkin mahdollista lopputulokseltaan selvissä tapauksissa ilman kuluttajalta saatavaa suostumusta, niin asian ratkaiseminen sovittelun avulla ei ole. KVLL 6 §:n mukaan kuluttajan tekemään kirjalliseen valitukseen on annettava kirjallinen päätös. Kuluttajalla on siten niin halutessaan aina oikeus saada lautakunnan päätös myös niissä tapauksissa, joissa hänen vaatimuksensa ovat ilmeisen perusteettomia. Mikäli kuluttaja ei siten hyväksy esittelijän tekemää luopumisesitystä, asian käsittelyä on jatkettava normaalisti ja se ratkaistaan myöhemmin joko yksinkertaisessa käsittelyssä tai jaostossa.

Mielestäni KVLL 6 §:n vastaisena ei kuitenkaan voida pitää menettelyä, jossa kuluttajalle asetetaan luopumisesityksen yhteydessä kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa hänen tulee ottaa yhteyttä lautakuntaan uhalla, että asian käsittely muutoin lopetetaan. Kun kuluttajaa informoidaan siitä, että hänen vaatimuksensa perustuvat virheellisiin lähtökohtaoletuksiin, ei ole kohtuutonta asettaa hänelle vaatimusta reagoida, mikäli hän tästä huolimatta haluaa asiansa käsittelyä jatkettavan. Määräajan tulee kuitenkin olla riittävän pitkä. Lautakunnan ainakin aikaisemmin käyttämä 8 päivän määräaika on mielestäni tässä suhteessa riittämätön.

5.3. SOVITTELUKÄYTÄNTÖ

5.3.1. Yleistä

Tuomioistuin- ja lautakuntasovinto voi syntyä usealla eri tavalla. Ensinnäkin se voi syntyä pelkästään asianosaisten omasta aloitteesta ja toimesta. Tällöin syynä voi olla yksinkertaisesti se, että jo pelkästään riita-asian vireilletulo lisää vastaajan, kuluttajariidoissa vaatimusten kohteena olevan elinkeinonharjoittajan sovintohalukkuutta. Tästä ilmiöstä käytettiin edellä nimitystä vireilläolon sovintoratkaisuja edistävä vaikutus. Näille tapauksille on tyypillistä vastaajan suoritus- tai oikaisuvelvollisuuden riidattomuus. Tämä on vain pitkittänyt velvollisuutensa täyttämistä toivoen vastapuolen luopuvan vaatimuksistaan, esimerkiksi jutun vähäisen intressin vuoksi. Vastapuolen vietyä asian kuitenkin riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi, vastaaja katsoo viisaammaksi myöntyä vaatimuksiin ennen kuin riidanratkaisuelin tekee asiassa hänelle vastaisen ratkaisun. Toinen näille tapauksille tyypillinen piirre on sovinnon syntyminen hyvin varhaisessa vaiheessa asian käsittelyä. Tosiasia- ja oikeuskysymysten riidattomuuden takia vastapuolen vastineen sisällöllä ei ole niissä yleensä merkitystä. Vaikka nämä sovinnot eivät olekaan seurausta tuomioistuimen tai lautakunnan harjoittamasta sovittelusta, voidaan kuitenkin katsoa, että tuomioistuin tai lautakunta on jo pelkällä olemassaolollaan edesauttanut myös näiden sovintoratkaisujen syntymistä.

Toiseksi sovintoratkaisut voivat olla seurausta tuomioistuimen tai lautakunnan harjoittamasta selvittelevästä roolista. Valmisteluvaiheessa asianosaisten käsitykset tapaukseen liittyvistä tosiasia- ja oikeuskysymyksistä usein selkiytyvät, mikä voi lisätä heidän sovintohalukkuuttaan ja johtaa toisen asianosaisen tekemän sovintoehdotuksen kautta sovintoratkaisuun. Vaikka sovinto näissä tapauksissa syntyykin asianosaisten aloitteesta, voidaan sen katsoa syntyneen tuomioistuimen tai lautakunnan harjoittaman sovittelun – tosin vielä melko passiivisen – tuloksena. Näin siitäkin huolimatta, että asianosaiset voivat päätyä keskenään sovintoon ennen kuin edes heidän sovintohalukkuuttaan on tiedusteltu.

Kolmanneksi sovinnot voivat syntyä tuomioistuimen tai lautakunnan harjoittaman aktiivisen sovittelun tuloksena. Tuomioistuimen tai lautakunnan rooli on tällöin joko pelkästään informoiva tai myös varsinaisesti sovitteleva. Lautakunnan osalta voi käytännössä tulla kyseeseen myös välittävä rooli. Varsinainen sovittelu edellyttää tuomarin tai esittelijän tekemää sovintoehdotusta. Lautakunnan osalta siihen kuuluvat myös esittelijän kuluttajalle tekemät luopumisesitykset ilmeisen aiheettomissa tapauksissa. Kuten edellä todettiin, luopumisesitysten tekemistä voidaan siis pitää yhtenä aktiivisen sovittelun muotona, joka sitä paitsi soveltuu varsin hyvin käytettäväksi kirjallisessa lautakuntamenettelyssä.

Tuomioistuin- ja lautakuntasovinnot voivat siten syntyä ainakin kolmella eri tavalla. Vaikka ne eroavatkin toisistaan siinä millainen rooli tuomioistuimella tai lautakunnalla on ollut sovinnon syntymisessä, on niille kaikille kuitenkin yhteistä se, että tuomioistuin tai lautakunta on ainakin jollain tavalla edesauttanut sovintoratkaisun syntymistä. Siten arvioitaessa näiden molempien riidanratkaisuelinten toimintaa sovintoratkaisujen edistäjänä, voidaan huomioon ottaa kaikki käsittelyn aikana syntyneet sovinnot. Lautakunnan osalta tämä merkitsee sitä, että sovintojen kokonaismäärä voidaan huomioida myös yhtenä lautakunnan toiminnan tuloksellisuuden arviointikriteerinä.

Laajassa mielessä mukaan tulisi laskea myös ne sovinnot, jotka ovat syntyneet siinä vaiheessa, kun riidan toinen osapuoli on saattanut todennäköiseksi sen, että hän vie asian tuomioistuimen tai lautakunnan käsiteltäväksi, mikäli asia ei muutoin ratkea. Tuomioistuinten osalta näistä sovinnoista käytetään nimitystä esiprosessuaaliset sovinnot. Ongelmana on kuitenkin se, että näiden sovintojen lukumäärän mittaaminen on käytännössä mahdotonta. Käytännön syistä on siten tyydyttävä tarkastelemaan pelkästään asioiden vireilletulon jälkeen syntyneitä sovintoja. Ainakin tuomioistuinmenettelyn osalta on kuitenkin ilmeistä, että valtaosa sovinnoista syntyy käytännössä ennen asioiden tuloa vireille. Nämä sovinnot liittyvätkin riitaprosessin käyttäytymistä ohjaavan tehtävän toteutumiseen.

Vaikka tuomioistuinten ja lautakunnan voidaan katsoa edesauttaneen kaikkien vireilläolon aikana syntyneiden sovintoratkaisujen aikaansaamista, on molemmille riidanratkaisuelimille asetetun aktiivisen sovitteluvelvoitteen vuoksi erityisen mielenkiintoista pyrkiä selvittämään niiden sovittelukäytäntöä ja siinä mahdollisesti vuosien mittaan havaittavia muutoksia. Sovittelukäytännöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, kuinka aktiivisesti tuomioistuimet tai lautakunta pyrkivät käytännössä sovittelemaan niissä vireilläolevia riita-asioita. Tämän vuoksi seuraavissa kahdessa jaksossa pyritäänkin sovintoratkaisujen osuuksissa ja niissä tapahtuneen kehityksen tarkastelemisen lisäksi selvittämään erityisesti tuomioistuinten ja lautakunnan sovittelukäytäntöjä.

5.3.2. Tuomioistuimet

Tilanne ennen menettelyuudistusta. Vuonna 1985 yleisissä alioikeuksissa loppuun käsitellyissä 18688 muussa kuin perheoikeudellisessa riita-asiassa asia sovittiin tai jäi sillensä 5016 tapauksessa eli 27 prosentissa. Vuonna 1990 sovittujen ja sillensä jätettyjen juttujen osuus oli 29 prosenttia ja vuonna 1992 puolestaan 26 prosenttia.[86] Sillensä jätettyjen osalta ei tosin ole varmuutta siitä,

[86] Ks. *Tuomioistuinten toiminta 1985* s. 16s, *Tuomioistuinten toiminta 1990* s. 18s ja *Oikeustilastollinen vuosikirja 1993* s. 170s. Prosenttiosuudet on itse laskettu taulukoissa ilmenevistä tiedoista.

että asianosaiset ovat päätyneet sovintoon. Käytännössä valtaosassa näitä tapauksia on mitä ilmeisimmin päädytty sovintoratkaisuun. Tämä johtuu siitä, että sovinnoiksi voidaan katsoa myös kaikki ne tapaukset, joissa vastaaja – usein kanteen pelästyttämänä – vapaaehtoisesti täyttää kantajan vaatimukset täysimääräisinä.[87]

Siten ennen vuoden 1993 alioikeuksien menettelyuudistusta noin neljäsosa kaikista riita-asioista päättyi vuosittain yleisissä alioikeuksissa sovintoon. Tuolloin laki ei vielä asettanut tuomioistuimille aktiivista sovitteluvelvoitetta. Se ainoastaan tarjosi asianosaisille mahdollisuuden ratkaista riitansa tuomion sijasta sovintoteitse vielä käsittelyn aikana, muttei mitenkään erityisesti pyrkinyt edesauttamaan sen syntymistä. Siksi onkin ilmeistä, että aktiivista sovittelua ei käytännössä mainittavasti harjoitettu. Käytännössä tuomareiden rooli ei ollut useinkaan edes tiedusteleva, minkä johdosta myös sovintoon kehottamista koskevan säännöksen merkitys jäi vähäiseksi.[88] Sovintoratkaisujen onkin katsottu tuolloin syntyneen lähes poikkeuksetta pelkästään asianosaisten toimesta ilman, että tuomari olisi pyrkinyt aktiivisesti niitä edistämään.[89]

Tilanne menettelyuudistuksen jälkeen. Vuonna 1996 vähintään suulliseen valmisteluun edenneistä 8453 riita-asiasta sovinto vahvistettiin tuomioistuimen toimesta 1380 tapauksessa ja juttu jäi sillensä yhteensä 836 tapauksessa. Näiden riita-asioiden osuus oli siten 26 prosenttia kaikista vähintään suulliseen valmisteluun edenneistä jutuista. Vuosina 1997 ja 1998 sovittujen tai sillensä jätettyjen juttujen osuus oli puolestaan 29 prosenttia ja vuonna 1999 yhteensä 32 prosenttia kunakin vuonna vähintään suulliseen valmisteluun edenneistä jutuista.[90]

Tuomioistuintilastojen perusteella sovittujen ja sillensä jääneiden juttujen osuudessa ei siten näyttäisi tapahtuneen mainittavaa muutosta alioikeusuudistusta edeltäneeseen tilanteeseen verrattuna. On kuitenkin todettava, että alioikeusuudistusta edeltävät ja sen jälkeiset tilastot eivät ole keskenään suoraan vertailukelpoisia. Tämä johtuu alioikeusmenettelyn uudistamisesta, jonka seurauksena riidattomat jutut eivät etene samalla tavoin suulliseen käsittelyyn kuin ennen uudistusta. Ennen uudistusta oli sen sijaan yleistä, että suulliseen käsittelyyn eteni myös riidattomia juttuja, jotka usein ratkaistiin vastaajan poissa ollessa yksipuolisella tuomiolla . Esimerkiksi vuonna 1990 loppuun käsitellyistä yhteensä hieman alle 28 000 muusta kuin perheoikeudellisesta riita-asiasta

---

[87] Ks. myös *Virolainen 1988* s. 81.

[88] Ks. *Tirkkonen 1977* s. 60, *Virolainen 1988* s. 82s. ja *HE 15/90* s. 29.

[89] Ks. *Virolainen 1988* s. 82.

[90] Ks. *Oikeustilastollinen vuosikirja 1997* s. 311, *Oikeustilastollinen vuosikirja 1998* s. 274, *Oikeustilastollinen vuosikirja 1999* s. 279 ja *Oikeustilastollinen vuosikirja 2000* s. 329. Prosenttiosuudet on itse laskettu tilastoista ilmenevistä tiedoista. Vuosina 1997 ja 1999 asunto-oikeuksissa käsitellyt tapaukset on laskettu tilastoissa mukaan, joten ne on jouduttu vähentämään, jotta eri vuosia koskevat prosenttiosuudet olisivat keskenään vertailukelpoisia.

ratkaistiin yli 10 500 yksipuolisella tuomiolla. Mikäli näitä tapauksia ei oteta huomioon sovintojen osuutta laskettaessa, nousee sovintojen ja sillensä jätettyjen juttujen osuus peräti 46 prosenttiin kaikista loppuun käsitellyistä, muista kuin perheoikeudellista riita-asioista. Vähentämällä vastaavalla tavalla yksipuolisella tuomiolla ratkaistut asiat saadaan sovintojen osuudeksi vuonna 1992 yhteensä 49 prosenttia.

On kuitenkin ilmeistä, että riidattomien asioiden eteneminen vanhassa menettelyssä suulliseen käsittelyyn saakka näkyi myös sovintojen nykyistä suurempana osuutena. Monet vastaajat sopivat lopputulokseltaan selvän asian kantajan kanssa – käytännössä yleensä maksamalla laiminlyödyn rahasuorituksen – ennen suullista käsittelyä ja välttyivät näin maksamasta kantajan oikeudenkäyntikuluja. Siitä, että suulliseen käsittelyyn edenneistä muulla tavoin kuin yksipuolisella tuomiolla ratkaistuissa riita-asioissa päädyttiin nykyistä selvästi useammin sovintoratkaisuun, ei siten voida vetää johtopäätöstä, jonka mukaan sovintojen osuus olisi laskenut varsinaisissa riita-asioissa.

Tuomioistuintilastojen osalta on myös kiinnitetty huomiota siihen, että menettelyuudistusta edeltäneiden ja sen jälkeisten tilastojen keskinäistä vertailtavuutta vaikeuttaa se, että menettelyuudistuksen yhteydessä luovuttiin maksamismääräysmenettelystä sekä ulosotonhaltijan luona tapahtuvasta lainhausta.[91] Aiemmin näissä kahdessa erillisessä summaarisessa menettelyssä ratkaistut asiat käsitellään nykyään normaalissa alioikeusmenettelyssä ja ne muodostavatkin käytännössä valtaosan eli jopa 95 prosenttia kaikista tuomioistuinten käsittelemistä riita-asioista. Kuitenkin silloin kun verrataan pelkästään vanhan menettelyn suullisessa käsittelyssä ratkaistuja asioita uudessa menettelyssä vähintään suulliseen valmisteluun edenneisiin asioihin, ei tällä muutoksella ole merkitystä, sillä riidattomat perintäasiat ratkaistaan nykyään kirjallisessa valmistelussa.

Muutos vaikeuttaa kuitenkin esimerkiksi yleisten alioikeuksien käsittelemien riitaisten asioiden kokonaismäärässä pitkällä aikavälillä tapahtuneen kehityksen selvittämistä. Tämä johtuu siitä, että pelkästään vähentämällä ennen uudistusta suulliseen käsittelyyn edenneistä jutuista yksipuolisella tuomiolla ratkaistut jutut ei saada vielä uudessa menettelyssä suulliseen valmisteluun edenneiden riita-asioiden kokonaismäärän kanssa vertailukelpoista lukumäärää, johtuen juuri edellä mainitusta sovintoratkaisujen selvästi suuremmasta osuudesta. Lukumäärien saaminen vertailukelpoisiksi edellyttäisi sitä, että sovintoratkaisuista ilmenisi, onko asia ollut riitainen tai ei. Tällainen erottelu ei luonnollisestikaan ole mahdollista pelkästään tuomioistuintilastojen sisältämien tietojen perusteella.

---

[91] Ks. esim. *Oikeustilastollinen vuosikirja 1995* s. 368s ja *Ervasti 1997* s. 82s.

Tuomioistuintilastoista laskettavissa olevat sovintoratkaisujen osuudet eivät ole siten käytännössä siinä määrin vertailukelpoisia, että niiden perusteella voitaisiin tehdä johtopäätöksiä tuomioistuinsovintojen osuuden vähentymisestä tai lisääntymisestä alioikeuksien menettelyuudistusta edeltäneeseen aikaan verrattuna. Sen sijaan uudistuksen jälkeiset tilastot ovat keskenään vertailukelpoisia. Niiden perusteella voidaan havaita sovintojen ja sillensä jääneiden juttujen osuuden kasvaneen vuodesta 1996 vuoteen 1999 noin neljäsosasta noin kolmasosaan kaikista vähintään suulliseen valmisteluun edenneistä riita-asioista.

Vuoden 1993 alioikeuksien menettelyuudistus asetti tuomioistuimille aktiivisen velvoitteen edistää sovintoratkaisujen syntymistä riitaprosessissa. Tämän vuoksi olisikin erityisen mielenkiintoista selvittää, kuinka usein sovintoon on käytännössä päädytty nimenomaan tuomioistuimen aktiivisen sovittelun tuloksena. Tuomioistuintilastojen perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, missä määrin sovintojen suhteellisen osuuden lisääntyminen on johtunut tuomioistuinten harjoittamasta aktiivisesta sovittelusta ja missä määrin puolestaan syistä, jotka ovat lisänneet asianosaisten aloitteesta ja toimesta syntyneitä sovintoja. Edes nykyään omaksi ryhmäkseen tilastoitavista tuomioistuimen vahvistamista sovinnoista ei käy ilmi, onko kyseessä pelkästään asianosaisten keskinäisten neuvotteluiden perusteella syntynyt sovinto vai onko se seurausta tuomioistuimen harjoittamasta aktiivisesta sovittelusta. Nämäkin sovinnot voivat syntyä molemmilla tavoilla, eikä niiden tarkastelusta ole sen vuoksi myöskään apua tämän kysymyksen selvittämisessä.

Aktiivisen sovittelun yleisyydestä antaa kuitenkin jonkin verran osviittaa alioikeustuomareihin kohdistunut kyselytutkimus, johon vastasi noin neljännes maamme alioikeustuomareista. Sen mukaan hieman yli 40 prosenttia tuomareista ei ollut koskaan tehnyt sovintoehdotusta ja runsas kolmannes teki sellaisen harvoin. Toisaalta 2 prosenttia tuomareista ilmoitti tekevänsä sellaisen yleensä.[92] Useimmat tuomarit näyttäisivät siten tämän selvityksen perusteella vierastavan ainakin varsinaista sovittelua, johon kuuluu myös sovintoehdotuksen tekeminen. Ennen uudistuksen voimaantuloa arveltiin, että sovintoehdotuksia tullaan tuomarin toimesta tekemään melko harvoin.[93] Ainakin toistaiseksi arvelu näyttää pitävän paikkansa. Riita-asian päättyminen sovintoon tuomarin varsinaisen sovittelun seurauksena näyttää siten edelleen olevan melko harvinaista. Huomion arvoisia ovat myös suuret erot tuomareiden kesken. Kun muutamat tuomarit ilmoittivat tekevänsä riita-asioissa yleensä sovintoehdotuksen, niin vajaat puolet tuomareista ei ollut tehnyt sellaista koskaan.

Sovittelukäytännön passiivisuus selittyy ensinnäkin sovitteluperinteen ja -kokemuksen puuttumisella. Toiseksi passiivisuus sekä selvät erot tuomareiden

---

[92] Ks. *Juutilainen* s. 110 ja 115s.
[93] Ks. *Liljenfeldt-Liljenfeldt* s. 301.

kesken näiden sovitteluaktiivisuudessa selittynevät tuomioistuinsovittelua koskevan sääntelyn puutteellisuudella. Passiivisen tuomarin on sovittelun kulkua koskevan sääntelyn puuttuessa melko helppo vedota siihen, että hän pelkää asiantuntemattomuuttaan voivansa vaarantaa oman roolinsa puolueettomana riidanratkaisijana. Toisaalta ohjeiden puuttuminen voi johtaa myös toiseen äärimmäisyyteen: tarpeettoman aktiiviseen sovitteluun, joka voi todella vaarantaa asianosaisten kuvan tuomioistuimesta puolueettomana riidanratkaisijana. Tutkimustulos, jonka mukaan muutama prosentti kyselyyn vastanneista tuomareista teki yleensä sovintoehdotuksen käsittelemissään riita-asioissa, viittaa siihen, että näin tapahtuu myös käytännössä.

Vuoden 1993 menettelyuudistuksen jälkeen taloudellinen prosessikynnys nousi Suomessa huomattavasti aikaisempaan verrattuna. Tähän vaikuttivat ainakin arvonlisäveron ulottaminen koskemaan muiden palveluiden ohella myös yksityisiä oikeudellisia asiantuntijapalveluita, oikeusturvavakuutuksen ehtojen tiukentaminen sekä ennen kaikkea hävinneen asianosaisen kulujen korvausvelvollisuuden selvä kiristäminen aiempaan verrattuna. Taloudellisen prosessikynnyksen nousu näkyy selvästi myös tuomioistuinten käsiteltäväksi tulevien riitaisten asioiden määrän vähentymisenä. Kun vielä vuonna 1996 vähintään suulliseen valmisteluun eteni yhteensä 8453 riita-asiaa, niin kolme vuotta myöhemmin niiden määrä oli laskenut jo 5309 riita-asiaan.[94] Riitaisten asioiden lukumäärä on siten laskenut verraten lyhyenä aikana peräti 37 prosenttiyksikköä.

Onkin ilmeistä, että samat taloudelliset tekijät, jotka ovat vähentäneet riita-asioiden vireilletuloa, ovat myös lisänneet asianosaisten sovintohalukkuutta jo vireilletulleissa riidoissa. Vaikka nämä taloudelliset tekijät lisäävätkin asianosaisten kiinnostusta myös tuomioistuimen harjoittamaa aktiivista sovittelua kohtaan, viittaavat edellä mainitun kyselytutkimuksen tulokset siihen, että sovintojen suhteellisen osuuden lisääntyminen on johtunut valtaosin nimenomaan asianosaisten toimesta syntyneiden sovintojen määrän lisääntymisestä.

5.3.3. Lautakunta

5.3.3.1. Sovintojen osuus

Sovintojen osuus kaikista käsitellyistä asioista. Seuraavasta taulukosta ilmenee sovintoratkaisujen vuotuinen määrä ja suhteellinen osuus kaikista lautakunnassa käsitellyistä riita-asioista vuosina 1979–2000. Taulukon tiedot on kerätty lautakunnan vuotuisista toimintatilastoista.

---

[94] Ks. *Oikeustilastollinen vuosikirja 1997* s. 311 ja *Oikeustilastollinen vuosikirja 2000* s. 329.

Taulukko 1

Sovintoratkaisujen määrä ja osuus lautakunnassa käsitellyistä asioista vuosina 1979–2000

	Sovinnot	Käsitellyt asiat	
	Osuus (%)	Määrä (N)	Kaikki (N)
1979	28	489	1719
1980	24	437	1833
1981	21	480	2254
1982	18	497	2688
1983	20	511	2496
1984	18	492	2759
1985	20	635	3201
1986	25	688	2794
1987	19	542	2874
1988	19	483	2491
1989	18	531	2964
1990	21	596	2825
1991	20	552	2735
1992	17	539	3109
1993	14	424	3037
1994	18	416	2374
1995	16	431	2770
1996	19	479	2574
1997	21	519	2527
1998	17	445	2622
1999	22	546	2525
2000	21	584	2789

Taulukosta ilmenevien tietojen perusteella on laskettavissa, että vuosina 1979–2000 käsitellyistä yhteensä 57 961 asiasta 11 317 eli 19,5 prosenttia kirjattiin päättyneeksi sovintoon. Sovintojen osuudessa ei ole havaittavissa olennaisia muutoksia kahden ensimmäisen toimintavuosikymmenen aikana, vaan sovintojen osuus on pysytellyt pienistä vuotuisista vaihteluista huolimatta vuosien mittaan varsin vakaana. Vakautta kuvaa hyvin se, että peräti kuutenatoista toimintavuotena sovintojen osuus on ollut 17–21 prosenttia ja vain kolmena vuonna se on ollut keskiarvoa selvästi korkeampi (vuonna 1979 28 prosenttia, vuonna 1980 24 prosenttia sekä vuonna 1986 25 prosenttia) sekä

yhtenä vuonna puolestaan selvästi tätä alhaisempi (vuonna 1993 vain 14 prosenttia).

Kun verrataan keskenään sovintojen osuutta vuosina 1979–1989 ja vuosina 1990–2000, voidaan tosin havaita sovintojen osuuden hieman laskeneen. Ensin mainitun tarkasteluvälin aikana se oli 20,6 prosenttia ja jälkimmäisen aikana 18,5 prosenttia. Tämä johtunee kuitenkin siitä, että ensin mainittuun tarkasteluväliin sijoittuu kolme vuotta, jolloin sovintojen osuus on ollut 24–28 prosenttia kaikista käsitellyistä asioista ja jälkimmäiseen puolestaan neljä vuotta, jolloin sovintojen osuus on jäänyt 14–17 prosenttiin. Kun sovintojen osuus oli kuitenkin vuosina 1997 ja 1999–2000 vähintään 21 prosenttia, ei sovintojen osuuden voida mielestäni katsoa olevan välttämättä edes lievässä laskussa.

Sovintoratkaisut jaostoittain. Seuraavasta taulukosta käy puolestaan ilmi sovintoratkaisujen osuus kaikista käsitellyistä asioista jaostoittain vuosina 1979–2000. Tämänkin taulukon tiedot on laskettu lautakunnan vuotuisista toimintatilastoista ilmenevistä tiedoista. Sovintojen osuudet on laskettu jaostoittain siitä lähtien kun se on perustettu edellyttäen, että jaoston toimivalta on pysynyt alusta alkaen kutakuinkin muuttumattomana. Siten vuosia 1979–1981 koskevat tiedot on jätetty pois 5. ja 6. jaoston osalta, sillä ne käsittelivät näinä vuosina aivan eri hyödykkeitä koskevia asioita kuin nykyään. Sen sijaan sovintojen osuudet niissä jaostoissa, joiden toimivalta on supistunut uusien jaostojen perustamisen seurauksena, on laskettu mukaan niiden perustamisesta lähtien, sillä toimivallan supistuminen ei ole näkynyt sovintojen osuuksissa lainkaan tai sen vaikutus on ollut marginaalinen. Tämä on johtunut siitä, että toimivallan supistumisesta huolimatta suurin osa vanhalle jaostolle tulleista kuluttajariidoista kuuluu edelleen sen toimivaltaan. Esimerkkeinä tällaisista toimivallan supistumisista voidaan mainita auton korjausta koskevien riitojen käsittelyn siirtyminen 4. jaostosta 5. jaoston käsiteltäväksi vuonna 1981 sekä asumiseen ja rakentamiseen liittyviä kulutustavaroita koskevien riitojen käsittelyn siirtyminen vuoden 1985 lopussa aiemmasta 7. jaostosta 8. jaoston käsiteltäväksi.

Jaostokohtainen tarkastelu osoittaa, että kolmessa jaostossa (1, 2 ja 10 jaosto) ero koko lautakunnan keskiarvoon on varsin vähäinen. Kolmessa jaostossa (4,6 ja 9 jaosto) sovintojen osuus on puolestaan 15–16 prosenttia eli jonkin verran keskiarvoa alhaisempi. Yhteensä viidessä jaostossa (5,8, R1,R2,R3) sovintojen osuus on vain 9–13 prosenttia eli selvästi keskiarvoa alhaisempi. Näistä neljälle jaostolle on yhteistä se, että ne käsittelevät kaikki asumiseen ja rakentamiseen liittyviä asioita. Erityisen selkeästi muista jaostoista poikkeavat kuitenkin 3. ja 7. jaosto. Niissä sovintojen osuus on selvästi keskiarvoa korkeampi, jopa 30 prosenttia tai hieman sen yli. Sovintoratkaisujen osuuksien jaostokohtainen tarkastelu osoittaa siten selviä eroja erityisesti jaostojen välillä, mutta myös verrattaessa niitä koko lautakunnan keskiarvoon.

Taulukko 2

Sovintoratkaisujen osuus kaikista käsitellyistä riita-asioista jaostoittain vuosina 1979–2000

	Sovintoratkaisujen osuus % (sulkeissa kaikki käsitellyt asiat (N))						Sovintojen osuus %
	1979–81	1982–85	1986–89	1990–93	1994–97	1998–00	1979–2000
1. Tekstiili ja pesulat	20 (770)	18 (1427)	16 (1495)	20 (1160)	20 (931)	21 (426)	19 (6209)
2. Nahka-ala	16 (480)	18 (619)	17 (743)	19 (517)	21 (320)	28 (192)	19 (2871)
3. Huonekalut ja kodinkoneet	25 (648)	29 (1076)	32 (1031)	35 (1085)	36 (928)	39 (734)	33 (5502)
4. Moottoriajon. kauppa	20 (1395)	13 (1965)	16 (1914)	14 (1523)	14 (1101)	18 (763)	16 (8661)
5. Moottoriajon. korjaus	–	11 (932)	13 (830)	13 (822)	12 (734)	13 (426)	12 (3744)
6. Matka-ala	–	16 (1201)	15 (1190)	13 (1967)	15 (982)	16 (814)	15 (6154)
7. Muut tavarat	–	31 (1806)	33 (1007)	27 (957)	27 (995)	33 (801)	30 (5566)
8. Asuminen ja rakentaminen	–	–	14 (1598)	13 (1489)	11 (1082)	12 (482)	13 (4651)
9. Vakuutus- ja terveyspalv.	–	–	18 (1297)	17 (2188)	15 (1532)	16 (1186)	16 (6203)
10. Muut palvelut	–	–	–	–	18 (1066)	20 (890)	19 (1956)
R1 Rakentaminen	–	–	–	–	9 (82)	16 (116)	13 (198)
R2 Asuntokaup., kiint.väl.	–	–	–	–	12 (492)	10 (945)	11 (1437)
R3 Asuntokauppa (yksit.)	–	–	–	–	–	9 (164)	9 (164)

Sovintojen suhteellisessa osuudessa ei jaostojen sisällä näytä pääsääntöisesti tapahtuneen vuosien mittaan olennaisia muutoksia. Taulukon tietojen havainnollistamiseksi kussakin jaostossa syntyneiden sovintoratkaisujen vuotuiset

osuudet on esitetty jakamalla koko tarkasteluväli 3–4 vuoden pituisiin jaksoihin. Neljässä jaostossa (5,6,8 ja 9) ero sovintoratkaisujen korkeimman ja alhaisimman osuuden kesken on vaihdellut vuosien mittaan korkeintaan kolme prosenttiyksikköä. Kolmessa jaostossa (1,4 ja 7) vaihteluväli on ollut puolestaan 4–7 prosenttiyksikköä. Kuitenkin näillekin kolmelle jaostolle on yhteistä se, ettei sovintojen osuudessa voida havaita mitään selvää nousevaa tai laskevaa trendiä. Neljän kaikkein uusimman jaoston – eli 10. jaoston ja asuntokauppaosaston kaikkien kolmen jaoston – osalta ei taulukon perusteella voida tehdä mitään päätelmiä mahdollisesta nousevasta tai laskevasta trendistä. Yleisen osaston toinen jaosto kuului ennen vuotta 1998 varsin vakaisiin jaostoihin. Vuodesta 1998 alkaen sovintojen osuus on kuitenkin kasvanut vajaaseen 30 prosenttiin. On kuitenkin vielä liian aikaista sanoa, onko kysymyksessä pysyvä muutos.

Kolmas jaosto eroaa kuitenkin muista jaostoista siinä, että sen osalta sovintoratkaisujen osuus kaikista käsitellyistä riita-asioista on selvästi kasvanut vuosien mittaan. Kun sovintoratkaisujen osuus oli toiminnan alkuvuosina vain 25 prosenttia, oli se kasvanut tasaisesti kahdessakymmenessä vuodessa peräti lähes 40 prosenttiin.

Huonekaluja ja kodinkoneita sekä muita tavaroita koskevia kuluttajariitoja käsittelevät 3. ja 7. jaosto eroavat siten sovintojen osalta selvästi muista jaostoista. Molemmissa tehdään valmisteluvaiheessa selvästi enemmän sovintoja kuin muissa jaostoissa ja koko lautakunnassa keskimäärin. Ero muihin jaostoihin on jopa yli 20 prosenttia. Näillä jaostoilla sovintoratkaisujen osuus kaikista käsitellyistä riita-asioista on ollut aina korkea. Ne eroavat toisistaan kuitenkin siinä, että kun sovintoratkaisujen osuus on 3. jaostossa jatkuvasti kasvanut, ei niiden osuudessa ole 7. jaostossa tapahtunut vuosien mittaan merkittäviä muutoksia.

Jaostokohtaiset erot selittynevät ensinnäkin riidan kohteena olevien hyödykkeiden ominaispiirteillä. Sovintojen vähäisyys asumista ja rakentamista koskevissa riidoissa viittaa selvästi siihen, että lautakuntamenettelyssä asianosaisten sovintohalukkuus heikkenee intressin kasvaessa. Tämä selittänee myös sovintohalukkuuden alhaisuuden autoalaa koskevien kuluttajariitojen osalta, sillä autokauppaa ja auton korjausta koskevissa riidoissa intressi voi olla jopa tuhansia euroja. Alhaiseen sovintohalukkuuteen vaikuttanee myös riitelykustannusten alhaisuus. Jutun häviäminen merkitsee siten käytännössä vain intressin menettämistä, minkä vuoksi siitä aiheutuvat taloudelliset seuraamukset ovat selvästi helpommin kannettavissa.

Taulukosta 2 havaitaan myös, että sovintojen osuus on alhaisempi kulutuspalveluita kuin -tavaroita koskevia kuluttajariitoja käsittelevillä jaostoilla. Tämä johtunee siitä, että kulutuspalveluita markkinoivalla elinkeinonharjoittajalla on kulutustavaroita markkinoivaa kollegaansa heikommat mahdollisuudet siirtää oikaisusta aiheutuvia kustannuksia aiempien jakeluportaiden kannettavaksi. Myös toimialalla elinkeinonharjoittajien keskuudessa vallitsevalla rekla-

maatiokäytännöllä voi olla merkitystä sovintojen osuudelle. Esimerkiksi matka-alalla on tyypillistä, että matkatoimistot pyrkivät sopimaan useimmat riidat ennen lautakuntakäsittelyä ja lautakuntaan päästetään vain ne riita-asiat, joiden osalta toimisto itsekin on kiinnostunut saamaan lautakunnan ratkaisun asiaan. Tämän seurauksena lautakuntakäsittelyn aikana syntyneiden sovintojen osuus jää näiden riita-asioiden osalta koko lautakunnan keskiarvoa alhaisemmaksi.

Toiseksi jaostokohtaiset erot voivat johtua siitä, että tietyillä jaostoilla esittelijät ovat selvästi aktiivisempia sovittelemaan käsittelemiään kuluttajariitoja kuin muiden jaostojen esittelijät. Siten se, että toisessa jaostossa sovintojen osuus on jopa yli 30 prosenttia, kun taas toisissa se jää jopa selvästi alle 20 prosentin, voi kertoa siitä, että ensin mainitussa jaostossa harjoitetaan aktiivista sovittelua, ainakin selvästi enemmän kuin jälkimmäisessä jaostossa. Samoin sovintojen osuudessa jaostojen sisällä vuosien kuluessa tapahtuneet muutokset voivat olla osoituksena sovitteluaktiivisuudessa tapahtuneista selvistä muutoksista. Mikäli sovintojen osuudessa ei sen sijaan tapahdu olennaisia muutoksia, viittaa se aktiivisen sovittelun puuttumiseen tai ainakin siihen, ettei sovittelu ole merkittävästi lisääntynyt. Jaostokohtaiset erot lautakunnan sisällä esittelijöiden harjoittaman sovittelun aktiivisuudessa eivät olisi mitenkään yllättäviä. Kuten edellä tuomioistuinsovittelun osalta todettiin, myös tuomareiden kesken on selviä eroja – ilmeisesti jopa tuomioistuinten sisällä – siinä, miten tuomarit harjoittavat varsinaista sovittelua: 40 prosenttia tuomareista ei ollut koskaan tehnyt sovintoehdotusta ja 2 prosenttia teki sellaisen lähes aina.

Kuten taulukosta 2 ilmeni, kahdessa jaostossa sovintojen osuus ylittää erittäin selvästi koko lautakunnan keskiarvon. Sovintojen osuus on kuitenkin ollut 7. jaostolla aina hyvin korkea. Sovintoratkaisujen korkea osuus voi siten tämän jaoston osalta selittyä pääasiassa sen käsittelemien kuluttajariitojen ominaispiirteillä. Seitsemäs jaosto käsittelee paljon koti- ja postimyyntiä koskevia riita-asioita, joissa elinkeinonharjoittajan oikaisuvelvollisuus on ilmeinen. Kolmannen jaoston osalta sovintojen osuuden tasainen kasvu viittaa puolestaan siihen, että riidan kohteena oleviin hyödykkeisiin tai itse riidan ominaispiirteisiin liittyvät tekijät eivät selitä kasvua, vaan se johtunee muista tekijöistä, kuten lautakunnan harjoittaman sovittelun lisääntymisestä. Myös sovintojen osuuden voimakas nousu 2. jaostossa vuosina 1998–2000 kaipaa selitystä.

Sovintoratkaisujen osuuden jaostokohtainen tarkastelu tuntuisi siten viittaavan siihen, ettei lautakuntasovittelun aktiivisuudessa ole tapahtunut yhtä tai korkeintaan kahta jaostoa lukuun ottamatta olennaisia muutoksia lautakunnan ensimmäisen kahden toimintavuosikymmenen aikana.

Mikäli myös muilla jaostoilla on harjoitettu aktiivista sovittelua, ei se näytä ainakaan mainittavasti lisääntyneen vuosien kuluessa. Edes sovintoratkaisujen osuuden jaostokohtaisella tarkastelulla ei kuitenkaan pystytä antamaan riittävän tarkkaa kuvaa aktiivisen sovittelun yleisyydestä lautakunnassa, vaan se vaatii sovintoratkaisujen yksityiskohtaisempaa tarkastelua KUDI-rekisterin avulla.

5.3.3.2. *Sovittelun yleisyys*

Aktiivisen lautakuntasovittelun yleisyys. Kuten edellä todettiin, lautakunta voi varsin monella eri tavalla edistää sovintoratkaisujen syntymistä. Tästä syystä lähes kaikkien sovintoratkaisujen voidaan katsoa olevan tavalla tai toisella seurausta lautakunnan olemassaolosta tai toiminnasta. Pelkästään asian vireilletulon tai selvittelevän roolin seurauksena syntyvien sovintojen kokonaismäärään lautakunta ei kuitenkaan pysty kovin paljon vaikuttamaan. Niiden syntyminen on pitkälti riippuvainen riidasta ja sen ominaispiirteistä. Sen sijaan lautakunta pystyy lisäämään sovintoratkaisujen määrää oman aktiivisen sovittelutoiminnan tuloksena. Tämän vuoksi seuraavassa pyritäänkin tarkastelemaan, mikä merkitys aktiivisella sovittelulla on ollut lautakunnan tähänastisen toiminnan aikana. Kuinka suuri osa sovinnoista syntyy nimenomaan lautakunnan aktiivisen sovittelun tuloksena ja onko tässä havaittavissa jotain vuotuisia muutoksia sekä missä määrin se voi selittää jaostokohtaisia eroja? Aktiivisella sovittelulla tarkoitetaan tässä yhteydessä joko välittävää tai varsinaisesti sovittelevaa roolia. Esittelijän on siten tullut joko tehdä oma sovintoehdotuksensa tai ainakin välittää toisen asianosaisen tekemä sovintoehdotus.

Aktiivisen sovittelun yleisyyttä pyrittiin tässä tutkimuksessa selvittämään lautakunnan KUDI-rekisterin avulla. KUDI-rekisteriin merkitään lyhyesti tiedot kunkin asian käsittelyn etenemisestä lautakunnassa, kuten tiedot asianosaisten toimittamien kirjelmien saapumisesta lautakunnalle sekä vastaavasti tiedot lautakunnan asianosaisille lähettämistä kirjelmistä. KUDI-rekisteristä käyvät siten ilmi myös lautakunnan asianosaisille mahdollisesti lähettämät kirjalliset sovintoehdotukset. Sen lisäksi rekisteristä käy toisinaan ilmi, että asia on päättynyt sovintoon toisen asianosaisen tai esittelijän tekemän suullisen sovintoehdotuksen pohjalta. Suullisen sovittelun osalta KUDI-rekisterin tiedot ovat kuitenkin usein puutteellisia. Niiden laajuus riippuu siitä, onko esittelijä merkinnyt rekisteriin tiedot sovinnon sisällöstä ja aloitteentekijästä. Rekisteri antaa siten hyvän kuvan lautakunnan harjoittamasta kirjallisesta sovittelusta, mutta melko puutteellisen mahdollisesti harjoitetusta suullisesta sovittelusta.

Kuten edellä todettiin, kirjalliset sovintoehdotukset soveltuvat varsin hyvin lopputulokseltaan selviin tapauksiin. Sen sijaan lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa suullinen sovittelu on yleensä jo pelkästään työekonomista syistä selvästi järkevämpi vaihtoehto. Esittelijähän joutuu selvittämään asianosaisten sovintohalukkuuden astetta sekä informoimaan näitä tapaukseen liittyvistä tosiasia- ja oikeuskysymyksistä ennen sovintoehdotuksen tekemistä. Siksi onkin luontevaa, että siinä määrin kuin esittelijät ovat ylipäätään harjoittaneet varsinaista sovittelua lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa, sovittelun eri vaiheet varsinainen sovittelu – eli siis myös sovintoehdotuksen laatiminen – mukaan lukien ovat tapahtuneet suullisesti. Koska tällainen sovittelu ei, ainakaan epäonnistuessaan, käy kuitenkaan useinkaan ilmi KUDI-rekisteristä, joudutaan

pelkästään KUDI-rekisteristä kerättyjen tietojen perusteella vedettäviin johtopäätöksiin tekemään yksi keskeinen rajaus. Havainnot mittaavat lähinnä vain lautakunnan harjoittaman kirjallisen sovittelun yleisyyttä ja siinä mahdollisesti tapahtuneita muutoksia.

Lautakunnan harjoittaman aktiivisen sovittelun yleisyyden selvittämiseksi kävin huhtikuussa 1998 läpi ensinnäkin joka sadatta sovintoa koskevat tiedot KUDI-rekisteristä sen selvittämiseksi, kuinka suuressa osassa sovintoja esittelijä oli tehnyt toiselle tai molemmille asianosaisille sovintoehdotuksen tai ainakin välittänyt toisen asianosaisen tekemän sovintoehdotuksen. Kun sovintoja tuohon mennessä oli syntynyt kaikkiaan runsaat 8700, muodostui tämän otoksen suuruudeksi siten yhteensä 87 tapausta.

Yhdestäkään läpikäydyistä 87 sovinnosta ei ilmennyt, että esittelijä olisi tehnyt oman sovintoehdotuksensa osapuolille. Neljässä tapauksessa tosin ilmeni, että esittelijä oli toimittanut kuluttajalle elinkeinonharjoittajan lautakunnalle lähettämän sovintoehdotuksen, mikä ehdotus sittemmin oli johtanut sovintoon. Otoksen 87 sovinnosta 68 tapauksessa kävi suoraan ilmi tai oli muutoin pääteltävissä, että osapuolet olivat sopineet asian pelkästään keskenään. Näistä yli puolessa ilmeni, että nimenomaan elinkeinonharjoittaja oli tehnyt sovintoon johtaneen ehdotuksen. Vain yhdessä tapauksessa sovintoehdotuksen oli tehnyt kuluttaja. Muissa otokseen kuuluneissa tapauksissa aloitteentekijä ei käynyt ilmi rekisterin sisältämistä tiedoista. Vaikka otos oli verraten suppea, voidaan sen perusteella todeta sovintoon päättyneiksi kirjattujen tapausten osalta, että lautakunnan rooli on niiden syntymisen edistämisessä on ollut tähän mennessä varsin passiivinen. Käytännössä valtaosa sovinnoista syntyy edelleen elinkeinonharjoittajan aloitteesta ilman esittelijän asiassa tekemää sovintoehdotusta. Niidenkin tapausten osuus, joissa lautakunta oli toiminut edes sovintoehdotuksen välittäjänä, oli vain vajaa 5 prosenttia otokseen kuuluneista sovintoratkaisuista.

Asianosaisaloitteisten sovintojen syntyminen nimenomaan elinkeinonharjoittajan aloitteesta on varsin luonnollista sen vuoksi, että lautakunnan käsittelemät riita-asiat tulevat vireille pelkästään kuluttajan toimesta. KUDI-rekisteristä ilmenevien tietojen perusteella oli pääteltävissä, että asianosaisaloitteisissa sovinnoissa oli usein kysymys intressiltään melko pienistä ja lopputulokseltaan selvistä tapauksista, jotka olivat päätyneet lautakuntaan lähinnä joko väärinkäsityksen tai elinkeinonharjoittajan oikaisuhaluttomuuden seurauksena. Jälkimmäisissä tapauksissa kuluttaja siis käytti lautakuntaa ilmeisen tehokkaasti painostuskeinona saadakseen elinkeinonharjoittajan suostumaan sinänsä selvän oikaisun suorittamiseen.

Monet asianosaisaloitteiset sovinnot vaikuttivat KUDI-rekisteristä ilmenevien tietojen perusteella yleensä lopputulokseltaan sellaisilta, että elinkeinonharjoittaja olisi mitä ilmeisimmin hävinnyt asian myöhemmin jaostossa. Tällaisia olivat esimerkiksi kuluttajariidat, joissa elinkeinonharjoittaja oli perinyt

kuluttajalta omavastuun takuukorjauksesta sekä riidat, jotka koskivat toimistokulujen perimistä kuljetusyhtiön lakon vuoksi peruuntuneesta matkasta. Mukana oli myös sellaisia epäselviä tapauksia, joissa elinkeinonharjoittajat ovat perinteisesti antaneet periksi melko helposti. Näitä olivat muun muassa sopimuksen peruutusta postimyynnissä koskevat riita-asiat sekä lehtitilausten peruutusta koskeneet riidat. Usein myös sovittujen juttujen intressi vaikutti melko pieneltä. Mukana oli kuitenkin myös sovinto, jonka seurauksena vaadittu purkuraha laski 50000 markasta 20000 markkaan.

KTK:n vuonna 1992 lautakunnan toiminnasta tekemän selvityksen yhteydessä kerättyyn tapausaineistoon kuuluneista yhteensä 590 tapauksesta 20 prosenttia eli vajaa 120 päättyi sovintoratkaisuun. Näistä yli sata sovintoa oli syntynyt elinkeinonharjoittajan aloitteesta ja vain kolme kuluttajan aloitteesta. Ainoastaan kuudessa tapauksessa sovinto oli syntynyt lautakunnan tekemän sovintoehdotuksen pohjalta. Tämänkin selvityksen mukaan siis vain noin 5 prosenttia kaikista sovinnoista syntyi lautakunnan esittelijöiden aktiivisen sovittelun tuloksena. Havainto on siten varsin samansuuntainen kuin se, mikä on tehtävissä KUDI-tietokannasta ilmenevien tietojen perusteella.[95]

Vaikka lautakunnan roolia sovintoratkaisujen edistäjänä voikin ensimmäisen otoksen perusteella luonnehtia varsin passiiviseksi, ilmenee siitä kuitenkin myös, että lautakunta on toimintansa aikana harjoittanut ainakin jossain määrin myös aktiivista sovittelua. Lautakunnan harjoittamaa aktiivista sovittelua pyrittiin selvittämään tässä tutkimuksessa hieman tarkemmin käymällä KUDI-rekisteristä läpi sellaiset tapaukset, joista ilmeni, että niissä oli tehty sovintoehdotus, joka siis käytännössä oli ollut lähes poikkeuksetta kirjallinen. Tällaisia tapauksia löytyi KUDI-rekisteristä huhtikuussa 1998 yhteensä 510. Se vastaa noin 6 prosenttia siihen mennessä syntyneistä kaikista sovinnoista. On kuitenkin huomattava, että mukana ovat myös tapaukset, joissa sovittelu on epäonnistunut ja asia on sen vuoksi ratkaistu myöhemmin jaostossa. Tähän toiseen otokseen kuuluneista kaikkiaan yhteensä 510 tapauksesta 357 eli noin 70 prosenttia oli käsitelty 1980-luvulla ja loput 153 tapausta oli käsitelty 1990-luvulla. Ensimmäinen havainto tämän otoksen osalta on siten se, että aktiivinen sovittelu vähentyi selvästi 1990-luvulla edelliseen vuosikymmeneen verrattuna.

Roolin muuttuminen. Näistä 510 tapauksesta käytiin läpi joka viides eli yhteensä 102 tapausta KUDI-rekisteristä ilmenevien tietojen perusteella sen selvittämiseksi, kenen toimesta sovintoehdotus oli laadittu sekä mitä mahdollisia muutoksia esittelijöiden sovitteluaktiivisuudessa oli vuosien mittaan tapahtunut. Kymmenessä tapauksessa sovinto osoittautui pelkästään asianosaisten

[95] Tätä tietoa ei julkaistu KTK:n selvityksen perusteella laaditussa tutkimusraportissa, vaan tulokset on itse laskettu KTK:lta raportin julkaisemisen jälkeen saadusta tutkimusaineistosta.

toimesta syntyneeksi. Tapauksia, joissa lautakunta oli joko itse laatinut sovintoehdotuksen tai ainakin välittänyt toisen asianosaisen tekemän ehdotuksen kuului otokseen siten kaikkiaan yhteensä 92. Näistä 70 oli tehty 1980-luvulla käsitellyissä asioissa. Niissä 55 tapauksessa eli lähes 80 prosentissa esittelijä oli tehnyt oman sovintoehdotuksensa ja ainoastaan 5 tapauksessa eli 7 prosentissa välittänyt elinkeinonharjoittajan lautakunnalle toimittaman ehdotuksen riidan ratkaisemiseksi.[96] Kymmenestä 1980-luvulla käsitellystä tapauksesta ei ilmennyt, kenen tekemä sovintoehdotus oli kyseessä.

Loput 22 sovintoehdotusta oli tehty 1990-luvulla. Niistä kahdeksassa eli 35 prosentissa oli kysymys pelkästään elinkeinonharjoittajan sovintoehdotuksen välittämisestä ja enää ainoastaan viidessä eli 23 prosentissa esittelijän omasta sovintoehdotuksesta. Yhdeksästä tapauksesta ei ilmennyt pelkästään KUDI-rekisterin tietojen perusteella, kenen tekemä sovintoehdotus oli. Kun esittelijöillä näyttää kuitenkin olleen tapana kirjata ylös, mikäli sovintoehdotus oli nimenomaan heidän laatimansa, on kuitenkin todennäköisempää, että useimmissa näissä yhdeksässä tapauksessa esittelijän rooli on ollut korkeintaan välittävä.

Eräistä tapauksista ilmeni, että elinkeinonharjoittaja oli ilmoittanut vastineessaan olevansa halukas tietynlaiseen virheen oikaisuun ja esittelijä oli kehottanut kuluttajaa hyväksymään tarjotun oikaisun. Näissä tapauksissa lautakunnan rooli katsottiin varsinaisesti sovittelevaksi, vaikka kyseessä olikin alunperin elinkeinonharjoittajan tekemä sovintoehdotus. Varsinaisessa sovittelussa voitiin havaita erilaisia tapoja sovintoehdotusten laatimisessa. Yhdessä tapauksessa esittelijä oli ensin ottanut yhteyttä elinkeinonharjoittajaan kehottaen tätä laskemaan vaadittua purkurahaa lähelle 10 prosenttia, minkä jälkeen esittelijä oli kehottanut kuluttajaa hyväksymään tämän sisältöisen sovintoratkaisun. Toisinaan esittelijä oli laatinut oman sovintoehdotuksensa elinkeinonharjoittajan ensin tekemän sovintoehdotuksen pohjalta.

Otokseen kuuluneista sovintoehdotuksista oli siis vielä 1980-luvulla lähes 80 prosenttia esittelijöiden itsensä tekemiä, kun taas 1990-luvulla ehdotuksista oli esittelijöiden tekemiä varmasti enää vain noin viidesosa. Loput sovintoehdotuksista olivat toisen asianosaisen laatimia, käytännössä yleensä elinkeinonharjoittajan. Lautakunnan rooli rajoittui näissä tapauksissa siten ainoastaan sovintoehdotuksen toimittamiseen toiselle asianosaiselle. Vaikka johtopäätösten tekemistä vaikeuttaakin se, että yli kolmasosassa otokseen kuuluneista 1990-luvulla tehdyistä sovintoehdotuksista ei käynyt ilmi, kenen toimesta sovintoehdotus oli tehty, näyttäisi otos kuitenkin viittaavan siihen, että sen lisäksi,

---

[96] Osassa tapauksia sovintoehdotuksen tekeminen todettiin suoraan rekisteriin tallennetussa lyhyessä kertoelmassa, esimerkiksi: "Osapuolet hyväksyneet esittelijän tekemän sovintoehdotuksen". Muina kriteereinä käytettiin mm. sitä, oliko sovintoehdotus lähetetty molemmille osapuolille, oliko se lähetetty ilmoittajalle heti vastineen tulon jälkeen vaiko vasta myöhemmin.

että aktiivinen sovittelu ylipäätään väheni selvästi 1990-luvulla sitä edeltävään vuosikymmeneen verrattuna, lautakunnan rooli oli 1990-luvulla myös aiempaa useammin varsinaisen sovittelun sijasta pelkästään välittävä.

Kun mukaan lasketaan sekä lautakunnan itsensä tekemät että pelkästään välittämät sovintoehdotukset, johti sovittelu sovintoratkaisuun 1980-luvulla runsaassa 60 prosentissa ja 1990-luvulla runsaassa 70 prosentissa tapauksista.[97] Tuloksellisuuden parantuminen selittynee välitettyjen sovintoehdotusten osuuden kasvulla. Elinkeinonharjoittajahan ei ole ehdotusta tehdessään sidottu esittelijän tavoin oikeudellisiin tekijöihin, vaan ehdotuksen sisältö voi määräytyä puhtaasti elinkeinonharjoittajan sovintohalukkuuden perusteella. Tästä syystä ne ovat usein kuluttajan näkökulmasta avokätisempiä kuin esittelijän tekemät ehdotukset.

Jaostokohtaiset erot. KUDI-rekisteristä löytyneet yhteensä 510 sovintoehdotusta jaoteltiin myös sen mukaan, minkä jaoston käsittelemään kuluttajariitaan ne liittyivät. Tämä jaostokohtainen tarkastelu osoitti, että aktiivisen sovittelun yleisyydessä oli varsin huomattaviakin eroja eri jaostojen välillä. Kaikkein aktiivisinta KUDI-rekisteristä ilmenevä sovittelu oli ollut rakentamispalveluita koskevia riitoja käsittelevässä 8. jaostossa, jonka esittelijät tekivät 1980-luvulla yhteensä 141 kirjallista sovintoehdotusta eli yli neljänneksen (27 %) kaikista KUDI-rekisterissä mainituista sovintoehdotuksista. Niistä 99 oli yhden ainoan esittelijän tekemiä. Viime vuosikymmenellä ja esittelijöiden vaihduttua samalla jaostolla tehtiin enää yhteensä 13 sovintoehdotusta.

Taulukosta 2 havaittiin, että yleisen osaston 3. ja 7. jaostoilla jopa kolmannes kaikista käsitellyistä asioista päättyy sovintoratkaisuun. Edellä esitettiin näkemys, jonka mukaan näin suuret erot muihin jaostoihin eivät välttämättä selity pelkästään hyödykekohtaisilla eroilla. Tämä näkemys saa selvää tukea sovintoehdotusten jaostokohtaisesta tarkastelusta. Siinä ilmeni, että sovintoehdotuksista vajaat 170 eli kolmasosa oli pelkästään 3. ja 7. jaoston esittelijöiden tekemiä, vaikka näiden jaostojen käsittelemien kuluttajariitojen osuus kaikista yleisen osaston käsittelemistä riita-asioista on vain noin viidesosa.[98] Mikäli 8. jaoston esittelijöiden 1980-luvulla tekemät sovintoehdotukset jätetään kokonaan huomiotta, kasvaa 3. ja 7. jaostojen sovintoehdotusten osuus kaikista sovintoehdotuksista jo lähes puoleen. Siten vaikka asianosaisten sovintohalukkuudessa onkin myös selviä hyödyke- ja toimialakohtaisia eroja, niin jaostojen väliset erot sovintoratkaisujen osuudessa näyttäisivät johtuvan pitkälti myös

---

[97] KTK:n selvityksen mukaan viisi kuudesosaa sovintoehdotuksista johti sovintoon. Ks. *Hakalehto* s. 76. Aineistoa tarkasteltaessa kuitenkin ilmenee, että siinä on laskettu mukaan myös elinkeinonharjoittajien suoraan kuluttajille tekemät ehdotukset, jotka yleensä ovat anteliaita, esim. kuluttajan vaatimukset hyväksytään kokonaisuudessaan. Esittelijöiden tekemien sovintoehdotusten tuloksellisuus oli vain 60 prosenttia (6/10).

[98] Esimerkiksi vuonna 1999 valituksia tuli 3. jaostoon 269 ja 7. jaostoon 258, kun niitä samana vuonna tuli yleisen osaston käsiteltäväksi yhteensä 2501. Ks. *KVL 1999* s. 15.

siitä, kuinka aktiivisesti juttuja valmisteleva esittelijä harjoittaa sovittelua. Niillä kahdella jaostolla, joissa sovintoratkaisujen osuus kaikista käsitellyistä asioista oli keskimääräistä selvästi korkeampi, ainakin myös kirjallisten sovintoehdotusten osuus oli myös muita jaostoja korkeampi.

Myös 2. jaostolla sovintojen osuus kaikista käsitellyistä asioista oli vuosina 1998–2000 selvästi aiempaa korkeampi: 28 prosenttia asioista päättyi sovintoon. Joka kuudennen näinä vuosina syntyneen sovinnon läpikäynti KUDI-rekisteristä ilmenevien tietojen perusteella lokakuussa 2001 osoitti kuitenkin, että syynä kasvuun ei ollut sovittelun aktivoituminen aiempiin vuosiin verrattuna. Myöskään jaoston esittelijä ei ollut vaihtunut. Kasvu johtui mitä ilmeisimmin käsiteltävien kuluttajariitojen kokonaismäärän selvästä laskusta, jonka johdosta pienetkin muutokset sovintojen määrissä näkyvät selvästi sovintojen prosentuaalista osuutta laskettaessa.

5.3.3.3. Luopumisesitykset

Pelkästään sovintoehdotusten tai sovinnoiksi kirjattujen tapausten tarkastelu ei kuitenkaan anna vielä riittävää kokonaiskuvaa siitä, kuinka aktiivista lautakunnan harjoittama sovittelu on käytännössä. Sovintoehdotuksissa esittelijä nimittäin yleensä ehdottaa sovintoratkaisua, joka perustuu ainakin jonkinlaiseen elinkeinonharjoittajan suorittamaan hyvitykseen. Varsinainen sovittelu lopputulokseltaan selvissä tapauksissa voi kuitenkin tapahtua myös siten, että esittelijä ehdottaa kuluttajalle, että tämä luopuisi asian käsittelystä vaatimustensa ilmeisen perusteettomuuden vuoksi. Mikäli kuluttaja noudattaa esittelijältä saamaansa ehdotusta, kirjataan tapaus siis päättyneeksi kuluttajan luopumisen vuoksi. Kyseessä on kuitenkin todellisuudessa sovinto, joka ei tosin perustu molemminpuoliseen kompromissiin, vaan yksinkertaisesti siihen, että kuluttaja luopuu vaatimuksistaan kokonaisuudessaan. Kokonaiskuvan saaminen lautakunnan käytännössä harjoittaman sovittelutoiminnan aktiivisuudesta edellyttää siten myös näiden luopumisesitysten käytön yleisyyden selvittämistä.

Lautakunnan vuosittaisista toimintatilastoista ei käy ilmi omana ryhmänään niiden tapausten osuus, joiden päättymisperusteeksi on kirjattu kuluttajan luopuminen, vaan ne on tilastoitu muista syistä päättyneiden joukkoon. Tähän ryhmään kuuluvat myös esimerkiksi asiat, joiden käsittely on päätetty jo valmisteluvaiheessa lautakunnan puuttuvan toimivallan vuoksi. KUDI-rekisterissä tapaukset, joiden käsittely on päätetty kuluttajan luopumisen vuoksi, on kuitenkin kirjattu omaksi ryhmäkseen. Lautakuntaan vuoden 2001 lokakuuhun mennessä saapuneista yhteensä 57 960 riita-asiasta lähes täsmälleen 10 prosenttia eli yhteensä 5857 oli kirjattu päättyneeksi kuluttajan luopumisen johdosta.

Sen selvittämiseksi, missä määrin lautakunta harjoittaa käytännössä varsinaista sovittelua näissä tapauksissa ja mitä mahdollisia muutoksia lautakunnan

sovitteluaktiviteetissa on tältä osin tapahtunut vuosien mittaan, kävin lokakuussa 2001 KUDI-rekisteristä läpi neljältä eri vuodelta joka kymmenennen sellaisen kuluttajariidan, joka oli kirjattu päättyneeksi kuluttajan luopumisen vuoksi. Kutakin vuotta koskevan otoksen suuruus oli kuitenkin enintään 30 tapausta. Tarkastelun kohteeksi valitsin vuodet 1985 (yhteensä 30 tapausta, joista kuluttajan luopumisen syy kävi ilmi 18 tapauksesta), 1990 (yhteensä 27 tapausta, luopumisen syy kävi ilmi 18 tapauksesta), 1995 (yhteensä 18 tapausta, luopumisen syy kävi ilmi 12 tapauksesta) ja 2000 (yhteensä 27 tapausta, luopumisen syy kävi ilmi 20 tapauksesta).

Näiden yhteensä 102 tapauksen läpikäynti osoitti, että syitä sille, miksi asian käsittely on kirjattu päättyneeksi kuluttajan luopumisen vuoksi, on käytännössä lukuisia. Kuitenkin kolme päättymisperustetta erottui yleisyytensä vuoksi selvästi muista. Ensinnäkin lautakunnassa oli aikaisemmin käytäntönä, että kuluttajan oli saatuaan tiedoksi elinkeinonharjoittajan lautakunnalle antaman vastauksen joko toimitettava lautakunnalle vielä lausuntonsa vastauksen johdosta tai jollain muualla tavalla ilmaistava haluavansa asian käsittelyn jatkuvan edelleen. Mikäli kuluttaja ei pyynnöstä huolimatta ottanut enää yhteyttä, hänen katsottiin luopuneen asian jatkokäsittelystä ja asian käsittely lopetettiin kuluttajan passiivisuuteen vedoten. Menettelyn lainmukaisuutta voidaan perustellusti kritisoida, sillä KVLL 6 §:n perusteella kuluttajalla on aina oikeus saada kirjallinen päätös tekemäänsä kirjalliseen valitukseen. Kuluttajaa ei voi siten vaatia ottamaan yhteyttä lautakuntaan ilman erityistä syytä sen jälkeen kun hän on saattanut asian lautakunnassa kirjallisesti vireille, saati käyttää tässä yhteydessä painostuskeinona uhkausta asian käsittelyn päättämisestä.

Tämä käytäntö näkyy erityisen hyvin vuotta 1985 koskeneessa otoksessa. Silloin kahdessa kolmasosassa niistä tapauksista, joista jutun päättymisen syy kävi rekisteritiedoista ilmi, oli syynä kuluttajan väitetty passiivisuus (12/18). Vuotta 1990 koskeneessa otoksessa tällaisia tapauksia oli enää 4 kaiken kaikkiaan 18 tapauksesta ja vuotta 1995 koskeneessa otoksessa vain yksi tapaus. Sekin poikkesi aiemmista tapauksista siinä, että kuluttajan katsottiin luopuneen, koska hän oli jättänyt vastaamatta hänelle osoitettuun lisäselvityspyyntöön. Vuotta 2000 koskeneesta otoksesta ei löytynyt enää yhtään tällä perusteella päättynyttä tapausta.

Aineistosta käy siten ensinnäkin ilmi se myönteinen seikka, että tästä varsin arveluttavasta käytännöstä on vähitellen luovuttu. Tämä näkyy myös selvästi kuluttajan luopumisen perusteella päättyneiksi kirjattujen asioiden prosentuaalisen osuuden selvänä alentumisena. Kun vielä vuonna 1985 yhteensä 3201 käsitellystä asiasta 467 eli lähes 15 prosenttia kirjattiin päättyneeksi kuluttajan luopumisen perusteella, niin vuonna 1995 tällä perusteella päättyneitä asioita oli enää 184 eli vajaat 7 prosenttia yhteensä 2770 käsitellystä asiasta.

Toisen selvästi erottuvan ryhmän tapauksia muodostivat asiat, joissa kuluttajan katsottiin luopuneen asian jatkokäsittelystä sen vuoksi, ettei hän ollut toi-

mittanut lautakunnalle riidan kohteena olevaa tavaraa väitetyn viallisuuden selvittämistä varten. Usein oli kysymys jalkineita ja vaatetusta koskevista kuluttajariidoista, joiden ratkaiseminen edellyttää yleensä lautakunnassa tapahtuvaa irtaimen esineen katselmusta. Syynä oli usein yksinkertaisesti se, että kuluttaja tarvitsi tavaraa päivittäin, eikä hänellä sen vuoksi ollut mahdollisuutta lähettää sitä lautakuntaan. Toinen mahdollisuus olisi tietysti viedä nämä asiat normaalisti jaoston ratkaistavaksi. Mikäli elinkeinonharjoittaja kuitenkin kiistää niissä jyrkästi virheen olemassaolon, eikä kuluttajalla ole myöskään esittää väitteitään tukevaa asiantuntijalausuntoa, ei asian vieminen jaostokäsittelyyn ole käytettävissä olevien resurssien mielekästä hyödyntämistä.

Tämän jakson näkökulmasta mielenkiintoisimman ryhmän muodostavat kuitenkin nimenomaan ne tapaukset, joissa käsittelyn päättymistä on edeltänyt esittelijän kuluttajalle lähettämä luopumisesitys. Vuoden 1985 otokseen kuuluneista tapauksista yhdestäkään ei ilmennyt, että niissä olisi tehty luopumisesitys. Vuotta 1990 koskeneesta otoksesta luopumisesityksiä löytyi jo yhteensä kahdeksan, mikä tekee lähes kolmasosan kaikista sen vuoden otokseen kuuluneista tapauksista. Vuotta 1995 koskeneessa otoksessa luopumisesityksiä oli viisi eli jälleen lähes kolmasosa. Vuotta 2000 koskeneessa otoksessa luopumisesitys oli tehty jo peräti 19 tapauksessa eli yhtä lukuun ottamatta kaikissa niistä tapauksista, joista päättymisen tarkempi syy kävi ilmi.

Vuoden 2000 otokseen kuuluneet luopumisesitykset näyttivät keskittyvän pääosin kolmelle esittelijälle, joista yksi oli muutoinkin runsaasti sovitteleva 3. jaoston esittelijä. Useita luopumisesityksiä oli tehnyt kuitenkin myös 9. jaoston esittelijä vakuutuksia koskevissa riidoissa. Jaostokohtaiset erot voivat osittain selittyä eri hyödykeryhmiin kuuluvien riita-asioiden ominaispiirteiden välisillä eroilla. Vakuutuksia koskeville kuluttajariidoille on nimittäin tyypillistä lopputulokseltaan selvien asioiden suhteellisen suuri osuus kaikista riita-asioista. Kuluttaja ei yksinkertaisesti ole lukenut vakuutusehtoja riittävän huolellisesti ennen vakuutussopimuksen solmimista, eikä myöskään ennen asian saattamista vireille lautakunnassa. Se, että kuitenkin myös 3. jaoston esittelijä on käyttänyt runsaasti luopumisesityksiä, viittaa siihen, että riidan kohteena oleva hyödyke selittää vain osan jaostojen välisistä eroista. Tämä viittaa puolestaan siihen, että kaikki esittelijät eivät vielä hyödynnä riittävässä määrin mahdollisuutta luopumisesitysten käyttöön lopputulokseltaan selvissä tapauksissa.

Vaikka otokset eri vuosilta olivatkin melko suppeita, on ero varsinkin vuosien 1985 ja 2000 välillä niin selvä, että jo sen perusteella voidaan päätellä luopumisesitysten yleisyydessä tapahtuneen selvän muutoksen. Kun luopumisesitysten käyttö vielä 1980-luvun puolivälissä näyttää olleen varsin vähäistä, niin viime vuosikymmenen aikana niiden käyttö on selvästi lisääntynyt. Nykyään useimmissa, mahdollisesti jopa valtaosassa kuluttajan luopumisen perusteella päättyneiksi kirjatuissa tapauksissa kuluttajalle on tehty luopumisesitys. Kun esimerkiksi vuonna 2000 vireille tulleesta yhteensä 2877 uudesta asiasta

lähes kymmenen prosenttia eli 271 kirjattiin päättyneeksi tästä syystä, luopumisesitysten muodossa tapahtuvalla varsinaisella sovittelulla näyttää olevan tällä hetkellä käytännössä varsin suuri merkitys lautakunnan toiminnassa.

Luopumisesitysten käytön yleisyyttä koskevaan tarkasteluun pelkästään KUDI-rekisteristä ilmenevien tietojen perusteella liittyy kuitenkin sama rajoitus kuin sovintoehdotusten yleisyyden kartoittamisessa: rekisteristä löytyvät pääasiassa vain tehdyt kirjalliset luopumisesitykset. Siten periaatteessa on mahdollista, että läpikäydyt rekisteritiedot eivät niinkään kerro luopumisesitysten käytön lisääntymisestä, vaan yksinkertaisesti niiden muuttumisesta suullisista kirjallisiksi. Edellä todettiin kuitenkin erilaisia sovittelutaktiikoita esiteltäessä, että lopputulokseltaan selvissä tapauksissa kirjallinen sovittelu on yleensä selvästi suullista sovittelua tehokkaampaa. Kuluttajan ensireaktio hänen kuullessaan vaatimustensa aiheettomuudesta on nimittäin yleensä torjuva. Kirjallinen luopumisesitys antaa hänelle selvästi enemmän harkinta-aikaa ennen lopullisen päätöksen tekemistä. Tästä syystä johtuen en pidä uskottavana, että tarkastelun rajaamisella koskemaan pelkästään kirjallisia luopumisesityksiä olisi mainittavaa käytännön merkitystä. Suullisten luopumisesitysten käyttö lienee aina ollut vähäistä. Siten läpikäyty aineisto kertoo mielestäni nimenomaan luopumisesitysten käytön selvästä lisääntymisestä, eikä siis yhteydenottotavassa tapahtuneista muutoksista.

5.3.4. Sovittelukäytännön arviointia

Lautakunnan sovittelukäytäntöä voidaan arvioida toisaalta lautakunnalle asetettujen tehtävien ja tavoitteiden sekä toisaalta sille asetetun sovintoratkaisujen edistämisvelvoitteen näkökulmasta. Lautakunnalle asetettu oikeussuojatehtävä on ensisijainen sovintojen edistämistavoitteeseen verrattuna. Tämän johdosta aktiivisen sovittelu on lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa sopusoinnussa oikeussuojatehtävän kanssa vain niin kauan kuin se tapahtuu nimenomaan asianosaisten tahtoa kunnioittaen. Esittelijän on näissä tapauksissa tiedusteltava asianosaisten sovintohalukkuutta sekä halukkuutta myös siihen, että esittelijä omaksuu asiassa aktiivisen sovittelijan roolin. Ilman tarkempaa tietoa asianosaisten sovintohalukkuudesta ja sen asteesta on mahdotonta sanoa, kuinka laajat varsinaisen sovittelun käyttömahdollisuudet lautakunnassa käytännössä olisivat nimenomaan lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa. Nykyisellään varsinainen sovittelu näissä tapauksissa on kuitenkin erittäin vähäistä. Monissa tapauksissa asianosaiset lienevät kuitenkin vielä halukkaita harkitsemaan sovintoratkaisun mahdollisuutta vaihtoehtona usein jopa yli vuoden kestävälle normaalille käsittelylle. Siten on todennäköistä, että lautakunnan sovittelukäytäntö lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa on nykyisellään keskimäärin aivan liian passiivista. Tähän viittaavat vahvasti myös selvät esittelijäkohtaiset

erot sovitteluaktiivisuudessa. Ne ovat tuskin kokonaisuudessaan selitettävissä hyödykekohtaisilla eroilla. Asianosaisten sovintohalukkuus näyttäisi siten mahdollistavan sen, että lautakunta omaksuisi ainakin jossain määrin nykyistä aktiivisemman roolin lopputulokseltaan epäselvien tapausten sovittelussa. Tätä johtopäätöstä tukee selvästi myös KVL:n arviointiraportti, jonka mukaan lautakunnan henkilökunnan haastattelu osoitti, että aktiivista sovittelua tehdään lautakunnassa paria esittelijää lukuun ottamatta varsin vähän. Yleinen käsitys oli, että sovittelua voitaisiin harjoittaa selvästi nykyistä enemmän.[99]

Edellä katsottiin, että lopputulokseltaan selvissä tapauksissa esittelijä voi ryhtyä aktiiviseen sovitteluun ilman sitä edeltävää asianosaisten suostumusta. Tämä ei ole vastoin oikeussuojatehtävää, sillä esittelijä edistää näissä tapauksissa nimenomaan lautakunnan vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaisen ratkaisun syntymistä. Aktiivisen sovittelun käyttömahdollisuuksien rajat eivät siten määräydy asianosaisten sovintohalukkuuden perusteella, vaan pelkästään sen perusteella, paljonko lopputulokseltaan selviä tapauksia lautakuntaan ylipäätään tulee. Lautakunta harjoittaa nykyisellään jo melko paljon varsinaista sovittelua luopumisesitysten muodossa ilmeisen aiheettomissa tapauksissa. Luopumisesitysten tekeminen näyttää kuitenkin keskittyvän pääosin vain kolmelle esittelijälle. Vaikka hyödykeryhmien kesken onkin eroja siinä, kuinka suuressa osassa riita-asioita kuluttajan vaatimukset ovat käytännössä ilmeisen perusteettomia – esimerkiksi vakuutuksia koskevissa asioissa niiden osuus on suurempi kuin muissa – viittaavat selvät esittelijäkohtaiset erot myös siihen, että kaikki esittelijät eivät vielä hyödynnä luopumisesitysten käyttöä riittävästi. Siten luopumisesitystenkin käyttöä olisi todennäköisesti mahdollista lisätä ainakin jonkin verran nykyisestä, erityisesti niillä jaostoilla, joilla sen käyttö on nykyisellään varsin olematonta.

Sovintoehdotusten tekeminen sellaisissa riita-asioissa, joissa elinkeinonharjoittajan oikaisuvelvollisuus on lautakunnan vakiintuneen ratkaisukäytännön perusteella ilmeinen, näyttää aina olleen varsin vähäistä, mutta vähentyneen vielä entisestään 1990-luvulla. Mikään ei viittaa siihen, että sovintoratkaisun syntymistä edesauttavissa tekijöissä olisi tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka tekisivät roolin passivoitumisen ymmärrettäväksi. Pikemminkin tilanne on päinvastainen. Vuosien mittaan monien oikeuskysymysten osalta on syntynyt vakiintunutta ratkaisukäytäntöä, jonka johdosta esittelijä pystyy usein tosiasiakysymyksiltään riidattomissa tapauksissa ennakoimaan varsin tarkkaan lautakunnan myöhemmän ratkaisun sisällön. Siksi esittelijöiden tekemien sovintoehdotusten määrän olisi tullut näissä lopputulokseltaan selvissä tapauksissa nimenomaan lisääntyä, eikä suinkaan vähentyä. Siten myös näiden asioiden osalta näyttäisi olevan mahdollista lisätä lautakunnan sovittelutoiminnan aktiivisuutta.

---

[99] Ks. *KTM 26/2001* s. 45.

5.3.5. Syitä sovittelukäytännön passiivisuuteen

Lautakunnan harjoittaman aktiivisen sovittelun vähäisyydelle lienee useita syitä. Ensinnäkin aktiivista sovittelua vähentänee sovittelumenettelyä koskevan yksityiskohtaisemman sääntelyn puuttuminen. KVLL ja KVLA eivät sisällä valitun lainsäädäntöstrategian mukaisesti sovittelunkaan osalta lautakunnan käsiä sitovaa sääntelyä. Mikään ei kuitenkaan estä lautakuntaa itseään antamasta esittelijöiden ja muiden valmistelijoiden toimintaa koskevaa sääntelyä muun muassa aktiivisen sovittelun harjoittamisen edellytyksistä ja kulusta. KVLT olisi tässä suhteessa varsin kätevä instrumentti. Lautakuntasovittelua koskevien määräysten ja ohjeiden puuttuminen vähentänee esittelijöiden sovitteluhalukkuutta erityisesti lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa. Tämä johtuu siitä, että joustava tulkinta sovittelijan laatiman sovintoehdotuksen ja aineellisen oikeuden mukaisen ratkaisun välisestä suhteesta ei ole mitenkään riidaton. Tuomioistuinsovittelunhan osalta on esitöissä katsottu, että sovintoehdotuksen tulee olla aina aineellisen oikeuden mukainen.[100] Tämän voidaan tulkita tarkoittavan sitä, että sovintoehdotuksen tulee aina vastata asiassa myöhemmin mahdollisesti annettavaa tuomiota. Epäselvä tulkintatilanne selittänee osaksi monien tuomareiden aktiivista sovittelua kohtaan nykyisin tunteman kiinnostuksen vähäisyyttä.

Koska sama kysymys on myös lautakunnan osalta nykyisellään tulkinnanvarainen, on asiaa koskevan sääntelyn puuttuessa täysin mahdollista, että osa esittelijöistä on omaksunut tiukan tulkinnan mukaisen näkemyksen asiaan tai tulkinnanvarainen tilanne on ainakin ollut omiaan vähentämään esittelijöiden kiinnostusta sovintoehdotusten tekemiseen lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa. Aktiivisen sovittelun edellytyksiä ja kulkua koskevan tarkemman ohjeistuksen puuttuminen voi toisaalta johtaa myös täysin päinvastaiseen, mutta myöskin epätoivottavaan käyttäytymiseen, nimittäin tarpeettoman aktiiviseen sovitteluun. Ääriesimerkkejä ovat taivuttelevan ja painostavan roolin omaksuminen. Niille on tyypillistä asianosaisten tahdon merkityksen unohtaminen, mikä johtaa helposti ristiriitaan oikeussuojatehtävän kanssa. Yleisesti ottaen sovittelumenettelyä koskevan yksityiskohtaisemman ohjeistuksen puuttuminen ja siitä aiheutuva epävarmuus johtanee kuitenkin todennäköisemmin toivottua passiivisempaan kuin liian aktiiviseen sovitteluun.

Toiseksi sovittelukäytäntöä on ainakin aikaisemmin passivoittanut se, ettei sovittelua ole aivan viime vuosia lukuun ottamatta otettu pääsääntöisesti lainkaan huomioon lautakunnan esittelijöille asettamissa tulostavoitteissa.[101] Henkilökohtaisissa tulostavoitteissa, siinä määrin kuin niitä on ylipäätään asetettu, on siten katsottu esittelijöiden täyttävän heille asetetut tavoitteet viemällä tietyn määrän

[100] Ks. *HE 15/90* s. 29 ja *LaVM 11/93* s. 4.
[101] Ks. *KTM 26/2001* s. 46.

juttuja jaostokäsittelyyn seurantajakson aikana. Se, että sovittelun avulla syntyneitä ratkaisuja ei ole otettu huomioon tulostavoitteita asetettaessa, ei luonnollisestikaan ole kannustanut aktiiviseen sovitteluun. Esittelijän on tällöin kannattanut ennemmin viedä lopputulokseltaankin selvä tapaus jaostokäsittelyyn kuin tehdä asianosaisille sovintoehdotus. Tätä valintaa on tukenut myös se seikka, että selvissä tapauksissa ratkaisuehdotuksen perusteluiden kirjoittaminen on varsin yksinkertaista, jolloin myös asetettujen tulostavoitteiden täyttäminen on helpompaa.

Sovintoratkaisujen huomioon ottamisen tärkeyttä tulostavoitteita asetettaessa lisää vielä se, että aktiivinen sovittelu lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa on kirjallisessa lautakuntamenettelyssä yleensä jonkin verran työläämpää kuin suullisessa alioikeusmenettelyssä. Tämä johtuu siitä, että lautakunnassa asianosaisten sovintohalukkuutta ja sen astetta ei voi samalla tavoin luontevasti selvittää muun valmistelun yhteydessä, vaan se vaatii yleensä nimenomaista yhteydenottoa kumpaankin asianosaiseen erikseen. Lautakuntasovittelu vaatii tästä syystä ylimääräistä työtä, joka jää turhaksi sovintoratkaisun kariutuessa. Mikäli tulostavoitteet eivät riittävästi tue aktiivisen sovittelun harjoittamista, vähentää tämä lisätyö herkästi lautakunnan esittelijöiden sovitteluhalukkuutta.

Vasta aivan viime vuosina esittelijöille asetetuissa tulostavoitteissa on ryhdytty ottamaan huomioon kaikki päättyneet jutut, mikä luonnollisesti kannustaa aiempaa enemmän sovitteluun, sillä nyt jaostoon viety juttu on samanarvoinen kuin aktiivisen sovittelun seurauksena sovintoon päättynyt juttu. Koska asian ratkaiseminen vie tuloksellisen sovittelun seurauksena vähemmän työtä kuin asian valmistelu ja ratkaiseminen jaostossa, suosivat uudistetut tulostavoitteet aiempaa selvemmin aktiivista sovittelua. Lähtökohtaisesti uusi järjestelmä suosii niitä esittelijöitä, joiden jaostoilla syntyy runsaasti sovintoja pelkästään asianosaisten omasta aloitteesta ja toimesta. Nämä erot voidaan kuitenkin ottaa huomioon asettamalla tulostavoitteet näillä jaostoilla vastaavasti hieman muita jaostoja korkeammiksi.

Kolmanneksi aktiivisen sovittelun esteenä on monilla jaostoilla vallitsevaksi muodostunut käytäntö, jonka mukaan riita-asioiden valmisteluun kuuluvasta tietojen keruusta – jonka keskeisen osan muodostaa normaali asianosaisten välinen kirjeenvaihto – vastaa kussakin jaostossa esittelijää avustava valmistelija, joka ei ole koulutukseltaan juristi. Vaikka valmistelija usein konsultoikin esittelijän kanssa valmistelun kuluessa eri tyyppisen lisäselvityksen tarpeesta, on nykyiselle valmistelukäytännölle tyypillistä, että esittelijä tutustuu aineistoon kokonaisuudessaan ensi kertaa usein vasta yli puoli vuotta asian vireille tulon jälkeen ja usein myös vasta kuukausien kuluttua asianosaisten kirjeenvaihdon päättymisen jälkeen.[102] Kuten edellä todettiin, tässä vaiheessa on yleensä enää myöhäistä ryhtyä sovittelemaan asiaa. Vaikka nykyinen valmis-

[102] Ks. myös *KTM 26/2001* s. 43 ja 46.

telukäytäntö haittaakin eniten nimenomaan aktiivisen sovittelun harjoittamista, sitä voidaan tuskin pitää perusteltuna edes siinä tapauksessa, että esittelijän yksinomaisena tehtävänä katsottaisiin olevan ratkaisuehdotusten laadinta jaostokäsittelyä varten. Riita-asioiden monipuolinen valmistelu, muun muassa tarvittavien lisäselvitysten hankkiminen, edellyttää, että esittelijä seuraa yksittäisten asioiden valmistelua niiden vireilletulosta lähtien. Tämä ei aseta esteitä sille, että esittelijää avustaa valmisteluun liittyvissä rutiiniluonteisissa tapauksissa henkilö, jolla ei ole oikeudellista koulutusta.

Neljänneksi aktiivisen sovittelun vähäisyys lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa johtunee myös esittelijöiden sovittelutaidon sekä sen kehittämiseen tähtäävän koulutuksen puutteesta. Menestyksellinen aktiivinen sovittelu lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa asettaa esittelijälle varsin suuria vaatimuksia, muun muassa kyvyn kuunnella asianosaisia riidan tosiasiallisen syyn selvittämiseksi. Toisilla henkilöillä on luontaisesti muita paremmat edellytykset – ja usein tästä johtuen myös muita suurempi kiinnostus – toimia sovittelijana riita-asioissa. Sovittelutaitoja voidaan kuitenkin ainakin tiettyyn pisteeseen saakka kehittää myös koulutuksen avulla. Lakimieskoulutukseen ei kuitenkaan nykyisellään sisälly sovittelutaitojen kehittämistä koskevaa kurssia. Myöskään lautakunnan esittelijät eivät saa erityistä koulutusta sovittelua varten. Puuttuva koulutus ja kokemus nostavat monien esittelijöiden kynnystä ryhtyä aktiiviseen sovitteluun erityisesti lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa.

Viidenneksi sovittelukäytännön passiivisuus selittynee osaksi sillä ehkä hieman yllätyksellisellä havainnolla, että asianosaisten sovintohalukkuus on lautakunnan käsittelemissä riidoissa keskimäärin alhaisempi kuin käräjäoikeuksien käsittelemissä riita-asioissa. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että sovintoratkaisusta asianosaisille koituvat edut jäävät lautakuntasovittelussa vähäisemmiksi kuin tuomioistuinsovittelussa. Asian käsittelystä lautakunnassa ei aiheudu asianosaisille mainittavia kuluja, eikä riidan kohteena oleva intressi ole yleensä niin korkea, että jutun häviöllä olisi kuluttajankaan taloudelliselle asemalle ratkaisevaa merkitystä. Toiseksi lautakuntaan ei myöskään tule oikeastaan lainkaan sovittelulle yleensä varsin otollisia ihmissuhderiitoja. Lisäksi lautakunta käsittelee käräjäoikeuksia selvästi enemmän periaatteellisia riitoja, joissa kuluttajan ensisijaisena tavoitteena on rahallisen oikaisun saamisen sijasta vaikuttaa elinkeinonharjoittajan myöhempään käyttäytymiseen suhteessa muihin kuluttajiin. Tästä johtuen kuluttaja pitää usein lautakunnan ratkaisusuositusta sovintoa tehokkaampana keinona. Valtaosa tuomioistuinten käsittelemistä riita-asioista on sen sijaan rahariitoja. Tämä johtuu siitä, että yksityishenkilöt muodostavat käytännössä enemmistön käräjäoikeuksissa käsiteltävien riita-asioiden asianosaisista.[103] Yksityishenkilöt ei-

[103] Ks. tästä esim. *Ervasti 1997* s. 93–97.

vät oikeudenkäyntikustannusten korkeuden vuoksi ole yleensä kovin innokkaita käräjöimään pelkästään periaatteellisista syistä. Asianosaisten vähäisempi sovintohalukkuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että aktiivinen sovittelu ei soveltuisi lautakunnassa käsiteltävien riitojen ratkaisemiseen tai edes sitä, että se soveltuisi niiden ratkaisemiseen huonosti. Se merkitsee ainoastaan sitä, että lautakuntasovittelun käyttömahdollisuudet jäävät alhaisemmasta sovintohalukkuudesta johtuen tuomioistuinsovittelua vähäisemmiksi.

Kuudenneksi sovittelukäytännön passiivisuutta voidaan ajatella perusteltavan myös vuodesta 1978 alkaen toimineella kunnallisella kuluttajaneuvontajärjestelmällä. Kuluttajaneuvojien eräänä tehtävänähän on kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisten riitojen sovittelu. Tämän perusteella voitaisiin katsoa, että kuluttajaneuvontajärjestelmän ja lautakunnan kesken vallitsee selkeä työnjako: kuluttajaneuvojat sovittelevat kuluttajariidoissa ja lautakunta puolestaan antaa ratkaisusuosituksen niissä riita-asioissa, joissa neuvojien harjoittama sovittelu epäonnistuu. Tällä näkemyksellä voi olla kannatusta myös esittelijöiden keskuudessa. Mielestäni näkemys näiden kahden riidanratkaisuelimen välisestä työnjaosta sovittelun osalta ei kuitenkaan ole perusteltu. Lainsäätäjä asetti myös lautakunnalle selkeän sovintojen edistämisvelvoitteen samanaikaisesti kuluttajaneuvontajärjestelmän perustamisen yhteydessä. Lainsäätäjä lähti siten siitä, että huolimatta kuluttajaneuvojien sovittelutoiminnasta myös lautakunnan tulee aktiivisesti edistää sovintoratkaisujen syntymistä. Meillä vuonna 1978 omaksuttu kaksiportainen tuomioistuinten ulkopuolinen kuluttajariitojen ratkaisujärjestelmä pitää siten sisällään myös kaksiportaisen kuluttajariitojen sovittelujärjestelmän. Lautakunnan esittelijän tulee siten pyrkiä tarvittaessa edistämään aktiivisesti sovintoratkaisun syntymistä myös sellaisissa tapauksissa, joissa kuluttajaneuvoja on aiemmin tuloksettomasti yrittänyt saada aikaan sovintoratkaisua. Lautakunnan esittelijällä on neuvojaa suurempi auktoriteetti sekä koulutuksensa puolesta paremmat mahdollisuudet tapauksen oikeudelliseen arviointiin, millä seikoilla on aktiivisessa sovittelussa usein sovintoratkaisun syntymistä edesauttava vaikutus.

Myöskään kuluttajaneuvontajärjestelmän arkitodellisuuden tarkastelu ei puolla työnjakoa koskevaa näkemystä. Nykyisinhän järjestelmä kattaa periaatteessa koko maan. Käytännössä kuluttajaneuvontapalveluiden saatavuudessa on kuitenkin suuria alueellisia eroja. Eräissä kunnissa kuluttajaneuvontajärjestelmän muuttuminen pakolliseksi ratkaistiin määräämällä kuluttajaneuvontaan liittyvät tehtävät jonkin sellaisen kunnallisen virkamiehen hoidettaviksi, jolla ei ole riittävää koulutusta, kokemusta eikä motivaatiota tehtävien hoitamiseksi. Monissa kaupungeissa neuvontapalveluiden kysyntä puolestaan ylittää moninkertaisesti niiden tarjonnan. Kuluttajaneuvontajärjestelmää koskevat selvitykset osoittavatkin, että sovitteluapua tarjotaan nykyään enää keskimäärin joka

seitsemännessä riita-asiassa, kun sitä vielä 1980-luvun alkupuolella sai joka kolmannessa riita-asiassa.[104]

5.3.6. Sovittelun kehittäminen

Kehittämisen tarve. Lautakunnan sovittelutoiminnan kehittämisen tarvetta ja mahdollisuuksia tarkasteltaessa ensimmäinen kysymys on luonnollisesti kehittämisen tarve. Onko varsinaisen sovittelun vähäisyys lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa lautakunnassa sellainen ongelma, joka kaipaisi korjausta eli pitäisikö sovittelutoimintaa ainakin jossain määrin lisätä vai ei? Sovittelun edistämisvelvoitteen näkökulmasta vähäistä sovittelua voidaan tietysti pitää ongelmana. Sovittelun lisäämistä nykyisestä voitaisiin siten ajatella perusteltavan nimenomaan sillä, että sovintojen edistämisvelvoite toteutuisi nykyistä paremmin. Kuten edellä tässä jaksossa on kuitenkin jo todettu, sovintojen edistämisvelvoite on selvästi toissijainen velvoite lautakunnan ensisijaisena tehtävänä olevaan aineellisen oikeuden toteutumisen edistämiseen verrattuna. Sovittelun lisäämistarvetta ei siten voida perustella pelkästään sovintojen edistämisvelvoitteen nykyistä paremmalla toteutumisella.

Aktiivinen sovittelu on kuitenkin usein myös asianosaisten omien intressin mukaista. Vaikka asianosaisten sovintohalukkuus lieneekin lautakunnassa käsiteltävissä riidoissa keskimäärin alhaisempaa kuin tuomioistuimessa käsiteltävissä riita-asioissa, niin rahariidoissa asianosaiset voivat olla myös lautakunnassa hyvinkin kiinnostuneita sovintoratkaisusta. Sovintoratkaisu merkitsee asian kokonaiskäsittelyajan jäämistä vajaan vuoden sijasta usein vain muutamaan kuukauteen. Lisäksi sovintoratkaisu merkitsee lautakunnan antamaan ratkaisusuositukseen verrattuna käytännössä usein myös suurempaa varmuutta oikaisun saamisesta. Siksi olisi perusteltua, että asianosaisille tarjottaisiin mahdollisuutta ratkaista keskinäinen kuluttajariitansa myös lautakunnan harjoittaman aktiivisen sovittelun avulla. Kun tällainen sovittelu perustuu asianosaisten nimenomaiseen tahtoon lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa, ei se ole myöskään ristiriidassa lautakunnan perustehtävien kanssa. Nykyisellään useimmat asianosaiset eivät ole edes tietoisia aktiivisen sovittelun harjoittamisen mahdollisuudesta.

Kuten edellä todettiin, lopputulokseltaan selvissä tapauksissa aktiiviseen sovitteluun ryhtyminen ei edellytä asianosaisilta sitä ennen saatavaa suostumusta. Selvissä tapauksissa on myös asianosaisten edun mukaista, että heille ilmoitetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, miten asia tultaisiin myöhemmin jaostossa ratkeamaan. Siten lautakunnan tulee voida selvästi perusteet-

[104] Ks. esim. *Teittinen 1999* s. 66 ja 147–149.

tomissa tapauksissa lähettää kuluttajalle kehotus luopua vaatimuksista sen sijaan, että tällaiset jutut vietäisiin lautakunnan jaoston ratkaistavaksi. Selvien tapausten osalta lähinnä siis vain niiden osuus kaikista lautakunnan käsittelemistä asioista asettaa rajat sille, kuinka laajalti lautakunta pystyy harjoittamaan aktiivista sovittelua.

Sen sijaan lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa asianosaisten sovintohalukkuuden aste asettaa aina rajat aktiivisen sovittelutoiminnan harjoittamiselle. Mikäli jompikumpi asianosaisista antaa ymmärtää olevansa haluton sopimaan asian, tulee sovittelu päättää siihen ja esittelijän tulee jatkaa asian valmistelua tähtäimenään normaali jaostokäsittely. Esittelijä ei saa missään tapauksessa pyrkiä painostamaan toista tai molempia asianosaisia sopimaan asian, vaan näiden ilmaiseman sovintohalukkuuden tulee olla aitoa.

Monissa tapauksissa kuluttajariita tulee lautakuntaan juuri sen vuoksi, että kysymys on periaatteellisesta riidasta: ainakin toinen asianosaisista haluaa saada nimenomaan lautakunnan näkemyksen siitä, miten erimielisyys pitäisi ratkaista. Mikäli asianosaisia pyritään taivuttelemaan tai painostamaan sovintoon tällaisissa tapauksissa, horjuttaa se helposti asianosaisten luottamusta lautakuntaa kohtaan. Esittelijän liiallinen aktiivisuus epäselvissä tapauksissa voi myös vaarantaa osapuolten oikeuksien toteutumisen: esittelijähän ei sovintoehdotusta tehdessään vielä pysty sanomaan, miten lautakunta asian tulisi ratkaisemaan. Siksi on tärkeätä, että sovintoehdotuksen laatiminen näissä tapauksissa perustuu nimenomaan asianosaisten tahtoon saada asia ratkaistuksi sovintoteitse. Mikäli tämä unohtuu, joudutaan helposti konfliktiin lautakunnan oikeussuojatehtävän kanssa.

Siten varsinaisen sovittelun määrää ja aktiivisuutta ei pidä pyrkiä väkisin lisäämään lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa, vaan se tulee jättää riippumaan asianosaisten sovintohalukkuuden asteesta. Sovittelun tulee siten aina olla vain yksi niistä keinoista, joiden avulla lautakunta pyrkii ratkaisemaan kuluttajariitoja. On todennäköistä, että varsinainen jaostokäsittely tulee säilymään myös jatkossa pääasiallisena käsiteltävien asioiden ratkaisutapana. Koska varsinainen sovittelu on nykyään kovin vähäistä, vaikuttaa kuitenkin siltä, että lautakunta ei nykyisellään riittävästi pyri edes kartoittamaan asianosaisten sovintohalukkuutta epäselvissä tapauksissa. Tätä johtopäätöstä tukevat myös havainnot selvistä jaostokohtaisista eroista. Sovittelun käyttöä olisi siten mahdollista lisätä ainakin jonkin verran myös lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa. Tämä tapahtuisi kartoittamalla aluksi nykyistä paremmin asianosaisten sovintohalukkuutta.

Mielestäni se, että lautakuntamenettely on pääsääntöisesti kirjallisista, ei aseta olennaisia esteitä aktiivisen sovittelun harjoittamisen lisäämiselle. Vaikka esittelijä ei pystykään harjoittamaan sovittelua yhtä mutkattomasti kuin tuomari suullisen valmistelun istunnossa, ei puhelimitse tapahtuva sovittelu lisää kohtuuttomasti esittelijän työmäärää, varsinkaan kun otetaan vastaa-

vasti huomioon tuloksellisista sovitteluista aiheutuva työmäärän vähentyminen.

Keinoja sovittelukäytännön aktivoimiseksi. Mikäli sovittelun kehittämistarvetta koskevaan kysymyksen vastataan myönteisesti, on seuraava keskeinen kysymys puolestaan se, millä eri tavoin sovittelutoimintaa voitaisiin kehittää. Tämän kysymyksen osalta vastausta voidaan hakea nykyisen varsin passiivisen sovittelukäytännön syistä. Aktiivisen sovittelun lisääminen edellyttää siten niihin syihin puuttumista, joiden vuoksi sovittelukäytäntö on muodostunut passiiviseksi. Näitä syitä poistamalla pystyttäisiin melko todennäköisesti lisäämään lautakunnan sovittelukäytännön aktiivisuutta nykytilanteeseen verrattuna.

Siten lautakunnan esittelijöiden sovitteluaktiivisuutta voitaisiin pyrkiä lisäämään ensinnäkin sääntelemällä ainakin jossain määrin sovitteluun ryhtymisen edellytyksiä sekä itse sovittelun kulkua. Tämä saattaisi rohkaista sellaisia esittelijöitä harjoittamaan aktiivista sovittelua, jotka tällä hetkellä ovat epävarmoja esimerkiksi sovitteluun ryhtymisen edellytyksistä sekä sovintoehdotusta tehtäessä huomioon otettavista seikoista. Sovittelumenettelyä koskeva sääntely olisi joustavinta toteuttaa joko KVLT:n avulla tai sitä alemmanasteisilla normeilla, jolloin lautakunta pystyisi itse tarvittaessa muuttamaan säännöksiä. Sovittelumenettelyä koskeva sääntely tuskin tekisi sovittelusta liian kaavamaista, sillä säännökset voidaan laatia väljiksi ja joustaviksi, jolloin ne tarjoaisivat lähinnä puitteet, joiden sisällä esittelijät voisivat aktiivista sovittelua harjoittaa. Tällöin ne myös mahdollistaisivat tapauskohtaisten erityispiirteiden huomioon ottamisen. Sääntöjen ja määräysten sijasta voitaisiin tiettyjen kysymysten osalta antaa myös pelkästään suositusluonteisia ohjeita.

Toiseksi aktiivisen sovittelun edellytyksenä on, että se huomioidaan riittävällä tavalla esittelijöille asetettavissa tulostavoitteissa. Tältä osin lautakunnassa näyttää kuitenkin jo muutos tapahtuneen ja myös sovintoratkaisut otetaan nykyään aiempaa paremmin huomioon tulostavoitteita asetettaessa. Kolmanneksi aktiivinen sovittelu edellyttää siirtymistä niin sanottuun etupainotteiseen valmisteluun, jossa esittelijä perehtyy oman jaostonsa toimivaltaan kuuluvaan asiaan huolellisesti jo heti sen tultua vireille sekä tutustuu myös uuteen aineistoon sitä mukaa kuin sitä kertyy valmisteluun kuuluvan kirjeenvaihdon aikana. Tämä mahdollistaisi aktiiviseen sovitteluun ryhtymisen jo käsittelyn alkuvaiheissa, jolloin asianosaisten sovintohalukkuus on yleensä suurimmillaan.

Neljänneksi aktiivista sovittelua lisäisi varmasti myös esittelijöille annettava sovittelun harjoittamista koskeva koulutus, jossa olisi erityisesti otettu huomioon kirjallisesta lautakuntamenettelystä sovittelulle aiheutuvat erityispiirteet. Kaikki nämä tekijät yhdessä voisivat lisäksi muokata esittelijöiden asenteita aiempaa myönteisimmiksi aktiivista sovittelua kohtaan, millä tekijällä on myös käytännössä vaikutusta sovittelun ryhtymistä koskevan kynnyksen korkeuteen.

Tarkistusmenettelyn käyttöönotto. Aktiivisen sovittelun lisäämisen yhteydessä herää kuitenkin myös kysymys siitä, pitäisikö samassa yhteydessä ottaa

käyttöön myös jonkinlainen oikeuden laadun takaamiseen pyrkivä varmistusjärjestelmä, jossa esimerkiksi jaoston tai koko lautakunnan puheenjohtaja tarkastaisi esittelijän tekemän sovintoehdotuksen ennen sen lähettämistä asianosaisille. Aktiivisessa sovittelussa ei ole kysymys muodollisesti ottaen ratkaisuvallan delegoimisesta lautakunnalta sen henkilökunnalle, sillä esittelijän sovintoehdotus on nimensä mukaisesti pelkkä ehdotus, jonka hyväksymisestä on päätösvalta yksinomaan asianosaisilla. Käytännössä kysymyksessä on kuitenkin esittelijän asianosaisiin nähden omaavan vaikutusvallan vuoksi ainakin jonkin asteisesta tosiasiallisesta ratkaisuvallan delegoinnista. Lopputulokseltaan selvissä tapauksissa sovintoehdotus on lautakunnassa yleensä järkevintä tehdä kirjallisesti. Kirjallisten sovintoehdotusten tarkastaminen – jotka käytännössä olisivat valtaosin ilmeisesti kuluttajille lähetettäviä luopumisesityksiä – olisikin lautakunnassa varsin yksinkertaisesti järjestettävissä: jaoston tai koko lautakunnan puheenjohtaja hyväksyisi esittelijän tekemän sovintoehdotuksen ennen sen lähettämistä.

Kuitenkin tarkistusmenettelyä voitaisiin ainakin toisinaan käyttää myös varsinaisessa sovittelussa lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa siitä huolimatta, että sovittelu tapahtuu näissä tapauksissa kätevimmin ottamalla puhelimitse yhteyttä kumpaankin asianosaiseen erikseen. Puhelimitse tapahtuvassa sovittelussa esittelijä voi saman puhelinsoiton aikana tiedustella asianosaisen sovintohalukkuutta, informoida tätä omasta käsityksestään tapauksen tosiasia- ja oikeuskysymyksistä sekä tehdä lopuksi myös oman sovintoehdotuksensa asiassa. Kuitenkin suullisessakin sovittelussa on mielestäni lähtökohtana oltava se, että esittelijä on jo ennen yhteydenottoa muodostanut käsityksensä asiasta sekä myös päättänyt sovintoehdotuksensa sisällöstä. Tällöin hän voi halutessaan tarkistuttaa suullisesti esitettäväksi aiotun ehdotuksen jollain ulkopuolisella henkilöllä ennen yhteydenottoa asianosaiseen. Esittelijän sovintoehdotuksen sisältöhän ei voi muovautua puhelinkeskustelun aikana sen perusteella kuinka sovintohaluiselta asianosainen vaikuttaa. Tämähän merkitsisi ei-oikeudellisten tekijöiden huomioon ottamista sovintoehdotusta laadittaessa. Todettakoon lisäksi, että mikäli sovittelutarkoituksessa tapahtuvien yhteydenottojen aikana ilmenee seikkoja, jotka antavat aihetta muuttaa kokonaiskäsitystä asiasta ja joilla on myös siten vaikutusta esittelijän hahmottaman sovintoehdotuksen sisältöön, tulee esittelijän kuulemisperiaatteen mukaisesti ottaa ensin yhteyttä toiseen asianosaiseen saatujen tietojen todenperäisyyden selvittämiseksi ja vasta tämän jälkeen esittää oma sovintoehdotuksensa asiassa.

Tällaisen tarkistusmenettelyn käyttöönotto merkitsisi itse asiassa sitä, että oikeuden laatutason valvonta olisi lautakuntasovittelussa selvästi tuomioistuinsovittelua tiukempaa. Suullisen valmistelun istunnossa tapahtuvassa tuomioistuinsovittelussa, jossa tuomari vastaanottaa oikeudenkäyntiaineistoa vielä istunnon aikana, tuomarin tekemän sovintoehdotuksen tarkistaminen toisen tuomarin toimesta ei ole käytännössä vaivattomasti järjestettävissä, vaan vaatisi

suullisen valmistelun muuttamista siten, että siihen käytännössä osallistuisi useampi kuin yksi tuomari. Tämä ei puolestaan olisi järkevää resurssisyistä, mikäli valmistelusta vastaavien tuomareiden määrän lisääminen tapahtuisi pelkästään aktiiviseen sovitteluun liittyvien oikeusturvatakeiden parantamiseksi. Siten tuomioistuinsovittelussa tuomarin tuleekin sovintoehdotusta esittäessään korostaa, että kyseessä on pelkästään hänen oman arvionsa varaan perustuva ehdotus, joka siten ei välttämättä vastaa asiassa myöhemmin mahdollisesti annettavaa tuomiota. Sen sijaan lautakuntasovittelussa esittelijä voisi tarkistusmenettelyn käyttöönoton jälkeen sovintoehdotuksen – luopumisesitykset mukaan lukien – esittämisen yhteydessä myös todeta, että ehdotuksella on esimerkiksi jaoston puheenjohtajan hyväksyntä. Tällä seikalla olisi mitä ilmeisimmin käytännössä myös sovittelun tuloksellisuutta lisäävä vaikutus.

6. Asioiden ratkaiseminen

6.1. ASIAN RATKAISU

Ratkaisun sisältöön vaikuttavat tekijät. Lautakunta ratkaisee käsittelemänsä asiat samalla tavoin kuin tuomioistuimet tosiasia- ja oikeuskysymysten arvioinnin perusteella. Kyseessä on siten normaali oikeudellinen ratkaisutoiminta, jossa ratkaisun sisältö määräytyy puhtaasti oikeudellisten tekijöiden perusteella. Tätä ei todeta suoranaisesti missään lautakuntaa koskevassa sääntelyssä, mutta se on pääteltävissä lautakunnan perustehtävänä olevasta aineellisen oikeuden toteuttamisesta sekä lainkäytön ja hallinnon lainalaisuusperiaatteesta, jotka sitovat myös lautakuntaa ilman nimenomaista säännöstäkin. Lautakuntaa koskevasta sääntelystä tai sitä koskevista esitöistä ei siten saa tukea näkemykselle, jonka mukaan lautakunta voisi halutessaan poiketa voimassaolevasta laista ja perustaa ratkaisunsa sen sijaan pelkästään kohtuusarviointiin. Myöskään ei ole perusteita katsoa, että käytettävissä olevien todisteiden arvioinnin tulisi tapahtua lautakunnassa jotenkin eri tavalla kuin tuomioistuinten ratkaistaessa kuluttajariitoja. Tämä koskee myös näyttökynnyksen korkeutta.

Myöskin Ruotsin ARN:n osalta puuttuu ratkaisujen sisältöön vaikuttavia tekijöitä koskeva säännös, mutta senkin osalta voidaan päätyä samanlaiseen tulkintaan kuin KVL:nkin osalta samoilla perusteilla. Sen sijaan Tanskassa on nimenomainen säännös, jonka mukaan FKN:n ratkaisujen tulee perustua tosiseikkojen juridiseen arviointiin.[105]

Eri asia on, että varsinkin sopimusoikeudelliset kohtuullistamissäännökset mahdollistavat kohtuunäkökohtien ottamisen huomioon kuluttajasopimuksia arvioitaessa. Tällöinkin ratkaisu kuitenkin perustuu lakiin kohtuullistamissäännöksen mahdollistaessa kohtuunäkökohtien huomioon ottamisen. Esimerkiksi Ruotsissa on katsottu, että ARN:n päätökset perustuvat käytännössä tuomioistuimia useammin kohtuusarviointiin.[106] Kun pohjoismainen sopimusoikeudellinen sääntely antaa varsin hyvät mahdollisuudet sopimusten sovitteluun, kysymys on kuitenkin ilmeisesti vain tuomioistuimia alhaisemmasta sovittelusäännösten käyttökynnyksestä, eikä niinkään asian ratkaisemisesta muilla kuin oikeudellisilla kriteereillä.

Sen sijaan varsinkin monissa common law -oikeusjärjestelmän piiriin kuuluvissa maissa tuomioistuimille on annettu oikeus perustaa ratkaisunsa lain sijas-

---

[105] Ks. Industriministeriets bekendtgørelse nr. 514/1989 om forretningsorden for Forbrukerklagenævnet 9.3 §.
[106] Ks. *Heuman 1980* s. 832 ja *Bernitz 1986* s. 272.

ta kohtuuteen niiden käsitellessä riitoja yksinkertaistetussa oikeudenkäyntimenettelyssä.[107] Itse asiassa kysymyksessä on riidanratkaisuelimelle annetusta mahdollisuudesta sovitella oikeussäännöksiä ja näistä säännöksistä voisi käyttää nimitystä prosessuaalinen kohtuullistamissääntö erotuksena aineellisoikeudelliseen sääntelyyn sisältyvistä kohtuullistamissäännöksistä.

Pohjoismaiset kuluttajariitalautakunnat eivät tunne prosessuaalista kohtuullistamissääntöä. Selitys löytynee pitkälti kuluttajan asemaan vaikuttavan aineellisoikeudellisen sääntelyn erilaisesta kehitystasosta. Ensinnäkin pohjoismaissa on kuluttajan suojaksi laadittu pakottava aineellisoikeudellinen sääntely verrattain korkealla tasolla. Toiseksi Suomessa ja muissa pohjoismaissa on voimassa aineellisoikeudellisia kohtuullistamissäännöksiä, jotka mahdollistavat kohtuuttomien sopimusehtojen sovittelun. Siten sellaisia tilanteita, joissa lainmukainen ratkaisu näyttäisi johtavan kuluttajan kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen, tulee eteen varsin harvoin verrattuna oikeusjärjestyksiin, joissa heikompaa suojaava sääntely on kehittymättömämpää ja muun muassa aineellisoikeudellinen kohtuullistamissääntö puuttuu kokonaan.

Ratkaisupakon puuttuminen. Ratkaisupakolla tarkoitetaan riidanratkaisuelimen velvollisuutta ratkaista sen toimivaltaan kuuluva, siinä vireillepantu asia. KVL:lla ei ole sen ratkaistavaksi tuotujen kuluttajariitojen ratkaisupakkoa, vaan se voi niin halutessaan jättää suosituksen asiassa antamatta. Tätä oikeutta ei ole mainittu KVL:aa koskevissa säännöksissä, mutta kylläkin varsin selvästi sitä koskevissa esitöissä.[108] Kuluttajariitatyöryhmän mietinnössä tosin väitetään, että lautakunnalla olisi nykyisellään ratkaisupakko. Samassa yhteydessä kuitenkin viitataan nykyiseen KVLL 6 §:ään, jossa todetaan ainoastaan lautakunnan velvollisuus antaa kirjallinen päätös kaikissa asioissa, jotka on saatettu lautakunnan käsiteltäväksi. [109] Tämän vuoksi on ilmeistä, että työryhmä ei ole oikein ymmärtänyt, mitä ratkaisupakolla tarkoitetaan, vaan on sekoittanut keskenään käsittely- ja ratkaisupakon.[110]

Ratkaisupakon puuttuminen johtuu kuluttajariitalautakunnan rinnakkaisesta ja alisteisesta toimivallasta yleisiin tuomioistuimiin nähden. Kuten edellä lautakunnan toimivaltaa käsitelleessä jaksossa todettiin, kuluttajariita voidaan lautakunnan sijasta viedä yhtä hyvin myös yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla lautakunnasta poiketen on velvollisuus ratkaista asia. KVL onkin koko toimintansa ajan hyödyntänyt ratkaisupakon puuttumista. Vuosittain se jättää ratkaisusuosituksen antamatta noin 5 prosentissa jaostokäsittelyyn edenneistä

---

[107] Ks. esim. Maltan osalta *Micallef* s. 18s.

[108] Ks. *OLJ 12/1974* s. 323 ja 332. Ratkaisupakon puuttumisesta ks. myös *Simonen 2000* s. 5.

[109] Ks. *KTM 12/2002* s. 53.

[110] Hallinto-oikeudessa käytetään vastaavasti nimityksiä käsittely- ja ratkaisuvelvollisuus, joista ensin mainittu tarkoittaa nimenomaan viranomaisen velvollisuutta käsitellä kaikki siinä vireillepannut asiat ja antaa kussakin asianmukainen vastaus. Ks. *Mäenpää 2002* s. 32s.

tapauksista.[111] Yleensä näissä tapauksissa jokin ratkaisun kannalta relevantti tosiseikka jää todistajien kuulemismahdollisuuksien puuttumisen vuoksi epäselväksi, eikä lautakunta halua ratkaista asiaa todistustaakkasääntöjen avulla.

Ratkaisun tekemättä jättäminen ja asianosaisen pakottaminen kääntymään toisen riidanratkaisunelimen puoleen ei luonnollisestikaan ole erityisen toivottavaa oikeuden saatavuuden saati riidanratkaisun tehokkuuden kannalta. Käytännössä kyvyttömyys ratkaisun tekemiseen ei ole kuitenkaan ollut lautakunnassa kovin yleistä. Tämä johtuu siitä, että kuluttajariitojen ratkaisemisessa ei todistajien kuulemisella – nyt siis tarkoitetaan muita kuin asiantuntevia todistajia – ole samanlaista merkitystä kuin monien tuomioistuinten käsittelemien asioiden, kuten erityisesti rikosjuttujen osalta. Useimmissa kuluttajariidoissa on kysymys laatuvirheestä, jossa tosiasiakysymyksen ratkaiseminen edellyttää nimenomaan hyödykekohtaista asiantuntemusta, eikä niinkään todistajien kuulemista. Merkittävimpiä todistuskeinoja lautakunnan osalta ovat siten asiantuntijatodistelu ja lautakunnassa tapahtuva katselmus.

Ratkaisujen perusteleminen. Kaikkia riidanratkaisuelimiä koskevana yleisenä menettelyperiaatteena voidaan pitää myös ratkaisujen perusteluvelvollisuuden periaatetta. Se tarkoittaa riidanratkaisuelimelle asetettua velvollisuutta esittää ratkaisun yhteydessä myös ne perusteet, joilla tiettyyn ratkaisuun on yksittäisessä riita-asiassa päädytty. KVL:n velvollisuudesta ratkaisujensa perustelemiseen on olemassa nimenomainen säännös. Tämä ilmentää sitä merkitystä, mikä ratkaisujen perusteluvelvollisuudella on myös KVL:n osalta. KVLA 12 §:n mukaan KVL:n päätöksessä on oltava lyhyt selostus itse asiasta, ratkaisun perustelut sekä lopputulos. Päätöksen perustelujen osalta säännös on selvästi OK 24:4:ää ylimalkaisempi. Kuitenkin myös lautakunnan osalta lienee ratkaisujen perusteluvelvollisuutta koskevan yleisen menettelyperiaatteen perusteella katsottava, että lautakunnan on perusteltava yksittäisessä riita-asiassa antamansa ratkaisu niin yksityiskohtaisesti, että asianosaiset ja ulkopuoliset pystyvät perustelujen avulla arvioimaan, minkälaisen oikeudellisen päättelyn seurauksena lautakunta on ratkaisuunsa päätynyt. Tämä merkitsee ensinnäkin sitä, että ratkaisusta on käytävä ilmi, mitkä riitaiset tosiseikat KVL on päätöstä tehdessään katsonut näytetyiksi toteen ja mitkä tosiseikat ovat puolestaan jääneet toteennäyttämättä. Ratkaisusta tulee myös käydä ilmi, minkä oikeussääntöjen tai muiden oikeusnormien soveltamiseen se perustuu.

Sen sijaan KVL:lle on tuskin mielekästä asettaa samanlaista velvollisuutta kuin tuomioistuimille perustella säännönmukaisesti yksityiskohtaisesti myös se, millä perusteella tapauksen ratkaisun kannalta relevantit tosiseikat on katsottu näytetyksi toteen tai jääneen toteen näyttämättä. Tietyissä tapauksissa

[111] Esimerkiksi vuonna 2001 suositus jätettiin antamatta yhteensä 78:ssa jaostokäsittelyyn päätyneistä yhteensä 1987 tapauksesta. Ks. *KVL 2001* s. 14.

tämäkin voi kuitenkin olla tarpeen. Näin erityisesti silloin kun riidan luonne ja sen kohteena olevan intressin suuruus huomioon ottaen on mahdollista, että asian käsittelyä tullaan jatkamaan käräjäoikeudessa. Tällöin kaikilta osin yksityiskohtaiset perustelut voivat johtaa asian käsittelyn jäämiseen lautakuntaratkaisun varaan tai helpottaa asian käsittelyä käräjäoikeudessa sekä asianosaisten että tuomioistuimen näkökulmasta. Toiseksi näyttökysymyksen tavanomaista yksityiskohtaisempi perustelu voi olla mielekästä silloin kun koko riidan aihe pelkistyy nimenomaan tietyn tosiasiaväitteen paikkansapitävyyteen.

6.2. JAOSTOT JA TÄYSISTUNNOT

Nykytilanne. Kuluttajavalituslautakunnan käsiteltäväksi saatetut riita-asiat voidaan nykyään ratkaista kolmella eri tavalla. Viidentoista ensimmäisen toimintavuoden aikana asioiden ratkaiseminen oli mahdollista ainoastaan jaostoissa tai täysistunnossa. Vuonna 1993 tehtiin kuitenkin mahdolliseksi myös asioiden ratkaiseminen yksinkertaisessa käsittelyssä (KVLL 5.1 § (286/1993)). Asioiden ratkaiseminen tapahtuu kaikkia kolmea ratkaisutapaa käytettäessä esittelystä, jossa asian valmistelusta vastannut esittelijä esittää siis ensin oman päätösehdotuksensa siitä, miten asia tulisi ratkaista. Asioiden ratkaisemista yksinkertaisessa käsittelyssä tarkastellaan lähemmin jäljempänä ratkaisuvallan delegointia koskevassa jaksossa II.6.4. Tässä ja jaksossa II.6.3. tarkastellaan siten vain asioiden ratkaisemista jaostoissa ja täysistunnoissa.

Alunperin KVL ei ollut jakautunut osastoihin, vaan ainoastaan jaostoihin, joita oli aluksi kuusi. Vuonna 1981 perustettiin kaksi uutta jaostoa: autojen kauppaa ja korjausta käsittelevä jaosto jaettiin kahtia ja matkoja koskevia riitoja varten perustettiin oma erillinen jaostonsa. Vuonna 1985 perustettiin oma jaostonsa asumista ja rakentamista koskevia riitoja varten ja vuonna 1994 puolestaan muita palveluita koskevia riitoja varten perustettiin uusi 10. jaosto vakuutuksia ja terveyden- ja kauneudenhoitoalan palveluita koskevien riitojen jäädessä edelleen 9. jaoston ratkaistavaksi.[112] Aiemmin uusien jaostojen perustaminen johtui siitä, että tiettyjä hyödykeryhmiä koskeneiden kuluttajariitojen, kuten autokauppaa, seuramatkoja ja vakuutuksia koskevien riitojen, vuotuisen määrän kasvaessa niiden ratkaisemista varten perustettiin omat jaostonsa.

Lautakunnan toimivallan laajennuttua koskemaan vuonna 1995 myös asuntokauppoja koskevia erimielisyyksiä, lautakunta jaettiin kahteen osastoon: *yleiseen osastoon* ja *asuntokauppaosastoon.* Näistä jälkimmäinen käsittelee asun-

[112] Ks. VNp KVL:n jaostoissa käsiteltävien asioiden jakoperusteista (659/1978) ja VNp sen muuttamisesta (772/1985) ja (52/1994).

tokauppaan ja rakentamiseen liittyviä riitoja ja yleinen osasto puolestaan muita lautakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita. Molemmilla osastoilla on omat täysistuntonsa ja jaostonsa. Asuntokauppaosastoon kuului alunperin kaksi jaostoa. Vuonna 1999 asuntokauppa-osastoon perustettiin vielä kolmas jaosto käsittelemään yksityishenkilöiden välisiä asuntokauppariitoja sekä vakuuden vapauttamista koskevia riitoja.[113]

Tällä hetkellä yleiseen osastoon kuuluu täysistunnon lisäksi siis 10 jaostoa ja asuntokauppaosastoon puolestaan kolme jaostoa. Jaostoja on siten yhteensä 13. Kukin jaosto käsittelee vain tietyn tyyppisiä kulutushyödykkeitä koskevia kuluttajariitoja. Samoja hyödykkeitä koskevien riita-asioiden ratkaiseminen aina samassa jaostossa antaa paremmat mahdollisuudet lautakunnan jäsenten hyödykeasiantuntemuksen hyödyntämiseen, mutta myöskin sen kartuttamiseen. Samoin se antaa myös paremmat takeet sille, että samoja hyödykkeitä koskeva ratkaisukäytäntö muodostuu yhtenäiseksi.

Sekä täysistunnoissa että jaostoissa asioiden ratkaiseminen tapahtuu kokoonpanossa, johon kuuluu puheenjohtaja ja tietty määrä muita jäseniä. Lautakunnalla on ollut vuodesta 1995 alkaen päätoiminen puheenjohtaja. Hän toimii puheenjohtajana molemmissa täysistunnoissa. Lisäksi valtioneuvosto nimittää eduskunnan vaalikautta vastaavaksi ajaksi kaksi lautakunnan varapuheenjohtajaa, jaostojen puheenjohtajat sekä neljä jäsentä kuhunkin jaostoon ja seitsemän jäsentä molempiin täysistuntoihin. Määräajaksi nimitetyt puheenjohtajat ja jäsenet ovat kaikki sivutoimisia (KVLL 2 § (909/1995), 5.2 § (844/1994) ja 5.3 §).

Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien osalta muodollisena pätevyysvaatimuksena on oikeustieteen kandidaatin tutkinto. Sen sijaan jaostojen puheenjohtajille tai täysistuntojen ja jaostojen jäsenille ei ole asetettu muodollisia koulutukseen liittyviä kelpoisuusehtoja. Jaostojen puheenjohtajien osalta riittää, että he ovat puolueettomia, eivätkä siten edusta kuluttaja- tai elinkeinonharjoittajaintressejä (KVLL 3 § (909/1995)).

Jäseniä valittaessa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että jaostoissa on edustettuna riittävä asiantuntemus, millä tarkoitettaneen nimenomaan hyödykeasiantuntemusta (KVLL 5.3 §). Vaikka laki vaatiikin vain muutamalta henkilöltä oikeustieteellistä koulutusta, on lautakunnan jäsenistä käytännössä varsin huomattava osa lakimiehiä. Esimerkiksi jaostojen puheenjohtajat ovat lähes poikkeuksetta lakimiehiä.

Riita-asioiden valmistelusta ja esittelystä lautakunnassa vastaavat lautakunnan sihteeri, esittelijät sekä muu henkilökunta, jotka ovat päätoimisessa virkasuhteessa valtioon. Näistä lautakunnan sihteerillä ja esittelijöillä on muodollisena pätevyysvaatimuksena oikeustieteen kandidaatin tutkinto. Esittelijöiden

[113] Ks. KTMp KVL:n jaostoissa käsiteltävien asioiden jakoperusteista (956/1995) ja (851/1999).

osalta tosin riittää periaatteessa myös muu virkaan soveltuva korkeakoulututkinto (KVLA 5 ja 15 § (911/95)). Käytännössä esittelijät ovat kuitenkin aina olleet lakimiehiä. Lautakunnan osasto- ja jaostojako ei ulotu valmistelevaan henkilökuntaan, vaan monet heistä hoitavat molempiin osastoihin tai ainakin eri jaostoihin liittyviä tehtäviä.

Ne riita-asiat, joissa asianosaiset eivät pääse sovintoon keskenään valmisteluvaiheen aikana, ratkaistaan jossain yleisen osaston tai asuntokauppaosaston jaostossa. Kuten edellä todettiin, jaostojen määrä on vuosien mittaan lisääntynyt ja niitä on nykyään yhteensä 13. Kuhunkin jaostoon kuuluu siis puheenjohtaja sekä neljä jäsentä, joille kullekin on nimitetty varajäsen.

Riita-asia voidaan ratkaista myös täysistunnossa. Lautakunnan kummallakin osastolla on oma täysistuntonsa. Täysistuntoon kuuluu lautakunnan puheenjohtaja, osastolla toimiva varapuheenjohtaja sekä seitsemän jäsentä. Päätösvaltaisuuden edellytyksenä on, että paikalla on ainakin jompikumpi puheenjohtaja sekä vähintään neljä jäsentä. Täysistunnoilla on riita-asioiden ratkaisemisessa kolmenlainen rooli. Ensinnäkin niiden tehtävänä on ratkaista periaatteellisesti merkittävät riita-asiat. Tällaiset riita-asiat voidaan jaoston tekemän päätöksen jälkeen viedä jaoston itsensä tekemästä esityksestä tai lautakunnan puheenjohtajan aloitteesta täysistunnon ratkaistavaksi. Asia voidaan kuitenkin päätöksen nopeuttamiseksi lautakunnan puheenjohtajan toimesta viedä myös suoraan täysistunnon käsiteltäväksi ilman sitä edeltävää jaostokäsittelyä. Toiseksi täysistunnon tehtävänä on varmistaa lautakunnan ratkaisukäytännön yhdenmukaisuus (KVLL 5.2 §(844/94), KVLA 9 §(911/95) ja KVLT 7.2 §). Mikäli jaoston tekemä yksittäinen päätös poikkeaa lautakunnan puheenjohtajan mielestä lautakunnan vakiintuneesta ratkaisukäytännöstä, voi hän viedä asian täysistunnon ratkaistavaksi. Täysistuntoa voidaan siten hyödyntää myös lautakunnan sisäisessä laadunvalvonnassa. Puheenjohtaja voi viedä täysistunnon ratkaistavaksi sellaisen asian, jossa jaosto on hänen mielestään päätynyt virheelliseen lopputulokseen. Käytännössä vain varsin pieni osa, noin viitisen prosenttia riita-asioista ratkaistaan jommankumman täysistunnon päätöksellä.[114]

Täysistuntoa ei ole omaksuttu muista pohjoismaisista kuluttajariitalautakunnista. Ensinnäkin Tanskan FKN:stä ja Norjan FTU:sta täysistunto puuttuu kokonaan, mikä selittyy luonnollisesti sillä, että KVL:sta ja ARN:stä poiketen ne eivät ole jakautuneet jaostoihin. Tällöin myös riski epäyhtenäisestä ratkaisukäytännöstä on huomattavasti vähäisempi. Kuitenkin Ruotsin ARN:ssä, joka on alusta saakka toiminut jakautuneena jaostoihin, erillinen täysistunto perustet-

[114] Esimerkiksi vuonna 1998 täysistuntoratkaisujen osuus kaikista jaosto- ja täysistuntoratkaisuista oli 6,5 prosenttia ja vuonna 1997 tätäkin alhaisempi, vain 4,2 prosenttia. Prosenttiosuudet on laskettu KUDI-rekisteristä ilmenevistä tiedoista käyttäen hyväksi riita-asioiden päätöstunnuksia, jotka eroavat jaosto- ja täysistuntoratkaisujen osalta toisistaan.

tiin vasta lähes 30 vuoden toiminnan jälkeen vuonna 1997. Perusteluina oli nimenomaan pyrkimys ratkaisukäytännön yhtenäistämiseen.[115]

Kuluttajariitatyöryhmän ehdotus. Kuluttajariitatyöryhmän ehdotuksen mukaan lautakunta jakautuisi edelleen yleiseen osastoon sekä asuntoasioita käsittelevään osastoon, jonka nimenä olisi toimivallan laajentumisen vuoksi asunto-osasto. Sen sijaan työryhmä ehdottaa, että osastojen jakautumisesta jaostoihin luovuttaisiin. Asioiden ratkaiseminen tapahtuisi jaostojen asemasta lautakunnan istunnoissa, joihin kuuluisi puheenjohtajan lisäksi vähintään kaksi ja enintään neljä jäsentä.[116] Muutosta ei perustella ehdotuksessa millään tavalla. Työryhmän ehdotuksesta ei käy myöskään ilmi, onko tarkoituksena todella, että istunnot käsittelisivät kaikenlaisia kulutushyödykkeitä koskevia riitoja, jolloin esimerkiksi autokauppaa koskevien riitojen osalta ei olisi mitään varmuutta siitä, että ratkaisukokoonpanoon kuuluu ainakin yksi jäsen, jolla olisi asiantuntemusta nimenomaan autoalalta.

Nykyisen jaostojaon kiistämättömänä etuna on ensinnäkin mahdollisuus jäsenten hyödykeasiantuntemuksen käyttämiseen. Esimerkiksi autokauppajaoston jäseniksi on nimitetty nimenomaan autoalaan perehtyneitä kuluttaja- ja elinkeinonharjoittajien intressitahojen edustajia. Lisäksi se, että jäsenet ja esittelijät erikoistuvat nimenomaan tietyn tyyppisten riitojen ratkaisemiseen, tarjoaa oivan mahdollisuuden hyödykekohtaisen asiantuntemuksen edelleen kartuttamiseen. Kolmanneksi kaikkien samaa hyödykettä koskevien riitojen käsittely samassa kokoonpanossa antaa selvästi paremmat mahdollisuudet yhtenäisen ratkaisukäytännön muodostumiselle verrattuna siihen, että useat eri kokoonpanot ratkaisisivat samantyyppisiä asioita. Sen vuoksi olisikin erityisen toivottavaa, että nykykäytäntö, jonka mukaan tiettyjä hyödykkeitä käsittelevät riidat ohjattaisiin aina saman kokoonpanon ratkaistavaksi, säilyisi edelleen.

Eri asia on, että riita-asioiden jakautumista eri jaostojen kesken voi olla syytä arvioida uudestaan ja tehdä se nykyistä joustavammaksi. Nykyisinhän eri jaostojen käsittelemistä asioista päätetään ministeriön asetuksella, kun siitä voisi aivan hyvin päättää myös lautakunnan työjärjestyksessä. Todettakoon myös, että ratkaisutoiminnan tehokkuuden kannalta jaostot eivät ole olleet "pullonkauloja", vaan ongelmat ovat olleet nimenomaan valmisteluvaiheessa. Lisäksi mikäli tietyn jaoston käsittelemien juttujen määrä kasvaa voimakkaasti, voidaan käyttää samaa menettelyä kuin tähänkin asti eli jakaa jaosto kahteen erilliseen jaostoon.

Työryhmä ehdottaa, että lautakunnalla olisi jatkossa myös päätoiminen varapuheenjohtaja, joka voisi toimia puheenjohtajan sijaisena sekä toisen osaston johtajana. Nykyisten jaostojen puheenjohtajien tilalle nimitettäisiin vähintään

---

[115] Ks. *Kagerman* s. 488.
[116] Ks. *KTM 12/2002* s. 49s ja 58–60.

kymmenen sivutoimista lakimiesjäsentä. He toimisivat istuntojen puheenjohtajina ja heiltä edellytettäisiin oikeustieteellistä loppututkintoa. Kun puheenjohtajat jo nykyisin yhtä poikkeusta lukuun ottamatta ovat lakimiehiä, ei kelpoisuusehtojen kiristämisellä olisi mainittavaa käytännön merkitystä. Sivutoimisten lakimiesjäsenten lisäksi lautakunnassa olisi myös sivutoimisia asiantuntijajäseniä, jotka vastaisivat nykyisiä jäseniä. Asiantuntijajäsenillä ei olisi koulutukseen liittyviä kelpoisuusehtoja.[117] Käytännössä varsin monet asiantuntijajäsenistäkin tulisivat kuitenkin ilmeisesti olemaan nykyisten jäsenten tavoin lakimiehiä.

Kuluttajariitatyöryhmä ehdottaa myös osastojen täysistuntojen säilyttämistä. Täysistunto olisi päätösvaltainen, kun paikalla olisi puheenjohtaja ja vähintään neljä jäsentä. Ehdotuksesta ei kuitenkaan ilmene, olisivatko jäsenet samoja kuin istunnoissa sekä olisivatko he lakimies- tai asiantuntijajäseniä tai mahdollisesti molempia. Ehdotetun uuden lain mukaan täysistunnot käsittelisivät periaatteellisesti tärkeät asiat. Perusteluista kuitenkin ilmenee, että täysistuntokäsittelyyn voisi olla myös muita syitä, kuten ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden varmistaminen.[118] On myös selvää, että nykyinen kolmas laadunvalvontaan liittyvä tehtävä tulee säilymään. Mikäli lautakunnan puheenjohtaja katsoo, että istunnon tekemä ratkaisu ei ole lainmukainen, ei hänellä ole muuta mahdollisuutta kuin viedä se täysistunnon käsiteltäväksi, mikäli istunto on haluton muuttamaan tekemäänsä ratkaisua. Siltä osin kuin ylipäätään pidetään tarpeellisena mainita täysistunnon tehtävät itse lakitekstissä, olisi toivottavaa, että siinä mainittaisiin nämä kaikki kolme tehtävää.

6.3. INTRESSIEDUSTUS JA PUOLUEETTOMUUSPERIAATE

Yleistä. Eri intressitahoja edustavien jäsenten osallistuminen asioiden ratkaisemiseen on varsin tyypillinen piirre sekä yksityisoikeudellisia riita-asioita että julkisoikeudellisia oikeusriitoja käsittelevissä lautakuntatyyppisissä riidanratkaisuelimissä. Sama koskee myös useimpia erityistuomioistuimia. Tällaisista jäsenistä käytetään seuraavassa nimitystä intressijäsenet. Monet riidanratkaisuelimet eivät kuitenkaan ole puhtaasti intressiedustukseen perustuvia siinä mielessä, että kaikki jäsenet puheenjohtajaa lukuun ottamatta edustaisivat eri intressitahoja, vaan osa jäsenistä voidaan valita pelkästään heidän edustamansa oikeudellisen tai muun asiantuntemuksen perusteella.[119] Tällaisista jäsenistä käytetään seuraavassa puolestaan nimitystä asiantuntijajäsenet.[120]

---

[117] Ks. *KTM 12/2002* s. 50s ja 58s.
[118] Ks. *KTM 12/2002* s. 55 ja 61.
[119] Ks. tästä esim. sosiaalivakuutusalan muutoksenhakulautakuntien osalta *KM 2001:9* s. 61–72.
[120] Ks. samantyyppisestä jäsenten jaottelusta tuomioistuinten osalta *Virolainen 1995* s. 365.

Intressi- ja asiantuntijajäsenten käyttämistä voidaan perustella sillä, että heillä on käsiteltävänä olevien asioiden ratkaisemisessa usein tarvittavaa asiantuntemusta. Riidanratkaisuelimien perustehtävänä olevan aineellisen oikeuden toteutumisen edistämisen ja siten myös oikeuden laadun näkökulmasta asian ratkaisuvaiheessa käytettävissä olevan asiantuntemuksen lisääntyminen on luonnollisesti lähtökohtaisesti varsin myönteinen asia. Monet elimet käsittelevät riitoja, joiden ratkaiseminen edellyttää sellaista melko suppeata alaa koskevaa erityisasiantuntemusta, jota useimmilla pelkästään oikeudellisen koulutuksen saaneilla henkilöillä ei käytännössä ole.

Asiantuntemuksen tuomista riidanratkaisuelimen käyttöön sen jäsenten kautta asiantuntijatodistelun sijasta voidaan toisaalta kritisoida kuulemisperiaatteen näkökulmasta. Ongelmana on nimittäin se, että asianosaisilla ei ole mahdollisuutta lausua käsittelyn aikana niistä jäsenten kokemussääntöjä koskevista näkemyksistä, joihin ratkaisu perustuu.[121] Oikeuden saatavuuden näkökulmasta jäsenten kautta hankittu asiantuntemus on kuitenkin asiantuntijatodistelua parempi vaihtoehto, sillä se vähentää asianosaisille usein huomattavia kustannuksia aiheuttavan asiantuntijatodistelun tarvetta. Siten intressi- ja asiantuntijajäsenten käyttöä voidaan perustella kustannussyillä erityisesti sellaisten riitojen ratkaisemisessa, joissa asiantuntijatodistelu johtaisi asianosaisten taloudellinen maksukyky ja riidan kohteena olevan taloudellisen intressin arvo huomioon ottaen käytännössä siihen, että riidanratkaisuelimen käyttökynnys nousisi liian korkealle. Tällaisille riidoille on tyypillistä, että niissä vähintään toinen asianosaisista on yksityishenkilö.[122]

Toinen varsin keskeinen syy intressiedustukselle on kuitenkin eri järjestöjen halukkuus päästä osallistumaan edustamiaan tahoja koskevien riitojen ratkaisemiseen. Kiinnostus ei johdu niinkään mielenkiinnosta yksittäisten riita-asioiden ratkaisemista kohtaan, vaan siitä seuraavasta mahdollisuudesta päästä luomaan näitä riitoja koskevaa ratkaisukäytäntöä. Riitoja ratkaistaessa luodaan samalla usein myös sellaista lainsäädäntöä koskevaa tulkintakäytäntöä, jonka sisältöön vaikuttaminen voidaan nähdä yhtenä nykyaikaisen edunvalvonnan muotona.

Kun riidanratkaisuelinten perustehtävänä on kuitenkin aineellisen oikeuden toteutumisen edistäminen, voi tämän lainkäyttötehtävän ja intressijärjestöjen edustajien omien edunvalvontatavoitteiden välille syntyä ristiriitatilanteita, jotka voivat vaarantaa puolueettomuusperiaatteen toteutumisen.[123] Kuten edellä todettiin, puolueettomuusperiaatetta voidaan pitää yhtenä niistä yleisistä menettelyperiaatteista, jotka asettavat velvoitteita riidanratkaisuelimille siitä riip-

---

[121] Ks. *Lappalainen 1995* s. 111 ja 139 sekä *Virolainen 1995* s. 369.

[122] Ks. tästä myös edellä jakso 4.2.4.

[123] Intressiedustukseen liittyvistä ongelmista puolueettomuusperiaatteen näkökulmasta ks. myös *Havansi* s. 36 ja *Virolainen 1995* s. 370.

pumatta, millä tavoin tai missä kokoonpanossa ne riitoja muutoin ratkaisevat. Puolueettomuusperiaate edellyttää, että riidanratkaisuelin kohtelee riidan molempia osapuolia puolueettomasti ja tasapuolisesti. Olennaista on myös se, että asianosaisille ei voi syntyä perustellusta syystä käsitystä, jonka mukaan heitä ei olisi kohdeltu tasapuolisesti.[124]

EIS ja intressiedustus. Lähtökohtaisesti on kuitenkin syytä todeta, että EIT ei ole pitänyt intressiedustukseen perustuvia riidanratkaisuelimiä sinällään EIS 6.1 artiklan vastaisina. EIT tosin katsoi tapauksessa *Landsborger v. Ruotsi* ruotsalaisen huoneenvuokrariitoja käsittelevän, intressiedustukseen perustuvan lautakunnan kokoonpanoltaan 6 artiklan vastaiseksi. Tämä johtui kuitenkin siitä, että kantajan kanne koski vuokrasopimuksen neuvotteluehdon pätevyyttä. Neuvotteluehdon mukaan vuokran suuruus määräytyi intressijärjestöjen keskinäisten neuvottelujen tuloksena. Tästä syystä etujärjestöjen edustajilla katsottiin olevan yhteinen intressi vastustaa kantajan kannetta, mikä teki lautakunnan kokoonpanon ongelmalliseksi kyseisessä tapauksessa.[125] Sinällään EIT ei siis pitänyt intressiedustukseen perustuvaa lainkäyttöelintä fair trial -vaatimuksen vastaisena. Asunto-oikeuksien lakkauttamista koskevan lakiehdotuksen valmistelussa Landsborger-tapausta käytettiin kuitenkin meillä yhdessä vaiheessa lakkauttamista puoltavana perusteluna ja väitettiin virheellisesti, että asunto-oikeudet olivat nimenomaan intressiedustukseen perustuvan kokoonpanonsa puolesta EIS:n vastaisia. Lausuntovaiheessa useat tahot kuitenkin kiinnittivät tähän virheelliseen perusteluun huomiota ja se jäi pois lopullisesta hallituksen esityksestä.

EIT:n intressiedustukseen omaksuma salliva kanta johtunee pitkälti yksinkertaisesti siitä, että intressiedustukseen perustuvat riidanratkaisuelimet ovat varsin yleisiä Euroopassa, erityisesti kun tarkastellaan tuomioistuinten ulkopuolisia riidanratkaisuelimiä. Niiden katsominen kokoonpanoltaan 6 artiklan vastaisiksi johtaisi varsin suureen EIS:n tulkinnan ja käytännön todellisuuden väliseen ristiriitaan. Esimerkiksi Suomessa monien erityistuomioistuinten tekemät ratkaisut voitaisiin tällöin katsoa fair trial -vaatimuksen vastaisiksi jo pelkästään tuomioistuinten intressiedustukseen perustuvan kokoonpanon vuoksi.

Keinoja pyrkiä vähentämään intressiedustuksesta aiheutuvia riskejä. EIT:n salliva asenne intressiedustukseen perustuvia riidanratkaisuelimiä kohtaan ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimuksiin kuuluva puolueettomuusperiaate asettaisi vaatimuksia myös niiden toiminnalle. Koska erityisesti periaatteellista merkitystä olevissa riidois-

---

[124] Ks. tästä myös edellä jakso II.2.3.4.

[125] Ks. tästä tapauksesta myös *Danelius 1991* s. 69s ja *Pellonpää 2000* s. 308. Molemmat kirjoittajat käyttävät valituksen kohteena olleesta "hyresnämnd" riidanratkaisuelimestä virheellistä käännöstä: asunto-oikeus. Kyseessä on kuitenkin huoneenvuokrariitoja käsittelevä lautakunta, eikä tuomioistuin. Näistä lautakunnista ks. esim. *Billquist-Olsson* s. 213–235.

sa on vaarana, että jäsenten sidosryhmällä voi olla vaikutusta heidän äänestyskäyttäytymiseensä, on lainsäätäjä pyrkinyt yleensä oikeudellisen sääntelyn avulla eri tavoin varmistamaan, että intressijäsenten edunvalvontapyrkimykset eivät pääse vaikuttamaan yksittäisten riita-asioiden ratkaisun sisältöön.

Sääntelykeinot ovat pitkälti riippuvaisia siitä, onko kysymyksessä vain osaksi tai kokonaan intressiedustukseen perustuva riidanratkaisuelin. Ensin mainittujen elinten osalta intressijäsenten vaikutusvaltaa pystytään varsin tehokkaasti kontrolloimaan asiantuntijajäsenten lukumäärää lisäämällä. Näin asiantuntijajäsenet yhdessä puheenjohtajan kanssa muodostavat äänestystilanteissa enemmistön joko yksinään tai yhdessä yhtä intressitahoa edustavien jäsenten kanssa. Nämä yhdessä päätösvaltaisuutta koskevien yleisten säännösten avulla takaavat sen, että pelkästään yhtä intressitahoa edustavat jäsenet eivät pääse milloinkaan sanelemaan ratkaisun sisältöä.

Puhtaasti intressiedustukseen perustuvissa riidanratkaisuelimissä intressijäsenten vaikutusvaltaa voidaan puolestaan pyrkiä kontrolloimaan siten, että puolueettoman puheenjohtajan lisäksi vastakkaisia intressitahoja edustavia jäseniä nimitetään täsmälleen yhtä paljon. Tällöin siis yksikään intressitaho ei voi lähtökohtaisesti saada muita suurempaa edustusta. Malli vaatii kuitenkin tuekseen vielä päätösvaltaisuutta koskevia erityisiä säännöksiä, joiden avulla varmistetaan, ettei yhtä intressitahoa edustavat jäsenet pääse muodostamaan enemmistöä yksittäisissä tapauksissa vastakkaista tahoa edustavien jäsenten poissaolon vuoksi.

Vastakkaisten intressitahojen yhtä suuri edustus ei ole ollut mikään itsestäänselvyys erityisesti elinkeinoelämän itsensä perustamissa ja ylläpitämissä yksityisissä riidanratkaisuelimissä. Sen vuoksi tähän kysymykseen on kiinnitetty erityistä huomiota myös komission ADR-elimiä koskevassa suosituksessa. Suosituksen ensimmäisen kohdan mukaan kollegiaalisissa riidanratkaisuelimissä tulee varmistaa, että kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien intressitahoilla on riidanratkaisuelimessä yhtä suuri edustus.

Pohjoismaiset kuluttajariitalautakunnat eroavat säännöstasolla toisistaan sen suhteen, ovatko ne vain osittain tai kokonaan intressiedustukseen perustuvia sekä miten vastakkaisten intressitahojen edustus ja niiden välinen tasapaino on pyritty lainsäädännön avulla varmistamaan. KVL:n toiminta perustuu sitä koskevan lainsäädännön mukaan vain osittain intressiedustukseen. Kuhunkin KVL:n jaostoon kuuluu puheenjohtajan lisäksi neljä jäsentä, joille kullekin on nimitetty varajäsen. KVL:n osalta on kuitenkin ainoastaan säädetty, että lautakunnassa tulee olla sekä kuluttajien että elinkeinonharjoittajien edustus (KVLL 3.2 §(909/1995)). Laki ei siten edellytä, että kaikkien jäsenten tulee olla intressijäseniä tai että kuhunkin jaostoon ja täysistuntoihin tulisi nimittää aina yhtä monta kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien edustajaa. Täysistuntojen osalta tämä ei olisi sitä paitsi edes mahdollista, sillä niissä on muita kuin puheenjohtajajäseniä pariton määrä. Periaatteessa siten riittää, että kussakin jaostossa ja

täysistunnossa on vähintään yksi kuluttaja- ja yksi elinkeinonharjoittajatahon edustaja. Loput voivat olla esimerkiksi asiantuntijajäseniä.

Laissa tosin asetetaan vaatimus, jonka mukaan erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten tulee olla tasapuolisesti edustettuina lautakunnassa (KVLL 3.2 § (909/1995)). Tämän on kuitenkin katsottu tarkoittavan sitä, että erilaisten poliittisten näkemysten tulee olla tasapuolisesti edustettuina.[126] Tätä näkemystä puoltaa myös säännöksen sanamuotoon perustuva tulkinta. Mikäli olisi tarkoitettu nimenomaan kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien yhtä suurta edustusta, säännös olisi todennäköisesti muotoiltu eri tavalla. Siten nykyinen lainsäädäntö ei edellytä, että kuhunkin jaostoon tulisi nimittää puolueettoman puheenjohtajan lisäksi aina kaksi kuluttajatahon ja kaksi elinkeinonharjoittajatahon edustajaa. Riittää kunhan erilaiset yhteiskunnalliset näkemykset ovat tasapuolisesti edustettuina. Vaatimusta, jonka mukaan jäseniä valitessa tulee kiinnittää huomiota myös heidän poliittisiin näkemyksiinsä voidaan pitää varsin erikoisena, kun otetaan huomioon lautakunnan rooli nimenomaan riitoja ratkaisevana lainkäyttöelimenä.

Ruotsin ARN:n ja Tanskan FKN:n toiminta perustuu sen sijaan kokonaan intressiedustukseen. Niiden osalta on säädetty, että puolueettomia puheenjohtajia lukuun ottamatta muiden lautakuntaan nimitettävien jäsenten tulee edustaa tasapuolisesti kuluttaja- ja elinkeinonharjoittajatahoja.[127] KVL:n eroa Ruotsin ja Tanskan lautakuntiin lieventää tosin se, että myös meillä on käytännössä pyritty jäseniä nimittäessä kiinnittämään huomiota siihen, että kuluttaja- ja elinkeinonharjoittajatahoilla on lautakunnassa yhtä suuri edustus. Tähän perustunee myös lautakunnan kotisivuilla oleva maininta, jonka mukaan lautakunnan jäsenet edustavat tasapuolisesti kuluttaja- ja elinkeinonharjoittajatahoja.[128] Lautakunta siten mieltää itsensä lähes täysin intressiedustukseen perustuvaksi elimeksi, mikä heijastuu myös nimityskäytännössä.

KVL eroaa muista pohjoismaisista kuluttajariitalautakunnista myös sen suhteen, onko ratkaisukokoonpanon päätösvaltaisuudesta olemassa yleisten, paikalla olevien jäsenten lukumäärää koskevien säännösten lisäksi erityisiä lisämääräyksiä, joiden mukaan päätösvaltaisuus edellyttäisi myös paikalla olevien jäsenten tietynlaista jakautumista eri intressitahojen kesken. Ruotsissa ARN:n jaosto on päätösvaltainen, kun paikalla on puheenjohtajan lisäksi neljä jäsentä. Aiemmin yksinkertaisia riitoja ratkaistaessa jaosto oli päätösvaltainen myös kun paikalla oli puheenjohtajan lisäksi kaksi jäsentä. Nykyään jaosto on päätösvaltainen suppeammassa kokoonpanossa käsiteltäessä kaikentyyppisiä kulutta-

---

[126] Ks. *Wilhelmsson 1991* s. 68s.

[127] Ks. Ruotsin ARN:n osalta Förordning med instruktion för allmänna reklamationsnämnden (SFS 1988:1583) 10.3 § ja Tanskan FKN:n osalta Lov om Forbrukerklagenævnet nr. 282/1988 5 §.

[128] Ks. *http://www.kuluttajavalituslautakunta.fi/index.php*, 2.3.2003.

jariitoja edellyttäen, että kukaan jäsenistä ei vaadi päätöksentekoa laajassa kokoonpanossa. Molemmissa tapauksissa päätösvaltaisuuden edellytyksenä on kuitenkin aina se, että paikalla on yhtä monta kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien edustajaa.[129]

Tanskassa FKN tekee päätöksiä kokoonpanossa, johon kuuluu puheenjohtajan lisäksi kaksi kuluttaja- ja kaksi elinkeinonharjoittajaintressejä edustavaa jäsentä. Päätösvaltaisuuden edellytyksenä on se, että kokouksessa on läsnä puheenjohtaja sekä vähintään yksi kumpaakin intressitahoa edustava jäsen. Mikäli jäsen on estynyt saapumasta kokoukseen, voi toinen samaa intressitahoa edustava jäsen äänestää hänen puolestaan.[130] Siten kumpikaan intressitaho ei voi päästä äänestyksessä etulyöntiasemaan pelkästään sen johdosta, että toisen tahon toinen edustaja ei pääse kokoukseen. Mahdollisuus äänestää poissaolevan edustajan puolesta tekee tarpeettomaksi säännöksen, jonka mukaan päätösvaltaisuuden lisäedellytyksenä on jäsenten määrän lisäksi myös se, että vastakkaisia intressitahoja edustavia jäseniä on paikalla yhtä monta. Norjan FTU ratkaisee riitoja puolestaan kokoonpanossa, johon kuuluu puheenjohtajan lisäksi yksi kuluttajapuolen ja yksi elinkeinonharjoittajapuolen edustaja.[131]

KVL:n jaoston päätösvaltaisuus edellyttää sen sijaan ainoastaan, että paikalla on vähintään kolme jäsentä, joista yhden tulee aina olla jaoston puheenjohtaja. Täysistuntojen osalta edellytyksenä on puolestaan se, että paikalla on puheenjohtajan lisäksi vähintään neljä jäsentä (KVLL 5.2 § (844/95), 5.3 § ja KVLT 9 §). KVL:ssa ei siten ole jaostojen eikä täysistuntojen osalta voimassa säännöksiä, joiden mukaan päätösvaltaisuuden lisäedellytyksenä olisi se, että paikalla tulisi aina olla vähintään yksi kuluttaja- ja elinkeinonharjoittajapuolen edustaja tai peräti se, että vastakkaisilla intressitahoilla tulisi olla kokouksessa aina yhtä suuri edustus. Lautakunta on siten päätösvaltainen myös silloin kun paikalla on puheenjohtajan lisäksi pelkästään kuluttaja- tai elinkeinonharjoittajapuolen edustus. Varsinkin vastakkaisten intressitahojen yhtä suurta edustusta edellyttävien, päätösvaltaisuutta koskevien määräysten puuttuminen selittyy kuitenkin osaksi jo pelkästään sillä, että tätä kysymystä koskeva sääntely puuttuu meiltä jo nimitysvaiheen osalta.

Ero muihin pohjoismaisiin kuluttajariitalautakuntiin johtunee sekä jäsenten nimittämistä että päätösvaltaisuutta koskevien lisäedellytysten puuttumisen osalta siitä, että meillä on jo alunperin pidetty lähtökohtana sitä, että kuluttajariitojen ratkaisemisen tulee perustua normaaliin oikeudelliseen ratkaisutoimintaan, jossa olennaista ovat tapauksen tosiseikat ja oikeussäännöt, eikä suinkaan intressipohjaiseen vaikuttamiseen, jossa päätöksen lopputulos määräytyy rat-

---

[129] Ks.Förordning med instruktion för allmänna reklamationsnämnden 17 § *(SFS 1993:1151)*.
[130] Ks. Lov om Forbrukerklagenævnet nr. 282/1988 5 § ja Bekendtgørelse nr. 514/1989 om forretningsorden for Forbrukerklagenævnet 9.1 §.
[131] Ks. Lov om behandling av forbrukertvister nr.18/1978 2.2 §.

kaisuelimessä vallitsevien voimasuhteiden perusteella. Tämä näkyy jo siinä, että KVL:n osalta ei muista pohjoismaisista kuluttajariitalautakunnista poiketen edellytetä periaatteessa edes sitä, että jaostoihin nimitetään yhtä paljon kuluttaja- ja elinkeinonharjoittajapuolen edustajia. Tätä näkemystä ei mielestäni horjuta edes laissa oleva varsin erikoinen vaatimus, jonka mukaan erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten tulee olla tasapuolisesti edustettuina lautakunnassa. Päätösvaltaisuuden sitominen vastakkaisten intressitahojen yhtä suureen edustukseen muissa pohjoismaisissa lautakunnissa osoittaa, että niissä ei ole oltu yhtä luottavaisia ratkaisutoiminnan tasapuolisuuteen, vaan on haluttu varmistaa se tasaamalla säännösten avulla vastakkaisten intressitahojen edustus.

Päätösvaltaisuutta koskevien lisämääräysten puuttumisella on kuitenkin KVL:n osalta käytännössä oletettua vähäisempi merkitys. Tämä johtuu ensinnäkin äänestämistä koskevista säännöksistä, joiden perusteella puheenjohtaja pystyy useimmiten omalla äänestyskäyttäytymisellään tasapainottamaan tilanteen. KVLL 11 §:n mukaan lautakunnassa sovelletaan äänestettäessä OK 23 luvun säännöksiä. OK 23:6:n (690/1997)) mukaan äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee. Siten jaoston kokouksissa, joissa vain yksi intressijäsen puuttuu, pystyy puheenjohtaja tasapainottamaan tilanteen, sillä äänestyksen mennessä tasan hänen äänensä ratkaisee.

Mikäli sen sijaan molemmat toista intressitahoa edustavat jäsenet ovat poissa, voivat vastakkaista intressitahoa edustavat jäsenet periaatteessa määrätä ratkaisun sisällön. Monista kysymyksistä on kuitenkin olemassa vakiintunut ratkaisukäytäntö, jota ei yleensä lähdetä käytännössä muuttamaan yksittäisissä tapauksissa, vaikka lautakunnan voimasuhteet antaisivatkin siihen mahdollisuuden. Tätä näkemystä tukee myös havainto, jonka mukaan vain yksi prosentti KVL:n jaostoissa tehdyistä ratkaisuista on syntynyt äänestyksen tuloksena.[132] Se osoittaa, että päätöksenteko tapahtuu käytännössä melko pitkälti konsensushengessä. Luonteeltaan uusissa, myös periaatteellista merkitystä koskevissa tapauksissa ratkaisukokoonpanon vaikutus voi kuitenkin näkyä myös ratkaisun sisällössä. Mikäli kuitenkin ilmenee, että ratkaisun sisältöön ovat vaikuttaneet enemmän muut kuin oikeudelliset tekijät, on lautakunnan puheenjohtajalla mahdollisuus saattaa asia täysistunnon käsiteltäväksi.

Kuluttaja- ja elinkeinonharjoittajatahojen yhtä suurta edustusta vaativien, päätösvaltaisuutta koskevien lisämääräysten puuttumisella ei siten näyttäisi olevan mainittavaa merkitystä lautakunnan ratkaisukäytännön kannalta. Siten on varsin kyseenalaista, olisiko myös Suomessa tarvetta vastaavanlaisille, yhtä tiukoille määräyksille kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Ensinnäkin ne edellyttäisivät, että myös meillä otettaisiin jo nimitysvaiheen osalta käyttöön säännökset, joiden mukaan kuluttaja- ja elinkeinonharjoittajatahojen edustuksen tulee

[132] Ks. *Hakalehto* s. 47. Tämä on selvästi alhaisempi kuin esimerkiksi äänestysprosentti KKO:ssa ja muissa ylioikeuksissa.

olla täsmälleen yhtä suuri. Toiseksi ne johtaisivat käytännössä helposti siihen, että yhden jäsenen ollessa estynyt saapumaan kokoukseen, päätösvaltaisuuden edellytyksenä olisi se, että toinen vastakkaista intressitahoa edustavista jäsenistä, riita-asioita koskeviin asiakirjoihin perehtymisestään huolimatta, joutuisi poistumaan kokouksesta. Kun intressitahojen edustavat jäsenet tuovat jaostoon kokouksiin erityisesti siellä usein tarvittavaa hyödykeasiantuntemusta, täsmälleen yhtä suurta edustusta vaativat päätösvaltaisuusmääräykset toisivat helposti mukanaan enemmän haitta- kuin hyötyvaikutuksia lautakunnan toimintaan.

Kuten edellä on jo pariin otteeseen korostettu, riidanratkaisuelimen puolueettomuutta koskevassa tarkastelussa on kuitenkin olennaista tehdä ero tosiasiallisen puolueettomuuden ja asianosaisille siitä syntyvän käsityksen välillä. Mikäli elinkeinonharjoittaja saa hänelle vastaisen hyvityssuosituksen, jonka tekemiseen on osallistunut jaoston puheenjohtajan lisäksi vain kuluttajapuolen edustajia, voi hänelle syntyä käsitys siitä, ettei häntä ole kohdeltu tasapuolisesti, vaikka ratkaisu sinänsä sisältönsä puolesta olisikin täysin vakiintuneen ratkaisukäytännön mukainen. Vastaava käsitys voi syntyä myös kuluttajalle, jonka vaatimukset on hylätty kokoonpanossa, johon on kuulunut puheenjohtajan lisäksi pelkästään elinkeinonharjoittajapuolen edustajia. Päätösvaltaisuutta koskevat lisämääräykset liittyvät käytännössä siten enemmänkin puolueettomuutta koskevien käsitysten muotoutumiseen kuin lautakunnan tosiasialliseen puolueettomuuteen.

Tästä näkökulmasta saattaisi siten olla perusteltua omaksua meillä sellainen päätösvaltaisuutta koskeva lisämääräys, jonka mukaan jaoston päätösvaltaisuuden edellytyksenä olisi se, että kokouksessa olisi aina puheenjohtajan lisäksi paikalla vähintään yksi kumpaakin intressitahoa edustavista jäsenistä. Parempi vaihtoehto olisi kuitenkin asiantuntijajäsenten nimittäminen. Tämähän on jo nykyisen sääntelyn mukaan täysin mahdollista, sillä KVLL:n asettamat vaatimukset täyttyvät jo sillä, että kussakin jaostossa on yksi kuluttaja- ja yksi elinkeinonharjoittajatahon edustaja. Mikäli kuhunkin jaostoon nimitettäisiin puheenjohtajan lisäksi kaksi asiantuntijajäsentä ja kaksi intressijäsentä, ei edellä mainittuja päätösvaltaisuutta koskevia lisämääräyksiä tarvittaisi. Puheenjohtaja yhdessä asiantuntijajäsenten kanssa muodostaisi enemmistön äänestystilanteissa. Molempien asiantuntijajäsenten ollessa poissa samanaikaisesti jaosto ei puolestaan olisi päätösvaltainen, elleivät molemmat vastakkaisia tahoja edustavat intressijäsenet olisi paikalla.

Kuluttajariitatyöryhmän ehdotus. KVL:n osalta ei ole tähänkään saakka ollut säännöstasolla kysymys puhtaasta intressiedustukseen perustuvasta riidanratkaisuelimestä siinä mielessä, että kaikkien jäsenten tulisi edustaa joko kuluttaja- tai elinkeinonharjoittajaintressejä tai että intressiedustajia tulisi nimittää kuhunkin ratkaisukokoonpanoon siten, että tuon edustuksen tulisi olla täsmälleen yhtä suuri. Lautakuntaan voidaan nimittää myös jäseniä pelkästään

heidän edustamansa hyödykeasiantuntemuksen perusteella. Käytännössä jäseniä nimitettäessä on kuitenkin useimpien jaostojen kohdalla pyritty ainakin jonkinlaiseen tasapainoon. Tähän viitannee myös edellä mainittu KVL:n kotisivuilla oleva maininta, jonka mukaan lautakunnan jäsenet edustavat tasapuolisesti kuluttajia ja elinkeinonharjoittajia.

Kuluttajariitatyöryhmä ehdottaa mietinnössään tältä osin varsin radikaalia muutosta. Ehdotuksen mukaan vaatimuksesta, jonka mukaan lautakunnassa tulee olla kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien edustus, luovuttaisiin. Sama koskisi myös vaatimusta, jonka mukaan erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten tulee olla tasapuolisesti edustettuina lautakunnassa. Lautakuntaan nimitettäisiin jatkossa siten pelkästään asiantuntijajäseniä. Heiltä edellytettäisiin ainoastaan, että heillä on lautakunnan toimivaltaan kuuluvien asioiden tuntemusta sekä että he ovat perehtyneitä kuluttaja-asioihin tai elinkeinoelämään.[133] Tietysti on selvää, että henkilön toiminta kuluttaja- tai elinkeinoelämän intressijärjestöissä edesauttaisi yleensä näiden edellytysten täyttymistä. Siten on luonnollista, että ainakin osa lautakunnan asiantuntijajäsenistä tultaisiin myös jatkossa nimittämään kuluttaja- ja elinkeinoelämänjärjestöjen toiminnassa mukana olevista henkilöistä. Tarkoituksena on kuitenkin korostaa aiempaa selvästi enemmän heidän rooliaan nimenomaan kuluttaja-asioihin perehtyneinä asiantuntijajäseninä, eikä oman taustaryhmänsä edustajina.

Työryhmän ehdotus, jonka mukaan intressiedustuksesta luovuttaisiin kokonaan ja siirryttäisiin järjestelmään, jossa jäsenten valintakriteerinä olisi ainoastaan heidän asiantuntemuksensa, merkitsisi eron kasvamista entisestään muihin pohjoismaisiin kuluttajariitalautakuntiin nähden kun arviointikriteerinä käytetään nimenomaan jäsenistön muodollisia nimitysperusteita. Kun KVL ratkaisisi riitoja jatkossa – ainakin periaatteessa – pelkästään asiantuntijajäsenten voimin, tapahtuisi se muissa pohjoismaissa edelleen täsmälleen yhtä suureen intressiedustukseen perustuvissa kokoonpanoissa.

Ehdotus muistuttaisi melko pitkälti markkinatuomioistuimen lakkauttamisen ja sen tilalle perustetun markkinaoikeuden yhteydessä noudatettua menettelyä. Markkinatuomioistuin rakentui osittaisen intressiedustuksen varaan. Siinä oli päätoimisen puheenjohtajana toimivan ylituomarin lisäksi kahdeksan sivutoimista jäsentä, joista kolme nimitettiin kuluttajien ja palkansaajien sekä kolme puolestaan elinkeinoelämän intressijärjestöjen esityksestä.[134] Vuonna 2002 toimintansa aloittaneessa, toimivallaltaan edeltäjäänsä selvästi laajemmassa, markkinaoikeudessa on sen sijaan ylituomarin lisäksi päätoimisia markkinaoikeustuomareita sekä sivutoimisia asiantuntijajäseniä. Asiantuntijajäseniltä edellytetään ylemmän korkeakoulututkinnon lisäksi perehtyneisyyttä joko kilpailu- tai markkinaoikeudellisiin kysymyksiin. Varsinaisia intressijäseniä ei

[133] Ks. *KTM 12/2002* s. 51 ja 59.
[134] Ks. L markkinatuomioistuimesta 2–3 § (1036/1990).

markkinaoikeudessa siten ole.[135] Käytännössä muutos ei kuitenkaan ollut niin suuri kuin säännöstasolla. Monet markkinatuomioistuimissa aiemmin toimineista intressijäsenistä on nimitetty asiantuntijajäseniksi nykyiseen markkinaoikeuteen. Tämä viittaisi siihen, että samantyyppinen muutos ei myöskään lautakunnan osalta merkitsisi käytännössä sitä, että jäseniksi nimitettäisiin täysin eri tai ainakin täysin erilaisen taustan omaavia henkilöitä kuin nykyisin.

Tällä hetkellä ainoastaan lautakunnan päätoiminen puheenjohtaja sekä asioiden valmistelusta vastaavat esittelijät ja muut virkamiehet toimivat virkavastuulla. Työryhmä ehdottaa virkavastuun laajentamista koskemaan myös lautakunnan sivutoimisia lakimies- ja asiantuntijajäseniä. Lisäksi uudessa laissa ehdotetaan nimenomaan todettavaksi, että jäsenten on toimittava tehtävässään riippumattomasti ja puolueettomasti.[136] Nämä seikat liittyvät läheisesti työryhmän ehdotukseen, jonka mukaan intressiedustuksesta luovuttaisiin. Virkavastuun ulottamisella koskemaan kaikkia lautakunnan jäseniä samoin kuin jäsenten puolueettomuutta ja riippumattomuutta koskevan vaatimuksen nimenomaisella mainitsemisella on haluttu edesauttaa sitä, että jäsenet vastaisuudessa riita-asioita ratkaistessaan todella ottaisivat huomioon pelkästään oikeudelliset tekijät, eivätkä antaisi taustaorganisaationsa vaikuttaa asioiden ratkaisemiseen.

KVL on lainkäyttöelin, jonka perustehtävänä on aineellisen oikeuden toteutumisen edistäminen sekä käsittelemiensä kuluttajariitojen osalta että kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisissä suhteissa yleensä. Siten suuntausta, jolla pyritään korostamaan lautakunnan roolia nimenomaan asiantuntijaelimenä intressiedustukseen perustuvan riidanratkaisuelimen sijasta, voidaan pitää lähtökohtaisesti myönteisenä. Käytännössä asiantuntijajäseniksi tullaan ilmeisesti jatkossakin nimittämään – markkinaoikeuden tapaan – melko paljon kuluttaja- ja elinkeinoelämän intressijärjestöjä edustavia henkilöitä. He täyttävät varsin hyvin asiantuntijajäsenille asetetut kelpoisuusvaatimukset, usein jo yksistään sen vuoksi, että heillä on pitkäaikainen kokemus riitojen ratkaisemisesta lautakunnassa.

Intressiedustukseen liittyvän problematiikan lakaiseminen maton alle kutsumalla kaikkia jäseniä jatkossa asiantuntijajäseniksi sekä saattamalla heidät virkavastuun piiriin, ei kuitenkaan välttämättä johda siihen, että heidän äänestyskäyttäytymisensä erityisesti periaatteellista merkitystä omaavissa asioissa muuttuisi aiempaa neutraalimpaan suuntaan. Esimerkiksi virkavastuun merkitystä jäsenten äänestyskäyttäytymistä ohjaavana tekijänä voidaan helposti yliarvioida. Virkavastuu tarkoittaa sitä, että lainvastaisen ratkaisun tehnyt virkamies tai muu virkavastuun piiriin kuuluva henkilö voidaan saattaa teostaan rikos- ja vahingonkorvausoikeudelliseen vastuuseen.[137] Sen osoittaminen, että

---

[135] Ks. Markkinaoikeuslaki (1527/2001) 2–5 §. Ks. myös *HE 105/2001* s. 41 ja 53.
[136] Ks. *KTM 12/2002* s. 51s ja 59.
[137] Ks. virkavastuusta tarkemmin esim. *Rautio* s. 915–925.

riidanratkaisuelimen jäsenenä toimiva henkilö olisi syyllistynyt virkavirheeseen riita-asiaa ratkaistessaan voi kuitenkin muodostua käytännössä varsin vaikeaksi. Oikeusriitojen ratkaiseminen tarjoaa sekä tosiasia- että oikeuskysymysten osalta usein varsin paljon erilaisia perusteltavissa olevia ratkaisuvaihtoehtoja. Mikäli jäsen pysyy tämän ratkaisuhaarukan sisäpuolella, on yleensä mahdotonta osoittaa, että hän olisi syyllistynyt virkavirheeseen. Virkavirhe voi tulla kyseeseen vain lähinnä silloin kun henkilö syyllistyy karkeahkoon menettelyvirheeseen, kuten esimerkiksi hyväksyessään ratkaisun, jossa suositeltu hyvitys ylittää kuluttajan asiassa esittämät vaatimukset.

Sen sijaan esimerkiksi sellaisen jäsenen, joka periaatteellista merkitystä omaavissa ratkaisuissa äänestää aina joko kuluttaja- tai elinkeinoharjoittajamyönteisen näkemyksen puolesta, voidaan tuskin osoittaa syyllistyneen lainvastaiseen ratkaisuun edellyttäen, että hän pystyy joka kerta esittämään oikeudelliset perustelut näkemyksensä tueksi. Todettakoon, että riidanratkaisuelimen jäsen ei ole myöskään sidottu aiempaan vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön, vaan hän voi äänestää myös siitä poikkeavan näkemyksen puolesta. Virkavastuulla voidaan siten tuskin yksinään varmistaa sitä, etteivätkö jäsenet syyllistyisi omaa taustaorganisaatiotaan myötäilevään äänestyskäyttäytymiseen. Sillä voi kuitenkin olla jonkin verran ennaltaehkäisevää vaikutusta muun muassa sen vuoksi, että se lisää jäsenten perusteluvelvollisuutta. Jäsen ei siten voi perustella omaa äänestyskäyttäytymistään enää esimerkiksi oman taustaorganisaationsa mahdollisesti myöhemmin esittämän kritiikin pelolla.

Siten lautakunnan organisaatiota uudistettaessa kannattaisi siitä huolimatta, että pyritään korostamaan nimenomaan lautakunnan roolia asiantuntijaelimenä intressiedustukseen perustuvan riidanratkaisuelimen sijasta, pyrkiä varmistamaan, etteivät jäsenten taustaorganisaatiot pääsisi kaikesta huolimatta vaikuttamaan ratkaisujen sisältöön erityisesti periaatteellista merkitystä omaavissa ratkaisuissa. Se, että työryhmä ei oikein itsekään näytä täysin uskovan ajatukseensa, jonka mukaan siirtymä intressiedustuksesta puhtaaksi asiantuntijaelimeksi kävisi kovin kivuttomasti, käy hyvin ilmi työryhmän ehdotuksen kohdasta, jonka mukaan päätösvaltaisessa istuntokokoonpanossa olisi oltava mahdollisuuksien mukaan hyödykeasiantuntemuksen lisäksi myös tasapuolisesti sekä kuluttaja-asioiden että elinkeinoelämän tuntemusta.[138] Epäselväksi tosin jää työryhmän ehdotuksen perusteella se, miten tämä olisi enää mahdollista sen jälkeen kun intressijäsenten nimittämisestä ollaan luovuttu. Paras vaihtoehto puolueettomuusperiaatteen toteutumisen varmistamiseksi olisikin edellä mainitsemani ehdotus, jonka mukaan kuhunkin ratkaisukokoonpanoon nimitettäisiin vähintään kaksi sellaista asiantuntijajäsentä, joilla ei ole minkäänlaisia sidoksia kuluttaja- tai elinkeinonharjoittajajärjestöihin.

---

[138] Ks. *KTM 12/2002* s. 54.

6.4. RATKAISUVALLAN DELEGOINTI

Yksinkertainen käsittely. Riita-asioiden ratkaiseminen oli KVL:ssa alunperin mahdollista ainoastaan jaostossa tai täysistunnossa. Vasta vuonna 1993 tuli mahdolliseksi lopputulokseltaan selvien tai merkitykseltään vähäisten asioiden ratkaiseminen tietyin edellytyksin yksinkertaisessa käsittelyssä. Uuden ratkaisutavan käyttöönottoa perusteltiin esitöissä tarpeella purkaa lautakunnan asiaruuhkaa ja näin lyhentää myös pitkiksi venyneitä käsittelyaikoja.[139] Yksinkertaisessa käsittelyssä lautakunnan puheenjohtaja tai sihteeri yksin tai esittelijä yhdessä jaoston puheenjohtajan kanssa voivat ratkaista asian KVLT:ssä tarkemmin määrätyin edellytyksin (KVLL 5 § (844/1994)). Säännökseen tehtiin vuonna 1994 asuntokauppaosaston perustamisesta johtuvia muutoksia. Nämä eivät kuitenkaan muuttaneet säännöksen alkuperäisestä muodosta (286/1993) ilmenneitä yksinkertaisen käsittelyn edellytyksiä.

KVLT 11 §:n mukaan asian ratkaisee esittelystä lautakunnan puheenjohtaja tai erityisestä syystä lautakunnan pääsihteeri. Lautakunnan puheenjohtaja voi kuitenkin myös myöntää esittelijälle oikeuden ratkaista riita-asioita yhdessä jaoston puheenjohtajan kanssa. Tällöin asian ratkaiseminen yksinkertaisessa käsittelyssä edellyttää kuitenkin esittelijän ja jaoston puheenjohtajan yksimielisyyttä ratkaisun sisällöstä. Käytännössä lautakunta on luopunut jaostojen puheenjohtajan ja esittelijän yhdessä tapahtuvasta asioiden ratkaisemisesta, koska sen ei katsottu käytännössä kovinkaan paljoa nopeuttavan asioiden käsittelyä. Nykyään yksinkertaisessa käsittelyssä ratkaistavat asiat ratkaisee pääsääntöisesti lautakunnan puheenjohtaja yksin.

Yksinkertaisessa käsittelyssä voidaan ensinnäkin KVLL 5.1 § 4-kohdan mukaan ratkaista asiat, joissa *on ilmeistä, että ratkaisusuositusta ei voida antaa.* Näitä ovat erityisesti tapaukset, joiden ratkaiseminen ei selvästikään kuulu lautakunnan toimivaltaan, kuten kahden yksityishenkilön väliset muuta kuin asuntokauppaa koskevat riidat sekä yritysten väliset riidat. KVLT 12 §:n mukaan yksinkertaisessa käsittelyssä voidaan kuitenkin jättää ratkaisusuositus antamatta myös tapauksissa, joissa käsittelyn aikana käy ilmi, että asian ratkaiseminen vaatisi todistelua, jonka hankkiminen ei ole mahdollista. Näitä ovat tapaukset, joissa tavaran tarkastaminen ei ole mahdollista, koska se on joko kadonnut tai sitä ei toimiteta lautakunnan tarkastettavaksi. Yksinkertaisessa käsittelyssä voidaan päättää myös siitä, että ratkaisusuositusta ei anneta tapauksissa, joissa asian ratkaiseminen ei ole mahdollista ilman todistajien kuulemista.

Toiseksi yksinkertaisessa käsittelyssä voidaan tietyissä tapauksissa tehdä asiaratkaisu, jossa siis otetaan kantaa asianosaisten vaatimuksiin ratkaisusuosi-

---

[139] Ks. *HE 372/1992* s. 2.

tuksen muodossa. Asiaratkaisu on KVLL 5.1 § 1-kohdan mukaan mahdollinen ensinnäkin *merkitykseltään vähäisissä asioissa*. Esitöiden mukaan tällaisia ovat riidat, joiden taloudellinen intressi on pieni kun otetaan huomioon kuluttajan yleiset olosuhteet ja hyödykehankinnat.[140] KVLT 12 §:n mukaan merkitykseltään vähäiseksi katsotaan sellainen asia, jossa ei ole kysymys samalla periaatteellista merkitystä omaavasta asiasta ja jossa jaoston toimiala- tai hyödyketuntemuksella ei ole vaikutusta asian ratkaisuun. Lisäksi edellytetään, että kuluttajan vaatimus alittaa KVLT 12 §:n mukaiset markkamääräiset rajat, jotka vaihtelevat jaostosta riippuen 500–1000 markan välillä. Vakuutuksia, oikeusturvapalveluita sekä asuntokauppoja koskevissa kuluttajariidoissa raja on kuitenkin 2000 markkaa. Nykyään sovelletaan tietysti vastaavia euromääräisiä rajoja.

Rajat vaikuttavat ainakin eräiden jaostojen osalta varsin korkeilta. Vaikka ne alittavat riidat saattavatkin muodostaa melko pienen osan kyseisen jaoston käsittelemistä asioista, on hieman kyseenalaista, voidaanko asiaa pitää enää kuluttajan yleiset olosuhteet huomioon ottaen merkitykseltään vähäisenä, jos intressi lähenee 350 euroa. Rajan korkeutta arvioitaessa on myös huomattava, että merkitykseltään vähäisiksi katsotuissa tapauksissa jutun lopputuloksen ei tarvitse säännösten mukaan olla selvä, jotta asia voitaisiin ratkaista yksinkertaisessa käsittelyssä. Ratkaisu voi siten vaatia myös harkintaa näytön arvioinnissa ja seuraamuksen määräämisessä, kunhan se ei edellytä jaoston toimiala- tai hyödykeasiantuntemusta. Siitä, minkälaisissa tapauksissa toimiala- tai hyödykeasiantuntemusta pidetään tarpeellisena, riippuu pitkälti se, kuinka laajat käyttömahdollisuudet yksinkertaisella käsittelyllä on merkitykseltään vähäisiksi katsotuissa asioissa.

Asiaratkaisu on KVLL 5.1 § 2-kohdan mukaan mahdollinen yksinkertaisessa käsittelyssä myös sellaisissa tapauksissa, joissa *lautakunnan ratkaisukäytäntö on vakiintunut*. Kysymys on riidoista, joissa lautakunnalla on oikeuskysymyksen osalta selvä vakiintunut tulkintakäytäntö. Tosiseikkojen ei tarvitse olla identtisiä aiempiin tapauksiin verrattuna, kunhan ratkaisu on tosiasiakysymyksen osalta selvä. KVLT 12 §:ssä mainitaan kahdentyyppisiä tapauksia, jotka voidaan lukea tähän ryhmään kuuluviksi. Näitä ovat tapaukset, joissa kuluttaja on käyttänyt peruutusoikeuttaan koti- ja postimyynnissä säädetyn ajan kuluessa sekä tapaukset, joissa elinkeinonharjoittaja ei ole hänelle varatusta mahdollisuudesta huolimatta antanut lainkaan vastausta asiassa.

Lisäksi yksinkertaistettu käsittely on mahdollinen *massakuluttajariitojen ratkaisemisessa*. Sen avulla KVL voi ratkaista normaalista menettelystä poikkeavalla tavalla sellaisia riita-asioita, jotka tosiasia- ja oikeuskysymyksiltään ovat keskenään identtisiä tai lähes identtisiä. KVLL 5.1 § 3-kohdan mukaan asia voidaan ratkaista yksinkertaistetussa käsittelyssä, mikäli siitä on olemassa

[140] Ks. *HE 372/1992* s. 3.

aikaisempi lautakunnan ratkaisu, jonka perusteella lautakunnan kanta riidan kohteen olevaan kysymykseen on selkiytynyt. Massariidoissa lautakunta ratkaisee yhden riita-asian täysistunnossa tai jaostossa ja tämän jälkeen muut riidat sisällöllisesti täysin samalla tavoin yksinkertaisessa käsittelyssä. Sekä tapauksissa, joissa lautakunnan tulkintakäytäntö oikeuskysymyksen osalta on vakiintunut että massariidoissa delegoinnin edellytyksenä ei KVLT:n mukaan ole se, että kuluttajan vaatimukset alittaisivat tietyn euromääräisen rajan. Intressi voi siten näissä riidoissa olla vaikka useita tuhansia euroja.

Ruotsissa ARN:n puheenjohtajalla on oikeus ratkaista yksinään luonteeltaan yksinkertaisia asioita sekä asioita, joissa elinkeinonharjoittaja ei ole antanut pyydettyä vastausta. Puheenjohtaja voi myös yksinään päättää suosituksen antamatta jättämisestä tapauksissa, joissa kuluttaja ei toimita lautakunnan pyytämää lisäselvitystä asetetussa määräajassa, lautakunta ei pysty käytettävissään olevin keinoin selvittämään epäselviä tosiseikkoja tai tapaus on muutoin soveltumaton lautakunnan ratkaistavaksi. Ratkaisuvalta kaikissa näissä kysymyksissä voidaan erillisellä päätöksellä tai lautakunnan työjärjestyksellä delegoida myös lautakunnan yksittäiselle virkamiehelle. Vuonna 1997 yli kolmannes (36%) lautakunnan ratkaisuista tehtiin normaalista menettelystä poiketen ratkaisijan ollessa joko lautakunnan puheenjohtaja tai virkamies.[141]

Tanskassa puolestaan FKN voi valtuuttaa asioiden valmistelusta vastaavan sihteeristön tekemään ratkaisun siitä, että lautakunta ei anna suositusta asiassa, joka ei sovellu lautakunnan ratkaistavaksi tai jossa on ilmeistä, ettei lautakunta voi suosittaa hyvitystä asiassa. Teollisuusministeriö asettaa erityisen valiokunnan, johon kuuluu FKN:n puheenjohtaja sekä neljä muuta lautakunnan jäsentä. Sen tehtäviin kuuluu käsitellä myös ratkaisuvallan delegointiin liittyviä yleisiä kysymyksiä, mikä tarkoittanee myös yksityiskohtaisempien ohjeiden antamista delegoinnin edellytyksistä. Vuonna 1995 FKN:n sihteeristö ratkaisi lähes kaksi kolmasosaa kaikista lautakunnan käsittelemistä riita-asioista. Vuonna 2001 tuo osuus oli jo yli neljä viidesosaa kaikista käsitellyistä riita-asioista.[142]

Käytäntö. Yksinkertaisen käsittelyn käyttö on meillä ollut ainakin toistaiseksi verraten vähäistä. KUDI-rekisterin mukaan vuosina 1995-1998 yksinkertaisessa käsittelyssä ratkaistiin vain hieman alle 6 prosenttia kaikista ratkaistuista asioista. Vuonna 2000 tuo osuus oli kasvanut 10 prosenttiin.[143] Lievästä kasvusta huolimatta yksinkertaisen käsittelyn merkitys on siten edelleen varsin vähäinen.

---

[141] Ks. Förordning med instruktion för allmänna reklamationsnämnden (SFS 1988:1583) 15 ja 19 § (SFS 1993:1151) ja *Kagerman* s. 491.

[142] Ks. Lov om Forbrukerklagenævnet nr. 282/1988 7 § ja Bekendtgørelse nr. 514/1989 om forretningsorden for Forbrukerklagenævnet 1.3 § ja 13.1 §. Empirian osalta ks. *FS 1995* s. 17 ja *Juridisk Årbog 2001* s. 180, joista ilmenevistä tiedoista sihteeristön ratkaisemien asioiden osuus on laskettu.

[143] Ks. *http://www.kuluttajavalituslautakunta.fi/yleista/tuloksellisuuden_kuvaus.html*, 2.3.2003.

Eräs syy yksinkertaisen käsittelyn saamaan vähäiseen suosioon liittynee ratkaisuehdotusten laatimiseen. KVLA 12 §:n mukaan lautakunnan päätöksessä on oltava lyhyt selostus asiasta, ratkaisun perustelut sekä lopputulos. Asetuksesta ei tarkemmin ilmene, mitä kaikkea lyhyen selostuksen tulee pitää sisällään. Jaostojen ratkaisemien asioiden osalta käytännöksi on muodostunut se, että ratkaisusta tulee käydä ilmi tapauksen tosiseikat niin yksityiskohtaisesti, että myös henkilö, joka ei ole osallistunut asian ratkaisemiseen, eikä siten ole myöskään tutustunut asiaa koskevaan aineistoon, pystyy pelkästään ratkaisun kertoelmaosan lukemalla arvioimaan sen sisältöä ja perusteluita. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että kertoelmasta tulee käydä ilmi asianosaisten vaatimusten lisäksi myös kaikki tapauksen ratkaisun kannalta relevantit tosiseikat, asianosaisten niistä esittämät käsitykset sekä asiassa esitetyt todisteet. Tätä käytäntöä voidaan pääsääntöisesti pitää perusteltuna, sillä se helpottaa ulkopuolisten mahdollisuuksia arvioida lautakunnan toimintaa. Se helpottaa myös lautakunnan puheenjohtajan toimesta tapahtuvaa jaostojen ratkaisujen laadunvalvontaa, sillä hänellä ei käydessään läpi jaostojen tekemiä ratkaisuja ole käytännössä yleensä mahdollisuuksia perehtyä koko aineistoon, vaan ainoastaan jaoston asiassa tekemään ratkaisuun.

Kuitenkin myös yksinkertaisessa käsittelyssä noudatetaan samaa käytäntöä, jonka mukaan laadittavat ratkaisuehdotukset ovat varsin yksityiskohtaisia. Tämä on johtanut siihen, että yksinkertainen käsittely ei nykyisellään mainittavasti vähennä yksittäisen riita-asian käsittelystä esittelijälle aiheutuvaa työtä. Siitähän vie käytännössä suurimman osan juuri ratkaisuehdotuksen laatiminen. Kuten edellä jo todettiin, asioiden käsittelyä hidastava "pullonkaula" ei useimpien hyödykeryhmien osalta ole suinkaan asioiden ratkaisuvaihe, vaan niiden valmisteluvaihe. Ongelmana ei siten käytännössä ole useinkaan se, etteivätkö jaostot kykenisi ratkaisemaan kaikkia esittelijöiden tekemiä ratkaisuehdotuksia, vaan siinä, että esittelijät eivät laadi käytännössä enempää ratkaisuehdotuksia. Asiat joutuvat pääsääntöisesti odottamaan kuukausikaupalla kirjeenvaihdon päättymisen jälkeen ennen kuin esittelijä ryhtyy laatimaan ratkaisuehdotusta. Jaostokäsittelystä luopuminen ilman, että samassa yhteydessä vähennetään ratkaisun kertoelmaosan yksityiskohtaisuutta koskevia vaatimuksia, ei siten olennaisesti vähennä työmäärää ja nopeuta asioiden käsittelyä.

Tässä yhteydessä on myös huomattava sama seikka kuin esittelijöiden sovitteluaktiivisuutta arvioitaessa. Keskeistä on myös, minkälaiset tulostavoitteet esittelijöille on laadittu sekä millä tavoin niissä on huomioitu yksinkertaisessa käsittelyssä ratkaistut asiat verrattuna jaostoratkaisuihin. Esittelijälle voi olla houkuttelevampaa viedä lopputulokseltaan selvä asia normaaliin jaostokäsittelyyn, mikäli tulostavoitteissa kiinnitetään päähuomio nimenomaan jaostoissa ratkaistuihin tapauksiin. Lopputulokseltaan selvän asian valmistelu jaostokäsittelyä varten on luonnollisesti selvästi helpompaa ja nopeampaa kuin sellaisen asian, joka on tosiasia- ja oikeuskysymyksiltään sekava.

Työryhmän ehdotus. Kuluttajariitatyöryhmä ehdottaa muutoksia myös ratkaisuvallan delegointia koskeviin säännöksiin. Ne merkitsisivät toteutuessaan ratkaisuvallan delegoinnin rajoittamista tietyissä tilanteissa nykyjärjestelmään verrattuna, mutta ennen kaikkea sen käytön varsin merkittävää laajentamista. Normaalista poikkeava menettely olisi ensinnäkin mahdollinen päätettäessä annetaanko asiassa ylipäätään lainkaan ratkaisusuositusta. Ehdotuksen mukaan lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja voisi yksinään päättää, että lautakunta ei anna ratkaisua asiassa, joka ei laatunsa tai laajuutensa vuoksi tai muusta erityisestä syystä sovellu lautakunnan ratkaistavaksi. Lisäksi puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla olisi samanlainen ratkaisuvalta asioissa, joilla on vähäinen merkitys. Laatunsa puolesta lautakuntamenettelyyn soveltumattomia olisivat muun muassa tapaukset, joiden ratkaiseminen edellyttäisi suullisen käsittelyn järjestämistä. Laajuutensa vuoksi lautakunnan ratkaistavaksi soveltumattomia voisivat ehdotuksen mukaan olla esimerkiksi sellaiset rakentamista koskevat riidat, joissa olisi runsaasti todistelua vaativia tosiasiakysymyksiä. Erityisiä syitä voisi ehdotuksen mukaan olla puolestaan esimerkiksi se, että sama asia olisi mahdollista käsitellä myös jossain yksityisessä lautakunnassa.[144]

Nykyään puheenjohtaja voi yksinään ratkaista asioita, jotka eivät selvästikään kuulu lautakunnan toimivaltaan. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan mainita ehdotuksessa, mikä tuntuu kovin erikoiselta. Kyseessä lienee tältä osin selvä lapsus. Tarkoituksena tuskin on, että ratkaisuvalta näissä lopputulokseltaan täysin selvissä asioissa siirtyisi takaisin normaaliin menettelyyn. Puheenjohtaja voi lisäksi nykyään myös yksinään päättää, että lautakunta ei anna suositusta asiassa, jonka ratkaiseminen edellyttäisi todistajien kuulemista. Tämä mahdollisuus ehdotetaan säilytettäväksi, sillä nämä tapaukset mainitaan ehdotuksessa esimerkkinä tapauksista, jotka eivät laatunsa vuoksi sovellu lautakunnan ratkaistavaksi.

Selvä muutos nykytilanteeseen olisi kuitenkin se, että puheenjohtajalle ja uudelle varapuheenjohtajalle annettaisiin oikeus päättää, että myös eräissä muissa, sinänsä selvästi lautakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, ei anneta lainkaan ratkaisusuositusta. Näitä olisivat ensinnäkin riidat, jotka muusta syystä kuin todistajien kuulemismahdollisuuden puuttumisen vuoksi olisivat laatunsa vuoksi soveltumattomia lautakuntamenettelyyn. Toiseksi lautakunnan puheenjohtajat voisivat yksinään päättää, että ratkaisusuositusta ei anneta myöskään tavanomaista selvästi laajemmissa asioissa. Kolmanneksi ratkaisusuositus voitaisiin jättää antamatta myös silloin kun siihen on erityisiä syitä.

Lisäksi ratkaisusuositus voitaisiin jättää antamatta myös merkitykseltään vähäisissä asioissa. Nykyään vähämerkityksellisissä asioissa voidaan antaa ratkaisusuositus yksinkertaisessa käsittelyssä. Kokonaan uutta kuitenkin olisi se,

---

[144] Ks. *KTM 12/2002* s. 53 ja 60.

että nyt näiden asioiden osalta voitaisiin tehdä ratkaisu, ettei niistä anneta ratkaisusuositusta lainkaan. Varsin erikoista kuitenkin on se, että ehdotus ei sisällä lainkaan nykyistä mahdollisuutta antaa yksinkertaisessa käsittelyssä asiaratkaisu merkitykseltään vähäisissä asioissa. Työryhmän ehdotus johtaisi toteutuessaan siihen, että lautakunnalle jäisi merkitykseltään vähäisissä asioissa käytännössä vain kaksi vaihtoehtoa: joko jättää asia kokonaan ratkaisematta tai viedä se normaaliin istuntokäsittelyyn. Tuntuisi järkevältä, että merkitykseltään vähäisissä asioissa käytettävissä olisi myös välimuoto, jossa tietyn raja-arvon alittavat riidat voitaisiin haluttaessa ratkaista edelleen yksinkertaisessa käsittelyssä. Tosin raja-arvoja voisi olla syytä tarkistaa, niin että ne paremmin vastaisivat yleistä käsitystä siitä, mitä voidaan pitää riidan kohteena olevan intressin suuruuden osalta vähämerkityksellisenä riita-asiana. Käytännössä tämä merkitsisi monien hyödykeryhmien osalta sitä, että raja-arvojen tulisi olla nykyistä selvästi alhaisempia.

Ehdotuksen mukaan myös asiaratkaisu olisi mahdollista normaalista poikkeavassa menettelyssä tiettyjen edellytysten vallitessa. Ensinnäkin lautakunnan puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai lakimiesjäsen voisivat yhdessä esittelijän kanssa ratkaista sellaisen asian, jossa lautakunnan ratkaisukäytäntö on vakiintunut. Ratkaisu edellyttäisi yksimielisyyttä. Lisäksi työryhmä ehdottaa ratkaisuvallan delegoimista myös tehtävään määrätyille, asioiden valmistelusta vastaaville yksittäisille virkamiehille. Käytännössä tämä tarkoittaisi lähinnä lautakunnan esittelijöitä. Nämä voisivat yksin ratkaista asioita, joissa kuluttajan vaatimukset ovat ilmeisen perusteettomia sekä asioita, joissa lautakunta on säännönmukaisesti antanut samanlaisia ratkaisuja.[145]

Asiaratkaisujen osalta huomio kiinnittyy työryhmän mietinnössä ensinnäkin siihen, että nykyisestä puheenjohtajan ja sihteerin mahdollisuudesta ratkaista yksin asioita ehdotetaan luovuttavaksi. Asioissa, joissa lautakunnan tulkintakäytäntö on oikeuskysymyksen osalta vakiintunut, ratkaisun tekeminen yksinkertaisessa käsittelyssä edellyttäisi siten jatkossa puheenjohtajan ja esittelijän yksimielistä päätöstä. Huomattavasti radikaalimpi on kuitenkin työryhmän ehdotus ratkaisuvallan delegoimisesta asioiden valmistelusta vastaaville yksittäisille virkamiehille. Tämä merkitsisi selvää muutosta nykytilanteeseen verrattuna, sillä tähän mennessä virkamiehillä ei ole ollut itsenäistä ratkaisuvaltaa. Lisäksi on huomattava, että ehdotuksen mukaan virkamiehillä olisi oikeus ratkaista tietyn tyyppisiä asioita yksin, kun puheenjohtajat joutuisivat nykyisestä poiketen ratkaisemaan asioita aina yhdessä esittelijän kanssa.

Virkamiesten ratkaisuvalta koskisi ensinnäkin tapauksia, joissa lautakunta on säännönmukaisesti antanut samansisältöisiä ratkaisuja. Tällä tarkoitettaneen massakuluttajariitoja, joita siis nykyisinkin voidaan ratkaista yksinkertaisessa

[145] Ks. *KTM 12/2002* s. 54s ja 60.

käsittelyssä. Ehdotuksessa käytetty ilmaisu on kuitenkin epäonnistunut ja vaatisi ainakin selventämistä, sillä nyt ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, miten nämä asiat eroavat asioista, joiden osalta lautakunnalla on vakiintunut ratkaisukäytäntö ja joissa ratkaisu on ehdotuksen mukaan mahdollinen ainoastaan puheenjohtajan ja esittelijän yhdessä tekemänä. Massariidoiltahan edellytetään, että oikeuskysymyksen lisäksi myös oikeustosiseikat ovat identtisiä, esimerkiksi kysymys on samalla valmismatkalla olleiden kuluttajien kukin erikseen esittämistä vaatimuksista. Silloin kun ratkaisu perustuu puolestaan lautakunnan vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön riittää, että lautakunnalla on selvä tulkintakäytäntö riidan kohteena olevan oikeuskysymyksen osalta.

Toiseksi tehtävään määrätty virkamies voisi yksin ratkaista asian, jossa kuluttajan vaatimukset ovat ilmeisen perusteettomia. Ehdotuksen mukaan tämä ei kuitenkaan merkitsisi sitä, etteikö virkamies voisi edelleen käyttää samanlaisissa asioissa myös kuluttajalle lähetettävää luopumisesitystä. Luopumisesityksen lähettäminen on lautakuntakäytännössä vakiintunut menettely, jonka avulla on pyritty päättämään lopputulokseltaan selvien riitojen käsittely tarvitsematta viedä asiaa resursseja kuluttavaan jaostokäsittelyyn. Käytännössä siitä on muodostunut selvästi aktiivisin sovittelun muoto.[146] Mikäli kuitenkin yksittäisille virkamiehelle todella delegoidaan valta ratkaista yksin ilmeisen perusteettomia asioita, herää kysymys, mihin luopumisesitystä enää tarvitaan ja onko sen käyttö enää ylipäätään mielekästä. Kuluttajalle, joka on vastannut kieltävästi saamaansa luopumisesitykseen ja saa tämän jälkeen saman virkamiehen tekemän ratkaisun, jossa kuluttajan vaatimukset on hylätty niiden ilmeisen perusteettomuuden vuoksi, tuskin syntyy kovin vakuuttavaa kuvaa siitä, mitkä ovat olleet hänen tosiasialliset vaikutusmahdollisuutensa asian käsittelyn jatkamisen suhteen.

Arviointia. Ratkaisuvallan delegoinnin keskeisenä etuna on mahdollisuus ratkaista tavanomaista joustavammin ja nopeammin sellaisia riita-asioita, joilla ei ole mielekästä rasittaa normaalia päätöksentekomenettelyä. Sen avulla voidaan säästää riidanratkaisuelimen resursseja muita tapauksia varten ja näin samalla myös ehkäistä ja purkaa jutturuuhkia. Pitemmällä tähtäimellä sen käyttö lyhentää asioiden keskimääräisiä käsittelyaikoja ja edistää oikeuden saatavuutta. Ratkaisuvallan delegointi soveltuu erittäin hyvin lopputulokseltaan täysin selviin tapauksiin. Niissä tosiasiakysymysten selvyyden lisäksi myös oikeuskysymyksen ratkaisu perustuu lautakunnan vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön. Samoin seuraamuksen tulee määräytyä suoraan aiemman ratkaisukäytännön perusteella tai ainakin siitä tulee ilmetä sen tarkat laskentaperusteet, mikäli kyseeseen tulee joko hinnanalennus tai vahingonkorvaus. Toisaalta käytännössä ehkä suurimman ryhmän lopputulokseltaan selviä tapauksia

[146] Ks. edellä jakso 5.3.3.3.

muodostavat tapaukset, joissa kuluttajan vaatimukset ovat ilmeisen perusteettomia sekä tapaukset, joissa lautakunta ei toimivallan puuttumisen vuoksi voi antaa lainkaan suositusta. Näiden tapausten osalta yksinkertainen käsittely on usein luonteva tapa ratkaista riita-asia, jossa kuluttaja ei ole ollut halukas luopumaan asian käsittelystä jo valmisteluvaiheessa. Kysymyksessä ovat siten hyvin pitkälti samantyyppiset asiat, joihin myös lautakunnan harjoittama aktiivinen sovittelu sopii parhaiten. Mikäli sovittelu ei siten näissä lopputulokseltaan selvissä asioissa johda asian käsittelyn päättymiseen jo valmisteluvaiheessa, voidaan ne ratkaista yksinkertaisessa käsittelyssä.

Yksinkertaisen käsittelyn verraten vähäisen käytön johdosta näyttää siltä, että sen käyttöä voitaisiin meillä ainakin jonkin verran lisätä juuri lopputulokseltaan selvissä tapauksissa. Esimerkiksi vielä 1990-luvun loppupuolella jaostoissa ratkaistiin vielä melko paljon sellaisia tapauksia, joissa elinkeinonharjoittaja ei hänelle tarjotusta mahdollisuudesta huolimatta ollut antanut lainkaan vastaustaan asiassa. Lisäksi on oletettavaa, että lautakuntaan tulee melko paljon muitakin lopputulokseltaan selviä tapauksia sen vuoksi, että kuluttajat eivät useinkaan kustannussyistä neuvottele lakimiehen kanssa ennen asian vireillepanoa.

Yksinkertaisessa käsittelyssä ratkaistujen tapausten osuus kaikista lautakuntaratkaisuista on ollut mukana KTM:n lautakunnalle vuosittain asettamissa tulostavoitteissa vuodesta 1996 alkaen. Vuosina 1996–98 tavoitteeksi asetettiin, että tämän menettelyn avulla ratkaistaisiin 15 prosenttia ratkaisuvaiheeseen edenneistä asioista. Vuoden 1999 tulostavoitteissa tuo osuus oli laskettu 10 prosenttiin.[147] Ministeriön asettaman tavoitteen taustalla on tietysti pyrkimys riidanratkaisun tehostamiseen ja sitä kautta lautakunnan toiminnasta aiheutuvien kustannusten kasvun hillitsemiseen. Kuten edellä todettiin, lopputulokseltaan selvien tapausten ratkaiseminen yksinkertaisessa käsittelyssä normaalin jaostokäsittelyn sijasta on kuitenkin myös kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien edun mukaista, sillä näin pystytään vähentämään lautakunnan kokonaistyömäärää ja siten lyhentämään myös jaostoissa ratkaistavien asioiden käsittelyaikoja.

Jotta lopputulokseltaan täysin selvien tapausten ratkaiseminen yksinkertaisessa käsittelyssä myös vähentäisi olennaisesti esittelijöiden työmäärää tehden tämän ratkaisutavan käytön aiempaa houkuttelevammaksi, tulisi harkita ratkaisuehdotusten kertoelmaosan lyhentämistä yksinkertaisessa käsittelyssä niin, että ne sisältäisivät ainoastaan asianosaisten vaatimukset ja keskeisimmät väitteet. Sen sijaan, mikäli yksinkertaista käsittelyä halutaan käyttää edelleen myös harkintaa vaativissa tapauksissa, pidän nykykäytäntöä asianosaisten oikeusturvan kannalta parempana.

---

[147] Vuoden 1999 tulostavoitteiden osalta ks. *HE 105/1998* s. 376.

Ratkaisuvallan delegointiin liittyy kuitenkin myös selviä asianosaisten oikeusturvaa vaarantavia riskejä. Ehkä suurimmat riskit liittyvät ratkaisuvallan delegointiin yksin riita-asioiden valmistelusta ja esittelystä vastaaville virkamiehille, sillä asioiden ratkaiseminen normaalia menettelyä yksinkertaisemmalla tavalla vähentää yleensä eniten juuri heidän työmääräänsä. Tämä puolestaan voi lisätä heidän kiinnostustaan ratkaisuvallan käyttöön myös sellaisissa tapauksissa, jotka objektiivisesti arvioituna kuuluisivat ratkaistavaksi jaostossa. Ratkaisuvallan delegointiin liittyvät riskit oikeuden laadun kannalta lienevät juuri syynä sille, miksi asioiden ratkaisuvaihetta koskevat kysymykset ovat lautakunnan osalta jo alunperin verraten tarkoin säänneltyjä poiketen siten selvästi varsin muotovapaasta valmisteluvaiheesta.

Ratkaisuvallan delegoinnissa tulisi mielestäni olla myös jatkossa varovainen. Ensinnäkin ratkaisuvallan delegoinnin edellytyksiä tulisi säännellä laintasolla varsin tarkoin. Lautakunnalle ei siten tulisi antaa itsenäistä oikeutta päättää, minkälaisissa tapauksissa asia voidaan ratkaista normaalista jaostokäsittelystä poiketen. Tähän kysymykseen liittyy läheisesti myös se, että delegointia koskevissa säännöksissä olisi syytä välttää kovin tulkinnanvaraisia ilmaisuja, sillä ne jättävät lautakunnalle itselleen varsin paljon ratkaisuvaltaa sen suhteen, kuinka laajalti normaalista poikkeavia ratkaisutapoja voidaan käyttää. Toiseksi tulisi välttää ratkaisuvallan delegointia niin, että valmistelusta vastaavaan henkilökuntaan kuuluvat virkamiehet voisivat yksinään ratkaista riita-asioita. Asian ratkaisemisen tulisi siten yksinkertaisessakin käsittelyssä tapahtua aina yhdessä jonkun puheenjohtajan kanssa. Kolmanneksi tulisi välttää ratkaisuvallan delegointia tapauksissa, jotka eivät ole lopputulokseltaan selviä, vaan joissa joudutaan käyttämään tapauskohtaista harkintaa. Se, että riidan kohteena oleva taloudellinen intressi on keskimääräistä alhaisempi, ei ole mielestäni tältä osin hyväksyttävä peruste.

Jos verrataan ratkaisuvallan delegoimista kolmen eri pohjoismaisen kuluttajariitalautakunnan kesken havaitaan, että Suomessa ollaan oltu tähän mennessä kaikkein pidättyväisimpiä. Ruotsissa ja Tanskassa mahdollisuudet ratkaisuvallan delegointiin ovat jo säännöstasolla huomattavasti laajemmat. Työryhmän ehdotus merkitsisi siten sitä, että ratkaisuvallan delegointia KVL:ssa koskeva sääntely lähestyisi Ruotsin ARN:n ja Tanskan FKN:n osalta omaksuttua mallia. Työryhmän ehdotusta – samoin kuin ratkaisuvallan delegointia Ruotsin ja Tanskan kuluttajariitalautakuntien osalta – voidaan kuitenkin kritisoida edellä mainituilla perusteilla.

Sinänsä myönteistä kaikkien kolmen maan osalta on se, että ratkaisukokoonpanoista sekä ratkaisuvallan delegoinnin edellytyksistä säädetään laissa. Missään näistä kolmesta maasta lautakunnalle ei ole annettu oikeutta itse päättää, minkälaisissa asioissa ratkaisuvallan delegointi on mahdollista ja millä tavoin asian ratkaiseminen tällöin tapahtuu. Ruotsissa ja Tanskassa käytetään kuitenkin ratkaisuvallan delegoimista koskevissa säännöksissä ilmaisuja, jotka ovat

varsin tulkinnanvaraisia ja siten omiaan jättämään lautakunnille itselleen käytännössä varsin paljon harkintavaltaa sen suhteen, minkälaisia asioita lautakunnassa ylipäätään ratkaistaan ja missä kokoonpanossa.

Sama kritiikki voidaan kohdistaa myös kuluttajariitatyöryhmän ehdotukseen. Ilmaisu laatunsa, laajuutensa tai muusta erityisestä syystä lautakuntakäsittelyyn soveltumaton jättää lautakunnalle itselleen aivan liian paljon harkintavaltaa. Riskinä on, että asian ratkaisemisen vaatimasta työmäärästä tulee kuluttajan oikeussuojan tarpeen sijasta keskeinen tekijä päätettäessä siitä, annetaanko asiassa ylipäätään ratkaisusuositus. Näin erityisesti sen vuoksi, että aivan liian pitkät keskimääräiset käsittelyajat ovat edelleen eräs KVL:n keskeisimpiä ongelmia.

Eniten kritiikkiä voidaan kuitenkin mielestäni kohdistaa ratkaisuvallan delegoimiseen yksittäisille virkamiehille. Tämä mahdollisuus on jo käytössä Ruotsissa sekä Tanskassa ja nyt työryhmä ehdottaa sen käyttöönottamista myös Suomessa. Pidän ehdotusta varsin arveluttavana edellä mainittujen syiden johdosta. Sitä ei sen vuoksi pitäisi ottaa meillä lainkaan käyttöön, vaan ratkaisun tulisi aina tapahtua yhdessä joko koko lautakunnan tai istunnon puheenjohtajan kanssa. Mikäli yksimielisyyttä ei synny, kyseessä ei voi olla lopputulokseltaan selvä asia, jonka ratkaisemisen tulisi tapahtua yksinkertaisessa käsittelyssä.

Käsitystä siitä, että näin radikaali ratkaisuvallan delegoiminen ei ole mahdollista asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta, tukee myös havainto, jonka mukaan Ruotsissa ja erityisesti Tanskassa yksinkertaisessa käsittelyssä ratkaistujen riitojen osuus kaikista lautakuntien tekemistä ratkaisuista, on moninkertainen Suomeen verrattuna. Kun se Suomessa on tällä hetkellä vain noin 10 prosenttia, on vastaava osuus Ruotsissa yli kolmannes ja Tanskassa peräti lähes neljä viidesosaa. Vaikka Suomen osalta onkin ilmeistä, että yksinkertaista käsittelyä käytetään toistaiseksi liian vähän, niin toisaalta puolestaan Tanskan tilanne herättää helposti kysymyksiä delegoinnin laajuuden vaikutuksista kuluttajien oikeusturvan kannalta.

7. Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä

Toiminnan oikeudelliset lähtökohdat. Tässä tutkimuksessa on tarkastelun kohteena oikeuden laadun ja saatavuuden toteutuminen kuluttajavalituslautakunnan toiminnassa. Tässä toisessa luvussa on pääpaino ollut oikeuden laatuun vaikuttavien tekijöiden tarkastelussa. Oikeuden laatutasoa lautakunnassa on pyritty arvioimaan menettelyllisten kriteerien avulla. Keskeisiä kysymyksiä näitä kriteereitä käytettäessä ovat olleet se, minkälaiset mahdollisuudet lautakunnalla on hankkia ja vastaanottaa riidanalaisia tosiseikkoja koskevia todisteita sekä kuinka hyvät edellytykset sillä on tehdä oikeudellisesti laadukas ratkaisu kerätyn aineiston perusteella.

Lautakunnan ratkaisujen oikeudelliseen laatutasoon vaikuttavat ensinnäkin kuluttajariitojen menettelyä koskevat säännöt ja periaatteet. Riita-asioiden valmistelua koskeva sääntely on lautakunnan osalta jätetty tarkoituksellisesti vähäiseksi, jotta lautakunta voisi itse pitkälti päättää, minkälaiset menettelytavat ovat käytännössä kaikkein tarkoituksenmukaisimmat ja mielekkäimmät sen käsiteltävänä olevien asioiden valmistelussa.[1] Menettelyä koskevat säännökset liittyvätkin pääosin asian ratkaisuvaiheeseen: siihen millä tavoin ja minkälaisessa kokoonpanossa asioiden ratkaiseminen lautakunnassa tapahtuu.

Riitaprosessia ja hallintoa koskevat menettelysäännöt ja periaatteet eivät voi suoraan koskea lautakuntamenettelyä, sillä KVL ei ole muiden yksityisoikeudellisia riita-asioita ratkaisevien lautakuntien tavoin tuomioistuin, eikä viranomainen. Nimenomaisella viittaussäännöksellä prosessioikeudelliset tai hallinto-oikeudelliset menettelysäännökset voidaan saattaa koskemaan myös näitä lautakuntia. Näin on menetelty useiden yksityisoikeudellisia riita-asioita ratkaisevien lautakuntien osalta, jotka soveltavat hallintomenettelyä koskevaa yleislakia joko kokonaan tai ainakin osittain. Kuluttajariitatyöryhmä ehdottaa samaa KVL:n osalta.

Vaikka lautakuntamenettelyllä onkin monia yhteisiä piirteitä hallintomenettelyn kanssa, muun muassa menettelyn kirjallinen luonne ja se, että asian käsittelyn vireillepannut asianosainen on usein vastapuolta selvästi heikompi, voidaan lautakuntamenettelyn näin suoraan rinnastamista hallintomenettelyyn pitää hieman arveluttavana. Lautakuntamenettelyssähän ei ole kysymys hallintoasioiden ratkaisemisesta, vaan lainkäytöstä. Siltä osin kuin lautakuntamenettelyä koskevaa lisäsääntelyä pidetään tarpeellisena, olisikin mielekkäämpää sijoittaa se joko pelkästään KVL:aa koskevaan lakiin tai vaihtoehtoisesti laatia

[1] Ks. esim. *HE 372/1992* s. 2.

menettelyä kaikissa yksityisoikeudellisia riita-asioita ratkaisevissa lautakunnissa koskeva yleislaki.

Lautakuntamenettelylle asettavat velvoitteita myös yleiset menettelyperiaatteet. Niillä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sellaisia yleisiä menettelyperiaatteita, jotka asettavat velvoitteita kaikenlaisille oikeudellisia ratkaisuja tekeville riidanratkaisuelimille siitä riippumatta, millä tavoin ne riitoja ratkaisevat. Tässä tutkimuksessa myös lautakuntaa koskevia yleisiä menettelyperiaatteita pyrittiin selvittämään tarkastelemalla erityisesti EIS 6 artiklan fair trial -vaatimuksen tuomioistuinmenettelylle asettamia vaatimuksia sekä PL 21 §:n mukaisia menettelyllisiä perusoikeuksia. Tarkastelun perusteella päädyttiin siihen, että lautakuntamenettelylle asettavat velvoitteita – nimenomaisen säännöksen puuttuessakin – ainakin seuraavat periaatteet: kuulemisperiaate, menettelyllisen yhdenvertaisuuden periaate, riippumattomuus- ja puolueettomuusperiaate, perusteluvelvollisuuden periaate, käsittelyn joutuisuuden periaate ja julkisuusperiaate.

Tosiseikkojen selvittäminen. Ratkaisujen oikeudellisen laatutason näkökulmasta on ensinnäkin keskeistä se, minkälaiset mahdollisuudet lautakunnalla on hankkia ja vastaanottaa riidanalaisia tosiseikkoja koskevia todisteita. Tältä osin ensimmäinen keskeinen kysymys on se, miten tosiseikkojen ja niitä koskevien todisteiden selvittämisvelvollisuus jakautuu riidanratkaisuelimen ja asianosaisten kesken. Riidanratkaisuelimen selvittämisvelvollisuus jaettiin toisaalta tosiseikkojen ja todisteiden kartoittamisvelvollisuuteen ja toisaalta todisteiden hankkimisvelvollisuuteen. Riitaprosessissa tuomioistuimilla todettiin olevan kartoittamisvelvollisuus, joka kuitenkin näyttää rajoittuvan pelkästään asianosaisten esittämään oikeudenkäyntiaineistoon. Lautakunnalla sen sijaan katsottiin olevan tätä laajemmalle ulottuva kartoittamisvelvollisuus. Sen on myös pyrittävä selvittämään, onko olemassa sellaista ratkaisun kannalta relevanttia aineistoa, jolla on yleensä merkitystä vastaavan tyyppisissä riita-asioissa. Tällä seikalla on merkitystä erityisesti sen vuoksi, että lautakunnassa asianosainen hoitaa riita-asiaansa säännönmukaisesti yksin ilman oikeudellista avustajaa.

Riitaprosessissa tuomioistuimilla on oikeus, muttei velvollisuutta todisteiden konkreettiseen hankkimiseen. Käytännössä se täyttääkin selvittämisvelvollisuutensa usein yksinkertaisimmin informoimalla asianosaisia oikeudenkäyntiaineistossa havaitsemistaan puutteista. Sen sijaan lautakunnalla voidaan katsoa olevan tietyissä tilanteissa myös velvollisuus itse hankkia ratkaisun kannalta relevantteja todisteita. Hankkimisvelvollisuus voi käytännössä konkretisoitua lähinnä asiantuntijalausuntojen osalta. Lautakunnalla voidaan katsoa olevan velvollisuus asiantuntijalausunnon hankkimiseen erityisesti silloin kun lautakunta pystyy hankkimaan sen asianosaista edullisemmin ja yksinkertaisimmin, esimerkiksi virka-apuna kunnan tai valtion viranomaiselta.

Todistuskeinojen osalta ensimmäinen mainittava ero riitaprosessin ja lautakuntamenettelyn osalta on se, ettei lautakunta kuule omaksutun kirjallisen menettelyn vuoksi asianosaisia henkilökohtaisesti ennen ratkaisun tekemistä.

Vuoden 1993 riitaprosessin menettelyuudistuksen eräänä tavoitteena oli lisätä asianosaisten vapaata kuulemista pääkäsittelyssä todistelutarkoituksessa. Näin saatavan aineiston todistusarvo ei kuitenkaan yleensä ole kovin korkea. On hieman vaikeata uskoa, että asianosainen todistelutarkoituksessa tapahtuvassa vapaassa kuulemisessa antaisi käytännössä olennaisesti totuudenmukaisempaa tietoa tosiseikoista kuin oikeudenkäynnin aikana muutoin. Tämän vuoksi en pidä asianosaisten suullisen kuulemismahdollisuuden puuttumista lautakunnan osalta kovin merkittävänä puutteena oikeuden laadun näkökulmasta.

Keskeisin ero käytettävissä olevien todistuskeinojen osalta verrattaessa KVL:aa ja tuomioistuimia keskenään on kuitenkin se, että lautakunta ei käytännössä kuule todistajia. Tämäkin ero johtuu menettelyn kirjallisesta luonteesta. Todistajien kuulemismahdollisuuden puuttumisen merkitystä lieventää kuitenkin käytännössä useampikin seikka. Ensinnäkin kuluttajariidoille on tyypillistä, että todistajien merkitys asian ratkaisun kannalta on yleensäkin selvästi vähäisempi kuin monissa muissa asioissa. Lautakunnan käsittelemissä kuluttajariidoissa on useimmiten kysymys laatuvirheestä. Näiden riita-asioiden ratkaisemisessa ovat irtaimeen esineeseen kohdistuva katselmus sekä asiantuntijatodistelu kaikkein keskeisimmät todistuskeinot. Toinen kuluttajariidoille tyypillinen piirre on se, että todistajia ei yleensä ylipäätään ole käytettävissä tai että nämä ovat jompaankumpaan asianosaiseen sellaisessa riippuvuussuhteessa, että heidän lausumiensa todistusarvo voi olla kyseenalainen. On myös muistettava, että lautakunnalla ei ole ratkaisupakkoa, vaan se voi jättää ratkaisusuosituksen antamatta sellaisissa tapauksissa, joissa se katsoo, ettei asian ratkaiseminen ole mahdollista ilman todistajien kuulemista.

Todistajien kuulemismahdollisuuden puuttumisen merkitys lautakuntaratkaisujen laadun kannalta näyttäisi siten olevan selvästi vähäisempi kuin mitä aluksi saattaisi olettaa. Tätä tukevat myös empiiriset havainnot. Käytännössä lautakunta nimittäin jättää suosituksen antamatta tosiseikkojen epäselvyyden vuoksi vuosittain vain noin viidessä prosentissa ratkaisemistaan tapauksista. Erityisen mielenkiintoinen tältä osin on kuitenkin havainto, joka liittyy todistajien kuulemisen merkitykseen tapauksissa, joiden käsittelyä on jatkettu lautakuntamenettelyn jälkeen alioikeudessa. Vaikka niissä kuultiinkin todistajia lähes 80 prosentissa tapauksista, oli näillä vaikutusta jutun lopputulokseen vain runsaassa 10 prosentissa tapauksista.[2] Siitä huolimatta, että osa todistajista olikin niin sanottuja asiantuntevia todistajia, joita KVL kuulee käytännössä kirjallisesti, viittaa havainto selvästi myös siihen, että muidenkin todistajien kuulemisen vaikutus asian ratkaisuun jää varsin vähäiseksi. Myös ulkomaiset havainnot tukevat todistajien kuulemismahdollisuuden puuttumisen oletettua vähäisempää merkitystä. Hollannissa toimivat alakohtaiset yksityiset lautakun-

[2] Ks. *Sjöblom* s. 16 ja 20.

nat järjestävät kuluttajariitoja ratkoessaan varsin usein myös suullisia käsittelyitä, joissa asianosaisia kuullaan henkilökohtaisesti. Vaikka todistajien kuuleminen onkin periaatteessa mahdollista samassa yhteydessä, asianosaiset käyttävät käytännössä tätä mahdollisuutta varsin harvoin.

Vaikka todistajien kuulemistarve onkin lautakunnassa käytännössä vähäinen, voidaan miettiä keinoja, joilla todistajia voitaisiin ainakin tietyissä tapauksissa kuulla. Esimerkiksi Ruotsissa todistajien kuuleminen puhelimitse riitaprosessissa on mahdollista tietyin edellytyksin. Todistajien kuulemisen rooli todistuskeinona tulisi kuitenkin jäämään jatkossakin joka tapauksessa varsin marginaaliseksi muihin todistuskeinoihin verrattuna.

Asiantuntijatodistelun osalta erot riitaprosessin ja lautakuntamenettelyn välillä ovat vähäisemmät, sillä myös riitaprosessissa hyväksytään kirjallisia asiantuntijalausuntoja, vaikka asiantuntijoiden suullinenkin kuuleminen on mahdollista. Erityisesti asiantuntijatodistelussa aktualisoituu lautakunnan velvollisuus tietyissä tilanteissa hankkia itse tarvittava lausunto. Käytännössä lautakunta kuitenkin hankkii itse lausuntoja varsin harvoin. Osittain tämä johtuu puutteellista resursseista, mitä selitystä ei tietystikään voida kaikilta osin pitää hyväksyttävänä. Toinen hyväksyttävämpi selitys on lautakunnan jäsenten oma hyödykeasiantuntemus, sillä se tekee ulkopuolisten asiantuntijoiden käytön usein tarpeettomaksi.

Reaalisten todistuskeinojen käytössä ei ole eroja kirjallisten todisteiden käyttömahdollisuuksien osalta. Lautakunnalta puuttuvat tosin mahdollisuudet käyttää pakkokeinoja saadakseen haltuunsa ulkopuolisen hallussa oleva todiste. Kuluttajariitojen kaltaisissa sopimusoikeudellisissa riidoissa pakkokeinojen tarve on kuitenkin varsin minimaalista, sillä tarvittavat todisteet ovat lähes aina ainakin toisen asianosaisen hallussa. Mikäli tämä kieltäytyy niitä jostain syystä luovuttamasta lautakunnalle, voi lautakunta vapaasti asiaa ratkaistessaan harkita, mikä merkitys asianosaisen käyttäytymiselle on annettava.

Myös katselmus on mahdollinen molempien riidanratkaisuelinten osalta. Sellaiset katselmukset, jotka edellyttävät tutustumista johonkin tiettyyn kohteeseen, kuten kiinteistöön, ovat kuitenkin käytännössä molempien osalta varsin harvinaisia. Sen sijaan lautakunnan osalta sellaiset irtaimeen esineeseen kohdistuvat katselmukset, jotka tapahtuvat lautakunnan jaostojen kokouksissa, ovat käytännössä varsin yleisiä. Tämä johtuu lautakunnan jäsenten omasta hyödykeasiantuntemuksesta. Jäsenten oma hyödykeasiantuntemus onkin varsin selvä ero riitaprosessiin verrattuna. Se nostaa lautakunnan ratkaisujen oikeudellista laatutasoa selvästi tuomioistuimiin verrattuna, sillä tuomioistuimet ovat erityistä asiantuntemusta vaativissa kysymyksissä pääsääntöisesti täysin ulkopuolisen asiantuntemuksen varassa.

Sovittelu. Kuluttajavalituslautakunnalla on ollut velvollisuus harjoittaa aktiivista sovittelua heti sen toiminnan aloittamisesta eli vuodesta 1978 lähtien. Säännöstasolla sitä voidaankin pitää tietyllä tavalla edelläkävijänä yleisiin ali-

oikeuksiin verrattuna, sillä jälkimmäisissä sovitteluvelvollisuus tuli osaksi uudistettua riitaprosessia vasta vuoden 1993 menettelyuudistuksen yhteydessä eli viisitoista vuotta myöhemmin. Koska lautakunnan harjoittamalla sovittelulla voi olla vaikutusta sekä oikeuden laatuun että sen saatavuuteen, käsiteltiin lautakuntasovittelua tässä luvussa verraten laajasti.

Sovintoratkaisulla on monia etuja riidanratkaisuelimen tekemään ratkaisuun verrattuna. Siksi sovintoratkaisujen edistäminen riidanratkaisuelimen toimesta on myös usein asianosaisten omassa intressissä. Sovintoratkaisun etujen erittely ja vertailu tuomioistuin- ja lautakuntasovintojen kesken näyttäisi johtavan siihen ehkä hieman yllättävään havaintoon, jonka mukaan tuomioistuinsovinto tuo usein tullessaan paljon enemmän etuja asianosaiselle kuin lautakuntasovinto. Tämä johtuu käytännössä pitkälti siitä, että riitelystä asianosaisille aiheutuvien kustannusten suuruus ja niiden suhde riidan kohteena olevaan taloudelliseen intressiin, on lautakuntamenettelyssä yleensä selvästi riitaprosessia alhaisempi. Riitelystä aiheutuvat kustannukset eivät estä asianosaista halutessaan saamaan asiassa riidanratkaisuelimen tekemän ratkaisun. Sovintohalukkuuteen vaikuttavat siten pitkälti samat taloudelliset tekijät kuin prosessikynnyksen korkeuteenkin.

Lautakuntasovittelun kulkua tarkasteltiin tutkimuksessa käyttäen vertailukohtana tuomioistuinsovittelua. Tuomioistuinsovittelun etenemistä koskevaa tarkastelua vaikeuttaa kuitenkin sitä koskevan sääntelyn puuttuminen sekä muiden oikeuslähteiden niukkuus. Sovittelun eri vaiheita ja etenemistä pyrittiin molempien menettelyiden osalta kuitenkin havainnollistamaan jakamalla sovittelu eri vaiheisiin ja niitä kuvaaviin sovittelijan erilaisiin rooleihin. Sekä tuomioistuin- että lautakuntasovittelussa eroteltiin neljä erilaista vaihetta ja niihin liittyvää sovittelijan roolia: tosiasia- ja oikeuskysymysten selvittely, asianosaisten sovintohalukkuuden tiedusteleminen, asianosaisten informointi sekä tarvittaessa oman sovintoehdotuksen tekeminen.

Sekä tuomioistuinten että lautakunnan osalta niiden oikeussuoja- ja käyttäytymistä ohjaava tehtävä velvoittavat edistämään sovittelunkin kuluessa nimenomaan aineellisen oikeuden mukaisen sovinnon syntymistä. Tämä heijastuu myös menettelyn kulkuun. Sovittelijan on ensinnäkin sovittelun alkuvaiheessa selvitettävä tapaukseen liittyvät tosiasia- ja oikeuskysymykset niin pitkälle kuin se käytettävissä olevan aineiston perusteella on mahdollista. Muutoinhan hän ei pysty myöhemmässä vaiheessa esittämään asianosaisille arviotaan siitä, miten asia tultaisiin ratkaisemaan sovittelun mahdollisesti epäonnistuessa, eikä myöskään tekemään nimenomaan oikeudellisiin tekijöihin perustuvaa sovintoehdotusta. Menettelyiden perustehtävänä oleva aineellisen oikeuden edistäminen merkitsee siten sitä, että sovittelu etenee väkisinkin tietyssä järjestyksessä: selvittely, informointi ja sovintoehdotuksen tekeminen. Sovintohalukkuuden tiedusteleminen voi sen sijaan sijoittua sovittelijan valitsemasta taktiikasta riippuen joko ennen selvittelevää roolia tai sen jälkeen.

Tuomioistuinsovittelua vaikeuttaa informaatiovaiheessa ja varsinaisessa sovittelussa erityisesti se, että oikeudenkäyntiaineisto on vielä valmisteluvaiheessa puutteellinen henkilötodistelun osalta. Tästä johtuen tuomari ei pysty vielä valmisteluvaiheessa esittämään edes karkeata arviota siitä, miten hän tulisi ratkaisemaan asian tuomiolla. Käytännössä hän pystyy esittämään lähinnä vain tapauksen oikeudellista arviointia helpottavia suuntaviivoja. Mikäli omaksuttaisiin tulkinta, jonka mukaan tuomarin sovintoehdotuksen tulisi aina vastata asiassa myöhemmin mahdollisesti annettavaa tuomiota, merkitsisi se sitä, että varsinaista sovittelua ei voisi harjoittaa lainkaan sellaisissa tapauksissa, joiden lopputulos ei ole täysin ennakoitavissa jo valmisteluvaiheessa. Käytännössä tämä tulkinta rajoittaisi erittäin huomattavasti aktiivisen tuomioistuinsovittelun käyttömahdollisuuksia.

Lautakuntasovittelu eroaa tuomioistuinsovittelusta siinä, että esittelijällä on lautakuntasovitteluun ryhtyessään käytettävissään pääsääntöisesti täysin sama aineisto kuin jaostolla myöhemmin ratkaisua tehdessään. Tämän johdosta esittelijällä on siten yleensä selvästi paremmat mahdollisuudet kuin alioikeustuomarilla arvioida, miten asia tultaisiin ratkaisemaan sovittelun epäonnistuessa. Kokenut esittelijä pystyy usein jopa esittämään karkean arvion siitä, miten jaosto tulisi asian ratkaisemaan. Tarkkaa arvioita ei kuitenkaan hänkään pysty esittämään, sillä asian ratkaisevat jaostossa sen jäsenet, tosin esittelijän tekemän ratkaisuehdotuksen perusteella. Siten lautakunnankin osalta tiukempi tulkinta rajoittaisi säännöstasolla aktiivisen sovittelun käyttömahdollisuuksia. Lautakunnan osalta tiukalla tulkinnalla olisi tosin vähäisempi merkitys kuin tuomioistuinten osalta, sillä lautakuntaan tulee selvästi enemmän lopputulokseltaan selviä juttuja kuin mitä riitaprosessissa etenee valmisteluistuntoon saakka. Tiukan tulkinnan omaksumisesta huolimatta lautakuntasovittelu olisi mahdollista esimerkiksi tapauksissa, joissa kuluttajan vaatimukset ovat ilmeisen perusteettomia.

Sekä tuomioistuin- että lautakuntasovittelun osalta on mielekästä omaksua tulkinta, jonka mukaan sovintoehdotuksen tuomion tai päätöksen mukaisuus on tuomarin ja lautakunnan toimintaa ohjaava tavoite, eikä suinkaan häntä kaikissa yksittäistapauksissa ehdottomasti sitova velvoite. Keskeinen perustelu joustavan tulkinnan puolesta on se, että aktiivinen sovittelu lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa on usein myös asianosaisten oman edun mukaista. Asianosaisillahan on dispositiivissa riita-asioissa oikeus itse päättää, missä määrin ja minkälaista oikeussuojaa he haluavat. Näin ollen heillä tulee olla myös oikeus vastaanottaa sellainen tuomarin tai esittelijän tekemä sovintoehdotus, jonka tuomion tai päätöksen mukaisuudesta tuomari tai esittelijä ei pysty antamaan mitään takeita.

Tällaista joustavaa tulkintaa ei voida pitää myöskään oikeussuojatehtävän vastaisena. Edellytyksenä on kuitenkin se, että sovittelu perustuu kaikissa eri vaiheissaan asianosaisten tahtoon ja että he ovat täysin tietoisia niistä perusteis-

ta ja rajoituksista, joiden varaan sovintoehdotus rakentuu. Lisäksi heillä tulee olla täysi vapaus päättää sovintoehdotuksen hyväksymisestä ilman pelkoa siitä, että ehdotuksen hylkäämisellä olisi kielteisiä vaikutuksia myöhemmin annettavan tuomion tai päätöksen sisältöön. Vaikka joustava tulkinta onkin mitä suurimmassa määrin myös sovintojen edistämistavoitteen mukainen, ei sovintojen edistämistavoite kuitenkaan ole riittävä perustelu joustavan tulkinnan puolesta. Keskeisin perustelu on nimenomaan se, että joustavan tulkinnan voidaan – edellä mainittujen edellytysten vallitessa – katsoa olevan sopusoinnussa sekä riitaprosessin että lautakuntamenettelyn perustehtävien kanssa. Sovintojen määrän lisääntymisestä julkiselle vallalle aiheutuvat säästöt ovat siten itse asiassa vain sovittelusta aiheutuva myönteinen sivuilmiö.

Kuluttajariidat voidaan jakaa kolmeen ryhmään sen perusteella, kuinka hyvin ne soveltuvat tuomioistuin- tai lautakuntasovitteluun. Soveltuvuuden arviointikriteereinä käytetään sovitteluun ryhtymisen edellytyksiä, itse sovittelun harjoittamisen yhteydessä käytettävissä olevia keinoja sekä sovittelun tuloksellisuutta. Selvästi parhaiten sovitteluun soveltuvat lopputulokseltaan selvät riita-asiat. Ne ovat riitoja, joissa tuomari tai lautakunnan esittelijä jo valmisteluvaiheessa pystyy näkemään, miten asia tultaisiin ratkaisemaan tuomiolla tai lautakunnan päätöksellä, mikäli asianosaiset eivät sitä ennen sovi asiaa. Lopputulokseltaan selvien riitojen osalta ei ensinnäkään ole merkitystä, kumpi edellä mainituista tulkintavaihtoehdoista valitaan, sillä myös joustava tulkinta johtaa tuomion tai päätöksen kaltaiseen sovintoehdotukseen. Tästä syystä sovittelija pystyy kertomaan asianosaisille, miten tapaus tullaan ratkaisemaan, mikäli asianosaiset eivät sitä ennen päädy asiassa sovintoon. Tällä lienee erityistä merkitystä sovittelun tuloksellisuuden kannalta. Mikäli asianosaiset eivät epäile sovittelijan asiantuntemusta tai arvion oikeellisuutta muutoin, ei heillä ole mitään järkevää syytä olla hyväksymättä tuomiota tai päätöstä sisällöllisesti täysin vastaavaa sovintoehdotusta. Varsinkin riitaprosessissa sovinto merkitsee yleensä riitelystä aiheutuvien kustannusten huomattavaa vähentymistä.

Käytännössä lautakuntaan tullee suhteellisesti ottaen huomattavasti enemmän lopputulokseltaan selviä tapauksia kuin mitä käräjäoikeuksissa etenee suulliseen valmisteluun saakka. Tämä johtuu siitä, että ennen oikeudenkäyntiin ryhtymistä asianosaiset säännönmukaisesti konsultoivat oikeudenkäyntiin ryhtymisen mielekkyydestä oikeudellisen koulutuksen saaneen henkilön kanssa, minkä lisäksi heillä on myös samaisen koulutuksen saanut henkilö avustajanaan oikeudenkäynnissä. Tähän pakottaa jo yksistään riitaprosessiin nykyään liittyvä varsin korkea kuluriski. Lautakuntaan tulee sen sijaan paljon kuluttajariitoja, joista ilmenee selvästi, ettei kumpikaan asianosaisista ole saanut minkäänlaista oikeudellista neuvontaa ennen asian vireilletuloa tai sen aikana. Näiden lopputulokseltaan selvien tapausten määrää lisää myös se, että lautakunta ei enää anna kuluttajille puhelinneuvontaa, jonka avulla nämä pystyisivät arvioimaan vaatimustensa aiheellisuutta.

Toiseksi parhaiten tuomioistuin- ja lautakuntasovittelu soveltuvat sellaisiin lopputulokseltaan epäselviin riitoihin, joissa asianosaiset ovat erimielisiä enää elinkeinonharjoittajan sopimusrikkomuksen seuraamuksista. Näissä vastuun sisältöä koskevissa riidoissa ratkaisuhaarukka on yleensä selvästi kapeampi kuin muissa riidoissa ja sovittelijalla on sen vuoksi paremmat mahdollisuudet tehdä tuomiota tai päätöstä mahdollisimman paljon muistuttava sovintoehdotus. Sovittelija voi tällöin laatia sovintoehdotuksen, joka perustuu sopimusrikkomuksen olemassaoloon – vaikka siihen ei useimmissa sovintoehdotuksissa tarvitse edes ottaa kantaa – ja jonka mukaan elinkeinonharjoittaja suorittaa kuluttajalle tietyn suuruisen taloudellisen hyvityksen.

Kaikkein hankalinta sovittelu on kuitenkin sekä tuomioistuin- että lautakuntamenettelyssä sellaisissa riidoissa, joissa sovittelija ei pysty vielä valmisteluvaiheessa ottamaan kantaa edes siihen, onko jompikumpi asianosaisista ylipäätään syyllistynyt sopimusrikkomukseen tai ei. Tässä tutkimuksessa näistä riidoista käytettiin nimitystä vastuuperustetta koskevat riidat. Niiden osalta herää perustellusti kysymys, minkä varaan tuomari tai esittelijä ylipäätään rakentaa sovintoehdotuksensa, kun häntä joustavankin tulkinnan mukaan velvoittaa pyrkimys mahdollisimman paljon tuomion tai päätöksen kaltaiseen sovintoon. Siten sovittelijan on viisainta tehdä sovintoehdotus näissä tapauksissa ainoastaan molempien asianosaisten sitä pyytäessä. Muilta osin aktiivisenkin sovittelun harjoittamiselle ei ole estettä näissäkään tapauksissa. Sovittelijalta saamansa informaation perusteella asianosaiset voivat havaita, ettei jutun lopputuloksesta ole mitään takeita. Epävarmuus tuomion tai päätöksen sisällöstä lisää tällöin varsinkin tuomioistuinsovittelussa asianosaisten sovintohalukkuutta ja voi johtaa asianosaisten itsensä tekemien sovintoehdotusten avulla sovinnon syntymiseen.

Käytännössä vajaat 20 prosenttia lautakunnan vuosittain käsittelemistä kuluttajariidoista kirjataan päättyneeksi sovintoon valmisteluvaiheessa. Sovintojen osuus kaikista käsitellyistä riita-asioista on pysynyt erittäin vakaana koko lautakunnan olemassaolon ajan. Sen sijaan sovintoratkaisujen osuudessa on havaittavissa selviä jaostokohtaisia eroja.

Sovintoratkaisuiksi kirjattujen tapausten tarkempi läpikäynti KUDI-rekisteristä ilmenevien tietojen perusteella osoitti ensinnäkin, että lautakunnan harjoittama aktiivinen sovittelu on käytännössä vähäistä. Vain muutama prosentti sovinnoista syntyy esittelijöiden harjoittaman aktiivisen sovittelun tuloksena. Valtaosa sovinnoista syntyy siten asianosaisten oman toiminnan tuloksena. Toiseksi ilmeni, että aktiivinen sovittelu vähentyi selvästi 1990-luvulla sitä edeltävään vuosikymmeneen verrattuna. Kolmanneksi näytti, että siltäkin osin kuin aktiivista sovittelua edelleen harjoitettiin 1990-luvulla, sovittelijan rooli oli passivoitunut. Omien sovintoehdotusten laatimisen sijasta valmistelijat tyytyivät välittämään asianosaisten itsensä tekemiä sovintoehdotuksia. Neljänneksi aktiivisessa sovittelussa voidaan havaita varsin selviä jaosto- ja esittelijäkohtaisia eroja, jotka muiden sovinnon syntyyn vaikuttavien tekijöiden –

kuten intressin suuruuden – ohella todennäköisesti myös selittävät sovintoratkaisujen osuuksissa havaittuja jaostokohtaisia eroja.

Sovittelu lopputulokseltaan selvissä tapauksissa voi kuitenkin tapahtua myös siten, että esittelijä kehottaa kuluttajaa luopumaan ilmeisen aiheettomista vaatimuksistaan. Koska tämän seurauksena syntyneet sovinnot kirjataan päättyneeksi kuluttajan luopumisen johdosta, edellyttää kokonaiskuvan saaminen lautakunnan harjoittaman sovittelutoiminnan aktiivisuudesta myös näiden luopumisesitysten yleisyyden selvittämistä. Niitä koskeva tarkastelu osoitti, että luopumisesitysten käyttö lautakunnassa lisääntyi 1990-luvulla erittäin selvästi 1980-lukuun verrattuna. Nykyään valtaosassa niissä tapauksissa, jotka on kirjattu päättyneeksi kuluttajan luopumiseen, on esittelijä tehnyt kuluttajalle luopumisesityksen.

Koska myös tuomioistuimilta edellytetään nykyään aktiivista sovittelua riita-asioissa, olisi erityisen mielenkiintoista verrata lautakunnan ja tuomioistuinten sovittelukäytäntöjä keskenään. Tuomioistuinsovittelu tapahtuu kuitenkin valtaosin suullisesti, minkä johdosta aktiivisen sovittelun yleisyyden selvittäminen on käytännössä vaikeata muutoin kuin tuomareihin tai asianosaisiin kohdistuvien kysely- ja haastattelututkimusten avulla. Käytettävissä olevien tietojen perusteella on pääteltävissä, että tuomareiden sovitteluaktiivisuudessa on varsin suuria eroja. Toiset ovat omaksuneet hyvinkin aktiivisen roolin sovittelijoina, kun taas toisten rooli muistuttaa pitkälti menettelyuudistusta edeltänyttä aikaa. Havainto on siis pitkälti sama kuin lautakunnan osalta.

Samasta syystä johtuen on myöskin vaikeata sanoa, onko lautakunnan sovittelukäytäntö nykyisellään keskimäärin käräjäoikeuksia aktiivisempaa tai passiivisempaa. Vastaus riippunee myös ainakin osittain siitä, tarkastellaanko sovitteluaktiivisuutta kaikkien käsiteltyjen riita-asioiden osalta tai erikseen lopputulokseltaan selvien ja epäselvien riitojen osalta erikseen. Koska suulliseen valmisteluun etenee käräjäoikeuksissa selvästi lautakuntaa vähemmän lopputulokseltaan selviä tapauksia, lienee lautakunnan sovittelukäytäntö näissä tapauksissa selvästi tuomioistuimia aktiivisempaa. Sen sijaan tarkasteltaessa pelkästään epäselviä tapauksia, tilanne lienee päinvastainen. Tuomioistuinsovittelun kohteena on pääasiassa enemmän tai vähemmän lopputulokseltaan epäselviä tapauksia, joita lautakunnan esittelijät eivät puolestaan käytännössä oikeastaan lainkaan sovittele.

Asioiden ratkaiseminen. Valtaosa niistä kuluttajariidoista, joiden käsittely ei pääty jo valmisteluvaiheessa, ratkaistaan normaalissa jaostokäsittelyssä. Jaostossa ratkaistavasta asiasta tekee ratkaisuehdotuksen aina lakimiestutkinnon omaava esittelijä. Jaostossa asian käsittelyyn osallistuu lakimieskoulutuksen saanut puheenjohtaja sekä 2–4 muuta jäsentä, joista käytännössä monet ovat myös lakimiehiä. Jaoston ratkaisu menee tämän jälkeen vielä koko lautakunnan puheenjohtajan tarkastettavaksi ennen asianosaisille lähettämistä. Siten ratkaisuvaiheeseen etenevän asian ratkaisemiseen ja tarkistamiseen osallistuu käytännössä vähintään kolme lakimiestä ja parhaimmillaan jopa seitsemän.

Vuoden 1993 alioikeusuudistuksen jälkeen käräjäoikeuksissa on vakiintunut käytäntö, jonka mukaan pääkäsittelyynkin etenevät riita-asiat ratkaisee lähes poikkeuksetta vain yksi tuomari. Kun asian ratkaisemiseen osallistuvien lakimiesten lukumäärän voidaan katsoa korreloivan oikeuden laadun kanssa, on lautakunnalla siten tämän perusteella usein selvästi paremmat edellytykset oikeudellisesti laadukkaan ratkaisun tekemiselle kuin käräjäoikeuksilla. Lisäksi on otettava huomioon, että lautakunnassa kuluttajariitojen ratkaisemiseen osallistuvat lakimiehet ovat erikoistuneet kuluttajariitojen ratkaisemiseen, osa jopa nimenomaan tietyn tyyppisiä kulutushyödykkeitä koskevien riitojen ratkaisemiseen.

Asioiden ratkaisuvaihetta koskevan sääntelyn runsaudesta ja yksityiskohtaisuudesta johtuen asioiden valmisteluvaihetta hallitseva sääntelyvapaus ja siitä seuraava mahdollisuus melko vapaaseen menettelytapojen valintaan ei enää koske asioiden ratkaisuvaihetta. Tämä ilmenee hyvin myös vuonna 1993 käyttöönotettua yksinkertaista käsittelyä koskeneen lainmuutoksen esitöistä, jossa todetaan ratkaisuvallan delegoinnin edellyttäneen lainsäädännön muuttamista.[3] Lautakunta ei siten itse voi päättää ratkaisuvallan delegoimisesta esimerkiksi yksittäisille virkamiehille, vaan se edellyttää aina nimenomaista delegoinnin mahdollistavaa säännöstä.

Ratkaisuvallan delegointi soveltuu erittäin hyvin lopputulokseltaan selvien kuluttajariitojen ratkaisemiseen. Sen avulla voidaan säästää riidanratkaisuelimen resursseja monimutkaisempia tapauksia varten ja näin myös samalla ehkäistä tai purkaa jutturuuhkia. Yksinkertaisessa käsittelyssä asian ratkaisuun osallistuvat lautakunnan puheenjohtaja tai pääsihteeri yksin tai esittelijä yhdessä jaoston puheenjohtajan kanssa. Sen käyttö on toistaiseksi ollut varsin vähäistä, sillä käytännössä vain noin 10 prosenttia kuluttajariidoista ratkaistaan tätä menettelyä käyttäen. Yksinkertaista käsittelyä voisi käyttää todennäköisesti nykyistä ainakin jonkin verran useammin lopputulokseltaan selvissä tapauksissa vaarantamatta ratkaisujen oikeudellista laatutasoa. Kuluttajariitatyöryhmä ehdottaa ratkaisuvallan delegoimista jatkossa myös lautakunnan yksittäisille virkamiehille. Asianosaisten oikeusturvan näkökulmasta parempi vaihtoehto olisi kuitenkin se, että asian ratkaisemisen tulisi yksinkertaisessakin käsittelyssä tapahtua aina yhdessä jaoston tai lautakunnan puheenjohtajan kanssa.

[3] Ks. *HE 372/1992* s. 2.

III
OIKEUDEN SAATAVUUDEN TOTEUTUMINEN

1. Käsittelyn kustannukset

1.1. KUSTANNUSTEN MUODOSTUMINEN

Yleistä. Riidan käsittelystä riidanratkaisuelimessä asianosaisille aiheutuvat kokonaiskustannukset voivat koostua monista erilaisista kuluista ja maksuista. Ensinnäkin kustannuksia voivat aiheuttaa oikeudellisille avustajille tai asiamiehille maksettavat palkkiot. Toiseksi asianosaiset voivat joutua maksamaan asiantuntijoille ja todistajille palkkioita ja kulukorvauksia. Kolmanneksi kustannuksia voi aiheutua riidanratkaisuelimen perimistä käsittelymaksuista. Neljänneksi kokonaiskustannukset koostuvat muista mahdollisista kuluista. Näitä ovat lähinnä matkakulut, työansioiden menetys sekä posti- että puhelinkulut. Kulujen korvausvelvollisuutta koskevista säännöksistä puolestaan riippuu vastaavatko molemmat asianosaiset pelkästään omista kuluistaan vai voivatko he joutua korvaamaan myös käsittelyn vastapuolelle aiheuttamia kuluja.

Avustajien ja asiamiesten palkkiot. Ylivoimaisesti keskeisin tekijä, joka vaikuttaa siihen, kuinka suuriksi riita-asian käsittelystä asianosaisille aiheutuvat kustannukset muodostuvat on se, hoitaako asianosainen riita-asiaa itse vai palkkaako hän tähän tehtävään lakimieskoulutuksen saaneen henkilön. Tuomioistuinmenettelyn monimutkaisuuden vuoksi useimmat oikeudenkäyntiin asianosaisena osallistuvat henkilöt ovat käytännössä pakotettuja turvautumaan asianajopalveluiden käyttöön, minkä vuoksi oikeudenkäyntikulut nousevat helposti huomattavan korkeiksi asianosaisten maksukykyyn ja riidan kohteena olevan intressin suuruuteen nähden. Tämä havainto on yksi access to justice -tutkimussuuntauksen peruslähtökohdista ja keskeisin syy sille, miksi perinteinen tuomioistuinmenettely on usein soveltumaton sellaisten riita-asioiden ratkaisemiseen, joissa vähintään toinen asianosainen on yksityishenkilö.[1]

Korkeilla asianajopalkkioilla on selvä oikeuden saatavuutta heikentävä vaikutus. Tämän vuoksi lautakunnan perustamisen yhteydessä nimenomaisena tavoitteena oli luoda riidanratkaisumenettely, joka olisi riittävän yksinkertainen ja muutoinkin sellainen, että kuluttaja ja elinkeinonharjoittaja pystyisivät hoitamaan asiaansa itse ilman tarvetta maksullisten asianajopalveluiden käyttöön. Näin asianosaiset pystyisivät pitämään omat kustannustensa selvästi riitaprosessista aiheutuvia kustannuksia alhaisempina.

Tämä on ollut merkittävin syy sille, miksi lautakuntamenettely on pelkästään kirjallista. Suullisten käsittelyiden järjestäminen johtaa, keskimääräisten käsit-

[1] Ks. tästä myös edellä jakso I.2.2.

telyaikojen pidentymisen lisäksi usein myös siihen, että ainakin toinen asianosaisista palkkaa oikeudellisen koulutuksen saaneen avustajan tai asiamiehen. Tämä merkitsee puolestaan sitä, että ilman avustajaa esiintyvä asianosainen joutuu suullisessa käsittelyssä vastatusten selvästi kokeneemman vastapuolen edustajan kanssa. Toinen vaihtoehto on palkata itsekin avustaja, mikä kuitenkin jälleen nostaa kustannuksia. Puhtaasti kirjallisen menettelyn etuna on se, että asianosaiset voivat ennen vastapuolen esittämiin vaatimuksiin ja väitteisiin vastaamista perehtyä niihin kaikessa rauhassa. Tarve asianajopalveluiden käyttämiseen on siten puhtaasti kirjallisessa menettelyssä selvästi alhaisempi kuin myös suullisen käsittelyn sisältävässä menettelyssä.

Käytännössä tavoite, jonka mukaan asianosaiset hoitaisivat lautakunnassa vireillä olevaa riita-asiaansa itse, on toteutunut varsin hyvin. Lautakunnan käsittelemien asioiden läpikäynti osoittaa, että kirjelmät ovat varsin harvoin jonkun muun kuin asianosaisten itsensä laatimia. Ulkopuolisista käytetään eniten kunnallisia kuluttajaneuvojia, jotka toisinaan laativat vaatimus- ym. kirjelmiä kuluttajan puolesta. Sen sijaan yksityisten lakimiesten käyttö jommallakummalla puolella on hyvin vähäistä. KTK:n vuonna 1992 tekemän selvityksen mukaan kuluttajaneuvoja oli avustanut kuluttajaa vaatimuskirjelmän laatimisessa 7 prosentissa tapauksista. Lakimiehen apuun oli turvautunut vain 2 prosenttia kuluttajista ja 3 prosenttia elinkeinonharjoittajista. Prosenttiosuuksissa ovat mukana myös ne tapaukset, joissa asianosainen ainoastaan sai neuvoja ulkopuoliselta lakimieheltä ja laati tämän jälkeen kirjelmän itse saamiensa neuvojen perusteella.[2]

Lakimiesten käytön ollessa vähäistä myös asianajopalkkioita joudutaan maksamaan hyvin harvoin. Silloin kun asiaa poikkeuksellisesti hoitaa kuluttajan puolesta lakimies, on vakuutusyhtiö mitä suurimmalla todennäköisyydellä myöntänyt kuluttajalle oikeusturvavakuutuksen perusteella oikeusturvaedun, joka kattaa valtaosan kuluttajan omista asianajokustannuksista. Oikeusturvavakuutus kattaa myös riita-asian käsittelystä kuluttajavalituslautakunnassa aiheutuvat kustannukset, kunhan vain oikeusturvaedun myöntämisen yleiset edellytykset täyttyvät. Näitä on muun muassa se, että asialla on kuluttajalle vähäistä suurempi merkitys. Tämän on katsottu käytännössä edellyttävän usein sitä, että riidan kohteena oleva taloudellinen intressi on vähintään oikeusturvavakuutuksen omavastuuosuuden suuruinen.[3] Vakuutusyhtiöiden myönteinen suhtautuminen asianajokulujen korvaamiseen jo lautakuntamenettelyssä johtunee siitä, että kokonaiskustannukset jäävät tällöin joka tapauksessa riitaprosessista aiheutuvia kuluja vähäisemmiksi. Tämä tietysti edellyttää, että lautakunnassa vireillä olleen asian käsittelyä ei jatketa myöhemmin tuomioistuimessa.

---

[2] Ks. *Hakalehto* s. 38.
[3] Ks. *Eskuri ym.* 34s ja 54s.

Asiantuntijapalkkiot. Monissa tapauksissa kuluttaja on hankkinut asiantuntijalausunnon jo ennen kuin asia tulee vireille lautakunnassa. Tämä johtuu usein siitä, että hyödykkeen käyttötarve tai vian aiheuttama haitta edellyttävät sitä, että hyödykkeessä havaittu vika korjataan mahdollisimman pian. Kuluttaja tarvitsee autoaan ja asunnossa havaitut kosteusvauriot on korjattava ennen kuin ne aiheuttavat lisävahinkoja tai niistä aiheutuu terveydellistä haittaa. Pystyäkseen myöhemmin osoittamaan sen, että hyödykkeessä on ollut elinkeinonharjoittajan vastuulla oleva virhe, kuluttaja joutuu hankkimaan ennen korjausta tai sen aikana asiantuntijalausunnon viasta ja sen syntyyn vaikuttaneista tekijöistä. Usein tuon lausunnon antaa hyödykkeen korjannut toinen elinkeinonharjoittaja, jolloin siitä ei yleensä aiheudu kuluttajalle mainittavia lisäkustannuksia itse hyödykkeen korjauksesta aiheutuvien kustannusten lisäksi.

Mikäli kuluttaja joutuu asiantuntijalausuntoa hankkiessaan käyttämään kuitenkin yksityisiä asiantuntijapalveluita, voi siitä aiheutua hänelle melko huomattavia kustannuksia myös riidan kohteena olevan intressin suuruuteen nähden. Erityisesti rakentamiseen ja asumiseen liittyvissä asioissa asiantuntijalausunnon hankkimisesta aiheutuvat kustannukset voivat nousta jopa tuhanteen euroon.[4]

Mikäli asiantuntijalausuntoa ei ole hankittu ennen asian vireilletuloa, voi lautakunta hankkia sen todisteita koskevan hankkimisvelvollisuutensa perusteella. Tältä osin on tosin ensinnäkin muistettava, että lautakunta pystyy monissa tapauksissa hyödyntämään henkilökuntansa ja lautakunnan jäsenten omaa hyödykeasiantuntemusta. Tämä vähentää ulkopuolisen asiantuntijatodistelun tarvetta. Niissä tapauksissa, joissa se kuitenkin on tarpeen, lautakunta pystyy usein hankkimaan asiantuntijalausuntoja eri viranomaisilta, kuten kuntien rakennus- ja terveystarkastajilta. Tämä mahdollistaa asiantuntijatodistelun huomattavasti alhaisemmilla kokonaiskustannuksilla kuin yksityisiä asiantuntijapalveluita käytettäessä. Lautakunnalla kuitenkaan voidaan tuskin katsoa olevan velvollisuutta asiantuntijalausuntojen hankkimiseen kaikissa käsiteltävänä olevissa riita-asioissa, joissa esitetyt tosiasiaväitteet vaativat asiantuntijatodistelun käyttämistä. Siten tietyissä tilanteissa kuluttaja voi joutua itse hankkimaan tosiasiaväitteitään tukevan asiantuntijalausunnon myös lautakuntakäsittelyn aikana.[5]

Käsittelymaksut. Lautakunta ei peri mitään käsittelymaksuja riidan osapuolilta. Tämä käy ilmi KVLL 9 §:stä, jonka mukaan lautakunnan asia- ja toimituskirjat annetaan maksuitta.[6] Käsittelyn maksuttomuus lienee omaksuttu Ruotsin ARN:stä, joka ei myöskään ole missään vaiheessa perinyt käsittelymaksuja.

---

[4] Ks. esim. *drno 97/81/977* ja *drno 97/81/1329*, joissa asunnon kosteusvaurioita koskevista asiantuntijalausunnoista aiheutui kuluttajille runsaan 4000 markan kustannukset.

[5] Ks. edellä jakso II.4.2.4.

[6] Ks. myös *HE 8/1977* s. 73.

Tässä suhteessa KVL ja ARN poikkeavat muista pohjoismaisista lautakunnista samoin kuin useimmista keskieurooppalaisista yksityisistä lautakunnista.

Norjassa kuluttajariitojen ratkaisemisesta ensi vaiheessa vastaava kuluttajaneuvosto ryhtyi vuonna 1990 perimään 100 Norjan kruunun suuruista käsittelymaksua. Käytännössä tämä merkitsi myös sitä, ettei riitojen käsittely myöskään FTU:ssa ole enää ilmaista, sillä kaikki FTU:n tulevat riita-asiat käsitellään ensin jossain neuvoston paikallistoimistossa.[7] Tanskan FKN on puolestaan kerännyt käsittelymaksuja jo aivan toimintansa alusta lähtien. Vuoteen 1992 saakka käsittelymaksu oli kuitenkin moottoriajoneuvoja koskevia riitoja lukuun ottamatta varsin alhainen, vain 25 Tanskan kruunua. Tällöin kuluttaja-asioista vastaava teollisuusministeriö ehdotti käsittelymaksujen nostamista 400–450 kruunuun kultakin käsiteltävältä asialta. Ehdotuksen saaman kritiikin seurauksena päädyttiin kuitenkin huomattavasti alhaisempaan käsittelymaksuun, 80 kruunuun, joka tosin sekin on yli kolminkertainen aiempaan verrattuna.[8]

Suomessa ei ainakaan toistaiseksi ole käyty minkäänlaista vakavasti otettavaa keskustelua käsittelymaksujen käyttöönotosta. Tätä voidaankin pitää myönteisenä, sillä käsittelymaksujen keräämisen edut jäävät selvästi niistä oikeuden saatavuudelle aiheutuvien haittavaikutusten varjoon.

Käsittelymaksujen käyttöönottoa voitaisiin ajatella perusteltavan ensinnäkin julkistaloudellisilla syillä. Käsittelymaksujen muodossa asianosaiset tai ainakin kuluttajat osallistuisivat lautakunnan toiminnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Toiseksi käsittelymaksut vaikuttavat käytännössä samalla tavoin kuin intressin suuruuteen perustuvat, asioiden vireillepanoa koskevat rajoitukset. Kuluttajan ei ole ainakaan taloudellisessa mielessä järkevää panna vireille asiaa, jossa intressi ei selvästi ylitä käsittelymaksua. Käsittelymaksut vähentävät siten ainakin jonkin verran käsiteltävien asioiden kokonaismääriä ja näin myös toiminnasta julkiselle vallalle aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Karsinnan kohdistumista nimenomaan intressiltään vähäisiin asioihin voidaan ajatella perusteltavan sillä, että niissä oikeussuojan tarve on ainakin intressin suuruuden perusteella mitattuna pienempi kuin muissa kuluttajariidoissa.

Käsittelymaksujen keräämistä näillä perusteilla voidaan kuitenkin kritisoida. Ensinnäkin käsittelymaksujen merkitys riidanratkaisuelimen toiminnasta aiheutuvien kustannusten kattamisessa jää käytännössä väkisinkin melko marginaaliseksi. Esimerkiksi Tanskassa ennen vuonna 1992 toteutettua käsittelymaksujen korotusta niiden avulla kerättiin vain noin 1,5 prosenttia lautakunnan vuotuisista toimintamenoista.[9] Maksujen kolminkertaistamisen jälkeenkin käsittelymaksut muodostivat siten vain noin 5 prosenttia toimintamenoista.

---

[7] Ks. *Skaudal* s. 17–19.
[8] Ks. *Saltorp 1995* s. 17.
[9] Ks. *FKN 1986* s. 107.

Mikäli käsittelymaksuilla haluttaisiin todella olevan olennaista merkitystä lautakunnan talouden kannalta, tulisi niiden olla niin korkeita, että ne käytännössä muodostaisivat selvän esteen oikeuden saatavuudelle. Tämän seurauksena lautakunnan keskeisin tavoite eli oikeuden saatavuuden lisääminen kuluttajariidoissa jäisi monissa tapauksissa toteutumatta. Kuten seuraavasta jaksosta ilmenee, kuluttajavalituslautakunnan käsittelemän asian keskimääräiset yksikkökustannukset olivat vuonna 2001 hieman yli 400 euroa. Jotta käsittelymaksuilla olisi olennaista merkitystä lautakunnan toiminnan rahoituksen kannalta, tulisi sen siten olla vähintään 100 euroa käsiteltyä asiaa kohti.

Käsittelymaksujen tosiasialliseksi tehtäväksi jää siten intressiltään vähäisten kuluttajariitojen karsiminen ja mahdollisuus näin vapautuvien resurssien käyttämiseen muissa, intressiltään korkeammissa riita-asioissa. Mikäli tällaista priorisointia arvioidaan pelkästään lautakunnan oikeussuojatehtävän näkökulmasta, voidaan sitä tietyssä mielessä pitää hyväksyttävänä. Arvio kuitenkin mielestäni muuttuu ratkaisevasti, jos käsittelymaksuja samoin kuin muitakin intressin suuruuteen perustuvia, asioiden vireillepanoa koskevia rajoituksia tarkastellaan lautakunnan toiminnan riitoja ennaltaehkäisevän tehtävän näkökulmasta. Lautakunnan toiminnan käytännön merkitys ei nimittäin ole pelkästään niissä parissa tuhannessa sen vuosittain ratkaisemassa riita-asiassa, vaan se ulottuu myös niihin tuhansiin, ehkä jopa kymmeniin tuhansiin riitoihin, jotka jäävät kokonaan syntymättä tai ratkeavat sovinnollisesti sen vuoksi, että kuluttajalla on tarvittaessa mahdollisuus saattaa asia lautakunnan käsiteltäväksi. Mikäli käsittelymaksuilla tai muilla rajoituksilla poistetaan mahdollisuus saattaa vireille myös tietyn intressin alittavat kuluttajariidat, menetetään samalla myös tämä ennaltaehkäisevä vaikutus näiden riita-asioiden osalta.

Käsittelymaksuja voidaan ajatella perusteltavan myös sillä, että niiden avulla voidaan varmistaa se, että kuluttajat suhtautuvat asian vireillepanoon riittävällä vakavuudella, eivät siten laita vireille ilmeisen perusteetonta asiaa esimerkiksi pilailutarkoituksessa. Argumentaatio on tältä osin osittain samantyyppistä kuin vaadittaessa muidenkin yhteiskunnan tarjoamien ilmaispalveluiden muuttamisesta maksullisiksi. Kuluttajavalituslautakunnan osalta voidaan kuitenkin todeta, että palveluiden mainittavaa väärinkäyttöä ei ole ollut havaittavissa. Lisäksi lautakunnalla on verraten hyvät keinot lopettaa tällaisten asioiden käsittely jo heti alkuunsa. Tällöin niistä ei aiheudu mainittavia kustannuksia lautakunnalle.

Muita kuluja. Koska asioiden käsittely lautakunnassa on pelkästään kirjallista, ei asianosaisille aiheudu asianosaisten henkilökohtaista läsnäoloa mahdollisesti vaativista suullisista käsittelyistä usein koituvia matkakuluja, eikä ansiotulojen menetyksiä. Lautakuntamenettelystä aiheutuvat muut kustannukset jäävät siten käytännössä lähinnä vain postitus- ja puhelinkuluihin.

Kulujen suuruus käytännössä. Edellä mainittujen syiden johdosta riita-asian käsittelyn lautakunnassa asianosaisille aiheuttamat kustannukset jäävät käytännössä varsin vähäisiksi. KTK:n vuonna 1992 tekemän selvityksen mu-

kaan kuluttajien oman arvion mukaan heidän kokonaiskustannuksensa jäivät alle 50 markan hieman yli puolella kuluttajista ja lähes 90 prosentilla kuluttajista kustannukset jäivät alle 250 markan. Peräti 80 prosenttia kuluttajista piti kokonaiskulujaan kohtuullisina. Niillä noin 10 prosentilla, joilla kustannukset ylittivät 250 markkaa syynä lienee useimmiten ollut itse hankittu asiantuntijalausunto. Tätä päätelmää tukee myös KTK:n selvityksessä tehty havainto, jonka mukaan kuluttaja hankki asiantuntijalausunnon itse ja siten omalla kustannuksellaan 8 prosentissa tapauksista joko ennen lautakuntakäsittelyä tai sen aikana.[10] Todettakoon kuitenkin, että selvitys tehtiin ennen asuntokauppaosaston perustamista. Siten niiden tapausten osuus, joissa kuluttaja on itse hankkinut asiantuntijalausunnon, lienee nykyään ainakin jonkin verran suurempi.

1.2. KULUVASTUUN JAKAUTUMINEN

Pääsääntö. Alkuperäisen kuluvastuun jakautumista koskeneen säännön mukaan asianosaiset vastasivat itse niistä kuluista, joita asian käsittely lautakunnassa oli heille aiheuttanut (KVLL 9.2 § (42/1978)). Voimassa oli siten kulujen kuittauksen periaate, joka koski kaikkia asian käsittelyn asianosaiselle mahdollisesti aiheuttamia kustannuksia. Asuntokauppaosaston perustamisen yhteydessä kulusääntöä kuitenkin muutettiin siten, että nykyään on voimassa kaksi erillistä kulusääntöä, joista toinen koskee yleisen osaston ja toinen puolestaan asuntokauppaosaston käsittelemiä riita-asioita. Molemmat säännöt käyvät kuitenkin ilmi KVLL 9b.1 §:stä (844/1994). Yleisen osaston käsittelemissä riita-asioissa on edelleen voimassa kulujen kuittauksen periaatteelle rakentuva kulusääntö, jonka mukaan molemmat asianosaiset siis vastaavat kokonaisuudessaan lautakuntakäsittelyn heille aiheuttamista kuluista. Tämä on pääsääntö myös asuntokauppaosaston käsittelemissä riita-asioissa.

On kuitenkin huomattava, että KSL 5:20 (16/1994) ja 8:20:n (16/1994) perusteella kuluttajalla on myös oikeus korvaukseen vahingosta, jonka hän kärsii tavarassa tai palveluksessa olevan virheen vuoksi. Säännöksissä tarkoitettuna välittömänä vahinkona voi esitöiden mukaan tulla kysymykseen myös asian selvittelykustannukset, kuten puhelin- ja matkakustannukset.[11] Käytännössä suurimmat kustannukset asian selvittelystä kuluttajalle voivat kuitenkin aiheutua tapauksissa, joissa hän on joutunut hankkimaan omalla kustannuksellaan asiantuntijalausunnon joko ennen lautakuntakäsittelyä tai sen aikana. Myös asiantuntijalausunnon hankkimisesta aiheutuvien kustannusten voidaan katsoa olevan seurausta virheestä niissä tapauksissa, joissa elinkeinonharjoitta-

[10] Ks. *Hakalehto* s. 40 ja 45.
[11] Ks. *HE 360/1992* s. 65–67 ja 96–98.

ja kiistää joko sen että hyödyke on ylipäätään viallinen tai että vika on aiheutunut hänen vastuullaan olevasta seikasta. Ulkopuolisen tahon antaman asiantuntijalausunnon hankkiminen on tällöin looginen jatko kuluttajan pyrkimyksille selvittää asiaa ja saada virhe oikaistua.

Siltä osin kuin on kysymys asian selvittelyn kuluttajalle ennen lautakuntakäsittelyä aiheuttamista kustannuksista, kuluttajan oikeus saada niistä korvausta tavaran virheestä aiheutuvana välittömänä vahinkona on varsin selvä. Tämä koskee myös kuluttajan hankkimasta asiantuntijalausunnosta aiheutuneita kustannuksia. Myös lautakunnan ratkaisukäytännössä on katsottu, että nämä kustannukset ovat KSL:ssa tarkoitettuja välittömiä vahinkoja, jotka elinkeinonharjoittaja on velvollinen tuottamuksestaan riippumatta korvaamaan.[12]

Tilanne on kuitenkin tulkinnanvaraisempi silloin kun kustannukset aiheutuvat kuluttajalle vasta lautakuntakäsittelyn aikana. Nimenomaan asiaa käsittelyyn liittyvien kustannusten osalta lienee kulujen kuittausta koskevan pääsäännön perusteella tosin varsin selvää, että niitä ei voida enää katsoa hyödykkeen virheestä aiheutuneiksi välittömiksi vahingoiksi, vaan lautakuntakäsittelystä aiheutuneiksi kustannuksiksi, joista molemmat asianosaiset vastaavat itse. Näitä ovat erityisesti kirjelmien laatimisesta ja lähettämisestä aiheutuneet kustannukset. Koska asianosaiset käytännössä useimmiten laativat kirjelmänsä itse, jäävät nämä kustannukset tosin yleensä varsin vähäisiksi.

Sen sijaan asiantuntijalausunnon hankkimisesta kuluttajalle aiheutuneiden kustannusten katsominen nimenomaan asian lautakuntakäsittelyn aiheuttamiksi kustannuksiksi ei ole mielestäni mitenkään selvää. Itse puoltaisin melko vahvasti tulkintaa, jonka mukaan asiantuntijalausunnosta kuluttajalle aiheutuneet kustannukset tulisi katsoa KSL 5:20 ja 8:20 tarkoitetuiksi virheen vuoksi aiheutuneiksi välittömiksi vahingoiksi siinäkin tapauksessa, että kulut ovat syntyneet vasta lautakuntakäsittelyn aikana. Koska lausunto on mahdollista hankkia – ja käytännössä usein hankitaankin – jo ennen asian vireilletuloa, ei kyseessä ole mielestäni kustannus, joka kiinteästi liittyisi nimenomaan asian käsittelyyn lautakunnassa. Toisinaan voi olla melko sattumanvaraista, missä kuluttajariidan vaiheessa asiantuntijalausunto käytännössä hankitaan.

Tulkinta, jonka mukaan lautakuntakäsittelyn aikana hankitusta lausunnosta aiheutuneet kustannukset rinnastettaisiin varsinaisiin asian lautakuntakäsittelyn aiheuttamiin kustannuksiin johtaisi käytännössä siihen, että kuluttajat saatettaisiin kovin eri arvoiseen asemaan siitä riippuen, missä vaiheessa he ovat asiantuntijalausunnon sattuneet hankkimaan. Lisäksi se, että kuluttaja hankkii asiantuntijalausunnon vasta lautakuntakäsittelyn aikana, voi johtua myös siitä, että

---

[12] Ks. esim. *drno 96/33/1369* ja *98/32/1154*. Myös ennen KSL:n vuoden 1994 kokonaisuudistusta lautakunta katsoi ratkaisukäytännössään, että asiantuntijalausunnon hankkimisesta aiheutuneet kulut olivat tuolloin voimassa olleen KSL 5:9 tarkoittamia virheen vuoksi tarpeellisten toimenpiteiden aiheuttamia menoja. Ks. *Kuusimäki* s. 114 ja *Simonen 1982* s. 526.

lautakunta on ilmoittanut, ettei se tule itse hankkimaan ulkopuolista lausuntoa asiassa. Mikäli lautakunnalla voitaisiin kuitenkin selvityksen hankkimisvelvollisuutensa perusteella katsoa olleen velvollisuus lausunnon hankkimiseen kyseisessä tapauksessa, johtaisi lausunnon hankkimisesta aiheutuneiden kustannusten rinnastaminen lautakuntakäsittelystä aiheutuneisiin kustannuksiin siihen, että kuluttajalta evättäisiin mahdollisuus kustannusten korvaukseen tilanteessa, jossa nuo kustannukset ovat itse asiassa aiheutuneet lautakunnan oman laiminlyönnin seurauksena.

Poikkeussääntö. Vaikka kulujen kuittaus onkin pääsääntö myös asuntokauppaosaston käsittelemissä riita-asioissa, voivat asuntokauppaosaston jaostot tai täysistunto KVLL 9b.1 §:n perusteella kuitenkin erityisistä syistä suosittaa asian lautakuntakäsittelystä aiheutuneiden kustannusten korvaamista vastapuolelle. Tällaisina korvausvelvollisuuden synnyttävinä erityisinä syinä mainitaan esitöissä vähäistä suurempien kustannusten aiheuttaminen vastapuolelle saattamalla selvästi perusteeton asia lautakunnan käsiteltäväksi sekä asian käsittelyn tahallinen pitkittäminen ja viivyttäminen.[13] Koska kaksi asuntokauppaosaston jaostoa käsittelee myös sellaisia riita-asioita, joita lautakunta käsitteli jo ennen kyseisen osaston perustamista, merkitsi uusi kulusääntö korvausvelvollisuuden mahdollisuuden tuomista myös sellaisiin riita-asioihin, joissa sitä ei aiemmin ole ollut. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi kiinteistövälittäjien palveluita koskevat riita-asiat.

Käytännössä asuntokauppaosasto on suhtautunut erittäin nihkeästi asianosaisten lautakuntakuntakäsittelystä aiheutuneita kustannuksia koskeviin korvausvaatimuksiin.[14] Eräissä tapauksissa korvausvaatimukset ovat olleet jopa kymmeniä tuhansia markkoja. Kulujen korvaamista koskevien vaatimusten hylkäämistä on useissa tapauksissa perusteltu ainoastaan toteamalla, että ei ole esitetty erityisiä syitä suositella kulujen korvaamista. Osassa niistä on tämän lisäksi kerrattu esitöissä mainitut esimerkit tilanteista, joissa erityiset syyt kulukorvauksen suosittamiselle voivat vallita.[15]

Arvioitaessa sitä, milloin lautakunnan käsiteltäväksi saatettu asia on ollut selvästi perusteeton, on otettava huomioon se, että asianosaiset hoitavat riita-asiaansa säännönmukaisesti itse ilman oikeudellisen koulutuksen saanutta avustajaa tai asiamiestä. Täten heidän oikeudelliselle tietämykselleen ei voida asettaa kovin korkeita vaatimuksia. Asiaa voidaan siten mielestäni pitää selvästi perusteettomana vain mikäli maallikonkin olisi tullut objektiivisesti arvioituna ymmärtää vaatimustensa olevan selvästi perusteettomia. Siten sellaiset vaatimukset, jotka oikeudellisen koulutuksen saaneen henkilön näkökulmasta ovat

---

[13] Ks. *HE 14/1994* s. 145s.
[14] Ks. myös *KVL 2001* s. 4s.
[15] Ks. esim. *drno 96/81/2316, 97/81/1025, 97/81/1440* ja *98/81/2200.*

selvästi perusteettomia, eivät vielä välttämättä merkitse tämän kriteerin täyttymistä.

Esitöistä ei ilmene, voiko ainoastaan kuluttaja syyllistyä asian saattamiseen lautakuntakäsittelyyn selvästi ilman perusteita vai voidaanko myös vaatimusten kohteena olevaa elinkeinonharjoittajaa tai yksityishenkilöä suosittaa korvaamaan kuluttajalle aiheutuneita kuluja sillä perusteella, että tämän oikaisuvelvollisuus on jo alunperin ollut täysin kiistaton. Tätä näkemystä näyttäisi puoltavan se, että esitöissä puhutaan toiselle osapuolelle aiheutuneiden kulujen korvaamisesta, eikä pelkästään elinkeinonharjoittajalle aiheutuneiden kulujen korvaamisesta.[16] Sanavalinta saattaa kuitenkin tosin johtua myös siitä, että asuntokauppaosasto käsittelee myös yksityishenkilöiden välisiä riita-asioita.

Säännöksessä tai sen esitöissä ei oteta kantaa myöskään kulujen korvausvelvollisuuden laajuuteen. Kulut voidaan siten suosittaa korvattavaksi joko kokonaan tai osittain. Myöskään se, mitä kustannuksia voidaan pitää korvattavina, ei käy ilmi säännöksestä tai esitöistä. Esitöiden perusteella voidaan kuitenkin epäsuorasti päätellä myös lakimiehen käytöstä aiheutuvien kulujen voivan kuulua korvattavien kulujen joukkoon.[17] Tältäkin osin tulisi kuitenkin mielestäni ottaa huomioon se, että lautakuntamenettely on pyritty luomaan sellaiseksi, että asianosaiset eivät pääsääntöisesti tarvitse oikeudellisen koulutuksen saanutta asiamiestä. Tämän vuoksi asiamiehen käytöstä aiheutuvat kustannukset tulisi suosittaa korvattavaksi vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksessa tai ainoastaan osittain.

Säännöksestä tai sen esitöistä ei myöskään ilmene, tulisiko lautakunnan ottaa asianosaisen korvausvelvollisuuden laajuutta harkitessaan huomioon myös tämän taloudellinen asema. Vastakkainhan ovat yksityishenkilö ja tätä taloudellisesti yleensä selvästi vakavaraisempi yritys. Mielestäni lautakunnan tulisi voida kiinnittää huomiota myös tähän seikkaan. Tämä tulkinta saa myös tukea OK 21 lukuun vuonna 1999 otetusta uudesta sosiaalisesta kulusäännöstä (OK 21:8b (368/1999)), jonka mukaan asianosaisten taloudellinen asema on tietyissä tilanteissa relevantti kriteeri korvausvelvollisuuden laajuutta määrättäessä.[18]

---

[16] Ks. *HE 14/1994* s. 145. Ks. tästä myös *drno 99/81/1444*, jonka perusteluiden mukaan myös vaatimusten kohteena olevaa tahoa voidaan suositella korvaamaan kulut, mikäli lopputuloksel-taan täysin selvä asia on jouduttu saattamaan lautakunnan käsiteltäväksi.

[17] Ks. *HE 14/1994* s. 145. Ks. tästä myös *drno 97/81/1749*, jossa ostaja vaatii asunnon myyjää ja välittäjää korvaamaan myös asiamiehen käytöstä aiheutuneet kulut yli 28 000 markalla sillä perusteella, että nämä olivat kiistäneet heihin kohdistuneet vaatimukset. Lautakunta suositti tapauksessa hinnanalennusta yli 30 000, mutta katsoi, että ostaja ei ollut esittänyt erityisiä syitä asianajajan palveluiden käytölle. Perusteluista on kuitenkin vedettävissä se johtopäätös, että oikeudellisen koulutuksen saaneen asiamiehen käytöstä aiheutuneet kustannukset voivat tietyissä tilanteissa tulla korvattavaksi.

[18] Uudesta kulusäännöstä ks. myös *HE 107/1998* s. 20s, *Halijoki* s. 226s ja *Lappalainen 2001* s. 82.

Muista pohjoismaisista kuluttajariitalautakunnista Ruotsin ARN:iä koskeva sääntely ei sisällä minkäänlaista kulusääntöä. Lautakunnan ratkaisukäytännössä on kuitenkin muotoutunut lähes poikkeukseton kulujen kuittaukselle perustuva kulusääntö. Poikkeukset ovat koskeneet lähinnä vain joitain kuluttajalle aiheutuneita pieniä kustannuksia.[19] Tanskan FKN voi sen sijaan suosittaa, että hävinnyt osapuoli korvaa toiselle osapuolelle kokonaan tai osittain asiantuntijalausunnoista tai käsittelymaksuista aiheutuneet kulut. Merkitystä tällä rajoitetulla korvausvastuulla on katsottu olevan lähinnä moottoriajoneuvoja koskevien asioiden osalta, joissa käsittelymaksu on yli 400 kruunua sekä eräissä muissa asioissa, joissa asiantuntijalausuntojen hankinnasta voi aiheutua asianosaisille mainittavia kuluja.[20] Norjan FTU voi puolestaan päättää, että asianosainen velvoitetaan korvaamaan kokonaan tai osittain toisen osapuolen kulut, mikäli tämä on esittänyt ilmeisen perusteettoman väitteen tai vaatimuksen. Ainakaan lautakunnan neljän ensimmäisen toimintavuoden aikana tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan oltu käytetty kertaakaan.[21]

Kuluttajavalituslautakuntaa koskee myös kaksi muuta kulusääntöä, jotka eivät sääntele kulujen korvausvelvollisuutta lautakunnassa, vaan ainoastaan niissä tapauksissa, joissa toinen asianosaisista vie asian lautakuntakäsittelyn jälkeen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ne molemmat koskevat asuntokauppaosaston ratkaisemia riita-asioita. KVLL 9b.2 §:n (844/1994) mukaan mikäli lautakunta on erityisistä syistä päätynyt suosittamaan vastapuolen kulujen korvaamista, nämä kulut on asiaa tuomioistuimessa käsiteltäessä rinnastettava OK 21 luvussa tarkoitettuihin oikeudenkäyntikuluihin.

KVLL 9a §:n (844/1994) mukaan mikäli asuntokauppaosaston ratkaisusuositus on keskeisiltä osiltaan vastainen vaatimusten kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle, lautakunnan on ratkaisussaan myös todettava, paljonko asiassa suoritetut erityiset selvitykset, asiantuntijalausunnot sekä mahdolliset katselmukset ovat tulleet valtiolle maksamaan. Mikäli elinkeinonharjoittaja laiminlyö noudattaa hyvityssuositusta ja häviää myöhemmin samaa asiaa koskevan oikeudenkäynnin, tuomioistuimen on velvoitettava hänet korvaamaan valtiolle nuo kustannukset lukuun ottamatta tilanteita, joissa oikeudenkäyntiin on ollut elinkeinonharjoittajan puolelta perusteltua syytä tai täysi korvausvelvollisuus muodostuisi muutoin kohtuuttomaksi.[22]

Arviointia. Kulujen korvausvelvollisuutta koskevan sääntelyn merkitys riidanratkaisuelimen käyttökynnyksen korkeuteen riippuu kahdesta tekijästä: toisaalta kulusääntöjen sisällöstä sekä toisaalta siitä, kuinka suuria kustannuksia

---

[19] Ks. *Heuman 1980* s. 665–693.
[20] Ks. Lov om Forbrukerklagenævnet nr. 282/1988 9.3 § ja *Pedersen* s. 35.
[21] Ks. Lov om behandling av forbrukertvister nr.18 1978 16 § sekä *Andenaes-Nordén* s. 19 ja 46.
[22] Ks. myös *HE 14/1994* s. 145.

käsittelystä riidanratkaisuelimessä asianosaisille aiheutuu. Tilannetta voidaan tältä osin pitää oikeuden saatavuuden toteutumisen näkökulmasta KVL:n yleisen osaston osalta varsin tyydyttävänä. Voimassa olevan kulusäännön mukaan lautakuntakäsittelystä aiheutuvat kustannukset jäävät asianosaisten itsensä maksettaviksi. Pääsääntöisesti nuo kustannukset ovat kuitenkin käytännössä varsin vähäisiä lukuun ottamatta kuluttajan mahdollisesti hankkimasta asiantuntijalausunnosta aiheutuvia kustannuksia. Asiantuntijalausunnon hankkimisesta aiheutuvat kustannukset voivat kuitenkin tulla korvattavaksi KSL:n tarkoittamina virheestä aiheutuneina välittöminä vahinkoina, ainakin mikäli lausunto on hankittu ennen asian vireilletuloa lautakunnassa.

Sen sijaan asuntokauppaosaston osalta tilanne on selvästi huolestuttavampi. Sen käsittelemiä asioita koskevan kulusäännön mukaan asianosaista voidaan erityisistä syistä suositella korvaamaan vastapuolelle asian käsittelyn tälle aiheuttamat kulut. Vaikka asuntokauppaosasto onkin suhtautunut ainakin toistaiseksi erittäin nihkeästi tämän mahdollisuuden käyttöön, voi tällä poikkeussäännöllä olla kaikesta huolimatta lautakunnan käyttökynnystä nostava vaikutus asuntokauppaosaston käsittelemissä riita-asioissa.

Kulujen korvaamisen mahdollistavien kulusääntöjen käyttökynnystä nostava vaikutus ei nimittäin perustu pelkästään keskimääräisten kulujen suuruuteen ja kulusäännön käytön yleisyyteen, vaan myös ylipäätään sen mahdollisuuden olemassaoloon, että kuluttaja voi jutun hävitessään joutua maksamaan lautakuntakäsittelystä vastapuolelle aiheutuneet kulut tämän asianajopalkkiot mukaan lukien. Olennaista ei siten ole pelkästään riskin suuruus, vaan myös sen olemassaolo. Kuluttajaa, joka ei tunne lautakunnan ratkaisukäytäntöä tältä osin, on käytännössä helppo pelotella mahdollisuudella joutua korvaamaan vastapuolen jopa tuhansien eurojen suuruiset käsittelykustannukset. Käytännössä tällaisia korvausvaatimuksia on myös esitetty lautakunnan käsittelemissä asuntokauppoja koskevissa riita-asioissa.

Tämän vuoksi kulujen korvaamista koskeva poikkeussääntö ei ole onnistunut, mikäli käyttökynnys halutaan pitää alhaisena myös lautakunnan käsittelemien asuntokaupparіitojen osalta. Kulujen kuittaukselle perustuvan kulusäännön keskeisin etu on sen käyttökynnystä laskeva vaikutus. Se painaa mielestäni selvästi enemmän kuin siitä aiheutuvat mahdolliset haitat, kuten shikaanimielessä esitetyt ilmeisen perusteettomat vaatimukset. Tällä perusteella vireille saatetut asiat eivät ole osoittautuneet käytännössä ongelmaksi. Tätä osoittaa mielestäni myös uuden korvausvelvollisuuden mahdollistavan kulusäännön vähäinen käyttö asuntokauppaosastolla. Siten mikäli kuluvastuun jakautumista tarkastellaan nimenomaan oikeuden saatavuuden näkökulmasta, tulisi myös asuntokauppaosastolla olla käytössä pelkästään kulujen kuittaukselle perustuva kulusääntö.

1.3. RIIDANRATKAISUN TEHOKKUUS

Tehokkuusnäkökulman merkitys. Lautakuntamenettely aiheuttaa asianosaisten lisäksi kustannuksia luonnollisesti myös toimintaa ylläpitävälle julkiselle vallalle. Julkisen vallan säästötoimenpiteiden lisäännyttyä viime vuosikymmenellä on kiinnostuksen kohteeksi noussut yhä enenevässä määrin kysymys siitä, mitä erilaisten julkisten palveluiden tarjoaminen yhteiskunnalle maksaa ja kuinka paljon niihin ollaan tulevaisuudessa halukkaita käyttämään yhteiskunnan resursseja. Tämän vuoksi huomiota on ryhdytty kiinnittämään myös siihen, mitä erilaisten riidanratkaisuelinten toiminta valtiolle maksaa.[23] Keskeinen arviointikriteeri ja "mantra" tässä yhteydessä ovat yksikkökustannukset ja niissä tapahtuneet muutokset.

Tehokkuusnäkökulman liiallinen korostaminen johtaa kuitenkin helposti ristiriitaan oikeuden laadun kanssa. Tällä on usein kielteisiä seurauksia oikeuksien toteutumisen kannalta. Siksi tehokkuusnäkökulmasta esitettyihin uudistusvaatimuksiin tulee aina suhtautua tietyllä kriittisyydellä ja pyrkiä arvioimaan niiden vaikutuksia oikeuden laadulle. Kuitenkin tehokkuusnäkökulma on tullut pysyvästi jäädäkseen myös riidanratkaisua ja oikeuksien toteutumista koskevaan keskusteluun. Tämän johdosta ehdotukset, joissa tyystin sivuutetaan kustannusvaikutukset, jäävät käytännössä helposti toteutumatta. Samasta syystä johtuen erilaiset "kovat" argumentit, kuten vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyiden edullisuus julkiselle vallalle perinteiseen tuomioistuinmenettelyyn verrattuna, saavat käytännön oikeuspoliittisessa keskustelussa selvästi enemmän painoarvoa kuin aikaisemmin.[24]

Riidanratkaisuelimen tehokkuutta arvioitaessa voidaan huomiota kiinnittää ensinnäkin toiminnasta julkisvallalle aiheutuviin kustannuksiin sekä niissä tapahtuneisiin muutoksiin. Usein kustannuksia verrataan käsiteltyjen ja ratkaistujen asioiden kokonaismääriin, mikä mahdollistaa myös yksikkökustannuksissa tapahtuneiden muutosten laskemisen. Tehokkuutta arvioitaessa voidaan huomiota kiinnittää kuitenkin myös ratkaistujen asioiden laatuun, jota voidaan pyrkiä vertaamaan kustannuksiin. Ratkaisujen oikeudellisen laatutason arvioiminen muiden kuin välillisten kriteerien avulla on kuitenkin käytännössä varsin vaikeata.

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti lautakuntamenettelyn julkiselle vallalle aiheuttamia kustannuksia. Koska riidanratkaisun tehokkuuden arviointikriteerinä voidaan kuitenkin käyttää myös asioiden käsittelyn kestoon kulunutta aikaa, liittyy käsittelyn kestoa koskeva jakso III.2. ainakin välillisesti myös

---

[23] Ks. esim. *Zuckerman* s. 17s ja 36–39, *Michalik* s. 145–165 ja *Gottwald* s. 215–220.

[24] Ks. tästä esim. *Viitanen 2000a* s. 193s. Esimerkiksi rikosasioiden sovittelun osalta on meillä tutkittu siitä julkiselle vallalle aiheutuvia kustannuksia rikosprosessiin verrattuna. Ks. *Aaltonen 1998* s. 51–58.

riidanratkaisun tehokkuuteen. Keskimääräisten käsittelyaikojen pidentyminen nostaa yleensä myös kustannuksia ja käsittelyn lyhentyminen puolestaan vähentää niitä. Käsittelyn kestoa koskevassa jaksossa näkökulma on kuitenkin ensisijaisesti käsittelyn keston vaikutuksilla oikeuden saatavuuteen, sillä se on käsittelyn asianosaisille aiheuttamien kustannusten lisäksi merkittävin käyttökynnyksen korkeuteen vaikuttava tekijä.

Kokonais- ja yksikkökustannukset. Kuluttajavalituslautakunnan toimintamenot olivat vuonna 2001 yhteensä 7 177 000 markkaa eli 1 207 085 euroa.[25] Vuotuisista toimintamenoista ilmenee kuitenkin ainoastaan lautakunnan toiminnasta aiheutuneet kokonaiskustannukset ja niissä tapahtuneet muutokset. Sellaisenaan toimintamenot eivät vielä kerro mitään lautakunnan toiminnan tehokkuudesta ja siinä mahdollisesti tapahtuneista muutoksista. Tämä edellyttää yksikkökustannusten laskemista.

Yksikkökustannukset voidaan periaatteessa laskea joko kaikista käsitellyistä asioista tai pelkästään lautakunnan varsinaisesti ratkaisemista tapauksista. Yksikkökustannusten laskeminen kaikista käsitellyistä asioista antaa kuitenkin lautakunnan osalta harhaanjohtavan kuvan, sillä valtaosa lautakunnan resursseista kuluu käytännössä jaostoissa ratkaistujen asioiden käsittelyyn. Suurimmassa osassa valmisteluvaiheessa päättyneistä asioista lautakunta ei ole tehnyt muuta kuin hoitanut varsin rutiininomaista kirjeenvaihtoa asianosaisten välillä. Myös valmisteluvaiheessa päättyneiden asioiden ottaminen huomioon yksikkökustannuksia laskettaessa antaa siten liian alhaisen kuvan nimenomaan lautakunnan ratkaisuun johtaneen käsittelyn todellisista kustannuksista. Eron suuruus riippuu valmisteluvaiheessa päättyneiden asioiden osuudesta kaikista käsitellyistä asioista. KVL:ssa valmisteluvaiheessa päättyneiden asioiden osuus on noin kolmasosa, minkä vuoksi lautakuntaratkaisuista aiheutuvat todelliset kustannukset ovat lähes puolta suuremmat kuin mitä kaikkiin käsiteltyihin asioihin perustuva laskutapa antaisi ymmärtää. Toisaalta yksikkökustannusten laskeminen nimenomaan kaikista käsitellyistä asioista saattaa tämän vuoksi olla houkuttelevaa haluttaessa antaa kuva, jonka mukaan lautakuntakäsittely olisi erityisen edullista esimerkiksi riitaprosessiin verrattuna.

Kuluttajavalituslautakunta itse laskee yksikkökustannuksensa kahdella eri tavalla. Ensinnäkin se laskee ne kaikkien yhtenä vuotena vireille tulleiden ja päätettyjen asioiden yhteismäärästä. Vireille tulleiden asioiden määrissä tapahtuvien vuotuisten vaihteluiden eliminoimiseksi yhteismäärä lasketaan kahden peräkkäisen vuoden keskiarvosta.[26] Sama laskentatapa on omaksuttu myös

---

[25] Ks. *Valtion tilinpäätösasiakirja 2001* s. 51 ja *HE 132/2002* s. 399.

[26] Ks. esim. *KVL:n toimintakertomus 1993* s. 4. Tähän laskentamalliin perustuvat myös lautakunnan kotisivuilla nykyään esitettävät tiedot yksikkökustannusten suuruudesta. Ks. *http://www.kuluttajavalituslautakunta.fi/yleista/tuloksellisuuden_kuvaus.html*, 27.12.2002.

valtion talousarvioesityksissä. Näin laskettuna yksikkökustannuksiksi vuoden 2001 osalta ilmoitettiin 230 euroa.[27]

Epäselväksi kuitenkin jää, mihin tämä laskutapa oikein perustuu ja mitä se itse asiassa mittaa. Ensinnäkin vireille tulevien asioiden määrä on pitkälti riippumaton lautakunnan omasta toiminnasta, eikä se siten kerro sinänsä mitään lautakunnan toiminnan tehokkuudesta. Toiseksi vireille tulleiden ja päätettyjen asioiden laskeminen yhteen merkitsee käytännössä sitä, että samat asiat huomioidaan kahteen kertaan, jolloin yksikkökustannukset saadaan keinotekoisesti näyttämään todellista pienemmiltä.

Lautakunta laskee yksikkökustannuksensa kuitenkin myös kaikkien päättyneiden asioiden perusteella. Näin laskettuna yksikkökustannuksiksi ilmoitettiin vuoden 2001 osalta 427 euroa. Ainakin valtion talousarvioesityksissä esitetään tältä osin kuitenkin tietoja ainoastaan ratkaistujen asioiden lukumääristä, minkä seurauksena lukijalle syntyy helposti käsitys, että yksikkökustannukset olisi laskettu nimenomaan niistä. Todellisuudessa yksikkökustannukset on kuitenkin laskettu kaikista käsitellyistä asioista.[28]

Parhaan kuvan lautakunnan toiminnan tehokkuudesta ja siinä mahdollisesti tapahtuneista muutoksista antaa kuitenkin yksikkökustannusten laskeminen lautakunnan varsinaisesti ratkaisemista asioista. Tehokkuutta arvioidaan siten ratkaistujen asioiden lukumäärällä suhteutettuna käytettävissä oleviin toimintamenoihin. Tämä laskentatapa ei huomioi lainkaan valmisteluvaiheessa päättyneistä asioista aiheutuvia kustannuksia. Koska lautakunnan osalta nuo kustannukset ovat kuitenkin käytännössä melko vähäisiä, on tämä laskentatapa paras keino pyrittäessä arvioimaan KVL:n toiminnan tehokkuutta ja siinä tapahtuneita muutoksia.

Kun lautakunta ratkaisi vuonna 2001 jaostoissa, täysistunnoissa tai yksinkertaisessa käsittelyssä yhteensä 1987 asiaa[29], saadaan lautakunnan yksikkökustannuksiksi samana vuonna 3608 markkaa eli nykyrahassa 607 euroa. Vertailu 1990-luvun puoliväliin osoittaa, että lautakunnan toiminnan tehokkuus on yksikkökustannuksina mitattuna laskenut 1990-luvun puoleenväliin verrattuna jonkin verran, vaikka huomioon otettaisiinkin yleinen kustannusten nousu. Vuonna 1995 lautakunta ratkaisi yhteensä 1901 asiaa toimintamenojen ollessa samana vuonna 5 313 000 markkaa.[30] Yksikkökustannukset ratkaistua asiaa kohti olivat siten 2794 markkaa eli 470 euroa. Seuraavana vuonna ratkaistiin yhteensä 1753 asiaa toimintamenojen ollessa puolestaan 5 285 000 markkaa[31], joten yksikkökustannuksiksi muodostui tämän vuoden osalta puolestaan 3014 markkaa eli 507 euroa.

---

[27] Ks. *HE 132/2002* s. 399.
[28] Ks. *HE 132/2002* s. 399. Ks. myös esim. *HE 105/1998* s. 376.
[29] Ks. *KVL 2001* s. 13.
[30] Ks. *KVL 1995* ja *HE 103/1996* s. 284.
[31] Ks. *KVL 1996* s. 15 ja *Valtion tilinpäätös 1996* s. 54.

Vertailu muihin pohjoismaihin. Ruotsin ARN:n vuosikertomuksista ilmenevät myös yksikkökustannukset kutakin käsiteltyä asiaa kohti. Vuosina 1990–1995 näin lasketut yksikkökustannukset olivat keskimäärin 1600–1700 kruunua. Sen sijaan vuosikertomuksista ei ilmene yksikkökustannukset kutakin lautakuntaratkaisua kohti. Nämä tiedot ovat kuitenkin laskettavissa vuosikertomuksista ilmenevien vuotuisten toimintamenojen ja ratkaistujen asioiden kokonaismäärien perusteella. Budjettivuosina 1993/94 ja 1994/95 toimintamenot olivat kumpanakin budjettivuonna 13 400 000 kruunua. Kun ensin mainittuna budjettivuonna ratkaistiin yhteensä 4598 asiaa ja jälkimmäisenä yhteensä 3886 asiaa, saadaan yksikkökustannuksiksi budjettivuonna 1993/94 2914 kruunua ja budjettivuonna 1994/95 puolestaan 3448 kruunua.[32] Vuonna 2002 vastaavat luvut olivat 4070 asiaa ja 21 384 000 kruunua, joten yksikkökustannukset samana vuonna olivat noin 5250 kruunua eli hieman yli 570 euroa ratkaistua asiaa kohti.[33]

Norjan FTU:n osalta yksikkökustannukset olivat vuonna 1990 noin 2750 kruunua kutakin ratkaistua asiaa kohti.[34] Vuonna 2001 FTU ratkaisi yhteensä 655 asiaa toimintamenojen ollessa 3 053 000 kruunua. Yksikkökustannukset ratkaistua asiaa kohti vuonna 2001 olivat siten 4660 kruunua eli hieman alle 600 euroa.[35] Tanskan FKN:n osalta käytettävissä olevat tiedot eivät mahdollista yksikkökustannuksia koskevien tietojen laskemista, sillä vuosikertomuksista ei 1990-luvun osalta käy ilmi edes lautakunnan toiminnasta aiheutuvia kokonaiskustannuksia saati jollain tavalla laskettuja yksikkökustannuksia. Toisaalta Tanskan FKN:n yksikkökustannusten vertaaminen ARN:iin ja KVL:aan olisi ongelmallista ratkaistujen asioiden osalta, sillä FKN pyrkii varsin aktiivisesti ratkaisemaan riita-asioita jo valmisteluvaiheessa, minkä johdosta esimerkiksi vuonna 1995 yli 70 prosentissa asioista käsittely päättyi jo valmisteluvaiheessa.[36]

Vertailu Suomen, Ruotsin ja Norjan lautakuntien kesken viittaa siihen, että niiden tehokkuudessa ei yksikkökustannusten perusteella mitattuna näyttäisi olevan olennaisia eroja. Itse asiassa yksikkökustannukset ratkaistua asiaa kohti olivat tämän vuosikymmenen alussa hämmästyttävän samalla tasolla: keskimäärin 600 euroa. Tiedossa ei ole kuitenkaan ole, mitä kaikkia kustannuksia lautakuntien tulee toimintamenoistaan kattaa, esimerkiksi kuuluuko niihin toi-

---

[32] Ks. *ARN 1993/94* s. 14 ja liitteet 12 ja 16 sekä *ARN 1994/95* s.11 ja liitteet 11 ja 15.
[33] Ks. *ARN 2002* s. 21 ja 39.
[34] Ks. *NSA 1992:528* liite 4.
[35] Ks. *FTU 2001* s. 1 ja 4.
[36] Ks. *FS 1995* s. 17. Vuosikertomuksesta käy myös ilmi kuluttajahallituksen kokonaismenot vuosina 1993–95, mutta FKN:n toimintamenoja ei ole eritelty. Ks. ibid s. 32.

mitilojen vuokra tai ei. Mielenkiintoinen havainto on myös se, että ARN itse laskee KVL:n tavoin yksikkökustannukset kaikista päättyneistä asioista, jolloin yksikkökustannukset saadaan näyttämään alhaisemmilta kuin laskettaessa ne tehokkuutta paremmin kuvastavista lautakuntien ratkaisemien asioiden kokonaismääristä.

Vertailu muihin riidanratkaisutapoihin. Eri riidanratkaisumenetelmät eroavat usein toisistaan siinä, kuinka paljon resursseja keskimäärin tarvitaan yksittäisten asioiden ratkaisemiseen. Siten kuluttajariitojen osalta on selvää, että kuluttajaneuvojien toimesta tapahtuvan sovittelun yksikkökustannukset ovat selvästi alhaisempia kuin lautakuntakäsittelystä aiheutuvat kustannukset, sillä useimmissa tapauksissa kuluttajaneuvojan toimesta tapahtuvaan sovitteluun tarvitaan vain muutama puhelinkeskustelu. Vastaavasti on myös selvää, että tuomioistuimessa käsitellystä riita-asiasta aiheutuvat kustannukset ovat lautakuntakäsittelyä suuremmat. Kuitenkin tieto muiden kuluttajariitojen ratkaisumenetelmien aiheuttamista kustannuksista suhteessa lautakuntakäsittelyn kustannuksiin helpottaa sen arvioimisessa, kuinka suurista kustannuseroista on suurin piirtein kysymys ja auttaa siten hahmottamaan, kuinka edullista riitojen ratkaiseminen lautakuntamenettelyssä ylipäätään on.

Sekä kuluttajaneuvojien että tuomioistuinten osalta vertailukelpoisten yksikkökustannusten laskemista vaikeuttaa kuitenkin se, että niiden toimintamenoilla katetaan hyvin eri tyyppisestä toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Esimerkiksi kuluttajaneuvojien työtehtävät jakautuvat toisaalta kuluttajavalistuksen antamiseen laajoille kuluttajaryhmille kerrallaan ja toisaalta henkilökohtaiseen kuluttajaneuvontaan yksittäisille kuluttajille. Yksilöllinenkin kuluttajaneuvonta jakautuu puolestaan kuluttajariitojen hoitamiseen sekä kuluttajien muihin yhteydenottoihin. Jälkimmäisissä tapauksissa syynä ei ole yksittäinen kuluttajariita, vaan esimerkiksi neuvojen kysyminen hyödykkeiden välisen vertailun helpottamiseksi kuluttajan suunnitellessa kulutushyödykkeen hankintaa. Riita-asioissakin kuluttajaneuvoja ottaa nykyään vain noin 15 prosentissa yhteyttä elinkeinonharjoittajaan sovitellakseen tämän ja kuluttajan välistä riita-asiaa.[37] Siten on käytännössä erittäin vaikeata laskea, kuinka paljon kuluttajaneuvojat käyttävät resursseistaan nimenomaan kuluttajariitojen sovitteluun. Tämä olisi kuitenkin edellytys sille, että yksikkökustannuksia voitaisiin mielekkäällä tavalla verrata lautakuntamenettelyn kanssa.

Esimerkiksi vuonna 1997 kunnat käyttivät yhteensä 17 miljoonaa markkaa kuluttajaneuvonnasta aiheutuviin kustannuksiin. Kun samana vuonna yhteydenottoja tuli kuluttajien taholta noin 100 000 kappaletta, saadaan henkilökohtaisen kuluttajaneuvonnan yksikkökustannuksiksi noin 170 markkaa eli nyky-

[37] Ks. *Teittinen 1999* s. 66.

rahassa alle 30 euroa.[38] Tällöin ei kuitenkaan ole otettu huomioon kuluttajavalistuksesta aiheutuvia menoja eikä sitä, että sovitellut tapaukset vievät pääsääntöisesti enemmän aikaa ja resursseja kuin pelkkä neuvonta.

Käräjäoikeuksien osalta pääkäsittelyssä ratkaistujen riita-asioiden yksikkökustannusten laskeminen on kuitenkin vieläkin hankalampaa. Ensinnäkin käräjäoikeuksien osalta kustannuksia aiheuttavat riita-asioiden lisäksi myös rikosasiat, hakemus- ja ilmoitusasiat sekä konkurssiasiat. On varsin vaikeata arvioida, kuinka paljon resursseja kukin näistä neljästä ryhmästä käytännössä vie ja miten käräjäoikeuksien toiminnasta aiheutuneet kustannukset tulisi niiden kesken jakaa. Toinen ongelma liittyy puolestaan riita-asioiden keskinäisiin eroihin. Valtaosa riita-asioista on summaarisessa käsittelyssä ratkaistavia hyvin yksinkertaisia, riidattomia velkomusasioita. Käytännössä käräjäoikeuksien vuosittain käsittelemistä riita-asioista peräti 95 prosenttia on riidattomia velkomusjuttuja, jotka ratkaistaan kirjallisen valmistelun aikana. Vain noin 5 prosenttia jutuista ratkaistaan valmisteluistunnossa tai pääkäsittelyssä.[39]

Valmisteluistunnossa ja pääkäsittelyssä ratkaistuista riita-asioista aiheutuvat yksikkökustannukset ovat luonnollisesti moninkertaiset kirjallisessa valmistelussa ratkaistuihin riidattomiin velkomusasioihin verrattuna. Kuitenkin koska ne edustavat määrällisesti vain varsin pientä osaa tuomioistuinten käsittelemistä ja ratkaisemista riita-asioista, antaisi yksikkökustannusten laskeminen pelkästään niiden perusteella harhaanjohtavan kuvan käräjäoikeuksien tehokkuudesta riitaistenkin asioiden osalta. Tilanne on siten käräjäoikeuksien osalta varsin toisenlainen kuin lautakunnan osalta, sillä jälkimmäisessä vain kolmasosassa asioista käsittely päättyy jo valmisteluvaiheessa.

Esimerkiksi vuonna 1995 käräjäoikeuksien toimintamenot olivat yhteensä 510 miljoonaa markkaa.[40] Samana vuonna ne käsittelivät yhteensä 196 313 riita-asiaa, 51 703 rikosasiaa, 5513 konkurssiasiaa sekä 365 064 hakemus- ja ilmoitusasiaa. Riita-asioista valmisteluistunnossa ratkesi noin 3200 tapausta ja pääkäsittelyssä 5700 tapausta muiden ratketessa kirjallisessa valmistelussa.[41] Mikäli yksikkökustannuksia laskettaessa otettaisiin huomioon ainoastaan rikos- ja konkurssiasiat sekä kirjallisen valmistelun jälkeen ratkenneet riita-asiat eli yhteensä 66 116 asiaa, saadaan yksikkökustannuksiksi vuoden 1995 osalta 7713 markkaa. Tällöin ei ole kuitenkaan otettu lainkaan huomioon niitä kustannuksia, mitä käräjäoikeuksille aiheutui yli puolen miljoonan riidattoman velkomus-, hakemus- ja ilmoitusasian käsittelystä. Mikäli niiden aiheuttamaksi kustannusrasitukseksi arvioidaan kolmasosa kaikista toimintamenoista, saadaan yksikkökustannuksiksi muiden asioiden osalta mainittuna vuonna hieman yli 5100 markkaa.

---

[38] Ks. *Grönlund* s. 5.
[39] Ks. esim. *Ervasti-Teittinen* s. 75.
[40] Ks. *Tuomioistuimet 2000-luvulle* liite 4.
[41] Ks. *Oikeustilastollinen vuosikirja 1995* s. 257.

Vuoden 2001 osalta käräjäoikeuksien käsittelemien muiden kuin velkomus- ja hakemusluonteisten asioiden yksikkökustannuksiksi saadaan samalla tapaa laskettuna puolestaan hieman yli 5500 markkaa.[42]

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto laskee tuomioistuinten käsittelemien asioiden yksikkökustannukset siten, että kunkin tyyppisille asioille annetaan niiden vaikeusastetta kuvaava painokerroin. Rikosasioissa painokerroin on yksi ja istunnossa ratkaistujen riita-asioiden kerroin on puolestaan kolme. Näin laskettuna vähintään valmisteluistuntoon edenneiden riita-asioiden yksikkökustannuksiksi saatiin vuoden 1997 osalta hieman alle 8600 markkaa ja vuoden 2000 osalta hieman yli 11 000 markkaa eli hieman yli 1860 euroa.[43] Yksikkökustannusten suuruuteen vaikuttaa siten se, kuinka paljon riita-asioiden käsittelyn lasketaan vaativan keskimäärin enemmän resursseja kuin rikosasioiden käsittelyn. Merkillepantavaa kumpaakin laskutapaa käytettäessä on kuitenkin se, että ero lautakuntamenettelystä aiheutuviin yksikkökustannuksiin näyttää jäävän odotettua pienemmäksi. Oikeusministeriönkin laskutapaa käytettäessä riitaprosessista julkiselle vallalle aiheutuvat kustannukset ovat vain noin kolminkertaiset lautakuntamenettelyyn verrattuna.

On kuitenkin huomattava, että edellä esitetyissä laskelmissa ei vielä ole otettu huomioon julkisesta oikeusavusta aiheutuvia kustannuksia. Kuitenkin kun tarkastellaan pelkästään riita-asioiden ratkaisemista, voidaan todeta, että julkisen oikeusavun aiheuttama kustannuslisäys jää käytännössä melko vähäiseksi. Julkinen oikeusapu jakautuu meillä maksuttomaan oikeudenkäyntiin sekä yleiseen oikeusapuun. Esimerkiksi vuonna 1995 julkisesta oikeusavusta aiheutuneet kokonaiskustannukset olivat yhteensä 188 miljoonaa markkaa. Tästä summasta maksuttomien oikeudenkäyntien aiheuttamat kokonaiskustannukset olivat yhteensä vajaa 100 miljoonaa markkaa. Vaikka kustannukset jakautuivatkin kaikkien kolmen oikeusasteen kesken, niin eniten kustannuksia aiheutui luonnollisesti suullisesta alioikeuskäsittelystä, yhteensä 84 miljoonaa markkaa. Koska valtaosa maksuttomista oikeudenkäynneistä myönnetään nimenomaan rikosasioissa, aiheutui maksuttomista oikeudenkäynneistä riita-asioista mainittuna vuonna kustannuksia vain 16 miljoonaa markkaa.[44] Se vastaa suuruudeltaan vain kolmea prosenttia käräjäoikeuksien toimintamenoista samana vuonna. Yleinen oikeusapu painottuu puolestaan vahvasti perhe- ja perintöoikeudellisiin asioihin sekä velkajärjestelyä koskeviin asioihin. Vain viidesosa käsitellyistä asioihin voidaan luokitella muihin riita-asioihin kuuluviksi. Lisäksi valtaosassa tapauksia annetaan ainoastaan oikeudellista neuvontaa sekä laaditaan erilaisia asiakirjoja tai hake-

---

[42] Ks. *Oikeustilastollinen vuosikirja 2002* s. 262 ja 269 sekä *OikM 2001* s. 16s, joista ilmenevistä tiedoista yksikkökustannuksia koskeva arvio on laskettu.

[43] Tiedot on saatu OikM:n oikeushallinto-osastolta 5.2.1999 ja 11.2.2003.

[44] Ks. *Kulpakko* s. 17–20.

muksia.[45] Siten vaikka julkisesta oikeusapujärjestelmästä aiheutuneet kokonaiskustannukset olivat nousseet vuoteen 2001 mennessä jo yli 280 miljoonaan markkaan[46], eivät siitä aiheutuvat kustannukset mainittavasti nosta käräjäoikeuksien ratkaisemien asioiden yksikkökustannuksia silloin kun tarkastelun kohteena on pelkästään riita-asioiden ratkaisemisen aiheuttamat kustannukset.

[45] Ks. *Yleinen oikeusaputoiminta vuonna 1998* s. 5–9.
[46] Ks. *OikM 2001* s. 14–16.

2. Käsittelyn kesto

Käsittely kesto eri intressitahojen näkökulmasta. Riitojen käsittelyn kesto on käsittelystä aiheutuvien kustannusten jälkeen ehkä merkittävin riidanratkaisuelimen käyttökynnyksen korkeuteen käytännössä vaikuttava tekijä. Riidan osapuolet ovat yleensä haluttomia kestämään pitkään jatkuvaa epävarmuutta jutun lopputuloksesta ja haluavat sen vuoksi ratkaisun asiaansa kohtuullisen ajan kuluessa sen vireilletulosta. Mikäli se, että riidanratkaisuelimen ratkaisun saaminen kestää keskimäärin varsin kauan, on yleisessä tiedossa, johtaa se käytännössä valitettavan usein vaatimuksista luopumiseen silloinkin kun se samalla merkitsee myös oikeuksien toteutumatta jäämistä.

Mikäli käsittelyn pitkä kesto selviää asianosaiselle puolestaan vasta asian vireilletulon jälkeen, voi hän menettää kiinnostuksensa jutun lopputulokseen. Lautakunnan osalta tämä voi merkitä sitä, että kuluttajaa ei enää hyvityssuosituksen saamisen jälkeen kiinnosta selvittää, noudattaako elinkeinonharjoittaja suositusta, eikä elinkeinonharjoittajaa puolestaan suorita hyvitystä oma-aloitteisesti. Näin ratkaisu voi menettää merkityksensä käsittelyn pitkän keston vuoksi. Oikeuksien tosiasiallista toteutumista painottavasta näkökulmasta käsittelyn keston merkitystä voidaan kuvata varsin osuvalla sanonnalla: *"access delayed is access denied"*.

Myös elinkeinonharjoittajan kannalta on tärkeätä saada ratkaisu kuluttajariitaan kohtuullisen ajan kuluessa erityisesti jos kyseessä on periaatteellista merkitystä omaava asia, jolla on vaikutusta elinkeinonharjoittajan reklamaatiokäytäntöön laajemminkin. Myös julkinen valta on kiinnostunut taloudellisista syistä käsittelyn kestosta rahoittamissaan riidanratkaisuelimissä, sillä kuten edellisessä jaksossa todettiin, keskimääräisten käsittelyaikojen pidentyminen lisää yleensä myös toimintamenoja kun taas niiden lyheneminen puolestaan laskee kustannuksia. Käsittelyn lyhyt kesto on siten sekä kaikkien asianosaisten että julkisen vallan intressissä.

Käsittelyn kesto arviointikriteerinä. Eräs lautakunnalle sen perustamisen yhteydessä asetetuista tavoitteista oli luoda nopea menettely kuluttajariitojen ratkaisemiselle.[47] Samoin KTM:n lautakunnalle vuosittain asettamat tulostavoitteet sisältävät nykyään aina myös käsittelyn keskimääräistä kestoa koskevia tavoitteita.[48] Koska menettelyn nopeudella on varsin tärkeä merkitys oikeuden

[47] Ks. *HE 8/1977* s. 70.

[48] Ks. esim. *HE 109/2000* s. 392, josta ilmenee KTM:n lautakunnalle vuodelle 2001 asettamat tulostavoitteet myös käsittelyn keskimääräisen keston osalta.

saatavuuden toteutumisen kannalta, voidaan eräänä keskeisimmistä lautakunnan toiminnan arviointikriteereistä pitää kuluttajariitojen käsittelyn kestoa lautakunnassa. Lautakunnan toiminnan oikeudellisia lähtökohtia koskeneessa tarkastelussa todettiin myös, että käsittelyn joutuisuuden periaatetta voidaan pitää yhtenä niistä yleisistä menettelyperiaatteista, jotka velvoittavat myös KVL:aa muiden riidanratkaisuelinten ohella.[49]

Tämän vuoksi tässä jaksossa tarkastellaan lautakunnan käsittelemien kuluttajariitojen keskimääräisiä käsittelyaikoja. Ensinnäkin pyritään selvittämään, kuinka kauan riita-asioiden ratkaiseminen lautakunnassa keskimäärin kestää? Toiseksi kiinnostuksen kohteena ovat mahdolliset jaostokohtaiset erot keskimääräisten käsittelyaikojen pituudessa. Voiko koko lautakunnan osalta lasketun käsittelyn keskimääräisen keston perusteella tehdä päätelmiä myös käsittelyajoista lautakunnan eri jaostoilla vai onko niiden kesken havaittavissa selviä eroja? Lisäksi pyritään esittämään arvioita keskimääräisten käsittelyaikojen kohtuullisuudesta sekä tarkastellaan keinoja, joiden avulla käsittelyaikoja olisi mahdollista lyhentää.

Kiinnostuksen kohteena ovat nimenomaan lautakunnan jaostojen ja täysistuntojen ratkaisemien asioiden keskimääräiset käsittelyajat. Valmisteluvaiheessa päättyneiden asioiden keskimääräiset käsittelyajat ovat luonnollisesti selvästi lyhyempiä kuin lautakunnan varsinaisesti ratkaisemien asioiden. Toiseksi niiden aikaisempi päättyminen johtuu usein lautakunnasta riippumattomista tekijöistä, kuten asianosaisten omasta aloitteesta syntyneestä sovinnosta. Tämän vuoksi jo valmisteluvaiheessa päättyneiden kuluttajariitojen laskeminen mukaan alentaisi keskimääräistä käsittelyaikaa. Se antaisi kuitenkin samalla tavoin harhaanjohtavan kuvan käsittelyn keskimääräisestä kestosta kuin mitä valmisteluvaiheessa päättyneiden asioiden laskeminen mukaan antaa yksikkökustannusten todellisesta suuruudesta. Jaostoratkaisujen osalta on myös muistettava, että jaoston päätöksen jälkeen menee vielä yleensä useampia viikkoja ennen kuin päätös postitetaan osapuolille. Käsittelyn kestoa laskettaessa merkitsevä on luonnollisesti jälkimmäinen ajankohta.

Käsittelyn keston seuranta lautakunnassa. Lautakunta ei aiemmin laskenut ratkaisemiensa riita-asioiden keskimääräisiä käsittelyaikoja samassa yhteydessä muiden toimintaa kuvaavien tunnuslukujen kanssa. Ne eivät siten myöskään käyneet ilmi lautakunnan vuosittain julkaisemista toimintatilastoista. Keskimääräisiä käsittelyaikoja koskevien tarkkojen laskelmien puuttuminen ei kuitenkaan merkinnyt sitä, etteikö lautakunta olisi lainkaan pyrkinyt seuraamaan käsittelyaikoja ja niissä mahdollisesti tapahtuneita muutoksia. Ensinnäkin kunkin jaoston esittelijä oli luonnollisesti perillä siitä, milloin vireille tulleet asiat olivat parhaillaan menossa jaostokäsittelyyn. Koska asiat pyritään viemään

[49] Ks. edellä jakso II.2.3.6.

jaostokäsittelyyn pääsääntöisesti KVLT 3 §:n mukaisesti siinä järjestyksessä kuin ne ovat tulleet vireille, voidaan tämän perusteella tehdä aina summittainen arvio keskimääräisistä käsittelyajoista kullakin jaostolla.

Toinen tapa seurata käsittelyaikojen muutoksia oli pitkään ns. rästilistojen käyttö. Niitä ryhdyttiin laatimaan tietokonepohjaisen KUDI-rekisterin tultua käyttöön vuonna 1981. Rästilistojen avulla selvitettiin, kuinka paljon lautakunnassa oli vähintään 6, 9 tai 12 kuukautta vireillä olleita asioita. Sinänsä tämä mittaustapa ei mahdollistanut keskimääräisten käsittelyaikojen laskemista. Rästilistojen avulla voitiin kuitenkin tehdä päätelmiä ensinnäkin käsittelyaikojen enimmäispituuksista. Siten ne soveltuivat sellaisten tavoitteiden toteutumisen seurantaan, joiden mukaan käsittely lautakunnan millään jaostolla ei saanut ylittää tiettyä kuukausimäärää, kuten esimerkiksi 12 kuukautta. Niiden avulla voitiin myös tehdä karkeita arvioita keskimääräisistä käsittelyajoista. Mikäli esimerkiksi jollain jaostolla ei ollut yhtään yli 12 kuukautta vireillä ollutta asiaa, täytyi myös keskimääräisen jaostokohtaisen käsittelyajan olla sitä lyhyempi. Rästilistojen avulla voitiin lisäksi tehdä myös päätelmiä käsittely-aikojen pituuksissa tapahtuneista muutoksista. Siten jos yli 9 ja 12 kuukautta vireillä olleiden juttujen osuus oli kasvanut edelliseen rästilistaan verrattuna, voitiin sen perusteella päätellä myös keskimääräisten käsittelyaikojen pidentyneen. Pitkään vireillä olleiden juttujen määrän vähentyminen kertoi puolestaan keskimääräisten käsittelyaikojen lyhentymisestä.

Vasta vuodesta 1996 alkaen lautakunta on laskenut ratkaistujen asioiden keskimääräisiä käsittelyaikoja koko lautakunnan sekä kunkin jaoston osalta erikseen. Keskeisenä syynä lienee ollut KTM:n lautakunnalle vuosittain asettamien tulostavoitteiden toteutumisen seuranta. Sehän ei olisi mahdollista ilman käsittelyaikojen laskemista. Keskimääräisiä käsittelyaikoja koskevia tilastoja ryhdyttiin kuitenkin julkaisemaan osana lautakunnan vuotuisia toimintatilastoja vasta vuodesta 2001 alkaen, tällöin tosin siten taannehtivasti, että mukana oli myös vuotta 2000 koskeva tilasto. Se, että lautakunta ei jo 1980-luvulta alkaen ole laskenut keskimääräisiä käsittelyaikoja sekä julkaissut niitä koskevia tietoja vuotuisten toimintatilastojen yhteydessä, voidaan pitää varsin valitettavana puutteena kun otetaan huomioon käsittelyaikojen keskeinen merkitys lautakunnan toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisen kannalta. Tilastojen puuttuminen 1990-luvun puoliväliä edeltävältä ajalta merkitsee myös sitä, että päätelmien tekeminen keskimääräisissä käsittelyajoissa mahdollisesti pitkällä aikavälillä tapahtuneista muutoksista on vaikeata.

Keskimääräiset käsittelyajat. Seuraavassa taulukossa on esitetty lautakunnan jaostojen ratkaisemien asioiden keskimääräiset käsittelyajat vuosina 1996–2001. Taulukon tiedot perustuvat edellä mainittuihin lautakunnan itsensä laatimiin laskelmiin, joissa mittayksikkönä on kuukausi. Niissä ei ole otettu huomioon jo valmisteluvaiheessa päättyneitä asioita. Niiden asioiden osalta, jotka vietiin jaostokäsittelyn jälkeen täysistunnon ratkaistavaksi, käsittelyaika piden-

tyi keskimäärin vielä vajaat 2 kuukautta. Koska varsin pieni osa jaostojen ratkaisemista asioista päätyy täysistuntoon, on jaostojen ratkaisemien asioiden käsittelyyn kulunut keskimääräinen aika siten se tieto, joka on käytännön kannalta selvästi olennaisempi.

Taulukko 3

Käsittelyn keskimääräinen kesto jaostoittain vuosina 1996–2001 (kk)

Jaosto	1996	1997	1998	1999	2000	2001
I	8,5	6,8	6,0	8,9	10,9	9,8
II	8,0	4,5	5,2	5,6	5,2	4,2
III	11,9	8,1	7,4	6,6	11,1	11,3
IV	9,4	8,6	10,4	11,6	15,0	14,1
V	7,3	7,2	9,8	10,1	15,3	14,2
VI	9,5	10,7	11,4	12,9	12,8	9,8
VII	9,1	7,6	6,3	9,0	9,9	9,5
VIII	8,5	7,8	7,4	7,5	17,1	16,8
IX	7,4	6,5	9,7	9,0	11,5	9,2
X	9,4	9,2	9,3	9,9	11,8	10,0
R1	8,0	8,3	9,2	9,8	16,5	18,5
R2	6,6	8,8	8,2	9,3	11,9	14,1
R3	–	–	–	–	14,0	15,4
Kaikki	8,7	7,8	8,8	9,5	12,8	12,4

Taulukosta havaitaan ensinnäkin, että kaikkien ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika on pidentynyt jopa puolella vuodesta 1997 alkaen. Kun keskimääräinen käsittelyaika vuonna 1997 oli hieman alle 8 kuukautta, oli se vuonna 2001 jo peräti 12,4 kuukautta. Muutosta voidaan suuruutensa ja nopeutensa perusteella pitää varsin merkittävänä. Koska käsittelyaikojen keskimääräisestä pituudesta ei ole olemassa rästilistoja luotettavampia laskelmia vuotta 1996 edeltävältä ajalta, jää epäselväksi, missä määrin keskimääräisissä käsittelyajoissa on mahdollisesti aikaisemmin tapahtunut muutoksia. Vuoden 1991 toimintatilastojen julkaisemisen yhteydessä kuitenkin todetaan, että asioiden keskimääräinen käsittelyaika koko lautakunnan osalta oli mainittuna vuonna noin 8 kuukautta.[50] Vaikka tämä tieto ei perustukaan varsinaisiin keskimääräisiä käsittelyaikoja koskeviin laskelmiin, viittaa se kuitenkin siihen, että koko lauta-

[50] Ks. *KS 2/1992* s. 10.

kunnan keskimääräisissä käsittelyajoissa ei tapahtunut ainakaan pitkällä aikavälillä olennaisia muutoksia 1990-luvulla ennen vuosikymmenen vaihtumista.

Toiseksi taulukosta havaitaan, että lautakunnan eri jaostojen kesken on selviä eroja käsittelyaikojen pituuksissa ja niissä tapahtuneissa muutoksissa. Eräissä jaostoissa käsittelyajat eivät ole merkittävästi pidentyneet vuoteen 1997 verrattuna siitä huolimatta, että kaikkien ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika onkin voimakkaasti sen jälkeen pidentynyt. Monissa jaostoissa käsittelyajat ovat kuitenkin jopa kaksinkertaistuneet varsin lyhyessä ajassa, mikä selittää myös koko lautakuntaa koskevan keskiarvon voimakkaan nousun. Lisäksi jaostojen väliset erot ovat selvästi kasvaneet. Kun vielä vuonna 1996 ero käsittelyaikojen perusteella nopeimman ja hitaimman jaoston välillä oli suurimmillaan runsaat viisi kuukautta, oli ero vuonna 2001 jo peräti runsaat 14 kuukautta. Selvästi pisimmät käsittelyajat ovat asuntokauppaosaston jaostoissa sekä myös asumista ja rakentamista koskevia riitoja käsittelevällä VIII jaostolla. Näissä keskimääräiset käsittelyajat ovat jopa yli puolitoista vuotta.[51]

Arviointia. Pyrittäessä arvioimaan lautakunnan ratkaisemien asioiden keskimääräisen käsittelyajan kohtuullisuutta on tietysti ensimmäinen kysymys se, mistä otetaan ne kriteerit, joiden perusteella kohtuullisuutta voidaan arvioida. Tältä osin on ensinnäkin todettava, että arviointikriteereinä ei voida käyttää KTM:n vuotuisista tulostavoitteista ilmeneviä keskimääräisiä käsittelyaikoja. Esimerkiksi vuotta 2003 koskevien tulostavoitteiden mukaan käsittelyaikojen tulisi olla keskimäärin 10 kuukautta.[52] Ne ovat pelkästään lyhyen tähtäimen tavoitteita, mitä osoittaa myös niiden vaihtuvuus vuosittain. Esimerkiksi vuodelle 1997 asetettu tulostavoite oli puolestaan 9 kuukautta.[53] Tavoiteaikojen muuttaminen johtuu siitä, että lautakunnalle ei ole haluttu asettaa tavoitteita, joiden toteutuminen jo lähtökohtaisesti ei olisi realistista seuraavan budjettivuoden aikana. Ne eivät siten kerro sitä, minkälaisia pitkän tähtäimen konkreettisia tavoitteita käsittelyn keskimääräiselle kestolle tulisi asettaa.

Myöskään lautakuntaa velvoittava käsittelyn joutuisuuden periaate ei anna vastausta siihen, mikä olisi kohtuullinen asioiden käsittelyaika lautakuntatyyppisissä riidanratkaisuelimissä. EIT:n ratkaisukäytännöstäkään ei ole tältä osin hyötyä, sillä käsittelyn kohtuuttoman pitkää kestoa koskeneissa tapauksissa on ollut aina kysymys EIS 6 artiklassa tarkoitetuista tuomioistuimista tai muista tuomioistuinmaisista lainkäyttöelimistä. Olennaista on ollut käsittelyn kokonaiskesto kaikki oikeusasteet mukaan lukien. Käsittelyn joutuisuuden periaatetta on katsottu pääsääntöisesti rikotun vasta kun kokonaiskäsittelyaika on ylittänyt useita vuosia.[54] On selvää, että tästä tuomioistuimia koskevasta ratkai-

---

[51] Jaostokohtaisista eroista käsittelyajoissa ks. myös *KTM 26/2001* s. 17s.
[52] Ks. *HE 132/2002* s. 399.
[53] Ks. *HE 103/1996* s. 284.
[54] Ks. tästä edellä jakso II.2.3.6.

sukäytännöstä ei ole hyötyä pyrittäessä arvioimaan käsittelyn kohtuullista kestoa lautakuntatyyppisissä elimissä.

Keskimääräisten käsittelyaikojen kohtuullisuutta arvioitaessa tulisikin KVL:n osalta lähteä siitä, että kyseessä on vaihtoehtoinen riidanratkaisuelin, jonka perustamisen eräänä keskeisimpänä tavoitteena oli luoda nopea menettely kuluttajariitojen ratkaisemista varten. Kun lautakunnan perustamisen taustalla oli kuluttajien oikeuksien toteutumista koskevaan keskusteluun liittyen nähtävissä selvästi myös kritiikki tuomioistuinmenettelyn hitautta kohtaan, on arviointikriteereitä valittaessa mielekästä ottaa ainakin yhdeksi vertailukohdaksi riita-asioiden käsittelyn kesto yleisissä alioikeuksissa. Kun erillisessä pääkäsittelyssä ratkaistujen riita-asioiden käsittelyaika oli käräjäoikeuksissa esimerkiksi vuonna 2001 keskimäärin 9,8 kuukautta[55], voidaan todeta, että lautakuntamenettely ei ainakaan nykyään muodosta sellaista riitaprosessia selvästi nopeampaa riidanratkaisumenettelyä, jota varten se alunperin perustettiin. Itse asiassa se ei ole tällä hetkellä yhtään sitä nopeampi.

Toisen mahdollisen vertailukohdan tarjoavat muut pohjoismaiset kuluttajariitalautakunnat. Ruotsin ARN:iin verrattuna erityisesti KVL:n nykyiset käsittelyajat ovat huomattavan pitkiä. Esimerkiksi 1990-luvun alkuvuosina lautakuntaratkaisun saaminen kesti ARN:ssä keskimäärin 6,5 kuukautta. Budjettivuonna 1994/95 keskimääräinen käsittelyaika oli vain 4,6 kuukautta. Vuonna 1998 keskimääräinen käsittelyaika oli 5,5 kuukautta, mikä sekin selvästi alittaa myös KVL:lle aikaisemmin tyypillisen 8 kuukauden keskimääräisen käsittelyajan. Lisäksi jaostokohtaiset erot ovat Ruotsissa selvästi KVL:aa vähäisempiä. Käsittelyajat olivat vuonna 1998 lyhyimpiä jalkineita koskevia kuluttajariitoja käsittelevällä jaostolla (3,2 kk) ja pisimpiä puolestaan asuntoja koskevia kuluttajariitoja käsittelevällä jaostolla (7,2 kk).[56]

Myös Norjan FTU:ssa kuluttajariitojen ratkaiseminen on nykyään nopeampaa kuin KVL:ssa. Kun vielä vuonna 1994 riita-asioiden keskimääräinen käsittelyaika FTU:ssa oli vielä 18 kuukautta, oli se vuoteen 2001 mennessä laskenut noin puoleen eli 9–10 kuukauteen.[57] Tanskan FKN:n osalta ei ole ollut käytettävissä keskimääräisiä käsittelyaikoja koskevia tietoja.

Kolmanneksi on todettava, että menettelyn kirjallinen luonne asettaa sen keskimääräiselle kestolle myös tiettyjä vähimmäisrajoja. Vaikka suullisten käsittelyiden järjestämisvelvollisuuden puuttuminen lyhentääkin käsittelyn keskimääräistä kestoa, vie myös asianosaisten kuuleminen pelkästään kirjallisesti aikaa. Monissa tapauksissa asianosaisia joudutaan kuulemaan useammin kuin vain kerran ja joka kerralla heille tulee varata riittävän pitkä määräaika vastauk-

---

[55] Ks. *Oikeustilastollinen vuosikirja 2002* s. 257 ja 271.
[56] Ks. *ARN 1994/95* liite 13 ja *ARN 1998* s. 125.
[57] Ks. *TemaNord 1995:642* liite 4 ja *FTU 2001* s. 2.

sen laatimista varten. Lisäksi jaoston kokousten koollekutsuminen, ratkaisujen tarkastaminen jaoston ja lautakunnan puheenjohtajan toimesta vievät siinä määrin aikaa, että olisi varsin epärealistista olettaa, että keskimääräinen käsittelyaika pystyttäisiin laskemaan alle 3 kuukauden.

KVL:n arviointiraportin mukaan lautakunnalle alunperin asetettujen tavoitteiden mukaan keskimääräisen käsittelyajan tulisi olla noin 6 kuukautta.[58] Raportista ei ilmene, mihin tämä väite perustuu. KVLL:n esitöissä sitä ei ainakaan mainita. Korkeintaan kuuden kuukauden keskimääräistä käsittelyaikaa voitaisiin kuitenkin monesta syystä johtuen pitää varsin optimaalisena. Se merkitsisi sitä, että lautakuntamenettely olisi noin kaksi kertaa alioikeusmenettelyä nopeampaa. Lisäksi Ruotsin ARN:n esimerkki osoittaa, että tavoitteen toteutuminen voisi olla hyvinkin realistista myös kun otetaan huomioon menettelyn kirjallisen luonteen sen kestolle asettamat vähimmäisvaatimukset.

Mikäli siten nykyistä yli vuoden keskimääräistä käsittelyaikaa arvioidaan tämän kuuden kuukauden tavoitteen valossa, voidaan todeta, että se jää siitä varsin kauas. Erityisen huolestuttavana voidaan pitää käsittelyaikojen pidentymistä lähes puolella parissa vuodessa tämän vuosikymmenen alussa. Vaikka 1990-luvun loppupuolen 8–9 kuukauden keskimääräiset käsittelyajat jäivät nekin selvästi tavoitetasosta, oli tilanne kuitenkin oikeuden saatavuuden näkökulmasta huomattavasti nykytilannetta parempi.

Toinen varsin valitettava seikka on käsittelyajoissa havaittavissa olevat suuret jaostokohtaiset erot. Tämäkin ongelma on selvästi kärjistynyt viime vuosina. Kun jaostokohtaiset erot olivat vuosina 1996–1998 suurimmillaan hieman yli 6 kuukautta, olivat ne vuonna 2001 jo yli 14 kuukautta. Jaostokohtaiset erot ovat erittäin huolestuttava ilmiö, joka vaatii jatkuvaa seurantaa. Oikeuden saatavuus ei voi ainakaan merkittävässä määrin riippua siitä, mitä hyödykettä koskevan riita-asian kuluttaja panee lautakunnassa vireille.[59]

Jaostokohtaisia eroja ei kuitenkaan voida täysin poistaa. Tiettyjen jaostojen osalta koko lautakunnan keskiarvoa lyhyemmät tai pitemmät käsittelyajat johtuvat nimittäin osittain jaoston käsittelemien riita-asioiden luonteesta. Esimerkiksi 1. ja 2. jaostojen käsittelemille vaatetusta ja jalkineita koskeville riita-asioille on tyypillistä, että varsinainen kirjeenvaihto on vähäistä riitojen ratkaisun perustuessa useimmiten jaostojen jäsenten kokouksissa suorittamaan riidan kohteena olevien tavaroiden katselmukseen. Tämä tietysti lyhentää näiden asioiden keskimääräisiä käsittelyaikoja verrattuna esimerkiksi rakentamista koskeviin riitoihin, joiden ratkaiseminen edellyttää usein ulkopuolisten asiantuntijalausuntojen hankkimista valmistelun aikana joko asianosaisten itsensä tai lautakunnan toimesta.

---

[58] Ks. *KTM 26/2001* s. 16.
[59] Ks. tästä myös *KTM 26/2001* s. 23.

Kuitenkin eri hyödykkeitä koskevien riitojen ominaispiirteet selittävät vain osan jaostojen välisistä eroista. Niinpä esimerkiksi matkapalveluita koskevia riitoja käsittelevän IV jaoston tapauksissa ei ole mitään sellaista, mikä selittäisi useimpia muita jaostoja sekä koko lautakunnan keskiarvoa selvästi pidemmät käsittelyajat vuosina 1996–1999. Valmismatkoja koskevat riidat ratkaistaan pääasiassa osapuolten kertomusten ja esitetietojen perusteella. Syy muita jaostoja selvästi pitempiin käsittelyaikoihin on siis ollut joku muu kuin jaoston käsittelemien riitojen ominaispiirteet. Tämä näkyy myös siinä, että vuonna 2001 käsittelyajat tässä samassa jaostossa olivat laskeneet koko lautakuntaa koskevan keskiarvon alapuolelle.

Käsittelyaikojen lyhentäminen. Miten nykyisiä varsin pitkiä käsittelyaikoja sitten pystyttäisiin lyhentämään selvästi lähemmäksi edellä asetettua optimaalista kuuden kuukauden tai ainakin edes lähemmäksi 1990-luvun loppupuolella ja ilmeisesti myös sen alkupuolella yleistä 8 kuukauden keskimääräistä käsittelyaikaa? Tämä edellyttää sen selvittämistä, mistä pitkät käsittelyajat ja erityisesti niiden pidentyminen entisestään johtuu. Periaatteessa vaihtoehtoisia selityksiä on kaksi: käytettävissä olevien resurssien vähäisyys suhteessa työmäärään sekä resurssien käytön tehokkuus. Riidanratkaisuelimen käsiteltävien asioiden lukumäärän tai vaikeusasteen kasvaessa käsittelyajat yleensä pitenevät, ellei käytettävissä olevia resursseja vastaavasti lisätä. Resurssien käytön tehokkuus liittyy puolestaan ratkaisutoiminnan organisointiin – ovatko käytettävissä olevat resurssit järkevässä käytössä – sekä toisaalta työnteon motivaatioon. Tehostamalla resurssien käyttöä voidaan käsittelyaikoja lyhentää ilman tarvetta resurssien lisäämiseen tai ainakin pitää käsittelyajat työmäärän kasvaessa ennallaan.

Lautakunnan vuotuisten toimintatilastojen mukaan sen käsiteltäväksi tulleiden uusien asioiden kokonaismäärä on vaihdellut 1990-luvun alusta lukien 2500–3000 asian välillä. Mitään selvää nousevaa tai laskevaa suuntausta ei ole havaittavissa. Lautakunnan keskimääräisten käsittelyaikojen pidentyminen viime vuosina ei voi siten johtua vireille tulleiden asioiden kokonaismäärän kasvusta. Lautakunta on kuitenkin itse eri yhteyksissä väittänyt työmääränsä lisääntyneen sen vuoksi, että käsiteltäväksi tulevat riita-asiat ovat aikaisempaa monimutkaisempia.[60] Yksittäisten riita-asioiden ratkaisemiseen kuluu siten aikaisempaa enemmän aikaa, mikä näkyy myös käsittelyaikojen pidentymisenä. Väitteistä ei kuitenkaan ilmene, tarkoitetaanko niissä oikeus- tai tosiasiakysymysten tai mahdollisesti molempien muuttumista aikaisempaa monimutkaisemmiksi. Ne perustunevat ajatukseen siitä, että lautakunnan toiminta ja erityisesti kuluttajaneuvontajärjestelmän laajeneminen olisivat johtaneet siihen, että

[60] Ks. esim. *KS 2/1993* s.11 ja *http://www. kuluttajavalituslautakunta.fi/ yleista/tuloksellisuuden _kuvaus.html*, 27.12.2002.

yksinkertaiset ja selvät tapaukset ratkeavat jo paikallistasolla ja lautakuntaan ohjautuu enää vain keskimääräistä vaikeammat tapaukset. On totta, että lautakuntaan saapuu paljon sellaisia riita-asioita, joissa joko oikeus- tai tosiasiakysymys on tavanomaista sekavampi ja jotka näin ollen vaativat tavallista enemmän työtä esittelijältä. Tällaisia riita-asioita on kuitenkin tullut runsaasti koko lautakunnan toiminnan aikana.

Mitä ensinnäkin tulee oikeudellisten tulkintakysymysten ratkaisemiseen, voidaan todeta, että tältä osin lautakunnan toiminnan vaikein ajanjakso sijoittuu epäilyksettä sen toiminnan alkuvuosiin. Lautakunta joutui ensinnäkin luomaan vastikään voimaan tullutta KSL:ia koskevaa tulkintakäytäntöä. Lisäksi monista lautakunnan toimivaltaan kuuluvista hyödykkeistä ei ollut lainsäädäntöä lainkaan, vaan lautakunta joutui ratkaisemaan riitoja pelkästään yleisiä sopimusoikeudellisia periaatteita soveltamalla. Myöhemmin tämä ratkaisukäytäntö voitiin kodifioida lainsäädäntöön, kuten tehtiin esimerkiksi valmismatkojen osalta. Siten vaikka lautakunnan toimivallan laajentaminen koskemaan myös asuntokauppariitoja 1990-luvun puolivälissä varmasti lisäsi lautakunnan työmäärää väliaikaisesti muun muassa uuden asuntokauppalain aiheuttamien tulkintakysymysten johdosta, rajoittuivat nuo ongelmat vain asuntokauppaosaston jaostoihin kun lautakunnan toiminnan alkuvuosina vastaavat ongelmat työllistivät lautakunnan kaikkia jaostoja.[61]

Vireille tulleiden uusien asioiden tarkastelu ei myöskään tue näkemystä, jonka mukaan niiden sisältävät tosiasiakysymykset olisivat aikaisempaa selvästi monimutkaisempia. Lautakuntaan tulevien kuluttajariitojen hyödykejakauma on kieltämättä jonkin verran muuttunut 1990-luvulla. Perinteisten kuluttajariitojen osuus on selvästi vähentynyt. Niillä tarkoitan lautakunnan alkuperäisten I–VI jaostojen käsittelemiä riita-asioita, joissa riidan kohteena on yleensä hyödykkeen laatu. Ne ovat osittain korvautuneet moderneilla kuluttajariidoilla, joilla puolestaan tarkoitan asumiseen, vakuutuksiin ja tietoliikenteeseen liittyviä riita-asioita. Niissä riidan kohteena ovat puolestaan usein elinkeinonharjoittajan antamat tiedot tai sopimusehtojen tulkinta. Muutoksen seurauksena kuitenkin vain noin viidesosa lautakunnan käsittelemistä asioista on korvautunut toisen tyyppisillä asioilla. Lisäksi modernit riidat eivät näytä olevan tosiasiakysymyksiltään keskimäärin sen monimutkaisempia kuin lautakunnan perinteisesti käsittelemät riita-asiat. Asuntokauppaa koskevissa riidoissa asian ratkaiseminen edellyttää tosin usein asiantuntijatodistelua, mutta sama koskee myös autojen kauppaa ja korjausta koskevia riita-asioita. Niiden lukumäärä puolestaan väheni selvästi viime vuosikymmenen aikana.[62]

---

[61] Ks. tarkemmin *KTM 26/2001* liite 1, s. 70–72.

[62] Ks. *KTM 26/2001* liite 2, s. 73–77. Lautakunnassa vireille tulleiden asioiden hyödykejakaumissa tapahtuneista muutoksista ks. myös *Teittinen 2000* s. 362s.

Eri asia on, että hyödykejakaumissa tapahtuneet muutokset ovat voineet johtaa yksittäisten jaostojen käsittelemien asioiden lisääntymiseen ja siten käytössä olevien resurssien ja työmäärään välisen epätasapainon syntymiseen. Tähän viittaavat vahvasti myös jaostojen väliset varsin suuret erot keskimääräisissä käsittelyajoissa. Koska vireille tulevien asioiden määrä ei ole kuitenkaan lisääntynyt koko lautakunnan osalta, kertovat nämä erot kuitenkin lähinnä vain epäonnistuneesta resurssien jakamisesta lautakunnan sisällä. Sellaiset jaostojen väliset suuret erot käsittelyajoissa, mitkä eivät johdu kunkin jaoston ratkaisemien riitojen ominaispiirteistä, tulisi ja voidaan poistaa jakamalla lautakunnan käytettävissä olevat henkilöresurssit ainakin väliaikaisesti uudella tavalla siten, että ruuhkaisimmille jaostoille kohdennetaan lisäresursseja käsittelyaikojen alkaessa voimakkaasti pidentyä. Lisäämällä esittelijöiden liikkuvuutta eri jaostojen välillä voidaan varmistaa, että heillä on tarvittaessa valmius käsitellä useamman eri jaoston ratkaistavaksi kuuluvia riita-asioita.

En siten pidä väitettä lautakunnan käsittelemien riita-asioiden monimutkaistumisesta uskottavana selityksenä keskimääräisten käsittelyaikojen pidentymiselle. Vastaus – samoin kuin keinot käsittelyaikojen lyhentämiselle – ei siten löydy käytettävissä olevia henkilöresursseja lisäämällä, vaan ensisijaisesti niiden käyttöä tehostamalla. Lautakunnan toimintatilastojen perusteella onkin laskettavissa, että kun vielä 1980-luvulla kukin esittelijä esitteli keskimäärin noin 200 asiaa vuodessa, niin viime vuosikymmenellä tuo määrä putosi selvästi ollen alhaisimmillaan vuonna 1999, jolloin kukin esittelijä esitteli keskimäärin enää vain 125 tapausta vuodessa.[63]

Samanaikaisesti esittelijöiden muut tehtävät ovat vähentyneet. Ensinnäkin toiminnan alkuaikoina koko virka-ajan puhelimitse annettua oikeudellista neuvontaa vähennettiin vuosien mittaan kunnes se lopetettiin kokonaan vuoden 1998 alusta. Lautakunnan sisäiseen käyttöön laaditusta, 11.2.1983 päivätystä asetelmasta ilmenee, että esimerkiksi vuoden 1983 tammi–helmikuussa suoritetun seurannan mukaan lautakuntaan tuli neljän viikon aikana lähes 2000 puhelua, mikä vuositasolla merkitsee noin 25 000 yhteydenottoa. Toiseksi lautakuntaan on vuosien mittaan palkattu lisää avustavaa henkilökuntaa, joka on vapauttanut esittelijöitä rutiinin luonteisista kirjeenvaihdon hoitoon liittyvistä tehtävistä ja on periaatteessa mahdollistanut sen, että nämä voivat aiempaa paremmin keskittyä nimenomaan ratkaisuehdotusten laatimiseen. Näiden seikkojen johdosta olisi olettanut lautakuntaratkaisujen lukumäärän yhtä esittelijää kohti laskettuna pikemminkin selvästi kasvaneen kuin vähentyneen.

---

[63] Ks. *KVL 1998* s. 14 oleva toimintatilasto, josta ilmenevien tietojen perusteella on laskettavissa lautakuntaratkaisujen lukumäärä kutakin esittelijää kohti vuosina 1978–1998 sekä siinä tapahtuneet vuotuiset muutokset.

Kunkin esittelijän vuosittain keskimäärin esittelemien tapausmäärien vuotuisten muutosten tarkastelu viittaa vahvasti siihen, että lautakunnan tehokkuus on selvästi laskenut vuosien mittaan. Siten yksi varsin yksinkertainen keino käsittelyaikojen lyhentämiseen olisi esittelymäärien nostaminen takaisin 1980-luvun tasolle eli noin 200 esiteltyyn ratkaisuun vuodessa. Kun ratkaisuehdotuksia laativia esittelijöitä ja ylitarkastajia on nykyisin 12, nostaisi tämä keino lautakuntaratkaisujen lukumäärän peräti 2400 ratkaisuun vuodessa nykyisten 1700–2000 ratkaisun sijasta. Kun valmisteluvaiheessa päättyy keskimäärin noin 1000 tapausta vuodessa, johtaisi esittelymäärien lisääminen vähitellen siihen, että lautakunta pystyisi laskemaan käsittelyaikoja ilman resurssien lisäämistarvetta, mikäli vuosittain vireille tulevien asioiden määrä jää alle 3400 riita-asian. Kun vireille tulevien asioiden lukumäärä on vain muutamana vuonna ylittänyt 3000 asian rajan, johtaisi jo tämä keino yksistään käsittelyaikojen lyhentymiseen.

Kuitenkin keskimääräisiä käsittelyaikoja voitaisiin myös lyhentää ainakin jonkin verran pyrkimällä siihen, että asian käsittely päättyisi nykyistä useammin jo valmisteluvaiheessa tai ainakin yksinkertaisessa käsittelyssä. Edellä sovittelua ja asioiden ratkaisemista käsittelevissä jaksoissa todettiin, että lautakunta voisi lopputulokseltaan selvissä tapauksissa harjoittaa nykyistä useammin aktiivista sovittelua sekä asian ratkaisemista yksinkertaisessa käsittelyssä.[64] Jälkimmäisen käytön lisääminen ei vaarantaisi oikeuden laatua, mikäli sitä käytettäisiin ainoastaan tapauksissa, joiden osalta lautakunnassa vallitsee vakiintunut ratkaisukäytäntö.

Kuluttajien kiinnostus asian vireillepanoon lautakunnassa loppuu usein näiden kuullessa käsittelyn voivan kestää käytännössä jopa vuoden. Pitkillä käsittelyajoilla on siten nykyisellään selvästi käyttökynnystä nostava vaikutus. Kysymys on asioiden vireillepanoa koskevasta rajoituksesta, jolla on pitkälti samanlainen vaikutus kuin esimerkiksi käsittelymaksuilla. Mikäli keskimääräisiä käsittelyaikoja saataisiin nykyisestä selvästi laskettua, voisi sen olettaa lisäävän asiamääriä ja siten myös lautakunnan työmäärää. Tästä syystä on mahdollista, että lautakunnan taholta pitkät käsittelyajat voidaan ainakin jossain määrin nähdä myös tarpeellisina asiamäärien säätelijöinä. Siksi lautakunta voi olla haluton niitä radikaalisti lyhentämään.

On kuitenkin muistettava, että edellytyksenä käsittelyaikojen vaikutukselle käyttökynnyksen korkeuteen on kuluttajien tietoisuus käsittelyaikojen keskimääräisistä pituuksista heidän harkitessaan asian vireille panoa. Tältä osin tietoisuutta ja siten myös vaikutusta käyttökynnyksen korkeuteen heikensi lautakunnan antaman puhelinneuvonnan loppuminen vuoden 1998 alusta. Toisaalta lähes kolmasosa lautakuntaan tulleista asioista ohjautuu sinne kunnallisten

[64] Ks. edellä jaksot II.5 ja II.6. Ks. myös *KTM 26/2001* s. 58–61.

kuluttajaneuvojien kautta, minkä lisäksi varsin monet kuluttajat ovat keskustelleet kuluttajaneuvojan kanssa asian vireillepanoa harkitessaan. Nämä voivat informoida kuluttajia käsittelyaikojen keskimääräisistä pituuksista eri jaostoilla.[65]

[65] Esimerkiksi 27.1.1997 mennessä KVL:n käsiteltäväksi oli vuoden 1981 jälkeen saapunut KUDI-rekisterin mukaan yhteensä 44 485 kuluttajariitaa. Näistä 16 313 riita-asiaa eli lähes 37 prosenttia kaikista asioista sisälsi ilmoittajaryhmätunnuksen KK/YK, mikä tarkoittaa kuluttajaneuvojan kautta vireille tullutta asiaa.

3. Suositusten noudattaminen

3.1. YLEISTÄ

Koska lautakunnan ratkaisut ovat oikeudelliselta luonteeltaan pelkästään suosituksia, eräs keskeisimmistä kriteereistä, joiden avulla sen toiminnan tuloksellisuutta voidaan arvioida, on ilman muuta se, kuinka hyvin elinkeinonharjoittajat noudattavat lautakunnan antamia, kuluttajalle myönteisiä ratkaisuja. Näistä ratkaisuista käytetään seuraavassa myös nimitystä hyvityssuositus. Mikäli elinkeinonharjoittaja jättää noudattamatta hyvityssuositusta, on koko menettely ollut kuluttajan kannalta turha. Samoin menevät hukkaan asian ratkaisemiseen uhratut yhteiskunnan varat. Mikäli hyvityssuositusten noudattamatta jättäminen on yleistä, asettaa se kyseenalaiseksi koko lautakunnan legitimiteetin sekä suositusmenettelyn soveltuvuuden ylipäätään kaikkien tai ainakin tietyn tyyppisten kuluttajariitojen ratkaisemiseen. Sen vuoksi tässä jaksossa pyritäänkin selvittämään, mikä on lautakunnan antamien hyvityssuositusten noudattamisaste käytännössä.

Lautakunnalla on lainsäädäntöön perustuva velvollisuus seurata antamiensa ratkaisujen noudattamista (KVLA 4.2 §). Lautakunta onkin seurannut hyvityssuositusten noudattamista melkein toimintansa alusta lähtien. Seuranta on ollut käytännössä jatkuvaa ja sen kohteena ovat olleet kaikki kuluttajille myönteiset ratkaisusuositukset. Käytännössä seuranta on tapahtunut siten, että hyvityssuositusten mukana molemmille asianosaisille on lähetetty myös postikortti, jossa tiedustellaan suosituksen noudattamista. Kortin palauttaminen lautakuntaan on osapuolille maksutonta.[66] Luonnollisesti nimenomaan kuluttajan ilmoitus siitä, onko hyvityssuositusta noudatettu, on seurannan kannalta keskeinen, sillä kuluttajalla ei yleensä ole tarvetta antaa virheellistä tietoa sen noudattamisesta. Sen sijaan elinkeinonharjoittajat antavat toisinaan vääriä tietoa suosituksen noudattamisesta välttyäkseen noudattamatta jättämisestä seuraavalta kielteiseltä julkisuudelta. Siksi pelkästään elinkeinonharjoittajan ilmoitusta siitä, että hyvityssuositusta on noudatettu, ei ole yleensä pidetty riittävänä, vaan asia on pyritty varmistamaan myös kuluttajalta.

Käytännössä seuranta on kohdistunut siis pelkästään sen selvittämiseen, onko elinkeinonharjoittaja noudattanut kuluttajalle myönteisiä ratkaisusuosituksia. Hyvityssuositukset asettavat elinkeinonharjoittajalle yleensä selvän toimintakehotuksen, kuten suosituksen tietyn suuruisen hinnanalennuksen tai va-

[66] Ks. *Lahelma-Aulu* s. 1.

hingonkorvauksen maksamisesta. Sen sijaan elinkeinonharjoittajalle myönteisten suositusten noudattaminen ei yleensä vaadi kummaltakaan asianosaiselta mitään toimenpidettä, sillä niissä kuluttajan vaatimukset esimerkiksi hinnanalennuksen maksamisesta tavaran väitetyn virheellisyyden johdosta on hylätty. Tietyissä tapauksissa vaatimusten hylkääminen merkitsee tosiasiassa kuitenkin sitä, että puolestaan kuluttajalta edellytetään tietyn tyyppisiä aktiivisia toimenpiteitä. Tämä koskee erityisesti riitoja, joissa kuluttajan vaatimukset elinkeinonharjoittajan hänelle esittämän laskun toteamisesta aiheettomaksi on hylätty. Näissä tapauksissa lautakunta ei kuitenkaan käytännössä suosita laskun maksamista, vaan toteaa ratkaisussaan ainoastaan, että se ei suosita kuluttajan vaatimusten hyväksymistä. Siten sellaista selvää toimintasuositusta, jonka noudattamista voitaisiin seurata, ei periaatteessa ole. Käytännössä vaatimusten hylkääminen näissä tapauksissa tosin merkitsee elinkeinonharjoittajan perimistoimenpiteiden jatkumista. Elinkeinonharjoittajilla on kuitenkin katsottu olevan käytettävissään tällaisia tilanteita varten riittävän tehokkaita perintäkeinoja, minkä vuoksi seurantaa ei näissä tapauksissa ole pidetty tarpeellisena.[67]

Seurannan perusteella lautakunta on laatinut tilastoja hyvityssuositusten noudattamisesta sekä koko lautakunnan osalta että erikseen kunkin jaoston osalta vuodesta 1983 alkaen. Ne ovat sen jälkeen olleet kiinteä osa lautakunnan vuosittain laatimia toimintatilastoja. Aikaisemmin hyvityssuositusten noudattamisastetta koskevat tilastot saivat varsin hyvin julkisuutta, sillä vuoteen 1991 saakka ne julkaistiin kokonaisuudessaan yhdessä muiden lautakuntaa toimintaa kuvaavien tilastojen kanssa Kuluttajansuoja-lehdessä. Tämän jälkeen yksityiskohtaisten toimintatilastojen julkaisemisesta jostain syystä luovuttiin ja lehdessä mainittiin ainoastaan, mitkä olivat vuosittain suurimmat asiaryhmät sekä mikä oli koko lautakuntaa koskeva hyvityssuositusten keskimääräinen noudattamisaste. Vuodesta 1996 alkaen lautakunta on kuitenkin julkaissut omaa vuosikat-saustaan, jonka lopussa on ollut erityinen tilasto-osa. Siitä on käynyt ilmi myös hyvityssuositusten noudattamista koskevat yksityiskohtaiset tiedot sekä koko lautakunnan että kunkin jaoston osalta erikseen.

3.2. YLEINEN NOUDATTAMISASTE

Noudatetuiksi ilmoitetut suositukset. Lautakunta on siten laatinut seurannan perusteella saatujen tietojen pohjalta hyvityssuositusten noudattamista koskevia tilastoja vuodesta 1983 alkaen. Seuraavat kolme taulukkoa perustuvatkin näistä tilastoista ilmeneviin tietoihin. Taulukossa 4 tarkastellaan lautakunnan hyvityssuositusten yleistä noudattamisastetta. Sillä tarkoitetaan tässä tutkimuk-

[67] Ks. esim. *Lahelma-Aulu* s. 1.

sessa KVL:n antamien, kuluttajille myönteisten ratkaisusuositusten noudattamisastetta, jota laskettaessa on huomioitu kaikki lautakunnan eri jaostoilla ja täysistunnoissa vuosittain annetut hyvityssuositukset.

Taulukko 4

Noudatetuiksi ilmoitettujen suositusten osuus kaikista hyvityssuosituksista 1983–2000

Vuosi	Noudatettu (%)	Ei noudatettu (%)	Ei tietoa (%)
1983	65	24	12
1984	59	25	16
1985	68	17	15
1986	59	25	16
1987	67	18	15
1988	69	22	9
1989	67	22	11
1990	66	23	11
1991	64	21	15
1992	71	19	10
1993	68	17	15
1994	68	22	10
1995	70	20	10
1996	71	23	6
1997	69	23	8
1998	70	20	10
1999	69	20	11
2000	74	14	12

Taulukon toisesta pystysarakkeesta vasemmalta lukien käy ilmi niiden kuluttajalle myönteisten suositusten prosentuaalinen osuus, joita elinkeinonharjoittaja lautakunnan saaman tiedon mukaan on noudattanut. Siten esimerkiksi vuonna 1993 ainakin 68 prosenttia elinkeinonharjoittajista noudatti lautakunnan antamaa hyvityssuositusta. Noudatetuiksi ilmoitettujen suositusten prosentuaalinen osuus on ollut korkeimmillaan vuonna 2000, jolloin se oli 74 prosenttia ja alhaisimmillaan vuonna 1984, jolloin se oli puolestaan 59 prosenttia. Ainakin vuodesta 1987 alkaen noudattamisastetta voidaan pitää melko vakaana, sillä noudatetuiksi ilmoitettujen hyvityssuositusten prosentuaalinen osuus on vaih-

dellut 67–74 prosentin välillä. Vaihteluväli on siten ollut enintään 7 prosenttiyksikköä.

Tosiasiallisen noudattamisasteen arvioiminen. Kuten taulukon oikean puolimmaisesta pystysarakkeesta ilmenee, osassa tapauksista lautakunta ei ole saanut lainkaan tietoa hyvityssuosituksen noudattamisesta. Näiden ei-tietoa tapausten osuus kaikista hyvityssuosituksista on vaihdellut vuosittain 6–16 prosentin välillä. Siten edellä mainitut noudattamisastetta koskevat prosenttiosuudet eivät kerro tarkkaan lautakunnan suositusten tosiasiallista noudattamisastetta, sillä sen laskeminen edellyttäisi noudattamista koskevaa tietoa kaikkien hyvityssuositusten osalta. Ei tietoa -tapausten osuus on 1990-luvulla ollut vähäisempi kuin 1980-luvulla. Tämä johtunee siitä, että lautakunta on pyrkinyt aikaisempaa aktiivisemmin selvittämään, noudatettiinko sen antamaa hyvityssuositusta. Kuluttajiin, jotka eivät ole palauttaneet hyvityssuosituksen yhteydessä lähetettävää korttia, on ainakin toisinaan pyritty ottamaan yhteyttä myös puhelimitse suosituksen noudattamista koskevan tiedon saamiseksi.[68]

Lautakunnan toimesta ei kuitenkin ole tähän mennessä tehty selvityksiä, joiden varsinaisena tavoitteena olisi ollut selvittää lautakunnan hyvityssuositusten tosiasiallinen noudattamisaste. Tämä on varsin valitettavaa, kun otetaan huomioon noudattamisasteen keskeinen merkitys lautakunnan toiminnan legitimiteetin kannalta sekä lainsäädännön lautakunnalle asettama seurantavelvoite. Niiden perusteella olisi olettanut, että lautakunta olisi edes muutaman kerran toimintansa aikana pyrkinyt järjestelmällisesti selvittämään, mikä on sen hyvityssuositusten tosiasiallinen noudattamisaste. Tämä varsinkin sen vuoksi, että noudattamista koskeva tieto jää vuosittain puuttumaan jopa joka seitsemännessä tapauksessa.

Sen sijaan kuluttajatutkimuskeskuksen vuonna 1992 tekemässä selvityksessä pyrittiin ottamaan yhteyttä myös niihin kuluttajiin, jotka eivät olleet palauttaneet lautakunnan lähettämää kyselykorttia ja joihin lautakunta ei muutoinkaan ollut saanut yhteyttä. Tieto siitä, oliko hyvityssuositusta noudatettu, saatiin lopulta kaikkiaan 97 prosentissa tutkimusaineistoon kuuluneista hyvityssuosituksista. Tällöin ilmeni, että suositusta oli noudatettu alle puolessa niistä tapauksista, joissa lautakunta ei ollut itse saanut tietoa noudattamisesta.[69]

Lautakunnan toimesta laadittiin tosin vuonna 1985 selvitys, jonka kohteena olivat edellisenä vuonna annetut noudattamatta jääneet hyvityssuositukset sekä hyvityssuositukset, joiden noudattamisesta ei ollut saatu tietoa. Selvityksen tavoitteena oli tutkia, minkälaiset suositukset jäävät noudattamatta ja myös minkälaiset elinkeinonharjoittajat eivät noudata lautakunnan suosituksia. Sen perusteella voitaneen kuitenkin tehdä joitain suuntaa-antavia johtopäätöksiä tosiasiallisesta noudattamisasteesta ainakin 1980-luvun puolivälissä. Ensinnä-

[68] Ks. esim. *KS 2/1993* s. 11.
[69] Ks. *Hakalehto* s. 81.

kin lähes kolmasosassa niistä tutkimusaineistoon kuuluneista tapauksista, joissa lautakunta ei ollut saanut mitään tietoa suosituksen noudattamisesta, elinkeinonharjoittaja ei ollut myöskään antanut lainkaan vastaustaan kuluttajan esittämiin vaatimuksiin. Niissä lautakunta oli ratkaissut asian hyväksyen kuluttajan vaatimukset siltä osin kuin ne eivät olleet ilmeisen perusteettomia. Koska vuonna 1984 annettuja yksipuolisia päätöksiä oli lautakunnan saaman tiedon mukaan noudatettu vain 22 prosentissa tapauksista, selvityksessä pääteltiin, että myös edellä mainitut suositukset olivat jääneet pääosin noudattamatta.[70]

Toiseksi tutkimusaineistoon kuuluneista tapauksista noin 20 prosentissa suosituksen noudattaminen ei ollut vaatinut elinkeinonharjoittajalta mitään aktiivisia toimenpiteitä. Näitä olivat ensinnäkin sellaiset riita-asiat, joissa lautakunta oli katsonut elinkeinonharjoittajan kuluttajaan kohdistuvat vaatimukset perusteettomiksi. Mitään sellaista selvästi näkyvää ilmoitusta, josta olisi selvinnyt elinkeinonharjoittajan suhtautuminen suositukseen, ei näissä tapauksissa siten välttämättä ollut. Kuluttajan olisi ollut vaikeata ilmoittaa lautakunnalle, onko elinkeinonharjoittaja noudattanut suositusta, mikäli elinkeinonharjoittaja ei esimerkiksi vastaa lainkaan kuluttajan nimenomaiseen tiedusteluun siitä, aikooko tämä noudattaa suositusta. Sama koski niitä tapauksia, joissa lautakunta oli suosittanut elinkeinonharjoittajan jo käsittelyn aikana suorittamaa hyvitystä. Näissä jälkimmäisissä tapauksissa annettuja suosituksia on jo luonnollisesti noudatettu, itse asiassa jo ennen niiden tekemistä, joten on selvää, että kumpikaan asianosainen ei ole pitänyt niiden noudattamista koskevaa ilmoitusta enää tarpeellisena. Selvityksessä pääteltiin myös, että niissä noin 10 prosentissa tapauksista, joissa lautakunta oli suosittanut elinkeinonharjoittajan jo käsittelyn aikana tarjoamaa hyvitystä, suositusta oli todellisuudessa noudatettu.[71] Suositushan oli niissä täysin elinkeinonharjoittajan näkemyksen mukainen.

Siten tämän vuonna 1985 tehdyn selvityksen tutkimusaineistoon kuuluneista hyvityssuosituksista, joissa noudattamista koskevaa tietoa ei oltu saatu, noin kolmasosa oli sellaisia, joiden varsin hyvin perustein voidaan olettaa jääneen valtaosin noudattamatta sekä vastaavasti noin kolmasosa puolestaan sellaisia suosituksia, joita voidaan perustellusti olettaa tosiasiassa noudatetun. Lopuista vajaasta 40 prosentista suosituksista ei ilmennyt sellaisia piirteitä, joiden perusteella elinkeinonharjoittajan suhtautuminen suosituksen noudattamiseen olisi

---

[70] Ks. *Lahelma-Aulu* s. 1–5. Tätä päätelmää tukee myös myöhemmin tehty KTK:n selvitys, jonka mukaan vain neljäsosaa yksipuolisista päätöksistä oli noudatettu. Ks. *Hakalehto* s. 83.

[71] Ks. *Lahelma-Aulu* s. 5s. Osa näistä tapauksista on sellaisia, että niissä pitäisi harkita suositusten kirjaamista noudatetuiksi, ellei kuluttaja määräajassa ilmoita päinvastaisesta. Näin menettelee muun muassa Tanskan FKN, jossa lautakunnan kuluttajan maksuvelvollisuutta koskevassa riita-asiassa antamaa ratkaisusuositusta katsotaan noudatetun, mikäli elinkeinonharjoittaja ei ryhdy perintätoimenpiteisiin 3 kuukauden kuluessa ratkaisun tiedoksisaannista. Ks. esim. *FKN 1986* s. 73.

ollut pääteltävissä. Tämän selvityksen käyttöarvoa heikentää kuitenkin se, että asianosaisiin ei otettu yhteyttä selvitystä tehtäessä, vaan päätelmät perustuivat yksinomaan tapausten luokitteluun eri ryhmiin, joiden osalta selvityksen tekijät tekivät johtopäätöksiä sen perusteella, miten elinkeinonharjoittajat yleensä suhtautuivat samantyyppisiin tapauksiin. Toisaalta tämän selvityksen tulos tukee KTK:n myöhemmin tekemän selvityksen havaintoa, jonka mukaan vain alle puolta niistä hyvityssuosituksista, joista lautakunta ei ollut saanut normaalin seurannan yhteydessä noudattamistietoa, oli tosiasiassa noudatettu.

Siinä vaiheessa kun kuluttaja saa tietää elinkeinonharjoittajan kieltäytymisestä, on usein kulunut jo vuosi asian vireilletulosta. Tämän vuoksi on todennäköisempää, että suosituksen noudattamatta jättäminen johtaa kuluttajan osalta herkemmin passiiviseen kuin aktiiviseen käyttäytymiseen. Tehdyn selvityksen osalta tätä päätelmää tuntuisi tukevan myös havainto, jonka mukaan suositetun hyvityksen arvo oli useammin alle 300 markkaa niissä tapauksissa, joissa noudattamisesta ei ollut saatu tietoa verrattuna tapauksiin, joissa hyvityssuositusta ei oltu noudatettu.[72] Intressin vähäisyys voi näissä tapauksissa käsittelyn keston lisäksi lisätä kuluttajan passiivisuutta: intressin pienetessä nämä laiminlyövät herkemmin ilmoittaa noudattamatta jättämisestä lautakunnalle.

Toisaalta on kuitenkin myös mahdollista, että varsinkin tapauksissa, joissa intressi on ollut keskimääräistä alhaisempi, mutta myös muissa kauan vireillä olleissa tapauksissa kuluttaja ei aina edes viitsi ottaa yhteyttä elinkeinonharjoittajaan ja tiedustella, aikooko tämä noudattaa suositusta. Tällöin kuluttajalla ei ole edes tietoa siitä, miten elinkeinonharjoittaja suhtautuu asiaan, ellei elinkeinonharjoittaja itse ole ollut asiassa aktiivinen. Käsittelyn kestolla olisi tällöin selvä vaikutus myös hyvityssuositusten noudattamiseen. Käsittelyn pitkittyessä kuluttaja ei enää välttämättä ole enää kiinnostunut edes siitä, noudattaako elinkeinonharjoittaja suositusta vai ei.

Arvio tosiasiallisesta noudattamisasteesta. Niiden hyvityssuositusten osuus, joiden osalta lautakunta ei ole saanut tietoa suosituksen mahdollisesta noudattamisesta, on siten vaihdellut 6–16 prosentin välillä. Mikäli arvioidaan, että puolta niistä suosituksista, joiden noudattamisesta ei ole saatu tietoa, onkin todellisuudessa noudatettu ja vastaavasti toista puolta on jätetty noudattamatta, voidaan esittää arvio lautakunnan suositusten tosiasiallisesta noudattamisasteesta eri vuosina. Koska ainakin KTK:n tekemän selvityksen mukaan noudattamatta jätettyjä suosituksia oli jonkin verran enemmän kuin noudatettuja, antanee arvio hieman todellisuutta paremman kuvan noudattamisasteesta. Kuitenkin se antaa todellisuutta paremmin vastaavan kuvan noudattamisasteesta verrattuna taulukoihin, jotka perustuvat pelkästään noudatetuiksi ilmoitettuihin hyvityssuosituksiin.

---

[72] Ks. *Lahelma-Aulu* s. 6 ja liite 1.

Seuraavassa taulukossa esitetään arvio lautakunnan suositusten tosiasiallisesta vuotuisesta noudattamisasteesta vuosina 1983–2000. Taulukko on laadittu siten, että taulukon 4 kunakin vuonna noudatetuiksi ilmoitettujen suositusten prosentuaaliseen osuuteen on lisätty puolet niiden suositusten osuudesta, joiden noudattamisesta lautakunta ei ole saanut tietoa ja joiden osuus ilmenee puolestaan saman taulukon oikean puolimmaisesta pystysarakkeesta. Mikäli jaettava luku ei ole ollut parillinen, on jakojäännös jätetty huomiotta.[73]

Taulukko 5

Arvio suositusten tosiasiallisesta vuotuisesta noudattamisasteesta vuosina 1983–2000

Vuosi	Noudattamisaste (%)
1983	71
1984	67
1985	75
1986	67
1987	74
1988	73
1989	72
1990	71
1991	72
1992	76
1993	75
1994	73
1995	75
1996	74
1997	73
1998	75
1999	74
2000	80

Vaikka vuotuinen noudattamisaste onkin taulukon mukaan ollut alhaisimmillaan 67 prosenttia ja korkeimmillaan 80 prosenttia ja noudattamisasteiden välinen ero kahtena peräkkäisenä vuotena on ollut suurimmillaan 8 prosenttiyk-

[73] Mikäli ei-tietoa tapausten osuus on tiettynä vuotena ollut esimerkiksi 11 prosenttia, on tässä taulukossa esitetty arvio laskettu lisäämällä noudatetuiksi ilmoitettujen osuuteen 5 prosenttiyksikköä.

sikköä, on keskeisin havainto taulukkoa tarkasteltaessa kuitenkin mielestäni vuotuisten vaihtelujen vähäisyys ja noudattamisasteen stabiilisuus. Lautakunnan hyvityssuositusten noudattamisaste näyttää siten pienistä vuotuisista vaihteluista huolimatta varsin vakaalta. Vuodesta 1987 vuoteen 1999 vuotuinen noudattamisaste vaihteli 71–76 prosentin välillä. Vuosina 1993–1999 noudattamisaste oli erityisen vakaa vaihteluvälin ollessa vain 2 prosenttiyksikköä.

Taulukon perusteella voidaan siten päätellä, että keskimäärin runsasta 70 prosenttia hyvityssuosituksista noudatettiin 1990-luvulla. Tällöin on otettu huomioon se, että käytetty tosiasiallisen noudattamisasteen arviointitapa saattaa olla hieman liian optimistinen ja on mahdollista, että todellisuudessa korkeintaan kolmasosaa ei tietoa -tapauksista on noudatettu.

Taulukosta 5 näyttäisi olevan myös havaittavissa lievää vuotuisen noudattamisasteen nousua. Tämä näkyy hieman selvemmin seuraavasta taulukosta 6, jossa vuodet 1983–2000 on jaettu 3 vuoden pituisiin jaksoihin, joiden kunkin osalta on laskettu hyvityssuositusten keskimääräinen noudattamisaste koko jakson osalta erikseen. Arvio tosiasiallisesta noudattamisasteesta on tämänkin taulukon osalta laskettu siten, että puolta niistä hyvityssuosituksista, joissa KVL ei ole saanut lainkaan tietoa noudattamisesta, on oletettu todellisuudessa noudatetuiksi.

Taulukko 6

Noudatettujen hyvityssuositusten osuus kaikista hyvityssuosituksista ajanjaksoittain 1983–2000

Vuosi	Noudatetuiksi ilmoitetut (%)	Arvio tosiasiallisesta noudattamisasteesta (%)
1983–1985	64	71
1986–1988	65	72
1989–1991	66	72
1992–1994	69	75
1995–1997	69	73
1998–2000	71	75

Mikäli tarkastellaan pelkästään noudatetuiksi ilmoitettujen hyvityssuositusten osuutta ja niissä tapahtuneita muutoksia, syntyy helposti vaikutelma, että noudattamisaste olisi koko ajan vähitellen parantunut. Itse asiassa nousua näyttäisi olevan kaikkiaan seitsemän prosenttiyksikköä. Myös arvio tosiasial-

lisesta noudattamisasteesta kunakin kolmen vuoden pituisena ajanjaksona viittaa siihen, että noudattamisaste olisi noussut. Muutos on kuitenkin vähäisempi, vain 4 prosenttiyksikköä. Tämä johtuu siitä, että tieto noudattamisesta saatiin viime vuosikymmenellä useammin kuin vielä 1980-luvulla. Siksi myös erot näiden kahden mittaustavan avulla saatavissa tuloksissa ovat vähentyneet.

Noudattamisasteen nousu näkyy selvemmin, mikäli taulukossa 6 mukana olevat 18 toimintavuotta jaetaan kahteen eri ajanjaksoon, joiden kummankin osalta lasketaan hyvityssuositusten keskimääräinen noudattamisaste molemmilla edellä käytetyillä tavoilla. Vuosien 1983–1991 osalta keskimääräinen noudattamisaste noudatetuiksi ilmoitettujen suositusten perusteella laskettuna oli 65 prosenttia ja arvio tosiasiallisesta noudattamisasteesta 72 prosenttia, kun taas vuosina 1992–2000 vastaavat osuudet olivat puolestaan 70 ja 75 prosenttia. Koska muutos noudattamisasteessa on melko pieni suhteessa niiden tapausten osuuteen, joiden osalta noudattamista koskevaa tietoa ei lainkaan saatu, tulee havaintoihin suhtautua tietyllä varauksella. Havaintojen perusteella voidaan kuitenkin mielestäni esittää ainakin varovainen arvio siitä, että hyvityssuositusten tosiasiallinenkin noudattamisaste on jonkin verran noussut vuosien 1983 ja 2000 välisenä aikana. Joka tapauksessa keskeisin havainto on noudattamisasteen huomattavan suuri vakaus tarkastelun kohteena olleiden 18 vuoden aikana.

Mielenkiintoinen yksityiskohta taulukoiden 4–5 osalta on se, että yleinen noudattamisaste on kaikkein korkein vuonna 2000. Tällöin noudatetuiksi ilmoitettujen suositusten osuus oli 74 prosenttia kaikista hyvityssuosituksista ja arvio tosiasiallisesta noudattamisasteesta 80 prosenttia. Muutosta edelliseen vuoteen verrattuna on noin 5 prosenttiyksikköä. Koska noudattamisasteessa on aikaisemminkin tapahtunut sen keskimääräisestä vakaudesta huolimatta jopa seitsemänkin prosenttiyksikön muutoksia perättäisten vuosien osalta, on vielä liian aikaista sanoa, onko kysymys noudattamisasteen pysyvästä noususta vaiko enemmänkin tilapäisestä ilmiöstä, jonka vaikutus tasaantuu, kun noudattamisasteen kehitystä tarkastellaan pitemmällä aikavälillä.

Lautakuntaan kohdistuva luottamus. Perustettaessa uutta, pelkästään kuluttajille tarkoitettua riidanratkaisuelintä, jonka keskeisenä tavoitteena on nimenomaan kuluttajien aseman parantaminen näiden ja elinkeinonharjoittajien välisissä yksittäisissä riita-asioissa, voisi olettaa elinkeinonharjoittajien suhtautumisen olevan aluksi ainakin jonkin verran varautunutta. Ratkaisusuosituksia antavan elimen osalta tämä näkyisi myös hyvityssuositusten noudattamisasteessa. Mikäli riidanratkaisuelin pystyisi kuitenkin saavuttamaan elinkeinonharjoittajien luottamuksen vuosien mittaan, näkyisi se puolestaan suositusten noudattamisasteen kohoamisena. Hyvityssuositusten noudattamisastetta voidaan siten ajatella käytettävän myös yhtenä mittarina pyrittäessä arvioimaan elinkeinonharjoittajien lautakunnan toimintaa kohtaan tuntemaa luottamusta ja

siinä mahdollisesti tapahtuneita muutoksia. Tällöin noudattamisasteessa tapahtuneet mahdolliset muutokset kertoisivat samalla myös elinkeinonharjoittajien luottamuksen lisääntymisestä tai vähentymisestä.

Luottamuksen saavuttamisen kannalta keskeisiä ovat usein juuri ensimmäiset toimintavuodet. Lautakunnan osalta näitä vuosia koskevat seurantatiedot kuitenkin valitettavasti puuttuvat, minkä vuoksi on tyydyttävä arvioimaan luottamuksessa tapahtuneita mahdollisia muutoksia vuodesta 1983 alkaen. Mikäli noudattamisastetta käytetään mittarina osoittamaan elinkeinonharjoittajien lautakunnan toimintaa ja erityisesti sen riippumattomuutta sekä puolueettomuutta kohtaan tuntemaa luottamusta, viittaavat noudattamisasteen vakaus sekä mahdollinen lievä nousu siihen, että luottamus ei ole ainakaan tänä aikana vähentynyt, vaan on saattanut jopa jonkin verran lisääntyä.

Taloudellisten suhdanteiden vaikutus. Yleisellä taloudellisella tilanteella voidaan ajatella voivan olla kahdenlaisia, toisilleen vastakkaisia vaikutuksia hyvityssuositusten noudattamiseen. Ensinnäkin on mahdollista, että taloudellisen nousukauden aikana yritykset suhtautuisivat suositusten noudattamiseen keskimäärin myönteisemmin kuin laskukauden ja laman aikana paremmasta taloudellisesta asemastaan johtuen. Toisaalta myös päinvastainen vaikutus on mahdollista. Tällöin yritykset noudattaisivat suosituksia paremmin nimenomaan juuri laman aikana pelätessään suositusten noudattamatta jättämisestä mahdollisesti seuraavan kielteisen julkisuuden voivan vähentää muutoinkin supistunutta potentiaalista asiakaskuntaa. Sen sijaan tämän jälkimmäisen tulkinnan mukaan yritykset uskoisivat kasvavan kysynnän tuovan noususuhdanteen aikana joka tapauksessa uusia asiakkaita, minkä vuoksi niiden kiinnostus ratkaisusuositusten noudattamatta jättämisestä mahdollisesti seuraavaan kielteiseen julkisuuteen olisi vähäisempää.

Suomessa vallitsi voimakas taloudellinen noususuhdanne 1980-luvun loppupuolella mm. rahamarkkinoiden sääntelyn nopean liberalisoinnin seurauksena. Talouden ylikuumeneminen yhdessä itä- ja länsiviennin voimakkaan heikkenemisen myötä aiheuttivat Suomessa erittäin voimakkaan laman 1990-luvun alussa. Kuitenkaan tämä lama ei näy millään tavalla lautakunnan hyvityssuositusten keskimääräisessä noudattamisasteessa. Tämä viittaa joko siihen, että oletus ulkoisen maineen säilyttämisen tärkeydestä erityisesti taloudellisesti tiukkoina aikoina pitää ainakin jossakin määrin paikkansa tai että yleisellä taloudellisella tilanteella ei ylipäätään ole mitään vaikutusta yksittäisten elinkeinonharjoittajien päättäessä hyvityssuosituksen noudattamisesta.

Elinkeinonharjoittajien maksukyvyttömyys. Kuluttajavalituslautakunnan taholta on usein esitetty, että elinkeinonharjoittajien maksukyvyttömyys on käytännössä suurin syy suositusten noudattamatta jättämiselle.[74] Lautakunta

[74] Ks. esim. *Lahelma-Aulu* s. 30.

käyttää KUDI-rekisterissään erityistä b-tunnusta ilmaisemaan sitä, että suositusta noudattamatta jättänyt elinkeinonharjoittaja on joutunut konkurssiin. Maaliskuussa 1996 tehdyn tietokoneajon mukaan niiden tapausten osuus, joissa elinkeinonharjoittaja oli joutunut konkurssiin, oli kaikista vuodesta 1983 alkaen annetuista noudattamatta jätetyistä hyvityssuosituksista hieman yli 10 prosenttia. On tietysti huomattava, että luku sisältää ainoastaan lautakunnan tietoon tulleet konkurssit. Noudattamista koskeva tieto saadaan käytännössä kuitenkin 85–90 prosentissa tapauksista ja tässä yhteydessä elinkeinonharjoittajan mahdollinen konkurssi tulee yleensä myös ilmi.

Vuodesta 1999 alkaen maksukyvyttömien elinkeinonharjoittajien osuus käy ilmi myös lautakunnan julkaisemista hyvityssuositusten noudattamista koskevista tilastoista. Niiden perusteella on laskettavissa, että vuonna 1999 sellaisten tapausten osuus, joissa elinkeinonharjoittaja oli joutunut konkurssiin, oli 6 prosenttia niistä tapauksista, joissa hyvityssuositusta ei oltu noudatettu. Vuonna 2000 vastaavien tapausten osuus oli puolestaan 7 prosenttia.[75] Maksukyvyttömyyden vaikutus yleiseen noudattamisasteeseen näyttää siten viime vuosina vähentyneen.

Käytettävissä olevat tiedot eivät siten tue väitettä, jonka mukaan elinkeinonharjoittajien maksukyvyttömyys olisi merkittävin syy hyvityssuositusten noudattamatta jättämiselle. Tietojen perusteella voidaan ainoastaan todeta, että maksukyvyttömyys on eräs selittäjä suositusten noudattamatta jättämiselle. Se ei kuitenkaan ole mitenkään erityisen merkittävä tekijä, sillä hyvityssuositusten jättäminen noudattamatta selittyy vain alle 10 prosentissa tapauksista nimenomaan elinkeinonharjoittajien maksukyvyttömyydellä. Yleisen noudattamisasteen ollessa keskimäärin 70 prosenttia, elinkeinonharjoittajien maksukyvyttömyyden vaikutus yleiseen noudattamisasteeseen on siten karkeasti arvioituna korkeintaan 3 prosenttiyksikköä.

Muut pohjoismaiset kuluttajariitalautakunnat. Yleistä noudattamisastetta koskevien tietojen vertailu KVL:n ja Ruotsin ARN:n kesken viittaa siihen, että yleinen noudattamisaste on näissä lautakunnissa melko pitkälle samalla tasolla. ARN:n vuosina 1999–2001 antamista hyvityssuosituksista ilmoitettiin noudatetuiksi 74–75 prosenttia. Yleinen noudattamisaste näyttää Ruotsissa nousseen 1990-luvun puolivälistä, jolloin se oli 65–69 prosenttia. ARN:ä koskevista tilastoista ei kuitenkaan käy ilmi ei tietoa -tapausten osuus. Siten tilastoista näkyvä nousu voi Ruotsinkin osalta selittyä ainakin osaksi sillä, että suositusten noudattamisen seurantaa on tehostettu, minkä seurauksena noudattamista koskeva tieto saadaan aiempaa useammasta tapauksesta. Toimintansa alkuaikoina ARN ei seurannut säännöllisesti hyvityssuositustensa noudattamista, minkä vuoksi yleistä noudattamisastetta koskevat vuotuiset tilastot puuttuvat

[75] Ks. *KVL 2000* s. 21 ja *KVL 2001* s. 16.

1990-luvun puoltaväliä edeltävältä ajalta. Konsumentverketin 1970-luvulla tekemien selvitysten mukaan yleinen noudattamisaste näytti kuitenkin jo tuolloin olevan samalla tasolla kuin nykyään vaihdellen 75–77 prosentin välillä.[76]

Tanskan FKN:n antamien hyvityssuositusten yleinen noudattamisaste näyttää olevan KVL:aa ja ARN:iä korkeampi. Vuosina 1996–2000 yleinen noudattamisaste vaihteli tilastojen mukaan 81–87 prosentin välillä ollen tosin vuonna 2001 enää 76 prosenttia. Noudattamisaste näyttäisi nousseen myös FKN:n osalta 1990-luvun alun jälkeen, sillä vuosina 1992–1993 se oli vielä 71–74 prosenttia. Tanskan osalta löytyy kuitenkin yleistä noudattamisastetta koskevia tietoja myös aivan sen toiminnan alkuvuosilta. Niiden mukaan yleinen noudattamisaste oli vuosina 1975–1977 hieman alle 80 prosenttia. Tämä viittaa siihen, että FKN:n yleisessä noudattamisasteessa ei olisi pitkällä tähtäimellä tapahtunut olennaisia muutoksia.[77]

FKN:n tilastojen vertailukelpoisuutta muihin pohjoismaihin nähden heikentää kuitenkin se, että tilastoja tehtäessä hyvityssuosituksen on oletettu tulleen noudatetuksi, mikäli kuluttaja ei määräajassa toisin ilmoita.[78] Koska kuluttajan passiivisuutta ei voida pitää riittävänä osoituksena suosituksen noudattamisesta, eivät yleistä noudattamisastetta koskevat tilastot ole varsinaisesti vertailukelpoisia KVL:n ja ARN:n koskevien tietojen kanssa. Noudattamisaste täytyy siten FKN:n osalta olla todellisuudessa tilastotietoja alhaisempi ja siten mahdollisesti melko lähellä Suomen ja Ruotsin kuluttajariitalautakuntia.

Myös ainakin ARN:n osalta on esitetty väitteitä, että käytännössä varsin huomattavana syynä hyvityssuositusten noudattamatta jättämiseen olisi suosituksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan maksukyvyttömyys.[79] Sen osalta ei kuitenkaan ole käytettävissä tuoretta tietoa väitteen tueksi. Vanhemmat selvitykset viittaavat siihen, että maksukyvyttömyys olisi KVL:n tavoin vain yksi selitys elinkeinonharjoittajien käyttäytymiselle. Ruotsissa 1970-luvun lopulla tehdyn ARN:n hyvityssuositusten noudattamista koskeneen selvityksen mukaan koko lautakunnan keskimääräinen noudattamisaste kohosi vain 3 prosenttiyksikköä, kun mukaan ei laskettu konkurssin tai muun syyn vuoksi toimintansa lopettaneita elinkeinonharjoittajia.[80]

Myös Tanskan FKN:n osalta on elinkeinonharjoittajien maksukyvyttömyyden osalta käytettävissä tietoja ainoastaan sen toiminnan alkuajoilta. Niiden hyvityssuositusten osuus, joita oli jätetty noudattamatta elinkeinonharjoittajan

---

[76] Ks. *http://www.arn.se/arn_siffror_statistik.htm*, 22.12.2002, *ARN 1994/95* liite 16, *SOU 1978:40* s. 56 ja *Eisenstein 1978* s. 566s.
[77] Ks. *Juridisk Årbok 2001* s. 180, *FS 1994* s. 17 ja *FKN 1980* s. 109.
[78] Ks. esim. *Juridisk Årbok 2001* s. 180 ja *FKN 1985* s. 96.
[79] Ks. esim. *Kagerman* s. 491 ja *ARN 1994/95* liite 16.
[80] Ks. *SOU 1978:40* s. 56.

konkurssin, yrityssaneeraukseen joutumisen tai liiketoiminnan lopettamisen vuoksi, oli esimerkiksi vuonna 1982 vain noin 3 prosenttia ja vuonna 1984 vain noin 4 prosenttia kaikista lautakunnan kyseisenä vuonna antamista hyvityssuosituksista.[81] Myös tämä luku sisälsi luonnollisesti ainoastaan FKN:n tietoon tulleet tapaukset. Toisaalta se sisälsi kaikki tapaukset, joissa liiketoiminta on lopetettu. Mukana luvuissa on siten myös ne tapaukset, joissa elinkeinonharjoittaja ei ollut varsinaisesti maksukyvytön, mutta hänen halukkuutensa noudattaa lautakunnan suositusta oli kuitenkin ymmärrettävistä syistä selvästi vähentynyt.

3.3. JAOSTOKOHTAINEN NOUDATTAMISASTE

Lautakunnan hyvityssuositusten noudattamista voidaan tarkastella myös jaostoittain. Seuraavassa taulukossa tarkastellaan lautakunnan suositusten noudattamista jaostoittain vuosina 1983–2000. Myös tämän taulukon tiedot on kerätty lautakunnan vuotuisista toimintatilastoista. Taulukossa ilmoitetut prosenttiosuudet ovat noudatetuiksi ilmoitettujen suositusten osuus kaikista lautakunnan antamista hyvityssuosituksista. Tosiasiallinen noudattamisaste on siten 3–5 prosenttiyksikköä korkeampi. Jaostokohtaisten tosiasiallisten noudattamisasteiden arviointi samalla tavoin kuin edellä tehtiin koko lautakunnan osalta on hankalaa sen vuoksi, että niiden tapausten osuus, joiden osalta noudattamistieto puuttuu, vaihtelee jaostojen kesken. Kun lisäksi ei ole mitään varmuutta siitä, että nämä tapaukset jakautuisivat kaikkien jaostojen osalta samanlaisessa suhteessa noudatettuihin ja noudattamatta jätettyihin, on varmempaa perustaa tarkastelu vain noudatetuiksi ilmoitettuihin. Jaostokohtaisen noudattamisasteen tarkastelun tavoitteena ei ole myöskään selvittää kunkin jaoston antamien suositusten täsmällistä noudattamisastetta, vaan lähinnä jaostojen antamien suositusten noudattamisasteissa olevia mahdollisia eroja ja niiden suuruutta. Tätä vertailua ei siten haittaa muutaman prosenttiyksikön virhemarginaali, kunhan se vain muistetaan johtopäätöksiä tehtäessä.

Taulukon havainnollisuuden parantamiseksi vuodet 1983–2000 on jaettu kuuteen ajanjaksoon, joista kukin käsittää 3vuotta. Jaostokohtainen noudattamisaste on laskettu kaikista kunakin ajanjaksona annetuista hyvityssuosituksista.

Ensimmäinen keskeinen havainto taulukon 7 perusteella on se, että yhdenkään jaoston keskimääräinen noudattamisaste ei ole täysin koko lautakunnan keskiarvoa kuvaavan yleisen noudattamisasteen (67%) mukainen. Jaostokohtainen noudattamisaste eroaa kaikkien jaostojen osalta koko lautakunnan keski-

[81] Ks. *FKN 1982* s. 83 ja *FKN 1984* s. 94.

Taulukko 7

Noudatetuiksi ilmoitettujen suositusten prosentuaalinen osuus jaostoittain vuosina 1983–2000

Jaosto	1983–85	1986–88	1989–91	1992–94	1995–97	1998–00	Kaikki vuodet
1. Tekstiili ja pesulat	82	69	66	72	77	74	73
2. Nahka-ala	82	71	82	83	88	86	80
3. Huonekalut ja kodink.	63	59	63	64	65	75	65
4. Moottoriajon. kauppa	63	61	60	65	71	73	64
5. Moottoriajon. korjaus	58	55	58	72	58	57	60
6. Matka-ala	67	76	82	76	81	85	77
7. Muut tavarat	54	56	55	54	49	60	54
8. Asuminen ja rakentaminen	51	58	57	56	61	52	56
9. Vakuutus ja terv.huolto	63	74	66	75	77	78	72
10. Muut palvelut	–	–	–	63	64	76	71
R1 Rakentaminen ja korjaus	–	–	–	–	69	52	60
R2 Asuntokauppa ja kiint.väl.	–	–	–	–	74	69	71
R3 Yksit.henk.väl. asuntokaupat	–	–	–	–	–	70	70
Kaikki jaostot	64	65	66	69	69	71	67

arvosta joko jonkin verran tai huomattavasti. Noudattamisaste on selvästi keskimääräistä korkeampi nahka-alaa koskevia riitoja käsittelevällä 2. jaostolla (80%) ja matka-alaa koskevia riitoja käsittelevällä 6. jaostolla (77%). Jonkin verran keskiarvoa korkeampi noudattamisaste on tekstiili- ja pesulariitoja käsittelevällä 1. jaostolla (73%), muita palveluita koskevia riitoja käsittelevällä 10. jaostolla (71%) sekä asuntokauppariitoja käsittelevillä R2 ja R3 jaostoilla (70–71%). Lähellä yleistä noudattamisastetta, mutta jonkin verran sitä alhaisempi noudattamisaste on huonekaluja ja kodinkoneita koskevia riitoja käsittelevällä 3. jaostolla (65%) sekä moottoriajoneuvojen kauppaa koskevia riitoja käsittelevällä 4. jaostolla (64%). Sen sijaan selvästi keskiarvoa alhaisempi noudattamisaste on moottoriajoneuvojen korjausta koskevia riitoja käsittelevällä

5. jaostolla (60%), muita tavaroita koskevia riitoja käsittelevällä 7. jaostolla (54%), asumista ja rakentamista koskevia riitoja käsittelevällä 8. jaostolla (56%) sekä rakentamista ja korjausta koskevia riitoja käsittelevällä R1 jaostolla (60%).

Koko lautakunnan keskimääräistä noudattamisastetta kuvaava yleinen noudattamisaste on siten todellisuudessa vain matemaattinen keskiarvo, joka sijoittuu korkean ja alhaisen noudattamisasteen omaavien jaostojen väliin. Sen perusteella ei siten voi yleensä tehdä päätelmiä noudattamisasteesta yksittäisten jaostojen osalta.

Jaostokohtaisissa noudattamisasteissa havaitaan vieläkin suurempia eroja kun verrataan alhaisen ja korkean noudattamisasteen omaavia jaostoja keskenään. Suurimmillaan ero on 26 prosenttia (2. ja 7. jaosto), mutta viiden jaoston osalta se on vähintään 18 prosenttia (1.,2.,6. ja 9. jaosto verrattuna 7. jaostoon). Tätäkin suurempia jaostojen välisiä eroja saadaan, kun tarkastellaan jaostokohtaisia eroja lyhyemmällä aikavälillä. Esimerkiksi 2. ja 7. jaostojen välinen ero vuosina 1995–97 oli lähes 40 prosenttia!

Tarkasteltaessa puolestaan, mitä mahdollisia muutoksia jaostokohtaisissa noudattamisasteissa on vuosien mittaan tapahtunut voidaan todeta, että noudattamisasteet ovat voineet vaihdella selvästikin etenkin lyhyellä aikavälillä. Pitemmällä aikavälillä tarkasteltaessa johtopäätös näyttäisi sen sijaan useimpien jaostojen osalta olevan se, että noudattamisaste on pysynyt suhteellisen vakaana vuosien mittaan. Tältä osin johtopäätökset on tosin syytä rajata koskemaan vain yleisen osaston yhdeksää ensimmäistä jaostoa, joiden osalta tilastot kattavat vähintään 10 toimintavuotta.

Näistä neljän jaoston osalta noudattamisaste näyttäisi myös ainakin jonkin verran nousseen vuosien mittaan. Näitä ovat 2.,4.,6. ja 9. jaosto. Tältä osin on kuitenkin syytä ottaa huomioon se, että jaostokohtaiset noudattamisasteet on laskettu noudatetuiksi ilmoitetuista hyvityssuosituksista. Kuten edellä todettiin, tällä tavoin mitattuna myös yleinen noudattamisaste näyttäisi nousseen useita prosenttiyksiköitä. Muutos saattaa kuitenkin ainakin osittain johtua pelkästään siitä, että noudattamista koskeva tieto saatiin 1990-luvulla keskimäärin useammin kuin 1980-luvulla. Tämä näkyy myös siinä, että arvioitaessa tosiasiallista yleistä noudattamisastetta nousu on lähes puolta pienempi. Siten myös jaostokohtaisten noudattamisasteiden osalta tulee tältä osin olla johtopäätöksiä tehtäessä melko varovainen.

Huomion arvoinen on myös havainto, jonka mukaan yhdelläkään jaostolla ei näyttäisi olevan havaittavissa selvää laskua pitemmällä aikavälillä. Jaostokohtainen noudattamisaste on siten kaikkien jaostojen osalta pysynyt ainakin samalla tasolla ja on mahdollisesti eräiden jaostojen osalta jopa hieman noussut.

Matkapalveluita koskevia riitoja käsittelevä 6. jaosto sekä moottoriajoneuvojen kauppaa koskevia riitoja käsittelevä 4. jaosto antoivat kumpikin erikseen hieman alle viidesosan kaikista vuosina 1983–2000 annetuista hyvityssuosituk-

sista. Matkajaoston keskimääräisen noudattamisasteen ylittäessä 10 prosenttiyksiköllä koko lautakunnan keskimääräisen noudattamisasteen, on sillä ratkaisusuositusten suuren osuuden vuoksi myös yleistä noudattamisastetta nostava vaikutus. Hieman ehkä yllättävä havainto on kuitenkin se, että tuo vaikutus on käytännössä ainoastaan kaksi prosenttiyksikköä. Tämän verran yleinen noudattamisaste putoaisi, mikäli matkapalveluita koskevat riidat siirrettäisiin esimerkiksi Tanskan mallin mukaisesti yksityisen lautakunnan ratkaistavaksi. Autokauppaa koskevia riitoja käsittelevällä 4. jaostolla on puolestaan koko lautakunnan keskiarvoa alentava vaikutus. Koska jaoston noudattamisaste on kuitenkin varsin lähellä yleistä noudattamisastetta, nostaisi autokauppajaoston mahdollinen privatisointi koko lautakunnan keskiarvoa ainoastaan yhdellä prosenttiyksiköllä.

3.4. HYÖDYKEKOHTAINEN NOUDATTAMISASTE

Yleistä. Kukin lautakunnan jaostoista käsittelee erilaisia hyödykkeitä koskevia kuluttajariitoja. Useimpien jaostojen kohdalla käsitellyillä riita-asioilla on jokin keskinäinen yhteys, esimerkiksi ne kaikki liittyvät vaatteiden kauppaan tai huoltoon tai niissä kaikissa on kysymys moottoriajoneuvojen kaupasta. Kuitenkaan tämä yhteys ei ole mikään tae siitä, että saman jaoston ratkaisemien hyvityssuositusten noudattamisaste oli samanlainen, vaan jaostojen sisälläkin saattaa olla suuria eroja hyödykekohtaisessa noudattamisasteessa. Siksi tässä tutkimuksessa on pyritty selvittämään myös hyödykekohtaista noudattamisastetta. Se tarjoaa samalla myös selityksiä edellisessä jaksossa havaituille jaostojen välisille eroille.

Lautakunta ei itse seuraa hyödykekohtaisia noudattamisasteita. Siten myöskään lautakunnan julkaisemat tilastot eivät sisällä niitä koskevaa tietoa. Hyödykekohtainen noudattamisaste on kuitenkin mahdollista laskea KUDI-tietokannasta, sillä kullakin hyödykkeellä on oma hyödyketunnuksensa, jonka avulla samoja hyödykkeitä koskevia riita-asioita voidaan tarkastella omana ryhmänään. Seuraavassa tarkasteltavat hyödykekohtaiset noudattamisasteet perustuvat tammikuussa 1999 KUDI-tietokannasta kerättyihin tietoihin. Hyödykekohtainenkin noudattamisaste on laskettu pelkästään noudatetuiksi ilmoitetuista hyvityssuosituksista. Tältäkin osin on siis muistettava, että tosiasiallinen noudattamisaste on kunkin hyödykeryhmän osalta muutama prosenttiyksikkö ilmoitettua korkeampi. Koska tarkastelussa ei pyritä selvittämään noudattamisasteen täsmällistä suuruutta eri hyödykeryhmien osalta, vaan lähinnä sitä, minkä suuruusluokan eroja eri hyödykkeitä koskevien hyvityssuositusten noudattamisasteissa on havaittavissa, ei tästä ole mielestäni haittaa.

Havainnot. Seuraavassa taulukossa on tarkasteltu hyödykekohtaisia noudattamisasteita. Taulukkoon on otettu mukaan ne hyödykeryhmät, joissa noudatta-

misaste on keskimääräistä selvästi korkeampi tai alhaisempi. Mukana ovat hyvityssuositukset vuoden 1983 alusta vuoden 1998 loppuun eli yhteensä 15 vuoden ajalta. Monien hyödykkeiden osalta tämä merkitsee sitä, että tänä aikana annettuja hyvityssuosituksia oli yhteensä satoja. Ylivoimaisesti suurimman ryhmän muodostivat kuitenkin valmismatkoja koskeneet hyvityssuositukset, joita oli yhteensä yli 2100. Varsin monen hyödykeryhmän osalta ongelmaksi osoittautui hyödykekohtaista noudattamisastetta laskettaessa ehkä hieman yllättäen kuitenkin se, että hyvityssuosituksia oli näinkin pitkän ajan kuluessa annettu sen verran vähän, ettei prosenttiosuus olisi antanut luotettavaa kuvaa hyödykekohtaisesta noudattamisasteesta. Tämän vuoksi ne jouduttiin jättämään pois taulukosta, vaikka noudattamisaste näyttikin niiden osalta sinänsä selvästi eroavan yleisestä noudattamisasteesta. Tiettyjä hyödykkeitä koskevien suositusten vähyys kertoo toisaalta kuitenkin myös siitä, että kuluttajariidat näyttävät käytännössä kasautuvan tiettyihin hyödykeryhmiin.

Taulukossa mukana olevien hyödykeryhmien osalta ilmenee annettujen hyvityssuositusten kokonaismäärän lisäksi noudatetuiksi ilmoitettujen suositusten prosentuaalinen osuus erikseen 1980- ja 1990-lukujen osalta samoin kuin myös koko ajanjakson osalta.

Taulukko 8

Hyvityssuositusten noudattaminen hyödykkeittäin 1983–1998

	1980-luku Noud. (%)	1990-luku Noud. (%)	Koko ajanjakso (%)	Hyv. suos. (N)
Korkeimmat				
Pankkipalvelut	100	83	85	118
Vakuutukset	84	84	84	367
Kodin tekstiilit	81	87	83	140
Jalkineet	76	89	81	637
Valmismatkat	78	82	81	2137
Tietoliikenne	83	71	74	84
Alhaisimmat				
Kirjat ja lehdet	19	74	29	134
TV-korjaus	36	64	41	119
Rakennustyöt	50	39	43	74
Asuntoremontit	46	38	44	94
Kotieläimet	50	45	47	142
Sisustuspalvelut	50	41	47	229

Taulukosta ilmenee, että hyvityssuosituksia noudatettiin parhaiten pankki- ja vakuutuspalveluita koskevissa riidoissa. Yli 80 prosentin noudattamisasteeseen päästiin myös kodin tekstiilejä, jalkineita ja valmismatkoja koskevissa kuluttajariidoissa. Noudattamisaste oli puolestaan alhaisin kirjoja ja lehtiä koskevissa riidoissa, vain 29 prosenttia. Noudattamisaste jäi lisäksi varsin selvästi 50 prosentin alle monissa hyödykeryhmissä, joissa oli usein kysymys erilaisista rakennus- tai korjaustöistä.

Hyvityssuositusten hyödykekohtainen noudattamisaste vaihteli 29 prosentin ja 85 prosentin välillä. Vaihteluväli oli siten käytännössä jopa 56 prosenttiyksikköä. Tämä on yli kaksi kertaa suurempi kuin suurin ero kahden eri jaoston keskimääräisen noudattamisasteen välillä. Yhtä poikkeusta lukuun ottamatta noudattamisaste kaikissa hyödykeryhmissä sijoittui kuitenkin 40–85 prosentin välille, joten erot olivat käytännössä suurimmillaan runsaat 40 prosenttiyksikköä. Silti tämäkin ero on puolitoistakertainen suurimpaan jaostokohtaiseen eroon verrattuna. Erot noudattamisasteessa kasvavat siten selvästi siirryttäessä tarkastelemaan jaostokohtaisten noudattamisasteiden sijasta hyödykekohtaisia noudattamisasteita.

Vakuutusten ja valmismatkojen osalta noudattamisasteessa ei näytä olevan mainittavia eroja kahden eri vuosikymmenen välillä. Sama havainto voitiin tehdä myös useiden niiden hyödykeryhmien osalta, joissa noudattamisaste sijoittui 50–70 prosentin välille ja joita ei sen vuoksi ole taulukossa mainittu. Monissa hyödykeryhmissä havaittavissa oleva pari prosenttia korkeampi noudattamisaste 1990-luvulla edelliseen vuosikymmeneen verrattuna selittynee jälleen ainakin osaksi sillä, että noudatetuiksi ilmoitettujen suositusten osuus kasvoi 1990-luvulla muutaman prosenttiyksikön. Se ei siten välttämättä kerro tosiasiallisen noudattamisasteen kasvusta.

Jalkineita koskevien hyvityssuositusten noudattamisasteen kasvu on sen sijaan niin suuri, että se viittaa myös tosiasiallisen noudattamisasteen kasvuun. Vastaavasti pankkipalveluita ja tietoliikennettä koskevien hyvityssuositusten noudattamisaste näyttää laskeneen. Alhaisen noudattamisasteen omaavien hyödykeryhmien osalta samansuuntainen havainto on tehtävissä puolestaan rakentamiseen liittyvissä palveluissa peräti kolmen eri hyödykeryhmän osalta. Kahden hyödykeryhmän, TV-korjaus sekä kirjat ja lehdet alhainen kokonaisnoudattamisaste selittyy 1980-luvun erittäin alhaisella noudattamisasteella. Sen sijaan tarkasteltaessa pelkästään viime vuosikymmenellä annettujen hyvityssuositusten noudattamista havaitaan, että kirjoja ja lehtiä koskevien suositusten noudattamisaste jopa ylittää yleisen noudattamisasteen.

Hyödykekohtaiset erot selittävät pitkälti noudattamisasteen korkeudessa havaittavissa olevia jaostojen välisiä eroja. Niissä jaostoissa, joissa käsitellään paljon sellaisia hyödykkeitä koskevia kuluttajariitoja, joita koskevien hyvityssuositusten noudattamisaste on korkea, myös jaostokohtainen noudattamisaste on keskimääräistä korkeampi. Tällaisia ovat 1., 2. ja 6. jaosto. Vastaava ilmiö on

havaittavissa myös jaostoilla, joissa hyödykekohtainen noudattamisaste on alhainen huomattavassa osassa jaoston käsittelemiä asioita. Tällaisia jaostoja ovat puolestaan jaostot 7 ja 8. Eri hyödykekohtaisten noudattamisasteiden vaikutus koko jaoston noudattamisasteeseen riippuu niiden suhteellisesta painoarvosta: kuinka suuri osuus jaoston käsittelemistä riita-asioista koskee kyseisiä hyödykkeitä.

Jaostoilla, joissa käsitellään sellaisia hyödykkeitä koskevia riita-asioita, joiden osalta hyvityssuositusten noudattamisasteet poikkeavat selvästi toisistaan, jaostojen sisäiset erot voivat olla hyvinkin suuria. Ensinnäkin 3. jaoston antamat hyvityssuositukset voitiin jakaa hyödykkeen perusteella kahteen pääryhmään: koko jaoston keskiarvoa paremmin noudatettuihin huonekaluja koskeviin hyvityssuosituksiin (noudattamisaste 73%) sekä puolestaan keskiarvoa selvästi heikommin noudatettuihin kotitalouskoneita ja kodin elektroniikkaa koskeviin hyvityssuosituksiin (57–58 %). Koko jaoston keskiarvo jäi siten näiden kahden hyödykeryhmän noudattamisasteiden väliin. 4. jaostossa koko jaoston keskiarvoa puolestaan nostivat uusien autojen kauppaa koskevat suositukset (76%) ja puolestaan laskivat autotarvikkeita ja moottoripyöriä koskevat suositukset (50%). Käytettyjen autojen kauppaa koskevien suositusten noudattamisaste (63%) oli ehkä hieman yllättäen sen sijaan hyvin lähellä koko jaoston keskiarvoa.

Suurimmat jaostojen sisäiset erot hyödykekohtaisissa noudattamisasteissa löytyivät kuitenkin 7–9 jaostoilla. Varsinkin 7. ja 10. jaostojen osalta tämä onkin varsin ymmärrettävää, sillä 7. jaosto käsittelee kaikkia niitä kulutustavaroita koskevat riita-asiat, jotka eivät kuulu minkään muun yleisen osaston jaoston toimivaltaan ja 10. jaostolla on puolestaan sama tehtävä kulutuspalveluita koskevien riitojen osalta. Nämä kaksi jaostoa käsittelevätkin käytännössä sellaisia hyödykkeitä koskevia riita-asioita, joilla ei ole kovinkaan paljon yhteistä muiden samassa jaostossa käsiteltävien asioiden kanssa.

Seitsemännen jaoston keskimääräistä noudattamisastetta laskee lehtiä ja kirjoja koskevien hyvityssuositusten alhainen, vain 29 prosentin noudattamisaste, mikä tosin on seurausta paljolti erittäin heikosta 1980-luvun noudattamisasteesta. 8. jaostolla keskimääräistä noudattamisastetta laskevat puolestaan sisustuspalveluita ja asuntoremontteja koskevien hyvityssuositusten alle 50 prosentin noudattamisasteet ja vastaavasti nostavat sisustusmateriaalien ja keittiö- ja kylpyhuonekalusteiden kauppaa koskevat suositukset (67%) sekä energia- ja vesisopimuksia koskevat hyvityssuositukset(65%). 9. jaostolla noudattamisaste on puolestaan korkein vakuutuksia koskevissa hyvityssuosituksissa (84%) sekä alhaisin yksityisiä terveyden- ja kauneudenhoitoalan palveluita koskevien suositusten osalta (59%).

Näiden jaostojen osalta jaostokohtainen noudattamisaste on pitkälti – kuten koko lautakunnankin keskimääräinen noudattamisaste – vain matemaattinen keskiarvo, joka saadaan kun saman jaoston käsittelemien hyödykkeiden nou-

dattamisasteet lasketaan yhteen. Sen perusteella ei siten voi päätellä jaoston tekemän hyvityssuosituksen noudattamisen todennäköisyyttä, vaan se edellyttää lisäksi tietoa riidan kohteena olevasta hyödykkeestä.

Sen sijaan muut jaostot ovat selvästi homogeenisempiä noudattamisasteen yhtenäisyyden osalta. Esimerkiksi 2. jaostolla vain suutarin palveluita koskevien hyvityssuositusten noudattamisaste (56%) poikkeaa selvästi koko jaoston noudattamisasteesta. Hyvityssuositusten vähäisestä määrästä johtuen sillä ei kuitenkaan ole merkitystä koko jaoston keskimääräisen noudattamisasteen kannalta. 6. jaostolla valmismatkoja koskevat hyvityssuositukset, joiden noudattamisaste on 81 prosenttia, muodostavat puolestaan 90 prosenttia kaikista suosituksista ja määräävät siten myös koko jaoston keskimääräisen noudattamisasteen. Vähäisimmät jaostojen sisäiset erot löytyvät kuitenkin 1. ja 5 jaostosta. 5. jaoston osalta homogeenisuus selittyy yksinkertaisesti sillä, että jaosto käsittelee oikeastaan ainoastaan kahden tyyppisiä kuluttajariitoja: auton korjaus- ja huoltopalveluita sekä autojen vuokraustoimintaa koskevia riita-asioita.

Selityksiä eroille. Mitkä tekijät sitten selittävät eri hyödykeryhmien väliset suuretkin erot noudattamisasteessa? Tarkasteltaessa ensinnäkin korkean noudattamisasteen omaavia hyödykeryhmiä havaitaan, että niissä elinkeinonharjoittaja on usein iso, nimekäs ja laajalti tunnettu yritys. Tällaisia yrityksiä ovat muun muassa vakuutusyhtiöt ja pankit, tietoliikenneyritykset sekä myös valmismatkoja myyvät matkatoimistot. Isoille, tunnetuille yrityksille yksittäisen hyvityssuosituksen noudattamisella ei ole mainittavaa taloudellista merkitystä. Huomattavasti tärkeämpää niille on varjella toiminimensä goodwill-arvoa kaikelta mahdolliselta kielteiseltä julkisuudelta.

Tarkasteltaessa puolestaan niitä hyödykeryhmiä, joita koskevien hyvityssuositusten noudattamisaste on selvästi keskimääräistä alhaisempi havaitaan taulukosta 8, että yhden selkeän ryhmän muodostavat erilaiset rakentamiseen liittyvät palvelut. Niille on tyypillistä, että palveluita tarjoavat pienet yritykset, joissa on usein vain muutama työntekijä. Näille yrityksille toiminimen goodwill-arvolla ei välttämättä ole mainittavaa merkitystä. Yritykset voivat olla ensinnäkin tarkoitettu jo alunperinkin toimimaan vain muutaman vuoden. Toiseksi ne voivat tarvittaessa vaihtaa toiminimeään ja jatkaa toimintaansa toisen nimen tai kokonaan uuden yrityksen suojissa, mikäli vanhaan toiminimeen alkaa liittyä liikaa kielteistä julkisuutta. Yritysten pieni koko lienee myös tyypillistä TV-korjaamoille ja kotieläimiä myyville yrityksille. Kaikille näille yrityksille on yhteistä vielä se, että yksittäisen suosituksen noudattamisella voi käytännössä olla merkitystä yrityksen taloudelle. Tämä erityisesti sen vuoksi, että kustannusvastuuta ei voi siirtää maahantuojalle tai valmistajalle kuten useimpien tehdasvalmisteisten tavaroiden kaupassa, vaan se jää myös lopullisesti vaatimusten kohteena olleen yrityksen maksettavaksi.

Toinen selitys alhaisille hyödykekohtaisille noudattamisasteille löytyy myyntimenetelmistä. Postimyynnillä myytyjä tavaroita koskevien hyvityssuo-

situsten noudattamisaste oli vain 40 prosenttia ja kotimyynnin osalta puolestaan vain 32 prosenttia. Koti- ja postimyyntiä koskevissa riidoissa annettujen hyvityssuositusten varsin alhainen noudattamisaste heijastuu myös niiden hyödykkeiden noudattamisasteeseen, joita myydään runsaasti näiden myyntimenetelmien avulla. Noudattamisaste on yleensä aina selvästi alhaisempi myytäessä tavaroita koti- ja postimyynnillä verrattuna normaalista liikkeestä tapahtuvaan myyntiin. Erityisen alhainen se oli kuitenkin kirjojen osalta, sillä vain 10 prosenttia kirjojen kotimyyntiä koskevista hyvityssuosituksista oli ilmoitettu noudatetuiksi. Koska kolmannes kaikista kotimyyntiä koskevista hyvityssuosituksista koski kirjoja, oli niiden vaikutus kaikkien kotimyyntiä koskevien hyvityssuositusten noudattamisasteeseen myös sangen merkittävä, peräti 10 prosenttiyksikköä.

Koti- ja postimyyntiä koskevien hyvityssuositusten alhainen noudattamisaste vaikuttaa myös keskimääräiseen noudattamisasteeseen niillä jaostoilla, jotka käsittelevät paljon näiden myyntimenetelmien avulla myytyjä hyödykkeitä koskevia riitoja. Erityisen suuri vaikutus niillä on 7. jaoston noudattamisasteeseen. Puolet postimyyntiä koskevista kuluttajariidoista tulee nimenomaan 7. jaoston käsiteltäväksi. Esimerkiksi vuonna 1997 yli neljännes jaoston tekemistä hyvityssuosituksista koski postimyynnillä myytyjä tavaroita. Niiden vuoksi koko jaoston keskimääräinen noudattamisaste oli kyseisenä vuonna vain 36 prosenttia, kun se ilman postimyyntiä koskevia riitoja olisi ollut 53 prosenttia eli peräti 17 prosenttiyksikköä korkeampi. Muut postimyyntiä koskevat riidat ovat kasautuneet 1–3 jaostoille, joissa niiden merkitys koko jaoston keskimääräiselle noudattamisasteelle on kuitenkin hyvityssuositusten pienemmän osuuden vuoksi selvästi vähäisempi.

Vaikka koti- ja postimyyntiä koskevien hyvityssuositusten noudattamisaste onkin selvästi koko lautakunnan yleistä noudattamisastetta alhaisempi, laskevat ne kuitenkin yhdessä tätä ainoastaan 1,5 prosenttiyksikköä. Tämä johtuu hyvityssuositusten vähäisestä osuudesta suhteessa kaikkiin lautakunnan antamiin hyvityssuosituksiin. Koko lautakunnan toimintaa ajatellen koti- ja postimyyntiä koskevien hyvityssuositusten noudattamisasteen vaikutus on siten verraten vähäinen.

Koti- ja postimyynti näyttävät kiinnostavan hämäräperäisiä yrityksiä. Nämä yritykset ei pyrikään pysyvien asiakassuhteiden luomiseen, vaan markkinointi perustuu laajaan, alati vaihtuvaan asiakaskuntaan. Pysyvän toimipisteen puuttuessa tällaiset yritykset voivat myös helposti muuttaa identiteettiään nimeään vaihtamalla tai jatkamalla samaa liiketoimintaa kokonaan toisen yrityksen nimissä.

Tutkimuksen yhteydessä pyrittiin myös selvittämään, oliko koti- ja postimyyntiä koskevien hyvityssuositusten noudattamisasteessa tapahtunut jotain mainittavia muutoksia 1980- ja 1990-lukujen välillä 7. jaoston osalta. Kotimyynnin osalta noudattamisaste näyttikin nousseen 18 prosentista 44 prosenttiin ja postimyynnin osalta puolestaan laskeneen 44 prosentista 32 prosenttiin

1990-luvulle tultaessa. Johtopäätösten tekoa tältä osin hankaloitti kuitenkin ainakin kotimyynnin osalta se, että kotimyyntiä koskevia hyvityssuosituksia oli annettu 1990-luvulla yhteensä vain 9. Peräti 75 prosentissa kotimyyntiä koskevissa riidoissa käsittely oli päättynyt jo valmisteluvaiheessa elinkeinonharjoittajan konkurssin vuoksi. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kysymyksessä oli yksi ja sama elinkeinonharjoittaja (Suomen Kansanperinnekeskus). Siten vaikka noudattamisaste olikin periaatteessa noussut, ei ehkä voida ilman muuta katsoa tilanteen kotimyynnin osalta ratkaisevasti parantuneen. Postimyynnin osalta tilanne oli pitkälti samanlainen, vaikka kehitys olikin päinvastainen. Varsin huomattava osa postimyyntiä koskevista riidoista päättyi 1980-luvulla jo valmisteluvaiheessa elinkeinonharjoittajan konkurssin vuoksi. Siten postimyynninkin osalta on vaikea sanoa, oliko tilanne 1980-luvulla itse asiassa yhtään sen parempi kuin viime vuosikymmenellä.

3.5. ELINKEINONHARJOITTAJAKOHTAINEN NOUDATTAMISASTE

Yleistä. Monopoliasemassa olevia elinkeinonharjoittajia lukuun ottamatta samaan hyödykeryhmään kuuluvat hyvityssuositukset koskevat säännönmukaisesti useampaa kuin yhtä elinkeinonharjoittajaa. Kukin elinkeinonharjoittaja päättää kuitenkin itsenäisesti suhtautumisestaan lautakunnan antamiin hyvityssuosituksiin. Tutkimuksessa pyrittiinkin tämän johdosta selvittämään myös sitä, kuinka suuria elinkeinonharjoittajakohtaiset erot voivat käytännössä olla. Lisäksi pyrittiin selvittämään, onko elinkeinonharjoittajia, jotka noudattavat hyvityssuosituksia lähes poikkeuksetta ja toisaalta, onko puolestaan myös sellaisia elinkeinonharjoittajia, jotka jättävät kaikki tai valtaosan suosituksista noudattamatta?

Kun tavoitteena oli ensisijaisesti vaihteluvälin suuruuden kartoittaminen, olisi elinkeinonharjoittajakohtaisen noudattamisasteen selvittäminen systemaattisesti kaikkien hyvityssuosituksen kohteena olleiden elinkeinonharjoittajien osalta tarpeettoman työläs keino. Elinkeinonharjoittajakohtaisen noudattamisasteen vaihteluvälin selvittämiseksi käytiin tammikuussa 1999 KUDI-tietokannasta läpi niitä hyödykkeitä, joita koskeva noudattamisaste oli joko keskimääräistä selvästi korkeampi tai alhaisempi. Näiden tietojen perusteella pyrittiin selvittämään, miten hyvin yksittäiset elinkeinonharjoittajat olivat suosituksia noudattaneet. Elinkeinonharjoittajakohtainenkin noudattamisaste laskettiin noudatetuiksi ilmoitetuista suosituksista. Siten mikäli elinkeinonharjoittajan osalta oli annettu lukuisia hyvityssuosituksia, joista osasta puuttui noudattamista koskeva tieto, voidaan noudattamisasteen arvioida olleen todellisuudessa muutaman prosenttiyksikön ilmoitettua korkeampi ainakin silloin kun noudattamisaste jo muutoinkin oli tavanomaista korkeampi.

Hyödykekohtaisia noudattamisasteita laskettaessa ongelmaksi muodostui useiden hyödykkeiden osalta se, että 15 vuoden pituisesta seurantajaksosta huolimatta monien hyödykkeiden osalta hyvityssuosituksia oli niin vähän, että niiden perusteella oli vaikeata vetää luotettavia johtopäätöksiä hyödykekohtaisesta noudattamisasteesta yleensä tai ainakin siinä vuosien mittaan tapahtuneista mahdollisista muutoksista. Elinkeinonharjoittajakohtaisia noudattamisasteita laskettaessa tämä ongelma kärjistyi entisestään, sillä yksittäisiä hyödykkeitä koskevien hyvityssuositusten yhteismäärä jouduttiin nyt jakamaan entistä pienempiin osiin. Siten useiden elinkeinonharjoittajien osalta noudattamisasteesta ei voitu tehdä luotettavia päätelmiä.

Toisaalta tämä havainto osoitti samalla myös sen, että lautakunta oli käsitellyt kyseisen puolentoista vuosikymmenen aikana varsin vähän monia suuriakin yrityksiä koskeneita kuluttajariitoja. Syynä voi olla ensinnäkin näiden yritysten myönteinen suhtautuminen kuluttajien esittämiin vaatimuksiin jo reklamaatiomenettelyn aikana, minkä seurauksena useimmat asiat ovat ratkenneet jo tässä vaiheessa. Kuitenkaan lautakunnan käsiteltävänä olevien riitojen määrän perusteella ei mielestäni pidä tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä yksittäisten elinkeinonharjoittajien suhtautumisesta kuluttajien tekemiin reklamaatioihin. Toiset hyödykkeet ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden hankinnasta käytännössä seuraa enemmän erimielisyyksiä kuin muista hyödykkeistä. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että hyödykkeen virheellisyyden tai sopimusrikkomuksen havaitsemiseen ei tarvita erityistä teknistä tai oikeudellista asiantuntemusta. Tästä syystä esimerkiksi valmismatkoista syntyy riitoja selvästi herkemmin kuin esimerkiksi lääkärinpalveluista tai vaikkapa pankkipalveluista.

Havainnot. Erityisen korkea yrityskohtainen noudattamisaste oli valmismatkoja myyvillä kuudella isoimmalla matkatoimistolla. Mikäli tarkastellaan pelkästään 1990-luvulla annettuja hyvityssuosituksia, vaihteli noudattamisaste 93–100 prosentin välillä. Poikkeuksellisen korkea noudattamisaste selittyy ensinnäkin sillä, että kaikki nämä kuusi matkatoimistoa ovat isoja ja näkyviä ja haluavat sen vuoksi luonnollisesti välttää kaikkea tarpeetonta kielteistä julkisuutta. Toinen selitys löytynee myytyjen hyödykkeiden luonteesta. Valmismatkahan on tyypillinen ylellisyyshyödyke, jota kuluttaja ei tarvitse jokapäiväisessä elämässään toisin kuin esimerkiksi kotitalouskoneita tai erilaisia korjauspalveluita. Siten kaikenlainen kielteinen valmismatkoja koskeva julkisuus saattaa vaikuttaa niiden kysyntää laskevasti. Tämän vuoksi isot matkatoimistot pyrkinevät kaikin keinoin välttämään sellaisen kuvan syntymistä, että matkustajien oikeudet toteutuvat käytännössä puutteellisesti, mikäli valmismatka osoittautuu jostain syystä virheelliseksi.

Varsin harvalla elinkeinonharjoittajalla noudattamisaste näyttää olevan 100 prosenttia. Valmismatkojenkin osalta se oli 1990-luvulla ainoastaan yhdellä matkatoimistolla. Siten lähes kaikki elinkeinonharjoittajat jättävät ainakin toisinaan suosituksia noudattamatta. Niissä on ilmeisesti tällöin kysymys usein

periaatteellista merkitystä omaavista ratkaisuista, joissa elinkeinonharjoittaja ei jostain syystä ole hyväksynyt lautakunnan kantaa asiassa. Esimerkiksi matkapalveluita koskevia riitoja käsittelevän 6. jaoston vuonna 1997 antamien noudattamatta jätettyjen hyvityssuositusten lähempi tarkastelu tukee tätä johtopäätöstä. Kaikkiaan 11:stä noudattamatta jätetystä suosituksesta viisi koski valmismatkoja. Niissä kaikissa oli kysymys ratkaisusta, jolla voidaan katsoa olevan myös periaatteellista merkitystä.[82]

Tarkasteltaessa puolestaan niitä hyödykkeitä, joita koskevien hyvityssuositusten noudattamisaste oli keskimääräistä selvästi alhaisempi löytyi puolestaan elinkeinonharjoittajia, joiden osalta noudattamisaste oli varsin alhainen alittaen selvästi jopa hyödykekohtaisen noudattamisasteen. Esimerkiksi eräs televisiokorjaamo oli noudattanut vain 16 prosenttia sitä koskevista lukuisista hyvityssuosituksista. Se oli myös ainakin kerran vaihtanut toiminimeään, mutta KUDI-rekisterin tiedot paljastivat kyseessä olevan edelleen samassa osoitteessa toimivasta yrityksestä.

Myös koti- ja postimyyntiä harjoittavien yritysten joukosta löytyi elinkeinonharjoittajia, jotka olivat varsin harvoin noudattaneet niitä koskevia hyvityssuosituksia. Esimerkiksi Intermedical-niminen postimyyntiä harjoittava yritys oli noudattanut ainoastaan noin joka neljättä sitä koskenutta lähes 90 hyvityssuositusta. Kuitenkin näiden suositusten noudattaminen oli merkinnyt sitä, että yritys oli maksanut suositellun rahallisen oikaisun kuluttajalle, eikä siis pelkästään sitä, että se olisi luopunut kuluttajalle esittämistään rahavaatimuksista.

Toisaalta ei löytynyt yhtään sellaista elinkeinonharjoittajaa, joka olisi jättänyt kaikki itseään koskevat hyvityssuositukset noudattamatta. Suositusten noudattamista koskeva päätöksenteko näyttää siten olevan tapauskohtaista, tosin toisilla elinkeinonharjoittajilla kynnys jättää suositusta noudattamatta on huomattavasti alhaisempi kuin muilla. Erityisesti tämän kysymyksen osalta ongelmaksi muodostui kuitenkin yksittäisiä elinkeinonharjoittajia koskevien hyvityssuositusten vähäisyys. KUDI-rekisteristä tosin löytyi runsaasti elinkeinonharjoittajia, joiden osalta lautakunta oli antanut kaikkiaan vain 2–3 hyvityssuositusta, joista yhtään ei oltu noudatettu. Näiden elinkeinonharjoittajien osalta on kuitenkin mielestäni vaikea sanoa, johtuiko noudattamatta jättäminen siitä, että nämä elinkeinonharjoittajat ovat tavallaan "totaalikieltäyjiä" eli ovat päättäneet olla noudattamatta kaikkia lautakunnan suosituksia vaiko yksinkertaisesti siitä, että annetut yksittäiset suositukset olivat niiden mielestä olleet virheellisiä.

Elinkeinonharjoittajakohtainen noudattamisaste vaihteli siten käytännössä 16 ja 100 prosentin välillä. Erot olivat vieläkin suurempia kuin hyödykekohtaiset erot, jotka puolestaan taas olivat selvästi jaostokohtaisia eroja suurempia.

---

[82] Ks. *drno 96/35/198, 96/35/1543, 96/35/2203, 96/35/2461* ja *96/35/2471*.

Noudattamisasteen vaihteluväli kasvaa siten selvästi mitä yksityiskohtaisemmin hyvityssuositusten noudattamisastetta tarkastellaan. Samalla se antaa hyvityssuositusten noudattamisasteesta sekä suositusmenettelyn tuloksellisuudesta ylipäätään kovin erilaisen kuvan kuin mikä syntyy, mikäli noudattamisastetta tarkasteltaessa kiinnitetään huomiota pelkästään koko lautakunnan keskiarvoa kuvaavaan yleiseen noudattamisasteeseen.

4. Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä

Asianosaiskustannukset. Käsittelyn asianosaisille aiheuttamien kustannusten osalta voidaan todeta, että tavoite edullisesta riidanratkaisukeinosta on lautakunnan osalta toteutunut käytännössä varsin hyvin. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että lautakunnasta on onnistuttu luomaan elin, jossa asianosaiset voivat ratkoa keskinäisiä riitojaan ilman tarvetta yksityisten asianajopalveluiden käyttämiseen. Käytännössä lakimiesavustajien käyttö onkin ollut erittäin vähäistä ja asianosaisten kirjelmät ovat melko harvoin muiden kuin näiden itsensä laatimia. Tähän on pitkälti syynä menettelyn kirjallinen luonne, joka antaa suullista menettelyä selvästi paremmat mahdollisuudet harkita ja perustella rauhassa omia kannanottojaan. Asianosaiskustannuksia vähentävät myös käsittelymaksujen puuttuminen.

Tietyissä tilanteissa lautakuntamenettely voi kuitenkin aiheuttaa asianosaisille olennaisia kustannuksia. Kuluttaja voi joutuu hankkimaan esimerkiksi tavarantarkastajan lausunnon kulutushyödykkeen virheellisyyttä koskevan väitteensä tueksi, jos lautakunta ei sitä hanki asiantuntijatodisteluun käytettävissä olevien resurssien vähäisyyden vuoksi. Mikäli kuluttaja häviää juttunsa tai elinkeinonharjoittaja ei noudata hyvityssuositusta, jonka mukaan tämän tulisi korvata kuluttajalle myös asiantuntijalausunnon hankkimisesta aiheutuneet kustannukset, jäävät ne viime kädessä kuluttajan itsensä maksettaviksi. Lopputulokseltaan epäselvissä tapauksissa tämä voi johtaa siihen, että kuluttajan kannalta on järkevämpää jättää lausunto hankkimatta, vaikka se merkitsisikin selvästi suurempaa todennäköisyyttä jutun häviämiselle. Mikäli kuluttajalla on oikeusturvavakuutus, on hänellä mahdollisuus saada näistä kuluista korvausta vakuutusyhtiöltä omavastuuta lukuun ottamatta. Tämä tietysti edellyttää vakuutuksen olemassaolon lisäksi sitä, että hän on tietoinen tämän mahdollisuuden olemassaolosta.

Kuluttajalle aiheutuvia kustannuksia ja siten myös lautakunnan käyttökynnystä alentaa kuluvastuun jakautumista koskeva pääsääntö, jonka mukaan kumpikin asianosaisista vastaa asian lautakuntakäsittelyn aiheuttamista kustannuksista itse. Mikäli toinen asianosaisista on siten poikkeuksellisesti käyttänyt oikeudellisen koulutuksen saanutta asiamiestä riita-asian hoitamisessa, ei hän voi vaatia vastapuolta korvaamaan näitä kustannuksia. Kulujen kuittaukselle perustuva pääsääntö on siten toinen keskeinen lautakunnan käyttökynnystä alentava tekijä. Tämän vuoksi asuntokauppaosaston perustamisen yhteydessä voimaan tullut uusi kulusääntö, joka mahdollistaa sen, että asianosaista voidaan erityisistä syistä suositella korvaamaan vastapuolelle myös lautakuntamenettelyn tälle aiheuttamia kustannuksia, on varsin huolestuttava. Tämä siitä huoli-

matta, että tämä uusi kulusääntö on ainakin toistaiseksi jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi.

Riidanratkaisun tehokkuus. Erilaisten lautakuntien perustamisen taustalla voidaan ainakin nykyään nähdä myös julkisen vallan pyrkimys riitojen ratkaisemisen yhteiskunnalle aiheuttamien kustannusten rajoittamiseen siitä huolimatta, että useimmat lautakuntien käsittelemistä riita-asioista eivät koskaan lautakuntien puuttumisesta huolimatta päätyisi tuomioistuinten käsiteltäväksi. Sen vuoksi onkin mielenkiintoista yrittää esittää edes karkeita arvioita lautakuntamenettelyn edullisuudesta suhteessa riitaprosessiin käräjäoikeuksissa.

Vuonna 2001 yksikkökustannukset lautakunnassa ratkaistua riita-asiaa kohti olivat noin 600 euroa. Yksikkökustannusten laskemista käräjäoikeuksien käsittelemien riita-asioiden osalta vaikeuttaa se, että niiden käsitellessä hyvin eri tyyppisiä asioita on käytännössä vaikeata erotella, kuinka suuret yksikkökustannukset täsmällisesti ottaen aiheutuvat nimenomaan pääkäsittelyssä ratkaistuista riita-asioista. Yksikkökustannukset voivat siten käräjäoikeuksien osalta olla vain laskennallisia. Oikeusministeriön oman laskentatavan mukaan vähintään valmisteluistuntoon edenneiden riita-asioiden yksikkökustannukset olivat vuonna 2000 runsaat 1800 euroa.

Havainto on hieman yllättävä, sillä se merkitsee sitä, että tarkasteltaessa lautakuntamenettelyä tehokkuusnäkökulmasta, osoittautuu se keskimäärin vain noin kolmanneksen normaalia riitaprosessia edullisemmaksi. Käräjäoikeuksien ratkaisemien riita-asioiden osalta yksikkökustannuksissa ei ole otettu tällöin vielä huomioon julkisesta oikeusavusta yhteiskunnalle vuosittain aiheutuvia kustannuksia, jotka vastaavat suuruudeltaan noin 40 prosenttia käräjäoikeuksien vuotuisista toimintamenoista. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että julkinen oikeusapu kanavoituu käytännössä valtaosin rikosasioihin sekä muihin kuin sopimusoikeudellisiin riita-asioihin. Siten julkisen oikeusavun yksikkökustannuksia nostava vaikutus jää varsin vähäiseksi silloin kun kustannuksia tarkastellaan nimenomaan kuluttajariitojen ja muiden sopimusoikeudellisten riita-asioiden näkökulmasta.

Käsittelyn kesto. Mikäli tavoitteena pidetään sitä, että lautakunnan ratkaisemien kuluttajariitojen keskimääräinen käsittelyaika ei saisi ylittää 6 kuukautta, antavat KVL:n nykyiset käsittelyajat aihetta varsin vakavaan kritiikkiin. Erityisen huolestuttava ilmiönä voidaan pitää sitä, että keskimääräiset käsittelyajat kasvoivat viime vuosikymmenen vaihteessa varsin lyhyessä ajassa 8 kuukaudesta peräti 12 kuukauteen. Myös jaostojen väliset erot kasvoivat voimakkaasti, minkä seurauksena esimerkiksi asuntokauppaosaston käsittelemissä asioissa keskimääräiset käsittelyajat olivat vuonna 2001 pisimmillään jopa yli 18 kuukautta.

Kun käsittelyn kesto on kustannusten jälkeen kaikkein keskeisin oikeuden saatavuuteen vaikuttava tekijä, on vaikeata ymmärtää, miksi lautakunta ei ole kiinnittänyt tähän kysymykseen riittävästi huomiota. Kaikkein vaikeimmin ymmärrettävissä ovat eri jaostojen väliset suuret erot. Miten kuluttajan oikeuksien

toteutuminen voi olla riippuvainen siitä, minkä hyödykkeen hän on sattunut ostamaan?

Pitkiä käsittelyaikoja on perusteltu resurssipulalla ja nyttemmin myös sillä, että uudet vireille tulevat asiat ovat aikaisempaa vaikeampia. Kumpikaan näistä perusteluista ei tunnu vakuuttavalta. Ensinnäkin vireille tulevien uusien asioiden kokonaismäärä ei ole pitemmällä aikavälillä tarkasteltuna kasvanut, vaan vaihtelee edelleen vuosittain 2500–3000 asian välillä. Toiseksi tukea ei löydy myöskään väitteelle siitä, että uudet asiat olisivat keskimäärin olennaisesti vaikeampia kuin 1980-luvulla, jolloin lautakunta pitkälti vastasi uuden kuluttajansuojalain sopimusoikeudellisia säännöksiä koskevan tulkintakäytännön luomisesta. Sen sijaan lautakunnan toimintatilastoista ilmenee, että lautakunnan ratkaisemien riitojen vuotuinen määrä esittelijää kohtaan laskettuna on lähes puoliintunut 1980-lukuun verrattuna. Samaan aikaan valmisteluun osallistuvan muun henkilökunnan määrä on lisääntynyt. Lisäksi alkuvuosina runsaasti resursseja vienyttä puhelinneuvontaa on vähennetty asteittain ja vuoden 1998 alusta siitä luovuttiin kokonaan.

Mielestäni onkin ilmeistä, että lautakunnassa tarvittaisiin sekä valmistelutyön tehostamista että resurssien tasaisempaa jakamista eri jaostojen kesken. Lisäksi käsittelyaikoja voisi saada ainakin jonkin verran lyhenemään pelkästään sillä, että lopputulokseltaan selvissä tapauksissa käytettäisiin nykyistä useammin normaalia jaostokäsittelyä kevyempiä ratkaisutapoja, kuten luopumisesitysten käyttöä sekä muita aktiivisen sovittelun muotoja samoin kuin asioiden ratkaisemista yksinkertaisessa käsittelyssä. Tällöin resursseja vapautuisi käytettäväksi muiden tapausten ratkaisemiseen, mikä vaikuttaisi myös keskimääräisiä käsittelyaikoja lyhentävästi.

Hyvityssuositusten noudattaminen. Kolmas kriteeri, jonka avulla tässä tutkimuksessa arvioitiin oikeuden saatavuuden toteutumista lautakuntamenettelyssä oli se, kuinka hyvin elinkeinonharjoittajat käytännössä noudattavat kuluttajille myönteisiä ratkaisusuosituksia. Yleinen noudattamisaste eli noudatettujen hyvityssuositusten keskiarvo koko lautakunnan osalta on keskimäärin hieman yli 70 prosenttia. Noudattamisasteen vaihtelut pitkällä tähtäimellä näyttävät varsin vähäisiltä. Noudattamisaste näyttäisi kuitenkin nousseen muutamia prosenttiyksiköitä 1980-lukuun verrattuna.

Onko lautakunnan hyvityssuositusten yleinen noudattamisaste sitten hyvä, tyydyttävä vai heikko? Tämä riippuu siitä, mihin sitä verrataan ja minkälaiset arviointikriteerit valitaan. Ensi vaikutelma on tietysti helposti se, että noudattamisaste on hyvä, sillä merkitseehän se sitä, että keskimäärin selvästi suurempaa osaa hyvityssuosituksista noudatetaan kuin jätetään noudattamatta. Tämän suuruusluokan tulosta voidaankin mielestäni pitää hyvänä silloin kun se on seurausta melko vähäisestä työmäärästä. Siten esimerkiksi sitä, että kunnalliset kuluttajaneuvojat pystyvät aikaansaamaan sovittelutoiminnallaan kuluttajan asemaa parantavan sovinnon noin 60 prosentissa sovitelluista tapauksista, voi-

daan mielestäni pitää varsin hyvänä tuloksena kun otetaan huomioon, että tulokseen päästään yleensä vain muutaman puhelinkeskustelun seurauksena.[83]

Sen sijaan lautakuntamenettelyssä on kysymys keskimäärin vuoden kestävästä kirjallisesta menettelystä, jonka aikana asianosaiset voivat vaihtaa keskenään useita kirjelmiä. Lisäksi asian käsittelyn aikana voidaan hankkia asiantuntijalausuntoja ja lopulta asian ratkaisemiseen osallistuu useita oikeudellisen koulutuksen saaneita henkilöitä. Kun hyvityssuositusten yleistä noudattamisastetta arvioidaan tätä taustaa vasten eli suhteutetaan se asioiden ratkaisemisen vaatimaan työmäärään ja käytettyihin resursseihin, voidaan nykyistä keskimäärin hieman yli 70 prosentin noudattamisastetta mielestäni pitää korkeintaan tyydyttävänä. Sehän merkitsee sitä, että lähes kolmannes hyvityssuosituksista jää noudattamatta ja niiden tekemiseen näin uhratut resurssit menevät hukkaan. Kuluttajaa, joka on käyttänyt aikaansa kirjelmien laatimiseen ja todisteiden keräämiseen sekä odottanut lautakunnan ratkaisusuositusta keskimäärin yli vuoden, tuskin lohduttaa tieto siitä, että yleinen noudattamisaste on yli 70 prosenttia, mikäli suosituksen noudattaminen laiminlyödään nimenomaan hänen tapauksessaan.

Noudattamisastetta arvioitaessa on mielestäni otettava huomioon myös asioiden käsittelyyn keskimäärin kulunut aika. Hyvityssuositusten noudattamatta jättäminen on ymmärrettävämpää silloin kun käsittely on nopeata, sillä kuluttaja saattaa tämän jälkeen olla halukas kokeilemaan vielä jotain muuta keinoa oikaisun saamiseksi. Sen sijaan käsittelyaikojen lähestyessä vuotta tai jopa ylittäessä sen, kuluttajalla ei yleensä ole enää intoa viedä asiaa eteenpäin siinäkään tapauksessa, että se taloudellisessa mielessä olisi sinänsä mahdollista. Varsin harvalla kuluttajalla on kiinnostusta vuosia kestävään riitelyyn. Mikäli asian käsittely ei johda oikaisun saamiseen kohtuullisen ajan kuluessa, kuluttaja mieluummin luopuu vaatimuksistaan.

Lautakunnan taholta on esitettäessä perusteluja sen ratkaisujen suositusluonteen puolesta käytetty vertailukriteerinä ulosoton tehokkuutta ja todettu, että ulosoton avulla pystytään käytännössä keräämään vain noin 20 prosenttia ulosoton avulla perittävien saatavien kokonaismäärästä.[84] Sinänsä väite ulosoton heikosta tuloksellisuudesta pitää täysin paikkansa, erityisesti mikäli sen tehokkuutta tarkastellaan suhteessa perittävänä oleviin rahamääriin.[85] Lautakunnan hyvityssuositusten noudattamisaste ja ulosoton tehokkuus eivät kuitenkaan ole keskenään vertailukelpoisia. Ulosotosta aiheutuu velalliselle lisäkustannuksia ulosottokustannusten ja omaisuuden usein käyvän hinnan alittavan realisoinnin vuoksi. Tämän vuoksi maksukykyisen velallisen kannattaa täyttää suoritusvel-

---

[83] Kuluttajaneuvojien sovittelutoiminnan tuloksellisuudesta ks. *Teittinen 1999* s. 116–118.

[84] Ks. *KVL:n tiedote 28.8.1997.*

[85] Ks. esim. *OikM 2001* s. 23. Asiamäärien osalta ulosoton tuloksellisuus nousee kuitenkin lähelle 40 prosenttia.

vollisuutensa vapaaehtoisesti ennen pakkotoimiin ryhtymistä. Ulosoton tehokkuutta kuvaavat tilastot eivät kerro näiden vapaaehtoisesti noudatettujen tuomioiden osuutta kaikista tuomioista. Käytännössä ulosoton kohteeksi kanavoituu siten pääosin maksukyvyttömiä velallisia. Ulosoton heikko tehokkuus on lähinnä vain osoitus siitä, että tuomioistuimissa käsitellään varsin paljon sellaisia riidattomia velkomusasioita, joissa vastaaja on maksukyvytön. Kuten edellä todettiin, maksukyvyttömien elinkeinonharjoittajien vaikutus lautakunnan yleiseen noudattamisasteeseen on käytännössä vain muutamia prosenttiyksiköitä. Näiden syiden vuoksi lautakunnan hyvityssuositusten noudattamisasteen vertaaminen ulosoton tehokkuuteen ei ole mielekästä.

Noudattamisasteen yksityiskohtaisempi tarkastelu eri jaostojen, hyödykkeiden ja elinkeinonharjoittajien osalta osoittaa, että yleinen noudattamisaste on käytännössä vain matemaattinen keskiarvo, jonka perusteella ei voida arvioida luotettavasti yksittäisen hyvityssuosituksen noudattamisen todennäköisyyttä. Erot noudattamisasteessa kaksinkertaistuvat aina siirryttäessä tarkastelemaan noudattamisastetta edellistä pienempien kokonaisuuksien osalta. Jaostokohtaiset erot ovat suurimmillaan yli 20 prosenttiyksikköä, hyödykekohtaiset erot yli 40 prosenttia ja elinkeinonharjoittajakohtaiset erot puolestaan jopa yli 80 prosenttia.

Tiettyjen toimialojen tai ainakin tiettyjen hyödykeryhmien osalta noudattamisaste on varsin korkea, jopa yli 90 prosenttia. Suositusmenettely näyttäisi soveltuvan hyvin niitä koskevien kuluttajariitojen ratkaisemiseen. Näitä ovat rahoituspalvelut ja valmismatkojen markkinointi. Niille on yhteistä se, että alalla vallitsee aito kilpailutilanne ja hyödykkeitä markkinoivat yritykset ovat isoja ja näkyviä, minkä vuoksi ne ovat alttiita kaikenlaiselle kielteiselle julkisuudelle. Kuitenkin näilläkin aloilla yritykset jättävät toisinaan suosituksia noudattamatta ja ottavan tietoisesti siitä seuraavan riskin kielteisestä julkisuudesta. Tällöin lienee yleensä kysymys ratkaisusta, jolla elinkeinonharjoittaja katsoo olevan periaatteellista merkitystä.

Toisaalta löytyy toimialoja, hyödykkeitä ja yrityksiä, joiden osalta voidaan hyvällä syyllä kysyä, onko suositusmenettely ylipäätään sovelias keino niitä koskevien kuluttajariitojen ratkaisemiseen. Näitä ovat erityisesti koti- tai postimyynnin avulla myytyjä kulutushyödykkeitä koskevat riidat. Niitä koskevissa riidoissa lautakunnan ratkaisusuositusten noudattamisaste on vain 30–40 prosenttia. Koti- ja postimyynti näyttävät viehättävän erityisesti yrityksiä, joita ei kiinnosta pitkäaikaisten ja pysyvien asiakassuhteiden luominen. Myös monien rakentamis- tai korjauspalveluita koskevien hyvityssuositusten noudattamisaste jää alle 50 prosentin. Rakentamista koskeville riidoille on lisäksi tyypillistä myös koko lautakunnan keskiarvoa selvästi pidemmät keskimääräiset käsittelyajat. Tilannetta, jossa keskimäärin puolentoista vuoden käsittely johtaa hyvityssuositukseen, jonka noudattamisen todennäköisyys on noudattamatta jättämistä pienempi, voidaan tuskin pitää oikeuden saatavuuden näkökulmasta muuta kuin erittäin heikkona ja huolestuttavana.

IV
RATKAISUJEN NOUDATTAMISASTEEN PARANTAMINEN

1. Julkisuuspelotteen käyttö

1.1. KÄYTTÖ JA LAINMUKAISUUS

Yleistä. Lautakunnan hyvityssuositusten varsin alhainen noudattamisaste monien hyödykeryhmien osalta nostaa esiin kysymyksen, millä eri keinoin lautakunnan ratkaisusuositusten noudattamisastetta voitaisiin parantaa. Tässä jaksossa tarkastellaan hyvityssuositusten noudattamisen laiminlyöneiden elinkeinonharjoittajien nimien julkistamiseen perustuvaa julkisuuspelotteen käyttöä. Julkisuuspelote on keino, jonka avulla lautakunnan ratkaisujen noudattaminen on tähän saakka pyritty varmistamaan.

Lautakunnan ratkaisujen ollessa oikeudelliselta luonteeltaan pelkästään suosituksia voi elinkeinonharjoittaja periaatteessa vapaasti päättää, noudattaako kuluttajalle myönteistä suositusta vai ei. Noudattamatta jättämisestä ei aiheudu elinkeinonharjoittajalle mitään oikeudellisia seuraamuksia. Kuitenkin mikäli tieto hyvityssuosituksen noudattamatta jättämisestä leviää asiakaskunnan keskuuteen, on mahdollista, että tästä aiheutuu elinkeinonharjoittajalle taloudellisia menetyksiä alenevan liikevaihdon myötä. Siten elinkeinonharjoittajien halukkuutta noudattaa lautakunnan ratkaisusuosituksia voidaan pyrkiä parantamaan saattamalla julkisuuteen lautakunnan tai jonkin muun tahon toimesta niiden elinkeinonharjoittajien nimet, jotka ovat laiminlyöneet noudattaa lautakunnan hyvityssuosituksia. Tämä saattaa lisätä elinkeinonharjoittajien halukkuutta noudattaa suosituksia näiden pelätessä toiminimensä julkistamisesta mahdollisesta seuraavia kielteisiä taloudellisia vaikutuksia. Seuraavassa tarkoitetaan julkisuuspelotteella juuri tätä uhkaa ja sen mahdollisia vaikutuksia elinkeinonharjoittajien käyttäytymiseen tämän päättäessä, noudattaako lautakunnan antamaa hyvityssuositusta vai ei.

Käytäntö ennen vuotta 1995. Julkisuuspelotteen käyttö oli vuoteen 1995 saakka keskeisin keino, jonka avulla KVL pyrki vaikuttamaan hyvityssuositustensa noudattamisasteeseen. Lautakunta laati toimintansa alusta vuodesta 1978 alkaen neljä kertaa vuodessa erityisiä nimilistoja, niin sanottuja mustia listoja niistä elinkeinonharjoittajista, jotka jättivät noudattamatta lautakunnan antamia hyvityssuosituksia.[1] Listat muun muassa toimitettiin lehdistötiedotteen muodossa tiedotusvälineiden julkaistavaksi. Käytäntö lienee omaksuttu Ruotsin ARN:stä, jossa mustien listojen julkistamista käytettiin 1970-luvulla.[2] KVLL:n

[1] Ks. KVL:n täysistunnon lausunto EOA:lle, *drno 85/72/3706.*
[2] Ks. *SOU 1978:40* s. 46s ja 171–173.

esitöissä ei otettu kantaa julkisuuspelotteen käyttömahdollisuuteen. Niissä todettiin, että lautakunnan ratkaisujen julkistaminen voi lisätä niiden noudattamista. Tällä lienee kuitenkin tarkoitettu periaatteellista merkitystä omaavien ratkaisujen julkaisemisesta seuraavaa lautakunnan arvovallan nousua, eikä niinkään nyt tarkoitettuja listoja.[3]

Lautakunta perusteli nimilistojen julkaisemista sillä, että hyvityssuositusten noudattamisaste todennäköisesti laskisi, mikäli elinkeinonharjoittajat voisivat luottaa siihen, ettei tieto noudattamisen laiminlyönnistä saa julkisuutta. Suositusten noudattamatta jättäminen merkitsee puolestaan koko lautakuntamenettelyn jäämistä hyödyttömäksi sekä lautakunnan että asian vireillepanneen kuluttajan näkökulmasta. Lisäksi lautakunta piti tärkeänä sitä, että kuluttajat saavat tietoonsa ne elinkeinonharjoittajat, jotka eivät noudata suosituksia ja joita koskevia kuluttajariitoja ei siten kannata tuoda lautakunnan ratkaistavaksi. Lautakunnan käsityksen mukaan tämä vastasi elinkeinonharjoittajien mahdollisuutta varmistua kuluttajien "sopimuksentekokelpoisuudesta" luottotiedot tarkistamalla.[4]

Nimilistat perustuivat hyvityssuositusten noudattamisen seurannasta saatuihin tietoihin, joiden pohjalta lautakunta laati noudattamisastetta koskevat tilastonsa. Niitä varten normaalista seurannasta saatujen tietojen perusteella laadittiin neljästi vuodessa lista niistä elinkeinonharjoittajista, jotka eivät olleet saatujen tietojen mukaan noudattaneet lautakunnan antamaa suositusta. Noudattamatta jättäminen tarkistettiin vielä soittamalla kuluttajalle. Tämän jälkeen listalta poistettiin tietyillä perusteilla osa elinkeinonharjoittajista. Nimi poistettiin listalta ensinnäkin, mikäli suositusta oli noudatettu osittain, eikä näin saavutettu lopputulos poikennut olennaisesti lautakunnan ratkaisun sisällöstä. Toiseksi elinkeinonharjoittajan nimi poistettiin, mikäli se sisälsi yksityishenkilön nimen, eikä kyseessä ollut elinkeinonharjoittaja, joka jatkuvasti laiminlöi suositusten noudattamisen. Kolmas syy nimen poistamiseen olivat jälkikäteen saadut tiedot, joiden perusteella lautakunnan ratkaisun oikeellisuutta voitiin perustellusti epäillä. Neljänneksi elinkeinonharjoittajan nimi poistettiin listalta, mikäli asia oli viety oikeuteen tai yrityksen toiminta oli lakannut. Tämän jälkeen listalle jääneille elinkeinonharjoittajille ilmoitettiin sen julkaisemisesta sekä kehotettiin määräpäivään mennessä ilmoittamaan vielä kerran, ovatko he noudattaneet suositusta. Käytännössä osa elinkeinonharjoittajista muuttikin mieltään vielä tässä vaiheessa ja ilmoitti noudattavansa suositusta. Mikäli ilmoitus piti paikkansa, näiden nimet poistettiin listalta. Tämän jälkeen lista julkaistiin KA:n ja KVL:n yhteisessä Kuluttajansuoja-lehdessä sekä toimitettiin lehdistötiedotteen muodossa tiedotus-

---

[3] Ks. *OLJ 12/1974* s. 322 ja *HE 8/1977* s. 70.

[4] Ks. KVL:n täysistunnon lausunto EOA:lle, *drno 85/72/3706.*

välineille, kuluttajaneuvojille sekä elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien järjestöille.[5]

Nimilistoilla julkaistavien tietojen oikeellisuuteen kiinnitettiin siten erityistä huomiota. Normaalista seurannasta saadut noudattamista koskevat tiedot tarkistettiin vielä kahdesti – sekä suullisesti että kirjallisesti – ennen listojen julkaisemista. Sen sijaan listoilta puuttuivat kokonaan tapausselosteet, joista olisi lyhyesti ilmennyt tapauksen yksityiskohdat ja lautakunnan ratkaisusuosituksen sisältö. Listoista ei myöskään yleensä selvinnyt, ketkä elinkeinonharjoittajat esiintyivät listalla ensimmäistä kertaa ja ketkä puolestaan olivat olleet listalla yhden tai useampia kertoja aiemminkin.

Käytön lainmukaisuus. Julkisuuspelotteen käyttö on se lautakunnan toimintaan liittyvä seikka, joka on todennäköisesti herättänyt vuosien mittaan elinkeinonharjoittajien keskuudessa eniten ärtymystä. Eräs matkatoimisto kantelikin listojen julkaisemisesta eduskunnan oikeusasiamiehelle vuonna 1985. Kyseinen matkatoimisto jätti noihin aikoihin varsin usein noudattamatta lautakunnan sitä koskevia ratkaisusuosituksia, minkä seurauksena matkatoimiston nimi esiintyi usein myös julkaistuilla nimilistoilla. Kantelun johdosta antamassaan vastauksessa oikeusasiamies kuitenkin katsoi, ettei lautakunta ollut ylittänyt harkintavaltaansa, eikä ollut muutoinkaan menetellyt virheellisesti nimilistoja julkaistessaan. Perustelut olivat tosin erittäin suppeat. Oikeusasiamies perusteli kantaansa ensinnäkin KVLA 14 §:llä, jonka mukaan periaatteellisesti merkittävät lautakunnan ratkaisut tulee julkaista sopivalla tavalla. Lisäksi oikeusasiamies totesi, että lautakunta pyrki eri keinoin varmistamaan sen, että luettelojen sisältämät tiedot pitivät paikkansa.[6]

Sama matkatoimisto kanteli asiasta myös oikeuskanslerinvirastolle. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin tyytyi ratkaisussaan vain viittaamaan oikeusasiamiehen samassa asiassa hieman aiemmin antamaan päätökseen. Apulaisoikeuskansleri ratkaisi samassa yhteydessä myös toisen, pääkaupunkiseudulla toimivan, elinkeinonharjoittajien intressijärjestön tekemän samaa kysymystä koskevan kantelun pitäen myös sitä aiheettomana.[7]

Eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri eivät siten katsoneet vuonna 1986 antamissaan päätöksissä lautakunnan ylittäneen toimivaltaansa nimilistoja julkaistessaan. Eräs elinkeinonharjoittaja nosti kuitenkin 1990-luvun alussa kanteen valtiota vastaan Enon kihlakunnanoikeudessa ja vaati 50 000 markan vahingonkorvausta sen johdosta, että hänen nimensä oli julkaistu nimilistalla ja oli sen seurauksena mainittu muun muassa eräässä television kuluttaja-aihei-

---

[5] Ks. *Lahelma 1982* ja *KVL:n viestinnän periaatteet* sekä KVL:n täysistunnon lausunto EOA:lle, *drno 85/72/3706*.

[6] Ks. EOA:n päätös, n:o 1152/4/85.

[7] Ks. ApulOKA:n ratkaisut n:o 2463/86 ja 2464/86, 15.7.1986.

sessa ohjelmassa esiteltäessä hyvityssuosituksen noudattamisen laiminlyöneiden elinkeinonharjoittajien nimiä. Kanteen mukaan elinkeinonharjoittajan liikevaihto oli saadun kielteisen julkisuuden seurauksena selvästi laskenut. Valtio kiisti kanteen ja vetosi edellä mainittujen perusteluiden lisäksi myös KVLA 14 §:ään.

Kihlakunnanoikeus totesi ratkaisussaan, ettei nimien julkaisemista voinut perustella KVLA 14 §:llä, sillä sen ratio oli erilainen. Nimilistojen julkaisemista voitiin kuitenkin pitää kuluttajalainsäädännön tavoitteiden mukaisena. Sen vuoksi alioikeus hylkäsi kanteen, vaikka katsoikin, että kyseisen lehdistötiedotteen sisältöä voitiin eräissä suhteissa kritisoida. Tiedotteessa mainittiin ensinnäkin elinkeinonharjoittajia, joiden nimet esiintyivät listalla useasti. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan tuotu riittävän selvästi esille eroa niihin elinkeinonharjoittajiin, joiden nimi esiintyi listoilla ensimmäistä kertaa.[8] Itä-Suomen hovioikeus ei muuttanut alioikeuden asiassa antamaa ratkaisua.[9]

Kantaja sai kuitenkin valitusluvan KKO:een, joka kumosi alempien oikeusasteiden ratkaisut sekä velvoitti valtion maksamaan vahingonkorvausta kantajalle liikevaihdon vähentymisen johdosta. Tuomittu korvaus oli kuitenkin vain yhteensä 5000 markkaa eli kymmenesosa vaaditusta summasta. KKO katsoi perusteluissaan ensinnäkin alioikeuden tavoin, että vastoin lautakunnan käsitystä oikeus nimilistojen julkaisemiseen ei voinut perustua KVLA 14 §:ään. Kuitenkin KKO katsoi alioikeuden kannasta poiketen, että koska lautakunnan ratkaisut ovat luonteeltaan ainoastaan suosituksia, lautakunta oli listoja julkaistessaan toiminut sen toiminnalle asetettujen tavoitteiden vastaisesti. Korkein oikeus kiinnitti huomiota myös siihen, että tässä yhteydessä KVL oli käyttänyt keinoja, jotka eivät lainsäädännön perusteella sen toimivaltaan kuuluneet. Kolmanneksi KKO perusteli ratkaisuaan sillä, ettei listasta ilmennyt, minkälainen oli ollut se tapaus, jota koskevaa ratkaisusuositusta kantaja oli jättänyt noudattamatta. Kyseisessä tapauksessa elinkeinonharjoittaja oli toimittanut uutta multaa virheelliseksi väitetyn mullan tilalle, joten riita koski ainoastaan virheen johdosta aiheutuneiden muiden kustannusten korvaamista. KKO totesi myös, että nimilistasta ei myöskään ilmennyt riittävän selvästi, keiden nimi esiintyi siinä ensimmäistä kertaa ja keiden puolestaan toistuvasti.[10]

Osaan KKO:n perusteluista on helppo yhtyä. Ensinnäkin tapausselosteiden puuttumista voidaan KKO:n – samoin kuin alioikeudenkin – mainitsemilla perusteilla arvostella. Tiedotteista olisi tullut selvästi ilmetä, minkä vakavuusasteen rikkeestä oli kysymys. Tämän puutteen vuoksi eräät tiedostusvälineet olivatkin ennen listojen julkaisemista itse täydentäneet tapaukset lyhyellä ker-

[8] Ks. Enon kihlakunnanoikeuden päätös, 16.4.1992.
[9] Ks. Itä-Suomen hovioikeuden tuomio n:o 502, 11.3.1993.
[10] Ks. KKO 1995:111.

toelmalla. Myös toistuvasti listoilla esiintyvät nimet olisi tullut erotella selvästi ensimmäistä kertaa mainituista nimistä.

Toiseksi oikeutta listojen julkistamiseen ei luonnollisestikaan voida perustaa KVLA 14 §:ään. KVLA 14 §:n mukaan lautakunnan tulee sopivalla tavalla julkaista ne ratkaisut, joilla on merkitystä lain soveltamisen kannalta. Säännöksen ajatuksena on kuitenkin ollut selvästi se, että julkistamisen kohteena on itse periaatteellista merkitystä omaava ratkaisun sisältö, eikä riidan osapuolet. Säännöksen tarkoituksena ei myöskään ole hyvityssuositusten noudattamisasteen parantaminen, vaan oikeussääntöjen sisällön selventäminen ja sitä kautta lautakunnan käyttäytymistä ohjaavan tehtävän toteutumisen edesauttaminen riitoja ennaltaehkäisemällä. Koska julkaisuvelvollisuus koskee vain periaatteellista merkitystä omaavia tapauksia on selvää, että tämän säännöksen perusteella tulee julkaistavaksi vain pieni osa lautakunnan tekemistä ratkaisuista ja nekin ainoastaan sisältönsä osalta. Julkisuuspelotteen käyttö ei siis voi perustua tähän säännökseen. Todettakoon, että KVL ei vielä 1980-luvun puolivälissä oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille antamissaan vastauksissa vedonnut KVLA 14 §:ään, vaan vasta sen jälkeen kun nämä olivat omissa ratkaisuissaan, ilmeisen virheellisesti, perustelleet julkistamiskäytännön laillisuutta nimenomaan tällä säännöksellä.

Julkisuuspelotteen käytölle ei muutoinkaan löydy suoranaista tukea lautakuntaa koskevista säännöksistä. Myöskään esitöistä ei löydy mainintaa sen käyttömahdollisuudesta. Lautakunnan toimintatavat eivät kuitenkaan välttämättä vaadi tuekseen nimenomaista säännöstä. Kuten jo aiemmin on useaan otteeseen todettu, lautakuntaa perustettaessa sitä koskeva sääntely jätettiin tarkoituksellisesti vähäiseksi. Tarkoituksena oli, että lautakunta voisi hyvin pitkälle itse päättää niistä menettelytavoista, joita se soveltaa kuluttajariitoja käsitellessään. Pyrkimyksenä oli tällä tavoin varmistaa menettelyn joustavuus ja tavoitteiden parempi toteutuminen. Lautakunnan menettelytapoja koskevaa päätöksentekoa rajoittavat kuitenkin sen toiminnalle asetettavat tehtävät, tavoitteet sekä yleiset menettelyperiaatteet.

Myöskään KKO ei sinänsä kyseenalaistanut lautakunnan oikeutta valita säännösten puuttuessa toimintatapojaan sen tehtävien, tavoitteiden ja yleisten menettelyperiaatteiden asettamissa rajoissa. Sen sijaan se katsoi, että nimilistojen julkaiseminen oli vastoin ratkaisusuosituksia tekevälle lautakunnalle asetettuja tavoitteita. Tätä perustelua voidaan kuitenkin mielestäni kritisoida, sillä sitä käytettäessä sotketaan lautakunnan ratkaisujen oikeudellinen luonne ja sen tehtävät ja tavoitteet keskenään. Lautakunnan tehtävänähän ei ole ratkaisusuositusten antaminen, vaan aineellisen oikeuden toteutumisen edistäminen käsittelemissään riita-asioissa. Nimilistojen julkaiseminen noudattamisasteen parantamiseksi edistää tämän tehtävän toteutumista, mikäli se myös käytännössä parantaa lautakunnan ratkaisujen noudattamisastetta. Koska lautakunnalle voidaan asettaa myös preventiivinen tehtävä eli pyrkimys riitojen ennaltaehkäi-

syyn, voidaan lautakunnan itsensä käyttämää perustetta sopimuksentekotilanteessa olevien kuluttajien varoittamisesta pitää myös lautakunnan tehtävien mukaisena. Siten voitaisiin katsoa, että nimilistojen julkistaminen ei ole lautakunnan tehtävien vastaista, kunhan se täyttää tietyt elinkeinonharjoittajien oikeusturvan kannalta keskeiset perusedellytykset. Näitä ovat nimien yhteydessä julkaistavat lyhyet tapausselostukset sekä listojen oikeellisuuden huolellinen tarkistaminen.

Lautakuntaa velvoittavan riippumattomuus- ja puolueettomuusperiaatteen näkökulmasta nimilistojen julkaiseminen on kuitenkin ongelmallisempaa. Lautakunnan toimesta tapahtuvaan julkisuuspelotteen käyttöön liittyy nimittäin implisiittinen, elinkeinonharjoittajiin kohdistuva uhkaus. Mikäli nämä laiminlyövät noudattaa lautakunnan ratkaisusuosituksia, lautakunta uhkaa puolestaan aiheuttaa näille kielteisen julkisuuden myötä taloudellisia menetyksiä. Vaikka julkisuuspelotteen käyttö onkin ymmärrettävää muiden hyvityssuositusten noudattamista tehostavien keinojen puuttuessa, on sen käyttö kuitenkin arveluttavaa juuri riippumattomuus- ja puolueettomuusperiaatteen näkökulmasta. Yhdessä pelkästään kuluttajille varatun vireillepano-oikeuden kanssa se voi olla omiaan luomaan elinkeinonharjoittajien keskuudessa käsitystä, jonka mukaan lautakunta ei olekaan riippumaton ja puolueeton riidanratkaisuelin, vaan KA:een rinnastettavissa oleva elin, joka pyrkii nimenomaan kuluttajien etujen edistämiseen. Kuten edellä todettiin, riippumattomuus- ja puolueettomuusperiaatteen näkökulmasta riittävää ei ole pelkästään se, että riidanratkaisuelin on tosiasiassa riippumaton ja puolueeton, vaan asianosaisille ei myöskään saa perustelluista syistä johtuen syntyä tästä poikkeavia käsityksiä.[11] Mielenkiintoista on se, että KKO ei ratkaisussaan tarkastellut nimilistojen julkaisemista tämän menettelyperiaatteen valossa, vaikka se on kaikkein painavin perustelu niiden julkaisemista vastaan. Todettakoon, että Ruotsin ARN luopui vuonna 1981 listojen julkaisemisesta lähes vuosikymmeneksi perustellen päätöstään juuri sillä, että listojen julkaisemisen katsottiin voivan vaarantaa luottamuksen ARN:n puolueettomuuteen.[12]

Käytäntö KKO:n ratkaisun jälkeen. Korkeimman oikeuden tuomion jälkeen KVL luonnollisesti lopetti nimilistoja koskevien lehdistötiedotteiden laatimisen. Sen sijaan se jatkoi kuitenkin normaalisti hyvityssuositustensa noudattamisen seurantaa. Tähän sillä on lakiin perustuva velvollisuus. KVLA 4.2 §:n mukaan lautakunnan tulee mahdollisuuksien mukaan seurata hyvityssuositustensa noudattamista. Säännöksen tarkoituksena voidaan ajatella olevan sen selvittäminen, kuinka hyvin lautakunnan suosituksia keskimäärin noudatetaan. Lautakunnan ollessa pelkästään suosituksia antava elin, on niiden noudattamis-

[11] Ks. edellä jakso II.2.3.4.
[12] Ks. *ARN 1981* s. 13s.

aste eräs keskeisimmistä sen toimintaa legitimoivista tekijöistä. Tämän seurannan tuloksena saatava yleinen ja jaostokohtainen noudattamisaste julkaistaan lautakunnan vuotuisissa toimintatilastoissa. Kuitenkin lautakunnan voidaan katsoa tarvitsevan toimintansa kehittämiseksi myös tarkempaa tietoa suositusten noudattamisesta. Näitä ovat hyödykekohtainen ja yrityskohtainen noudattamisaste.

Seurannasta saatavien tietojen perusteella lautakunta laatii edelleen nimilistoja niistä elinkeinonharjoittajista, jotka ovat laiminlyöneet noudattaa lautakunnan hyvityssuosituksia. Viranomaisen laatimana asiakirjana se on julkinen ja siten kenen tahansa tutustuttavissa ja kopioitavissa. Käytännössä Suomen Kuluttajaliitto r.y. laatii nimilistan pohjalta tiedotteen, johon se lisää tapausselosteet. Tiedotetta julkaistaan liiton omassa lehdessä sekä edelleen myös muissa tiedotusvälineissä. Se löytyy myös Kuluttajaliiton omalta internet-kotisivulta.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että KKO:n ratkaisu ei vähentänyt hyvityssuositusten noudattamatta jättämisestä seuraavaa julkisuutta. Ainoa varsinainen muutos oli itse julkistamisen siirtyminen lautakunnalta kuluttajajärjestöille ja toimittajille. Eräs heikennys elinkeinonharjoittajien näkökulmasta aiempaan käytäntöön verrattuna on kuitenkin se, että nykyään ei enää suoriteta karsintaa listalle merkittävien elinkeinonharjoittajien osalta, vaan siihen merkitään kaikki, jotka tietyllä aikavälillä ovat laiminlyöneet noudattaa suosituksia. Siten aiempaa useampi nimi saa nykyään julkisuutta. Parannusta on puolestaan se, että listat sisältävät myös lyhyen tapausselosteen.

Kuluttajajärjestöjen toimesta tapahtuvaa nimilistojen julkaisemista helpottaa lautakunnan seurannan yhteydessä keräämät tiedot hyvityssuosituksen noudattamisen laiminlyöneistä elinkeinonharjoittajista. Niiden laatimista nykymuodossaan voidaan tuskin perustella pelkästään KVLA 4.2 § mukaisen seurantavelvollisuuden täyttämisellä. Seurannan näkökulmasta listojen laatiminen ei sitä paitsi ole edes tarpeellista, sillä yrityskohtaisen noudattamisasteen selvittäminen tapahtuu kaikkein helpoiten suoraan lautakunnan KUDI-rekisteristä, josta pystyy selvittämään elinkeinonharjoittajakohtaisen noudattamisasteen lähes koko lautakunnan toiminnan ajalta. Onkin ilmeistä, että lautakunta laatii listoja nimenomaan helpottamaan kuluttajajärjestöjen ja toimittajien työtä.

Listojen laatimisella ei kuitenkaan voida katsoa kierrettävän KKO:n ratkaisussa lautakunnan toiminnalle asetettuja rajoituksia. Koska ulkopuoliset tahot ovat joka tapauksessa kiinnostuneita hyvityssuositusten noudattamisen laiminlyöneistä elinkeinonharjoittajista, on lautakunnan resurssien käytön kannalta selvästi järkevämpää, että se laatii kaikkien kiinnostuneiden käyttöön yhteisen listan sen sijaan, että kukin kuluttaja-aktivisti tai toimittaja kävisi vuorotellen keräämässä lautakunnasta näitä sinänsä julkisia tietoja. Lisäksi voidaan katsoa, että KKO katsoi KVL:n aiemman menettelyn lainvastaiseksi nimenomaan siitä

syystä, että julkistaminen tapahtui lautakunnan toimesta, eikä sen vuoksi, että hyvityssuosituksen noudattamisen laiminlyöneiden elinkeinonharjoittajien nimet ylipäätään saivat julkisuutta. Siten nykykäytännön voidaan tuskin katsoa olevan ristiriidassa KKO:n ratkaisun kanssa.

1.2. TEHOKKUUS

Kuluttajien tietoisuus listoilla mainituista elinkeinonharjoittajista. Julkisuuspelotteen käytön lainmukaisuuden lisäksi toinen keskeinen kysymys on sen tehokkuus. Kuinka tehokas julkisuuspelote on ylipäätään keinona parantaa lautakunnan hyvityssuositusten noudattamisastetta? Periaatteessa julkisuuspelotteen tehokkuuden edellytyksenä on kolmen edellytyksen täyttyminen. Ensinnäkin kulutushyödykkeen hankintaa harkitsevilla kuluttajilla tulee olla halutessaan mahdollisuus varsin vaivattomasti selvittää, kuinka hyvin heidän potentiaaliset sopimuskumppaninsa ovat noudattaneet lautakunnan ratkaisusuosituksia. Toiseksi tällä tiedolla tulee olla vaikutusta kuluttajien ostokäyttäytymiseen näiden karttaessa asioimista sellaisten elinkeinonharjoittajien kanssa, joiden nimi esiintyy listoilla. Kolmanneksi elinkeinonharjoittajat noudattavat lautakunnan hyvityssuosituksia juuri sen vuoksi, että he uskovat toiminimensä julkaisemisen voivan vaikuttaa kuluttajien ostokäyttäytymiseen tai ainakin haluavat sulkea pois tätä koskevan mahdollisuuden.

Jotta kuluttajan tietoisuudella listoilla mainituista nimistä voisi ylipäätään olla vaikutusta hänen ostokäyttäytymiseensä, on edellytyksenä luonnollisesti se, että kuluttajalla on oltava mahdollisuus tutustua listoihin juuri silloin, kun hän on harkitsemassa sellaisen kulutushyödykkeen hankintaa, jonka osalta potentiaalisen sopimuskumppanin nimi esiintyy listalla. Sitä, kuinka hyvin kuluttajat ovat tietoisia listoilla esiintyvistä elinkeinonharjoittajista, ei ole empiirisesti selvitetty, mutta noudatetun julkistamiskäytännön perusteella voidaan esittää ainakin joitain perusteltuja arvioita asiasta.

Kukin Kuluttajaliiton laatima lista sisältää ainoastaan niiden elinkeinonharjoittajien nimet, jotka ovat laiminlyöneet noudattaa hyvityssuositusta 3–5 kuukauden pituisen seurantajakson aikana. Listasta ei siten ilmene, ketkä elinkeinonharjoittajat ovat jättäneet noudattamatta suositusta esimerkiksi viimeisen 2–3 vuoden aikana. Tämä tieto löytyisi tietysti käymällä läpi vanhoja listoja, mutta niitä pelkästään sanomalehtien välityksellä listoihin tutustuvalla kuluttajalla ei yleensä ole käytettävissä juuri silloin, kun hän on harkitsemassa jonkin tietyn hyödykkeen hankintaa. Koska kuluttajalla ei aiempia listoja julkaistaessa ole ollut tiedolle välitöntä käyttöä, hän ei välttämättä ole edes tutustunut listaan tai hän ei ole erityisemmin kiinnittänyt huomiota yksittäisiin nimiin. Myöhemmin hän ei luonnollisestikaan yleensä enää muista listalla mainittuja nimiä.

Kuluttajaliiton kotisivuilta löytyy nykyään uusimman listan lisäksi myös kaksi varhaisempaa listaa vuosilta 2000 ja 2001.[13] Aikaisemmin kuluttajaliiton kotisivuilta löytyivät kaikki vuoden 1995 jälkeen laaditut listat. Nimien löytämisen helpottamiseksi kotisivuilla oli myös listojen perusteella laadittu erillinen nimilista, josta löytyivät kaikki vuoden 1995 jälkeen listalla esiintyneet elinkeinonharjoittajat aakkosjärjestyksessä. Näin kuluttaja ei joutunut käymään yksitellen listoja läpi sen selvittämiseksi, minkä nimisiä elinkeinonharjoittajia ne sisälsivät. Nyttemmin ennen vuotta 2000 laaditut listat on poistettu, samoin kuin niiden perusteella laadittu yhteinen nimilista.

Internet-tietoverkon käyttö on Suomessa lisääntynyt varsin voimakkaasti viimeisen runsaan 10 vuoden aikana. Reilusti yli puolella kansalaisista on tällä hetkellä mahdollisuus käyttää internetiä joko kotonaan tai työpaikallaan. Lisäksi internetiä voi käyttää ilmaiseksi esimerkiksi kirjastoissa. Mahdollisuus internetin käyttöön on kuitenkin eri asia kuin sen tosiasiallinen päivittäinen käyttö. Eniten sitä käyttävät nuoret ja hyvin koulutetut väestöryhmät. On kuitenkin epävarmaa, osaavatko nämäkään etsiä hyvityssuositusten noudattamista koskevia tietoja Kuluttajaliiton kotisivuilta, sillä tämä palvelu ei ole todennäköisesti kovinkaan laajalti kuluttajien tiedossa.

Siten hyvityssuositusten noudattamisen laiminlyöneiden elinkeinonharjoittajien nimien saama julkisuus ja kuluttajien tietoisuus niistä on tällä hetkellä loppujen lopuksi varsin vähäistä. Käytännössä on ilmeisesti melko sattumanvaraista, että tieto kohtaa hyödykkeen hankintaa suunnittelevan kuluttajan, vaikka tämä pitkän päälle olisi varsin keskeinen edellytys julkisuuspelotteen tehokkuudelle.

Vaikutus kuluttajan ostokäyttäytymiseen. Julkisuuspelotteen tehokkuutta arvioitaessa on kuluttajan tietoisuuden lisäksi olennaista se, minkälainen vaikutus elinkeinonharjoittajan saamalla negatiivisella julkisuudella on kuluttajan ostokäyttäytymiseen. Myöskään tämän seikan merkitystä ei ole meillä empiirisesti selvitetty. Siten on mahdollista esittää ainoastaan perusteltuja arvioita siitä, miten tieto elinkeinonharjoittajan laiminlyönnistä noudattaa itseään koskevaa hyvityssuositusta, vaikuttaa rationaalisesti käyttäytyvän kuluttajan ostokäyttäytymiseen.

Keskeistä tältä osin on mielestäni ensinnäkin hyödykkeen hankintahinta. Kalliimpien hyödykkeiden osalta kuluttaja on luonnollisesti kiinnostuneempi sopimuskumppaninsa yhteistyöhalukkuudesta mahdollisten erimielisyystapausten varalta kuin halvempien hyödykkeiden osalta, sillä oikaisun saamatta jäämisestä seuraava taloudellinen menetys on edellisten osalta paljon suurempi. Siten kuluttaja lienee kiinnostunein listoista harkitessaan esimerkiksi auton hankintaa tai kiinteistönvälittäjän palveluihin turvautumista.

---

[13] Ks. *http://www.kuluttajaliitto.fi/mustalista-arkisto.htm*, 25.2.2003.

Toiseksi keskeinen tekijä on se, kuinka todennäköisenä kuluttajat ylipäätään pitävät lautakuntakäsittelyä vaativan kuluttajariidan mahdollisuutta hyödykettä hankkiessaan. Hollannissa tehty selvitys viittaa siihen, että tuota mahdollisuutta pidetään yleensä melko vähäisenä. Selvityksessä tutkittiin sitä, mikä vaikutus kuluttajien ostokäyttäytymiseen oli sillä, oliko elinkeinonharjoittaja sellaisen toimialajärjestön jäsen, jota koskevat kuluttajariidat saattoi viedä alakohtaisen lautakunnan käsiteltäväksi. Näillä elinkeinonharjoittajalla oli oikeus käyttää erityistä merkkiä, joka kiinnitettiin yleensä tarrana toimipaikan oveen tai näyteikkunaan. Selvityksessä ilmeni, että monet kuluttajat eivät olleet edes tietoisia tarran merkityksestä ja nekin jotka tiesivät, eivät antaneet sille paljoakaan merkitystä ostopäätöstä tehdessään.[14]

Lähtökohtaisesti näyttäisi siten siltä, että kuluttajariidan mahdollisuuden vaikutus jäisi melko vähäiseksi verrattuna muihin ostopäätökseen vaikuttaviin tekijöihin. Tässä lienee kuitenkin yritys- ja alakohtaisia eroja. Tiettyjen yritysten ja tiettyjen alojen kohdalla riskiä pidettäneen muita aloja suurempana. Kuluttajan käsitys riidan todennäköisyydestä riippunee ensinnäkin siitä, minkälaisia omakohtaisia kokemuksia kuluttajalla on asioinnista tietyn toimialan elinkeinonharjoittajien kanssa. Toiseksi käsityksiin vaikuttanee myös se, minkälainen maine kyseisellä toimialalla tai yksittäisellä elinkeinonharjoittajalla on yleensä.

Esimerkkeinä aloista, joita on usein pidetty hieman huonomaineisina kuluttajaongelmien runsauden vuoksi, voidaan mainita ainakin käytettyjen autojen kauppa sekä kiinteistönvälitys. Näillä aloilla kuluttaja kiinnittänee normaalia enemmän huomiota siihen, kenen kanssa hän ryhtyy sopimussuhteeseen. Tämä johtuu myös siitä, että hyödykkeiden hankintahinta ja siitä johtuen myös viallisesta hyödykkeestä aiheutuvat taloudelliset tappiot voivat olla varsin huomattavia. Todettakoon, että Kuluttajaliiton kotisivuilla esiintyvistä elinkeinonharjoittajista silmiinpistävän monet harjoittavat nimenomaan juuri autojen ja niiden varaosien kauppaa tai kiinteistönvälitystä.

Mikäli kuluttajan omat tai muiden kokemukset koko toimialasta tai yksittäisestä elinkeinonharjoittajasta ovat olleet kielteisiä, toiminimen julkistaminen voi vahvistaa tätä jo ennestään kielteistä käsitystä siinä määrin, että sillä on vaikutusta myös kuluttajan ostokäyttäytymiseen. Sen sijaan mikäli aiemmat kokemukset ovat olleet pääsääntöisesti myönteisiä, nimen julkaiseminen voidaan helpommin tulkita yksittäisenä poikkeuksena elinkeinonharjoittajan yleensä kuluttajaystävällisestä suhtautumisesta kuluttajien reklamaatioihin, eikä se siten välttämättä horjuta elinkeinonharjoittajaa kohtaan muutoin tunnettua luottamusta.

[14] Ks. *Joustra 1995* s. 75.

Kielteisen julkisuuden vaikutusta arvioitaessa merkitystä lienee myös sillä, minkälaisen riidan ratkaisemista koskevaa hyvityssuositusta on jätetty noudattamatta. Tämä siksi, että vaikutus lienee riippuvainen myös siitä, mieltääkö kuluttaja, että myös hänen oman sopimuksensa seurauksena voi syntyä samantyyppinen riita. Mikäli riita esimerkiksi koskee pelkästään autokaupan rahoitusta, ei se välttämättä vaikuta lainkaan käteiskauppaa harkitsevan kuluttajan päätöksentekoon.

Myös rikkeen vakavuudella lienee merkitystä. Mikäli kysymys on siitä, että elinkeinonharjoittaja on kokonaan kieltäytynyt virheen oikaisusta, on vaikutus ainakin rationaalisesti käyttäytyvän kuluttajan osalta suurempi kuin jos elinkeinonharjoittaja olisi kieltäytynyt ainoastaan virheen aiheuttamien muiden kustannusten, esimerkiksi kuluttajan matkakulujen korvaamisesta. Jotta kuluttaja voisi arvioida riidan luonteen ja vakavuuden merkitystä, on edellytyksenä se, että nimilistaan on liitetty myös lyhyt selostus tapauksen sisällöstä. Siten nimilistoihin liitettävillä tapausselostuksilla ei ole merkitystä ainoastaan listoilla esiintyvän elinkeinonharjoittajan oikeusturvan kannalta, vaan myös kuluttajan kannalta. Itse asiassa kysymys on saman asian kääntöpuolesta. Tapausselostukset ovat oikeusturvakysymys nimenomaan siitä syystä, että ne voivat vaikuttaa siihen, minkälaisia päätelmiä kuluttaja tekee nimen esiintymisen perusteella.

Varsin keskeinen merkitys lienee myös sillä, kuinka usein elinkeinonharjoittaja on laiminlyönyt suosituksen noudattamisen. Nimen esiintyminen kerran voidaan tulkita poikkeukseksi muutoin myötämielisestä suhtautumisesta kuluttajien reklamaatioihin. Näin varsinkin, jos kuluttajan omat kokemukset elinkeinonharjoittajan toiminnasta ovat olleet myönteisiä. Koska yksittäinen nimilista kattaa vain 3–5 kuukauden jakson, kuluttaja ei saa tätä seikkaa tietoonsa pelkästään yksittäistä listaa lukemalla, ellei siinä erityisesti mainita elinkeinonharjoittajan nimen aiemmasta esiintymisestä. Yleensä tämä mainitaan ainoastaan, mikäli kyse on elinkeinonharjoittajasta, joka säännönmukaisesti lyö laimin suositusten noudattamisen. Muiden elinkeinonharjoittajien osalta yksittäisestä listasta ei käy ilmi se, kuinka monta kertaa aiemmin näiden nimi on esiintynyt listalla.

Kuluttajaliiton vuoden 1995 kesän ja vuoden 1998 lopun välisenä aikana julkaisemilla listoilla esiintyvistä, yhteensä noin 270 nimestä useimmat esiintyivät listoilla vain kerran. Varsinkin pienten yritysten osalta se ei vielä kerro kovinkaan paljon yrityksen noudattamishalukkuudesta, sillä se voi olla ainoa kyseistä elinkeinonharjoittajaa koskeva, kyseisellä aikavälillä annettu hyvityssuositus.

Listoilta löytyi myös elinkeinonharjoittajia, jotka olivat jättäneet noudattamatta edellä mainitulla aikavälillä vähintään kahta suositusta. Helpoiten nämä löytyivät erillisestä aakkosellisesta luettelosta, josta tosin siitäkään ei kaikkien elinkeinonharjoittajien osalta käynyt selvästi ilmi, kuinka monta suositusta nämä olivat yhteensä jättäneet noudattamatta, vaan tämän selvittämiseksi täytyi käydä läpi kaikki yksittäiset listat. Ehdoton listaykkönen, postimyyntiä harjoit-

tava *Oy Intermedical Ab* oli jättänyt vuosina 1995–1998 yhteensä 59 suositusta noudattamatta. Parhaimmillaan sillä oli 27 noudattamatta jätettyä suositusta yhdellä listalla. Kuten edellä todettiin, vuotta 2000 vanhemmat nimilistat samoin kuin siihen perustuva aakkosellinen luettelo on nyttemmin poistettu kuluttajaliiton kotisivuilta.

Vaikka nimen julkaiseminen olisi omiaan luomaan kuluttajalle kielteisen käsityksen elinkeinonharjoittajan luotettavuudesta sopimuskumppanina tai vahvistaisi tätä koskevaa aiempaa negatiivista kuvaa, ei kuitenkaan ole itsestään selvää, että kuluttaja tämän perusteella päättäisi välttää sopimussuhdetta asianomaisen elinkeinonharjoittajan kanssa. Myönteinen suhtautuminen kuluttajien tekemiin reklamaatioihin on vain yksi niistä tekijöistä, joiden perusteella rationaalisesti toimiva kuluttaja suorittaa valintansa. Muita keskeisiä tekijöitä ovat ensinnäkin hyödykkeen hinta. Kielteistä julkisuutta saaneella elinkeinonharjoittajalla saattaa olla muita kilpailijoita selvästi edullisemmat hinnat, mikä voi painaa kuluttajan päätöksenteossa huonoa imagoa enemmän.

Toinen keskeinen tekijä varsinkin haja-asutusalueilla on esimerkiksi välimatkojen pituudesta johtuva asioinnin vaivattomuus. Kuluttaja voi arvioida muiden elinkeinonharjoittajien kanssa asioimisesta aiheutuvan lisävaivan ja kustannukset suuremmiksi kuin kuluttajariidan riskin listalla esiintyvän elinkeinonharjoittajan kanssa. Käytännön kilpailuolosuhteiden vuoksi tilanne voi olla myös sellainen, ettei kuluttajalla ole käytännössä kovin paljon valinnan mahdollisuuksia. Mikäli kielteistä julkisuutta saaneella elinkeinonharjoittajalla on määräävä markkina-asema tai jopa valtakunnallinen tai alueellinen monopoli, voi kuluttajalla olla käytännössä vaikea olla asioimatta tämän kanssa tarvitessaan juuri kyseisen elinkeinonharjoittajan markkinoimaa hyödykettä.

Vaikutus elinkeinonharjoittajan päätöksentekoon. Keskeisin merkitys julkisuuspelotteen tehokkuutta arvioitaessa on kuitenkin ilman muuta sillä, mikä on sen vaikutus elinkeinonharjoittajan päätöksentekoon tämän ratkaistessa, noudattaako lautakunnan hyvityssuositusta vaiko ei. Ensinnäkin voidaan todeta, että varsin usein elinkeinonharjoittajat noudattaisivat lautakunnan hyvityssuosituksia ilman julkisuuspelotettakin. Monessa tapauksessa elinkeinonharjoittaja on pelkästään tyytyväinen siihen, että kuluttajariitaan on saatu ulkopuolisen antama ratkaisusuositus ja noudattaa ilman muuta annettua suositusta. Näin silloinkin kun elinkeinonharjoittaja on eri mieltä itse ratkaisun sisällöstä. Näissä tapauksissa julkisuuspelotteen olemassaololla ei ole vaikutusta päätösten noudattamiseen, sillä niitä noudatettaisiin joka tapauksessa.

Sen sijaan silloin kun elinkeinonharjoittaja jostain syystä on oikaisuhaluton, julkisuuspelotteen kaltaisilla painostuskeinoilla voi olla merkitystä tämän päätöksentekoon. Kysymys on siten juuri siitä, mikä vaikutus julkisuuspelotteella on sellaisten elinkeinonharjoittajien käyttäytymiseen, jotka muutoin jättäisivät ratkaisusuositusta noudattamatta.

Kaikkein loogisinta on lähteä oletuksesta, jonka mukaan rationaalisesti toimivan elinkeinonharjoittajan päätöksenteossa julkisuuspelotteen vaikutus on riippuvainen toisaalta mustien listojen käytännössä saamasta julkisuudesta sekä toisaalta siitä vaikutuksesta, mikä nimen esiintymisellä listalla on kuluttajien päätöksentekoon. Rationaalisesti toimivalla elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan tässä yhteydessä elinkeinonharjoittajaa, joka vertaa hyvityssuosituksen noudattamisesta ja noudattamatta jättämisestä aiheutuvia kuluja keskenään ja valitsee sen vaihtoehdon, josta aiheutuu hänelle vähemmän kustannuksia. Käytännössä noudattamatta jättämisestä aiheutuvien kulujen tarkka laskeminen ei ole tietystikään mahdollista, vaan vertailussa joudutaan tyytymään melko karkeaan summittaiseen arvioon.

Edellä päädyin johtopäätökseen, jonka mukaan listojen käytännössä saama julkisuus on melko vähäistä, eikä näin saatu kielteinen julkisuus välttämättä edes karkota kuluttajia. Näiden syiden vuoksi julkisuuspelotteella olettaisi olevan varsin vähäinen vaikutus rationaalisesti toimivan elinkeinonharjoittajan päätöksentekoon. Tämä tietysti edellyttäen, että elinkeinonharjoittajalla on realistinen kuva siitä todennäköisyydestä, jonka mukaan tieto nimen esiintymisestä listalla kohtaa ostoaikeissa olevan kuluttajan.

Julkisuuspelotteen vaikutuksella voi kuitenkin olla rationaalisesti toimivien elinkeinonharjoittajienkin osalta ensinnäkin tapauskohtaisia eroja. Mikäli esimerkiksi intressi on kovin vähäinen, ei ole järkevää ottaa turhaan riskiä kielteisestä julkisuudesta seuraavasta liikevaihdon heikkenemisestä, vaan suositusta kannattaa noudattaa varmuuden vuoksi. Toisaalta oikaisuhalukkuutta vähentää kielteisen julkisuuden uhasta huolimatta se, onko ratkaisulla elinkeinonharjoittajalle periaatteellista merkitystä. Vaikka suositus ei velvoitakaan elinkeinonharjoittajaa antamaan samanlaista hyvitystä muissa vastaavanlaisissa tapauksissa, voi muiden samantyyppisten vaatimusten torjuminen hankaloitua, mikäli elinkeinonharjoittaja noudattaa suositusta. Tällöin elinkeinonharjoittaja joutuu suorittamaan intressipunnintaa kielteisen julkisuuden aiheuttaman haitan ja lisääntyvien oikaisuvaatimusten aiheuttamien lisäkustannusten välillä.

Lisäksi julkisuuspelotteen vaikutus on riippuvainen siitä, millaisessa kilpailutilanteessa yritys toimii. Tiukassa kilpailutilanteessa toimivalle elinkeinonharjoittajalle on vakaan markkina-aseman omaavaa elinkeinonharjoittajaa tärkeämpää pyrkiä kaikin keinoin välttämää toiminimeensä liittyvää kielteistä julkisuutta. Toiseksi mikäli elinkeinonharjoittajalla on tiettyjä selviä kilpailuetuja puolellaan kilpailijoihinsa nähden, esimerkiksi huomattavasti näitä alhaisemmat hinnat, sen ei tarvitse suhtautua julkisuuspelotteeseen samalla tavoin kuin kalliimman hintatason omaavat kilpailijansa.

Kolmanneksi mikäli elinkeinonharjoittaja on lopettamassa toimintaansa, jäänee julkisuuspelotteen vaikutus varsin vähäiseksi. Tämän vuoksi KVL aiemmin listoja laatiessaan poisti niiden elinkeinonharjoittajien nimet, joiden se tiesi lopettaneen jo toimintansa. Julkistamisella uhkaamisella olisi tuskin ollut vai-

kutusta, eikä tiedosta myöskään olisi hyötyä kuluttajille. KVL ei siten käyttänyt julkistamista rangaistusluonteisena seuraamuksena.

Vaikutuksen tosiasiallinen suuruus. Suomessa KVL:n vielä julkaistessa itse mustia listoja, suosituksen noudattamisen laiminlyönneille elinkeinonharjoittajalle ilmoitettiin ennen listan julkaisemista siitä, että näiden nimi on seuraavassa listassa ja annettiin näille siten vielä kerran mahdollisuus noudattaa suositusta. Käytännössä osa elinkeinonharjoittajista päättikin tässä vaiheessa noudattaa suositusta, jolloin heidän nimensä poistettiin listalta. Valitettavasti näiden viime hetkellä mieltään muuttaneiden elinkeinonharjoittajien, joiden päätöksentekoon julkisuuspelotteella siis selvästi oli vaikutusta, tarkkaa osuutta ei koskaan pyrittykään selvittämään. Kuitenkin kun verrataan lautakunnan laatimia toimintatilastoja heti tuoreeltaan myöhemmin Kuluttajansuoja-lehdessä julkaistuihin tietoihin, voidaan noudattamisasteen havaita useana vuonna nousseen muutaman prosenttiyksikön. Tämä muutos selittynee ainakin osittain nimenomaan julkisuuspelotteen vaikutuksella.

Ruotsissa ARN:n toimiessa vielä Konsumentverketin yhteydessä ennen vuotta 1981, otti Konsumentverket yhteyttä hyvityssuosituksen saaneisiin kuluttajiin. Mikäli ilmeni, ettei suositusta ollut noudatettu, lähetettiin elinkeinonharjoittajalle kirje, jossa uhattiin laittaa elinkeinonharjoittajan toiminimi mustalle listalle, mikäli tämä ei toimittaisi kahdeksan päivän kuluessa kirjallista vahvistusta siitä, että suositusta oli noudatettu. Usein elinkeinonharjoittajien kanssa neuvoteltiin vielä tämän jälkeen ja taivuteltiin noudattamaan suosituksia. Vuonna 1975 tehdyn selvityksen mukaan noudattamisaste kasvoi näiden yhteydenottojen jälkeen kaikki jaostot mukaan lukien yhteensä kuusi prosenttiyksikköä. Jaostokohtainen tarkastelu osoitti varsin suuria eroja. Muutokset olivat yleensä sitä suurempia, mitä alhaisempi alkuperäinen noudattamisaste oli ollut ja päinvastoin. Eräillä jaostoilla muutos oli jopa lähes 20 prosenttiyksikköä, kun se esimerkiksi jalkineriitoja käsittelevässä jaostossa oli vain yksi prosenttiyksikkö noudattamisasteen noustessa 95 prosentista 96 prosenttiin.[15] Muutamaa vuotta myöhemmin tehdyn uuden selvityksen mukaan yhteydenotot nostivat noudattamisastetta jonkin verran vähemmän, kaikki jaostot mukaan lukien yhteensä 3 prosenttiyksikköä.[16]

Tällaiset selvitykset eivät kuitenkaan kerro julkisuuspelotteen koko vaikutusta, sillä pelote vaikuttanee osaan elinkeinonharjoittajista jo heti näiden saatua lautakunnan hyvityssuosituksen ilman, että nimen julkistamisesta tarvitsee enää erikseen muistuttaa. Esimerkiksi KVL informoi elinkeinonharjoittajia nimien julkistamisesta jo lähettäessään näille tiedoksi lautakunnan hyvityssuosituksen. Kuitenkin näyttäisi siltä, että julkisuuspelotteen vähimmäisvaikutus

---

[15] Ks. *Eisenstein 1978* s. 566s.
[16] Ks. *SOU 1978:40* s. 56.

olisi käytännössä ainakin muutaman prosenttiyksikön suuruinen. Luotettavamman kuvan saaminen julkisuuspelotteen kokonaisvaikutuksesta edellyttäisi tilannetta, jossa nimien julkaisemisesta olisi kokonaan luovuttu tai päinvastaista tilannetta, jossa julkisuuspelotetta ryhdyttäisiin käyttämään jo useampia vuosia toimineessa lautakunnassa.

Ruotsissa nimilistojen julkaisemisesta luovuttiin 1981 samassa yhteydessä kun ARN erosi Konsumentverketin yhteydestä. Aiemmin Konsumentverket oli huolehtinut listojen laatimisesta ja julkaisemisesta. ARN:n ryhtyessä toimimaan itsenäisenä elimenä, listojen julkaisemisen lautakunnan itsensä toimesta katsottiin voivan vaarantaa luottamuksen sen puolueettomuuteen.[17] Tutkimuksellisesti ongelma on kuitenkin siinä, että Ruotsissa luovuttiin samassa yhteydessä myös hyvityssuositusten noudattamisen seurannasta, minkä vuoksi vuoden 1981 jälkeiseltä ajalta ei ole olemassa kattavaa vertailuaineistoa, johon sitä edeltävien vuosien noudattamisasteita voitaisiin verrata. ARN suoritti ainoastaan vuorovuosina yksittäisiin jaostoihin kohdistuneita seurantatutkimuksia. Näidenkin jaostokohtaisten seurantatutkimusten käytön vertailuaineistona tekee arveluttavaksi se, että Konsumentverket julkaisi edelleen niiden elinkeinonharjoittajien nimet, joiden näissä jaostokohtaisissa seurantaselvityksissä oli todettu laiminlyöneen noudattaa lautakunnan antamaa suositusta.[18]

Vuoden 1993 alusta ARN ryhtyi kuitenkin seuraamaan kaikkien antamiensa hyvityssuositusten noudattamista[19], mikä merkitsi siis paluuta tilanteeseen ennen vuotta 1981. Myös Konsumentverket julkaisee jälleen kaikkien suosituksen noudattamisen laiminlyöneiden elinkeinonharjoittajien nimet. Koska edellä tarkasteltu KKO:n vuonna 1995 antama ratkaisu ei lopettanut listojen julkaisemista Suomessa, vaan ainoastaan siirsi listojen julkaisemisen kuluttajajärjestöjen toimesta tapahtuvaksi, ei Suomenkaan osalta ole mahdollista selvittää julkisuuspelotteen vaikutuksen tosiasiallista suuruutta.

1.3. KEHITTÄMISVAIHTOEHTOJA

Yhteenvetoa julkisuuspelotteen tehokkuudesta. Julkisuuspelotteen tosiasiallisesta vaikutuksesta puuttuu empiirinen tutkimustieto lähes kokonaan. On valitettavaa, että sen vaikutusta noudattamisasteeseen ei pyritty KVL:n toimesta empiirisesti selvittämään missään vaiheessa niinä vuosina kun julkisuuspelote oli lautakunnan keskeisin keino edistää hyvityssuositusten noudattamista.

---

[17] Ks. *ARN 1981* s. 13s.
[18] Ks. *ARN 1986/87* s. 23.
[19] Ks. *ARN 1992/93*, liite 8.

Itse asiassa ainoat käytettävissä olevat selvitykset ovat edellä tarkastellut Ruotsin kuluttajaviraston 1970-luvulla laatimat kaksi selvitystä, jotka nekään eivät kerro julkisuuspelotteen kokonaisvaikutusta.

Edellä esitettyjen perusteluiden johdosta vaikuttaa kuitenkin siltä, että listojen käytännössä saama julkisuus on kaiken kaikkiaan melko vähäistä. On siten melko sattumanvaraista, että tieto kohtaa kulutushyödykkeen hankintaa suunnittelevan kuluttajan. Toiseksi elinkeinonharjoittajan saamalla kielteisellä julkisuudella ei välttämättä ole vaikutusta kuluttajan päätöksentekoon hänen harkitessaan kulutushyödykkeen hankintaa. Siinäkin tapauksessa, että se synnyttää tai vahvistaa kuluttajan negatiivista käsitystä elinkeinonharjoittajasta, kuluttaja voi muiden ostopäätöksen sisältöön vaikuttavien tekijöiden johdosta, kuten hintatason edullisuuden vuoksi, silti päätyä hankkimaan hyödykkeen listalla mainitulta elinkeinonharjoittajalta.

Elinkeinonharjoittajan, joka tekee noudattamispäätöksensä pelkästään vertaamalla hyvityssuosituksen noudattamisesta ja noudattamatta jättämisestä aiheutuvia kustannuksia keskenään, ei siten tarvitsisi olla kovin huolissaan nimensä julkistamisen mahdollisista seurauksista tällä hetkellä. Käytännössä julkisuuspelotteella kuitenkin näyttää olevan ainakin jonkin verran vaikutusta suositusten noudattamisasteeseen.

Julkisuuspelotteen vaikutus saattaa ainakin osittain perustua siihen, että elinkeinonharjoittajat olettavat listojen saavan käytännössä julkisuutta ja tämän julkisuuden vaikuttavan enemmän kuluttajien ostopäätöksiin kuin mitä tosiasiassa tapahtuu. Todettakoon tässä yhteydessä myös, että KKO ei edellä tarkastelussa ratkaisussaan pyrkinyt analysoimaan kielteisen julkisuuden vaikutuksen määrää, vaan totesi ainoastaan, ettei ollut syytä epäillä julkisuudella olleen kielteisiä vaikutuksia kantajan liiketoimintaan. Olennaista KKO:n mukaan oli siten mahdollinen, eikä tosiasiallinen kielteinen vaikutus.

Toiseksi on myös todennäköistä, että osa elinkeinonharjoittajista ei yksinkertaisesti halua ottaa mitään riskejä kielteisen julkisuuden aiheuttamista taloudellisista menetyksistä. Näin erityisesti sen vuoksi, että yksittäisen suosituksen noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ovat yleensä varsin mitättömiä verrattuna siihen taloudelliseen vahinkoon, minkä vaikkapa liikevaihdon parin promillen suuruinen lasku aiheuttaisi.

Julkisuuspelotteen käytön tehokkuus näyttäisi siten tällä hetkellä perustuvan enemmänkin sen oletettuun kuin tosiasialliseen vaikutukseen. Oletetun ja tosiasiallisen vaikutuksen välinen ero perustuu informaation puutteellisuuteen: siihen, että elinkeinonharjoittajilla ei ole luotettavaa tietoa listojen tosiasiallisista vaikutuksista. Tietysti voidaan väittää, että julkisuuspelotteen tehokkuuden kannalta on riittävää, että sen vaikutusmekanismin viimeinen edellytys täyttyy eli sillä on vaikutusta elinkeinonharjoittajien päätöksentekoon. Pitkän päälle julkisuuspelotteen vaikutus ei kuitenkaan voi perustua pelkästään elinkeinonharjoittajien oletukseen sen kielteisistä vaikutuksista, vaan listoilla ole-

vien nimien tulee myös käytännössä saavuttaa hyödykkeen hankintaa suunnittelevan kuluttajan ja tällä tiedolla tulee myös olla vaikutusta kuluttajien ostokäyttäytymiseen.

On mahdollista, että lautakunnan vähäinen mielenkiinto julkisuuspelotteen tosiasiallista vaikutusta kohtaan perustui juuri pelkoon siitä, että empiiriset selvitykset olisivat voineet osoittaa nimien julkistamisen vaikutuksen kuluttajien käyttäytymiseen melko vähäiseksi. Tällöin lautakunta olisi joutunut varsin kiusalliseen tilanteeseen, sillä sen pääasiallisin keino hyvityssuositusten noudattamisen varmistamiseksi olisi osoittautunut käytännössä melko tehottomaksi. Itse asiassa paras vaihtoehto tässä tilanteessa lieneekin ollut se, että pyrittiin pitämään ainakin osa elinkeinonharjoittajasta siinä luulossa, että nimien julkistamisella on käytännössä selvä vaikutus kuluttajien ostokäyttäytymiseen.

Julkisuuspelotteen käytön kehittämisvaihtoehtoja. Julkisuuspelote on eräs niistä keinoista, joiden avulla voidaan pyrkiä myös jatkossa varmistamaan lautakunnan hyvityssuositusten noudattaminen. Vaikka itse listojen julkistaminen tapahtuukin nykyisin kuluttajajärjestöjen ja tiedotusvälineitten toimesta, on julkistaminen käytännössä melko pitkälti riippuvainen lautakunnan suositusten noudattamisen seurannan perusteella laatimista nimilistoista. Mikäli lautakunta luopuisi näiden listojen laatimisesta, olisi mahdollista, että niiden pohjalta laadittujen listojen julkaiseminen ei enää jatkuisi ainakaan nykyisessä muodossa. Julkisuuspelotteen käyttö nykylaajuudessaan on siten edelleen pitkälti riippuvainen lautakunnasta. On kuitenkin odotettavissa, että julkisuuspelotteen käyttöä tullaan jatkamaan, ellei sen tilalle ole tarjottavissa muita ratkaisujen noudattamisen varmistavia keinoja.

Lautakunta ei pysty tällä hetkellä vaikuttamaan siihen, missä laajuudessa julkisuuspelotetta käytetään. Lautakunnan toimintamahdollisuuksia rajaa tältä osin edellä tarkasteltu KKO:n ratkaisu. Mikäli lautakunnan haluttaisiin voivan jatkossa itse käyttää julkisuuspelotetta siinä laajuudessa kuin se pitäisi sitä tarkoituksenmukaisena, tulisi lautakuntaa koskevaan lainsäädäntöön lisätä tämän mahdollistava säännös. Mikäli näin ei tehdä, jää käytön laajentaminen riippumaan kuluttajajärjestöjen ja tiedotusvälineiden aktiivisuudesta. Näistä jälkimmäisten kiinnostusta vähentää se, että ne elinkeinonharjoittajat, joiden nimiä listoilla esiintyy, ovat samalla myös kaupallisilla periaatteilla toimivien tiedotusvälineiden potentiaalisia mainosajan ja -tilan ostajia. Tällä on merkitystä erityisesti pelkästään mainostulojen varassa toimivien tiedotusvälineiden osalta.

Mikäli julkisuuspelotteen vaikutusta haluttaisiin tehostaa, keskeisin keino olisi lisätä hyvityssuosituksen noudattamisen laiminlyöneiden elinkeinonharjoittajien toiminimien saamaa julkisuutta. Yksittäisten listojen julkistamisen puutteena voidaan julkisuuspelotteen tehokkuusnäkökulmasta tarkasteltuna pitää ensinnäkin sitä, ettei kuluttajalla ostopäätöstä tehdessään ole yleensä käytettävissään tietoa siitä, ketkä elinkeinonharjoittajat ovat laiminlyöneet noudattaa

suosituksia viimeisten vuosien aikana, vaan listalta käy ilmi ainoastaan 3–5 kuukauden aikana noudattamisen laiminlyöneet elinkeinonharjoittajat. Yksittäisissä listoissa mainittujen elinkeinonharjoittajien osalta ei myöskään yleensä ilmene, ovatko he listojen vakioasiakkaita vai esiintyykö heidän nimensä siellä vasta ensimmäistä tai toista kertaa. Tämä puute tosin olisi varsin yksinkertaisesti korjattavissa lisäämällä listoihin aina kunkin nimen perään maininta siitä, kuinka monetta kertaa nimi on esiintynyt listoilla tietyn ajankohdan jälkeen.

Mikäli tiedon saatavuutta haluttaisiin todella lisätä silloin kun kuluttajat ovat tekemässä ostopäätöksiä, tulisi sen julkistamistapoja kehittää siten, että kuluttajilla olisi olennaisesti nykyistä helpommin mahdollisuus selvittää, ketkä elinkeinonharjoittajat ovat esimerkiksi viimeisen viiden vuoden aikana jättäneet suosituksia noudattamatta. Kuluttajaliiton kotisivuilla aiemmin ollut aakkosellinen luettelo kaikista niistä elinkeinonharjoittajista, joiden nimi oli esiintynyt listalla vuoden 1995 jälkeen, oli askel tähän suuntaan. Tämän tyyppisestä luettelosta tulisi tosin ilmetä selvästi myös se, kuinka monta kertaa elinkeinonharjoittajan nimi on listoilla esiintynyt.

Kotisivut ovat tietysti vain niiden käytettävissä, joilla on kyky ja mahdollisuus internetin hyödyntämiseen. Lisäksi se edellyttää tietoa nimilistoja sisältävien kotisivujen olemassaolosta. Ainakin toistaiseksi kuluttajat lienevät varsin heikosti perillä siitä, että uusimmat listat löytyvät yhden kuluttajajärjestön internet-kotisivuilta. Siten tämän keinon kehittäminen edellyttäisi nykyistä laajempaa tiedotusta kotisivujen olemassaolosta. Lisäksi pitemmän aikavälin lista tulisi olla joka tapauksessa saatavilla myös kirjallisessa muodossa niitä varten, joilla ei ole mahdollisuuksia internetin käyttöön.

Kokonaan toinen kysymys on se, olisiko julkisuuspelotteen käyttöä järkevää pyrkiä lisäämään nykyisestään. Pelotteen käytön lisääminen saattaisi lisätä lautakunnan ja elinkeinonharjoittajien välistä vastakkaisasettelua siinäkin tapauksessa, että julkistaminen tapahtuisi muodollisesti edelleen kuluttajajärjestöjen toimesta. Kuten nimilistoista aikoinaan tehdyt kantelut ja KKO:een asti johtanut oikeusjuttu osoittavat, julkisuuspelotteen käyttö on se seikka, joka on lautakunnan toiminnan osalta herättänyt vuosien mittaan eniten kielteisiä reaktioita elinkeinonharjoittajien keskuudessa. Tämän vuoksi julkisuuspelotteen käytön voimakas lisääminen joko suoraan lautakunnan itsensä toimesta tai sinänsä muodollisesti kuluttajajärjestöjen välityksellä tapahtuen, voisi olla käytännössä epäviisasta varsinkin kun on epäselvää, miten nimien saama lisääntynyt julkisuus vaikuttaa käytännössä kuluttajien ostokäyttäytymiseen. Lisäksi kuten edellä todettiin, lautakunnan toimesta tapahtuva julkisuuspelotteen käyttö on varsin ongelmallinen sitä velvoittavan riippumattomuus- ja puolueettomuusperiaatteen näkökulmasta.

Mikäli sen sijaan kuluttajajärjestöt päättäisivät lisätä nimien saamaa julkisuutta, ei lautakunta periaatteessa voisi sitä estää. Käytännössä kuluttajajärjes-

töjen intoa varmasti vähentäisi se, mikäli lautakunta luopuisi nykyisin julkaistavien listojen pohjana olevien omien listojensa laatimisesta. Kuluttajajärjestöjen kiinnostus kohdistuu kuitenkin yleensä selvästi enemmän kuluttajavalistuksen antamiseen sekä pyrkimykseen vaikuttaa tulevan lainsäädännön sisältöön kuin yksittäisten kuluttajariitojen ratkaisemiseen. Siten lienee käytännössä melko epätodennäköistä, että julkisuuspelotteen käytön lisääminen tapahtuisi meillä nimenomaan kuluttajajärjestöjen toimesta. Tähän viittaa myös se, että Suomen kuluttajaliitto on poistanut vanhimmat julkaisemansa listat kotisivuiltaan.

Kolmas vaihtoehto olisi tietysti se, että kuluttajavirasto ottaisi Ruotsin Konsumentverketin tapaan aktiivisen roolin nimilistojen julkaisemisessa. Neljäs vaihtoehto olisi puolestaan se, että suosituksen noudattamisen laiminlyönyt elinkeinonharjoittaja velvoitettaisiin itse ilmoittamaan tästä markkinoinnissaan. KSL 2:1.2:n mukaan markkinointia on aina pidettävä sopimattomana, mikäli se ei sisällä kuluttajien terveyden tai taloudellisen turvallisuuden kannalta tarpeellisia tietoja. Säännöksestä ilmenee elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvollisuus markkinoinnissa.[20] Lautakunnan hyvityssuositusten noudattamisen säännönmukainen laiminlyöminen voisi olla sellainen seikka, jonka ilmoittamatta jättäminen merkitsisi kuluttajan taloudellisen turvallisuuden kannalta tarpeellisten tietojen puuttumista markkinoinnista. Käytännössä on kuitenkin todettu olevan äärimmäisen hankalaa saada elinkeinonharjoittajat vapaaehtoisesti kertomaan markkinoinnissaan itsestään tai tuotteistaan sellaisia kielteisiä seikkoja, joiden voidaan olettaa vaikuttavan niiden kysyntää vähentävästi. Menettely ei siten käytännössä olisi mahdollista ilman pakkokeinojen käyttämistä.

Ruotsissa kuluttaja-asiamies nosti 1970-luvulla kanteen markkinatuomioistuimessa erästä ARN:n suositusten noudattamisen jatkuvasti laiminlyönyttä elinkeinonharjoittajaa vastaan ja vaati, että tämän tulisi vastaisuudessa omassa markkinoinnissaan ilmoittaa, ettei noudata lautakunnan antamia hyvityssuosituksia. Perusteluina KA vetosi Ruotsin markkinointilain vastaavaan tiedonantovelvollisuutta koskevaan säännökseen. Markkinatuomioistuin kuitenkin hylkäsi kuluttaja-asiamiehen kanteen.[21]

---

[20] Tiedonantovelvollisuudesta ks. tarkemmin esim. *Wilhelmsson 1991* s. 126–134, *Kivivuori ym.* s. 48–51 sekä *Hemmo 1990* s. 27–30.

[21] Ks. *MD 1978:13*. Tapauksesta ks. myös *Demeulenaere* s. 36 sekä *Heuman* s. 642–644.

2. Ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus

2.1. YLEISTÄ

Täytäntöönpanokelpoisuus keinona edistää ratkaisujen noudattamista. Julkisuuspelotteen käyttö lautakunnan ratkaisujen noudattamisen tehosteena säilyttäisi niiden suositusluonteen. Tämän vuoksi lautakunnan ratkaisujen oikeudellisen luonteen muuttaminen pelkistä suosituksista täytäntöönpanokelpoisuuden omaaviksi merkitsisi varsin radikaalia muutosta nykytilanteeseen. Muutoksen seurauksena kuluttaja voisi panna pakolla täytäntöön lautakunnan asiassa antaman ratkaisun samalla tavoin kuin tuomioistuimen riita-asiassa antaman tuomion, mikäli elinkeinonharjoittaja ei noudata ratkaisua vapaaehtoisesti. Nykyään täytäntöönpanokelpoisen ratkaisun saaminen edellyttää asian käsittelyn aloittamista käräjäoikeudessa kokonaan alusta lautakunnan asiassa antamasta ratkaisusta huolimatta.

Täytäntöönpanokelpoisuus merkitsisi itse asiassa sitä, että lautakunnan ratkaisut saisivat samat oikeusvaikutukset kuin mitä tuomioistuimen tuomiolla on. Tuomion oikeusvaikutuksia on ensinnäkin sen *lainvoima*. Tuomion lainvoimalla tarkoitetaan sitä, että siihen ei muutoksenhakuun varatun määräajan jälkeen voi enää hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Toiseksi tuomion oikeusvaikutuksiin luetaan sen *oikeusvoima*. Sillä tarkoitetaan toisaalta sitä, että tuomiolla ratkaistua asiaa ei voida saattaa enää uuden oikeudenkäynnin kohteeksi (negatiivinen oikeusvoimavaikutus) ja toisaalta sitä, että käsiteltäessä muita tuomiolla ratkaistuun asiaan läheisesti liittyviä kysymyksiä toisessa oikeudenkäynnissä, aiemmin annettua tuomiota ei voi enää riitauttaa, vaan se on asetettava myös uuden ratkaisun pohjaksi siltä osin kuin tuomio liittyy ratkaistavana olevaan asiaan (positiivinen oikeusvoimavaikutus). Kolmanneksi tuomion oikeusvaikutuksiin voidaan lukea sen *täytäntöönpanokelpoisuus* eli mahdollisuus saattaa tuomio pakolla täytäntöön.[22] Koska kuluttajan oikeuksien toteutumisen näkökulmasta suurin käytännön merkitys olisi nimenomaan viimeksi mainitulla oikeusvaikutuksella eli ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuudella, puhutaan seuraavassa pääasiassa pelkästään ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuudesta, vaikka itse asiassa kysymys onkin samalla myös paljon laajemmasta asiasta eli siitä, että lautakunnan ratkaisut saavat myös muut tuomion oikeusvaikutukset.

---

[22] Tuomion oikeusvaikutuksista ks. esim. *Lappalainen 2001* s. 400–410 ja *Virolainen 1995* s. 49s.

KVL:aa koskevan sääntelyn esitöiden mukaan lautakunnan ratkaisujen oikeudellinen luonne tulee ottaa myöhemmin uudelleen arvioitavaksi, mikäli suositusten noudattamisaste ei käytännössä osoittaudu riittävän korkeaksi.[23] Tätä kysymystä ei ole tarkasteltu, kun KVLL:ia on vuosien mittaan eri yhteyksissä uudistettu. Myöskään kuluttajariitatyöryhmä ei mietinnössään pohtinut lainkaan ratkaisujen oikeudellisen luonteen mahdollista muutostarvetta.

Edellä jaksossa III.3. kuitenkin katsottiin, että hyvityssuositusten keskimääräistä noudattamisastetta voidaan pitkällä aikavälillä tarkasteltuna pitää korkeintaan tyydyttävänä. Monien hyödykeryhmien osalta se on jopa heikko. Lisäksi ainakin koti- ja postimyynnin osalta voidaan ylipäätään kyseenalaistaa koko suositusmenettelyn soveltuvuus näiden myyntimenetelmien avulla markkinoituja hyödykkeitä koskevien kuluttajariitojen ratkaisemiseen. Asioiden vireillepanoa koskevan kynnyksen alhaisuudesta tai asioiden käsittelyn joutuisuudesta ei ole hyötyä oikeuksiaan peräävälle henkilölle, mikäli riidanratkaisuelimen asiassa tekemää ratkaisua ei käytännössä noudateta. Siten edellytykset esitöissä mainitulle lautakunnan ratkaisujen oikeudellisen luonteen uudelleen arvioinnille täyttyvät mielestäni varsin selvästi, erityisesti kun yleisen noudattamisasteen sijasta tarkastellaan hyödykekohtaista noudattamisastetta.

Sen vuoksi tämän tutkimuksen lopuksi tarkastellaankin KVL:n ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuutta keinona, jonka avulla voitaisiin pyrkiä edistämään niiden noudattamista. Tässäkin tarkastelussa hyödynnetään tämän tutkimuksen kannalta keskeistä käsiteparia oikeuden saatavuus ja oikeuden laatu. Lautakunnan ratkaisujen oikeudellisen luonteen muuttamista arvioidaan toisaalta sillä perusteella, mitä mahdollisia muutoksia oikeuden riittävän laatutason varmistaminen edellyttäisi tehtäväksi lautakuntamenettelyä koskevaan sääntelyyn ja toisaalta, mitä vaikutuksia näillä mahdollisilla menettelyä koskevilla muutoksilla olisi oikeuden saatavuudelle.

Täytäntöönpanokelpoisuuden edut. Kuluttajan näkökulmasta muutoksella olisi useita etuja. Ensinnäkin se parantaisi oikeuden saatavuutta, sillä kuluttajan ei enää tarvitsisi viedä lautakunnan jo kertaalleen ratkaisemaa asiaa käräjäoikeuden käsiteltäväksi pelkästään saadakseen asiassa täytäntöönpanokelpoisen tuomion. Myös julkisen vallan näkökulmasta lautakunnan ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuudella olisi selviä riidanratkaisun tehokkuuteen liittyviä etuja, sillä tällöin samaa asiaa ei tarvitsisi enää käsitellä kahdessa sen kustantamassa riidanratkaisuelimessä. Kuluttajahan ei useinkaan vie asiaa tuomioistuimeen hakeakseen muutosta itse ratkaisuun, vaan ainoastaan saadakseen asiasta täytäntöönpanokelpoisen ratkaisun.

Käytännössä valtaosa kuluttajista ei kuitenkaan jatka asian käsittelyä alioikeudessa, vaikka elinkeinonharjoittaja ei noudattaisikaan lautakunnan suositus-

---

[23] Ks. *OLJ 12/1974* s. 322 ja 338.

ta. Tämä johtuu sekä oikeudenkäynnin kalleudesta riidan kohteena olevaan intressiin verrattuna että lautakuntakäsittelyn kestosta. Harva kuluttaja on halukas aloittamaan saman asian käsittelyä käräjäoikeudessa uudestaan yli vuoden kuluttua siitä, kun se tuli aikoinaan vireille lautakunnassa. Asian jääminen silleen merkitsee ensinnäkin sitä, että kuluttaja jää lopullisesti ilman lautakunnan hänelle suosittamaa hyvitystä. Samalla se merkitsee sekä kuluttajan että julkisen vallan näkökulmasta sitä, että asian käsittelyyn käytetyt resurssit menevät hukkaan. Käytännössä kuluttajien asian käsittelyyn käyttämä aika ja vaiva sekä lautakunnan asian selvittämiseen ja ratkaisemiseen käyttämä työ menee hukkaan keskimäärin useamman kuin joka neljännen hyvityssuosituksen osalta. Heikon noudattamisasteen omaavien hyödykkeiden osalta hukkaprosentti on jopa 50. Täytäntöönpanokelpoisuudella olisi siten oikeuden saatavuuden lisääntymisen lisäksi myös selvä riidanratkaisun tehokkuutta parantava vaikutus, sillä tapauksen ratkaisuun käytetyt resurssit menisivät hukkaan vain niissä tapauksissa, joissa elinkeinonharjoittaja osoittautuu maksukyvyttömäksi.

Täytäntöönpanokelpoisuudella voisi olla riidanratkaisua tehostava vaikutus myös sen vuoksi, että ainakin osa sellaisista intressiltään isoista kuluttajariidoista, jotka KVL:n suositusluonteen johdosta viedään nykyisellään tuomioistuimen käsiteltäväksi, ohjautuisi vastaisuudessa lautakunnan käsiteltäväksi. Kun lautakunnan yksikkökustannukset ovat kuitenkin tuomioistuimia alhaisemmat, merkitsisi tämä kustannusten säästöä asianosaisten lisäksi myös julkiselle vallalle.

Lautakunnan ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus edistäisi siten sekä oikeuden saatavuutta että riidanratkaisun tehokkuutta. Kuitenkin sillä voisi olla myös oikeuden laatua parantava vaikutus. Elinkeinonharjoittaja joutuisi nykyistä enemmän panostamaan asian käsittelyyn lautakunnassa, sillä täytäntöönpanokelpoisuus ei jättäisi tälle enää nykyisen kaltaista veto-oikeutta eli mahdollisuutta jättää noudattamatta hyvityssuositusta, mikäli sen sisältö ei miellytä. Tällöin myös elinkeinonharjoittajalla olisi aiempaa suurempi intressi pyrkiä voittamaan juttunsa jo lautakunnassa, millä seikalla olisi tietysti usein oikeuden laatutasoa edistävä vaikutus.[24] Tätä väitettä tukee myös havainto, joka on tehty sellaisten tuomioistuimeen myöhemmin vietyjen kuluttajariitojen osalta, jotka KVL oli aiemmin ratkaissut. Sen mukaan elinkeinonharjoittaja ajoi asiaansa usein varsin puutteellisesti lautakunnassa, eikä siten ollut riittävästi tuonut esille omia näkökantojaan ja niitä tukevia todisteita. Kuluttajan voitettua juttunsa lautakunnassa ilmeisesti ainakin osittain tästä syystä, elinkeinonharjoittaja oli jättänyt noudattamatta virheelliseksi katsomaansa hyvityssuositusta.[25] Lautakunnan ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus lisäisi elinkeinonharjoittajan

[24] Ks. tästä FTU:n osalta *Bergsåker* s. 83.
[25] Ks. *Sjöblom* s. 22s.

kiinnostusta lautakuntamenettelyä kohtaan, mikä todennäköisesti myös johtaisi aiempaa laadukkaampiin ratkaisuihin.

Täytäntöönpanokelpoisuudesta olisi myös tiettyjä etuja elinkeinonharjoittajan näkökulmasta. Se mahdollistaisi luopumisen kokonaan kiistellystä julkisuuspelotteesta, sillä siitäkään ei ole hyötyä elinkeinonharjoittajan ollessa maksukyvytön. Lisäksi kuluttajan vaatimusten hylkääminen saattaisi tietyissä tapauksissa merkitä sitä, että elinkeinonharjoittaja voisi puolestaan hakea ratkaisun täytäntöönpanoa tarvitsematta viedä asiaa enää tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämä koskisi tapauksia, joissa kuluttaja on pitänyt elinkeinonharjoittajan häneen kohdistamia hyödykkeen hankintahinnan maksamista koskevia vaatimuksia perusteettomina, mutta lautakunta ei ole yhtynyt kuluttajan näkemykseen, vaan on hylännyt kuluttajan vaatimukset. Vaikka lautakunnan ensisijaisena tehtävänä onkin ottaa kantaa nimenomaan kuluttajien elinkeinonharjoittajia kohtaan esittämiin oikaisuvaatimuksiin, ei liene kenenkään kannalta järkevää velvoittaa elinkeinonharjoittajaa viemään samainen asia lautakuntakäsittelyn jälkeen enää tuomioistuimen käsiteltäväksi. Siitähän aiheutuisi kuluttajallekin pelkästään lisäkuluja. Lisäksi lautakunnan ratkaisun oikeusvoimavaikutuksesta seuraisi, ettei alioikeus voisi itse asiassa päätyä lautakunnan kannasta poikkeavaan ratkaisuun.

2.2. TÄYTÄNTÖÖNPANOKELPOISUUDEN TOTEUTTAMISTAPOJA

Mikäli päädytään siihen, että lautakunnan ratkaisuille annetaan tuomion oikeusvaikutukset mukaan lukien niiden täytäntöönpanokelpoisuus, muutos voidaan toteuttaa ainakin kahdella eri tavalla. Ensinnäkin voidaan valita vaihtoehto, jossa asianosaisilla on mahdollisuus ennen käsittelyn alkua tai sen aikana sopia siitä, että lautakunnan heidän välisessään riidassa antama ratkaisu sitoo molempia osapuolia ja on tarvittaessa myös pakolla täytäntöönpantavissa. Kysymys on siten riidan ratkaisemisesta itse asiassa välimiesmenettelyn avulla. Tästä vaihtoehdosta käytetään seuraavassa nimitystä *sopimukseen perustuva täytäntöönpanokelpoisuus*. Toisen vaihtoehdon mukaan asianosaisten suostumusta ei tarvittaisi, vaan kaikki lautakunnat asiaratkaisut saisivat tuomion oikeusvaikutukset, ellei kumpikaan asianosaisista vie asiaa määräajassa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tästä vaihtoehdosta voidaan puolestaan käyttää nimitystä *lakiin perustuva täytäntöönpanokelpoisuus*.

2.2.1. Sopimukseen perustuva täytäntöönpanokelpoisuus

Välimiesmenettelystä. Välimiesmenettelyllä tarkoitetaan riitojen ratkaisemisessa käytettävää menettelyä, jossa tuomioistuimen ulkopuolinen taho – väli-

miehet – ratkaisee osapuolten välisen välisen riidan lopullisesti ja molempia osapuolia sitovasti. Välimiesmenettelyssä tehty ratkaisu saa tuomion oikeusvaikutukset, eikä asianosaisilla ole siten enää mahdollisuutta saattaa asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi pelkästään sillä perusteella, että ratkaisu heidän mukaansa on sisällöllisesti virheellinen. Välitystuomio on myös tarvittaessa pakkokeinoin täytäntöönpantavissa. Välimiesmenettelyn käyttö edellyttää kuitenkin aina riidan osapuolten välistä sopimusta.[26] Tämä sopimus legitimoi sen, että riita ratkaistaan normaalista tuomioistuinmenettelystä poikkeavassa kokoonpanossa, erilaista menettelyä noudattaen sekä ilman mahdollisuutta saattaa välimiesten antama ratkaisu myöhemmin sisältönsä osalta tuomioistuimen uudelleen käsiteltäväksi.

Suomen oikeusjärjestys tuntee kuitenkin myös niin sanotun legaalisen välimiesmenettelyn, jonka käyttö ei edellytä osapuolten välistä sopimusta, vaan perustuu suoraan lain säännöksiin. Esimerkkinä lakiin perustuvasta välimiesmenettelystä voidaan mainita OYL 16:5:n (145/1997) mukainen välimiesmenettely osakkeiden lunastusoikeutta ja -hintaa koskevissa riidoissa. Välimiesmenettelyn pakollisuutta on kuitenkin kompensoitu antamalla asianosaisille sopimukseen perustuvasta välimiesmenettelystä poiketen mahdollisuus saattaa asia myöhemmin tuomioistuimen käsiteltäväksi myös pelkästään sillä perusteella, että se on sisältönsä puolesta virheellinen.[27]

Käytännössä välimiesmenettelyssä ratkotaan meillä säännönmukaisesti yritysten välisiä riitoja, jotka voivat usein olla sangen monimutkaisia ja intressiltään korkeita. Välimiesmenettely tarjoaakin mahdollisuuden ratkaista tällaiset riidat selvästi tuomioistuinmenettelyä nopeammin sekä ilman yritysten kannalta usein kiusallista julkisuutta. Välimiesmenettelystä aiheutuu kuitenkin tuomioistuinmenettelyä enemmän kustannuksia sen vuoksi, että asianosaiset joutuvat omien asianajokulujensa lisäksi maksamaan myös välimiesten palkkiot, joiden suuruuden nämä itse määräävät.[28] Koska välimiesmenettelyssä ratkotaan käytännössä yritysten välisiä riitoja, joissa taloudellinen intressi voi olla kymmeniä miljoonia euroja, on tämä heijastunut myös välimiesten palkkiotasoon. Todettakoon kuitenkin, että intressiltään todella suurissa jutuissa välimiesten muutaman kymmenen tuhannen euron palkkioilla ei ole riidan osapuolina oleville yrityksille kovin suurta merkitystä sen rinnalla, että asia saadaan nopeasti ja lopullisesti ratkaistua ilman tarpeetonta julkisuutta.

Välimiesmenettelyn kalleus onkin ollut syynä siihen, että menettelyn käyttöä kuluttajariidoissa on pyritty rajoittamaan välityssopimuksen pätevyyttä koskevalla sääntelyllä. Välityssopimus eli sopimus osapuolten välisen riidan ratkaise-

---

[26] Ks. esim. *Kurkela-Uoti* s. 1–25 ja *Heuman 1999* s. 17–19.
[27] Ks. tästä esim. *Möller* s. 3.
[28] Ks. tästä esim. *Kurkela* s. 144–149 ja *Olsson-Kvart* s. 157–171.

misesta välimiesmenettelyssä voidaan välimiesmenettelystä annetun lain (VML)(967/1992) 2 §:n mukaan tehdä jo ennen riidan syntymistä tai vasta sen jälkeen. Varsinkin yritysten välisissä sopimuksissa on tyypillistä, että niihin lisätään välityslauseke, jonka mukaan sopimuksesta mahdollisesti myöhemmin aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan välimiesmenettelyssä. Kuluttajasopimuksissa tällainen ennen riidan syntymistä tehty ehto ei nykyisin ole KSL 12:1d ja AsKL 7:3:n perusteella kuluttajaa sitova. Säännöksen taustalla ovat varsinkin rakennusurakkasopimuksissa käytettävät välityslausekkeet, joiden tarkempaan sisältöön ja käytännön merkitykseen kuluttaja ei yleensä osaa kiinnittää sopimusta solmittaessa riittävästi huomiota. Niiden sitovuus johtaisi käytännössä siihen, että kuluttaja ei voisi viedä riita-asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta välimiesmenettelyn kalleuden vuoksi myöskin jälkimmäinen menettely olisi käytännössä poissuljettu vaihtoehto. Tällöin ainoaksi mahdollisuudeksi jäisi asian vireillepano KVL:ssa. Se ei kuitenkaan ole usein kovin mielekäs vaihtoehto, sillä riidan kohteena oleva taloudellinen intressi on rakennusurakoissa yleensä varsin korkea ja lautakunnan rakennusurakkaa koskevissa riidoissa antamien hyvityssuositusten noudattamisaste melko alhainen.[29]

Välityslausekkeiden sitomattomuus koskee kuitenkin ainoastaan ennen riidan syntymistä tehtyjä sopimuksia. Siten estettä ei ole kuluttajasopimuksienkaan osalta sille, että osapuolet riidan jo synnyttyä sopivat sen ratkaisemisesta välimiesmenettelyssä. Tässä vaiheessa kuluttajakin osaa kiinnittää huomiota välityslausekkeen merkitykseen. Käytännössä tämä johtaakin yleensä siihen, että kuluttaja ei suostu välimiesmenettelyn käyttöön, ellei kustannuksiin liittyvää kysymystä saada sitä ennen häntä tyydyttävällä tavalla ratkaistua.

Välityssopimuksen veroisena pidetään VML 4 §:n mukaan myös yhteisön yhtiöjärjestykseen tai yhdistyksen sääntöihin sisältyvää välimiesmenettelyn käyttöä koskevaa määräystä. Siten varsinaisen välityssopimuksen puuttumisesta huolimatta elinkeinonharjoittaja voi joutua sidotuksi välimiesmenettelyn käyttöön myös siten, että se toimialajärjestö, jonka jäsenenä hän on, sisällyttää sääntöihinsä määräyksen, jonka mukaan järjestöjen jäsenten ja kuluttajien väliset erimielisyydet tulee ratkaista välimiesmenettelyssä. Kuluttajaa tällainen sääntömääräys ei tietystikään sido, vaan hänen tulee aina antaa suostumuksensa menettelyn käyttämiselle riidan syntymisen jälkeen.

Vaikka välimiesmenettelystä onkin useissa maissa muodostunut lähes yksinomaan yritysten välisten riitojen ratkaisukeino, on sen käyttö periaatteessa mahdollinen myös kuluttajariidoissa sekä muissa sellaisissa riita-asioissa, joissa ainakin toinen riidan osapuolista on yksityishenkilö. Ehdottomana edellytyksenä on tällöin kuitenkin se, että kustannuskysymys saadaan ratkaistua

---

[29] Rakentamiseen liittyvien hyvityssuositusten noudattamisasteesta ks. edellä jakso III.3.4.

kuluttajaa tyydyttävällä tavalla. Käytännössä tämä tarkoittaa joko menettelyn täydellistä maksuttomuutta tai käsittelymaksujen asettamista sellaiselle tasolle, joka on kohtuullinen riidan kohteena olevaan taloudelliseen intressiin verrattuna.

Suomen Asianajajaliiton palkkioriita-asiain välimiesmenettely. Myös kuluttajariitoja varten tarkoitettu välimiesmenettely on meillä tällä hetkellä mahdollinen asianajopalkkioiden osalta. Suomen Asianajajaliiton palkkioriita-asiain välimiesmenettely perustuu asianajajalain (496/1958) 2.1§ 10-kohtaan. Sen mukaan asianajajayhdistyksen säännöissä on mainittava myös se, miten päämies voi saattaa hänen ja asianajajan välisen asianajopalvelun laatua tai hintaa koskevan erimielisyyden ratkaistavaksi välimiesmenettelyn avulla. Oikeusministeriön vahvistamien asianajajaliiton sääntöjen (191/1959) 34 §:n perusteella välimiesmenettely on rajattu koskemaan vain asianajopalkkiota sekä kustannuksia koskevia riitoja. Se tarjoaa hyvän esimerkin elinkeinonharjoittajien sitoutumisesta välimiesmenettelyyn pelkästään yhdistyksen jäsenyyden perusteella. Koska oikeusministeriö vahvistaa asianajajaliiton säännöt, on palkkioriitojen välimiesmenettelyä pidetty lakiin ja sopimukseen perustuvien välimiesmenettelyiden välimuotona.[30] Legaalisesta välimiesmenettelystä se eroaa kuitenkin selvästi siinä, että menettely on pakollinen ainoastaan asianajajaliiton jäsenille.

Palkkioriita tulee sääntöjen 35§:n mukaan vireille asianajajan toimintaan tyytymättömän henkilön toimitettua liiton hallitukselle osoitetun vaatimuskirjelmänsä liiton toimistoon. Asianajajalla ei siten ole oikeutta saattaa asiaa vireille. Vaatimuskirjelmän vastaanottamisen jälkeen hallituksen tulee pyytää vaatimusten kohteena olevalta asianajajalta tämän kirjallinen vastaus. Itse välimiesoikeuden muodostaa sääntöjen 36§:n mukaan kolme asianajajaliiton hallituksen nimittämää liiton jäsentä, heidän varamiestään tai liiton jonkin osaston hallituksen jäsentä. Käytännössä kutakin juttua varten valitaan eri kokoonpano. Välimiesoikeus järjestää asiassa suullisen käsittelyn, minkä jälkeen se ratkaisee asian.[31]

Asianajajaliiton sääntöjen mukaan välimiehet eivät ole oikeutettuja palkkioon työstään, vaan ainoastaan kulukorvaukseen, jonka maksaa liiton hallitus. VML 49 §:n mukaan osapuolet voivat sopia, minkä periaatteiden mukaan heidän keskinäinen kuluvastuunsa jaetaan välimiesmenettelyssä. Asianajajaliiton hallitus on kuitenkin päättänyt, että palkkioriita-asiain välimiesmenettelyssä noudatetaan aina kuittaussääntöä. Riidan osapuolet vastaavat siten itse välimiesmenettelyn heille aiheuttamista kuluista jutun lopputuloksesta riippumatta.[32] Menettely on siten palkkioriidan osapuolille varsin edullinen edellyttäen,

---

[30] Ks. *Möller* s. 3s.
[31] Ks. *Ojala* s. 677.
[32] Ks. *Ojala* s. 677.

että nämä eivät käytä ulkopuolista avustajaa tai asiamiestä suullisessa käsittelyssä.

Vuosina 1992–96 asianajajaliiton palkkioriita-asiain välimiesmenettelyssä käsiteltiin yhteensä 118 riita-asiaa, mikä tekee keskimäärin 25 juttua vuodessa. Niistä asian vireille laittanut henkilö voitti 37 prosenttia, minkä seurauksena palkkiolaskua alennettiin. Riitautettujen palkkioiden keskiarvo oli hieman yli 40 000 markkaa. Menettelyn keskimääräinen kestoaika oli noin kuusi kuukautta siitä, kun välimiehet oli nimitetty tehtäväänsä.[33] Vuosina 1997–98 riitojen määrä kasvoi yli 40 tapaukseen vuodessa.

Palkkioriita-asiain välimiesmenettelyn keskeisenä etuna on ensinnäkin sen seurauksena annettujen ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus. Mikäli kuluttaja voittaa juttunsa, hän myös tietää saavansa käytännössä hänelle tuomitun hyvityksen. KUDI-rekisterin mukaan lautakunnassa ratkaistujen oikeudellisia asiantuntijapalveluita koskevien riitojen osalta lähes joka toinen hyvitykseen oikeutettu kuluttaja jää käytännössä sitä ilman elinkeinonharjoittajan laiminlyödessä noudattaa lautakunnan antamaa hyvityssuositusta.[34] Toinen keskeinen etu menettelyssä on sen edullisuus suhteessa normaaliin riitaprosessiin. Mikäli asianomainen ei käytä avustajaa, ei menettelystä kuittaussäännön soveltamisen vuoksi aiheudu hänelle yleensä olennaisesti lautakuntamenettelyä enemmän kustannuksia. Palkkioriita-asiain välimiesmenettely on tässä suhteessa mielestäni hyvä esimerkki siitä, että välimiesmenettely voi olla käyttökelpoinen keino myös kuluttajariitojen ratkaisemista varten, kunhan vain kuluongelma saadaan ratkaistua.

Palkkioriita-asiain välimiesmenettelyyn liittyy kuitenkin myös ongelmia. Ensinnäkin menettely on käytännössä ilmeisesti varsin heikosti tunnettu. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että sen olemassaolosta ei kovin paljoa tiedoteta. Hyvää asianajotapaa koskevien ohjeiden 23§:n mukaan asianajajan tulee tosin informoida palkkiolaskuun tyytymätöntä asiakasta siitä, miten tämä voi saattaa palkkioriidan välimiesmenettelyn avulla ratkaistavaksi. Mikäli asiakkaan tyytymättömyys on perusteltua, on kuitenkin kyseenalaista, onko asiakkaan oikeusturvan kannalta riittävää, että menettelystä tiedottaminen on jätetty lähes pelkästään tyytymättömyyden kohteena olevan asianajajan tehtäväksi.

Toiseksi mahdollisuus saattaa palkkioriita-asia välimiesmenettelyssä ratkaistavaksi koskee vain sellaisia riitoja, joissa vaatimusten kohteena oleva avustaja on Suomen Asianajajaliiton jäsen. Menettelyn ulkopuolelle jäävät siten muut yksityisiä asianajopalveluita tarjoavat lakimiehet, joita on arviolta neljännes kaikista

---

[33] Ks. *Ojala* s. 678.

[34] Noudattamisaste on laskettu suoraan KUDI-rekisteristä ilmenevien tietojen perusteella marraskuussa 1999. Sen mukaan elinkeinonharjoittajat olivat noudattaneet lautakunnan oikeudellisia asiantuntijapalveluita koskevissa riidoissa antamia hyvityssuosituksia 56 prosentissa tapauksista.

yksityisiä asianajopalveluita tarjoavista henkilöistä. Henkilöllisesti rajattu soveltamisala onkin ongelma, joka on tyypillinen itsesääntelyyn perustuville riidanratkaisuelimille.

Kolmanneksi välimiehet ovat kaikki itsekin asianajajia, minkä johdosta menettelystä ei synny ulkopuolisille kovin puolueetonta kuvaa. Sinänsä menettely ei ole ristiriidassa välimiesoikeuden kokoonpanoa koskevan VML 13§:n kanssa, sillä säännös on tahdonvaltainen. Edellä kuitenkin katsottiin, että riippumattomuus- ja puolueettomuusperiaatetta voidaan pitää sellaisena yleisenä menettelyperiaatteena, joka asettaa velvoitteita kaikille oikeudellisia riitoja ratkaiseville elimille. Periaate edellyttää, että riidanratkaisuelin on siten organisoitu, että sen riippumattomuudesta ja kyvystä ratkaista erimielisyyksiä puolueettomasti ei pääse syntymään epäilyksiä. Se, että riidanratkaisuelimen jäsenten enemmistö tai peräti kaikki ovat elinkeinonharjoittajapuolen edustajia, ei ole omiaan edistämään ulkopuolisten luottamusta elimen ratkaisutoiminnan riippumattomuutta ja puolueettomuutta kohtaan. Välimiesoikeuden kokoonpano ei ole myöskään EY:n tuomioistuinten ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin sovellettavia periaatteita koskevan ADR-suosituksen mukainen. Siinä mainitun riippumattomuusperiaatteen mukaan kollegiaalisen elimen riippumattomuus tulee taata varmistamalla riidanratkaisuelimessä kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien yhtäläinen edustus.

Lopuksi on vielä todettava ongelma, joka liittyy suullisten käsittelyiden järjestämiseen palkkioriitoja koskevassa välimiesmenettelyssä. Niissä kuluttaja joutuu vastatusten aiemmin avustajanaan toimineen lakimiehen kanssa, ellei sitten palkkaa itselleen uutta avustajaa, mikä puolestaan on kustannussyistä käytännössä poissuljettu vaihtoehto. Asianosaisten tiedollinen ja taidollinen epätasapaino asettaa välimiesoikeuden puheenjohtajan aineelliselle menettelynjohdolle tavanomaisesta suuremmat vaatimukset.

Kesällä 2002 mietintönsä jättänyt asianajajien ammatillista valvontaa selvittänyt työryhmä ehdotti palkkioriitoja koskevasta välimiesmenettelystä luopumista. Työryhmä perusteli ehdotustaan toisaalta nykyisin harjoitettavan välimiesmenettelyn puolueettomuutta kohtaan esitetyillä epäilyillä ja toisaalta sillä, että ratkaisun lopullisuus on joskus tullut yllätyksenä asian vireille panneelle asiakkaalle. Työryhmä ehdotti, että palkkioriitoja käsittelemään perustettaisiin asianajajaliiton yhteyteen erityinen eettinen lautakunta, jolle siirrettäisiin myös kurinpitoasioiden käsittely. Palkkioriitojen ratkaiseminen tapahtuisi pääsääntöisesti kolmijäsenisissä jaostoissa, jotka koostuisivat kahden asianajajan lisäksi asianajajakuntaan kuulumattomasta puheenjohtajasta. Menettely olisi kirjallista, mutta jaosto voisi halutessaan järjestää asiassa myös suullisen käsittelyn. Lautakunnan palkkioriidassa antama suositus ei kuitenkaan olisi enää osapuolia sitova, vaan ainoastaan suositus.[35]

---

[35] Ks. *OM 2002:5* s. 19–24.

Palkkioriitojen ratkaiseminen ei kuitenkaan ehdotuksen toteutumisenkaan jälkeen vielä täyttäisi riippumattomuus- ja puolueettomuusperiaatteen asettamia vaatimuksia, sillä jaoston enemmistö koostuisi edelleen asianajajista. Vaatimusten täyttäminen edellyttäisi toisen asianajajajäsenen korvaamista kuluttajajärjestöjen edustajalla tai muulla asiakkaiden näkökulmaa edustavalla henkilöllä. Myöskään ratkaisujen sitovuudesta luopumista ei voida pitää myönteisenä asiana. Mikäli ongelmana on tosiaan ollut joidenkin asiakkaiden epätietoisuus välitystuomion lopullisuudesta, se voidaan hoitaa varmistamalla, että asian vireillepanoa harkitsevat henkilöt ovat todella tietoisia ratkaisun oikeudellisesta luonteesta. Nyt vaarana on, että huomattava osa palkkioriitalautakunnan ratkaisuista jää käytännössä noudattamatta. Kuten edellä todettiin, käytännössä melkein puolet KVL:n oikeudellisia asiantuntijapalveluita koskevissa riidoissa antamista hyvityssuosituksista jää käytännössä noudattamatta.

Työsuhdekeksintölautakunta. Välimiesmenettely on meillä nykyisin mahdollista myös kahdessa lautakunnassa, jotka käsittelevät muita kuin kuluttajariitoja. Näistä selvästi vanhempi on vuonna 1970 toimintansa aloittanut työsuhdekeksintölautakunta. Sen tehtävänä on ratkaista työnantajien ja työntekijöiden välisiä työsuhdekeksintöjä koskevia erimielisyyksiä. Lautakunnan ratkaisut ovat normaalisti KVL:n tavoin luonteeltaan pelkästään suosituksia, mutta työnantajan ja työntekijän niin sopiessa lautakunta voi toimia myös välimiesoikeutena. Tällöin sovelletaan VML:ia, ellei TSKL:sta muuta johdu (TSKL 11a.2 § (526/1988)). Vaikka maininta mahdollisuudesta toimia myös välimiesoikeutena lisättiin lakiin vasta vuonna 1988, oli se mahdollisista jo vuonna 1970 työsuhdekeksintölautakunnasta annetun valtioneuvoston päätöksen perusteella (VNp 1.2 § (649/1970)). Vuoden 1988 lainmuutoksen eräänä tarkoituksena olikin siirtää maininta mahdollisuudesta toimia välimiesoikeutena itse työsuhdekeksintölakiin.[36]

Vuoteen 1997 mennessä lautakunta oli antanut yhteensä vain noin 85 lausuntoa eli siis keskimäärin ainoastaan 3 lausuntoa vuodessa. Myös lautakunnan mahdollisuutta toimia välimiesoikeutena on käytännössä käytetty varsin vähän. Esimerkiksi 1970-luvulla tätä mahdollisuutta käytettiin vain 4 kertaa, kun ratkaisusuosituksia annettiin vastaavana aikana yhteensä 27. Lautakunnan antamien ratkaisusuositusten noudattamista ei erityisemmin seurata. On kuitenkin katsottu, että niiden noudattamisessa on toivomisen varaa. Eräissä tapauksissa niitä on pidetty lähtökohtana neuvotteluissa, joissa on lopulta päädytty lautakunnan suositusta alhaisempaan korvaukseen, sillä keksijä ei ole kuluriskin vuoksi uskaltanut viedä asiaa tuomioistuimeen. Tämän vuoksi keksijät ja heitä edustavat tahot ovatkin esittäneet lautakunnan ratkaisujen muuttamista osapuolia sitoviksi.[37]

---

[36] Ks. *HE 3/1988* s. 1.

[37] Ks. *Bruun-Mansala* s. 35 ja 48 sekä liite 2, *Bruun ym.* s. 91s. ja *Bruun 1982* s. 251.

Urheilun oikeusturvalautakunta. Toinen lautakunta, joka asianosaisten niin sopiessa voi toimia myös välimiesoikeutena, on vuonna 1991 perustettu urheilun oikeusturvalautakunta. Se on yksityinen lautakunta, jonka toiminta perustuu urheilun keskusjärjestöjen väliseen sopimukseen sekä näiden hyväksymiin lautakunnan sääntöihin. Lautakunnan tehtävänä on käsitellä urheilueläimän piirissä tehtäviin päätöksiin, kuten esimerkiksi sanktioiden käyttöön liittyviä erimielisyyksiä. Urheilujärjestötoimintaan liittyvissä taloudellisissa kysymyksissä lautakunta voi osapuolten sopiessa toimia myös välimiesoikeutena. Välityssopimus on kuitenkin tehtävä lautakunnan erityisesti tähän tarkoitukseen vahvistamaa kaavaketta käyttäen. Käytännössä lautakunta ei kuitenkaan esimerkiksi vuoden 1997 kevääseen mennessä ollut toiminut välimiesoikeutena yhdessäkään siihen mennessä käsittelemässään yhteensä noin 30 tapauksessa.[38] Tämä selittynee pitkälti sillä, että lautakunnan käsittelemissä asioissa on usein ollut kysymys taloudellisten asioiden sijasta urheilutoiminnassa määrätyistä sanktioista, kuten kilpailukiellosta kiellettyjen aineiden käytön johdosta.

Arvopaperimarkkinalautakunta. Asian ratkaiseminen välimiesmenettelyn avulla olisi ollut mahdollista myös arvopaperimarkkinalautakunnassa, jonka perustamista arvopaperikauppakomitea ehdotti vuonna 1989 jättämässään toisessa osamietinnössä. Lautakunnan pääasiallisena tehtävänä olisi ollut ratkaisusuositusten antaminen arvopapereiden hankintaan liittyvissä erimielisyyksissä. Lautakunnan toimintaa koskevien menettelysäännösten esikuvana oli ehdotuksessa käytetty KVL:n toimintaa koskevia säännöksiä. Keskeisenä erona oli kuitenkin se, että arvopaperimarkkinalautakunta olisi voinut molempien osapuolten niin sopiessa toimia myös välimiesoikeutena, jonka antamat ratkaisut olisivat olleet siten myös täytäntöönpanokelpoisia.[39]

Muut maat. Mikäli tarkastelukulmaa laajennetaan muihin EY-maihin, löytyy niistä kuitenkin myös kuluttajariitoja välimiesmenettelyn avulla ratkaisevia riidanratkaisuelimiä. Esimerkiksi Espanjassa ja Portugalissa tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuva kuluttajariitojen ratkaiseminen tapahtuu pääasiassa juuri välimiesmenettelyn avulla kuluttajariitoja ratkaisevissa elimissä. Espanjassa järjestelmä kattaa koko maan, kun taas Portugalissa on useampia, isoimpiin kaupunkeihin perustettuja ja alueelliselta toimivallaltaan rajatumpia välityselimiä. Kuluttajariitojen ratkaiseminen näissä elimissä edellyttää molempien asianosaisten ennen menettelyn alkua antamaa suostumusta. Mikäli elinkeinonharjoittaja ei suostumustaan anna, ne eivät voi ottaa kuluttajariitaa ratkaistavakseen. Toisaalta näiden elimien tekemät ratkaisut ovat tarvittaessa täytäntöönpantavissa.[40]

---

[38] Ks. *Halila 1998* s. 11–13 ja 32s, *Jalanko* s. 747–758 sekä Urheilun oikeusturvalautakunnan säännöt 1,15 ja 19 §.
[39] Ks. *KM 1989:36* s. 367–372 ja 400–402.
[40] Näistä ADR-elimistä ks. esim. *Cabecadas* s. 493–506 ja *Diego* s. 87–92.

2.2.2. Lakiin perustuva täytäntöönpanokelpoisuus

Arvo-osuusjärjestelmän oikaisulautakunta. Lakiin perustuva täytäntöönpanokelpoisuus eroaa sopimukseen perustuvasta siinä, että ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuuden edellytyksenä ei ole asianosaisten ennen menettelyn aloittamista antama suostumus riidan ratkaisemisesta kyseisessä, täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja tuottavassa menettelyssä. Tällä hetkellä Suomessa ei ole toiminnassa sellaista myös kuluttajariitoja käsittelevää lautakuntaa, jonka ratkaisut olisivat asianosaisten suostumuksesta riippumatta asianosaisia sitovia ja siten myös täytäntöönpanokelpoisia.

Vuosina 1991–2000 meillä kuitenkin toimi arvo-osuusjärjestelmän oikaisulautakunta, jonka tekemillä ratkaisuilla oli tuomion oikeusvaikutukset. Lautakunnan perustaminen liittyi arvopaperimarkkinoilla vuonna 1991 käyttöön otettuun paperittomaan arvo-osuuksien käsittely- ja hallintajärjestelmään, johon suomalaisen osakeyhtiön, jonka osakkeet ovat julkisen kaupankäynnin kohteena, on liityttävä. Järjestelmä perustuu lakiin arvo-osuusjärjestelmästä (AOL) sekä lakiin arvo-osuustileistä (ATL). Arvo-osuusjärjestelmässä perinteiset arvopaperit on korvattu arvo-osuuksilla, jotka kirjataan arvo-osuusrekisterissä pidettäville arvo-osuustileille.

Luottolaitosten hoitamista arvo-osuustileistä tilinhaltija joutuu maksamaan erilaisia hoitomaksuja. Arvo-osuustilin haltijan ja luottolaitoksen välillä on sopimussuhde, joka on lähinnä luonnehdittavissa toimeksiantosopimukseksi.[41] Luottolaitosten tarjoamia arvo-osuustilipalveluita voidaan pitää KSL 1:3:ssä tarkoitettuina kulutushyödykkeinä.[42] Siten ei-ammattimaista sijoitustoimintaa harjoittavan luonnollisen henkilön ja arvo-osuustilin hoitajan välisessä erimielisyydessä on kysymys itse asiassa kuluttajariidasta.

Oikaisulautakunnan tehtävänä oli käsitellä arvo-osuuksien kirjaamisten oikeellisuutta sekä arvo-osuustileistä annettuja tietoja koskevia riitoja (AOL 23 § (1073/96) ja ATL 36.1 § (1074/96)). Se poikkesi selvästi kaikista muista yksityisoikeudellisia riita-asioita ratkaisevista lautakunnista siinä, että sen ratkaisut olivat pantavissa täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Oikaisulautakunnan ratkaisujen oikeudellinen sitovuus kävi välillisesti ilmi ATL 37.1 §:stä, jonka mukaan lautakunnan ratkaisusta saattoi valittaa Turun hovioikeuteen sekä ATL 42 §:stä, jonka mukaan rekisterinpitäjän oli oikaistava kirjaus lautakunnan ratkaisun mukaiseksi sen tultua lainvoimaiseksi.

---

[41] Toimeksiantosopimuksista ks.esim. *Halila-Hemmo* s. 152–156.

[42] Vuoden 1994 KSL:n kokonaisuudistuksen yhteydessä kulutushyödykkeen käsite laajennettiin koskemaan myös sijoitusomaisuutta. Ks. *HE 360/92* s. 6–8. On siten varsin johdonmukaista katsoa, että myös sijoitusomaisuuden maksulliset säilytyspalvelut sisältyvät nykyään käsitteen piiriin.

Oikaisulautakunnan toimivalta rajoittui kuitenkin pelkästään edellä mainittuihin arvo-osuustilejä koskeviin riitoihin, eikä siten ulottunut arvopapereiden hankintaa koskeviin riitoihin yleensä. Koska 1980-luvun lopulla tehty julkisen arvopaperimarkkinalautakunnan perustamista koskeva ehdotus ei koskaan toteutunut, muita kuin arvo-osuuksien kirjaamista koskevia arvopapereiden hankintaan liittyviä riitoja ei aiemmin käsitellyt meillä mikään lautakunta ennen kuin yksityinen arvopaperilautakunta aloitti toimintansa vuonna 2002. Todettakoon, että vaikka myös arvopaperit muun sijoitusomaisuuden ohella katsotaankin vuonna 1994 tapahtuneen KSL:n soveltamisalan laajentamisen jälkeen kulutushyödykkeiksi, on niitä koskevien riitojen käsittely rajattu asiaa perustelematta KVL:n toimivallasta nimenomaisella säännöksellä.[43]

Oikaisulautakunnassa noudatettavaa menettelyä koskeva sääntely puuttui lähes tyystin. AOL 23 §:ssä (1073/1996) todettiin ainoastaan, että lautakunnan oli toiminnassaan noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä. Laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen käsite on peräisin hallintolainkäytöstä, jossa sen avulla pyrittiin ennen HLL:n säätämistä asettamaan raameja menettelylle hallintotuomioistuimissa ja muissa hallintolainkäyttöelimissä. Sen noudattamisvelvollisuudella tarkoitettiin hallintolainkäytössä velvollisuutta noudattaa asioita käsiteltäessä OK:sta ilmeneviä yleisiä prosessuaalisia periaatteita.[44] AOL:n esitöistä ilmenee, että laillisella oikeudenkäyntijärjestyksellä tarkoitettiin laissa samaa kuin aiemmin hallintolainkäytössä eli velvollisuutta noudattaa yleisiä prosessuaalisia periaatteita, kuten kuulemisperiaatetta ja puolueettomuusperiaatetta.[45]

Koska varsinainen menettelyä koskeva sääntely puuttui oikaisulautakunnan osalta kokonaan, oli tilanne sen osalta siten pitkälti samanlainen kuin KVL:n osalta. Oikaisulautakunnalle oli tarkoituksella jätetty valtuudet varsin pitkälti itse päättää – tosin tietysti yleisten prosessuaalisten periaatteiden asettamissa raameissa – siitä, millä tavoin asioiden käsittely lautakunnassa tapahtui. Itse asiassa oikaisulautakunnan valtuudet olivat jopa suuremmat kuin KVL:n, sillä menettelyä jälkimmäisessä elimessä on sentään jonkin verran säännelty. Keskeinen ero lautakuntien kesken oli kuitenkin niiden ratkaisujen oikeudellisessa luonteessa. Pelkästään yleisten prosessuaalisten periaatteiden varassa toimivan oikaisulautakunnan ratkaisut saivat tuomion oikeusvaikutukset.

Arvo-osuusjärjestelmän oikaisulautakunnan merkitys jäi kuitenkin varsin vähäiseksi, mikäli sitä arvioidaan pelkästään käsiteltyjen riita-asioiden lukumäärän perusteella. Ensimmäisen noin viiden toimintavuotensa aikana se käsitteli yhteensä vain kaksi riita-asiaa.[46] Tämä lieneekin keskeisin syy sille, miksi

---

[43] Ks. KVLL 1.2 §:n 3-kohta (20/1994).
[44] Ks. esim. *Hallberg ym.* s. 3, *Virolainen 1995* s. 56 ja *Halila* 2000 s. 44–50, 65 ja 153.
[45] Ks. *HE 104/1990* s. 49.
[46] Ks. *HE 192/1996* s. 32.

lautakunta lakkautettiin lokakuussa 2000.[47] Oikaisulautakunnalla on kuitenkin varsin tärkeä periaatteellinen merkitys, kun arvioidaan mahdollisuuksia muuttaa yksityisoikeudellisissa riita-asioissa ratkaisuja tekevien julkisten lautakuntien ratkaisut suosituksista oikeudellisesti sitoviksi, sillä se oli meillä ensimmäinen oikeudellisesti sitovia ratkaisuja näissä riita-asioissa – siis myös kuluttajariidoissa – tekevä lautakunta. Tämä siitä huolimatta, että se niin monessa suhteessa muistutti suosituksia antavia lautakuntia, muun muassa menettelyä koskevan sääntelyn vähäisyyden perusteella.

Sosiaalivakuutusalan muutoksenhakulautakunnat. Mikäli tarkastelukulmaa laajennetaan muihin kuin puhtaasti yksityisoikeudellisiin riita-asioihin, löytyy meiltä lukuisia julkisia lautakuntia, joiden antamilla ratkaisuilla on tuomion oikeusvaikutukset. Hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä koostuu nimittäin useista erilaisista julkisista lautakunnista, joiden tehtävänä on ratkoa julkisoikeudellisia piirteitä omaavia oikeusriitoja. Erityisesti sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvien etuuksien myöntämistä koskevia riitoja varten on meillä perustettu useita erilaisia muutoksenhakulautakuntia.[48] Näille lautakunnille on yhteistä se, että niiden antamat ratkaisut tulevat sitoviksi, ellei niitä viedä määräajassa tarkastuslautakunnan tai vakuutusoikeuden käsiteltäväksi. Sen vuoksi pohdittaessa mahdollisuuksia muuttaa KVL:n ja muiden yksityisoikeudellisia riita-asioita käsittelevien lautakuntien ratkaisujen oikeudellista luonnetta nykyistä sitovampaan suuntaan, on varsin hyödyllistä tarkastella myös menettelyä sekä siinä tapahtunutta kehitystä erityisesti sosiaalivakuutusalan muutoksenhakulautakuntien osalta. Näihin lautakuntiin sekä niitä koskeviin menettelysäännöksiin palataankin jäljempänä tämän luvun jaksossa 2.3.2.3. pohdittaessa ratkaisujen sitovuuden ja suullisten käsittelyiden järjestämistarpeen välistä suhdetta.

Forbrukertvistutvalget. Myös muista pohjoismaista löytyy yksi toimivallaltaan yleinen kuluttajariitalautakunta, jonka ratkaisut saavat tuomion oikeusvaikutukset. Norjassa Forbrugertvistutvalgetin ratkaisut ovat sen toiminnan alusta eli vuodesta 1979 alkaen tulleet asianosaisia sitoviksi, mikäli kumpikaan asianosaisista ei saata asiaa vireille alioikeudessa neljän viikon kuluessa lautakunnan ratkaisun tiedoksisaannista. Käytännössä tätä mahdollisuutta käytetään hyvin harvoin, vain noin 2 prosentissa FTU:n ratkaisemista riidoista. Norjan FTU poikkeaa siten ratkaisujensa oikeudellisen sitovuuden osalta selvästi muista pohjoismaisista kuluttajariitalautakunnista. Muilta keskeisiltä piirteiltään FTU muistuttaa kuitenkin varsin paljon muita pohjoismaisia lautakuntia, muun muassa menettelyä koskevan sääntelyn vähäisyyden perusteella.[49]

---

[47] Ks. *HE 28/2000* s. 49 sekä lait 795 ja 796/2000.

[48] Näitä tarkasteltiin edellä lyhyesti jaksossa II.1.1.

[49] Ks. Lov om behandling av forbrukertvister nr.18 1978, erityisesti 7, 11 § sekä *Skaudal* s. 17s ja *Bjarkøy* s. 75.

2.3. MENETTELYÄ KOSKEVAN SÄÄNTELYN KEHITTÄMISTARVE

2.3.1. Yleistä

Menettelyä koskevasta sääntelystä. Riidanratkaisuelinten perimmäisenä tehtävänä on edistää aineellisen oikeuden toteutumista sekä riitoja ennaltaehkäisemällä että niitä ratkaisemalla. Yksittäisten riita-asioiden osalta tämä tarkoittaa sitä, että oikeudellisia riitoja ratkaisevien riidanratkaisuelinten tulee pyrkiä tekemään oikeudellisesti mahdollisimman laadukkaita ratkaisuja. Ainakin niiden tekemiltä ratkaisuilta tulee voida odottaa tiettyä oikeudellista laatutasoa. Tämä ratkaisujen vähimmäislaatutasoa koskeva velvoite voidaan asettaa jo pelkästään suositusluonteisia ratkaisuja tekeville riidanratkaisuelimille, kuten esimerkiksi KVL:lle.

Kuitenkin velvollisuus tehdä oikeudellisesti korkeatasoisia ja laadukkaita ratkaisuja on vieläkin tärkeämpi sellaisten riidanratkaisuelinten osalta, joiden tekemät ratkaisut saavat tuomion oikeusvaikutukset. Ratkaisujen oikeudellinen laatutaso on erittäin tärkeä tarkasteltaessa riidanratkaisuelinten toimintaa myös oikeuksien toteutumisen edistämistä korostavasta näkökulmasta. Kuten edellä jaksossa II.1.3. todettiin, merkitystä ei ole vain oikeuden saatavuudella, vaan myös sen laadulla. Mikäli oikeuden laatutaso on heikko, ei sen hyvälläkään saatavuudellakaan ole käytännössä merkitystä.

Riidanratkaisuelimessä noudatettavan menettelyn tarkoituksena on varmistaa oikeudellisesti laadukkaiden ratkaisujen syntyminen ja sitä kautta edistää aineellisen oikeuden toteutumista.[50] Sääntelyn rooli riidanratkaisuelimessä noudatettavan menettelyn ohjaajana voidaan järjestää usealla eri tavalla. Nämä vaihtoehdot voivat koskea joko menettelyä kokonaisuudessaan tai pelkästään tiettyjä yksittäisiä, menettelyyn liittyviä kysymyksiä.

Ensinnäkin menettely voidaan jättää kokonaan sääntelemättä. Tämä vaihtoehto jättää riidanratkaisuelimelle itselleen varsin paljon liikkumavaraa sen suhteen, miten menettely voidaan järjestää. Tällöinkään riidanratkaisuelin ei kuitenkaan toimi täydellisessä sääntelyllisessä tyhjiössä, vaan siinä noudatettavalle menettelylle asettavat rajoja sen tehtävät ja tavoitteet sekä yleiset menettelyperiaatteet. Toinen vaihtoehto on se, että menettelystä säädetään yleisluonteisilla menettelysäännöillä. Tässä vaihtoehdossa menettelysäännöt asettavat ne puitteet, joiden sisällä riidanratkaisuelimen on toimittava. Kolmas vaihtoehto, jossa menettelyä säännellään hyvinkin yksityiskohtaisten menettelysääntöjen avulla, jättää riidanratkaisuelimelle varsin vähän liikkumavaraa.

---

[50] Ks. menettelyn ja ratkaisujen laatutason välisestä suhteesta esimerkiksi hallintomenettelyn osalta *Mäenpää 2002* s. 34.

Periaatteessa kaikki kolme vaihtoehtoa voivat siis koskea joko menettelyä kokonaisuudessaan tai pelkästään jotain tiettyä, yksittäistä menettelyyn liittyvää kysymystä. Mikäli eri riidanratkaisuelimiä koskevaa sääntelyä tarkastellaan kokonaisuudessaan, löytyy käytännössä kuitenkin tuskin yhtään sellaista julkisen vallan perustamaa ja ylläpitämää riidanratkaisuelintä, jossa menettely olisi jätetty kokonaan sääntelemättä tai jossa se olisi säännelty kauttaaltaan hyvinkin yksityiskohtaisilla menettelysäännöillä. Sen sijaan kun tarkastellaan yksittäisiä menettelyä koskevia kysymyksiä, voidaan havaita riidanratkaisuelinten kesken eroja siinä, mikä edellä mainituista kolmesta sääntelyvaihtoehdosta on niiden osalta omaksuttu. Erityisesti koko menettelyä koskevan sääntelyasteen, mutta myös yksittäisten menettelyä koskevien kysymysten osalta kysymys on siten lähinnä jatkumosta, jossa eri riidanratkaisuelimet sijoittuvat johonkin sen ääripäiden väliin menettelyä koskevan sääntelyn määrän ja sen yksityiskohtaisuuden perusteella.

Menettelyä koskevalla sääntelyllä voi olla erilaisia tavoitteita. Sääntelyllä voidaan ensinnäkin pyrkiä varmistamaan, että riidanratkaisuelin noudattaa keskeisiä menettelyperiaatteita. Kun menettelyä koskevia yksittäisiä säännöksiä tarkastellaan, havaitaan niiden usein liittyvän enemmän tai vähemmän kiinteästi joihinkin tiettyihin menettelyperiaatteisiin. Mikäli kyseessä on yleinen menettelyperiaate, sitä koskevalla menettelysäännöksellä ei ole varsinaisesti oikeutta luovaa vaikutusta, vaan säännöksen tavoitteena on lähinnä vain pyrkiä varmistamaan, että riidanratkaisuelin myös käytännössä noudattaa kyseistä menettelyperiaatetta. Tällaisen sääntelyn taustalla on siten lainsäätäjän tuntema epäluottamus siitä, että riidanratkaisuelin noudattaisi kyseistä menettelyperiaatetta ilman sitä koskevaa nimenomaista sääntelyä.

Toiseksi menettelyä koskevalla sääntelyllä voidaan pyrkiä ehkäisemään ja ratkaisemaan menettelyä koskevia konfliktitilanteita, jotka johtuvat siitä, että menettelyä ohjaavat riidanratkaisuelimelle asetetut tehtävät ja tavoitteet sekä sitä koskevat menettelyperiaatteet voivat johtaa ristiriitatilanteisiin. Tällaisia ristiriitatilanteita voi aiheuttaa esimerkiksi toisaalta riidanratkaisuelimelle asetettu velvollisuus edistää sovintoratkaisujen syntymistä sekä toisaalta sille kuuluva tehtävä edistää aineellisen oikeuden toteutumista. Kolmanneksi menettelyä koskeva sääntely voi koskea muita kysymyksiä. Tällaisia muita menettelyyn liittyviä kysymyksiä ovat muun muassa asioiden vireillepanoa koskevat muodolliset edellytykset sekä kysymys asioiden käsittelyn asianosaisille aiheuttamien kulujen korvausvastuun lopullisesta jakautumisesta.

Niiden menettelyä koskevien kysymysten osalta, joiden lainsäätäjä katsoo vaativan sääntelyä, joudutaan siten tekemään valinta menettelyn yleisluonteisen tai yksityiskohtaisen sääntelyn välillä. Esimerkiksi kuulemisperiaatteen osalta voidaan säätää ainoastaan, että riidanratkaisuelimen tulee kuulla molempia asianosaisia tai että molemmilla asianosaisilla on oikeus lausua kaikesta asiassa esitetystä aineistosta ennen sen ratkaisemista. Tällainen yleisluonteinen

sääntely jättää riidanratkaisuelimelle liikkumavaraa sen suhteen, miten kuulemisperiaatteen käytännön toteutuminen asioita käsiteltäessä varmistetaan. Sen sijaan esimerkiksi riitaprosessia meillä koskeva sääntely sisältää OK 5 ja 6 luvuissa huomattavasti yksityiskohtaisempia säännöksiä siitä, millä tavoin asianosaisten kirjallisen ja suullisen kuulemisen tulee valmistelun ja pääkäsittelyn aikana tapahtua.

Kysymykseen siitä, tuleeko menettelyä säännellä yleisluonteisilla tai yksityiskohtaisilla säännöksillä, on mahdotonta antaa vastausta yleisellä tasolla. Vastaus riippuu ensinnäkin siitä, kuinka tärkeänä tietyntyyppisen menettelyn noudattaminen nähdään sekä kuinka suurta luottamusta lainsäätäjä tuntee riidanratkaisuelimen kykyyn hoitaa asia itse tyydyttävällä tavalla pelkästään yleisluonteisten säännösten avulla. Toiseksi vastaus riippuu myös säänneltävästä kysymyksestä. Esimerkiksi riidanratkaisuelimen asiallisen toimivallan rajoja koskevat kysymykset kannattaa yleensä jo alun alkaen säännellä melko yksityiskohtaisesti. Muutoin riidanratkaisuelin joutuu täsmentämään niitä omassa ratkaisukäytännössään, mikä aiheuttaa tarpeetonta epävarmuutta varsinkin toiminnan alkuaikoina. Lisäksi esimerkiksi kulujen korvausvastuuta koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn tarve riippuu siitä, asetetaanko asianosaisille velvollisuus korvata vastapuolen kuluja vai ei. Mikäli korvausvelvollisuutta ei aseteta, ei ole myöskään tarvetta ottaa kantaa siihen, minkälaiset kulut voivat tulla ylipäätään korvattaviksi, vaan riittää säännös, jonka mukaan kumpikin asianosainen vastaa itse asian käsittelyn heille aiheuttamista kuluista.

Menettelyä koskevan sääntelyn vähimmäistaso ja sen arviointi. Riidanratkaisuelimessä noudatettavan menettelyn tarkoituksena on siis edistää oikeudellisesti laadukkaiden ratkaisujen syntymistä. Sama koskee myös menettelyä koskevaa sääntelyä. Senkin tavoitteena on parantaa ratkaisujen oikeudellista laatutasoa. Riidanratkaisuelimen ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuuden voidaan katsoa edellyttävän ainakin tietynasteista menettelyä koskevan sääntelyn vähimmäistasoa. Tämä vähimmäissääntely toimii takeena siitä, että riidanratkaisuelimen ratkaisut täyttävät sellaisen laatutason, jota tuomion oikeusvaikutukset omaavia ratkaisuja tekevältä riidanratkaisuelimeltä voidaan edellyttää. Menettelyä tällaisessa elimessä voidaan tuskin jättää pelkästään sen varaan, että riidanratkaisuelimellä on joka tapauksessa velvollisuus noudattaa yleisiä menettelyperiaatteita.

Tähän liittyen voidaan lisäksi kysyä, onko myös pelkästään ratkaisusuosituksia tekevien riidanratkaisuelinten osalta olemassa samantyyppistä, tosin varsin ilmeisesti selvästi alhaisemmalla tasolla olevaa, menettelyä koskevan sääntelyn vähimmäistasoa, joka elimen on täytettävä. Koska tässä jaksossa tarkastelun kohteena on nimenomaan KVL:n ratkaisujen oikeudellisen luonteen muuttamisen lautakuntamenettelylle asettamat mahdolliset uudet vaatimukset, jää tämä kysymys tässä tutkimuksessa kuitenkin taka-alalle painopisteen ollessa selvästi

tuomion oikeusvaikutukset omaaville riidanratkaisuelimille asetettavissa menettelyn sääntelyä koskevissa vähimmäisvaatimuksissa.

Pyrittäessä arvioimaan menettelyä koskevan sääntelyn vähimmäistasoa täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja tekevän riidanratkaisuelimen osalta, on selvää, että arviointikriteerinä ei voi olla menettelysäännösten lukumäärä, vaan olennaista on sen selvittäminen, mitkä menettelyyn liittyvät kysymykset ovat niin keskeisiä ratkaisujen oikeudellisen laatutason näkökulmasta, että niitä tulee säännellä. Olennaista ei siten ole menettelyä koskevan sääntelyn runsaus, vaan se, mikä merkitys tietyllä menettelykysymyksellä ja sitä koskevalla oikeudellisella sääntelyllä on ratkaisujen oikeudellisen laatutason kannalta. Monilla menettelyä koskevilla kysymyksillä voi olla vain varsin välillinen tai jopa marginaalinen vaikutus ratkaisujen laatutasoon.

Menettelyä koskevan sääntelyn vähimmäistason määrittäminen edellyttää siten, että ratkaisun oikeudellisen laadun kannalta olennaiset menettelyä koskevat kysymykset eritellään ja niiden merkitys sekä mahdollinen sääntelytarve arvioidaan kukin erikseen. Lisäksi voidaan joutua ottamaan kantaa siihen, kumpi kahdesta sääntelyvaihtoehdosta – menettelyn sääntely yleisluonteisilla tai yksityiskohtaisilla säännöksillä – on tässä suhteessa tehokkaampi vaihtoehto. Ei ole mitenkään selvää, että yksityiskohtainen sääntely olisi tässä suhteessa parempi vaihtoehto.

KVLL:n esitöiden mukaan nimenomaan KVL:n ratkaisujen suositusluonne mahdollisti sen, että menettelyä lautakunnassa ei tarvinnut säännellä yksityiskohtaisesti. Esitöiden mukaan lautakunnan ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus olisi edellyttänyt sitä, että lautakuntamenettelyä koskeva sääntely olisi laadittu nykyistä huomattavasti yksityiskohtaisemmaksi.[51] Esitöistä ei suoraan ilmene, minkälaista sääntelyä ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus olisi lainvalmistelijoiden mielestä edellyttänyt. Niissä kuitenkin todetaan, että lautakunnalla ei ole käytettävissään kaikkia niitä keinoja, joiden avulla tuomioistuimet pystyvät vastaanottamaan todisteita.[52] Tällä on tarkoitettu nimenomaan todistajien kuulemismahdollisuuden puuttumista, joka on keskeisin ero yleisten tuomioistuinten ja KVL:n käytettävissä olevien todistuskeinojen välillä. Onkin ilmeistä, että ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuuden edellyttämän sääntelytarpeen on katsottu liittyvän nimenomaan todistajien kuulemisen mahdollistavien suullisten käsittelyiden järjestämiseen. Esitöissä on siten lähdetty siitä, että ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus edellyttäisi myös sellaisten suullisten käsittelyiden järjestämistä, joissa todistajien henkilökohtainen kuuleminen olisi mahdollista. Pelkästään kirjallinen menettely ei siten olisi riittävää. Suullisen käsittelyn mahdollistava riidanratkaisumenettely vaatisi esitöissä omaksu-

[51] Ks. *HE 8/1977* s. 70.
[52] Ks. *OLJ 12/1974* s. 322.

tun näkemyksen mukaan puolestaan selvästi yksityiskohtaisempaa sääntelyä kuin pelkästään kirjallinen menettely.

Myös Ruotsissa käsitys siitä, että lautakunnan ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus edellyttäisi sellaista menettelyä koskevaa yksityiskohtaista sääntelyä, joka mahdollistaisi suullisten käsittelyiden järjestämisen, näyttää olleen syynä siihen, miksi ARN:n ratkaisuille ei annettu tuomion oikeusvaikutuksia, vaan ne ovat KVL:n tavoin oikeudelliselta luonteeltaan pelkästään suosituksia.[53]

Kuluttajariitatyöryhmän esityksen arviointia. KVLL:n esitöiden mukaan menettelyä pelkästään ratkaisusuosituksia antavassa riidanratkaisuelimessä ei siten tarvinnut säännellä kovinkaan yksityiskohtaisesti. Kuluttajariitatyöryhmä ei syyskuussa 2002 jättämässään mietinnössä pohtinut lainkaan menettelyn sääntelytarpeen ja ratkaisujen oikeudellisen luonteen välistä suhdetta. Tämä tosin johtui yksinkertaisesti siitä, että työryhmä ei ehdottanut muutoksia KVL:n ratkaisujen suositusluonteeseen. Työryhmä ehdotti kuitenkin, että lautakunta soveltaisi jatkossa myös HMenL:ia siltä osin kuin lautakuntaa koskevassa omassa laissa ei toisin säädetä. Perusteluiden mukaan lisäys on tarpeen selvyyden vuoksi.[54]

Perusteluista syntyy siten käsitys, jonka mukaan HMenL koskisi jo nykyisellään menettelyä KVL:ssa. Tämä käsitys on kuitenkin selvästi virheellinen. HMenL koskee ainoastaan hallintoasiain käsittelyä viranomaisessa. Eri asia tietysti on, että HMenL voidaan viittaussäännöksillä saattaa koskemaan myös yksityisoikeudellisia riita-asioita ratkaisevia lautakuntia tai että menettelytavat itse pitkälti valitseva lautakunta päättää soveltaa käytännössä yhtä tai useampia HMenL:n säännöksiä. KVLT 15 §:n mukaan KVL soveltaa jo nykyisellään asia- ja kirjoitusvirheen korjaamista koskevia HMenL 26 ja 27 §:ää. Koko HMenL:n saattaminen toissijaisesti koskemaan KVL:aa olisi siten selvä muutos nykytilanteeseen nähden. Koska se merkitsisi myös luopumista alunperin valitusta sääntelystrategiasta, jonka mukaan lautakunnalla on varsinkin valmisteluvaiheessa mahdollisuus melko pitkälti itse päättää niistä menettelytavoista, joita se pitää kaikkein tarkoituksenmukaisimpana, olisi muutosehdotusta ollut tältä osin syytä perustella huomattavasti nykyistä yksityiskohtaisemmin.

Kuitenkin tarkastelemalla muita yksityisoikeudellisia riita-asioita käsitteleviä lautakuntia koskevan sääntelyn viimeaikaista kehitystä, löydetään todennäköisesti ne perustelut, jotka tosiasiassa ovat olleet kuluttajariitatyöryhmänkin ehdotuksen takana. KVL ei nimittäin olisi suinkaan ensimmäinen lautakunta, jota hallintomenettelyä koskeva yleislaki koskisi. Kuten edellä jaksossa II.2.1. todettiin, aivan viime vuosista alkaen on ollut havaittavissa selvä pyrkimys

---

[53] Ks. *SOU 1978:40* s. 169–171, *Prop. 1979/80:114* s. 11s ja *Bernitz 1986* s. 272.
[54] Ks. *KTM 12/2002* s. 57 ja 62.

lisätä myös ratkaisusuosituksia antavia lautakuntia koskevaa sääntelyä siten, että niiden tulee toiminnassaan soveltaa HMenL:ia joko kokonaan tai osittain. Potilasvahinkolautakunnan tulee noudattaa nykyään vuonna 2000 tehdyn lainmuutoksen seurauksena sitä itseään koskevien säännösten lisäksi myös HMenL 1–13 §:ää. Vuonna 2002 perustetun eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnan tulee noudattaa HMenL:ia kokonaisuudessaan ja liikennevahinkolautakunnan tulee puolestaan noudattaa HMenL 1–13, 16, 24, 26 ja 27 §:ää vuoden 2003 alusta lukien.[55]

Potilasvahinkolautakunnan ja liikennevahinkolautakunnan osalta sääntelyn lisäämistä perusteltiin PL 124 §:llä. Säännös perustuu perustuslakivaliokunnan (PeVL) lausuntokäytäntöön, jonka mukaan julkisten hallintotehtävien antaminen muille kuin viranomaisille edellyttää, että menettelystä näissä elimissä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset. Muita edellytyksiä on muun muassa se, että tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.[56] Onkin ilmeistä, että myös kuluttajariitatyöryhmän ehdotus perustuu todellisuudessa hyvin samantyyppisiin perusteluihin. Tätä päätelmää tukee myös se, että kuluttajariitatyöryhmäkin ehdottaa, että lautakunnan sivutoimisetkin jäsenet olisivat vastaisuudessa virkavastuussa.[57]

Edellä jaksossa II.2.1. kritisoitiin perustelujen taustalla olevia näkemyksiä, joiden mukaan nämä lautakunnat voitaisiin katsoa hallintoasioita käsitteleviksi välilliseen julkiseen hallintoon kuuluviksi toimielimiksi. PL 124 § ja erityisesti siihen liittyvä PeVL:n lausuntokäytäntö, jonka mukaan julkisten hallintotehtävien delegointi viranomaisorganisaation ulkopuolelle edellyttää aina menettelyä koskevien kysymysten yksityiskohtaista sääntelyä, ei siten voi koskea ratkaisusuosituksia yksityisoikeudellisissa riita-asioissa käsitteleviä lautakuntia.

Tälle näkemykselle saadaan myös tukea, mikäli tarkastellaan niitä lainsäädäntöhankkeita, joiden pohjalta edellä mainittu PeVL:n lausuntokäytäntö on syntynyt. Ensinnäkin niissä on ollut selvästi kysymys sellaisten tehtävien delegoinnista, jotka perinteisesti on katsottu julkiseen hallintoon kuuluviksi. Yhdessäkään ei siten ole ollut kysymys yksityisoikeudellisten riita-asioiden ratkaisemisesta. Toiseksi niissä on ollut selvästi myös kysymys ratkaisuvallan delegoimisesta sellaisten päätösten osalta, jotka tulevat lainvoimaisiksi, ellei niistä valiteta määräajassa eteenpäin.[58] Siten vaikka sivuutettaisiin kokonaan kysymys siitä, ovatko edellä mainitut lautakunnat hallintoelimiä vaiko riidanratkaisuelimiä, tuntuu näkemys, jonka mukaan PeVL:n lausuntokäytäntöön

---

[55] Ks. Potilasvahinkolaki 11b.4 § (640/2000), L eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnasta 4 § ja L liikennevahinkolautakunnasta 5.4 §.

[56] Ks. *HE 54/2000* s. 2 ja *HE 16/2002* s. 9.

[57] Ks. *KTM 12/2002* s. 51 ja 59.

[58] Ks. esim. *PeVL 1/1994, 7/1994, 15/1994, 19/1996* ja *47/1996.*

perustuva PL 124 § soveltuisi myös pelkästään ratkaisusuosituksia antaviin elimiin ja asettaisi myös niille velvollisuuden menettelyn yksityiskohtaiseen sääntelyyn, varsin erikoiselta ja pitkälle menevältä. Mielestäni PL 124 §:n ja PeVL:n lausuntokäytännön perusteella voidaan vetää ainoastaan johtopäätös, jonka mukaan vaatimus menettelyn yksityiskohtaisesta sääntelystä tarkoittaa täytäntöönpanokelpoisia, ei pelkästään suositusluonteisia ratkaisuja tekeviä elimiä.

Menettelyä KVL:ssa ja muissa yksityisoikeudellisia riita-asioita ratkaisevissa lautakunnissa koskevan sääntelyn lisäämistarvetta ei siten voida mielestäni perustella PL 124 §:llä ja siihen liittyvällä PeVL:n lausuntokäytännöllä. Tämä johtuu sekä siitä, että nämä lautakunnat eivät käsittele hallintoasioita, mutta myös niiden ratkaisujen suositusluonteesta.

PL ei sisällä säännöksiä lainkäyttövallan delegoinnista ja sen edellytyksistä muun muassa eri tyyppisille lautakunnille. Koska hallintotehtävien osalta on olemassa säännös näiden tehtävien delegoinnin edellytyksistä, olisi luontevaa olettaa, että myös lainkäyttövallan delegoinnista tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle olisi edes jokin säännös. Tässä säännöksessä voitaisiin esimerkiksi ottaa kantaa PL 21 §:n tarkoittamien menettelyllisten perusoikeuksien velvoittavuuteen käsiteltäessä asioita erilaisissa lautakuntatyyppisissä riidanratkaisuelimissä. PL:n esitöissä tosin todetaan, että meillä on lainkäyttövaltaa annettu myös erilaisille muutoksenhakulautakunnille, jotka eivät kaikilta osin täytä tuomioistuimille asetettuja vaatimuksia. Koska niiden tekemistä ratkaisuista voidaan kuitenkin hakea muutosta, ei niiden toimintaa pidetty tarpeellisena säännellä itse PL:ssa.[59]

Lainkäyttövallan delegointia koskevan säännöksen puuttuminen saattaakin olla syynä sille, miksi PL 124 §:ään on ylipäätään tukeuduttu haettaessa lainsäädännöllistä perustaa näkemykselle, jonka mukaan menettely lautakunnissa vaatisi lisäsääntelyä. On tietysti myös mahdollista ajatella, että PeVL:n lausuntokäytäntö ja siihen perustuva PL 124 § nähtäisiinkin ilmauksena jostain yleisemmästä, siis muitakin kuin pelkästään hallintoasioita ja niiden käsittelyä koskevasta periaatteesta. Sen mukaan julkisen vallan käyttö, oli sitten kyseessä hallintopäätösten tekeminen tai erilaisissa riidanratkaisuelimissä tapahtuva lainkäyttö, edellyttäisi aina menettelyn yksityiskohtaista sääntelyä. Tätä näkemystä voitaisiin perustella sillä, että lainkäyttö, silloinkin kun se on delegoitu lautakuntatyyppisille riidanratkaisuelimille, johtaa usein ratkaisuihin, joilla on niiden kohteena olevien henkilöiden kannalta vähintään yhtä suuri merkitys kuin välillisen julkisen hallinnon toimielinten tekemillä päätöksillä.

Selvää kuitenkin mielestäni olisi se, että tuo periaate – sikäli kuin sellaisen voidaan ylipäätään katsoa olevan vallitsevan – koskisi riidanratkaisuelinten

---

[59] Ks. *HE 1/1998* s. 155. Ks. tästä myös *Saraviita* s. 498s.

osalta ainoastaan sellaisia elimiä, joiden tekemillä ratkaisuilla on tuomion oikeusvaikutukset. Siten se ei edelleenkään olisi riittävä peruste lisätä menettelyä koskevaa sääntelyä edellä mainittujen kolmen lautakunnan osalta, ainakaan niin kauan kuin niiden ratkaisut olisivat oikeudelliselta luonteeltaan pelkästään suosituksia.

Vaikka PL 124 §:ää ja siihen liittyvää PeVL:n lausuntokäytäntöä tulkittaisiinkin siten, että se koskisi myös tilanteita, joissa lainkäyttövaltaa delegoidaan täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja tekeville lautakunnille, jää kuitenkaan edelleen epäselväksi se, minkä tyyppistä yksityiskohtaista sääntelyä lautakuntatyyppisissä elimissä tapahtuva täytäntöönpanokelpoisten ratkaisujen tekeminen edellyttää. Lausuntokäytännössähän todetaan ainoastaan, että menettelyn on oltava yksityiskohtaisesti säänneltyä.[60] PeVL on tuskin voinut tarkoittaa sitä, että menettelyn hallintopäätöksiä tekevissä välillisen julkisen hallinnon toimielimissä tulisi olla kauttaaltaan yksityiskohtaisesti säännelty, sillä tällaista ratkaisua ei meillä ole toteutettu edes riitaprosessin osalta. PeVL:n on täytynyt tarkoittaa pelkästään sitä, että tietyt menettelyä koskevat kysymykset ovat niin keskeisiä, että niiden noudattamisen varmistaminen edellyttää menettelyn yksityiskohtaista sääntelyä. Se, mitä nämä yksityiskohtaisen sääntelyn tarpeessa olevat kysymykset ovat, ei kuitenkaan käy lausunnoista ilmi.

Tätä kysymystä ei pohdittu myöskään potilasvahinkolautakuntaa ja liikennevahinkolautakuntaa koskeneiden uudistusten esitöissä, vaan niissä ainoastaan ehdotettiin, että lautakunnat jatkossa noudattaisivat myös tiettyjä HMenL:n säännöksiä. PeVL:n vaatimukset menettelyä koskevasta riittävän yksityiskohtaisesta sääntelystä katsottiin siten esitöissä täytetyiksi pelkästään näillä muutoksilla.

PL 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän delegointi muille kuin viranomaisille on mahdollista ainoastaan edellytyksellä, että se ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Oikeusturvalla tarkoitetaan säännöksessä mitä ilmeisimmin PL 21 §:n menettelyllisiä perusoikeuksia. Kuten edellä jaksossa II.2.2. todettiin, ne asettavat tuomioistuimille ja muille riippumattomille lainkäyttöelimille velvollisuuden noudattaa useita erilaisia menettelyperiaatteita, kuten kuulemisperiaatetta, perusteluvelvollisuuden periaatetta sekä käsittelyn joutuisuuden periaatetta. Tämän perusteella olisi pääteltävissä, että PeVL:n tarkoittama yksityiskohtaisen sääntelyn tarve liittyisi erityisesti sellaiseen sääntelyyn, joka pyrkii varmistamaan perusoikeuksissa turvattujen keskeisten menettelyperiaatteiden toteutumisen myös käytännössä.

Sääntelytarpeen selvittäminen. Seuraavassa kahdessa jaksossa (2.3.2. ja 2.3.3.) pyritään selvittämään, edellyttäisikö KVL:n ratkaisujen muuttaminen tuomion oikeusvaikutukset omaaviksi samalla myös lautakuntamenettelyä koskevan sääntelyn olennaista muutostarvetta?

---

[60] Ks. tästä esim. *PeVL 7/1994*

Tarkastelun kohteena on ensinnäkin jo KVLL:n esitöissä esitetty näkemys, jonka mukaan lautakunnan ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus edellyttäisi suullisten käsittelyiden järjestämistä ja niitä koskevaa yksityiskohtaista sääntelyä. Tämän kysymyksen tekee ajankohtaiseksi myös se, että EIS 6 artiklan fair trial -vaatimuksiin kuuluu myös oikeus asian suulliseen käsittelyyn. Keskeinen kysymys jakson 2.3.2. osalta onkin se, merkitsisikö KVL:n ratkaisujen oikeudellisen luonteen muuttaminen tuomion oikeusvaikutukset omaaviksi samalla myös sitä, että lautakunta katsottaisiin tämän jälkeen 6 artiklassa tarkoitetuksi tuomioistuinmaiseksi lainkäyttöelimeksi, jota fair trial -vaatimus velvoittaisi suoraan, eikä pelkästään siltä osin kuin sen sisältämät menettelyperiaatteet ilmentävät myös kaikkia riidanratkaisuelimiä koskevia yleisiä menettelyperiaatteita. Myönteinen vastaus merkitsi sitä, että lautakuntaa velvoittaisi jatkossa myös suullisuusperiaate.

Toiseksi tarkastelun kohteena on se, mitä mahdollisia muutoksia lautakunnan ratkaisujen oikeudellisen luonteen muuttaminen edellyttäisi tehtäväksi asioiden ratkaisuvaihetta koskevaan sääntelyyn. Ratkaisuvaiheen erityistä merkitystä menettelyä koskevaa sääntelytarvetta selvittäessä osoittaa jo se, että ratkaisuvaihe on lautakuntamenettelyssä ollut jo toiminnan alusta alkaen selvästi asioiden valmisteluvaihetta yksityiskohtaisemmin säännelty. Lainsäätäjän lautakunnalle delegoima oikeus valita pitkälti itse ne menettelytavat, jotka ovat kaikkein tarkoituksenmukaisempia riita-asioita käsiteltäessä, ei siten ulotu ratkaisuvaiheeseen lainkaan samalla tavoin kuin valmisteluvaiheeseen. Tämä osoittaa, että lainsäätäjä ei ole luottanut siihen, että lautakunta pystyisi järjestämään ratkaisuvaiheen tyydyttävästi pelkästään yleisten menettelyperiaatteiden varassa, vaan on katsonut tarpeelliseksi säännellä sitä paikoin melko yksityiskohtaisestikin. Asian ratkaisuvaiheen merkityksen vuoksi on syytä tarkastella myös mitä mahdollisia muutospaineita lautakunnan ratkaisujen oikeudellisen luonteen muuttaminen aiheuttaisi tältä osin.

Menettelyä koskevan sääntelyn ja oikeuden saatavuuden välinen suhde. Menettelyä koskevalla sääntelyllä voi olla vaikutuksia oikeuden laadun lisäksi myös sen saatavuuteen. Access to justice -tutkimussuuntauksen lähtökohdan muodostaa kritiikki tuomioistuinlaitoksen huonosta soveltuvuudesta yksityishenkilöille tyypillisten riita-asioiden ratkaisemiseen. Se perustuu havaintoon, jonka mukaan menettelyä koskevalla yksityiskohtaisella sääntelyllä on usein selvä oikeuden saatavuutta heikentävä vaikutus. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että menettelyn yksityiskohtainen sääntely tekee menettelystä maallikoiden näkökulmasta aivan liian monimutkaisen, jotta he voisivat toimia prosessissa asianosaisina ilman oikeudellisen koulutuksen saanutta avustajaa tai asiamiestä. Yksityisten lakimiespalveluiden kalleus puolestaan nostaa oikeudenkäyntiin ryhtymisen taloudellista kynnystä. Toiseksi menettelyn yksityiskohtainen sääntely pidentää usein asioiden keskimääräisiä käsittelyaikoja, mikä myöskin vähentää kiinnostusta tuomioistuimen käyttämiseen keinona riitojen ratkaisemi-

sessa.[61] Myös KVLL:n esitöissä menettelyn yksityiskohtaisen sääntelyn ja oikeuden saatavuuden väliseen suhteeseen kiinnitettiin erityistä huomiota. Esitöiden mukaan nimenomaan menettelyä koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn puuttuminen oli keskeinen edellytys sille, että lautakuntamenettelystä voi muodostua nopea ja joustava.[62]

Siten pohdittaessa KVL:n ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuuden edellyttämää lautakuntamenettelyä koskevan sääntelyn kehittämistarvetta, on oikeuden laadun mahdollisesti aiheuttaman sääntelytarpeen lisäksi otettava myös huomioon se, mitä vaikutuksia mahdollisesti tarvittavalla uudella sääntelyllä olisi oikeuden saatavuuteen. Koska riidanratkaisuelimen ratkaisujen noudattaminen – jota ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus mitä ilmeisimmin myös käytännössä edistää – on myöskin yksi keskeinen oikeuden saatavuuteen vaikuttava tekijä, tarkoitetaan oikeuden saatavuudella tässä yhteydessä kahta muuta sen toteutumiseen vaikuttavaa tekijää, nimittäin käsittelyn asianosaisille aiheuttamia kustannuksia sekä muutosten mahdollisia vaikutuksia käsittelyn kestoon sekä keskimääräisesti laskettuna että yksittäistapauksissa.

Tämä näkökulma on erityisen tärkeä kun otetaan huomioon, että eräs KVL:n perustamisen keskeisimpiä tavoitteita oli nimenomaan pyrkimys parantaa oikeuden saatavuutta kuluttajariidoissa. Lautakunnan perustamisen taustalla oli access to justice -tutkimukselle tyypillinen pyrkimys yrittää löytää sellainen perinteiselle tuomioistuinmenettelylle vaihtoehtoinen riidanratkaisumenettely, jossa oikeuden saatavuus olisi alhaisten kustannusten ja käsittelyn nopeuden vuoksi selvästi riitaprosessia helpompaa. Mikäli ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus edellyttäisi menettelyn yksityiskohtaista sääntelyä, voisi se kasvattaa käsittelyn asianosaisille aiheuttamia kustannuksia sekä pidentää käsittelyn kestoa. Lautakuntamenettelyä koskeva uusi, nykyistä selvästi yksityiskohtaisempi sääntely voisi jopa johtaa siihen, että sääntelyn haittavaikutukset (oikeuden saatavuuden heikentyminen) ylittäisivät siitä saatavan hyödyn (oikeuden laadun mahdollinen parantuminen).

Siten lautakuntamenettelyn kehittämisen näkökulmasta on varsin keskeistä se, mitä mahdollisia muutosvaatimuksia ratkaisujen oikeudellisen luonteen muuttaminen asettaisi lautakuntamenettelyä koskevalle sääntelylle. Mikäli se edellyttää menettelyn laajamittaista ja yksityiskohtaista sääntelyä, johtaisi se helposti oikeuden saatavuuden heikkenemiseen. Jos sääntelyn haittavaikutukset ylittäisivät sen myönteiset vaikutukset erityisesti sellaisissa riita-asioissa, joissa kulut ylittävät selvästi intressin arvon, merkitsisi tämä sitä, että ratkaisujen oikeudellisen luonteen muuttaminen ei olisi luonnollisestikaan kovin järkevää. Kun kuluttajariidan osapuolten käytettävissä on jo ennestään yleiset tuo-

---

[61] Ks. esim. *Cappelletti-Garth 1978* s. 10–21.
[62] Ks. *HE 8/1977* s. 70.

mioistuimet, joita koskevassa sääntelyssä etusija on lähes aina annettu oikeuden laatuun liittyville seikoille, ei olisi kovin järkevää perustaa toista tuomioistuinten kanssa kilpailevaa riidanratkaisuelintä, joka ei oikeuden saatavuudelta eroaisi niistä olennaisesti.

Lautakuntamenettelyä koskevan sääntelyn kehittämiskeinoja pohdittaessa joudutaan siten väkisinkin tasapainottelemaan oikeuksien toteutumisen kahden peruselementin – oikeuden laadun ja sen saatavuuden – välillä. Mikäli toista niistä painotetaan liikaa, voi se johtaa toisen heikentyneeseen toteutumiseen, mikä puolestaan vie pohjaa oikeuksien toteutumiselta ylipäätään. Lainsäätäjän varsin haasteellisena tehtävänä onkin löytää optimi oikeuden laadun ja saatavuuden edistämisen välillä. Kysymyksessä on itse asiassa varsin perustavaa laatua oleva kaikkia riidanratkaisuelimiä koskevan lainsäädännön valmisteluun liittyvä seikka, johon on valitettavasti meillä ainakin toistaiseksi kiinnitetty erityisesti yleisiä tuomioistuimia koskevan lainvalmistelun osalta aivan liian vähän huomiota.

2.3.2. Suullisten käsittelyiden järjestämistarve

2.3.2.1. Yleistä

Tosiseikkojen selvittämismahdollisuuksiin vaikuttaa olennaisesti myös se, mitä erilaisia todistuskeinoja on käytettävissä eli millä eri tavoin riidanratkaisuelin voi hankkia ja vastaanottaa todisteita käsittelyn aikana. Keskeisin käytettävissä oleviin todistuskeinoihin vaikuttava tekijä on se, onko asioiden käsittely riidanratkaisuelimessä pelkästään kirjallista vai onko asiassa mahdollista järjestää myös suullinen käsittely. Menettelyn ollessa pelkästään kirjallista todistajien ja asiantuntijoiden suullinen kuuleminen lautakunnan edessä ennen ratkaisun tekemistä ei ole mahdollista. Sama koskee asianosaisten suullista kuulemista todistelu- ja muussa tarkoituksessa. Suurin merkitys on ilman muuta todistajien kuulemismahdollisuuden puuttumisella. Tämä johtuu siitä, että pelkästään kirjallisen menettelyn avulla riitoja ratkaisevat elimet eivät hyväksy kirjallisia todistajankertomuksia niiden erittäin suuren epäluotettavuuden takia. Merkittävän poikkeuksen tältä osin muodostavat asiantuntevat todistajat, joita tässä tutkimuksessa tosin tarkasteltiin varsinaisten asiantuntijoiden yhteydessä. Asianosaisten ja riidanratkaisuelinten hankkimat kirjalliset asiantuntijalausunnot muodostavatkin usein keskeisen osan siitä aineistosta, johon pelkästään kirjallisen menettelyn avulla riitoja ratkaisevat elimet perustavat ratkaisunsa.

Käytettävissä oleviin todistuskeinoihin liittyy myös kysymys siitä, tarjoaako menettely mahdollisuudet käyttää tarvittaessa pakkokeinoja todisteiden saatavuuden varmistamiseksi sekä onko todistajien ja asiantuntijoiden totuusvelvollisuuden rikkominen rikosoikeudellisesti sanktioitu. Riitaprosessissahan tuo-

mioistuin voi velvoittaa henkilön saapumaan oikeudenkäyntiin todistajana kuultavaksi (OK 17:36–39). Lisäksi henkilö, jolla on hallussaan asiakirja, jolla voi olla merkitystä todisteena, on tietyin poikkeuksin velvollinen toimittamaan sen sakon uhalla tuomioistuimeen (OK 17:12–17). Käytännössä mahdollisuudella käyttää pakkokeinoja tämän asiakirjan esittämisvelvollisuuden noudattamisen tehosteena ei ole mainittavaa merkitystä käsiteltäessä kuluttajariitoja lautakunnassa. Kuluttajariidoissa todisteina käytettävät asiakirjat ovat säännönmukaisesti ainakin jommankumman asianosaisen hallussa. Mikäli tämä jostain syystä kieltäytyy toimittamasta asiakirjaa lautakuntaan, voi lautakunta arvioida, minkä merkityksen se antaa asianosaisen käyttäytymiselle.

Todistajien ja suullisesti kuultavien asiantuntijoiden totuusvelvollisuuden noudattamista on tuomioistuimissa pyritty varmistamaan sillä, että kuuleminen tapahtuu valan nojalla, minkä lisäksi totuusvelvollisuuden rikkominen on kriminalisoitu (OK 17:29–30 ja RL 17:1). Mikäli menettely on pelkästään kirjallista, ei todistajien todistamis- ja totuusvelvollisuutta ole tarpeen säädellä lainkaan, sillä todistajiahan ei kuulla lainkaan. Kuitenkaan suullisen käsittelyn mahdollistama todistajien kuuleminen ei välttämättä vaadi sitä, että edellä mainittuja kysymyksiä on säänneltävä, vaan todistajien kuuleminen voi olla riidanratkaisuelimessä myös vapaata, jolloin todistajat ovat periaatteessa kyllä velvollisia pysymään kertomuksessaan totuudessa, mutta velvollisuuden rikkomista ei ole rikosoikeudellisesti sanktioitu.

2.3.2.2. Nykytilanne

Kuluttajavalituslautakunta. KVL:n osalta ei ole mitään säännöksiä siitä, tuleeko kuluttajariitojen käsittelyn tapahtua lautakunnassa pelkästään kirjallisesti, vai voiko lautakunta niin halutessaan järjestää asiassa myös suullisen käsittelyn. Asiaa koskevien säännösten puuttuessa lautakunnalla voidaan katsoa olevan nykyisin mahdollisuus järjestää halutessaan myös suullisia käsittelyitä. Tätä voidaan perustella sillä, että lainsäätäjä on tarkoituksellisesti delegoinut lautakunnalle oikeuden varsin pitkälle itse valita ne menettelytavat, joiden mukaan asioiden käsittely voi lautakunnassa tapahtua. Esitöistä on tosin epäsuorasti pääteltävissä, että lainsäätäjä oletti asioiden käsittelyn muodostuvan lautakunnassa pelkästään kirjalliseksi.[63] Tietysti lautakunnan tulee menettelytapoja valitessaan ottaa huomioon lautakunnan keskeisenä tavoitteena oleva pyrkimys menettelyn nopeuteen ja edullisuuteen. Suullisten käsittelyiden laaja-

[63] Vaikka esitöissä ei suoraan todetakaan, että menettelyn oletetaan muodostuvan pelkästään kirjalliseksi, on se epäsuorasti pääteltävissä niistä kohdista, joissa todetaan lautakunnan käytettävissä olevat todistuskeinot rajallisiksi todistajien kuulemismahdollisuuden puuttumisen vuoksi. Ks. *OLJ 12/1974* s. 322s, 332 ja 338.

mittainen järjestäminen voitaisiin helposti katsoa tämän tavoitteen vastaiseksi. Sen sijaan lähtökohtaisesti poissuljettuna ei voida pitää sitä, että lautakunta päättäisi järjestää suullisen käsittelyn jossain tavanomaista monimutkaisemmassa asioissa, jossa se katsoo asian ratkaisemisen sitä edellyttävän. Tässä yhteydessä voitaisiin kuulla myös todistajia, tosin ilman mahdollisuutta pakkokeinojen ja sanktioiden käyttöön. Suullisen käsittelyn järjestäminen ei siten edellyttäisi lautakuntaa koskevan sääntelyn muuttamista.

Lautakunta ei kuitenkaan ole hyödyntänyt toimintavapauttaan tältä osin sen tähänastisen toiminnan ajan. Suullisia käsittelyitä ei ole käytännössä järjestetty, vaan menettely on ollut pelkästään kirjallista. Sama koskee myös muita pohjoismaisia kuluttajariitalautakuntia, mukaan lukien Norjan FTU, jonka ratkaisut saavat tuomion oikeusvaikutukset.[64] Se, että suullisia käsittelyitä ei ole järjestetty johtuu ennen kaikkea siitä, että suullisten käsittelyiden asianosaisille aiheuttamat kulut eivät yleensä olisi järkevässä suhteessa kuluttajariitojen kohteena olevaan taloudelliseen intressiin. Lisäksi syynä on ratkaisujen suositusluonne. Ei ole kovin mielekästä järjestää suullisia käsittelyitä, joista aiheutuvat kulut ylittävät selvästi intressin suuruuden, kun ei edes ole varmuutta siitä, noudatetaanko suositusta. Mikäli lautakunnan ratkaisua ei noudateta, jäävät suullisesta käsittelystä sekä asianosaisille että julkiselle vallalle aiheutuneet kustannukset hyödyttömiksi. Tosin sama ongelma liittyy myös jo puhtaasti kirjalliseen menettelyyn, mutta siitä muodostuvat kustannukset jäävät joka tapauksessa yleensä selvästi suullisesta käsittelystä aiheutuvia kustannuksia vähäisemmiksi. Suullisen käsittelyn järjestäminen ei myöskään poista velvollisuutta järjestää asiassa joka tapauksessa uusi suullinen käsittely, mikäli asia viedään myöhemmin käräjäoikeuden käsiteltäväksi.

Kuluttajariitatyöryhmä ei ehdota menettelyn luonnetta koskevaa säännöstä myöskään uuteen KVLL:aan. Siihen tosin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan lautakunnalla oli oikeus kuulla asiantuntijoita, hankkia lausuntoja ja selvityksiä sekä järjestää katselmuksia.[65] Säännös vastaa sisällöltään nykyistä KVLL 8 §:aa. Edellä katsottiin, että KVLL 8 §:n tarkoitus ei ole ollut rajoittaa lautakunnan käytettävissä olevia todistuskeinoja, vaan ainoastaan mainita ne todistuskeinot, joiden käyttämisestä lautakunnalle voi aiheutua sen toimintamenoista katettavia kustannuksia. Sama koskee myös ehdotettua säännöstä, sillä sen perusteluissa kiinnitetään huomiota ainoastaan kustannuskysymykseen.[66]

Mikäli työryhmän ehdotus siitä, että lautakunta soveltaisi jatkossa myös hallintomenettelyä koskevaa yleislakia toteutuu, näyttäisi se merkitsevän sitä, että lautakunta soveltaisi jatkossa myös HL 37 ja 40 §:ää. Uusi HL tulee

---

[64] Ks. esim. *Kagerman* s. 486s ja *Skaudal* s. 17.
[65] Ks. *KTM 12/2002* s. 60.
[66] Ks. *KTM 12/2002* s. 52.

voimaan vuoden 2004 alusta. Siihen saakka sovellettava HMenL sisältää varsin pitkälti samansisältöiset säännökset (HMenL18 ja 19 §). HL 37 §:n mukaan viranomaisen on pyynnöstä varattava asianosaiselle tilaisuus esittää vaatimus tai selvitys suullisesti. Edellytyksenä on se, että suullinen kuuleminen on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaisi asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia. Muut asianosaiset on tällöin kutsuttava paikalle, mikäli se on välttämätöntä näiden oikeuksien tai etujen valvomiseksi. HL 40 § puolestaan mahdollistaa todistajien kuulemisen valan nojalla ja asianosaisen kuulemisen totuusvakuutuksen nojalla, mikäli tällaiseen kuulemiseen katsotaan olevan erityisiä syitä. Kuuleminen tapahtuu siinä hallinto-oikeudessa, missä se voi tapahtua soveliaimmin.

Kuluttajariitatyöryhmän ehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista käy kuitenkin selvästi ilmi, että lautakuntamenettelyn on tarkoitettu olevan myös jatkossa pelkästään kirjallista. Perusteluissa todetaan, että menettely lautakunnassa on kirjallista ja että sellaiset kuluttajariidat, joiden ratkaiseminen edellyttää asianosaisten tai todistajien henkilökohtaista kuulemista, eivät sovellu lautakuntamenettelyyn.[67] Mikäli tarkoitus on kuitenkin, että lautakunta soveltaisi HL:ia toissijaisesti, tulisi epäselvyyksien välttämiseksi uuteen KVLL:iin lisätä selvä säännös lautakuntamenettelyn kirjallisuudesta. Tämä tosin merkitsisi samalla myös sitä, että lautakunnalla nykyisin oleva lähinnä teoreettinen mahdollisuus suullisten käsittelyiden järjestämiseen poistuisi.

Muut ratkaisusuosituksia tekevät kotimaiset lautakunnat. Myöskään potilasvahinkolautakunnan osalta ei ole säännöksiä siitä, onko menettely lautakunnassa pelkästään kirjallista. Potilasvahinkolautakunta ei sovella HMenL 18 ja 19 §:ää, vaan ainoastaan kyseisen lain 1–13 §:ää. Sama koskee myös liikennevakuutuslautakuntaa, johon sovelletaan HMenL 1–13 §:n lisäksi myös HMenL:n 16, 24, 26 ja 27 §:ää. Siten tilanne on näiden kahden lautakunnan osalta samanlainen kuin KVL:kin osalta: periaatteellista estettä suullisten käsittelyiden järjestämiselle ei ole. Käytännössä niitä ei kuitenkaan liene järjestetty kummassakaan elimessä.

Sen sijaan ainakin kolmen muun ratkaisusuosituksia tekevän lautakunnan osalta suullisten käsittelyiden järjestäminen on mahdollisista niitä koskevien säännösten mukaan. Menettely työsuhdekeksintölautakunnassa on sitä koskevan valtioneuvoston päätöksen mukaan kirjallista. Lautakunta voi kuitenkin halutessaan järjestää myös suullisen käsittelyn. Suullinen käsittely on kuitenkin järjestetty käytännössä vain erittäin harvoin. Tällöin syynä on ollut lähinnä keksinnön teknisiin ominaisuuksiin liittyvät epäselvyydet.[68] Koska suullisesta kuulemisesta ei työsuhdekeksintölautakunnan osalta ole tämän tar-

[67] Ks. *KTM 12/2002* s. 53.
[68] Ks. VNp työsuhdekeksintölautakunnasta (830/1988) 2.2 § ja *Bruun ym.* s. 97.

kempia säännöksiä, on selvää, että vain asianosaisten ja todistajien vapaa kuuleminen on mahdollista.

Eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnan osalta suullisten käsittelyiden järjestämismahdollisuudesta säädetään sekä sitä itseään koskevassa laissa että HMenL:ssa, jota lautakunta sitä koskevan lain viittaussäännöksen perusteella soveltaa kokonaisuudessaan. Esitöiden mukaan menettely lautakunnassa on pääsääntöisesti kirjallista. Lautakuntaa koskevan lain mukaan lautakunta voi kuitenkin tarvittaessa kutsua asianosaiset kuultavaksi lautakunnan kokoukseen.[69] Asianosaisten suullista kuulemista koskee kuitenkin tällä hetkellä myös HMenL 18 §, jonka mukaan suullista kuulemista vaativalle asianosaiselle on varattava tähän tilaisuus mahdollisuuksien mukaan. On huomattava, että kumpikaan näistä säännöksistä ei koske todistajien kuulemista. Vielä toistaiseksi voimassa olevan HMenL 19.2 §:n mukaan hallintomenettelyssä voidaan erityisestä syystä kuulla todistajia valan nojalla ja asianosaisia totuusvakuutuksen nojalla siinä hallinto-oikeudessa, missä se voi soveliaimmin tapahtua. Todistajien vapaasta kuulemisesta ei ole mitään säännöksiä. Koska menettely arviolautakunnassa on haluttu tarkoituksella kytkeä nimenomaan hallintomenettelyä koskevaan normistoon, ei ole mielestäni mitenkään itsestään selvää, että lautakunta voisi halutessaan kuulla todistajia – tosin ilman valan velvoitusta – järjestäessään suullisia käsittelyitä asianosaisten kuulemista varten. Pikemminkin vaikuttaisi siltä, että todistajien kuuleminen olisi mahdollista vain HMenL 19.2 §:ssä säädetyllä tavalla.

Jo aiemmin tässä tutkimuksessa kritisoitiin sitä, että selvästi yksityisoikeudellisia riita-asioita ratkaisevien lautakuntien toimintaa pyritään sääntelemään hallintomenettelyä koskevien säännösten avulla sen sijaan, että menettelystä säädettäisiin pelkästään kyseisiä lautakuntia koskevilla omilla säännöksillä, siltä osin kuin menettelyä on ylipäätään tarvetta yksityiskohtaisesti säännellä. Eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnan osalta HMenL:n soveltamista koskeva viittaussäännös johtaa nyt ensinnäkin siihen, että lautakuntaa koskee kaksi keskenään hieman ristiriitaista asianosaisten suullista kuulemista koskevaa säännöstä. Lisäksi todistajien kuuleminen yksityisoikeudellisessa riita-asiassa tapahtuu hallinto-oikeudessa, eikä kuten olisi luonnollista, yleisessä alioikeudessa.

Urheilun oikeusturvalautakunnan sääntöjen mukaan lautakunta käsittelee asiat pääasiassa kirjallisen aineiston pohjalta. Suullinen käsittely tulee sääntöjen mukaan toimittaa ainoastaan, jos asian selvittäminen sitä lautakunnan mielestä vaatii. Käytännössä suullinen käsittely on kuitenkin järjestetty varsin monessa tapauksessa. Tämä selittynee pitkälti käsiteltävien asioiden vähäisen lukumäärän, luonteen sekä niihin liittyvän julkisuuden vuoksi. Kuitenkin jo

[69] Ks. L eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnasta 3 § ja *HE 138/2001* s. 11.

pelkästään sen vuoksi, että kyseessä on yksityinen lautakunta, on selvää, että suullisten käsittelyiden aikana ainoastaan asianosaisten ja todistajien vapaa kuuleminen on mahdollista.[70]

2.3.2.3. EIS:n asettamat vaatimukset

Yleistä. Menettely KVL:ssa on siten nykyisellään luonteeltaan pelkästään kirjallista. Sama koskee pitkälti myös muita ratkaisusuosituksia antavia lautakuntia. Eräissä lautakunnissa suullisten käsittelyiden järjestäminen on niitä koskevien menettelysääntöjen mukaan tosin mahdollista, mutta käytännössä niiden järjestämistiheydessä näyttää olevan suuria eroja. Kun urheilun oikeusturvalautakunta järjestää suullisen käsittelyn käytännössä varsin usein, on niiden järjestämismahdollisuus jäänyt esimerkiksi työsuhdelautakunnan osalta käytännössä lähes kuolleeksi kirjaimeksi. Uusien lautakuntien osalta on vielä liian aikaista sanoa, millaiseksi käytäntö tulee niissä vuosien mittaan muodostumaan.

Nykytilanteen kartoittamisen jälkeen siirrytään seuraavaksi tarkastelemaan sitä, edellyttäisikö KVL:n ratkaisujen muuttaminen täytäntöönpanokelpoisiksi samalla myös sitä, että lautakunnalle syntyisi velvollisuus järjestää käsittelemissä kuluttajariidoissa myös suullinen käsittely ennen asian ratkaisemista, esimerkiksi toisen asianosaisten niin vaatiessa. Kysymystä tarkastellaan seuraavassa ensin lakiin perustuvan ja sen jälkeen lyhyesti myös sopimukseen perustuvan täytäntöönpanokelpoisuuden osalta.

Edellä lautakunnan toiminnan oikeudellisia lähtökohtia käsitelleessä jaksossa II.2.2. tarkasteltiin myös EIS 6.1 artiklaan perustuvaa fair trial -vaatimusta. Vaikka artiklan soveltamista ei ole olekaan EIT:n oikeuskäytännössä rajattu koskemaan pelkästään tuomioistuimiksi katsottaviin riidanratkaisuelimiin, on selvää, että se ei suoranaisesti koske KVL:n kaltaisia elimiä. Tätä näkemystä voidaan perustella ensinnäkin sillä, että näiden lautakuntien ratkaisut ovat pelkästään suosituksia. Toiseksi nämä lautakunnat ovat tuomioistuimille vaihtoehtoisia riidanratkaisuelimiä, eikä niiden käyttö siten estä asianosaisia turvautumasta normaaliin, fair trial -vaatimukset täyttävään tuomioistuinmenettelyyn lautakuntamenettelyn jälkeen tai jopa sen sijasta. Kolmanneksi näiltä lautakunnilta puuttuu tuomioistuinmaisille elimille tyypillinen ratkaisupakko.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että KVL:n kaltaiset elimet toimisivat jonkinlaisessa sääntelyllisessä tyhjiössä siltä osin kuin niiden toimintaa ei sääntele pelkästään niitä itseään koskevat menettelysäännökset. EIS 6 artiklaan perustuvien ja EIT:n oikeuskäytännössä tarkemman sisältönsä saaneiden menettelyperiaatteiden – jotka muodostavat myös keskeisen perustan uuden PL 21

---

[70] Ks. *Halila 2002* s. 9, *Jalanko* s. 757s ja Urheilun oikeusturvalautakunnan säännöt 15 §.

§:n mukaisille menettelyllisille perusoikeuksille – voidaan katsoa asettavan velvoitteita myös suositusluonteisia ratkaisuja tekeville lautakunnille siltä osin kuin ne samalla ilmentävät yleisiä menettelyperiaatteita. Koska monien EIS 6 artiklan menettelyperiaatteiden voidaan katsoa olevan yleistettävissä koskemaan kaikkia riidanratkaisuelimiä, vähentää tämä käytännössä sitä eroa, joka periaatteessa syntyy siitä, että nämä lautakunnat jäävät EIS 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

Suullisuusperiaate. Eräs keskeisimmistä EIS 6 artiklan tuomioistuintyyppiselle menettelylle asettamista vaatimuksista on suullisuusperiaate. Edellä esitetyn näkemyksen mukaan sitä ei voida kuitenkaan pitää sellaisena yleisenä menettelyperiaatteena, joka velvoittaisi kaikkia riidanratkaisuelimiä siitä riippumatta, missä kokoonpanossa ja millä tavoin ne muutoin oikeudellisia riitoja ratkaisevat. Periaatteen ei siten voida katsoa tällä hetkellä asettavan velvoitteita menettelylle KVL:ssa.

Suullisuusperiaatteen olemassaolo ei käy suoraan ilmi EIS 6 artiklan sanamuodosta, mutta se on välillisesti johdettavissa julkisuusperiaatteesta, jonka olemassaolo puolestaan käy selvästi ilmi jo kyseisen artiklan sanamuodosta. Julkisuusperiaatteen toteutuminen edellyttää suullisten käsittelyiden järjestämistä. Tällöin tietysti myös asianosaisilla tulee olla oikeus olla paikalla esittämässä vaatimuksiaan, väitteitään ja niitä tukevia todisteita. Suulliseen käsittelyyn kuuluu olennaisesti myös oikeus esittää sellaisia todisteita, joiden esittäminen ei ole mahdollista pelkästään kirjallisessa menettelyssä. Käytännössä tämä tarkoittaa pääsääntöisesti nimenomaan todistajien kuulemista.[71]

Useimmissa sopimusvaltioissa alioikeusmenettelyyn sisältyy varsin säännönmukaisesti myös suullinen käsittely. EIT on kuitenkin katsonut, että suullisuusperiaate ei muissa kuin rikosasioissa välttämättä vaadi sitä, että asian ensimmäisenä ratkaisevassa elimessä olisi mahdollisuus myös asian suulliseen käsittelyyn. Ehdottomana edellytyksenä on tällöin kuitenkin se, että pelkästään kirjallisen menettelyn perusteella syntyneestä ratkaisusta on voitava valittaa sellaiseen muutoksenhakuelimeen, joka täyttää fair trial -vaatimukset myös suullisen käsittelyn osalta.[72] Kysymys on siten siitä, että menettelyä arvioidaan kokonaisuutena, jolloin yhdessä oikeusasteessa ilmenevät puutteet voivat korjautua seuraavassa asteessa.

Tästä ei kuitenkaan voida vetää johtopäätöstä, jonka mukaan fair trial -vaatimuksen toteutumiseen riittäisi aina se, että menettely tarjoaa mahdollisuuden suulliseen käsittelyyn yhdessä oikeusasteessa. EIT:n ratkaisukäytännön mukaan suullisuusperiaate koskee nimittäin lähtökohtaisesti myös menettelyä muutoksenhakutuomioistuimissa.[73] Tämän vuoksi Suomi joutuikin EIS:een liit-

---

[71] Ks. *Danelius 1995* s. 41, *Ervo 1993* s. 171 ja *HE 83/1998* s. 17.
[72] Ks. tapaus *Le Compte, Van Leuven ja De Meyere*. Ks. tästä myös *Pellonpää 2000* s. 311s.
[73] Ks. esim. *Ervo 1993* s. 170–176 ja *Cameron* s. 87.

tyessään vuonna 1990 tekemään juuri tätä kysymystä koskevan varauman, sillä Suomen lainsäädäntö ei liittymisajankohtana vastannut fair trial -vaatimusta tältä osin. Nyttemmin tuo varauma on asteittain poistettu sitä mukaa kun suullisten käsittelyiden järjestämismahdollisuuksia erityisesti ylemmissä tuomioistuimissa ja erityistuomioistuimissa on parannettu.[74]

Suullisuusperiaatteen ulottaminen koskemaan myös muutoksenhakuelimiä – mikä käytännössä siis voi tarkoittaa velvollisuutta järjestää suullinen käsittely useammassa kuin yhdessä oikeusasteessa – näyttäisi olevan ristiriidassa sen kanssa, että muutoksenhakuoikeus ei ole yksi fair trial -vaatimuksen sisältämistä oikeuksista. EIS 6 artikla ei nimittäin vaadi, että sopimusvaltiot takaavat asianosaisille oikeuden hakea muutosta tuomioistuimen ratkaisuun ylemmältä oikeusasteelta. Riittää kun asianosaisella on oikeus saada oikeudenmukainen oikeudenkäynti yhdessä oikeusasteessa. Tämä johtaa ainakin teoriassa siihen, että muutoksenhakuoikeuden myöntäminen sellaisiin elimiin, jotka ratkaisevat riitoja pelkästään kirjallisen menettelyn avulla, ei lähtökohtaisesti täytä fair trial -vaatimusta, kun taas järjestelmä, joka takaa asianosaisille mahdollisuuden saada fair trial -vaatimukset täyttävä oikeudenkäynti vain yhdessä oikeusasteessa, on täysin sopimuksen mukainen. Siten periaatteessa tuomioistuinjärjestelmä, joka ei takaa muutoksenhakuoikeutta lainkaan, täyttää fair trial -vaatimuksen paremmin kuin järjestelmä, jossa menettely muutoksenhakuasteissa on ainoastaan kirjallista. Tämä ristiriita on kuitenkin enemmän teoreettinen kuin käytännöllinen, sillä varsinkin riita- ja rikosasioissa sopimusvaltioiden oikeuslaitokset tarjoavat yleensä oikeuden hakea muutosta ainakin yhdeltä ylemmältä tuomioistuimelta.

Muutoksenhakutuomioistuimen velvollisuus suullisen käsittelyn järjestämiseen ei kuitenkaan ole ehdoton. EIT on ratkaisukäytännössään täsmentänyt useita erilaisia perusteita, joiden vallitessa tästä velvollisuudesta voidaan poiketa. Ensinnäkin, mikäli valitus tai muutoksenhakutuomioistuimen kompetenssi koskee ainoastaan oikeuskysymystä, suullisen käsittelyn järjestäminen ei ole tarpeen. Suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuus edellyttää siten ensinnäkin, että valitus koskee näyttökysymystä, jonka ratkaiseminen ei ole mahdollista muuta kuin suullisen käsittelyn yhteydessä vastaanotettavan todistelun avulla. Suullisen käsittelyn järjestäminen ei ole myöskään yleensä tarpeen, mikäli kumpikaan asianosaisista ei ole sitä muutoksenhakutuomioistuimelta vaatinut. Tällöin asianosaisten on katsottu luopuneen oikeudestaan suullisen käsittelyyn.[75]

EIT on myös katsonut, että tarkoitusmukaisuustekijöille on annettava merkitystä suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta arvioitaessa. Tuomioistui-

---

[74] Ks. esim. *Pellonpää 2000* s. 36–39.

[75] Ks. esim. *Danelius 1995* s. 41–43 ja *van Dijk-van Hoof* s. 433–435.

men mukaan on otettava huomioon, mikä vaikutus suullisen käsittelyn järjestämisellä on prosessin muiden tavoitteiden toteutumisen kannalta. Mikäli suullisen käsittelyn järjestäminen johtaisi selvään epäsuhtaan sillä saavutettavien etujen (oikeuden laadun mahdollinen parantuminen) ja toisaalta siitä koituvien haittojen välillä (kustannusten ja keston lisääntymisestä seuraava oikeuden saatavuuden heikentyminen), ei suullista käsittelyä tarvitse enää järjestää muutoksenhakuasteessa. EIT on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että myös intressin suuruus on otettava huomioon, kun arvioidaan tarvetta järjestää uusi suullinen käsittely muutoksenhakuasteessa. Tuomioistuin on todennut, että kirjallinen menettely on tietyn tyyppisissä asioissa ehkä kaikkein tarkoituksenmukaisin ratkaisu ja että säännönmukaiset suulliset käsittelyt voivat johtaa siihen, ettei asioita saada ratkaistuksi kohtuullisessa ajassa.[76]

Merkitsisikö KVL:n ja muiden vastaavan tyyppisten, yksityisoikeudellisia riita-asioita ratkaisevien lautakuntien ratkaisujen muuttaminen täytäntöönpanokelpoisiksi sitä, että nämä lautakunnat voitaisiin tämän jälkeen katsoa EIS 6 artiklassa tarkoitetuiksi tuomioistuinmaisiksi elimiksi? Koska monet EIS:een perustuvat menettelyperiaatteet velvoittavat välillisesti näitä lautakuntia jo nykyään siltä osin kuin ne ilmentävät yleisiä menettelyperiaatteita, tämän muutoksen merkitys jäisi tosin käytännössä melko vähäiseksi nyt tarkasteltavaa suullisuusperiaatetta lukuun ottamatta. Mikäli lautakuntia ei niiden ratkaisujen oikeudellista luonnetta koskevan muutoksen jälkeenkään katsottaisi EIS 6 artiklassa tarkoitetuiksi riidanratkaisuelimiksi, voisivat ne ratkaista edelleen riitoja pelkästään kirjallisen menettelyn avulla, sillä kuten edellä on todettu, EIS 6 artiklaan perustuvaa suullisuusperiaatetta ei voida pitää sellaisena yleisenä menettelyperiaatteena, joka velvoittaisi kaikkia riidanratkaisuelimiä siitä riippumatta, missä kokoonpanossa ja millä tavoin ne muutoin riitoja ratkaisevat.

Sen sijaan mikäli lautakuntien katsottaisiin muutoksen seurauksena muuttuvan EIS 6 artiklassa tarkoitetuiksi tuomioistuinmaisiksi elimiksi, tulisi suullisuusperiaate muiden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöiden kanssa myös suoraan näitä lautakuntia sitoviksi. Tämä merkitsisi lautakunnille lähtökohtaisesti myös velvollisuutta järjestää suullinen käsittely ainakin aina toisen asianosaisen sitä vaatiessa, jotta menettely ei olisi ristiriidassa fair trial -vaatimuksen kanssa. Toinen mahdollisuus olisi hyödyntää EIT:n ratkaisukäytäntöön perustuvaa järjestelyä, jossa lautakuntamenettely säilyisi edelleen kirjallisena, mutta asianosaisilla olisi mahdollisuus valittaa ratkaisuista yleiseen tuomioistuimeen, jolla olisi velvollisuus jommankumman asianosaisen niin vaatiessa järjestää asiassa suullinen käsittely.

---

[76] Ks. tapaus *Schuler-Zgraggen*. Tapauksessa tosin merkitystä annettiin myös sille, ettei valittaja ollut vaatinut suullisen käsittelyn järjestämistä. Ks. tapauksesta myös *Danelius 1995* s. 43 sekä *HE 83/1998* s. 17.

Sosiaalivakuutusalan muutoksenhakulautakuntien suhde EIS:een. Ennen kannan muodostamista edellä mainittuun kysymykseen KVL:n ratkaisujen oikeudellisen luonteen muuttamisen ja EIS 6 artiklan välisestä suhteesta, on syytä tarkastella, miten vastaavaa kysymystä on arvioitu sosiaalivakuutusasioita muutoksenhakueliminä käsittelevien lautakuntien osalta. Sosiaalivakuutusasioita muutoksenhakueliminä käsittelevät lautakunnat ovat hallintolainkäyttöä harjoittavia elimiä. Hallintolainkäyttöä koskeva sääntely oli meillä pitkään hyvin vähäistä. Tämä koski hallintotuomioistuinten lisäksi myös sosiaalivakuutusasioita muutoksenhakueliminä käsitteleviä lautakuntia. Useimmat menettelysäännöksistä koskivat lautakuntien kokoonpanoa sekä jäsenten kelpoisuusehtoja. Muilta osin tyydyttiin usein vain toteamaan, että menettely oli kirjallista, minkä lisäksi siinä oli noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä.[77]

Hallintolainkäyttöä koskevia menettelysääntöjä lisättiin hallintotuomioistuinten osalta vuonna 1996 voimaan tulleella HLL:lla. Monilta osiltaan kysymys oli tosin vain oikeuskäytännössä vuosien mittaan syntyneiden menettelytapojen kirjaamisesta säädöstekstiin. HLL:n eräänä keskeisenä tavoitteena oli kuitenkin myös suullisten käsittelyiden järjestämismahdollisuuksien parantaminen hallintotuomioistuimissa. HLL 33–50 § sisältävät asioiden käsittelyyn liittyviä menettelysäännöksiä. Niistä suurin osa eli 37–50 § koskevat nimenomaan hallintolainkäytön yhteydessä järjestettäviä suullisia käsittelyitä. HLL 38 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on toimitettava suullinen käsittely, mikäli asianosainen sitä vaatii. Kuitenkin vaikka suullisten käsittelyiden järjestämismahdollisuuksia pyrittiinkin HLL:n avulla parantamaan, on lähtökohtana lain voimaantulonkin jälkeenkin edelleen se, että hallintolainkäyttö on pääsääntöisesti pelkästään kirjallista.[78]

HLL ei koskenut heti voimaantulonsa jälkeen sosiaalivakuutusasioita käsitteleviä muutoksenhakulautakuntia, vaikka lain sanamuodon perusteella tällainen käsitys saattoikin helposti syntyä. Sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhakulautakuntia koskevaa sääntelyä kuitenkin uudistettiin vuonna 1999 siten, että HLL saatettiin eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta koskemaan myös näitä lautakuntia.[79] Vuoden 1999 menettelyuudistuksen esitöissä tarkasteltiin yleisellä tasolla myös EIS 6 artiklan sopimusvaltioille asettamia vaatimuksia. Vaikka esitöissä todetaankin, että EIT:n ratkaisukäytännön mukaan näiden lautakuntien käsittelemät asiat kuuluvat selvästi artiklan varsin laaja-alaisesti tulkitun käsitteen "civil rights and obligations" -piiriin, ei esitöissä oteta kuitenkaan suoraan kantaa siihen, voidaanko kaikkia sosiaalivakuutusasioita käsitteleviä

---

[77] Ks. esim. A työttömyysturvalain täytäntöönpanosta 14 § (742/1984), A tapaturmalautakunnasta 8 ja 10 § (839/1981) sekä A tarkastuslautakunnasta 8 § (422/1964).

[78] Ks. *HE 217/1995* s. 26.

[79] Ks. esim. L työntekijäin eläkelain muuttamisesta (283/1999).

muutoksenhakulautakuntia pitää EIS 6 artiklassa tarkoitettuina tuomioistuinmaisia lainkäyttöeliminä.[80]

Esitöissä kuitenkin todetaan, että oikeussuojakeinot sosiaalivakuutusasioissa eivät aiemmin täyttäneet EIS 6 artiklan mukaisia vaatimuksia suullisten käsittelyiden järjestämistä koskevan sääntelyn puutteellisuuden vuoksi. Tämä olikin yksi syy sille, miksi Suomi EIS:een liittyessään teki edellä mainitun varauman. Sosiaalivakuutusasioita käsittelevien muutoksenhakuelinten osalta varauma koski kuitenkin ainoastaan tarkastuslautakuntaa sekä vakuutusoikeutta ja jälkimmäistäkin ainoastaan sen toimiessa asiassa ylimpänä muutoksenhakuelimenä.[81] Tarkastuslautakunta toimii ylimpänä muutoksenhakuelimenä sairausvakuutusetuuksia koskevissa erimielisyyksissä ja vakuutusoikeus puolestaan muissa sosiaalivakuutusta koskevissa asioissa tapaturmavakuutusta lukuun ottamatta.[82] Mikäli niissä ei järjestetä suullista käsittelyä, merkitsee se sitä, että menettely jää pelkästään kirjalliseksi kaikissa muutoksenhakuasteissa. Sen perusteella, että Suomen varauma koski sosiaalivakuutusasioita käsittelevien lautakuntien osalta ainoastaan tarkastuslautakuntaa, onkin pääteltävissä, että ensimmäisen asteen muutoksenhakuelimiä ei vuonna 1990 varaumaa tehtäessä katsottu 6 artiklan mukaisiksi tuomioistuinmaisiksi riidanratkaisuelimiksi. Näin siitä huolimatta, että niidenkin ratkaisut saavat tuomion oikeusvaikutukset, ellei niitä saateta määräajassa ylemmän elimen käsiteltäväksi.

Tätä näkemystä tukee myös se tapa, jolla suullisten käsittelyiden järjestämismahdollisuuksien parantaminen toteutettiin sosiaalivakuutusasioita muutoksenhakueliminä käsittelevien lautakuntien osalta vuoden 1999 menettelyuudistuksen yhteydessä. Tarkastuslautakunnassa ja vakuutusoikeudessa suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuus määräytyy nykyään HLL 37 ja 38 §:n perusteella. Tarkastuslautakunnan osalta velvollisuus HLL 38 §:n noudattamiseen koskee kuitenkin vain asioita, joissa se toimii ylimpänä muutoksenhakuelimenä.[83] HLL 37 §:n mukaan suullinen käsittely tulee toimittaa, mikäli se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asianosaisten näkökulmasta suurempi merkitys on kuitenkin usein HLL 38 §:llä, jonka mukaan suullinen käsittely on järjestettävä aina yksityisen asianosaisen sitä vaatiessa, ellei sitä asian laadun vuoksi tai muista syistä voida pitää ilmeisen tarpeettomana. Sen sijaan muiden sosiaalivakuutusasioita käsittelevien lautakuntien osalta suullisten käsittelyiden järjestämisvelvollisuus määräytyy pelkästään HLL 37 §:n perusteella. Niissä suullinen

---

[80] Ks. *HE 83/1998* s. 16–22. Civil rights and obligations- käsitettä koskevasta EIT:n ratkaisukäytännöstä ks. myös *Pellonpää 2000* s. 289–306.

[81] Ks. EIS:n voimaansaattamista koskevan asetuksen (439/1990) 2 §. Ks. varaumasta myös *HE 83/1998* s. 16–19 ja *Pellonpää 1991* s. 280s.

[82] Ks. sairausvakuutuslaki 53 § (329/1997) ja *HE 101/2002* s. 7.

[83] Ks. sairausvakuutuslaki 54.4 § (279/1999) ja L vakuutusoikeudesta 9 § (278/1999).

käsittely tulee siten järjestää ainoastaan, mikäli se on tarpeen asian selvittämiseksi.[84]

Vuoden 1999 uudistuksen eräänä tavoitteena oli parantaa suullisten käsittelyiden järjestämismahdollisuuksia sosiaalivakuutusalan muutoksenhakulautakunnissa, joissa käsittely oli aikaisemmin ollut KVL:n tavoin pelkästään kirjallista. Tarkoituksena oli kuitenkin se, että suullisten käsittelyiden järjestäminen olisi näissä lautakunnissa selvästi vähäisempää kuin hallintotuomioistuimissa. Kun hallintotuomioistuintenkin osalta pääsääntönä on myös HLL:n voimaantulon jälkeen se, että asioiden käsittely on pelkästään kirjallista, merkitsee tämä sitä, että suullisten käsittelyiden järjestämisen on tarkoitettu olevan sosiaalivakuutusalan lautakunnissa käytännössä melko poikkeuksellista.[85]

Ensimmäisen asteen muutoksenhakulautakuntien osalta on siten riittävää, että suullinen käsittely järjestetään ainoastaan asian käsittelyn sitä vaatiessa. Esitöissä todetaan suoraan, että suullisten käsittelyiden järjestäminen tulee olemaan melko poikkeuksellinen toimenpide. Lienee siten varsin selvää, että myöskään vuoden 1999 menettelyuudistuksen yhteydessä ensimmäisen asteen muutoksenhakulautakuntia ei pidetty EIS 6 artiklan tarkoittamina tuomioistuinmaisina lainkäyttöeliminä, sillä menettely niissä ei selvästikään täytä EIS 6 artiklan mukaisen suullisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia.

Todettakoon tässä yhteydessä myös se, että ensimmäisen asteen muutoksenhakulautakuntien HLL 37 §:n nojalla järjestämät suulliset käsittelyt eroavat hallintotuomioistuinten suullisista käsittelyistä myös niitä koskevien menettelysääntöjen perusteella. Tämä johtuu siitä, että HLL 2 §:n mukaan HLL 37–50 §:n suullista käsittelyä koskevia säännöksiä sovelletaan ainoastaan käsiteltäessä asiaa hallintotuomioistuimissa. Muut hallintolainkäyttöä harjoittavat elimet soveltavat HLL 2 §:n mukaan näiden säännösten sijasta HMenL 18–20 §:ää, joissa säädetään suullisten käsittelyiden järjestämisestä hallintomenettelyssä. Sosiaalivakuutusasioita käsittelevien lautakuntien osalta suullisten käsittelyiden järjestämisvelvollisuus määräytyy kuitenkin vuoden 1999 uudistuksen mukaan edellä mainitun HLL 37 §:n mukaisesti. Sen sijaan nämäkään lautakunnat eivät sovella suullista käsittelyä koskevia HLL 38–50 §:ää, joissa säädetään muun muassa todistajien ja asiantuntijoiden kuulemisesta valan nojalla suullisessa käsittelyssä, tosin viittaamalla monilta osin OK:n vastaaviin säännöksiin.[86] Koska nuo säännökset eivät koske ensimmäisen asteen muutoksenhakulautakuntia, on selvää, että todistajia ei voida kuulla näissä lautakunnissa valan nojalla, vaan ainoastaan heidän vapaa kuulemisensa on mahdollis-

---

[84] Ks. esim. tapaturmalautakunnan osalta L tapaturmavakuutuslain muuttamisesta 53.6 § (297/1999).

[85] Ks. *HE 83/1998* s. 19–22.

[86] Ks. myös *HE 83/1998* s. 21.

ta. Mikäli todistajien kuulemista valan nojalla pidetään lautakunnassa tarpeellisena, tulee se toimittaa HMenL 19.2 §:n mukaisesti virka-apuasiana hallintooikeudessa. Ulkopuolisia henkilöitä ei ole voida myöskään velvoittaa sakon uhalla toimittamaan lautakunnalla sellaista asiakirjaa, jolla voi olla merkitystä todisteena.

Johtopäätöksiä EIS:n lautakuntamenettelylle asettamista vaatimuksista. Kuluttajavalituslautakunnan ratkaisujen muuttaminen täytäntöönpanokelpoisiksi ei siten merkitsisi sitä, että lautakunta voitaisiin tämän jälkeen katsoa EIS 6 artiklassa tarkoitetuksi tuomioistuinmaiseksi lainkäyttöelimeksi. Tätä näkemystä voidaan perustella erityisesti sillä, että myöskään sosiaalivakuutusasioita muutoksenhakueliminä käsitteleviä lautakuntia ei ole tarkastuslautakuntaa lukuun ottamatta katsottu meillä EIS 6 artiklan tarkoittamiksi tuomioistuinmaisiksi riidanratkaisuelimiksi siitä huolimatta, että niillä on käsittelemiinsä asioihin nähden yksinomainen toimivalta ja että niiden antamat ratkaisut saavat tuomion oikeusvaikutukset. Keskeinen edellytys näiden lautakuntien rajautumiselle 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle on kuitenkin se, että ne kaikki tarkastuslautakuntaa lukuun ottamatta toimivat ensimmäisen asteen muutoksenhakuelimiä. Niiden tekemistä ratkaisuista voidaan siten aina hakea muutosta joko vakuutusoikeudelta tai tarkastuslautakunnalta, joita puolestaan pidetään EIS 6 artiklassa tarkoitettuina riidanratkaisueliminä. Tämä näkyy nykyään myös vakuutusoikeutta ja tarkastuslautakuntaa koskevasta sääntelystä, sillä niillä on HLL 38 §:n mukaisesti velvollisuus pääsääntöisesti järjestää suullinen käsittely aina yksityisen asianosaisen sitä vaatiessa.

Mikäli muutoksenhakuoikeutta ei olisi ja nämä lautakunnat olisivat siten ainoita näitä kysymyksiä käsitteleviä riidanratkaisuelimiä, näkemys niiden suhteesta EIS 6 artiklaan olisi todennäköisesti erilainen. Kyseisen artiklan mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa fair trial -vaatimukset täyttävän lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Mikäli lautakuntatyyppiselle elimelle annettaisiin yksinomainen toimivalta käsitellä tietyntyyppisiä asioita ja tehdä niitä koskevia täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja ilman, että sen tekemästä ratkaisusta voitaisiin hakea muutosta ylemmältä elimeltä, tulisi menettelyn jo tässä ensin mainitussa elimessä täyttää fair trial -vaatimukset.

On siten melko luontevaa katsoa, että KVL:n ja muiden yksityisoikeudellisia riita-asioita käsittelevien lautakuntatyyppisten elimien ratkaisujen muuttaminen tuomion oikeusvaikutukset omaaviksi ei myöskään merkitsisi niiden muuttumista samalla EIS 6:n tarkoittamiksi tuomioistuinmaisiksi lainkäyttöelimiksi. Ehdottomana edellytyksenä olisi tällöin sosiaalivakuutuslautakuntien tavoin kuitenkin se, että KVL:n ja muiden vastaavanlaisten lautakuntien ratkaisuista tulisi aina voida hakea muutosta sellaiselta riidanratkaisuelimeltä, jossa suullisen käsittelyn järjestäminen olisi mahdollista. Perustuslain esitöiden mukaan menettelyllisiä perusoikeuksia koskevaa PL 21 §:ää tulee tulkita varsin pitkälle

samalla tavoin kuin EIS 6 artiklaa.[87] Siten edellä esitetty johtopäätös on perusteltu myös PL 21 §:n osalta. Esitöissä todetaan kuitenkin myös suoraan, että lainkäyttövaltaa on meillä delegoitu erilaisille muutoksenhakulautakunnille, jotka kaikilta osin eivät täytä tuomioistuimille asetettavia vaatimuksia. Koska niiden tekemistä ratkaisuista voidaan kuitenkin hakea muutosta, ei niiden toiminnan sääntelyä PL:ssa ole esitöiden mukaan pidetty tarpeellisena.[88]

Käytännössä se, että riidan käsittely tapahtuu pelkästään kirjallisesti, on kuitenkin kuluttajariidoissa usein molempien osapuolten intressissä. Lautakunnan ratkaisuun tyytymätön elinkeinonharjoittaja voi olla yhtä haluton kuin kuluttajakin vaatimaan suullisen käsittelyn järjestämistä muutoksenhakuelimessä. Siten muutoksenhakuhakumahdollisuus tulisi järjestää sellaiseksi, että menettely voisi olla myös muutoksenhakuasteessa edelleen pelkästään kirjallista, mikäli kumpikaan asianosaisista ei vaadi suullista käsittelyä.

Kuitenkin, mikäli KVL katsottaisiin sen ratkaisujen oikeudellista luonnetta koskevan muutoksen jälkeen EIS 6 artiklan tarkoittamaksi tuomioistuinmaiseksi lainkäyttöelimeksi, ei sekään merkitsisi välttämättä velvollisuutta suullisten käsittelyiden järjestämiseen. Kuten edellä todettiin, EIT on ratkaisukäytännössään katsonut, että menettelyn ei ensimmäisessä oikeusasteessa tarvitse välttämättä olla suullista, kunhan asianosaisilla on mahdollisuus valittaa ratkaisusta sellaiseen lainkäyttöelimeen, jossa myös asian suullinen käsittely on mahdollista. Tätä periaatetta voitaisiin hyödyntää myös lautakunnan osalta, jolloin menettelyn voitaisiin katsoa täyttävän kokonaisuudessaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin asettamat vaatimukset, kunhan asianosaisilla on halutessaan mahdollisuus viedä asia lautakuntakäsittelyn jälkeen suullisen käsittelyn mahdollistavaan tuomioistuinmenettelyyn.

Näkemystä, jonka mukaan KVL:n katsominen sen ratkaisujen oikeusvaikutuksia koskevan muutoksen jälkeen tuomioistuinmaiseksi elimeksi ei siltikään merkitsisi velvollisuutta suullisten käsittelyiden järjestämiseen, tukee myös suullisuusperiaatteen laajuutta muutoksenhakutuomioistuimissa koskeva EIT:n ratkaisukäytäntö. EIT on katsonut, että suullisten käsittelyiden järjestäminen ei ole ehdoton velvollisuus, vaan niiden järjestämistarvetta arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota myös tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin. Asioiden luonne ja riidan kohteena olevan intressin keskimääräinen suuruus voivat puoltaa pelkästään kirjallista menettelyä. Mielestäni näillä samoilla argumenteilla voidaan perustella lautakuntamenettelyn säilymistä pelkästään kirjallisena sen ratkaisujen sitovuudesta huolimatta. Kirjallisen menettelyn omaksuminen johtui alunperin pyrkimyksestä pitää käsittelystä asianosaisille aiheutuvat kustannukset alhaisina ja mahdollistaa asioiden nopea käsittely ja näin edistää oikeuden

---

[87] Ks. *HE 309/1993* s. 72–74 ja *Saraviita* s. 174.

[88] Ks. *HE 1/1998* s. 155. Ks. tästä myös *Saraviita* s. 498s.

saatavuutta. Suullisten käsittelyiden järjestäminen, aina jommankumman asianosaisen sitä vaatiessa, merkitsisi lautakuntamenettelystä asianosaisille aiheutuvien kustannusten voimakasta lisääntymistä ja käsittelyn keskimääräisen keston selvää pidentymistä. Tämä puolestaan heikentäisi selvästi oikeuden saatavuutta kuluttajariidoissa nykyiseen verrattuna.

2.3.2.4. Suullinen käsittely välimiesmenettelyssä

Välimiesmenettelyä koskevan lain mukaan asianosaiset voivat varsin pitkälti sopia keskenään välimiesmenettelyn käyttämisen lisäksi myös välimiesoikeuden kokoonpanosta sekä siinä noudatettavasta menettelystä (VML 7,8, 20, 23 §). VML sisältää kuitenkin myös pakottavia säännöksiä, joista asianosaiset eivät voi edes sopimuksella poiketa. Näistä säännöksistä eräs keskeisimmistä on VML 22 §. Sen mukaan asianosaisille on varattava aina tarpeellinen tilaisuus asiansa ajamiseen. Esitöistä ilmenee, että tällä tarkoitetaan nimenomaan kuulemisperiaatteen noudattamista. Kuulemisperiaate on ehdoton ja sen syrjäyttäminen muodostaa VML 41 §:n mukaan välitystuomion kumoamisperusteen.[89]

Kuulemisperiaate velvoittaa kuitenkin myös sellaisia riidanratkaisuelimiä, joissa asioiden käsittely on kokonaisuudessaan tai ainakin pääsääntöisesti kirjallista. Kyseisessä säännöksessä kuten sen esitöissäkään ei suoranaisesti oteta kantaa siihen, tuleeko asianosaisille välimiesmenettelyssä aina varata myös mahdollisuus tulla suullisesti kuulluksi. Tämä johtunee siitä, että välimiesmenettelyssä käytännössä ratkaistaan usein varsin monimutkaisia ja intressiltään laajoja riita-asioita, joissa suullinen käsittely yleensä aina järjestetään. Sen vuoksi tämä kysymys ole kovin relevantti pelkästään yritysten välisiä riitoja käsittelevässä välimiesmenettelyssä.

Käytännössä yritykset kuitenkin toisinaan sopivat asian ratkaisemisesta pelkästään kirjallisen menettelyn perusteella. Tämän on katsottu voivan johtaa yksittäistapauksissa siihen, että välitystuomio voidaan kumota sillä perusteella, että asianosaisille ei ole varattu riittävää mahdollisuutta asiansa ajamiseen.[90] Tämä voi tietysti olla perusteltua asioissa, joiden ratkaiseminen ei ylipäätään ole mahdollista pelkästään kirjallisen aineiston perusteella. Kuitenkin mielestäni asianosaisilla tulee olla pääsääntöisesti oikeus sopia myös asian ratkaisemisesta pelkästään kirjallisen menettelyn perusteella. Onhan heillä muutoinkin varsin pitkälti oikeus sopia noudatettavasta menettelystä sekä jopa siitä aineellisoikeudesta säätelystä, jonka mukaan erimielisyys tulee ratkaista. Esimer-

[89] Ks. *HE 202/1991* s. 19 ja 26.
[90] Ks. *Möller* s. 60.

kiksi VML 31.3 §:n mukaan asianosaiset voivat sopia jopa siitä, että asia ratkaistaan lain sijasta kohtuunäkökohtien perusteella.

Mielestäni ei voida pitää myöskään poissuljettuna sitä, että asianosaisten jätettyä sopimatta tarkemmin menettelyn kulusta, välimiehet voisivat ratkaista riidan pelkästään asianosaisten kirjallisen kuulemisen perusteella, mikäli pitävät sitä tarkoituksenmukaisena. Pelkästään kirjallinen menettely saattaisi olla perusteltua esimerkiksi riidoissa, joissa on kysymys pelkästään sopimusehtojen tulkinnasta. Kynnys suullisen käsittelyn järjestämiseen tulee kuitenkin näissä tapauksissa olla selvästi alhaisempi kuin tapauksissa, joissa asianosaiset ovat nimenomaan sopineet asian ratkaisemisesta pelkästään kirjallisen menettelyn perusteella.

VML antaa jo nykyisellään riidan osapuolille varsin pitkälti mahdollisuuden sopia keskenään välimiesoikeuden kokoonpanosta sekä menettelystä siinä. Mikäli katsotaan, että osapuolet voivat sopia myös asian ratkaisemisesta pelkästään kirjallisessa menettelyssä, ei VML aseta estettä sille, että kuluttaja ja elinkeinonharjoittaja sopisivat keskenään siitä, että KVL ratkaisee heidän välisensä riidan välimiesmenettelyssä molempia osapuolia sitovasti. Lainsäätäjä antoi KVL:lle tarkoituksella varsin laajan oikeuden itse päättää niistä menettelytavoista, joilla lautakunta voi yksittäisiä kuluttajariitoja ratkaista. Tämän perusteella voitaisiin katsoa, ettei lautakuntaakaan koskeva sääntely asettaisi nykymuodossaan esteitä kuluttajariitojen ratkaisemiselle tarvittaessa myös välimiesmenettelyssä, mikäli asianosaiset siihen suostuvat. Lautakunta kuitenkin tuskin käytännössä ryhtyisi ratkaisemaan riitoja välimiesmenettelyn avulla ilman, että sitä koskevaan lakiin lisättäisiin työsuhdekeksintölautakunnan tavoin nimenomainen maininta mahdollisuudesta toimia osapuolten niin sopiessa myös välimiesoikeutena.

2.3.3. Asian ratkaiseminen

Yleistä. Asian ratkaisuvaihe on erittäin keskeinen ratkaisujen oikeudellisen laatutason kannalta. Edellä jaksossa II.6. tarkasteltiin asioiden ratkaisemista KVL:ssa koskevaa sääntelyä. Kuten tuossa jaksossa todettiin, asioiden valmisteluvaiheelle ominainen menettelyä koskevan sääntelyn vähäisyys ja siitä seuraava lautakunnan mahdollisuus varsin pitkälti itse päättää asioiden käsittelyssä noudatettavista menettelytavoista ei ulotu enää asioiden ratkaisuvaiheeseen. Ratkaisuvaihetta on itse asiassa säännelty melko yksityiskohtaisesti jo lautakunnan toiminnan alusta alkaen. Tuo sääntely on kuitenkin laadittu silmällä pitäen ratkaisujen nykyistä suositusluonnetta. Sen vuoksi on syytä myös asioiden ratkaisuvaiheen osalta tarkastella, aiheuttaisiko ratkaisujen oikeudellisen luonteen muuttaminen asianosaisia sitoviksi tarvetta muuttaa lautakuntamenettelyä koskevaa sääntelyä ainakin joiltain osin.

Tässä tarkastelussa on tietysti keskeistä kysymys siitä, mistä otetaan ne arviointikriteerit, joiden mukaan määräytyy se ratkaisuvaiheen sääntelyä koskeva vähimmäistaso, johon lautakuntaa nykyisin koskevaa sääntelyä tulee verrata. Todettakoon kuitenkin, että tältäkin osin yhden varsin luontevan vertailukohteen muodostavat jälleen sosiaalivakuutusalan muutoksenhakulautakunnat. Näihin lautakuntiin on sovellettu vuodesta 1999 alkaen myös HLL:ia, joka sisältää myös asioiden ratkaisuvaihetta koskevia menettelysäännöksiä. HLL ei kuitenkin sisällä säännöksiä näiden lautakuntien kokoonpanosta, päätösvaltaisuusrajoista, eikä jäsenten yleisistä kelpoisuusehdoista. Näistä kysymyksistä säädetään lautakuntia itseään koskevissa laeissa.

Yhtenä vertailukohteena on myös HL, sillä kuluttajariitatyöryhmähän esittää, että hallintomenettelyä koskevaa yleislakia ryhdyttäisiin soveltamaan toissijaisesti myös lautakuntamenettelyyn. Tältä osin on tosin huomattava, että työryhmän ehdotus ei millään tavoin kytkeytynyt lautakunnan ratkaisujen sitovuuteen, sillä työryhmä lähti siitä, että lautakunnan ratkaisut säilyisivät edelleen pelkästään suosituksina. Koska hallintomenettely tuottaa sitovia ratkaisuja, on tietysti ajateltavissa, että HL:n saattaminen koskemaan myös KVL:aa olisi ainakin yksi askel kohti sitä menettelysääntelyä koskevaa vähimmäistasoa, jota tuomion oikeusvaikutukset omaavia ratkaisuja tekevältä riidanratkaisuelimeltä voidaan edellyttää.

Ratkaisupakko. Ratkaisupakolla tarkoitetaan riidanratkaisuelimen velvollisuutta ratkaista sen toimivaltaan kuuluva, siinä vireille pantu asia. Käytännössä se tarkoittaa kannan ottamista asianosaisten asiassa esittämiin, sen sisältöä koskeviin vaatimuksiin. Ratkaisupakkoa voidaan pitää nimenomaan tuomioistuimille tyypillisenä piirteenä, vaikka siitä ei olekaan esimerkiksi yleisten tuomioistuinten osalta meillä suoranaista säännöstä.[91] Hallintolainkäytön osalta asiasta on kuitenkin nykyään myös säännös. HLL 51.1 §:n mukaan päätöksessä on annettava ratkaisu asiassa esitettyihin vaatimuksiin.[92] Ratkaisupakko liittyy kiinteästi riidanratkaisuelimen yksinomaiseen toimivaltaan. Mikäli ei olemassa toista elintä, jonka käsiteltäväksi asia voidaan tarvittaessa viedä ja jolla puolestaan on ratkaisupakko käsittelemiinsä asioihin nähden, on asian ensimmäiseksi käsiteltäväkseen saaneen riidanratkaisuelimen pakko ratkaista riita itse ja siten joko hylätä tai hyväksyä asianosaisten esittämät vaatimukset kokonaan tai osittain.

Sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhakulautakunnilla on meillä yksinomainen toimivalta käsitellä sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvia etuuksia koskevia erimielisyyksiä. Tästä johtuen niillä on myös ratkaisupakko käsittelemiinsä

---

[91] Yleisten tuomioistuinten ratkaisupakosta ks. esim. *Laukkanen 1995* s. 196s ja *Lappalainen 2001* s. 308.

[92] Ks. myös *HE 217/1995* s. 78.

asioihin nähden. Tämä ilmenee nykyään edellä mainitusta HLL 51.1 §:stä, joka koskee myös näitä lautakuntia. Asianosainen ei siten voi halutessaan viedä asiaansa lautakunnan sijasta hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, eikä lautakunta voi puolestaan jättää asiaa ratkaisematta sillä perusteella, että asianosainen voisi viedä asian hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämä ei tosin ole mahdollista lautakuntamenettelyn jälkeenkään, sillä ylimpänä muutoksenhakuelimenä näissä asioissa toimii yleensä vakuutusoikeus. Näiden lautakuntien yksinomaisesta toimivallasta päätettäessä on ensisijaisena pyrkimyksenä ollut mitä ilmeisimmin riidanratkaisun tehostaminen eli erimielisyyksien ratkaisemisesta julkiselle vallalle aiheutuvien kustannusten alentaminen. Oikeuden saatavuuden parantamispyrkimys, jota lautakuntien perustaminen on varmasti myös osaltaan edistänyt, olisi tuskin edellyttänyt näin ehdotonta riitojen kanavointia pelkästään lautakuntien ratkaistavaksi.

Sosiaalivakuutuslautakuntien ratkaisupakko on siten seurausta niiden yksinomaisesta toimivallasta, sillä mikäli lautakunnat eivät riitaa ratkaisisi, ei olisi mitään muutakaan elintä, jonka käsiteltäväksi asianosaisen voisi asiansa viedä. Aikaisemmin kun menettely näissä lautakunnissa, ylimpänä muutoksenhakuelimenä toimiva tarkastuslautakunta mukaan lukien oli pelkästään kirjallista, ratkaisupakko oli varsin ongelmallinen asianosaisten oikeusturvan näkökulmasta sellaisissa asioissa, joissa asian selvittäminen olisi tosiasiassa vaatinut suullisen käsittelyn järjestämistä. Toisaalta mahdollisuus jättää ottamatta kantaa esitettyihin vaatimuksiin ja asianosaisen ohjaaminen hallintotuomioistuimen puoleen ei olisi käytännössä tilannetta kovin paljon edesauttanut, sillä myös niissä käsittely oli säännönmukaisesti kirjallista ennen HLL:n voimaantuloa. Siten kritiikki pelkästään kirjallista hallintoprosessia kohtaan oli varsin perusteltua.

Myös lakkautetulla arvo-osuusjärjestelmän oikaisulautakunnalla oli yksinomainen toimivalta käsitellä toimivaltaansa kuuluvia pääasiassa arvo-osuuksien kirjaamiseen liittyviä erimielisyyksiä. Tilin haltijalla ei ollut oikeutta saattaa kirjaamisen oikeellisuutta koskevaa asiaa vireille käräjäoikeudessa vahvistuskanteena.[93] Lautakunnan yksinomainen toimivalta merkitsi kuitenkin samalla myös sitä, että sillä oli ratkaisupakko. Tätä pidettiinkin lautakunnan osalta epäkohtana ja katsottiin, että lautakunnalla olisi tullut olla oikeus jättää ratkaisu antamatta tosiseikoiltaan epäselvissä tapauksissa.[94] Kritiikki perustui mitä ilmeisimmin juuri siihen, että menettely oikaisulautakunnassa oli käytännössä pelkästään kirjallista. Oikaisulautakunnan ratkaisupakon poistaminen olisi kui-

---

[93] Ks. myös *Lappalainen 1995* s. 160. Asianosaisilla oli kuitenkin mahdollisuus valittaa lautakunnan päätöksestä Turun hovioikeuteen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (ATL 37 §).

[94] Ks. *Koulu 1992a* s. 341.

tenkin edellyttänyt lautakunnan yksinomaisen toimivallan muuttamista käräjäoikeuksien kanssa rinnakkaiseksi. Tällöin suullista todistelua vaatineet tapaukset olisi voitu viedä käräjäoikeuden ratkaistavaksi.

Siten vaikka sekä ratkaisupakko että ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus ovat molemmat tyypillisiä piirteitä tuomioistuinmaisille riidanratkaisuelimille, ei ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuudesta kuitenkaan välttämättä seuraa myös ratkaisupakkoa. Riidanratkaisuelimen ratkaisuille voidaan siten antaa tuomion oikeusvaikutukset ilman, että sille samalla joudutaan asettamaan käsittelemiään asioita koskeva ratkaisupakko. Tällöin ehdottomana edellytyksenä on kuitenkin se, että on olemassa jokin toinen rinnakkaisen toimivallan omaava elin, jolla ratkaisupakko on. Olennaista ratkaisupakon olemassaolon osalta ei siten ole riidanratkaisuelimen ratkaisujen oikeudellinen luonne, vaan sen toimivalta suhteessa muihin riidanratkaisuelimiin.

KVL:lla ei ole velvollisuutta ratkaista sen käsiteltäväksi tuotua kuluttajariitaa, vaan se voi niin halutessaan päättää, että asiassa ei anneta ratkaisusuositusta. Käytännössä tätä mahdollisuutta hyödynnetään vuosittain noin 5 prosentissa jaostokäsittelyyn edenneistä tapauksista. Yleensä syynä on ratkaisun kannalta keskeisten tosiseikkojen jääminen epäselväksi pelkästään kirjallisen aineiston perusteella ja lautakunnan haluttomuus ratkaista asia todistustaakkasäännösten avulla. Ratkaisematta jätettyjen kuluttajariitojen osuus on kuitenkin vähäinen johtuen siitä, että lautakunnan käsittelemissä tapauksissa on yleensä kysymys laatuvirheestä. Laatuvirhettä koskevien riitojen ratkaiseminen edellyttää käytännössä hyödykekohtaista asiantuntemusta, ei niinkään todistajien kuulemista.[95]

Mikäli lautakunnan toimivallan rinnakkaisuus suhteessa yleisiin tuomioistuimiin säilytettäisiin, ei KVL:n ratkaisujen oikeudellisen luonteen muuttaminen tuomion oikeusvaikutukset omaaviksi edellyttäisi samalla ratkaisupakon käyttöönottoa. KVL voisi siten ratkaisujensa täytäntöönpanokelpoisuudesta huolimatta jättää edelleen suosituksen antamatta sellaisissa riita-asioissa, joiden ratkaisemisen se katsoisi vaativan todistajien kuulemista. Periaatteessa KVL säilyisi siten edelleen tuomioistuimille vaihtoehtoisena riidanratkaisuelimenä, vaikka käytännössä valtaosa kuluttajariidoista kanavoituisikin kustannussyistä edelleen sen ratkaistavaksi.

Lautakunnalla ja yleisillä tuomioistuimilla olisi siten edelleen rinnakkainen toimivalta käsitellä kuluttajariitoja senkin jälkeen kun lautakunnan ratkaisut olisi muutettu tuomion oikeusvaikutukset omaaviksi. Muutos edellyttäisi kuitenkin lautakunnan ja tuomioistuinten välisen toimivallan jaon uudelleen järjestelyä. Nykyäänhän tuomioistuinmenettelyllä on aina etusija lautakuntamenettelyyn nähden jopa lautakunnan ratkaisusuosituksen antamisen jälkeenkin. Rat-

[95] Ks. tästä myös edellä jakso II.4.2.3.3.

kaisujen muuttamisesta tuomion oikeusvaikutukset omaaviksi seuraisi kuitenkin se, että lainvoimaisilla lautakunnan ratkaisuilla olisi myös oikeusvoimavaikutus. Muutoinhan pakkokeinoin täytäntöönpantu lautakunnan ratkaisu voitaisiin saattaa myöhemmin hävinneen osapuolen toimesta tuomioistuimen arvioitavaksi. Lainvoimaisesti ratkaistun asian vieminen tuomioistuimen käsiteltäväksi ei sen vuoksi olisi enää mahdollista muutoksen jälkeen.

Neutraalein tapa järjestää KVL:n ja yleisten tuomioistuinten välinen toimivallanjako on tietysti aikaprioriteettiin perustuva sääntö. Asian ratkaisee tällöin se elin, jossa se on saatettu ensin vireille. Pohdittavaksi tulisi kuitenkin myös se, olisiko lautakunnan asemaa syytä vahvistaa suhteessa tuomioistuimiin samalla tavoin kuin on jo tehty Tanskassa ja Norjassa. Niissähän lautakuntakäsittelyllä on selvä vireilläolovaikutus, minkä lisäksi tuomioistuinkäsittelyllä ei ole välttämättä samaa vireilläolovaikutusta suhteessa julkisiin kuluttajariitalautakuntiin. Kuluttaja voi näissä maissa keskeyttää halutessaan elinkeinonharjoittajan aloittaman riitaprosessin viemällä asian FKN:n tai FTU:n ratkaistavaksi.[96]

Ratkaisupakko on eräs niistä kriteereistä, joiden avulla voidaan määrittää riidanratkaisuelimen suhdetta perinteiseen tuomioistuinlaitokseen. Ratkaisupakon omaava riidanratkaisuelin on selvästi lähempänä tuomioistuimia kuin ilman sitä toimiva elin, joka vastaavasti on selvemmin luokiteltavissa nimenomaan vaihtoehtoiseksi riidanratkaisuelimeksi. Ensimmäisen asteen muutoksenhakueliminä toimivia sosiaalivakuutuslautakuntia ei edellä katsottu EIS 6 artiklassa tarkoitetuiksi tuomioistuinmaisiksi lainkäyttöelimiksi siitä huolimatta, että niillä on kiistatta ratkaisupakko käsittelemiinsä asioihin nähden. Koska KVL ja muut yksityisoikeudellisia riita-asioita ratkaisevat lautakunnat voisivat niiden ratkaisujen oikeudellisen luonteen muuttamisen jälkeenkin toimia edelleen ilman ratkaisupakkoa, on selvää, että nämä lautakunnat ovat sosiaalivakuutusalan muutoksenhakulautakuntiakin kauempana EIS 6 artiklan tarkoittamista tuomioistuinmaisista lainkäyttöelimistä. Siten vaikka kaikki sosiaalivakuutuslautakunnat katsottaisiin kyseisen artiklan tarkoittamiksi tuomioistuinmaisiksi riidanratkaisuelimiksi, voitaisiin edelleen varsin hyvällä syyllä väittää, että yksityisoikeudelliset lautakunnat KVL mukaan lukien jäisivät tämän artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Yksi keskeisimmistä perusteluista tältä osin olisi juuri ratkaisupakon puuttuminen. Sitä voidaan pitää nimenomaan vaihtoehtoisille riidanratkaisuelimille tyypillisenä piirteenä.

Ratkaisu ja sen perustelut. KVL:n osalta ei ole säännöksiä siitä, mihin asioiden ratkaisemisen tulee perustua. Siitä huolimatta on selvää, että kyseessä on normaali oikeudellinen ratkaisutoiminta, jossa ratkaisun sisältö voi määräytyä vain ja ainoastaan oikeudellisten tekijöiden perusteella. Eri asia on, että

[96] Ks. tästä tarkemmin edellä jakso II.3.2.

monet kuluttajariitoja koskevat oikeussäännökset mahdollistavat kohtuunäkökohtien huomioon ottamisen esimerkiksi sopimusehtojen sisältöä arvioitaessa. Selvistä asioista, joiden noudattamisen suhteen ei ole ilmennyt käytännössä ongelmia, ei ole tarpeen ottaa lakiin menettelysäännöksiä. Siten ratkaisujen muuttaminen sitoviksi ei edellyttäisi muutoksia tämän kysymyksen osalta. Sama koskee myös näyttökynnyksen korkeutta. Siitäkään ei ole säännöksiä. Kuitenkin senkin osalta on selvää, että kynnys ei voi nykyisinkään poiketa siitä, mitä se on ratkaistaessa riita-asioita muissa riidanratkaisuelimissä, kuten tuomioistuimissa. Alhaisempi näyttökynnys johtaisi vain siihen, että lautakunnan ratkaisut asioissa, joiden ratkaisu perustuisi olennaisilta osiltaan tosiasiaväitteitä koskevan todistelun arviointiin muuttuisivat, mikäli elinkeinonharjoittaja veisi asian myöhemmin tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Ratkaisujen perusteluvelvollisuus on yksi yleisistä menettelyperiaatteista. Sitä on pidetty lautakunnan osalta niin keskeisenä, että KVLA on sisältänyt aina ratkaisujen perusteluvelvollisuutta koskevan säännöksen. KVLA 12 §:n mukaan lautakunnan päätöksessä on oltava lyhyt selostus asiasta, ratkaisun perustelut sekä lopputulos. Säännöksestä ei kuitenkaan ilmene, mitä seikkoja ratkaisun perusteluissa on tuotava esille. Edellä jaksossa II.6.1. kuitenkin katsottiin, että lautakunnan on perusteltava ratkaisunsa niin yksityiskohtaisesti, että niiden avulla on mahdollista arvioida, minkälaisen oikeudellisen päättelyn seurauksena lautakunta on ratkaisuunsa päätynyt. Tämä ei ole mahdollista ilman, että perusteluista käy ilmi, mitkä riitaiset tosiseikat on katsottu toteen näytetyiksi ja mitkä seikat puolestaan ovat jääneet toteen näyttämättä. Lisäksi perusteluista tulee käydä ilmi, minkä oikeussääntöjen soveltamiseen ratkaisu perustuu.

Kuluttajariitatyöryhmä ei ehdota ratkaisujen perusteluvelvollisuutta koskevaa säännöstä uuteen KVL:aa koskevaan lakiin. Mikäli työryhmän ehdotus hallintomenettelyä koskevan yleislain toissijaisesta soveltamisesta toteutuu, sovellettavaksi tulisi siten uusi HL 45 §. Sen mukaan päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.[97] Vertailu HLL:iin osoittaa, mistä säännös on saanut vaikutteita. Ratkaisujen perusteluja myös sosiaalivakuutusalan muutoksenhakulautakunnissa koskevan HLL 53 §:n mukaan perusteluista on käytävä ilmi, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty. Hallinto-oikeudelliset päätösten perusteluvelvollisuutta koskevat säännökset ovat kuitenkin yleisluonteisempia kuin OK 24:4, joka koskee käräjäoikeuksien tuomiota riita-asioissa. Riita-asioissa käräjäoikeuden tulee myös perustella, millä perusteella kukin riitainen seikka on tullut näytetyksi tai jäänyt näyttämättä.

---

[97] Ks. myös *HE 72/2002* s. 107s ja 142.

Ratkaisujen perusteluvelvollisuutta hallintomenettelyssä koskevan säännöksen soveltaminen myös lautakuntamenettelyssä ei kuitenkaan merkitsisi lautakunnan perusteluvelvollisuuden lisääntymistä nykytilanteeseen verrattuna, vaikka pelkästään säännösten sanamuotojen keskinäisen vertailun perusteella siltä näyttäisi. Kuten edellä todettiin, lautakunnankin osalta voidaan jo nykyään asettaa vaatimukseksi se, että perusteluista tulee käy ilmi, miten lautakunta on ratkaissut riitaiset tosiasiakysymykset sekä mitä oikeussäännöksiä soveltaen ratkaisu on syntynyt. Perusteluvelvollisuuden periaatteen toteutumisen edistämiseksi voisi kuitenkin olla järkevää, että perusteluvelvollisuuden sisältö todettaisiin säännöstasolla nykyistä yksityiskohtaisemmin. Vaikka lautakunnan ratkaisujen perustelujen tasoa voidaan jo nykyään pitää keskimäärin melko hyvänä, törmää toisinaan erityisesti sellaisiin ratkaisuihin, joista ei lainkaan käy ilmi, mihin lainkohtiin ne perustuvat. Se, että kyseessä ei ole pelkästään lautakuntamenettelyä koskeva ongelma, osoittaa alioikeuksien ratkaisukäytäntöä koskenut selvitys, jonka mukaan kaikkiaan 37 prosentissa riita-asioissa annetuista tuomioista ei pääasian osalta ilmennyt lainkaan, mihin lakiin tai lainkohtaan kyseinen ratkaisu perustui.[98]

Muutos olisi mielestäni tarpeellinen siitä riippumatta, muutetaanko lautakunnan ratkaisujen oikeudellista luonnetta vai ei. Siitäkin huolimatta, että ehdotus hallintomenettelyä koskevien säännösten toissijaisesta soveltamisesta toteutuisi, olisi jo pelkästään perusteluvelvollisuuden periaatteen merkityksen korostamisen kannalta parempi vaihtoehto, mikäli myös uuteen lautakuntaa koskevaan lakiin lisättäisiin edellä mainitut kriteerit täyttävä, perusteluvelvollisuutta koskeva säännös. Käsittelyn keskimääräiseen kestoon muutoksella tuskin olisi vaikutusta johtuen siitä, että lautakunnan ratkaisujen perustelut täyttävät jo nykyään varsin hyvin nämä vaatimukset.

Asian ratkaiseminen normaalissa menettelyssä. Puolueettomuusperiaatetta voidaan pitää yhtenä myös KVL:aa velvoittavista yleisistä menettelyperiaatteista. Riita-asioiden ratkaisemisen tulee siten tapahtua lautakunnassa sellaisessa kokoonpanossa ja sellaisten henkilöiden toimesta, että asioiden puolueeton ratkaiseminen ei vaarannu, eikä asianosaisille voi edes syntyä perustellusti käsitystä siitä, että asian ratkaiseminen olisi ollut joltain osin puolueellista.

Käytännössä lainsäätäjä ei ole luottanut siihen, että puolueettomuusperiaate toteutuisi riidanratkaisuelimissä ilman asioiden ratkaisuvaihetta koskevia menettelysäännöksiä. Sääntelyn kohteena on ensinnäkin se, minkälaisissa kokoonpanoissa asioiden ratkaisemisen tulee tapahtua. Menettelysäännöksistä ilmenee, kuinka monta henkilöä kuhunkin ratkaisukokoonpanoon kuuluu, mikä on kollegiaalisissa elimissä päätösvaltaisuuden alaraja sekä mitkä ovat jäsenten yleiset ja erityiset kelpoisuusehdot. Yleisillä kelpoisuusehdoilla pyritään tur-

[98] Ks. *Ervasti 1997* s. 127–132.

vaamaan ratkaisutoiminnassa tarvittava oikeudellinen ja muu asiantuntemus ja erityisillä kelpoisuusehdoilla eli esteellisyyttä koskevilla säännöillä puolestaan jäsenten puolueettomuus yksittäisiä riita-asioita ratkaistaessa.

Puolueettomuusperiaatteen noudattaminen on haluttu varmistaa menettelysääntöjen avulla myös ratkaisusuosituksia tekevien lautakuntien osalta KVL mukaan lukien. Menettely KVL:ssa on jo sen toiminnan alusta alkaen ollut asioiden ratkaisuvaiheen osalta siten varsin tarkoin säänneltyä. Menettelyä koskevan säännelyn vähäisyys ja siitä seuraava lautakunnan mahdollisuus varsin pitkälti itse päättää asioiden käsittelyssä noudatettavista menettelytavoista koskee ainoastaan asioiden valmisteluvaihetta, ei asioiden ratkaisuvaihetta. Asioiden ratkaisuvaiheeseen liittyvät menettelysäännökset koskevat muun muassa lautakunnan jaostojen ja täysistuntojen kokoonpanoa ja päätösvaltaisuutta, jäsenten yleisiä ja erityisiä kelpoisuusehtoja sekä äänestämistä lautakunnassa. Jäsenten esteellisyyden ja äänestämisen osalta tosin tyydytään vain viittaamaan OK:n vastaaviin säännöksiin. Koska asioiden ratkaisuvaihetta koskevaa sääntelyä tarkasteltiin edellä jaksossa II.6, ei sen yksityiskohtainen tarkastelu ole enää tässä yhteydessä tarpeen.

Sama havainto voidaan tehdä myös muiden ratkaisusuosituksia antavien lautakuntien osalta, kuten potilasvahinko- ja työsuhdelautakunnan osalta. Myös niissä suurin osa pelkästään lautakuntia itseään koskevasta sääntelystä liittyy nimenomaan asioiden ratkaisuvaiheeseen kirjallisen valmisteluvaiheen jäädessä KVL:n tavoin lähes kokonaan sääntelemättä.

HMenL ja sen korvannut HL eivät yleislakeina sisällä määräyksiä erilaisiin ratkaisukokoonpanoihin nimitettävien jäsenten lukumäärästä tai yleisestä kelpoisuudesta, vaan näistä kysymyksistä säädellään aina kutakin elintä koskevassa omassa laissa tai asetuksessa. Lisäksi useimmista niistä asioiden ratkaisuvaihetta koskevista kysymyksistä, joita HMenL säänteli, kuluttajariitatyöryhmä ehdottaa säädettäväksi myös pelkästään lautakuntaa koskevalla uudella lailla.[99] Tämä merkitsee sitä, että työryhmän ehdotuksella, jonka mukaan hallintomenettelyä koskevaa lakia sovellettaisiin toissijaisesti myös KVL:aan, olisi ratkaisuvaiheen osalta melko vähän merkitystä. Mikäli tarkastellaan HMenL:ia, voidaan havaita, että sovellettavaksi olisi tullut vain edellä mainittu, perusteluvelvollisuutta koskeva HMenL 24 § sekä asia- ja kirjoitusvirheen korjaamista koskevat 26–27 §. Näistä kahta viimeksi mainittua lautakunta tosin soveltaa jo nykyisin KVLT 15 §:n perusteella. Myöskään HMenL:n korvautuminen HL:lla ei toisi tältä osin muutosta.[100]

Koska asioiden ratkaisuvaihetta säännellään jo nykyisin pelkästään ratkaisusuosituksia antavien lautakuntien osalta, lienee selvää, että asioiden ratkaisu-

[99] Ks. *KTM 12/2002* s. 57–63.
[100] Ks. *HE 72/2002* s. 142–144.

vaihetta ei voida tuomion oikeusvaikutukset omaavia ratkaisuja tekevän riidanratkaisuelimen osalta jättää pelkästään yleisten menettelyperiaatteiden noudattamisen varaan, vaan keskeisimpien asioiden ratkaisuvaihetta koskevien kysymysten tulee olla näiden elinten osalta säänneltyjä. Tässä jaksossa tarkastelun kohteena on kuitenkin se, tulisiko asioiden ratkaisuvaihetta koskevaa sääntelyä lisätä lautakunnan osalta sen seurauksena, että ratkaisujen oikeudellista luonnetta muutetaan nykyistä sitovampaan suuntaan vai riittäisikö nykyinen sääntely.

Tältä osin on mahdollista tehdä ainakin seuraavia johtopäätöksiä. Ensimmäinen niistä liittyy ratkaisun tekoon osallistuvien henkilöiden lukumäärää koskevaan sääntelyyn. Oikeudellisen ratkaisun laatutaso korreloi yleensä sen tekoon osallistuneiden lakimiesten lukumäärän kanssa, ainakin tiettyyn rajaan saakka.[101] Siksi kollegiaalisessa elimessä syntyvät ratkaisut ovat usein laadukkaampia kuin pelkästään yhden ainoan lakimiehen tekemät ratkaisut. Erilaiset asian ratkaisuun vaikuttavat argumentit tulevat näin yleensä paremmin kartoitettua, minkä lisäksi selvästi virheellisten ratkaisujen todennäköisyys vähenee. Lautakunnan jaostoissa asian ratkaiseminen tapahtuu esittelystä, jonka suorittaa lakimieskoulutuksen omaava esittelijä. Asian ratkaisemiseen osallistuu vähintään kolme ja enintään viisi jaoston jäsentä. Vaikka jäseniltä ei edellytetäkään oikeustieteellistä koulutusta, ovat jaostojen puheenjohtajat käytännössä lähes poikkeuksetta lakimiehiä. Koska myös muut jäsenet ovat käytännössä varsin usein lakimiehiä, voi asian ratkaiseminen tapahtua kokoonpanossa, johon kuuluu jopa viisi lakimiestä.

Kun lautakunnan puheenjohtaja vielä tarkistaa kaikki jaostojen tekemät ratkaisut, voi yhden ratkaisusuosituksen tekemiseen osallistua siten käytännössä jopa seitsemän lakimiestä. Kun riita-asian ratkaiseminen tapahtuuko käräjäoikeuksissa käytännössä pääsääntöisesti vain yhden ainoan tuomarin toimesta, on helppo todeta, että lautakunnassa asioiden ratkaiseminen perustuu huomattavasti laajemman oikeudellisen asiantuntemuksen käyttämiseen kuin ratkaistaessa riita-asioita nykyisessä alioikeusmenettelyssä. Lautakunnan eduksi on lisäksi mainittava, että jaostojen keskittyessä vain tietyntyyppisten kuluttajariitojen ratkaisemiseen, on jäsenillä yleensä selvästi parempi erityisasiantuntemus kuin käräjätuomarilla, joka joutuu käytännössä ratkaisemaan lähes kaikentyyppisiä riita- ja rikosasioita.

Käräjäoikeuksissa nykyään vallitsevaa tilannetta, jonka mukaan riita-asioiden ratkaiseminen tapahtuu käytännössä valtaosin pelkästään yhden tuomarin toimesta, voidaan tuskin pitää kovin ideaalisena tilanteena. Silti ero lautakuntaan on nykyisellään niin selvä, että lautakunnan ratkaisujen muuttaminen täytäntöönpanokelpoisiksi voi tuskin edellyttää, että asioiden ratkaisemiseen

[101] Ks. esim. *Tuomioistuinten tulosohjaustyöryhmän mietintö* s. 47.

osallistuvien henkilöiden lukumäärää tulisi nykyisestä lisätä. Todettakoon, että kuluttajariitatyöryhmä ei ehdota päätösvaltaisuutta koskevien määräysten lieventämistä normaalissa menettelyssä ratkaistavien asioiden osalta, vaan istuntojen päätösvaltaisuuden edellytyksenä olisi edelleen se, että paikalla olisi puheenjohtajan lisäksi vähintään kaksi jäsentä. Sen sijaan työryhmä ehdottaa yleisten kelpoisuusehtojen kiristämistä istuntojen puheenjohtajien osalta. Näillä tulisi olla jatkossa oikeustieteellinen loppututkinto.[102] Koska jaostojen puheenjohtajat ovat jo nykyisin käytännössä lähes poikkeuksetta lakimiehiä, jäisi tämän sinänsä täysin perustellun muutosehdotuksen käytännön vaikutukset varsin vähäisiksi. Kun lautakunnan esittelijöiltä vaaditaan jo nykyään pääsääntöisesti oikeustieteellinen loppututkinto, osallistuisi asian ratkaisemiseen ehdotuksen mukaan aina vähintään kaksi lakimiestä, joista toinen tosin muodollisesti vain esittelijän roolissa. Koska monet jaostojen jäsenistä puheenjohtajan lisäksi ovat käytännössä lakimiehiä, osallistuisi ratkaisun tekemiseen käytännössä tätäkin useampi lakimies. Lisäksi olisi vielä todennäköistä, että lautakunnan puheenjohtaja tarkistaisi edelleen tehdyt ratkaisut.

KVL:n toiminta perustuu nykyisellään pitkälti intressiedustukseen. Säännöstasolla lautakunta ei ole kuitenkaan yhtä selvästi intressiedustukseen perustuva kuin muut pohjoismaiset kuluttajariitalautakunnat. KVLL:n mukaan kaikkien jäsenten ei tarvitse edustaa kuluttaja- tai elinkeinonharjoittajaintressejä, vaan riittää, että kuluttajilla ja elinkeinonharjoittajilla on lautakunnassa edustus. Käytännössä meillä on jäseniä nimitettäessä pyritty kuitenkin usein tasapainoon vastakkaisten intressitahojen välillä. KVL eroaa muista pohjoismaisista lautakunnista myös siinä, että päätösvaltaisuuden osalta meiltä puuttuvat Ruotsissa ja Tanskassa käytössä olevat lisämääräykset, joiden tarkoituksena on varmistaa, että asioita ratkaistaessa kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien edustus on yhtä suuri. Tällaisten määräysten puuttuminen selittyy luonnollisesti jo pelkästään sillä, että meiltä puuttuvat myös säännökset, joiden tarkoituksena on varmistaa tasapaino jo jäseniä nimitettäessä.[103]

EIT ei ole ratkaisukäytännössään pitänyt intressiedustukseen perustuvia riidanratkaisuelimiä EIS 6 artiklan fair trial -vaatimuksen ja erityisesti siihen kuuluvan riippumattomuus- ja puolueettomuusperiaatteen vastaisina.[104] Tämä johtunee toisaalta käytännön realiteeteista, mutta toisaalta myös siitä, että intressiryhmien edustajien vaikutusmahdollisuuksia ratkaisun sisältöön on mahdollista säädellä ratkaisukokoonpanon henkilömäärää, jäsenten yleistä kelpoisuutta sekä päätösvaltaisuutta koskevilla lisämääräyksillä.

KVL:n osalta katsottiin edellä, että lautakunnan ratkaisujen muuttaminen täytäntöönpanokelpoisiksi ei merkitsisi sitä, että lautakunta olisi tämän jälkeen

---

[102] Ks. *KTM 12/2002* s. 51, 54 ja 59s.
[103] Ks. tästä lähemmin edellä jakso II.6.3.
[104] Ks. myös *HE 105/2001* s. 10 ja *Virolainen 1995* s. 371s.

EIS 6 artiklassa tarkoitettu tuomioistuinmainen lainkäyttöelin. Tämä edellyttäisi kuitenkin sitä, että lautakunnan ratkaisuihin voisi hakea muutosta sellaiselta riidanratkaisuelimeltä, jossa suullinen käsittely olisi mahdollista. Keskeinen argumentti oli se, ettei myöskään ensimmäisen asteen sosiaalivakuutusalan muutoksenhakulautakuntia ole meillä katsottu 6 artiklassa tarkoitetuiksi elimiksi siitä huolimatta, että niiden tekemät ratkaisut saavat tuomion oikeusvaikutukset. Siten siinäkin tapauksessa, että EIT olisi katsonut intressiedustuksen olevan vastoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimuksia, ei KVL:n ratkaisujen muuttaminen täytäntöönpanokelpoisiksi sinänsä edellyttäisi intressiedustuksesta luopumista.

Intressiedustuksen hyväksyminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö puolueettomuusperiaate velvoittaisi myös intressiedustukseen perustuvia riidanratkaisuelimiä. Siten asioiden ratkaiseminen myös tällaisissa elimissä tulee järjestää siten, ettei menettelyn tosiasiallinen puolueettomuus vaarannu, eikä asianosaisilla tai ulkopuolisilla ole myöskään perusteltua syytä epäillä sen vaarantuneen. Vain osittain intressiedustukseen perustuvissa riidanratkaisuelimissä puolueettomuusperiaatteen toteutumista voidaan edistää varsin tehokkaasti siten, että intressijäsenet muodostavat vain osan asioiden ratkaisemiseen osallistuvista jäsenistä. Muut jäsenet nimitetään tällöin pelkästään heidän asiantuntemuksensa perusteella. Tämä keino on meillä jo käytössä sosiaalivakuutusalan muutoksenhakulautakunnissa, missä jäsenet jakaantuvat intressi- ja asiantuntijajäseniin.[105] Ensisijaisena tavoitteena tätä keinoa käytettäessä on kuitenkin ilmeisesti ollut pyrkimys käytettävissä olevan asiantuntemuksen lisäämiseen. Se toimii samalla kuitenkin myös keinona estää liiallisesta intressiedustuksesta mahdollisesti seuraavia haittavaikutuksia.

Asiantuntijajäsenten osuus voidaan tehdä niin suureksi, että he yhdessä puheenjohtajan kanssa tai ainakin toista intressitahoa edustavien intressijäsenten kanssa muodostavat enemmistön asioita ratkaistaessa. Näin riidanratkaisuelin pystyy hyödyntämään intressijäsenten asiantuntemusta ilman riskiä siitä, että toinen intressitaho pystyisi missään olosuhteissa yksin sanelemaan ratkaisun sisällön. Kokonaan intressiedustukseen perustuvissa elimissä menettelyn puolueettomuuden varmistaminen edellyttää puolestaan sitä, että vastakkaisia intressitahoja edustavia jäseniä nimitetään yhtä paljon. Tämä todetaan myös komission ADR-suosituksessa vuodelta 1998. Lisäksi päätösvaltaisuutta on syytä säädellä määräyksillä, joiden avulla pystytään estämään se, että yhden intressitahon edustajat voisivat yksinään muodostaa enemmistön mahdollisissa äänestystilanteissa. Tämä ei kuitenkaan edellytä, että päätösvaltaisuuden edellytyksesi asetetaan, että vastakkaisten intressitahojen edustuksen tulee olla yhtä suuri.

---

[105] Ks. esimerkiksi *KM 2001:9* s. 61–72.

Kuluttajariitatyöryhmä ehdottaa mietinnössään intressiedustuksesta luopumista. Lautakunnan jäseniksi puheenjohtajien lisäksi nimitettäisiin vain asiantuntijajäseniä. Ehdotus ei liity millään tavoin ratkaisujen oikeudellisen luonteen mahdolliseen muuttamiseen, sillä tätä kysymystähän työryhmä ei edes pohtinut, vaan lähti siitä, että lautakunnan ratkaisut pysyvät jatkossakin pelkästään suosituksina.[106]

Työryhmän ehdotus ei kuitenkaan merkitsisi sitä, etteikö lautakuntaan nimitettäisi enää jatkossa jäseniksi lainkaan kuluttaja- ja elinkeinonharjoittajajärjestöjen edustajia.[107] Ehdotuksen mukaan asiantuntijajäseniltä edellytettäisiin lautakunnan toimivaltaan kuuluvien asioiden tuntemusta sekä perehtyneisyyttä kuluttaja-asioihin tai elinkeinoelämään. Intressitahojen jäsenet täyttävät hyvin varsinkin kaksi viimeksi mainittua edellytystä. Ehdotuksen ajatuksena on kuitenkin se, että intressitahojenkin edustajat valittaisiin lautakuntaan nimenomaan heidän edustamansa asiantuntemuksen, eikä taustaorganisaationsa perusteella. Tätä korostetaan lisäksi saattamalla jäsenet myös virkavastuun piiriin.[108]

Se, että intressijärjestöjen edustajia kutsutaan jatkossa asiantuntijajäseniksi ja saatetaan lisäksi virkavastuun piiriin, ei kuitenkaan riitä poistamaan heidän käyttämiseensä liittyviä riskejä, vaan ratkaisutoiminnan puolueettomuuden varmistaminen edellyttää mielestäni myös edellä mainittujen keinojen käyttämistä. Siihen, että työryhmäkään ei oikein itsekään usko muutoksen onnistumiseen, viittaa työryhmän mietinnössä oleva maininta, jonka mukaan istunnoissa tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä siihen, että kuluttajien- ja elinkeinoelämän intressitahot olisivat tasapuolisesti edustettuina.[109]

Koska tavoitteena on nimenomaan intressiedustukseen perustuvasta ratkaisutoiminnasta luopuminen, tukisivat sitä parhaiten keinot, jotka soveltuvat käytettäväksi osittaiseen intressiedustukseen perustuvissa elimissä. Lautakunnan jäseniksi tulisi siten nimittää intressijärjestöjen edustajien lisäksi myös henkilöitä, joilla olisi erityisesti hyödykekohtaista asiantuntemusta, mutta ei kytkentöjä kuluttaja- tai elinkeinonharjoittajajärjestöihin. Mikäli kuhunkin istuntoon kuuluisi puheenjohtajan lisäksi neljä jäsentä, voisi näistä puolet olla varsinaisia asiantuntijajäseniä.

Ratkaisuvallan delegointi. Ratkaisuvallan delegointiin liittyvät kysymykset ovat myös varsin keskeisiä oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Liian väljästi säännelty tai kokonaan sääntelemätön ratkaisuvallan delegointi voi johtaa siihen, että myös sellaiset asiat, jotka vaatisivat syvällisempää perehtymistä, ratkaistaan normaalia käsittelyä yksinkertaisemmalla tavalla. Ratkaisuvallan

---

[106] Ks. *KTM 12/2002* s. 50s, 56–59 ja 62.

[107] Tähän viittaavat myös kokemukset markkinaoikeuden perustamisen yhteydessä. Varsin monet markkinatuomioistuimen aiemmista intressijäsenistä nimitettiin asiantuntijajäseniksi uuteen tuomioistuimeen. Ks. tästä edellä jakso II.6.3.

[108] Ks. *KTM 12/2002* s. 51s ja 59.

[109] Ks. *KTM 12/2002* s. 54.

delegoinnin on katsottu lautakunnan osalta edellyttävän, että siitä säädetään lailla.[110] Asiasta ei ole muiden yksityisoikeudellisia riita-asioita ratkaisevien lautakuntien osalta säännöksiä ilmeisesti lähinnä siitä johtuen, että käsiteltävien asioiden selvästi pienemmän kokonaismäärän johdosta delegointiin ei ole ollut niissä käytännön tarvetta.

Ratkaisuvallan delegointi lopputulokseltaan selvissä tapauksissa on järkevä tapa säästää käytettävissä olevia resursseja muita tapauksia varten. Lautakuntaa velvoittaa myös pyrkimys asioiden joutuisaan käsittelyyn, jota lopputulokseltaan selvien tapausten ratkaiseminen yksinkertaisessa käsittelyssä edistää. Ratkaisujen muuttaminen tuomion oikeusvaikutukset omaaviksi ei poista resurssien järkiperäisen jakamisen ja joutuisan käsittelyn tarvetta. Lopputulokseltaan selvät tapaukset ovat sitä paitsi pääsääntöisesti sellaisia, että kuluttajan vaatimukset ovat ilmeisen aiheettomia ja asian ratkaisu merkitsee siten niiden hylkäämistä. Tällaisen ratkaisun täytäntöönpano pakkokeinoin ei ole yleensä tarpeen.

Ratkaisuvallan delegointia koskeva sääntelytarve ei luonnollisestikaan poistu senkään jälkeen, kun lautakunnan ratkaisut ovat saaneet tuomion oikeusvaikutukset. Mielestäni se ei kuitenkaan myöskään lisää sääntelytarvetta nykyiseen verrattuna. Nykyiseen sääntelyyn on tosin mahdollista kohdistaa ainakin jonkin verran kritiikkiä KVLT:ssä määriteltyjen asian vähäistä merkitystä kuvaavien rahamääräisten rajojen osalta. Niiden voidaan ainakin eräiden jaostojen osalta katsoa olevan korkeutensa vuoksi ristiriidassa KVLL:n ratkaisuvallan delegointia koskevan säännöksen kanssa. Tämä kritiikki on sinänsä riippumaton lautakunnan ratkaisujen oikeudellisesta luonteesta, mutta ratkaisujen muuttaminen täytäntöönpanokelpoisiksi tekisi sen kieltämättä entistä tärkeämmäksi.

Kuluttajariitatyöryhmä ehdottaa ratkaisuvallan delegoinnin lisäämistä selvästi nykyisestä. Edellä jaksossa II.6.4. kritisoitiin ehdotusta lähinnä kahdesta eri syystä. Ensinnäkin delegoinnin asialliset edellytykset on määritelty ehdotuksessa aivan liian väljiksi. Ne antavat käytännössä lautakunnalle melko pitkälti vapaat kädet päättää siitä, missä sinänsä täysin riidattomasti lautakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa ylipäätään annetaan asiaratkaisu ja missä puolestaan ei. Toiseksi kritisoitiin esittelijäratkaisujen käyttöönottoa, joka toteutuessaan merkitsisi sitä, että virkamiehille tulisi oikeus myös yksinään ratkaista tietyntyyppisiä asioita. Koska esittelijä hyötyy käytännössä eniten työmäärän vähentymisen vuoksi siitä, että asia siirretään ratkaistavaksi normaalia yksinkertaisemmassa menettelyssä, tulisi ratkaisuvallan delegointia yksittäisille virkamiehille välttää. Ratkaisuvaltaa ei tulisi koskaan delegoida niin, että virkamiehille tulisi oikeus yksin ratkaista asioita, vaan ratkaisun tulisi aina tapahtua yhdessä jonkun puheenjohtajan kanssa. Esitetty kritiikki ei ole riippuvainen

[110] Ks. *HE 372/1992* s. 2.

ratkaisujen saamista oikeusvaikutuksista, vaan työryhmän ehdotuksia voidaan kritisoida asianosaisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta myös siinä tapauksessa, että ratkaisut muutetaan tuomion oikeusvaikutukset omaaviksi. Itse asiassa kritiikin painoarvo jopa kasvaisi, sillä ratkaisun oikeusvaikutusten lisääntyessä on myös perusteltua kiinnittää aiempaa enemmän huomiota siihen, millä edellytyksillä ja mille henkilöille ratkaisuvaltaa mahdollisesti delegoidaan.

2.4. LAUTAKUNTARATKAISUT TUOMIOISTUIMISSA

Kuluttajavalituslautakunta. Tämän tutkimuksen toisessa luvussa pyrittiin arvioimaan menettelyllisten kriteerien avulla lautakunnan ratkaisusuositusten oikeudellista laatutasoa tällä hetkellä. Keskeistä tarkastelussa olivat lautakunnan mahdollisuudet kerätä asian ratkaisemiseen tarvittava aineisto sekä tehdä sen pohjalta oikeudellisesti laadukas ratkaisu. Keskeinen johtopäätös tältä osin oli se, etteivät lautakunnan mahdollisuudet tehdä oikeudellisesti laadukkaita ratkaisuja ole käräjäoikeuksia heikompi, kun otetaan huomioon kuluttajariitojen erityispiirteet. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että kuluttajariitojen ratkaisemisessa on reaalisilla todistuskeinoilla sekä asiantuntijatodistelulla käytännössä selvästi suurempi merkitys kuin todistajien kuulemisella. Myös mikäli verrataan asian ratkaisuun osallistuvien lakimiesten lukumääriä, voidaan todeta, että lautakunnan osalta oikeudellinen asiantuntemus on varmistettu jopa selvästi paremmin kuin käräjäoikeuksien osalta, joissa asian ratkaisee nykyään pääkäsittelyssäkin lähes säännönmukaisesti vain yksi tuomari. Koska lautakunta käsittelee pelkästään kuluttajariitoja, on lautakunnan puheenjohtajilla, jäsenillä ja riita-asioiden valmistelusta vastaavilla lakimiehillä usein selvästi parempi kuluttaja- ja sopimusoikeuden tuntemus kuin alioikeustuomarilla, joka joutuu periaatteessa käsittelemään kaikenlaisia riita- ja rikosasioita ja jolla tämän vuoksi on heikommat mahdollisuudet perehtyä nimenomaan tiettyjä oikeudenaloja koskeviin erityiskysymyksiin.

Menettelyllisten kriteerien lisäksi riidanratkaisuelimen ratkaisujen oikeudellista laatutasoa voidaan pyrkiä arvioimaan myös sisällöllisten kriteerien avulla. Tällöin arviointikriteerinä on se, kuinka hyvin tarkastelun kohteena olevan riidanratkaisuelimen tekemät ratkaisut vastaavat aineellisen oikeuden mukaisia ratkaisuja kussakin yksittäisessä riita-asiassa. Vertailukohdan voivat tarjota esimerkiksi tietyn tutkijan tai tutkijaryhmän käsitykset aineellisen oikeuden mukaisesta ratkaisusta yksittäisessä riita-asiassa tai toisen riidanratkaisuelimen samassa asiassa antama ratkaisu. Lautakunnan osalta varsin oivan vertailukohdan tarjoavat yleisten alioikeuksien tuomiot sellaisissa asioissa, jotka lautakuntakäsittelyn jälkeen on viety tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Kuluttajavalituslautakunnan osalta onkin käytettävissä selvitys siitä, miten alioikeudet ovat ratkaisseet lautakunnan aiemmin käsittelemiä kuluttajariitoja.

Sen tavoitteena oli selvittää, miten ne tapaukset, joissa lautakunta oli antanut ratkaisusuosituksensa vuosina 1985–1994 ja jotka tämän jälkeen oli viety yleiseen tuomioistuimeen, oli siellä ratkaistu. Tapaukset oli pääasiassa kerätty lautakunnan seurantatietojen perusteella. Lähettäessään hyvityssuosituksen asianosaisille lautakunta pyytää näitä ilmoittamaan sen noudattamisesta samoin kuin siitä, onko asia viety oikeuteen.[111] Osassa tapauksista tieto oli tullut muuta kautta. Tämä koski esimerkiksi tapauksia, joissa lautakunta ei ollut suosittanut hyvitystä. Tapausaineisto ei siten koostunut kaikista oikeuteen viedyistä ratkaisuista, vaan ainoastaan niistä, joiden oikeuskäsittelystä oli tavalla tai toisella saatu tieto.

Tutkimusaineisto koostui kaikkiaan 80 tapauksesta, joissa lautakunta oli aiemmin antanut oman ratkaisusuosituksensa ja jotka alioikeus oli myöhemmin ratkaissut muulla kuin yksipuolisella tuomiolla. Selvityksen mukaan lautakunnan ratkaisu pysyi sisällöllisesti muuttumattomana 44 tapauksessa eli 55 prosentissa aineistoon kuuluneista tapauksista. Lopuissa 36 tapauksessa eli 45 prosentissa tuomioistuin päätyi lautakunnan ratkaisusta poikkeavaan lopputulokseen.[112]

Arvioitaessa eroja ja niiden merkitystä on lopputulokseltaan muuttuneiden tapausten osuuden lisäksi olennaista kiinnittää huomiota siihen, kuinka suuressa osassa muutoksen kohteena olleista tapauksista tuomioistuin päätyi erilaiseen ratkaisuun vastuuperusteen osalta ja kuinka suuressa osassa ainoastaan seuraamusten osalta. Selvityksen mukaan lautakunnan ratkaisu muuttui vastuuperusteen olemassaolon osalta täysin päinvastaiseksi 17 tapauksessa eli 21 prosentissa kaikista aineistoon kuuluneista tapauksista. Käytännössä tämä merkitsi yhtä tapausta lukuun ottamatta sitä, että alioikeus ei lautakunnasta poiketen katsonut elinkeinonharjoittajalla olevan lainkaan velvollisuutta hyvityksen suorittamiseen. Sen sijaan 19 tapauksessa eli 24 prosentissa kaikista tapauksista tuomioistuin katsoi lautakunnan lailla elinkeinonharjoittajan olevan oikaisuvelvollisen, mutta muutti hyvityksen suuruutta. Tuomioistuimet laskivat hyvityksen suuruutta 13 tapauksessa ja korottivat sitä kuudessa tapauksessa.[113]

Kun lautakunnan ratkaisema riita-asia viedään tuomioistuimen käsiteltäväksi, aloittaa yleinen alioikeus käsittelyn itse asiassa täysin alusta. Osapuolet eivät ole sidottuja lautakunnassa aiemmin esittämiinsä vaatimuksiin, tosiasiaväitteisiin, eikä todisteisiin, vaan he voivat vapaasti muuttaa niitä. Tämän vuoksi se oikeudenkäyntiaineisto, jonka perusteella tuomioistuimen ratkaisee asian, eroaa usein ainakin jossain määrin lautakunnan käytössä olleesta aineistosta. Myös tämä seikka tulee ottaa huomioon, kun tarkastellaan lopputuloksissa

[111] Ks. *Sjöblom* s. 2.
[112] Ks. *Sjöblom* s. 27.
[113] Ks. *Sjöblom* s. 3–15.

havaittavia eroja. Itse asiassa tulisikin erottaa toisistaan ne tapaukset, joissa lautakunta ja alioikeus ovat päätyneet erilaiseen ratkaisuun pääasiassa saman aineiston pohjalta ja ne tapaukset, joissa ratkaisu perustuu olennaisesti erilaiseen aineistoon.

Selvityksen mukaan 63 tapauksessa eli lähes 80 prosentissa kaikista aineistoon kuuluneista tapauksista oikeudessa kuultiin myös henkilötodistajia. Selvityksestä ei kuitenkaan valitettavasti tältä osin ilmene, kuinka usein kyseessä oli niin sanottu asiantunteva todistaja ja kuinka usein puolestaan muu todistaja. Tällä seikalla on sikäli keskeinen merkitys, että lautakuntahan kuulee kirjallisesti asianosaisten valitsemia asiantuntevia todistajia, mutta ei muita todistajia. Näin ollen selvityksestä ei tarkkaan ottaen ilmene, kuinka monessa tapauksessa oikeudenkäyntiaineisto koostui sellaisista todisteista, joita lautakunta ei vastaanota missään muodossa.

Selvityksestä kuitenkin ilmeni, että lopputulokseltaan muuttuneissa yhteensä 36 tapauksessa muutokset johtuivat 20 tapauksessa siitä, että tuomioistuin oli pääasiassa saman aineiston pohjalta päätynyt erilaiseen lopputulokseen. Lopuissa 16 tapauksessa ratkaisu puolestaan perustui tuomioistuimessa esitettyyn uuteen aineistoon. Mikäli tarkastelun kohteena on nimenomaan se, miten lautakunta ja alioikeus arvioivat samanlaista aineistoa, tulisi nämä jälkimmäiset 16 tapausta periaatteessa jättää tarkastelun ulkopuolelle. Tällöin muutosprosentti olisi 45 prosentin sijasta vain hieman yli 30 prosenttia (20/64).

Niissä 16 tapauksessa, joissa muutos perustui esitettyyn uuteen aineistoon, 8 tapauksessa aineiston erilaisuus johtui todistajien kuulemisesta, joiden kertomus siis vaikutti tuomioistuimen ratkaisun sisältöön. Edellä todettiin, että henkilötodistajia kuultiin yhteensä 63 aineistoon kuuluneessa tapauksessa. Siten vaikka todistajia kuultiinkin lähes 80 prosentissa tapauksista, näillä oli vaikutusta jutun lopputulokseen vain runsaassa 10 prosentissa tapauksista.[114] Tämä havainto viittaa siihen, että todistajien rooli ei käytännössä olisikaan niin keskeinen kuin saattaisi olettaa. Havainto tukee myös edellä esitettyä väitettä, jonka mukaan todistajien kuulemisen merkitys olisi kuluttajariidoissa selvästi vähäisempi kuin monissa muissa tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa.

KVL on siten ilman todistajien kuulemista päätynyt asiassa yleensä samanlaiseen ratkaisuun kuin alioikeus myöhemmin todistajia kuultuaan. Muutosten vähäisyys selittynee osittain sillä, että osa todistajista on ollut asianosaisten kutsumia asiantuntevia todistajia, joiden kirjallisesti antamia lausuntoja myös KVL pystyy hyödyntämään. Muutosten vähäisyys viittaa siten myös siihen, että sillä, onko asiantuntijatodistelu vastaanotettu suullisesti tai kirjallisesti, ei näyttäisi olevan lopputuloksen kannalta kovin suurta merkitystä.

---

[114] Ks. *Sjöblom* s. 16 ja 20.

Muissa 8 tapauksessa aineiston erilaisuus johtui esimerkiksi siitä, ettei elinkeinonharjoittaja ollut lainkaan tuonut tiettyä seikkaa esille asiaa lautakunnassa käsiteltäessä tai ei ollut lainkaan antanut vastausta lautakunnalle.[115] Jälkimmäisissä tapauksissa riita-asia oli siten ratkaistu lautakunnassa pelkästään kuluttajan toimittaman aineiston perusteella. Näissä tapauksissa elinkeinonharjoittajan näkemys asiasta oli siten ensi kertaa käytettävissä vasta tuomioistuimessa. Muutosten syynä näissä tapauksissa näyttää siten nimenomaan olleen elinkeinonharjoittajan välinpitämätön suhtautuminen lautakuntakäsittelyyn, minkä vuoksi lautakunta on joutunut tekemään ratkaisunsa ainakin osittain yksipuolisen aineiston pohjalta. Elinkeinonharjoittaja ei ollut joko lainkaan vaivautunut vastaamaan asiassa tai ei ollut vedonnut kaikkiin näkemystään tukeviin tosiseikkoihin ja niitä koskeviin todisteisiin. Elinkeinonharjoittaja on siten ottanut riidan tosissaan vasta kun se on viety tuomioistuimeen. Tämä havainto liittyy mielestäni edellä täytäntöönpanokelpoisuuden etuja koskevaan tarkasteluun, jossa yhtenä etuna nähtiin se, että täytäntöönpanokelpoisuus voisi edesauttaa sitä, että varsinkin elinkeinonharjoittaja ottaisi lautakuntamenettelyn nykyistä vakavammin. Tämä puolestaan edistäisi ratkaisujen aineellisen oikeuden mukaisuutta ja siten parantaisi myös ratkaisujen oikeudellista laatutasoa.

Tehdyn selvityksen mukaan siis otokseen kuuluneissa tapauksissa 45 prosentissa lautakunnan antama ratkaisusuositus muuttui myöhemmin alioikeudessa. Noin puolessa muuttuneista tapauksista muutoksen kohteena oli kuitenkin vain vastuun seuraamukset eli elinkeinonharjoittajan maksaman hinnanalennuksen tai vahingonkorvauksen suuruus. Näistäkin kolmasosa muuttui kuluttajan eduksi. Varsin keskeinen havainto oli lisäksi se, että muuttuneista tapauksista lähes puolessa ratkaisu perustui olennaisesti uuteen aineistoon. Mikäli näitä tapauksia ei oteta lainkaan huomioon, laskee muutosprosentti hieman yli 30 prosenttiin.

Tilastokeskuksen keräämistä tuomioistuinten toimintaa koskevista tilastoista käy pääkäsittelyssä ratkaistujen riita-asioiden osalta ilmi se, kuinka monessa prosentissa käräjäoikeuden tuomiosta on valitettu hovioikeuteen. Niinpä esimerkiksi vuonna 1997 välittömässä pääkäsittelyssä ratkaistuista riita-asioista valitettiin 60 prosentissa ja erillisessä pääkäsittelyssä ratkaistuista peräti lähes 70 prosentissa. Vuonna 2001 muutoksenhakuprosentti oli laskenut sekä välittömän että erillisen pääkäsittelyn osalta runsaaseen 50 prosenttiin.[116] Sen sijaan tuomioistuintilastoista ei käy ilmi, kuinka usein hovioikeudet ovat muuttaneet alioikeuksien riita-asioissa antamia tuomioita. Hovioikeuksien oman seurantaraportin mukaan vuonna 1999 hovioikeudet muuttivat sekä rikos- että riita-asioissa alioikeuden tuomiota 29 prosentissa tapauksista. Lisäksi alioikeu-

[115] Ks. *Sjöblom* s. 4s.
[116] Ks. *Oikeustilastollinen vuosikirja 1998* s. 276 ja *Oikeustilastollinen vuosikirja 2002* s. 271.

den tuomion perusteluja muutettiin 22 prosentissa ilman, että sillä olisi ollut vaikutusta lopputulokseen.[117] Vuotta 1998 koskevan tiedon mukaan hovioikeudet muuttivat käräjäoikeuksien riita-asioissa antamia tuomioita 33 prosentissa tapauksista sekä palauttivat 7 prosenttia käsittelemistään valitusasioista takaisin alioikeuteen.[118] Mainittavaa muutosta ei siten näytä tapahtuneen 1980-luvun alkuun verrattuna, sillä oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemän selvityksen mukaan vuonna 1982 hovioikeuksien ratkaisemissa vajaassa 5 000 riita-asiassa muutettiin alioikeuden ratkaisua 40 prosentissa tapauksista.[119]

Kun lautakunnan osalta otetaan huomioon vain tapaukset, joissa ratkaisu on olennaisilta osiltaan perustunut samaan aineistoon myös käsiteltäessä asiaa myöhemmin alioikeudessa, voidaan todeta edellä tarkastellun KVL:aa koskeneen selvityksen perusteella, että lautakunnan ratkaisusuositukset eivät joutuessaan myöhemmin alioikeuden ratkaistavaksi, muutu sen useammin kuin alioikeuksien itsensä antamat tuomiot hovioikeuksissa. Mikäli muutosprosenttia käytetään ratkaisujen oikeudellista laatutasoa mittaavana arviointikriteerinä, voidaan edellä esitetyn perusteella katsoa, että lautakunnan ratkaisut yltävät hyvin pitkälti samalle tasolle täytäntöönpanokelpoisia tuomioita antavien alioikeuksien kanssa.

Muut pohjoismaiset kuluttajariitalautakunnat. Myös muiden pohjoismaisten kuluttajariitalautakuntien osalta on käytettävissä tietoja siitä, kuinka usein niiden tekemät ratkaisut muuttuvat mahdollisessa myöhemmässä oikeuskäsittelyssä. Norjan FTU, jonka ratkaisut saavat tuomion oikeusvaikutukset, ellei kumpikaan asianosaisista saata asiaa vireille alioikeudessa neljän viikon kuluttua ratkaisun tiedoksisaannista, saa käytännössä tiedon kaikista tuomioistuimeen jatkavista kuluttajariidoista, sillä haastehakemus on toimitettava alioikeuteen FTU:n kautta.[120] Helmikuussa 2002 lautakunta oli saanut tiedon yhteensä 206 lautakunnan vuoden 1979 jälkeen ratkaisemasta kuluttajariidasta, jotka oli myöhemmin saatettu vireille alioikeudessa. Näistä 97 oli sovittu ja 109 ratkaistu tuomiolla. Tuomiolla ratkaistuista tapauksista vajaa puolet eli 48 oli ratkaistu samalla tavoin kuin FTU:ssa. Eri tavalla ratkaistuissa 61 tapauksessa alioikeus oli päätynyt 33 tapauksessa täysin päinvastaiseen ratkaisuun kuin FTU ja jonkin verran siitä poikkeavaan ratkaisuun puolestaan 28 tapauksessa.[121] Tilastoista ei kuitenkaan käy ilmi, missä ratkaisuissa alioikeudella oli ollut käytettävissä olennaisesti erilainen aineisto kuin lautakunnalla.

---

[117] Ks. *Virolainen 2000* s. 431.
[118] Ks. *Ervasti-Teittinen* s. 87.
[119] Ks. *Pulkkinen* s. 73s.
[120] Ks. Lov om behandling av forbrukertvister 11 §.
[121] Ks. *FTU 2001*, liite 3.

Tanskassa tuomioistuimet ratkaisivat vuosina 1978–1986 keskimäärin hieman yli 60 sellaista tapausta vuodessa, joissa FKN oli antanut aiemmin oman ratkaisusuosituksensa. Niistä muuttui joko kokonaan tai osittain ainoastaan keskimäärin hieman yli 10 prosenttia. Muutosprosentti oli kuitenkin ainoastaan 5 prosenttia, mikäli huomioon ei otettu niitä tapauksia, joissa muutos oli aiheutunut aineiston erilaisuudesta. Tämän jälkeen tietojen julkaisemisessa oli useamman vuoden katkos. Vuosia 1993–2001 koskevien tilastojen mukaan tuomioistuinratkaisuja annettiin näinä vuosina yhteensä 329. Niistä vain 37 tapauksessa alioikeus päätyi joko osittain tai kokonaan erilaiseen ratkaisuun kuin FKN. Muutosprosentti on siten edelleen vain hieman yli 10 prosenttia. Nykyisistä tilastoista ei kuitenkaan enää ilmene, kuinka monessa tapauksessa muutos oli aiheutunut uudesta aineistosta.[122] Tanskassa FKN:n ratkaisujen pysyvyys tuomioistuimissa näyttäisi siten olevan selvästi korkeampi kuin KVL:n tai FTU:n ratkaisujen pysyvyys. Koska Tanskaa koskevat tiedot perustuvat lautakunnan itsensä laatimiin tilastoihin, on niihin syytä suhtautua jonkin verran varauksellisemmin kuin KVL:aa koskeviin tuloksiin, sillä jälkimmäiset tiedot perustuivat ulkopuoliseen selvitykseen.

Ruotsissa tehtiin 1970-luvun lopulla selvitys, jonka kohteena olivat tuomioistuinten vuosina 1975 ja 1976 antamat ratkaisut sellaisissa kuluttajariidoissa, joissa ARN oli aiemmin antanut oman ratkaisusuosituksensa. Selvityksen mukaan kolme neljäsosaa lautakunnan ratkaisuista pysyi lopputulokseltaan muuttumattomana.[123] Tulokseen on kuitenkin syytä suhtautua varauksella, sillä samaan aineistoon myöhemmin perehtynyt ruotsalainen tutkija päätyi puolestaan johtopäätökseen, jonka mukaan ainoastaan 26 tapausta lopulliseen vertailuaineistoon jääneistä yhteensä 46 tapauksesta oli pysynyt lopputulokseltaan muuttumattomana[124]. Tämä tekee enää 57 prosenttia eli reilut puolet kaikista lopulliseen aineistoon kuuluneista tapauksista. Tulos on lähes sama kuin edellä tarkastellussa Suomessa lähes parikymmentä vuotta myöhemmin tehdyssä selvityksessä. Se, että saman aineiston osalta on eri arvioitsijoiden toimesta voitu Ruotsissa päätyä näinkin erilaisiin tuloksiin, tukee edellä esitettyä käsitystä, jonka mukaan lautakunnan itsensä keräämiin tietoihin ratkaisusuositusten pysyvyydestä tuomioistuimissa kannattaa suhtautua tietyllä varauksella.

---

[122] Lukumääräiset keskiarvot ja prosenttiosuudet on laskettu FKN:n vuosikertomuksista ilmenevistä tiedoista. Ks. *Juridisk Årbog 2001* s. 181, *FS 1995* s. 19, *FKN 1987* s. 88, *FKN 1986* s. 73, *FKN 1985* s. 96, *FKN 1984* s. 94, *FKN 1982* s. 83, *FKN 1981* s. 96, *FKN 1980* s. 109 ja *FKN 1979* s. 80.

[123] Ks. *SOU 1978:40* s. 99–102.

[124] Ks. *Heuman 1980* s. 553.

3. Julkisuuspelote vai täytäntöönpanokelpoisuus?

Yleistä. Edellä tarkasteltiin kolmea vaihtoehtoista keinoa pyrkiä varmistamaan lautakunnan ratkaisujen noudattaminen myös käytännössä. Nämä olivat julkisuuspelotteen käyttö sekä lautakunnan ratkaisujen oikeudellisen luonteen muuttaminen pelkistä suosituksista täytäntöönpanokelpoisuuden omaaviksi. Ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus voidaan toteuttaa joko siten, että se koskee kaikkia lautakunnan antamia hyvityssuosituksia (lakiin perustuva täytäntöönpanokelpoisuus) tai sitten niin, että se edellyttää asianosaisten ennen käsittelyn alkua tekemää välityssopimusta (sopimukseen perustuva täytäntöönpanokelpoisuus).

Tarkastellut keinot eivät ole ainoita mahdollisia keinoja, joiden avulla ratkaisujen noudattamista voidaan pyrkiä edistämään. Periaatteessa voidaan ajatella myös muidenkin keinojen käyttämistä. Eräs mahdollisuus olisi Ruotsissa jo pitkään käytössä ollut järjestelmä, jossa eräät elinkeinonharjoittajien toimialajärjestöt ovat antaneet takuun siitä, että ne vastaavat viime kädessä itse jäseniään koskevien hyvityssuositusten noudattamisesta, mikäli jäsenet laiminlyövät suosituksen noudattamisen.[125] Takuujärjestelmän käyttöön liittyy kuitenkin lukuisia rajoittavia tekijöitä, joiden vuoksi en pidä sitä kovin tehokkaana keinona edistää lautakunnan ratkaisujen noudattamista. Ensinnäkin se perustuu elinkeinoelämän intressijärjestöjen vapaaehtoisiin ja yksipuolisiin ilmoituksiin, jotka nämä voivat periaatteessa milloin tahansa peruuttaa. Lisäksi on varsin epätodennäköistä, että tällainen vapaaehtoisuuteen perustuva takuujärjestelmä leviäisi kovin laajalle. Tähän viittaa se, että Ruotsissakin se on käytössä edelleen vain muutamalla toimialalla. Varsin keskeinen rajoitus tämän keinon tehokkuuden kannalta on kuitenkin myös se, että niillä toimialoilla, missä sitä käytetään, se koskee ainoastaan järjestäytyneitä elinkeinonharjoittajia, jotka muutoinkin noudattavat ratkaisusuosituksia yleensä muita paremmin.

Monien EY-maissa toimivien yksityisten lautakuntien ja muiden ADR-elinten kuluttajariidoissa antamat ratkaisut ovat elinkeinonharjoittajaa sitovia omaamatta silti tuomion oikeusvaikutuksia. Sitovuus perustuu yleensä elinkeinonharjoittajan toimialajärjestön sääntöihin ja mahdollistaa itsesääntelyyn perustuvien sanktioiden kohdistamisen ratkaisun noudattamisen laiminlyövään elinkeinonharjoittajaan. Ankarin mahdollinen seuraamus on kuitenkin yleensä ainoastaan toimialajärjestön jäsenyydestä erottaminen. Käytännössä se kuitenkin merkitsee lähinnä vain sitä, että yksityinen ADR-elin ei voi enää

[125] Ks. *SOU 1994:14* s. 119.

käsitellä kuluttajariitoja, joissa kyseinen elinkeinonharjoittaja on vaatimusten kohteena, sillä useimmat yksityiset, toimialakohtaiset ADR-elimet käsittelevät vain sellaisia riita-asioita, joissa toisena asianosaisena on niiden toimintaa ylläpitävän elinkeinonharjoittajien intressijärjestön jäsen. Sanktioiden käyttö voi siten johtaa varsin epätoivottavaan tulokseen myös muiden kuluttajien kuin vain pelkästään suositettua oikaisua vaille jääneen kuluttajan näkökulmasta.[126] Lisäksi sinänsä sitova, mutta täytäntöönpanokelvoton ratkaisu on yleensä hyödytön sellaisen saaneelle kuluttajalle, mikäli elinkeinonharjoittaja päättää kaikesta huolimatta jättää noudattamatta ratkaisua. Ainoaksi mahdollisuudeksi jää tällöin asian vieminen tuomioistuimen käsiteltäväksi, mikä kuitenkin useimmissa kuluttajariidoissa on käytännössä poissuljettu vaihtoehto.

Julkisuuspelote. Vaikka KVL onkin luopunut KKO:n vuonna 1995 antaman ratkaisun jälkeen niin sanottujen mustien listojen julkaisemista, voidaan sanoa, että julkisuuspelote on edelleen keskeinen keino, jonka avulla lautakunnan hyvityssuositusten noudattaminen pyritään varmistamaan. Kuluttajajärjestöjen toimesta tapahtuvan julkisuuspelotteen käytön tehostaminen nykyisestä ei edellyttäisi muutoksia lautakunnan ratkaisujen oikeudelliseen luonteeseen. Pelotteen käyttöön liittyy kuitenkin useita ongelmia.

Ensinnäkin se on ongelmallinen lautakuntaa velvoittavan puolueettomuusperiaatteen näkökulmasta. Sen vuoksi voidaan tuskin pitää mahdollisena sitä, että lautakuntaa koskevaa sääntelyä uudistettaisiin siten, että lautakunnalla todettaisiin selkeästi olevan oikeus julkistaa niiden elinkeinonharjoittajien nimet, jotka laiminlyövät noudattaa lautakunnan suosituksia. KKO tosin kritisoi nimenomaan sitä, että lautakunnan toimivaltaan ei kuulunut kyseisten listojen julkaiseminen, eikä pohtinut julkaisemisen suhdetta puolueettomuusperiaatteen toteutumiseen. Sinänsä hyvityssuositusten noudattamista koskevan seurannan yhteydessä saatujen tietojen luovuttamista niistä kiinnostuneille järjestöille ja tiedotusvälineille voidaan puolestaan tuskin pitää lautakuntaa koskevan sääntelyn tai puolueettomuusperiaatteen vastaisena.

Toiseksi on epäselvää, olisiko julkisuuspelotteen käytön lisääminen käytännössä tehokas keino edistää ratkaisusuositusten noudattamista. Ei ole mitenkään varmaa, että pyrkimykset julkisuuden lisäämiseen johtaisivat siihen, että tieto saavuttaisi kuluttajan nimenomaan tämän ollessa harkitsemassa kyseisen kulutushyödykkeen hankintaa. Esimerkiksi Kuluttajaliiton kotisivuilla olevat listat ovat käytännössä vain kaikkein valistuneimpien kuluttajien käytettävissä. Lisäksi on myös epävarmaa, miten tieto vaikuttaisi kuluttajien ostokäyttäytymiseen. Lisääntyvällä julkisuudella ei olisi myöskään vaikutusta kaikkien elinkeinonharjoittajien käyttäytymiseen. Mustista listoista löytyy käytännössä useam-

[126] Ks. tästä edellä jakso I.4.1.3.

pia, erityisesti postimyyntiä harjoittavia elinkeinonharjoittajia, jotka ovat vuosien mittaan muuttaneet nimensä vähintään kerran. Näihin elinkeinonharjoittajiin ei julkisuuspelote tehoa, vaan se johtaa ainoastaan toiminimen muuttamiseen siinä vaiheessa, kun edelliseen alkaa liittyä liikaa kielteistä julkisuutta. Muiden elinkeinonharjoittajien osalta julkisuuden lisääntyvä käyttö voi puolestaan vain aiheuttaa lautakunnan ja elinkeinonharjoittajien välistä vastakkainasettelua, millä on helposti kielteisiä vaikutuksia sille kuvalle, mikä elinkeinonharjoittajien keskuudessa syntyy lautakunnan roolista kuluttajariitoja ratkaisevana elimenä. Puolueettomuuskuva voisi siten vaarantua siitäkin huolimatta, että julkisuuspelotteen käytön lisääminen tapahtuisi muiden kuin lautakunnan itsensä aloitteesta ja toimesta.

Sopimukseen perustuva täytäntöönpanokelpoisuus. Suositusmenettelyn korvaaminen välimiesmenettelyllä tarjoaa toisen keinon yrittää parantaa lautakunnan ratkaisujen noudattamisastetta. Välimiesmenettelyn käyttö edellyttää kuitenkin aina riidan osapuolilta saatavaa suostumusta. Se legitimoi tuomioistuinmenettelystä poikkeavan menettelyn sekä muutoksenhakuoikeudesta luopumisen. Toisaalta suostumus voi kuitenkin muodostua käytännössä ongelmaksi pyrittäessä hyödyntämään välimiesmenettelyä myös kuluttajariitojen ratkaisemisessa. Kuluttajilta saatava suostumus ei käytännössä mitä ilmeisimmin muodostuisi ongelmaksi. Näiden näkökulmasta välimiesmenettelyn käytöstä olisi lähinnä vain etua, sillä KVL:n ratkaisujen noudattamisen esteeksi jäisi enää elinkeinonharjoittajan mahdollinen maksukyvyttömyys. Myös ratkaisun lopullisuus olisi kuluttajan näkökulmasta yleensä pelkkä etu, sillä mahdollisuudella viedä virheellinen ratkaisu tuomioistuimen käsiteltäväksi olisi kuluttajan näkökulmasta käytännössä vain melko marginaalinen merkitys.

Käytännössä ongelmaksi voisi kuitenkin muodostua nimenomaan elinkeinonharjoittajilta saatava suostumus välimiesmenettelyn käytölle. Elinkeinonharjoittajat voisivat olla haluttomia antamaan suostumustaan riidan jo synnyttyä, sillä se poistaisi suositusmenettelyn näille nykyään jättämän mahdollisuuden päättää ratkaisun noudattamisesta vasta sen antamisen jälkeen, jolloin sen sisältö on selvillä. Välimiesmenettelyn käytön yleistyminen edellyttäisi sitä, että elinkeinonharjoittajat saataisiin mahdollisimman laajalti jo etukäteen ennen riidan syntymistä antamaan suostumuksensa menettelyn käytölle. Tämä voisi tapahtua kahdella päällekkäisellä ja toisiaan täydentävällä tavalla: vakiosopimuksiin liitettävällä välityslausekkeella ja toimialajärjestöjen sääntöihin liitettävällä määräyksellä, joiden mukaan kuluttajan viedessä hänen ja elinkeinonharjoittajan välisen riita-asian KVL:n ratkaistavaksi, lautakunta ratkaisisi sen nimenomaan välimiesmenettelyn avulla. Molempien keinojen käytön lisäämistä voitaisiin yrittää samassa yhteydessä, kun KA käy toimialoittain neuvotteluja kunkin alan käyttämien vakioehtojen uudistamisesta.

Vakioehtoihin liitettävän välityslausekkeen mukaan KVL ratkaisisi sopimuksesta tai sen täyttämisestä mahdollisesti aiheutuvat kuluttajariidat väli-

miesmenettelyn avulla ja siten osapuolia sitovasti. On huomattava, että kyseessä ei olisi perinteinen välityslauseke siinä mielessä, että se estäisi jompaa kumpaa sopijapuolista viemästä asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi ennen kuin asia on vireillä KVL:ssä. Varsinainen välityslauseke, jonka mukaan kaikki kuluttajasopimuksesta aiheutuvat riidat tulisi aina viedä tuomioistuimen sijasta KVL:n välimiesmenettelyssä ratkaistavaksi, ei tulisi kyseeseen sen vuoksi, että nykyisellään ainoastaan kuluttajilla on oikeus saattaa asia vireille lautakunnassa. Perinteisen välityslausekkeen käyttöönotto edellyttäisi siten vireillepanooikeuden antamista myös elinkeinonharjoittajille. Muussa tapauksessa se johtaisi siihen, että elinkeinonharjoittajilla ei olisi enää mahdollista nostaa esimerkiksi saatavan suorittamista koskevaa kannetta tuomioistuimessa, mikäli kuluttaja laiminlöisi kauppahinnan maksamisen.

Välityslausekkeen soveltamisen edellytyksenä olisi siten se, että kuluttaja vie asian lautakunnan käsiteltäväksi. Koska välityslauseke ei estäisi kuluttajaa viemästä asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, ei se myöskään olisi KSL 12:1d:n vastainen, mikäli asiaa tarkastellaan säännöksen tarkoituksen pohjalta. Säännöksen sanamuodon johdosta saattaisi kuitenkin olla selvyyden vuoksi parasta väljentää säännöstä siten, että myös ennen riidan syntymistä tehty välityslauseke olisi kuluttajaa sitova niissä tapauksissa, joissa hän vie asian lautakunnan käsiteltäväksi. Mikäli välityslausekkeen sitovuus jäisi kuluttajien osalta tulkinnanvaraiseksi, voisi olla vaikeata saada elinkeinonharjoittajien toimialajärjestöt hyväksymään jäseniensä laajamittainen sitoutuminen välimiesmenettelyn käyttöön.

On kuitenkin melko epätodennäköistä, että tällainen sektorikohtainen lähestymistapa, jossa KA pyrkisi kunkin toimialajärjestön kanssa vakioehtojen tarkistamista koskevien neuvottelujen yhteydessä saamaan välityslausekkeen lisättäväksi toimialan käyttämiin vakioehtoihin tai intressijärjestön sääntöihin, johtaisi siihen, että elinkeinonharjoittajat laajassa mitassa sitoutuisivat hyväksymään jo ennen yksittäisen riidan syntymistä sen, että KVL ratkaisisi kuluttajariidan välimiesmenettelyn avulla. Riskinä on, että välityslauseke otettaisiin käyttöön vain sellaisilla aloilla, joilla jo nykyään lautakunnan ratkaisujen noudattamisaste on verraten korkea. Lisäksi intressijärjestön sääntöihin perustuva sitoutuminen koskisi vain järjestäytyneitä elinkeinonharjoittajia ja vakioehtoihin perustuva puolestaan vain niitä elinkeinonharjoittajia, jotka kyseisiä ehtoja käyttävät. Tämä olisi ongelmallista erityisesti siitä syytä, että käytännössä nimenomaan järjestäytymättömät elinkeinonharjoittajat näyttäisivät suhtautuvan muita elinkeinonharjoittajia selvästi leväperäisimmin ratkaisusuositusten noudattamiseen.[127] Näistä syistä johtuen välimiesmenettelyn käytön vaikutus

[127] Esimerkiksi lautakunnan aikoinaan tekemässä, hyvityssuositusten noudattamista koskeneessa selvityksessä havaittiin, että 62 autokauppaa koskeneessa, noudattamatta jätetyssä ratkaisusuosituksessa, vastapuolena oli ollut järjestäytynyt autoliike vain 11 tapauksessa. Ks. *Lahelma-Aulu* s. 8.

lautakunnan ratkaisujen noudattamisasteeseen saattaisi jäädä kokonaisuudessaan verraten vähäiseksi. Perusongelma olisi siten hyvin pitkälti samantyyppinen kuin edellä mainituissa takuujärjestelmissä. Mukaan tulisivat todennäköisesti vain ne toimialat, joiden osalta noudattamisaste on jo nykyään melko hyvä.

Pyrkimys parantaa KVL:n ratkaisujen noudattamisastetta välimiesmenettelyn avulla johtaisi siten siihen varsin epätyydyttävään tilanteeseen, että osa lautakunnan ratkaisuista olisi täytäntöönpanokelpoisia, kun taas loput olisivat edelleenkin oikeudelliselta luonteeltaan pelkästään suosituksia. Kun lisäksi olisi varsin todennäköistä, että täytäntöönpanokelpoiset ratkaisut koskisivat sellaisia toimialoja, joilla KVL:n ratkaisujen noudattamisaste on muutoinkin keskimääräistä korkeampi, herää kysymys, olisiko pyrkimys välimiesmenettelyn käyttöön lautakunnassa todella kaiken siihen liittyvän vaivan arvoinen.

Lakiin perustuva täytäntöönpanokelpoisuus. Toinen vaihtoehto täytäntöönpanokelpoisuuden toteuttamiselle on se, että kaikki KVL:n asiaratkaisut tulisivat tuomioistuinten ratkaisujen tavoin lainvoimaisiksi ja siten myös täytäntöönpanokelpoisiksi. Kyseessä olisi siten selvästi pitemmälle menevä vaihtoehto kuin sopimukseen perustuva täytäntöönpanokelpoisuus, sillä tässä vaihtoehdossa täytäntöönpanokelpoisuuden edellytyksenä ei enää ole asianosaisten antama suostumus ratkaisun sitovuudelle. Tämän vaihtoehdon etuna olisi se, että se tehostaisi noudattamista myös niillä aloilla ja niiden elinkeinonharjoittajien osalta, joiden kohdalla ratkaisujen noudattamisaste on nykyisin melko alhainen.

Erityisesti tutkimuksen II luvussa tarkastelun kohteena oli lautakuntaratkaisujen oikeudellinen laatutaso. Laatutasoa pyrittiin arvioimaan menettelyllisten kriteerien avulla. Keskeisimpiä kysymyksiä näitä kriteereitä käytettäessä oli ensinnäkin lautakunnan mahdollisuudet asioiden ratkaisemissa tarvittavan aineiston keräämiseen ja toiseksi edellytykset tehdä sen pohjalta oikeudellisesti laadukas ratkaisu. Yhteenvetona voidaan mielestäni todeta, että lautakunnalla on jo nykyään varsin hyvät mahdollisuudet tehdä oikeudellisesti laadukkaita ratkaisuja, mikäli vertailukohteena käytetään menettelyuudistuksen jälkeistä riitaprosessia käräjäoikeuksissa. Keskeisenä erona on se, ettei lautakunta käytännössä kuule todistajia ennen ratkaisun tekemistä. Kuluttajariitojen luonteesta johtuen irtaimeen esineeseen kohdistuva katselmus sekä asiantuntijatodistelu ovat riitoja ratkaistaessa kuitenkin selvästi merkittävämpiä todistuskeinoja kuin todistajien kuuleminen. Lisäksi lautakunnan ratkaisujen oikeudellista laatutasoa nostaa jäsenten oma hyödykeasiantuntemus sekä se, että kuluttajariitojen ratkaisemiseen osallistuu käytännössä useampia, nimenomaan kuluttajariitojen ratkaisemiseen erikoistuneita lakimiehiä.

Toisen laatutason arviointikeinon tarjoavat sisällölliset kriteerit, joita pyrittiin hyödyntämään tämän luvun jaksossa 2.4. Lautakunnan ratkaisujen oikeudellista laatutasoa pyrittiin arvioimaan käyttäen kriteerinä sitä, kuinka usein ne lautakunnan ratkaisut, jotka jompikumpi asianosaisista oli vienyt lautakunta-

menettelyn jälkeen alioikeuden ratkaistavaksi, olivat muuttuneet vastuuperusteen olemassaolon tai pelkästään seuraamusten osalta. Mikäli huomioon otetaan vain ne tapaukset, joissa alioikeuden ratkaisu perustui olennaisilta osiltaan samaan aineistoon kuin lautakunnan aiemmin antama ratkaisusuositus, voitiin käytettävissä olevan selvityksen perusteella havaita, että ratkaisu muuttui vain vajaassa kolmasosassa tapauksista. Muuttuneiden ratkaisujen osuus näyttäisi olevan jopa pienempi kuin niiden hovioikeuksien ratkaisemien riita-asioiden osuus, joissa hovioikeus on muuttanut alioikeuksien riita-asioissa antamaa tuomiota.

Siten lautakunnan ratkaisujen oikeudellisen laatutason arviointi sekä menettelyllisten että sisällöllisten kriteerien perusteella näyttäisi tukevan varsin vahvasti näkemystä, jonka mukaan lautakunnan ratkaisut täyttävät jo nykyään sellaisen laatutason, jota täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja tekevältä riidanratkaisuelimeltä voidaan edellyttää. Tämän luvun jakson 2.3. keskeisimpänä johtopäätöksenä voidaan puolestaan pitää sitä, että ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus olisi mahdollista toteuttaa KVL:n osalta ilman laajempia muutoksia sen toimintaa koskevaan sääntelyyn. Itse asiassa ainoa merkittävä muutos olisi muutoksenhaun mahdollistaminen lautakunnasta yleiseen tuomioistuimeen.

Ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus ei myöskään edellyttäisi velvollisuutta suullisten käsittelyiden järjestämiseen asianosaisen sitä vaatiessa. KVL:aa ei sosiaalivakuutusalan ensimmäisen asteen muutoksenhakulautakuntien tavoin voitaisi katsoa EIS 6 artiklan ja PL 21 §:n tarkoittamiksi tuomioistuinmaisiksi lainkäyttöelimiksi. Edellytyksenä olisi kuitenkin se, että asianosaisilla olisi oikeus hakea muutosta joltain ylemmältä riidanratkaisuelimeltä, jossa suullinen käsittely olisi mahdollista tarvittaessa järjestää. Mikäli kuitenkin kaikesta huolimatta katsottaisiin, että nämä lautakunnat ratkaisujensa oikeusvaikutusten vuoksi olisivat edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettuja lainkäyttöelimiä, voitaisiin EIT:n ratkaisukäytäntöön nojautuen katsoa, että lautakunnilla ei olisi velvollisuutta järjestää suullista käsittelyä, mikäli asianosaisilla on mahdollisuus hakea muutosta sellaisesta elimestä, jossa se on mahdollista. Todettakoon, että tämä vastaa täysin Norjassa nykyisin vallitsevaa tilannetta. FTU antaa kuluttajariidoissa pelkästään kirjallisen menettelyn tuloksena ratkaisuja, jotka saavat tuomion oikeusvaikutukset, ellei kumpikaan asianosainen vie asiaa määräajassa alioikeuden käsiteltäväksi.

Vaikka asiaa ei nykyisellään systemaattisesti selvitetäkään, on muun muassa edellä tarkastellun lautakunnan hyvityssuositusten muuttumista alioikeuksissa tarkastelleen selvityksen perusteella pääteltävissä, että nykyisin ilmeisesti vain muutama prosentti lautakunnan ratkaisuista jatkaa tuomioistuimeen. Keskeisimmät syyt tähän ovat intressin ja kulujen välinen suuri epäsuhta sekä lautakuntakäsittelyn jo nykyisin varsin pitkä kesto, joka vähentänee selvästi asianosaisten halukkuutta jatkaa asian käsittelyä tuomioistuimessa. Pitkälti samoista

syistä johtuen ei ole todennäköistä, että tuomioistuimessa käsiteltävien lautakuntaratkaisujen osuus olennaisesti kasvaisi senkään jälkeen kun lautakuntaratkaisujen oikeudellista luonnetta on muutettu. Mikäli tuomioistuimeen jatkavien tapausten osuus pysyisi edelleen vähäisenä, muutoksenhakuoikeus ei muodostuisi ongelmaksi myöskään oikeuden saatavuuden kannalta yleisesti. Olennaista tältä osin on siten muutoksenhakuoikeuden olemassaolon sijasta sen käytön yleisyys. Myös Norjan kokemusten perusteella on pääteltävissä, että muutoksenhakumahdollisuus ei merkitsi käytännössä kovin suurta muutosta nykytilanteeseen. Norjassa vain keskimäärin 2 prosenttia lautakunnan ratkaisemista tapauksista jatkaa tuomioistuimeen.[128]

Työsuhdekeksintölautakunnan osalta on väitettä perustelematta katsottu, että lautakunnan kaikkien ratkaisujen muuttaminen oikeudellisesti sitoviksi merkitsisi lautakunnan muuttumista työsuhdekeksintöasioita käsitteleväksi erikoistuomioistuimeksi.[129] Tämä näkemys on mielestäni virheellinen. Se johtunee pitkälti siitä, että täytäntöönpanokelpoisuus ja ratkaisupakko sotketaan usein virheellisesti toisiinsa. Täytäntöönpanokelpoisuus ei kuitenkaan KVL:n osalta merkitsisi ratkaisupakon omaksumista, vaan lautakunta voisi edelleen jättää ratkaisun antamatta niissä tapauksissa, joissa se katsoo, että asian ratkaiseminen ei ole käytettävissä olevan aineiston perusteella mahdollista. Ratkaisupakon puuttuminen edellyttää kuitenkin sitä, että lautakunnalla on tuomioistuinten kanssa rinnakkainen toimivalta käsitellä kuluttajariitoja. Ne riidat, joiden ratkaiseminen ei ole mahdollista ilman todistajien kuulemista, voidaan tällöin ohjata tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ratkaisupakon omaksumistarpeen kannalta keskeistä ei siten ole ratkaisujen oikeudellinen luonne, vaan se, onko riidanratkaisuelimellä yksinomainen tai rinnakkainen toimivalta ratkaista tietyntyyppisiä oikeusriitoja.

Lautakunnan ratkaisujen muuttamista täytäntöönpanokelpoisiksi puoltaa siten erityisesti se, että muutoksen toteuttaminen on mahdollista varsin vähäisillä muutoksilla lautakuntaan toimintaa koskevaan sääntelyyn. Tämä laskee mielestäni muutoksen kynnystä siinäkin tapauksessa, että lautakunnan ratkaisujen nykyistä noudattamisastetta pidettäisiin kohtalaisen hyvänä. Kuitenkin KTM:n kuluttajariitatyöryhmän mietinnön julkistamisen yhteydessä laatiman tiedotteen mukaan sellaiset kuluttajariidat, joissa tarvitaan täytäntöönpanokelpoinen ratkaisu kuuluvat ministeriön mielestä tuomioistuinten ratkaistavaksi.[130] Tältä näkemykseltä vie kuitenkin pohjan pois se, että riidanratkaisuelintä valitessaan kuluttaja ei pääsääntöisesti tiedä, tuleeko elinkeinonharjoittaja noudattamaan lautakunnan asiassa mahdollisesti antamaa hyvityssuositusta vai ei. Tämä johtuu puolestaan yksinkertaisesti siitä, että elinkeinonharjoittajat päättä-

[128] Ks. esim. *Bjarkøy* s. 75.
[129] Ks. *Bruun-Mansala* s. 48.
[130] Ks. *KTM:n tiedote 10.9.2002.*

vät noudattamisesta vasta sen saatuaan eli nykyisin keskimäärin vasta runsaan vuoden kuluttua asian vireilletulosta.

Täytäntöönpanokelpoisestakaan ratkaisusta ei ole hyötyä silloin kun velallinen on pysyvästi maksukyvytön. Tämän vuoksi lautakunnan ratkaisujen muuttaminen täytäntöönpanokelpoisiksi ei olisi järkevää, mikäli hyvityssuositusten noudattamisen laiminlyönti johtuisi pääsääntöisesti nimenomaan elinkeinonharjoittajien pysyvästä maksukyvyttömyydestä. Ratkaisujen oikeudellisen luonteen muuttaminen ei tällöin nostaisi ratkaisujen noudattamisastetta olennaisesti nykyisestä.

Pohjoismaisten kuluttajariitalautakuntien taholta on usein väitetty, että elinkeinonharjoittajien maksukyvyttömyys on käytännössä suurin syy suositusten noudattamatta jättämiselle.[131] Käytettävissä olevat tiedot eivät kuitenkaan tue tätä väitettä. Niiden perusteella voidaan ainoastaan todeta, että maksukyvyttömyys on eräs selittäjä suositusten noudattamatta jättämiselle, mutta ei kuitenkaan mitenkään dominoiva. Hyvityssuositusten jättäminen noudattamatta selittyy vain noin 10 prosentissa tapauksista elinkeinonharjoittajien maksukyvyttömyydellä. Yleisen noudattamisasteen ollessa keskimäärin 70 prosenttia, elinkeinonharjoittajien maksukyvyttömyyden vaikutus yleiseen noudattamisasteeseen on siten karkeasti arvioituna korkeintaan 3 prosenttiyksikköä.

Suurin osa ratkaisusuosituksen noudattamatta jättäneistä elinkeinonharjoittajista on siten käytännössä maksukykyisiä. Heidän käyttäytymiseensä lautakunnan ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuudella olisi siten tarvittaessa selvä vaikutus.

[131] Ks. Suomen osalta esim. *Lahelma-Aulu* s. 30 ja Ruotsin osalta esim. *ARN 1994/95*, liite 16.

Summary

Klaus Viitanen
PUBLIC BOARD AS A WAY TO SETTLE CONSUMER DISPUTES

Introduction. By consumers' access to justice is simply meant how consumers' rights are fulfilled in practice. In the access to justice research the focus is often on how administrative control mechanisms and different dispute settlement bodies work in practice. Consumer redress systems are in close relation to substantive consumer law. Without effective means for consumer redress, the material improvements in consumer protection legislation will have little or no influence at all in a consumer's daily life.

Access to justice questions may be roughly divided into protection of consumers' collective rights and into protection of individual rights. By collective rights are meant rights where no individual consumer has a right to remedy when an infringement of these rights occurs. Good examples of the protection of consumers' collective rights can be found in the supervision of marketing and product safety. By protection of individual rights is meant how consumer's rights are fulfilled in individual cases after a contract has been concluded and a consumer is dissatisfied with his purchase or with the performance of a trader in other respects.

In most countries one of the biggest problems in the protection of consumers' individual rights is the fact that normal court procedure is in most cases inapplicable for the settlement of individual consumer disputes. Court procedure is too expensive and too slow. Besides consumers are reluctant to use it because of different psychological barriers. The establishment of different kinds of alternative dispute resolution (ADR) bodies has been the main method how consumers' access to justice in individual disputes has tried to be improved. Especially during the last few decades, a remarkable development has taken place in the EC Member States concerning establishment of ADR bodies.

Dispute settlement bodies which settle individual consumer disputes are often organized in the form of different kinds of boards. According to their background, these boards can be divided into three groups. Firstly, there are public boards, which are based on the law and which have been established and are totally financed by the state. Secondly, there are co-operative boards, which have been established and which are mainly financed through co-operation between consumer organisations and trade organisations. Thirdly, there are

private boards, which have been established by business self-regulation alone and which are totally financed by trade organisations.

Public boards are a typical feature of the Nordic system of consumer protection. Although they have a monopoly in the written out-of-court settlement of consumer disputes only in Sweden (the Swedish public board was established in 1968) and in Finland (1978), the public boards have a significant position also in Denmark (1975) and in Norway (1979). A common feature for most of these boards is the legal nature of their decisions. They are only recommendations as to how the parties should solve their disputes. So the boards' decisions cannot be put into force. The Norwegian public board is an exception in this respect. Its decisions are enforceable if they are not brought before a court within four weeks. Two other common features in the boards are that there is only one public board in each country and the procedure in all of them is totally written.

Another typical feature for the Nordic countries in the field of protection of consumers' individual rights, is the mediation of consumer disputes on the local level. In Finnish and Swedish municipalities there are consumer advisers who have competence to give legal advice to consumers in trouble but also to mediate between the quarrelling parties when necessary. The basic idea is that consumer advisers would first deal with disputes and only those in which advice or mediation prove to be unsuccessful would be sent to the board. In Norway the idea is similar but the system is organised in a slightly different way.

This study concentrates on the function of the Finnish public board. The research tasks are, firstly, how the board has succeeded in the protection of consumers' individual rights and, secondly, how the activities of the board could be improved in this respect.

The legal framework. There are not many rules concerning how the preparation of consumer disputes should be carried out in the board, especially when compared with civil procedure in ordinary courts. However, the absence of procedural rules in the board has been intentional. The idea here was, through informality, to ensure that the procedure would be flexible and quick. To this end the board was given the right to decide by itself which procedural rules are most suitable in the settlement of consumer disputes. Of course the board has to follow the fundamental procedural principles, e.g. adversarial principle and principle of impartiality.

Jurisdiction. A distinguishing feature of the public boards, when compared with co-operative and private boards, is that the public boards are more general in their competence. In principle they accept disputes concerning all kinds of consumer goods or services which have been sold in different branches by organised or non-organised traders. However, all public boards have more or less different kinds of restrictions concerning the disputes they deal with.

Furthermore, the boards may not handle disputes which have already been solved by a court in order to avoid conflicts with courts.

The Finnish board is also receiving cross-border consumer disputes in which the trader is domiciled in another country than the consumer. It has considered itself to be competent to handle mainly only those disputes where the contract between a consumer and a trader was preceded by advertising in the state of the consumer's domicile. In these cases it might be probable that a foreign trader will also follow the recommendation given by the board, at least if he plans to continue marketing goods in Finland in the future.

The traditional court procedure in most countries has been criticised because it is not applicable to the settlement of mass disputes, including consumer mass disputes. Group action has been suggested as one solution to this problem. The same criticism – the inability to solve mass disputes – may also be directed against the public and other boards. However, concerning this matter a special group complaint has been possible in the Swedish public board since 1991.

According to the Swedish rules the Consumer Ombudsman is entitled to bring to the board a group complaint against an individual trader. The board may – if it considers the complaint justified – recommend that the trader should give the same remedy to all consumers who have similar demands against the same trader, but who have not complained to the board. If the Ombudsman is not interested in bringing a group complaint, consumer and labour organisations are entitled to do so. A similar system could be useful also in the Finnish board.

Investigation of unclear facts. In the first hand, it is the parties who have a duty to obtain and present all relevant evidences which are supporting their arguments. During the preparation of a case the Finnish board has, however, also a supplementary duty to obtain necessary evidences. The board, however, quite rarely asks for expert statements in practice, partly because of limited resources. An other reason for this is, that the board may benefit from the fact that the members of the board are often experts on those consumer goods and services which are the subject of a dispute. This means that outside experts are not needed in many cases.

The opportunity for boards to receive evidences is quite similar to the courts, except that the boards, on account of the written procedure, do not hear potential witnesses. However, because in most cases the problem is the quality of consumer goods or services, where a witness' testimony is not normally essential when obtaining necessary proof, it can be estimated that a hearing is only absolutely necessary to make a decision in small percentage of cases. In practice the Finnish board is unable to make a decision because of insufficient proof in only 5 percent of cases.

Mediation. There are many reasons why the settlement of a dispute by conciliation is preferable to settlement by a court's decision. That is why efforts

to increase judges' activity in the achievement of conciliation in normal civil procedure have been made in many countries. However, active mediation is often restricted by the fact that judge is in most cases unable to make a conciliation proposal which corresponds with the judgment, which will be given if the mediation fails. As the primary function of civil procedure is seen as the fulfilment of parties' legal rights, proposing a agreement by a judge which do not correspond with the potential later judgment may be seen as problematic. However, in case parties are full informed about this deficiency, there should not be obstacles for an active role of judge if both parties clearly show their willingness for a conciliation agreement.

Also the Finnish board has the duty to try to achieve conciliation during the preparatory stages of a case. This means that the staff of the board should mediate between the disputing parties when a conciliation seems probable. However, we are again confronted with the same question here: is the staff entitled to propose conciliation which might differ from the board's decision in case mediation fails? In spite of the fact that the staff in the board has quite good possibilities to predict the content of the potential decision, the risk that later decision might differ from the conciliation proposal still exists. However, also in the board the parties awareness and willingness to conciliation legitimate board's active role in mediation. In practice conciliation may mean that the consumer's legal rights would only be partly fulfilled. It is often the consumer, in fact, who is more willing to compromise, because conciliation means that he receives the remedy faster than by waiting for the board's decision. Naturally, an opposite result is also possible. The consumer may gain a better remedy by conciliation than by the board's decision. In Finland conciliation is reached in practice in about 20 per cent of the cases. However, the initiative for the conciliation in most of these cases comes from the parties, not from the board.

Decision-making. When considering the cases the board work in principle as a court. It applies the relevant consumer law rules and other civil law rules. Thus, it is not possible to ignore legal rules even in cases where their appliance would result in an unpleasant solution. However, the general clauses in Nordic consumer law which entitle courts or boards to adjust unfair contract terms including the price of the commodity, often help to reach a fair solution from the consumer's point of view.

The Finnish public board has been divided into 13 different sections in which the disputes are solved. Each section is specialised to deal with consumer disputes concerning certain commodities. For example, there is one section for disputes concerning motor vehicles, one for package holidays, one for insurance, one for clothes, etc. The benefit of this system is that the members of the sections are often experts in the commodities they are dealing with, either when they have been appointed or they have acquired expertise through years of

experience. This means that there is normally more expertise in these matters compared to an ordinary court. This helps when dealing with disputes where technical or other knowledge is needed before questions concerning unclear facts can be solved.

Chairpersons of the sections are persons who can be considered to be impartial. In practice they are mainly lawyers. The other members of the sections do not have to be lawyers. They are often representatives of consumer or trade organisations. However, because organised consumer movement is not very developed in the Nordic countries, consumer interests in these boards are also represented by representatives of labour unions. The use of representatives from consumer and trade organisations as members means that the Nordic public boards and the Dutch co-operative boards are quite similar in this respect.

In Finland a plenary session also exists in which disputes of major importance may be solved directly or after they have first been solved in one of the sections. In the latter case the plenary session confirms the decision of the section in order to show that the board considers it more important than the others. The plenary session is also used as a method of quality control. If the chairman of the board is not satisfied with the decision made by a section, the case may be taken to the plenary session for reconsideration. This possibility often means that the decision of the section will be changed.

Normally, only the members of the board are entitled to make a decision concerning the settlement of individual disputes. However, with certain types of disputes decision-making power has been delegated to members of the staff who are entitled to make decisions together with a chairperson of the board or its section. The delegation of decision-making power to the staff speeds up the settlement of disputes. For this reason, it helps to fulfil the boards' aims to solve disputes as fast as possible. That is why delegation could and should be used in cases where the outcome of the complaints is obvious.

On the other hand, the use of delegation contains certain risks which should be taken seriously, and which mean that it should not be used in cases where there are any doubts concerning the outcome of the case. The members of the staff are those who will benefit most in their daily life – naturally the trader excluded – if a case is rejected during the preparation. There is always a danger that staff will be too enthusiastic in the use of this power in order to ease their own work pressures. That is why the decision-making power should not be given to the members of the staff alone. It is better that they are only entitled to make decisions together with a member of the board, e.g. the chairperson of the board or its section.

Costs and duration. The Finnish public board is free for consumers. They are no fees which a consumer would have to pay. This is an important element which increases accessibility of justice provided by the board. Normally, the contribution of fees to the incomes of those boards which collect them is in

practice quite marginal. In practice the main effect of these fees is the same as the complaint restrictions based on the small monetary value of the claim: there is no point to start a case if the economic damage a consumer has suffered is not clearly higher than the fee.

A no-cost rule is used in the Finnish board which means that the parties themselves have to bear the costs of any proceedings they might have before the board. The costs are often quite small, because the procedure is written – there is no need to take a day off work – and what is most important: the use of attorneys is in practice minimal on both sides.

The normal court procedure has often been criticised because of its slowness. That is why one of the basic aims of the Finnish public board was to create a speedy procedure, especially compared to the normal civil procedure. It is debatable whether this aim has been fulfilled or not. In Finland it takes in average about 12 months to receive the board's decision. The situation is at present much better in Sweden, where the average time taken is only 6 months.

Obedience to the recommendations. As mentioned before, a common feature for the public boards – with the exception of the Norwegian board – is that their decisions are only recommendations and they cannot be put into force. Thus whether the decisions are obeyed or not depends on the disputing parties. If the trader does not obey the decision, the consumer has to bring a suit against the trader in court if he still wants redress. Because of the high costs of litigation, the dispute in practice is not in most cases taken to court, which means that the consumer is left without any redress. Consequently, one of the most important measures when judging whether the recommendation procedure is applicable for the settlement of different kinds of consumer disputes or not, is how many of the boards' decisions are obeyed by the traders.

According to the official statistics the number of decisions complied with in the Finnish public board has been normally about 70 per cent. This average number may be considered more or less satisfactory. It has been quite stable over the years – actually since 1983, when the board started to publish these kind of statistics – and no clear rising or lowering trend is discernible. However, clear differences and alarming features may be found between different branches concerning the number of decisions complied with. In some branches, e.g. in package holidays and insurances, more than 80 per cent of the decisions are complied with by traders. On the other hand, there are several branches, where less than 50 per cent of the decisions are complied with. However, the most problematic branches are door-to-door sales in which only 30 per cent are complied with and mail-order sales in which the number is a little over 40 per cent.

Bad publicity. Different methods may be used in the boards in order to increase the number of complied with decisions. In Finland the main method has been the use of bad publicity. Before year 1995 the Finnish board collected

four times a year the names of those traders who have not complied with decisions and forwarded them to the press. This system was not based on any legal provision, but only on a practice which was created at the beginning of the 1980's.

However, one trader whose name had been published in the list, took legal action against the state and claimed compensation because his annual turnover had been lower after his name had been published. The court of first instance and the Court of Appeal dismissed the suit, but it was upheld by the Supreme Court in summer 1995. According to the Supreme Court, the board did not have the right to publish these lists, because it was not based on the law. However, the compensation was in practice minimal, only 900 euros.

The Finnish public board naturally ceased to publish these lists after this decision. However, it continued to follow which traders did comply with the decisions and which traders did not. This task is directly based on law. Because this kind of information collected by authorities is public in Finland, one consumer organisation started to visit the board and prepared its own blacklists based on this information. This organisation is now publishing these lists in its own magazine and internet homepage. So, in fact the Supreme court's decision did not have very much influence on the use of bad publicity from the practical point of view. Only the preparation and publication of these lists were transferred from the board to consumer organisations.

However, it seems probable that the average consumer is not very much aware of blacklisted traders. A list only contains those traders who have neglected to comply with a decision after the publication of the previous list. No database exists in which a consumer who is, for example, considering using the services of a real estate agent could easily check which traders have not complied with recommendations during the last 4–5 years. It is also unclear how consumers react when they see traders' names on the list. It is probable that the reputation of the branch and the consumer's previous experiences are essential in this context. With the sale of second hand cars, for example, it is probable that a trader's name on the list has an impact on the consumer's behaviour. In practice most traders listed are small companies rather than large, well-known enterprises. It seems that in spite of the unclear influence of these lists large enterprises do not want to take any risks.

Enforceable decisions. A common feature in the Finnish, Swedish and Danish boards is that the legal nature of the boards' decisions are maintained as recommendations. That is why the Norwegian system, where board's decision are enforceable, clearly differs in this respect from the other Nordic countries. The decisions of the Norwegian public board are enforceable if they are not brought before a court within four weeks. In Norway experiences concerning enforceable decisions have been positive. In practice less than 2 percent of the cases have been brought before a court over the years.

Enforceable decisions are useless when the problem is not that the trader is reluctant to offer redress, but when he is unable to do so because of permanent insolvency. However, a trader's permanent insolvency is the explanation only in a small number of cases. The adoption of the Norwegian model would in practice mean that the board procedure would become more similar to simplified court procedure in small claims courts: both procedures would produce enforceable decisions. The central difference would be that in the boards the procedure is totally written, but in the courts it is a oral one. The written procedure would not conflict with the demand of fair trial based on the article 6 in the European Convention on Human Rights in case parties have a right to appeal to a ordinary court in which an oral procedure may be arranged if necessary.

Conclusions. With the establishment of Finnish public board a totally new channel for individual consumer disputes was created in Finland. Before the board there were in fact no third-party dispute settlement bodies for consumer disputes. The use of the board is relatively easy. In addition, disputes are handled cheaply or without costs to the parties. The main reason for this is that there is no need for attorneys. The thousands of new cases each year is clear evidence of the board's popularity.

On the other hand, clear deficiencies may also be found. First of all, the average duration of the complaint procedure is too long. Nowadays it takes more than a year to receive a final decision.

Secondly, the number of decisions complied with is in many branches only 50 percent and in some branches only 30–40 percent. Concerning these branches the recommendation procedure seems to be inappropriate for the settlement of disputes. The use of bad publicity do not seem to be very attractive methods in practice. The most promising method is the Norwegian model, in which the boards' decisions are enforceable.

Asiahakemisto

Aikaisemman myyntiportaan vastuu s. 87
Aineellinen menettelynjohto s. 161s, 228–241
Arvo-osuusjärjestelmän oikaisulautakunta s. 115s, 499–501, 529s
Eläinlääkintävahinkojen arviolautakunta s. 115, 143–146, 171, 240, 516
Euroneuvontakeskukset s. 20
Eurooppalainen kuluttajavalituslomake s. 55–57, 217
Fair trial -vaatimus s. 148–151, 235, 517–526
Kieltokanteiden vapaa liikkuvuus s. 98–101
Kieltotuomioiden vapaa liikkuvuus s. 101–103
Kohdevaltioperiaate s. 90–103
Kollektiivisten oikeuksien toteutuminen
– itsesääntelyelinten valvonta s. 35s
– kilpailevien elinkeinonharjoittajien valvonta s. 33–35
– kuluttajajärjestöille maksettava vahingonkorvaus s. 47s
– kuluttajajärjestöjen kanneoikeus s. 36–40
– rikosoikeudelliset seuraamukset s. 41–45
– seuraamusmaksu s. 45–47
– yksittäiset kuluttajariidat valvontakeinona s. 31–33
– viranomaisvalvonta s. 36–40
Konsernivastuu s. 87s, 103s, 207
Kulutushyödyke
– määritelmä s. 6
– laadun parantaminen s. 8
– informaation parantaminen s. 9
– lautakunnan toimivalta s. 185
Kuluttajaneuvontajärjestelmä s. 20, 165–170
Liikennevahinkolautakunta s. 113, 143–146, 515
Luotonantajan vastuu s. 88
Lähdevaltioperiaate s. 90–103
Lähettäjävaltioperiaate s. 96
Massakuluttajariidat s. 24s, 220–225
Neuvontamenettely s. 20
Oikeudellisen tiedon lisääminen
– kuluttajavalistus s. 10
– oikeudellinen neuvonta s. 10, 20, 160–171
Oikeusapujärjestelmät s. 22s
Potilasvahinkolautakunta s. 113, 143–146, 157, 171, 240, 515, 534
Ratkaisupakko s. 528–531
Reklamaatiomenettely s. 55s, 162
Riitojen eliminointi ja yksinkertaistaminen
– aineellisen sääntelyn yksinkertaistaminen s. 10s
– peruutusoikeuden käyttö s. 11s
– rahastojärjestelmät s. 15s
– vakuusjärjestelmät s. 16–18
– vakuutusjärjestelmät s. 13–15
Rooman yleissopimus s. 52s, 83–85, 196–199
Ryhmäkanne s. 24–30, 220s
Selvityskeskus (clearing house) s. 57–59
Sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhakulautakunnat s. 116s, 139s, 151, 183, 501, 521–524, 528s,
Sovittelijan roolit s. 291–294
Sovittelumenettely
– kuluttajien pankkitoimisto s. 20
– kuluttajien vakuutustoimisto s. 20
– kunnalliset kuluttajaneuvojat s. 20
Takaus- ja panttaussitoumuksia koskevat riita-asiat s. 188
Tuomioistuinten kansainvälinen toimivalta
– määritelmä s. 50
– Luganon tuomiosopimus s. 51s, 194–196

– Brysselin tuomiosopimus s. 51s, 194–196
– Brysselin tuomioasetus s. 51s, 194–196
Työsuhdekeksintölautakunta s. 114, 497s, 534, 552
Urheilun oikeusturvalautakunta s. 116, 498, 516s
Vakuuden vapauttamista koskevat riita-asiat s. 188s
Viivästyskoron sovittelua koskevat riita-asiat s. 188
Virheilmoitustodistus s. 55–57
Välimiesmenettely s. 21s, 69–71, 491–499, 526s, 548–550
Välittäjän virhevastuu s. 88
Yksinkertaistettu oikeudenkäyntimenettely s. 24

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAI
A-sarja N:o 240

Teos lukeutuu access to justice -tutkimussuuntauksen piiriin, jonka kohteena on kansalaisten oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen. Sen kritiikin kohteena on usein ollut perinteinen riitaprosessi, joka prosessikynnyksen korkeuden vuoksi on yleensä soveltumaton kansalaisten oikeusriitojen ratkaisukeinoksi. Tämän vuoksi access to justice -tutkimussuuntauksen mielenkiinnon kohteina ovat olleet erilaiset vaihtoehtoiset riidanratkaisumenetelmät (alternative dispute resolution) keinoina edistää oikeuksien toteutumista erityisesti yksityishenkilöille tyypillisissä riitatilanteissa. Varsin suosittu keino eri maissa on ollut erilaisten lautakuntatyyppisten riidanratkaisuelinten perustaminen. Myös Suomessa tämä ilmiö on selvästi havaittavissa.

Väitöskirjassa tarkastelun kohteina ovat oikeuden laadun ja saatavuuden toteutuminen vuonna 1978 toimintansa aloittaneessa kuluttajavalituslautakunnassa. Lautakunnan tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia kuluttajien siinä vireille panemissa yksittäisissä riita-asioissa. Tutkimustehtävänä on selvittää, kuinka hyvin lautakunta on onnistunut sille asetetussa tavoitteessa edistää kuluttajien yksilöllisten oikeuksien toteutumista sekä millä eri keinoin lautakunnan toimintaa voitaisiin kehittää. Lautakunnan ratkaisujen oikeudellisen laatutason selvittämiseksi tutkimuksessa tarkastellaan lautakunnan toimintaa koskevaa sääntelyä sekä sitä velvoittavia yleisiä menettelyperiaatteita. Lisäksi tarkastellaan sitä, minkälaiset mahdollisuudet lautakunnalla on hankkia ja vastaanottaa riidanalaisia tosiseikkoja koskevia todisteita sekä kuinka hyvät edellytykset sillä on tehdä aineellisesti laadukas ratkaisu kerätyn aineiston perusteella. Lautakunnalla on myös velvollisuus edistää sovintoratkaisujen syntymistä käsittelemissään asioissa. Tutkimuksessa tarkastellaan aktiivisen lautakuntasovittelun etenemisvaiheita käyttäen vertailukohteena tuomioistuinsovittelua, jonka aktiivisuutta pyrittiin selvästi lisäämään vuoden 1993 menettelyuudistuksella.

Tutkimuksessa tarkastellaan oikeuden saatavuuden toteutumista lautakuntamenettelyssä käyttäen arviointikriteereinä käsittelyn kustannuksia ja kestoa sekä lautakunnan tekemien hyvityssuositusten noudattamisastetta. Tähän liittyen tutkimuksessa tarkastellaan myös erilaisia keinoja, joiden avulla lautakunnan ratkaisujen noudattamisastetta voitaisiin parantaa. Tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti sitä, miten lautakunnan ratkaisujen muuttaminen täytäntöönpanokelpoisiksi voitaisiin toteuttaa ilman, että se edellyttäisi lautakuntamenettelyn muuttumista nykyistä olennaisesti muodollisempaan suuntaan.

Vaikka tutkimus onkin sinänsä rajattu koskemaan vain kuluttajariitojen ratkaisemista, on monilla siinä käsiteltävillä kysymyksillä merkitystä pohdittaessa lautakuntamenettelyn ja vaihtoehtoisen riidanratkaisun soveltuvuutta ja kehittämismahdollisuuksia myös muiden riita-asioiden ratkaisemisessa. Sen vuoksi teos on kuluttajariitojen parissa työskentelevien lisäksi hyödyllinen myös kaikille niille, jotka ovat kiinnostuneita access to justice -tutkimussuuntauksesta ja erityisesti vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta.

Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. (09) 603 567, f. (09) 604 668
sly@lakimies.org
www.lakimies.org

ISSN 0356-7206
ISBN 951-855-209-6