

Kuluttajariitatyöryhmän loppumietintö

Erimielisyyksien ratkaiseminen tuomioistuimen
ulkopuolisessa menettelyssä

Kauppa- ja teollisuusministeriön
työryhmä- ja toimikuntaraportteja

12/2002

Markkinaosasto



KAUPPA- JA
TEOLLISUUSMINISTERIÖ

Käyntiosoite

Aleksanterinkatu 4
00170 HELSINKI

Postiosoite

PL 32
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin (09) 16001
Telekopio (09) 1606 3666

Julkaisusarjan nimi ja tunnus

Työryhmä- ja toimikuntaraportteja
12/2002

Tekijät (toimielimestä: nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Puheenjohtaja Kauko Huttunen Sihteerit: Carolina Ahlström Ulla Karhu Irja Simonen		Julkaisu-aika Elokuu 2002
		Toimeksiantaja(t) Kauppa- ja teollisuusministeriö
		Toimielimen asettamispäivä 24.1.2001
Julkaisun nimi Kuluttajariitatyöryhmän loppuraportti		
Tiivistelmä <p>Työryhmä on tarkastellut kuluttajavalituslautakunnan kokoonpanoa sekä jäsenten nimittämistä ja kelpoisuutta koskevia säännöksiä sekä muutoinkin lautakunnan toimintaa koskevia säännöksiä. Työryhmä ehdottaa nykyisen lain korvaamista uudella lailla, joka mahdollistaisi lautakunnan kehittämisen ja joustavamman toiminnan kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien oikeusvarmuuden kärsimättä. Samalla työryhmä ehdottaa, että lautakunnan nimi muutettaisiin kuluttajariitalautakunnaksi.</p> <p>Työryhmä katsoo, että asumisturva-asioissa tarvitaan valtakunnallinen ratkaisuelin ja että asumisturvan parantamisen tulisi tärkeytensä vuoksi olla oikeuspoliittinen perustavoite. Työryhmä ei kannata uuden ratkaisuelimen perustamista vaan katsoo, että asumisturva-asioita samoin kuin arvopaperisijoittamista koskevat riidat tulee saattaa erään poikkeuksin kuluttajariitalautakunnan toimivallan piiriin.</p> <p>Työryhmä painottaa, että asumiseen liittyvällä neuvonnalla on tärkeä merkitys sekä kansalaisille että myös ehdotetun kuluttajariitalautakunnan toimivuudelle. Työryhmän mielestä kunnallisen kuluttajaneuvonnan toimivalta tulee säätää samansisältöiseksi kuin kuluttajariitalautakunnan toimivalta ja neuvonnan toimivuus tulee varmistaa. Myös järjestöjen suorittama vapaaehtoista neuvontaa tulee hyödyntää ja kehittää.</p> <p>Työryhmän väliraportti (Asumisturvatyöryhmän väliraportti, Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 7/2001) koski pääasiassa asumiseen liittyvien riitojen selvittelyä sekä kuluttajavalituslautakunnan ja muiden elimien asemaa asumisturva-asioden käsittelyssä. Välimietintö sisältää myös eri asumismuotojen kuvauksen sekä asuntoja ja niiden vaihdantaa koskevan sääntelyselostuksen.</p> <p>Loppumietintöön sisältyy kolme eriävää mielipidettä sekä kannanotto.</p> <p>KTM:n yhdyshenkilö: Markkinaosasto/ylitarkastaja Ulla Karhu, puh. (09) 1606 3547</p>		
Asiasanat kuluttajavalituslautakunta, kuluttajariita, kuluttajaneuvonta, asumisturva, huoneenvuokra, asuntokauppa, arvopaperisijoittaminen, sijoittajansuoja		
ISSN 1236-1852		ISBN 951-739-686-4
Kokonaissivumäärä 69	Kieli Suomi	Hinta 15 €
Julkaisija Kauppa- ja teollisuusministeriö		Kustantaja Edita Publishing Oy

Esipuhe

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 24. päivänä tammikuuta 2001 työryhmän, jonka tehtävänä oli ottaen huomioon myös tuomioistuinmenettelyä koskevat kehittämishankkeet selvittää tarvetta laajentaa kuluttajavalituslautakunnan toimialaa tai luoda uusia vastaavatyypisiä riitojen ratkaisumenettelyjä.

Selvitystehtävää suoritettaessa oli otettava huomioon, että sellaiset riita-asiat, joissa on tarpeen saada täytöntöönpanokelpoinen päätös, eivät lähtökohtaisesti sovellu ratkaistavaksi tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä.

Työryhmän tehtävänä oli työnsä ensimmäisessä vaiheessa selvittää, tulisiko kuluttajavalituslautakunnan toimivalta laajentaa huoneenvuokrasuhteesta johtuviin riita-asioihin tai olisiko luotava uusi ratkaisuelin, joka mahdollisesti käsitelisi muitakin asumisturva-asioita, kuten asuntokauppaa sekä kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välitystä sekä minkälaisissa huoneenvuokra-asioissa ja minkälaiden osapuolten välillä tuomioistuimen ulkopuolista ratkaisumenettelyä tulisi käyttää.

Ensimmäisen vaiheen osalta työryhmä jätti väliraporttinsa kauppa- ja teollisuusministeriölle 6 päivänä kesäkuuta 2001 (Asumisturvatyöryhmän väliraportti, kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 7/2001).

Toisessa vaiheessa työryhmän tuli selvittää:

1. Ovatko kuluttajavalituslautakunnan toimivallan rajoitukset arvopaperisijoittamista koskevissa asioissa yhä perusteltuja? Tulisiko rajoitukset osittain tai kokonaan poistaa ja tulisiko arvopaperiasioita ja mahdollisesti muutakin sijoitustoimintaa varten kehittää erillinen ratkaisujärjestelmä?
2. Tulisiko asunto-osakeyhtiön ja osakkaan välisiä erimielisyyksiä käsitellä tuomioistuimen ulkopuolella esimerkiksi kuluttajavalituslautakunnassa tai mahdollisessa uudessa asumisturvaelimestä sekä minkälaisissa asioissa ja millaisten osapuolten välillä tällainen menettely olisi tarpeen?
3. Tulisiko ja millä tavalla muuttaa kuluttajavalituslautakunnan kokoonpanoa sekä jäsenten nimittämistä ja kelpoisuutta koskevia säännöksiä ottaen huomioon tarve turvata lautakunnan asiantuntemus ja riippumattomuus sekä eri tahojen luottamus sen toimintaan.

4. Onko kuluttajavalituslautakunnan toiminnan tehostamiseksi ja kehittämiseksi sekä käsittelyaikojen lyhentämiseksi tarpeen muuttaa niitä säännöksiä, jotka koskevat asioiden käsittelyä kuluttajavalituslautakunnassa, sekä lautakunnan käytännön menettelyjä.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin laamanni Kauko Huttunen Helsingin käräjäoikeudesta ja jäseniksi hallitusneuvos Kristian Tammivuori ja kaupallinen neuvos Ilkka Cantell, molemmat kauppa- ja teollisuusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Marjo Lahelma oikeusministeriöstä, puheenjohtaja Pauli Ståhlberg kuluttajavalituslautakunnasta, johtaja Anja Peltonen Kuluttajavirastosta, lainsäädäntöneuvos Tiina Rautio ympäristöministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen valtiovarainministeriöstä sekä toimistopäällikkö Jari Virta Rahoitustarkastuksesta.

Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin lainsäädäntöneuvos Asko Välimaa oikeusministeriöstä, johtava lakimies Helena Kinnunen Suomen Kiinteistöliitosta, pääsihteeri Anne Viita Vuokralaisten Keskusliitosta ja toimitusjohtaja Markku Savikko Arvopaperivälittäjien yhdistyksestä.

Työryhmän sihteereinä ovat toimineet lainsäädäntösihteeri Carolina Ahlström oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Ulla Karhu kauppa- ja teollisuusministeriöstä ja ylitarkastaja Irja Simonen kuluttajavalituslautakunnasta. Työryhmä omaksui työssä toisessa vaiheessa nimen kuluttajariitatyöryhmä.

Työryhmä katsoo, että asumisturva-asioissa tarvitaan valtakunnallinen ratkaisuelin ja että asumisturvan parantamisen tulisi tärkeytensä vuoksi olla oikeuspoliittinen perustavoite. Työryhmä ei kannata uuden ratkaisuelimen perustamista vaan katsoo, että asumisturva-asioita samoin kuin arvopaperisijoittamista koskevat riidat tulee saattaa eräin poikkeuksin kuluttajavalituslautakunnan toimivallan piiriin.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tarkastellut kuluttajavalituslautakunnan kokoonpanoa sekä jäsenten nimittämistä ja kelpoisuutta koskevia säännöksiä sekä muutoinkin lautakunnan toimintaa koskevia säännöksiä. Työryhmä ehdottaa nykyisen lain korvaamista uudella lailla, joka mahdollistaisi lautakunnan kehittämisen ja joustavamman toiminnan kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien oikeusvarmuuden kärsimättä. Samalla työryhmä ehdottaa, että lautakunnan nimi muutettaisiin kuluttajariitalautakunnaksi.

Työryhmä painottaa, että asumiseen liittyvällä neuvonnalla on tärkeä merkitys sekä kansalaisille että myös ehdotetun kuluttajariitalautakunnan toimivuudelle. Työryhmän mielestä kunnallisen kuluttajaneuvonnan toimivalta tulee säätää samansisältöiseksi kuin kuluttajariitalautakunnan toimivalta ja neuvonnan toimivuus tu-

lee varmistaa. Myös järjestöjen suorittamaa vapaaehtoista neuvontaa tulee hyödyntää ja kehittää.

Työryhmän raporttiin liittyy 3 eriävää mielipidettä. Työryhmän jäsenet Tammi-
vuori ja Cantell katsovat, ettei asunto-osakeyhtiön ja sen osakkaiden välisten eri-
mielisyyksien ratkaisemista ole aiheellista saattaa kuluttajavalituslautakunnan teh-
täväksi. Työryhmän jäsen Ståhlberg yhtyy Tammivuoren ja Cantellin mielipitee-
seen sekä katsoo, että asumisasioita varten olisi perustettava oma lautakuntansa.
Työryhmän jäsen Peltonen katsoo, että kuluttajariitalautakunnan toimivaltaan tuli-
si kuulua myös arvopaperimarkkina-alaissa tarkoitettun arvopaperin liikkeeseenlas-
kijan menettelyä koskevat asiat.

Työryhmän jäsen Lahelma on esittänyt kannanoton, että kuluttajariitalautakunta
olisi siirrettävä kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön
hallinnonalalle. Työryhmän jäsen Rautio sekä asiantuntijat Savikko ja Välimaa
ovat yhtyneet tähän kannanottoon. Työryhmän puheenjohtaja on katsonut, että ky-
symys kuluttajariitalautakunnan hallinnonalasta on sellainen ministeriöiden toimi-
valtaa koskeva asia, jota työryhmä ei ole voinut käsitellä ilman sitä koskevaa ni-
menomaista toimeksiantoa.

Työryhmä jättää kunnioittaen mietintönsä kauppa- ja teollisuusministeriölle.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2002

Kauko Huttunen

Ilkka Cantell

Marjo Lahelma

Anja Peltonen

Pauli Ståhlberg

Tiina Rautio

Seppo Tanninen

Kristian Tammivuori

Jari Virta

Helena Kinnunen

Markku Savikko

Anne Viita

Asko Välimaa

Carolina Ahlström

Ulla Karhu

Irja Simonen

Sisällysluettelo

Esipuhe	5
Sisällysluettelo	9
1 Nykytila: erimielisyyksien ratkaiseminen tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä	11
1.1 Työryhmän väliraportti ja kannanotot asumisasioidissa	11
1.1.1 Yleistä	11
1.1.2 Oikeussuojan tarve asumisasioidissa	11
1.1.3 Vapaaehtoinen neuvonta ja paikallistason viranomais- toiminta	13
1.1.4 Valtakunnallinen taso	16
1.2 Arvopaperisijoittaminen	17
1.2.1 Yleistä	17
1.2.2 Sijoittajansuoja	18
1.2.3 Sijoittajansuojasääntelystä eräissä tapauksissa	19
1.2.4 Sijoittajan oikeussuojakeinot	23
1.2.5 Neuvonta arvopaperisijoittamista koskevissa asioissa . .	27
1.2.6 Arvopaperilautakunta	27
1.2.7 Oikeussuojan tarve sijoitusasioissa	28
1.3 Kuluttajavalituslautakunta ja sen toiminnan arviointi	29
1.3.1 Kuluttajavalituslautakunta.	29
1.3.2 Arviointiraportti	32
1.3.3 Arviointiraportin pohjalta käynnissä oleva kehitystyö . .	32
2 Työryhmän kannanotot ja ehdotukset	34
2.1 Yleistä.	34
2.2 Kuluttajariitalautakunta.	36
2.3 Kunnallinen kuluttajaneuvonta ja vapaaehtoinen neuvonta- toiminta	37
2.4 Käräjäoikeuksien rooli	39
3 Esityksen vaikutukset	42

3.1	Taloudelliset vaikutukset	42
3.2	Organisatoriset vaikutukset	44
3.3	Vaikutukset eri kansalaisryhmiin	44
4	Ehdotus laiksi kuluttajariitalautakunnasta	46
4.1	Yksityiskohtaiset perustelut.	46
4.2	Lakiehdotus	57
5	Eriävät mielipiteet	64
5.1	Tammivuori ja Cantell	64
5.2	Ståhlberg	65
5.3	Peltonen	66
6	Kannanotto	69

1 Nykytila: erimielisyyksien ratkaiseminen tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä

1.1 Työryhmän väliraportti ja kannanotot asumisasiassa

1.1.1 Yleistä

Työryhmän toimeksiannon ensimmäinen vaihe (Asumisturvatyöryhmän väliraportti, kesäkuu, Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 7/2001) koski pääasiassa asumiseen liittyvien riitojen selvittelyä sekä kuluttajavalituslautakunnan ja muiden elimien asemaa asumisturva-asioiden käsittelyssä. Välimietintö sisältää myös eri asumismuotojen kuvauksen sekä asuntoja ja niiden vaihdantaa koskevan sääntelyselostuksen.

Työn alkuvaiheessa selvitettiin asumiseen liittyvien riitojen määrää ja laatua sekä asumista koskevaa piilevää oikeussuojan tarvetta. Selvitykset osoittivat, että asumiseen liittyvien erimielisyyksien käsittelyssä on selkeä tarve parantaa erityisesti asukkaiden mahdollisuuksia lainmukaisten oikeuksiensa toteuttamiseen.

Tämän loppuraportin seuraavassa jaksossa selostetaan myös työryhmän väliraportin keskeisiä johtopäätöksiä ja kannanottoja. Väliraportin valmistumisen jälkeen eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen laiksi asunto-oikeuksien lakkauttamisesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 31/2001 vp) sekä hallituksen esityksen laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (HE 32/2001 vp). Lisäksi on annettu uusi oikeusapulaki (257/2002), joka tuli voimaan 1.6.2002.

1.1.2 Oikeussuojan tarve asumisasiassa

Sekä huoneenvuokrasuhteissa että asunto-osakeyhtiöiden ja niiden osakkaiden välisissä ristiriitatilanteissa tarvitaan toimiva oikeussuojajärjestelmä. Asukkaiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että jokaisella on kaikissa erimielisyystilanteissa hyvät mahdollisuudet oikeussuojakeinojen käyttöön asumismuodosta riippumatta. Riita-asiat, joissa on tarpeen saada täytäntöönpano kelpoinen päätös, kuuluvat tuo-

mioistuinmenettelyyn. Tuomioistuinmenettelyn rinnalla on entistä enemmän tarvetta parantaa oikeusturvaa asumiseen liittyvissä ristiriitatilanteissa.

Asunto-oikeudet lakkautetaan vuoden 2002 lopulla. Tätä koskevien lakien voimaantulon jälkeen asuinhuoneiston vuokrasuhteen osapuolten riitojen ratkaiseminen kuuluu käräjäoikeuksille. Samalla muuttuu huoneenvuokrasuhteita koskeva oikeudenkäyntikuluvastuu lailla oikeudenkäymiskaaren 21 luvun muuttamisesta. Asuinhuoneiston vuokrasuhdetta koskevissa riidoissa sovelletaan oikeusministeriön asetusta vasta puolen maksettavaksi tuomittavista oikeudenkäyntikuluista. Asetuksen mukaan oikeudenkäyntikulut tavanomaisessa asiassa ovat korkeintaan 170 euroa ja tavanomaista vaativimmissa riita-asioissa 240 euroa. Jos velan pääoma ylittää 250 euroa, niin vastaavat summat ovat 200 euroa ja 270 euroa. Muutos pienentää olennaisesti kuluriskiä kaikissa huoneenvuokra-asioissa.

Työryhmän työn ensimmäisessä vaiheessa suorittama kysely sekä työryhmän saamat muut asumiseen liittyvien erimielisyyksien lukumääriä sekä neuvonnan sisältöä ja riitojen laatua koskevat tiedot osoittivat, että jo tällä hetkellä on olemassa tarve parantaa oikeusturvaa asumiseen liittyvissä ristiriitatilanteissa. Suurin oikeus-suojan tarve on pääkaupunkiseudun ohella niissä asutuskeskuksissa, joissa asuntojen kysyntä ylittää tarjonnan. Asunto-oikeudet ovat toimineet pääasiassa tällaisilla paikkakunnilla.

Työryhmä korosti asumisasioiden annettavan neuvonnan tarvetta ja katsoi, että neuvonnan lisäksi tuomioistuinmenettelyn ulkopuoliseen ensivaiheen sovittelu- ja ratkaisumenettelyyn tulee osallistua ulkopuolinen taho, jolla on asumiseen liittyvien kysymysten hyvä asiantuntemus. Erimielisyydet tulee käsitellä joustavassa menettelyssä, johon osapuolet voivat tuoda asiansa itse ilman, että heidän tarvitsee turvautua lakimiesapuun. Sovinto voi eräissä tapauksissa syntyä parhaiten ulkopuolisen tahon ohjaamassa suorassa neuvottelussa.

Ympäristöministeriön asettama Vakaat vuokramarkkinat -työryhmä (Mietintö 21.3.2002) totesi Kuluttajariitatyöryhmälle 8.5.2001 jättämässään kannanotossa, että mikäli kuluttajavalituslautakunnan toimialaa selvittävä työryhmä päätyy ehdotuksissaan liikehuoneistojen vuokrasuhteissa, asuntokaupassa, asunto-osakeyhtiön ja sen osakkaiden välisissä riidoissa tms. kuluttajavalituslautakunnan toimivallan muutokseen, saattaa niillä olla suora vaikutus myös asuinhuoneistojen vuokrasuhteissa.

Jos kuluttajavalituslautakunnan toimialaa ehdotetaan laajennettavaksi tai perustettavaksi uusi asuntoasioita käsittelevä lautakunta, on myös asuinhuoneiston vuokrasuhteita koskevien asioiden käsittelyn yhdistämistä muiden asuntoasioiden käsittelyyn vakavasti harkittava. Vakaat vuokramarkkinat -työryhmän käsityksen mu-

kaan asuinhuoneistojen vuokrasuhteita koskevien asioiden käsittely on silloin myös mahdollistettava lautakunnassa. Esimerkiksi riidat, jotka koskevat nykyisin suosittuja osaomistusasuntoja, joissa hallinta aluksi yleensä perustuu vuokrasuhteeseen, mutta muuttuu myöhemmin osakkaiden loppuosuuden oston jälkeen omistukseksi, tulisi käsitellä samassa instanssissa kaikissa vaiheissa.

Millainen ratkaisu tässä on tarpeen asuinhuoneistojen vuokrasuhteita koskevien riitojen ratkaisemiseksi, riippuu siitä, saadaanko käräjäoikeuksien toiminta riittävän nopeaksi ja huokeaksi. Jos näin käy, asuinhuoneiston vuokrasuhteen osapuolet kääntynevät tuomioistuimen puoleen mieluummin kuin lautakunnan, koska täytäntöönpanokelpoisen päätöksen saaminen on usein tärkeää riippumatta siitä kumpi osapuoli on kanteen nostanut.

1.1.3 Vapaaehtoinen neuvonta ja paikallistason viranomaistoiminta

Eri järjestöjen tarjoamalla asumiseen liittyvällä neuvonnalla on tärkeä merkitys ja se edistää erinomaisesti sovinnollisten ratkaisujen syntymistä. Suurin osa järjestöjen antamasta neuvonnasta on kuitenkin maksullista tai vaatii jäsenyyttä. Neuvonta ei myöskään ole kattavaa. Järjestöjen neuvontamahdollisuudet ovat rajalliset eikä esimerkiksi asunto-osakeyhtiön omistusasunnossa asuvilla ole omaa yleistä neuvontaa antavaa järjestöä. Järjestöt edustavat jäsenistöään eivätkä ne näin ollen voi olla kokonaan puolueettomia. Olisi suotavaa, että järjestöt kykenisivät entistä laajempaan asumisasioiden neuvonta- ja opastustoimintaan. Vapaaehtoisen neuvontatoiminnan ohella ja sitä täydentämään tarvitaan kuitenkin myös viranomaistoimia.

Parhaiten ja helpoimmin neuvontaa ja ohjausta voidaan antaa paikallistasolla lähellä yksittäistä oikeusturvan tarvitsijaa. Pelkästään oikean tiedon antamisella voidaan torjua aiheettomien riitojen syntymistä. Neuvonnalla voidaan myös ohjata osapuolia pyrkimään sovinnollisiin ratkaisuihin. Neuvontaan voidaan liittää myös yksinkertaisia suullisia tai kirjallisiakin sovintoehdotuksia. Paikallinen viranomaistoiminta on omiaan vähentämään tarvetta erimielisyyksien käsittelyyn valtakunnallisella viranomaistasolla.

Kauppa- ja teollisuusministeriön tai oikeusministeriön hallinnonalalla ei ole sellaisia paikallisviranomaisia, jotka suoraan voisivat ottaa tehtäväkseen asumisturvaan liittyvien tehtävien hoitamisen. Mahdollisuuksia tai edes tarvetta uuden paikallistason viranomaisorganisaation muodostamiseen tuskin on. Yleensäkin voidaan tarkoituksenmukaisimpana keinona pyrkiä hyödyntämään ja kehittämään jo olemassa olevia viranomaisvaihtoehtoja.

Ne paikallistason viranomaistoiminnot, jotka voisivat tulla kyseeseen asumisturva-asioiden hoitajina ovat lähinnä kunnallinen kuluttajaneuvonta ja käräjäoikeudet. Lisäksi näitä kysymyksiä sivuaa kuntien antama talous- ja velkaneuvonta sekä valtion ylläpitämä yleinen oikeusapu.

Kunnallinen kuluttajaneuvonta kohdistuu nimensä mukaisesti lähinnä kuluttajiin ja antaa ohjausta elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisissä ristiriitatilanteissa. Asumisturvaan liittyvät ristiriitatilanteet eivät ole tyypillisiä kuluttaja-asioita. Asumisturva-asioiden luonteeseen kuuluu kuitenkin tavallisesti se, että vuokralainen suhteessa vuokranantajaan sekä omassa asunto-osakkeessaan asuva henkilö suhteessa yhtiöön on ristiriitatilanteen heikompi osapuoli. Periaatteessa ei ole ristiriitaa kehittää kunnallista kuluttajaneuvontaa siten, että siihen liitettäisiin myös asukkaiden asumisturva-asioiden neuvonta ja sovittelu.

Vuoden 2001 viimeisimmässä hallituksen lisämenoarviossa mainittiin, että kunnille ei voida asettaa tällä hallituskaudella uusia velvoitteita. Kuluttajaneuvonnan nykyistäkään tasoa ei voida pitää riittävänä. Valtion varoja ei ole ohjattu suoraan kuluttajaneuvonnan tukemiseen.

Kunnallinen kuluttajaneuvonta on järjestelmä, jota hyvin voitaisiin kehittää siten, että sen toimialaan liitettäisiin myös asumisturva-asiat. Jo nyt asumisturvaan liittyvät asiat edustavat pääosaa neuvontaan tulevista asioista, mutta resurssisyistä niitä ei juuri hoideta kovin pitkälle tai ohjataan muiden tahojen puoleen. Asumisturva-asioiden hallitseminen edellyttää erityisosaamista, joka puolestaan edellyttäisi kuluttajaneuvojien kouluttautumista ja mahdollisesti uusia kokonaan asumisturva-asioihin erikoistuneita henkilöitä. Tämä taas edellyttäisi uusia voimavaroja ja koko kuluttajaneuvonnan kehittämissuunnittelua.

Myös käräjäoikeudet toimivat paikallistasolla. Työryhmä katsoi väliraportissaan, että olisi harkittava voitaisiinko käräjäoikeuksiin tai niiden yhteyteen luoda sovittelupiste, jossa osapuolten pyynnöstä vapaamuotoisesti soviteltaisiin asumista koskevia erimielisyyksiä. Tällaisten sovittelupisteiden suurin tarve on sellaisilla paikkakunnilla, joissa asuntotilanne on vaikein ja joissa myös esiintyy paljon asumiseen liittyviä sopimussuhteita. Sovittelun tulisi olla lähtökohtaisesti suullinen tai ainakin yksinkertaisesti lomakkeistettu menettely. Se ei saisi sisältää tuomioistuinmenettelyn kaavoja ja sovittelun tulisi olla hyvin muotovapaa niin, että lainoppineita avustajia ei tarvittaisi. Käräjäoikeuden yhteydessä tapahtuvalla sovittelulla voitaisiin saavuttaa se etu, että onnistuneen sovittelun jälkeen se olisi yksinkertaisesti kirjattavissa sovinnon täytäntöönpanokelpoiseksi vahvistamiseksi. Sovittelusta voitaisiin periä pienehkö menettelymaksu. Sovittelijoina voitaisiin käyttää esimerkiksi sovitteluun perehtyneitä käräjävaskaaleita ja tuomareita. Suurissa kärä-

jäoikeuksissa erillisen sovittelun epäonnistuminen ei aiheuttaisi esteellisyysoongelmia, koska riittäiseksi jäävän asian käsittelyyn olisi helposti löydettävissä toinen tuomari. Tällainen järjestely edellyttäisi näiden kärjäoikeuksien voimavarojen lisäämistä. Sovittelijan ohella tarvitaan myös kansliapalvelujen tuottaja.

Syyskuun 1 päivänä 2000 tuli voimaan laki talous- ja velkaneuvonnasta (713/2000). Joulukuun 21 päivänä 2000 on annettu kauppa- ja teollisuusministeriön asetus (1204/2000) talous- ja velkaneuvontapalvelujen tuottajalle maksettavan korvauksen perusteista. Lain mukaan velkaneuvonnassa annetaan tietoja ja neuvontaa talouden ja velkojen hoidosta sekä avustetaan ylivelkaantuneita yksityishenkilöitä sovintoneuvotteluissa velkojiensa kanssa. Talous- ja velkaneuvontaan kuuluu siis myös sovitteluelementti. Talous- ja velkaneuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kuluttajavirastolle. Sen järjestämisestä huolehtivat lääninhallitus ja kunnat. Kuluttajavirasto maksaa palvelujen tuottajana toimivalle kunnalle peruskorvausta 0,66 euroa vuodessa toimialueen asukasta kohti. Muulle palvelun tuottajalle maksaa korvauksen lääninhallitus. Vuonna 2002 talous- ja velkaneuvontaan budjetoitiin 3,611 miljoonaa euroa.

Työryhmä katsoi väliraportissaan, että talous- ja velkaneuvontaan ei tulisi kytkeä asumisturva-asioita. Talous- ja velkaneuvonnan rahoitusmalli saattaisi sinänsä olla mahdollinen asumisturva-asioiden paikallistason viranomaistoiminnan järjestämiseen. Talous- ja velkaneuvonta tähtää avustamiseen ja opastamiseen yksityishenkilön velkajärjestelytilanteissa ja on työryhmän mielestä luonteeltaan etäämmällä asumisturvaan liittyvistä kysymyksistä kuin esimerkiksi kuluttajaneuvonta.

Uusi oikeusapulaki (257/2002) ja eräät siihen liittyvät lait tulivat voimaan 1.6.2002. Entinen oikeusapu ja maksuton oikeudenkäynti on korvattu uudella yhtenäisellä oikeusapujärjestelmällä. Laki laajentaa oikeusapua saavien kansalaisten määrää, ja lähtee siitä, että valtion oikeusaputoimistot kykenevät suoriutumaan niille tulevista lisätehtävistä nykyisellä henkilöstöllä. Lain muutosta ennakoiden työryhmä katsoi väliraportissaan, että tässä tilanteessa on hyvin vaikea nähdä, että oikeusaputoimistoille voitaisiin antaa nimenomaisesti asumisturva-asioiden neuvontaan ja sovitteluun kuuluvia uusia tehtäviä. Ne soveltuvat oikeusaputoimistoille huonosti myös sen vuoksi, että oikeusaputoiminta on luonteeltaan oikeudellista avustamista, joka päämies-avustaja sekä toimeksianto- ja luottamussuhteeseen perustuvana johtaa esteellisyyteen siten, että avustaja ei periaatteessa saa valvoa mitään muuta kuin oman avustettavansa etua.

1.1.4 Valtakunnallinen taso

Asumisturva on Suomessa jokaiselle välttämätön perustavaa laatua oleva oikeus, jonka toteutumiseksi on oltava käytettävissä mahdollisimman hyvät oikeussuojakeinot. Tuomioistuinmenettely on perusta oikeusturvan toteutumiseen. Asumiseen liittyvien riitojen osalta oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen myös käytännössä on korostetun tärkeää. Tuomioistuin menettelyn on oltava riittävän joustava siten, että jokainen voi näissä asioissa ilman taloudellisia riskejä tarvittaessa saada oikeuksiensa toteutumisen edellyttämän täytäntöönpanokelpoisen päätöksen. Ensiarvoisen tärkeä on varmistaa mahdollisuus riitaiseksi osoittautuneen asian nopeaan käsittelyyn käräjäoikeudessa. Sen lisäksi on oltava kohtuullinen mahdollisuus myös muutoksenhakuun ja valituksen nopeaan ratkaisuun.

Tuomioistuinmenettelyn ohella asumiseen liittyvissä erimielisyyksissä tulee olla käytettävissä joutuisa ja yksinkertainen oikeusturvatie, jonka avulla voidaan pienillä kustannuksilla saada tarpeellista neuvontaa, ohjausta ja sovittelua. Neuvonta ja ohjaus sopivat vapaaehtoiselle järjestötoiminnalle sekä paikallisesti että valtakunnallisesti, ja sitä tulee kehittää. Sen rinnalla on tarvetta myös paikalliseen viranomaistoimintaan. Valtakunnallisesti neuvontaa ja sovittelua koskeva viranomais-toiminta olisi lähinnä paikallistoimintoja ohjaavaa.

Asumisturvaan liittyvät asiat eivät ole tyypillisiä kuluttaja-asioita. Vuokranantajan ja vuokralaisen sekä asunto-osakeyhtiön ja asunnossaan asuvan asunto-osakeyhtiön osakkaan suhde ei eturistiriitatilanteessa ole kuitenkaan aina tasapainoinen vaan usein asujaa voidaan pitää heikompana osapuolena. Asumisturva-asioden neuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta sopivat luontevasti Kuluttajaviraston toimenkuvaan, koska Kuluttajaviraston tehtävänä on kunnallisen kuluttajaneuvonnan ohjaus.

Työryhmä katsoi väliraportissaan, että tuomioistuinmenettelyn ulkopuolelle on järjestettävä mahdollisuus myös sellaisiin asumisturva-asioden riitojen ratkaisusuosiin, joilla on paikallista sovittelukäytäntöä ohjaava ja yhtenäistävä vaikutus.

Asumisturva-asiat ovat kansalaisille tärkeitä. Asumisturva-asioita varten tulisi valtakunnallisella tasolla olla elin, joka ohjaa ristiriitatilanteiden ratkaisuja ja antaa ratkaisusuosituksia sekä vuokrasuhteissa että asunto-osakeyhtiön ja asunnonhaltijana olevan osakkaan välisissä asioissa. Vaihtoehtoja olivat kuluttajavalituslautakunnan toimivallan laajentaminen tai uuden valtakunnallisen asumisturva-asioita käsittelevän elimen perustaminen.

Työryhmä katsoi väliraportissaan, että perusteltu ratkaisu kuluttajavalituslautakunnan toimialan laajentamisen tai mahdollisen uuden asumisturva-asioiden ratkaisuelimen perustamisen välillä ei ollut työryhmän väliraportin valmistumisajankohdalla käytettävissä olevien tietojen perusteella tehtävissä. Työryhmä saattoi esimerkiksi arvioida asumisturva-asioiden vaatimat kuluttajavalituslautakunnan voimavarat vasta erillisen selvitystyön valmistuttua.

Kauppa- ja teollisuusministeriö käynnisti kuluttajavalituslautakunnan toimintatapoja, ydintoimintojen tehokkuutta ja johtamista koskevan arvioinnin. Sen tarkoituksena oli tuottaa perustietoa toimintatapojen kehittämismahdollisuuksista ja tukea lautakunnan kehittämistyötä. Arviointi valmistui lokakuussa 2001 (Kuluttajavalituslautakunnan arviointiraportti, Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 26/2001).

Työryhmän toimeksiannon mukaan sen tuli väliraportissaan ottaa kantaa siihen, tulisiko vuoden 2002 valtion talousarvioon tehdä ehdotuksia, jotka koskevat huonevuokra-asioiden ja muiden asumisturva-asioiden tuomioistuimen ulkopuolista käsittelyä. Työryhmä esitti kannanottoinaan, että asumisturva-asiat tulisi paikallistasolla liittää kunnallisen kuluttajaneuvonnan tehtäväkenttään ja että asumisturva-asioissa tarvitaan valtakunnallinen tuomioistuinten ulkopuolinen ratkaisuelin. Työryhmä ei kuitenkaan työnsä tuossa vaiheessa katsonut mahdolliseksi tehdä perusteltuja ehdotuksia vuoden 2002 talousarvioon.

1.2 Arvopaperisijoittaminen

1.2.1 Yleistä

Loppumietintöään varten työryhmä selvitti arvopaperisijoittamiseen ja sijoittajan suojaan liittyviä kysymyksiä.

Kotitalouksien kiinnostus osakesijoittamiseen väheni lamavuosien aikana, mutta sijoittaminen sekä suoraan osakkeisiin että sijoitusrahastoihin kasvoi taas selvästi viime vuosikymmenen loppupuolella. Kasvuun myötävaikuttivat yleisen taloudellisen tilanteen vahvistuminen ja erityisesti vuoden 1999 kesäkuussa toteutettu Helsingin Puhelinyhdistyksen osuustodistuksien lakkauttaminen ja vaihto uuden pörs-siyhtiön HPY Holdingin osakkeisiin.

Suomen arvopaperikeskuksessa rekisteröidään kaikki osakkeenomistajat ja arvo-osuustilit. Tilastojen mukaan vuoden 1997 maaliskuussa suomalaisista kotita-

louksista 470 000 omisti osakkeita. Kaksi vuotta myöhemmin, ennen HPY Holdingin syntymistä, kotitalouksia edustavia omistajia oli 593 000 ja vuoden 1999 syyskuun lopulla jo 746 000. Kotitaloudet ovat tehneet sijoituksia myös sijoitusrahastoihin, joihin voidaan nykyään kertasumman lisäksi sijoittaa pienempiä, yleensä noin 100 euron kuukausieriä. Esimerkiksi vuoden 1999 aikana rahastojen osuudenomistajien luku kasvoi lähes sadalla tuhannella, pääosin kotitalouksia edustavilla omistajilla, ja oli vuoden 2001 päättyessä noin 360 000. Kotitalouksien tavallisin sijoitusmuoto on edelleen pankkitalletus. Pankkitalletukset muodostavat noin puolet sijoituksista kun sijoituksiin ei lueta asuntoja, jotka edustavat pääosaa suomalaisten kotitalouksien varoista.

1.2.2 Sijoittajansuoja

Arvopaperimarkkinalainsäädännön pääasiallisina tavoitteina on turvata markkinoiden tehokas toiminta ja suojata sijoittajaa. Sijoittajansuojaa koskevan sääntelyn on katsottu olevan erityisen tarpeellinen ei-ammattimaisille sijoittajille siksi, että heillä on lähtökohtaisesti vähäisemmät tiedot ja resurssit kuin ammattimaisilla sijoittajilla. Muutenkin lainsäädännössä on pyritty ottamaan huomioon eri sijoittajien tarpeet sen mukaan, millaisia sijoittajia kullekin markkinalle osallistuu. Arvopaperimarkkinalain (495/1989, jäljempänä AML) 1 luvun 4 §:n 4 momentissa määritellään ammattimaiset sijoittajat, joihin ei esimerkiksi sovelleta samalla tavalla kaikkia AML 4 luvun menettelytapasäännöksiä ja jotka eivät kuulu sijoituspalveluyrityksistä annetun lain (579/1996, jäljempänä SipaL) 6 luvussa säädetyn sijoittajien korvausrahaston suojan piiriin.

Muita kuin ammattimaisia sijoittajia saattaa eräissä tapauksissa arvopaperimarkkinalainsäädännön ohella suojata kuluttajansuojalainsäädäntö. Kuluttajansuojalain (38/78, jäljempänä KSL) 1 luvun 3 §:ssä säädetyllä tavalla kulutushyödykkeellä tarkoitetaan tavaroita, palveluksia sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt olennaisessa määrässä hankkivat yksityistä talouttaan varten. Arvopaperit mahtuvat tähän kulutushyödykkeen käsitteeseen, ja lakia voidaan soveltaa esimerkiksi kahden sijoittajan väliseen suhteeseen, jos arvopaperin myyjä on KSL 1 luvun 5 §:ssä määritelty elinkeinonharjoittaja ja ostaja kuluttaja. Arvopaperin ohella KSL 1 luvun 3 §:ssä tarkoitettu kulutushyödykkeeksi voidaan katsoa myös sijoituspalveluyrityksen tarjoama sijoituspalvelu. Näin ollen jos sijoituspalveluyrityksen asiakas on KSL:n 1 luvun 4 §:ssä määritelty kuluttaja, KSL soveltuu sijoituspalveluyrityksen ja sijoittajan väliseen suhteeseen.

Kuluttajansuoja ja sijoittajansuoja ovat päällekkäisiä kuitenkin vain osittain. Kaikki AML:n 1 luvun 4 §:n nojalla muiksi kuin ammattimaisiksi sijoittajiksi luokiteltavat sijoittajat eivät täytä KSL:n 1 luvun 4 §:n kuluttajan määritelmää, eikä osapuolten välillä välttämättä aina ole KSL:n soveltuvuuden aikaansaavaa KSL:n 1 luvun 1 §:ssä määriteltyä oikeussuhdetta. Tästä lähtökohdasta kuluttajavalituslautakunnan toimivallan ulkopuolelle aikanaan rajattiin arvopaperin luovutusta koskevat asiat, arvopaperin liikkeeseenlaskijan taikka julkisen ostotarjouksen tekijän tai arvopaperin lunastusvelvollisen menettelyä koskevat asiat sekä arvopaperin välittäjän taikka salkunhoitajan tai sijoitusneuvojan suoritusta koskevat asiat.

1.2.3 Sijoittajansuojasääntelystä eräissä tapauksissa

Arvopapereiden markkinointi ja liikkeeseenlasku

Arvopaperimarkkinalaki koskee arvopapereiden saattamista yleiseen liikkeeseen, yleiseen liikkeeseen saatettujen arvopapereiden vaihdantaa ja selvitystoimintaa sekä julkista kaupankäyntiä arvopapereilla. Lakia sovelletaan sen 1 luvun 2 §:n mukaisesti arvopaperiin, joka on vaihdantakelpoinen ja joka on saatettu tai saatetaan yleiseen liikkeeseen useiden samansisältöisistä oikeuksista annettujen arvopapereiden kanssa. Tällainen voi olla esimerkiksi todiste, joka annetaan:

- 1) osakkeesta tai muusta osuudesta yhteisön omaan pääomaan tai siihen liittyvästä osinko-, korko- tai muusta tuotto-oikeudesta taikka merkintä-oikeudesta;
- 2) osuudesta joukkovelkakirjalainaan tai siihen rinnastuvasta velallisen sitoumuksesta taikka sanottuun osuuteen tai sitoumukseen liittyvästä korko- tai muusta tuotto-oikeudesta;
- 3) 1 ja 2 kohdissa mainittujen oikeuksien yhdistelmästä; sekä
- 4) edellä mainittuja oikeuksia koskevasta osto- tai myyntioikeudesta;
- 5) rahasto-osuudesta tai siihen rinnastettavasta yhteissijoitusyrityksen osuudesta; sekä
- 6) muusta kuin edellä mainitusta oikeudesta, joka perustuu sopimukseen tai sitoumukseen.

Sijoittajien suojaamiseksi AML:n 2 luvun 1 §:ssä säädetään, ettei lain soveltamisalaan kuuluvia arvopapereita saa markkinoida eikä hankkia elinkeinotoiminnassa antamalla totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja taikka käyttämällä hyvän tavan vastaista tai muuten sopimatonta menettelyä. Markkinoinnilla tarkoitetaan

pykälässä kaikkea sellaista toimintaa, jonka tarkoituksena on tarjota arvopapereita ja edistää niiden tarjoamista.

Sijoittajien tiedonsaannin turvaamiseksi arvopaperimarkkinalainsäädännössä asetetaan arvopapereiden yleiseen liikkeeseenlaskijoille myös tiedonantovelvollisuuksia. AML:n 2 luvun 2 §:ssä säädetyllä tavalla sen, joka laskee yleiseen liikkeeseen arvopaperin tai huolehtii toimeksiannon nojalla arvopaperin liikkeeseenlaskusta, on velvollinen pitämään merkitsijöiden saatavilla riittävät tiedot arvopaperin arvoon olennaisesti vaikuttavista seikoista. Pykälä koskee kaikkea arvopapereiden liikkeeseenlaskua. Soveltamisalaltaan suppeampi on esitteen laatimisvelvollisuus, josta säädetään AML:n 2 luvun 3 §:ssä. Pykälän mukaan sen, joka tarjoaa yleisölle arvopapereita tai hakee arvopaperin ottamista pörssilistalle, on velvollinen julkistamaan arvopapereita koskevan esitteen (tarjous- tai listalleottoesite) ennen tarjouksen voimaantuloa ja pitämään sen yleisön saatavilla tarjouksen voimassaoloajan. Esitteessä on annettava sijoittajalle riittävät tiedot perustellun arvion tekemiseksi arvopapereista ja niiden liikkeeseenlaskijasta. Esitteessä on oltava olennaiset ja riittävät tiedot liikkeeseenlaskijan varoista, vastuista, taloudellisesta asemasta, tuloksesta ja tulevaisuudennäkymistä sekä tilauskannasta, jos sitä koskeva tieto on tärkeä liikkeeseenlaskijan toiminnan kannalta, sekä arvopapereihin liittyvistä oikeuksista ja muista arvopaperien arvoon olennaisesti vaikuttavista seikoista. Esitteen saa julkistaa vasta, kun Rahoitustarkastus on AML:n 2 luvun 4 §:ssä säädetyllä tavalla hyväksynyt sen. Myös esitteeseen liittyvä markkinointiaineisto on toimitettava Rahoitustarkastukselle esitteen hyväksymisen yhteydessä. Rahoitustarkastus ei kuitenkaan vastaa esitteessä tai markkinointiaineistossa esitettyjen tietojen oikeellisuudesta.

Sijoituspalvelut

Sijoituspalveluiden ammattimaista tarjoamista varsinaisena elinkeinotoimintana säännellään laissa sijoituspalveluyrityksistä (SipaL). Sijoituspalvelun kohteena voivat olla AML:n 1 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettut arvopaperit sekä kaupankäynnistä vakioiduilla optioilla ja termiineillä annetun lain (772/88) 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettu vakioidut johdannaissopimukset tai muut johdannaissopimukset. Sijoituspalveluja ovat SipaL:n 3 §:ssä tarkemmin säädetyllä tavalla:

- arvopaperinvälitys
- markkinatakaus
- arvopaperikaupinta
- emissiontakaaminen

- omaisuudenhoito
- emissionjärjestäminen

Sijoituspalvelujen tarjoamisessa noudatettavista menettelytavoista säädetään AML:n 4 luvussa. Sijoituspalveluyritysten lisäksi myös luottolaitostoiminnasta annetun lain (1607/1993) 2 §:ssä tarkoitetut luottolaitokset, jotka yhtiöjärjestyksensä tai sääntöjensä mukaan tarjoavat SipaL:ssa tarkoitettuja sijoituspalveluita, ovat velvollisia noudattamaan menettelytapasäännöksiä.

AML:n 4 luvun 1 § kieltää käyttämästä arvopaperien kaupassa ja sijoituspalvelun tarjoamisessa hyvän tavan vastaista menettelyä. Hyvän arvopaperikauppatavan katsotaan edellyttävän arvopaperimarkkinalainsäädännön hengen ja periaatteiden noudattamista. Hyvään arvopaperikauppatapaan kuuluu muun muassa sijoituspalveluyrityksen velvollisuus tehdä sijoituspalvelun tarjoamista koskeva sopimus AML:n 4 luvun 2 §:ssä säädetyllä tavalla kirjallisesti. Sopimuksissa ei saa käyttää pykälän mukaan hyvän tavan vastaisia tai asiakkaan kannalta kohtuuttomia ehtoja.

AML:n 4 luvun 3 a §:n mukaan omaisuudenhoitoasiakkaalta on pyydettävä ennen palvelun tarjoamista riittävät tiedot tämän taloudellisesta asemasta, sijoituskokemuksesta ja sijoituspalvelua koskevista tavoitteista, jollei se asiakkaan sijoituskokemukseen tai muutoin olosuhteisiin nähden ole ilmeisen tarpeetonta. Sama velvollisuus koskee sijoituspalveluyritystä myös silloin, kun se tarjoaa sijoituspalveluna arvopaperinvälitystä tai emissionjärjestämistä, jos asiakas pyytää ennen toimeksiannon antamista sijoitusneuvontaa arvopaperien hankinnassa tai luovutuksessa.

Sijoituspalvelun tarjoajan huolellisuusvelvollisuudesta toimeksiantojen hoidossa säädetään erikseen AML:n 4 luvun 4 §:ssä. Saman pykälän mukaan sijoituspalvelun tarjoajalla on myös tiedonantovelvollisuus: asiakkaalle on annettava sijoituspalvelusta ja sen kohteena olevista arvopapereista ne tiedot, joilla saattaa olla olennaista vaikutusta asiakkaan päätöksentekoon, jollei se sijoituspalvelun luonteeseen tai muutoin olosuhteisiin nähden ole ilmeisen tarpeetonta. Sijoituspalveluyrityksen on lisäksi pyrittävä välttämään eturistiriitatilanteita ja niiden syntyessä kohdeltava asiakasta hyvän tavan mukaisesti. Muutenkin asiakkaita on kohdeltava tasapuolisesti, eikä sijoituspalveluyritys saa antaa toisen asiakkaan, arvopaperin liikkeenlaskijan tai oman etunsa vaikuttaa asiakkaalle antamaansa ohjeeseen tai neuvon taikka toimeksiannon suorittamistapaan.

Sijoituspalveluyrityksen on AML:n 4 luvun 5 a §:ssä säädetyllä tavalla järjestettävä sen haltuun luovutettujen asiakkaan rahavarojen ja muun omaisuuden säilytys, käsittely ja selvitys niin, ettei ole vaaraa niiden sekoittumisesta välittäjän omiin varoi-

hin ja omaisuuteen. Asiakasvarat on säilytettävä luotettavalla tavalla ja asiakkaan rahavarat on sijoitettava tilille talletuspankkiin tai ulkomaisen luottolaitoksen sivukonttoriin, jollei muusta sijoittamisesta ole kirjallisesti sovittu. Lukuun ottamatta talletuspankkia ja talletusten vastaanottamiseen oikeutetun ulkomaisen luottolaitoksen sivukonttoria sijoituspalvelun tarjoajan on pidettävä asiakkaan rahavarat kirjanpidossaan erillään omista varoistaan ja omaisuudestaan. Lain 4 luvun 5 §:ssä on lisäksi kielletty sijoituspalveluyritystä panttaamasta tai omaan lukuunsa luovuttamasta asiakkaalle kuuluvaa arvopaperia ilman asiakkaan antamaa erillistä kirjallista suostumusta.

Sijoitusrahastotoiminta

Sijoitusrahastotoimintaa, josta säädetään sijoitusrahastolaissa (48/1999, jäljempänä SRL), harjoittavat rahastoyhtiöt, jotka hankkivat yleisöltä varoja hallinnoimissa sijoitusrahastoihin ja sijoittavat näitä varoja edelleen pääasiallisesti arvopapereihin. Sijoitusrahastotoimintaa voivat harjoittaa vain toimiluvan saaneet rahastoyhtiöt, joiden toimintaa Rahoitustarkastus lain nojalla valvoo. Rahastoyhtiölle on asetettu laissa muun muassa seuraavia velvollisuuksia:

- Rahastoesitteen laatiminen. Rahastoyhtiön tulee SRL:n 92 §:ssä säädettyllä tavalla laatia hallinnoimastaan sijoitusrahastosta rahastoesite. Rahastoesitteen tulee sisältää SRL:n 7 luvussa tarkemmin säännellyt sijoitusrahaston säännöt, joista selviävät mm. sijoitusrahaston sijoituspolitiikka ja voitonjaon perusteet. Valtiovarainministeriö on lisäksi antanut asetuksen 782/2000 rahastoesitteestä.
- Riskien hajauttaminen. Rahastoyhtiön on hajautettava sijoitustoiminnasta aiheutuvat riskit sijoittaessaan sijoitusrahaston varoja. SRL:n 11 luvussa on säännökset siitä, mihin ja miten sijoitusrahastot voivat sijoittaa varojaan.
- Päivittäisen arvon laskeminen. Rahastoyhtiö on SRL:n 48 §:ssä säädetyn mukaisesti velvollinen laskemaan jokaisena arkipäivänä rahasto-osuudelle päivän arvon. Osuuden päivittäisestä arvosta saa tietoa merkintäpalkalta tai suoraan rahastoyhtiöstä. Käytännössä tiedon saa myös useista päivälehdistä.
- Rahasto-osuuden lunastaminen. Rahastoyhtiö on SRL:n 49 §:n mukaan velvollinen lunastamaan sijoitusrahasto-osuuden heti, kun rahasto-osuuden omistaja niin vaatii. Mikäli lunastukseen tarvittavat varat on hankittava myymällä arvopapereita, rahastoyhtiön on myytävä rahastosta arvopapereita ilman aiheetonta viivytystä, kuitenkin viimeistään kahden

viikon kuluessa siitä, kun lunastusvaatimus esitettiin sille. Osuus on lunastettava heti, kun varat arvopapereiden myynnistä on saatu.

Niin sanotut erikoissijoitusrahastot, joista säädetään SRL:n 12 luvussa, voivat poiketa edellä kerrotuista velvollisuuksista. Erikoissijoitusrahaston säännöistä ja markkinointiaineistosta on käytävä selkeästi ilmi ne seikat, joiden vuoksi sijoitusrahastoa pidetään erikoissijoitusrahastona.

Sijoitusrahastoon kuuluvat arvopaperit ja muut varat on säilytettävä säilytysyhteisössä, jona voi toimia toimiluvan saanut sijoituspalveluyritys tai luottolaitos. Varojen säilyttämisen lisäksi säilytysyhteisön tehtävänä on SRL:n 31 §:ssä säädettyllä tavalla:

- varmistua siitä, että rahasto-osuuksien arvo lasketaan lain, viranomaismääräysten ja sijoitusrahaston sääntöjen mukaisesti;
- varmistua siitä, että rahasto-osuuksien liikkeeseenlaskuissa ja lunastuksissa noudatetaan lakia ja sijoitusrahaston sääntöjä;
- huolehtia siitä, että sijoitusrahaston varoja koskeviin toimiin liittyvät vastikkeet suoritetaan yleisesti käytössä olevassa määräajassa; sekä
- varmistua siitä, että sijoitusrahaston tuotot käytetään lain ja sijoitusrahaston sääntöjen mukaisesti.

1.2.4 Sijoittajan oikeussuojakeinot

Markkinaoikeudelliset oikeussuojakeinot

AML:n 7 luvun 2 §:n nojalla sitä, joka elinkeinotoiminnassaan markkinoi tai hankkii arvopapereita, voidaan kieltää jatkamasta tai uudistamasta lain 2 luvun 1 §:n vastaista menettelyä. Saman pykälän nojalla voidaan myös sijoituspalveluyritystä kieltää jatkamasta 4 luvun 1 tai 2 §:n vastaisen sopimusehdon käyttämistä tai uudistamasta sellaisen tai siihen rinnastuvan sopimusehdon käyttämistä. Kiellon määrää markkinaoikeus. Asia tulee markkinaoikeudessa vireille Rahoitustarkastuksen hakemuksella. Sijoittajien etujen valvomiseksi toimivalla rekisteröidyllä yhdistyksellä on toissijainen oikeus saattaa asia vireille, jos Rahoitustarkastus päättää olla saatamatta asiaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

Myös kuluttaja-asiamies voi puuttua arvopapereiden markkinointiin markkinoinnin sääntelyä koskevan KSL:n 2 luvun perusteella. Kuluttaja-asiamies valvoo yleistoimivaltansa nojalla arvopapereiden, kuten muidenkin tuotteiden markki-

nointia ja sopimusehtoja, kun asia kuuluu KSL:n 1 luvun soveltamisalasäännösten piiriin. Kuluttaja-asiamies pyrkii ensisijaisesti neuvotteluratkaisuihin. Tarpeen vaatiessa kuluttaja-asiamies voi saattaa lainvastaisen markkinoinnin tai sopimusehdon markkinaoikeuden käsiteltäväksi, tai selkeissä tapauksissa kieltää menettelyn itse. Kuluttaja-asiamies voi myös avustaa yksittäistä kuluttajaa oikeudessa.

Rikosoikeudelliset oikeussuojakeinot

AML:n 2 luvun 1 §:n rikkominen tahallaan tai huolimattomuudesta on säädetty rangaistavaksi teoksi arvopaperimarkkinarikkomuksena AML:n 8 luvun 3 §:ssä. Arvopaperimarkkinarikkomuksena rangaistavaksi teoksi samassa pykälässä on säädetty myös AML:n 2 luvun tiedonantovelvollisuuksien rikkominen tahallaan tai huolimattomuudesta. Maksimirangaistus arvopaperimarkkinarikkomuksesta on sakkoa. Rikoslain (39/1889) 51 luvussa 5 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla voidaan arvopaperimarkkinoita koskevasta tiedottamisrikoksesta rangaista sitä, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta arvopaperien ammattimaisessa markkinoinnissa tai hankkimisessa elinkeinotoiminnassa antaa arvopaperiin liittyviä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja. Saman 5 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla voidaan tiedottamisrikoksesta rangaista sitä, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta jättää asianmukaisesti antamatta arvopaperiin liittyvän tiedon, jonka AML velvoittaa antamaan ja joka on omiaan olennaisesti vaikuttamaan sanotun arvopaperin arvoon, tai arvopaperimarkkinalain mukaista tiedonantovelvollisuutta täyttäessään antaa sellaisen, arvopaperiin liittyvän totuudenvastaisen tai harhaanjohtavan tiedon. Lainkohdan perusteluissa tarkemmin selostettavalla tavalla rikossäännöstä voidaan soveltaa esimerkiksi AML:n 2 luvussa säädettyjen tiedonantovelvollisuuksien rikkomistapauksiin. Maksimirangaistus tiedottamisrikoksesta on kaksi vuotta vankeutta.

Tuomiovaltaa arvopaperimarkkinarikosasioissa käyttävät yleiset tuomioistuimet. Rahoitustarkastus antaa tietoonsa tulleita rikosasioita poliisiviranomaisille esitutkintaa varten. Valvontahavaintojen lisäksi rikosepäilyjä tulee Rahoitustarkastuksen tietoon yksittäisten sijoittajien ja muiden markkinaosapuolten sille tekemien ilmoitusten johdosta. Arvopaperimarkkinarikokset ovat virallisen syytteen alaisia rikoksia, eikä yksittäisellä sijoittajalla voimassa olevan oikeuden mukaan näyttäisi olevan arvopaperimarkkinarikostapauksissa syyteoikeutta. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2000:82 syyteoikeuden puuttumista perusteltiin seuraavasti:

”Arvopaperimarkkinarikosta koskevassa säännöksessä ei ole määritetty asianomistajapiiriä. Myöskään arvopaperimarkkinalain säätämiseen johdaneissa lainvalmistelutöissä ei ole otettu kantaa siihen, kenellä on oikeus vaatia rangaistusta arvopaperimarkkinarikoksesta. Lainvalmiste-

lutöissä on todettu arvopaperimarkkinoiden tehokkaan valvonnan edellyttävän mahdollisuutta sanktioiden käyttöön silloin, kun markkinoiden moitteettoman toiminnan ja puolueettomuuden vastaiset toimenpiteet tai laiminlyönnit ovat omiaan horjuttamaan luottamusta arvopaperimarkkinoihin (HE 157/1988 vp, s. 6). Arvopaperimarkkinarikos kohdistuuakin tyypillisesti laajaan, tarkasti määrittelemättömään joukkoon. Sillä pyritään ensi sijassa suojamaan arvopaperimarkkinamarkkinoiden toimivuutta ja luotettavuutta. Vaikka arvopaperimarkkinalain rangaistussäännöksellä suojataan välillisesti kaikkia arvopaperimarkkinoiden asiakkaita, heillä ei ole tällä perusteella syyteoikeutta. Arvopaperimarkkinarikoksen tunnusmerkistöön ei kuulu se, että teosta olisi aiheutunut jollekulle vahinkoa tai vahingonvaaraa. Rikos täyttyy pelkästään säännöksessä viitattujen määräysten rikkomisella. B:n ja hänen myötäpuolensa kärsimäkseen väittämä vahinko ei siten ole voinut aiheutua välittömästi arvopaperimarkkinarikoksen tunnusmerkistön mukaisesta teosta.”

Oikeustapauksessa oli kysymys arvopapereiden markkinoinnista vastoin AML:n 2 luvun 1 §:ää, mutta muidenkaan arvopaperimarkkinarikosten tunnusmerkistöt eivät näyttäisi edellyttävän, että sijoittajalle olisi aiheutunut rangaistavaksi säädetystä teosta vahinkoa tai vahingonvaara. Näin ollen asianomistajakysymys todennäköisesti ratkaistaisiin samalla tavalla, eli siten, että yksittäisellä sijoittajalla ei olisi arvopaperimarkkinarikoksissa syyteoikeutta. Sijoitusrahastorikoksista säädetään SRL:ssa, ja lakiin sisältyvät nimenomaiset säännökset myös osuudenomistajille yhteisen syyteoikeuden käytöstä.

Yksityisoikeudelliset oikeussuojakeinot

Arvopaperimarkkinalainsäädännön rikkomistapauksissa yksittäisen sijoittajan yksin käytettävissä ovat lähinnä perinteiset yksityisoikeudelliset oikeussuojakeinot. Arvopaperimarkkinoidenkin sopimussuhteissa, esimerkiksi sijoituspalveluyrityksen asiakkaan välisessä sopimussuhteessa kysymykseen tulevia yksityisoikeudellisia seuraamuksia ovat sopimuksen pätemättömyys tai purku sekä sopimusperusteinen vahingonkorvausvastuu. Vahingonkorvausvelvollisuutta voidaan seuraamuksena soveltaa arvopaperimarkkinoilla myös sopimussuhteiden ulkopuolella, koska vahingonkorvausvelvollisuudesta on erikseen säädetty AML:n 9 luvun 2 §:ssä. Pykälän mukaan se, joka AML:n tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisella menettelyllä aiheuttaa vahinkoa, on velvollinen korvaamaan aiheuttamansa vahingon. Näin ollen puhtaat varallisuusvahingot tulevat korvattavaksi arvopaperimarkkinoilla myös ilman vahingonkorvauslain (412/1974) 5 luvun 1 §:ssä säädettyjä erityisiä edellytyksiä.

Tuomiovaltaa yksityisoikeudellisissa sopimus- ja vahingonkorvausriidoissa käyttävät yleiset tuomioistuimet. Vaihtoehtoisesti riidat ratkaistaan sijoituspalvelusopimukseen sisältyvän välityslausekkeen nojalla välimiesmenettelyssä. Arvopaperinvälittäjien yhdistyksen laatimissa sijoituspalvelun yleisissä sopimusehdoissa riitosten ratkaisuun sovelletaan esimerkiksi seuraavanlaista sopimusehtoa:

”Näistä ehdoista ja osapuolten välisistä sopimuksista johtuvat riitaisuudet ratkaistaan välimiesmenettelyssä yhtä välimiestä käyttäen Helsingissä, jos riidan kohteena oleva vaade on määrältään enemmän kuin viisikymmentätuhatta (50 000) markkaa, eikä osapuolena ole kuluttajan-suojalain 4 §:ssä tarkoitettu kuluttajana pidettävä ei-ammattimainen asiakas. Elleivät osapuolet pääse ratkaisuun välimiehestä, nimeää välimiehen Keskuskauppakamari.

Muut osapuolten väliset riitaisuudet ratkaistaan Helsingin käräjäoikeudessa, ellei kuluttajana pidettävä ei-ammattimainen asiakas vaadi asian käsittelyä sen paikkakunnan yleisessä alioikeudessa, jonka tuomiopiirissä hänellä on asuinpaikkansa.”

Oikeustapauksia alemmissa tuomioistuimissa on arvopaperimarkkinalainsäädännön voimassaoloaikana ollut muutamia vuodessa, mutta korkeimman oikeuden oikeuskäytäntöä on toistaiseksi vähän.

Vahingonkorvausvelvollisuudesta sijoitusrahastotoiminnassa ja osuudenomistajien kollektiivisista oikeussuojakeinoista säädetään erikseen SRL:n 21 luvussa. Luvussa tarkoitettujen osuudenomistajien yhteisen vahingonkorvauskanteen käyttö tulee kysymykseen vain koko rahastoon kohdistuvissa oikeudenloukkauksissa. Kollektiivisten oikeussuojakeinojen olemassaolo ei kuitenkaan estä yksittäistä osuudenomistajaa esittämästä vaatimuksia sellaisen häntä kohdanneen vahingon johdosta, joka ei ole kaikille osuudenomistajille yhteinen. Yksittäiseen sijoittajaan kohdistuva vahinko voi aiheutua esimerkiksi siitä, että rahastoyhtiö on laskenut rahasto-osuuden arvon väärin. Tällöin sijoittaja on saanut rahastomerkinissä liian vähän osuuksia tai osuuksia lunastettaessa liian vähän rahaa.

Sijoittajat tekevät silloin tällöin Rahoitustarkastukselle selvityspyyntöjä, joihin liittyy myös välittömiä yksityisoikeudellisia vaatimuksia. Rahoitustarkastuksella ei kuitenkaan ole toimivaltaa ratkaista yksityisoikeudellisia sijoittajien vaatimuksia. Siksi selvityspyyntöjen kanssa pääsääntöisesti menetellään niin, että selvityspyyntö lähetetään edelleen esimerkiksi asianomaiselle sijoituspalveluyritykselle vastauksen antamista varten. Vastauksen antamisen jälkeen vastauksen tyytymättömälle selvityspyynnön tekijälle on pääpiirteittäin neuvottu, miten hänen tulisi menetellä saadakseen asian esimerkiksi yleisen alioikeuden käsiteltäväksi. Sijoittajien

selvityspyyntöjen perusteella ilmenneet epäkohdat on lisäksi otettu huomioon Rahoitustarkastuksen valvontatoiminnassa.

1.2.5 Neuvonta arvopaperisijoittamista koskevissa asioissa

Pankkialan asiakasneuvontatoimisto, jonka ovat perustaneet Kuluttajavirasto, Rahoitustarkastus ja Suomen Pankkiyhdistys ry, neuvoo pankkien kuluttaja- ja pienyritysasiakkaita myös sijoittamiseen, esimerkiksi arvopaperinvälitystoimeksiantoihin liittyvissä kysymyksissä. Sellaisia kysymyksiä ovat muun muassa pankin ja asiakkaan välisten sopimusten tulkintaan liittyvien ongelmien selvittäminen sekä neuvonta menettelytavoista erimielisyyksien ratkaisemiseksi ja palautteen antamiseksi pankille. Toimiston tehtävä on ensisijaisesti neuvonnallinen eikä se anna oikeudellisuonteisia ratkaisusuosituksia niin kuin kuluttajavalituslautakunta.

1.2.6 Arvopaperilautakunta

Arvopaperivälittäjien yhdistys, Suomen Sijoitusrahastoyhdistys, Rahoitustarkastus, Osakesäästäjien Keskusliitto ja Suomen Pankkiyhdistys sopivat 19.12.2001 yksittäisen sijoittajan ja sijoituspalveluyrityksen tai rahastoyhtiön välisiä erimielisyyksiä käsittelevän arvopaperilautakunnan perustamisesta. Arvopaperilautakunnan tehtävänä on antaa suosituksia, joiden tarkoituksena on löytää ratkaisu asiakkaan valitukseen sekä yleisimminkin edistää hyvää arvopaperikauppatappaa. Lautakunnan suositukset ovat julkisia ja ilmaisia.

Arvopaperilautakunnan toimivaltaan kuuluvat rajoituksetta kaikki ei-ammattimaisten sijoittajien ja lautakunnan perustajayhdistysten jäsenten väliset riitakysymykset niiden koosta tai laadusta riippumatta. Sen sijaan riidat suhteessa liikkeeseenlaskijaan (esim. tiedotusvelvollisuuskysymykset) eivät kuulu lautakunnalle, koska liikkeeseenlaskijat eivät ole mukana järjestelmässä.

Lautakunnan perustajayhdistykset ovat sitoutuneet myötävaikuttamaan siihen, että perustajayhdistykseen kuuluvat pankit, sijoitusrahastot ja pankkiiriliikkeet noudattavat lautakunnan suosituksia. Sijoitusrahastopuolella toimii myös ulkomaisia yhtiöitä, joita suositukset eivät sido. Mahdolliset riidat kuitenkin syntynevät myyntitai lunastustapahtumista, jotka tapahtuvat pääsääntöisesti lautakunnan piiriin kuuluvassa yhtiössä.

Arvopaperilautakunnan perustamisen yhteydessä korostettiin, että tuomioistuinten ulkopuolisen riitojen ratkaisuelimen jäsenten tulisi olla asiantuntijoita arvopaperi-

markkinakysymyksissä ja että ratkaisuelimellä tulisi olla riittävä osaaminen arvopaperimarkkinaoikeuden alalta. Ratkaisutoiminnan tuli Rahoitustarkastuksen käsityksen mukaan perustua Euroopan yhteisöjen komission antamassa suosituksessa (tuomioistuimen ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin sovellettavista periaatteista 98/257/EY) mainittuihin periaatteisiin.

Arvopaperilautakunta aloitti toimintansa 18 maaliskuuta 2002 ja sille tehtiin sen ensimmäisen toimintakuukauden aikana yli 40 valitusta.

1.2.7 Oikeussuojan tarve sijoitusasioissa

Ei-ammattimaisen sijoittajan ja sijoituspalveluyrityksen tai rahastoyhtiön välisissä riita-asioissa oikeudenkäyntikurisi ja intressin suhteellinen pienuus rajoittavat käytännössä yksittäisten sijoittajien turvautumista oikeussuojakeinoihin vaikka asian selvittäminen olisikin oikeudellisesti perusteltua.

Arvopapereiden markkinointia ja liikkeeseenlaskua koskeviin asioihin ei aina liity vastaavaa tarvetta luoda ratkaisumahdollisuuksia tuomioistuimen ulkopuolelle koska oikeudenloukkauksen kohteena on yleensä useita sijoittajia samalla kertaa, jolloin kanteiden yhteinen käsittely rajoittaa oikeudenkäyntikurisistä yksittäisen sijoittajan kannalta.

Arvopaperilautakunnan toimivaltaan kuuluvat asiat rajoittuvat tiettyjen elinkeinonharjoittajien eli perustajayhdistyksiin kuuluvien yritysten toimintaan. Näitä ovat pankit, sijoitusrahastot ja pankkiiriliikkeet, joten kattavuus on suuri.

Toimivalta ei siis kuitenkaan kata liikkeeseenlaskijan menettelyä koskevia asioita, koska liikkeeseenlaskijat eivät kuulu järjestelmään. Toisaalta emissionjärjestäjänä on usein perustajayhdistyksen jäsen.

Palvelut ovat kaikkien käytettävissä, mutta muut kuin perustajayhdistysten jäsenet eivät ole sitoutuneet noudattamaan ratkaisusuosituksia.

Oikeusvaikutukset, kun asia saatetaan vireille yksityisessä elimessä kuten arvopaperilautakunnassa, eivät vastaa vireille saattamista lakisääteisessä elimessä esimerkiksi vanhentumisen katkaisemisen osalta.

1.3 Kuluttajavalituslautakunta ja sen toiminnan arviointi

1.3.1 Kuluttajavalituslautakunta

Kuluttajavalituslautakunnan tavoite ja tehtävät

Kuluttajavalituslautakunta aloitti toimintansa 1.9.1978 samalla kun uusi kuluttajansuojalainsäädäntö tuli voimaan ja siihen liittyvien muiden uusien viranomais-ten, kuluttaja-asiamiehen, markkinatuomioistuimen ja kunnallisten kuluttajaneuvojien toiminta käynnistyi. Kuluttajavalituslautakunnan perustamisen tavoitteena oli saada tuomioistuimelle vaihtoehtoinen, joustavasti ja nopeasti toimiva, asiantuntijapohjainen kuluttajariitojen ratkaisuelin, jonka puoleen kuluttajat voisivat kääntyä vapaamuotoisesti ja kustannuksitta.

Kuluttajavalituslautakunnasta annetun lain (42/1978) mukaan sen päätehtävänä on antaa ratkaistusuosituksia elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiin erimielisyyksiin yksittäisissä kulutushyödykesopimuksia koskevissa tai muissa kulutushyödykkeen hankintaan liittyvissä asioissa, joita kuluttajat saattavat lautakunnan käsiteltäväksi. Lautakunnan toimivallan ulkopuolelle on kuitenkin rajattu muun muassa huoneenvuokrasuhteesta ja asumisoikeudesta johtuvat erimielisyydet sekä pääosa arvopaperikauppaan ja sijoituspalveluihin liittyvistä asioista. Lautakunnan tehtävänä on lisäksi antaa lausuntoja tuomioistuimille niiden käsitellessä lautakunnan toimivaltaan kuuluvia asioista.

Lautakunnan toiminnan ja työmäärän kannalta merkittävin muutos toteutettiin vuoden 1995 syksyllä, kun sen tehtäviin lisättiin asuntokaupoista aiheutuvat erimielisyydet. Asuntokauppa-asiat ovat sittemmin nousseet lautakunnan suurimmaksi ja työläimmäksi asiaryhmäksi. Muutos oli merkittävä myös siksi, että lautakunnan toimivalta ulotettiin muihinkin kuin kuluttajariita-asioihin, nimittäin yksityishenkilöiden välisiin asuntokauppoihin sekä eräisiin asuntokauppaan liittyvien vakuuksien vapauttamista koskeviin erimielisyyksiin, joissa asian vireillepanija voi olla vakuuden vapauttamista vaativa perustajaosakas tai sen vapauttamista vastustava taho, esimerkiksi asunto-osakeyhtiö.

Järjestysmuoto ja kokoonpano

Lautakunta on jaettu kahteen osastoon ja osastot edelleen jaostoihin. Yleisellä osastolla on nykyisin kymmenen jaostoa ja asuntokauppaosastolla kolme jaostoa. Asiat käsitellään joko osaston täysistunnossa tai osaston jaostoissa. Osastojen käsi-

teltävistä asioista säädetään laissa, jaostojen käsiteltävien asioiden jakoperusteet määrää valtioneuvosto.

Lautakunnassa on syyskuun alusta 1995 alkaen ollut päätoiminen puheenjohtaja. Sivutoimisia jäseniä on nykyisin 60, ja kullakin heistä on henkilökohtainen varamies. Valtioneuvosto määrää jäsenet ja varajäsenet eduskunnan vaalikautta vastaavaksi ajaksi. Toimikauden kytkeminen vaalikauteen johtuu siitä, että erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten on lain mukaan oltava tasapuolisesti edustettuina lautakunnassa. Lautakunnassa on myös oltava kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien edustus.

Sivutoimisista jäsenistä osa määrätään jaostojen puheenjohtajiksi ja heistä kaksi lautakunnan varapuheenjohtajiksi siten, että heistä toinen toimii yleisellä osastolla ja toinen asuntokauppaosastolla. Varapuheenjohtajien ja jaostojen puheenjohtajien on oltava henkilöitä, joiden ei voida katsoa edustavan elinkeinonharjoittajien tai kuluttajien etuja. Jaostojen jäseniä määrättäessä otetaan huomioon paitsi tarvittava kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien edustus myös se, että jaostoissa on käsiteltävien asioiden edellyttämä asiantuntemus.

Menettelytavat

Koska tavoitteena on ollut, että lautakunta voisi toimia mahdollisimman joustavasti ja vapaamuotoisesti, menettelytapasäännöksiä on laissa vain vähän. Lautakunnan käsittelyyn kirjallisesti saatettuun asiaan on lain mukaan annettava kirjallinen päätös. Normaalisti täysistunto- tai jaostokäsittelystä poiketen voivat lautakunnan puheenjohtaja ja sihteeri, kumpikin yksin, sekä esittelijä yhdessä jaoston puheenjohtajan kanssa ratkaista yksinkertaisessa menettelyssä laissa tarkemmin määrätty yksinkertaiset tai ratkaisultaan selvät asiat.

Ilman painavia syitä lautakunta ei anna ratkaisusuositusta asiaan, jos ennen valituksen saapumista lautakuntaan on kulunut yli kuusi kuukautta siitä, kun kuluttaja on viimeksi ilmoittanut elinkeinonharjoittajalle kysymyksessä olevasta virheestä.

Hakijan vastapuolta on pyydettävä vastaamaan hakemukseen, paitsi jos valitus havaitaan ilmeisen perusteettomaksi. Asioiden valmistelussa on pyrittävä sovintoon ja tehtävä tarvittaessa sitä edistävä ehdotus.

Neuvonta ja tiedottaminen

Alunperin lautakunnan henkilöstö pyrki selvittämään erimielisyyksiä myös vastamalla kuluttajien sekä elinkeinonharjoittajien puhelintiedusteluihin ja antamalla

heille neuvoja ja opastusta. Työläästä puhelinneuvonnasta luovuttiin vuoden 1998 alusta, koska arvioitiin kunnallisen kuluttajaneuvonnan kykenevän jo riittävällä tavalla huolehtimaan kuluttajien neuvonnasta. Nykyisin lautakunnan henkilöstö antaa neuvoja ja opastusta vain kunnallisille kuluttajaneuvojille.

Lautakunnan on sopivalla tavalla julkaistava ratkaisut, joilla on merkitystä kuluttajille tai elinkeinonharjoittajille lain soveltamisen kannalta. Lautakunnalla on oma julkaisusarja, jossa on esitelty kootusti eri hyödykkeitä koskevia ratkaisuja ja ratkaisuihin sovellettavia periaatteita. Lautakunta laatii myös merkittävistä ratkaisuisistaan lehdistötiedotteita ja julkaisee ratkaisujaan lautakunnan ja kuluttaja-asiamiehen kanssa yhteisessä Kuluttajansuoja-nimisessä lehdessä. Lautakunnan www-sivuille on tekeillä ratkaisutietokanta, johon tulevat keskeiset, yleisempää mielenkiintoa omaavat lautakunnan päätökset. Lautakunnan henkilöstö selvittää lisäksi pyydettyä erilaisissa luento- ja koulutustilaisuuksissa lautakunnan toimintaa ja ratkaisuja.

Henkilöstö

Lautakunnassa on vuonna 2002 puheenjohtaja, pääsihteeri, nuorempi pääsihteeri sekä kymmenen muuta esittelijän tehtävissä toimivaa juristia. Asioiden valmistelijoina toimii 9 henkilöä ja toimistotehtävissä 5 henkilöä. Lisäksi lautakunnassa työskentelee vuosittain 2–3 sivutoimista esittelijää sekä opiskelija- ja virkamiesharjoittelijoita.

Asiamäärät ja käsittelyajat

Lautakunnalle saapuneiden valitusten määrä on viimeisen kymmenen vuoden ajan pysynyt suunnilleen samalla tasolla ja on 2 500–3 000 asiaa vuosittain. Täysistunnossa tai jaostossa päätettyjen asioiden käsittelyaika vaihteli vuonna 2001 eri jaostoilla 4,2 kuukaudesta (jalkineet, turkikset) 18,5 kuukauteen (talopaketit, rakennusurakat). Yleiselle osastolle kuuluvien asioiden käsittelyajat lyhenivät, mutta asuntokauppaosastolla ne pitenivät.

Lautakunnan toiminnan keskeisenä epäkohtana on koko sen toiminta-ajan ollut asioiden ruuhkautuminen ja käsittelyaikojen kohtuuton pitkittyminen. Tähän on päässyynä se, ettei lautakunnalla oikeastaan koskaan ole ollut asioiden määrään nähden riittävää henkilökuntaa.

1.3.2 Arviointiraportti

Kauppa- ja teollisuusministeriö teetti vuonna 2001 Hallinnon kehittämiskeskusella kuluttajavalituslautakunnan toiminnan arvioinnin (Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 26/2001). Arvioinnin mukaan lautakunta on asioiden ruuhkautumisesta huolimatta kohtuullisen hyvin säilyttänyt toimintakykynsä joutu- erityisesti osaavasta henkilöstöstä. Lautakunnan ratkaisujen taso on päätösten noudattamisasteella mitattuna pystytty varsin hyvin pitämään. Toimintatapojen puutteet ovat kuitenkin heikentäneet edellytyksiä purkaa ruuhkaa. Kiireessä ei ole voitu riittävästi suunnitella, ohjata tai kehittää toimintatapoja.

Raportin kehittämisehdotukset koskevat toiminnan ohjausta, johtamisjärjestelmää, henkilöstövoimavarojen hallintaa ja käsittelyprosessia. Jaostokäsittelyn vaihtoehtoja tulisi kehittää nykyistä toimivammiksi ja nopeammiksi. Raportin mukaan kyse voi olla yksinkertaisen käsittelyn ja sovittelun uudistamisesta myös säädöstasolla ja muiden vaihtoehtoisten muotojen harkinnasta.

Raportin mukaan lautakunnan toiminnan kehittäminen edellyttää myös strategisia linjauksia ja valintoja. Tällöin voi olla tarpeen muun muassa täsmentää lautakunnan toiminnan perusluonnetta ja roolia suhteessa muihin kuluttajahallinnon toimi- joihin.

1.3.3 Arviointiraportin pohjalta käynnissä oleva kehitystyö

Monet arviointiraportissa mainitut kehittämisehdotukset ovat jo johtaneet toimen- piteisiin tavoitteena käsittelyaikojen lyhentäminen. Muun muassa vanhentuneet vakiokirjeiden pohjat on tarkistettu silmälläpitäen kirjeenvaihdon nopeuttamista. Uusimpiakin viestivälineitä (puhelimien lisäksi faksi ja sähköposti) pyritään käyttä- mään aina, kun se on mahdollista. Lisäksi Kauppa- ja teollisuusministeriö on va- rannut vuodeksi 2003 määrärahan ruuhkanpurkuun tarvittavan lisätyövoiman palk- kaamiseksi sekä uuden asianhallintajärjestelmän hankkimiseksi. Nykyinen asian- hallintajärjestelmä on auttamattomasti vanhentunut. Nykyaikainen asianhallinta- järjestelmä helpottaisi asioiden hallintaa ja säästää työaika.

Selvästi perusteettomiin valituksiin tehdään heti valituksen saavuttua valittajalle luopumisehdotus. Sovittelua yritetään selvissä tapauksissa ja yksinkertaiseen me- nettelyyn soveltuvat asiat saatetaan päätökseen mahdollisimman nopeasti. Näillä keinoin saatiin vuonna 2001 päättymään noin 40 % valituksista. Jaostokäsittelyyn on jäänyt yleensä vain vaikeammat tapaukset ja täysistuntoon periaatteellisesti

merkittävät asiat, myös suoraan ilman jaostokäsittelyä. Esittelijäratkaisu-malli on vielä kehitteillä.

Työskentely lautakunnassa tapahtuu tulosvastuullisissa ryhmissä. Lautakunnan uusi kannustava palkkausjärjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2003 alussa.

2 Työryhmän kannanotot ja ehdotukset

2.1 Yleistä

Väliraportissaan työryhmä on katsonut, että huoneenvuokrasuhteissa sekä asunto-osakeyhtiöiden ja niiden osakkaiden välisissä ristiriitatilanteissa tarvitaan toimiva oikeussuojajärjestelmä. Tuomioistuinmenettelyn rinnalla katsottiin olevan ennistä enemmän tarvetta parantaa oikeusturvaa asumiseen liittyvissä asioissa. Työryhmä päätyi väliraportissaan siihen, että asumisturva-asioissa tulisi olla valtakunnallisella tasolla elin, joka ohjaa ristiriitatilanteiden ratkaisuja ja antaa ratkaisusuosituksia sekä vuokrasuhteissa että asunto-osakeyhtiön ja asunnonhaltijana olevan osakkaan välisissä asioissa.

Edelleen työryhmä katsoi väliraportissaan, että asumisturva-asioissa voidaan neuvontaa ja ohjausta vapaaehtoistoiminnan ohella antaa parhaiten ja helpoimmin paikallistasolla lähellä yksittäistä oikeusturvan tarvitsijaa. Tällainen toiminta on omiaan vähentämään tarvetta erimielisyyksien käsittelyyn valtakunnallisella viranomaistasolla.

Paikallistason osalta työryhmä esitti väliraportissaan, että olisi harkittava myös vaihtoehtoa, voitaisiinko käräjäoikeuksiin tai niiden yhteyteen luoda sovittelupiste, jossa osapuolten pyynnöstä vapaamuotoisesti soviteltaisiin asumista koskevia erimielisyyksiä. Tällaisten sovittelupisteiden suurin tarve olisi sellaisilla paikkakunnilla, joissa asuntotilanne on vaikea, ja joilla esiintyy paljon asumista koskevia erimielisyyksiä.

Työryhmän väliraportista hankituissa lausunnoissa katsottiin yleisesti, että neuvonta ja opastus asumisturva-asioissa on paikallistasolla tarpeen. Sen katsottiin paikallistasolla sopivan kunnallisille kuluttajaneuvojille. Kunnalliset kuluttajaneuvojat ry piti kuluttajansuojan ja neuvontatoiminnan kehittämistä asumisturvaan liittyvissä asioissa tärkeänä. Yhdistys totesi kuitenkin, että asumisturva-asioiden käsittely kuluttajaneuvonnassa edellytti henkilöresurssien lisäämistä ja rahaa tähän toimintaan. Kehitettäviä asioita olisivat mm. neuvonnan päätoimisuus (kuntayhteisön laajentuminen ja sen henkilön alueelliset neuvontapisteeet), asiantuntemus, riittävä resurssointi ja neuvojen asema kuntaorganisaatiossa.

Väliraportista pyydettiin lausunnot myös viideltä käräjäoikeudelta. Näissäkin lausunnoissa katsottiin asumisasioiden olevan piilevää oikeussuojan tarvetta, mutta so-

vittelupisteiden perustamiseen käräjäoikeuksiin tai niiden yhteyteen suhtauduttiin kielteisesti tai ainakin varauksellisesti.

Asunto-oikeudet lakkautetaan vuoden 2002 lopulla. Käsitellessään tätä koskevaa lainsäätöä koskenutta hallituksen esitystä (HE 31/2001 vp) eduskunnan lakivaliokunta on mietinnössään (LaVM 8/2002 vp) puoltanut lakiehdotuksen hyväksymistä mm. seuraavin huomautuksin: "Valiokuntakäsittelyssä on kiinnitetty huomiota siihen, että asumisasioihin liittyy uudenlaista oikeusturvan tarvetta. Tämä on todettu myös valtioneuvoston piirissä ja asiaa selvitetään paraillaan kauppa- ja teollisuusministeriön asettamassa työryhmässä. Työryhmä on antanut väliraportin viime vuonna ja lopullisen mietinnön on määrä valmistua kesäkuussa. Työryhmässä selvitetään mm. vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyitä ja mahdollisuuksia asunoneuvonnan lisäämiseksi. Valiokunta pitää välttämättömänä, että asian hoitamiseksi ryhdytään todellisiin ja riittäviin toimenpiteisiin."

Päätöksentekoa perusparannuksista ja uudistuksista asunto-osakeyhtiöissä koskeva laki asunto-osakeyhtiölain 5 ja 39 §:n muuttamisesta (316/2001) tuli voimaan 1.6.2001. Käsitellessään sitä koskevaa hallituksen esitystä (HE 201/2000 vp) eduskunnan ympäristövaliokunta totesi mietinnössään (YmVM 1/2001 vp): "Asiaa käsitellessään valiokunta on vielä kiinnittänyt huomiota mahdollisuuteen, että enemmistöpäätöksenteon lisääntyessä osakkaan ja yhtiön väliset riitaisuudet lisääntyvät. Kun asunto-oikeudet on lakkautettu, saattaa syntyä tarvetta jonkin kevyemmän menettelyn luomiseen kuin käräjäoikeuskäsittely. Tämän vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus seuraa asunto-osakeyhtiölain muutoksen vaikutuksia asunto-osakeyhtiöiden päätöksentekoon."

Työryhmä toteaa, että kuluttajavalituslautakunta neuvoo ja antaa opastusta kunnallisille kuluttajaneuvojille toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Kuluttajavalituslautakunta myös tiedottaa ratkaisukäytännöstään kuluttajaneuvojille ja kouluttaa heitä. Julkishallinnolla ei ole paikallistasolla kunnallisen kuluttajaneuvonnan ohella toimintoja, joille asumisturvaneuvontaa voitaisiin ohjata. Asumisturva-asiat ovat kattavasti luonteeltaan hyvin lähellä tavanomaisia kuluttajansuoja-asioita. Sekä asunto että arvopaperi kuuluvat käsitteellisesti kulutushyödykkeisiin. Mainitut seikat puoltavat näiden asioiden keskittämistä kuluttajavalituslautakunnalle.

Työryhmä on jatkotyöskentelynsä aikana tullut entistä vakuuttuneemmaksi siitä, että asumisturva-asioissa tarvitaan tuomioistuinmenettelyn ohella sekä paikallista neuvontaa ja ohjausta että valtakunnallinen ohjauselin poistamaan oikeusturva-puutteita yksityisten henkilöiden kohdalla. Myös arvopaperisijoittamisen osalta on tarve ei-ammattimaisesti piensijoittamista harjoittavan kuluttajan oikeusturvan varmistamiseen. Tämä tarve on kuitenkin selkeästi pienempi kuin asumisturva-asiois-

sa. Asumisturva-asioissa oikeusturvan parantamisen tarve on työryhmän mielestä niin suuri, että sen tulisi olla oikeuspoliittinen perustavoite, jonka toteutumisedellytykset turvataan myös riittävällä rahoituksella.

2.2 Kuluttajariitalautakunta

Työryhmän tehtävänä oli selvittää tulisiko huoneenvuokrasuhteesta johtuvat riita-asiat lisätä kuluttajavalituslautakunnan toimivaltaan tai olisiko luotava uusi ratkaisuelin, joka käsittelisi muitakin asumisturva-asioita. Edelleen tuli selvittää tulisiko asunto-osakeyhtiön ja osakkaan välisiä erimielisyyksiä käsitellä kuluttajavalituslautakunnassa tai mahdollisessa uudessa asumisturvaelimessä.

Työryhmä katsoo, että asumisturva-asioiden luonne on hyvin lähellä jo perinteiseksi katsottavaa kuluttajansuojaa. Asumisturva-asioiden eriyttäminen tuomioistuinten ulkopuolisiin useampiin eri oikeusturvaelimiin valtakunnallisella tasolla ei asiakokonaisuuden kannalta ole tarkoituksenmukaista. Vaihtoehdoksi jää näin ollen vain uuden asumisturvaelimen perustaminen tai näiden asioiden uskominen kuluttajavalituslautakunnalle.

Kuluttajavalituslautakuntaan tulleet asuntokauppaosaston käsiteltävät asiat muodostavat lukumääräisesti noin neljänneksen kaikista lautakuntaan saapuvista asioista. Niiden käsittely on usein keskimääräistä työläämpää. Uuden oikeusturvaelimen perustaminen saattaisi merkitä toisaalta lautakunnan kapea-alaistumista ja toisaalta vaaraa, että lautakunnassa hankittu osaaminen ja asiantuntemus hajautuisi. Kustannuksiltaan edullisempänä voidaan useilta kohdin pitää vaihtoehtoa, jossa lähdetään kuluttajavalituslautakunnan kehittämisestä ja sen toimivallan laajentamisesta. Perinteisiä kuluttaja-asioita ja asumisturva-asioita sekä näihin kohdentuvia henkilövoimavaroja voidaan lautakunnan sisällä ohjata joustavasti. Yhdessä suuremmassa yksikössä voidaan saavuttaa etuja myös hallinnollisten toimintojen ja palvelujen tuloksellisella organisoinnilla.

Arvopaperisijoittamisen osalta työryhmä on edellä katsonut, että oikeudenkäyntikuluriski ja intressin suhteellinen pienuus rajoittavat kuluttajasijoittajien mahdollisuutta turvautua tuomioistuimiin, vaikka he kokisivat oikeutettua oikeussuojan tarvetta. Mahdollisten erimielisyyksien luonne ja määrä on kuitenkin selvittämättä sekä muuttuu ja selkiytyy lähitulevaisuudessa ja tarkemmin vasta pitemmällä aikavälillä. Vastikään on perustettu yksittäisen sijoittajan ja sijoituspalveluyrityksen välisiä asioita selvittelevä arvopaperilautakunta. Sille tähän mennessä saapuneiden asioiden määrä viittaa siihen, että yksittäisen kuluttajasijoittajan oikeussuojan tarve ei ole kovin merkittävä suhteessa piensijoittajien määrään. Työryhmän mielestä ei ole

perusteita sille, että arvopaperisijoittamisasioissa perustettaisiin uusi kuluttajien oikeusturvaelin, vaan että riittävää on, että kuluttajavalituslautakunnalle annetaan rajoitettu toimivalta myös näissä asioissa.

Työryhmä katsoo, että sekä asumisturva-asiat että kuluttajien arvopaperisijoittamista koskevat asiat tulee keskittää kuluttajavalituslautakunnalle.

Työryhmän toimeksianto sisälsi muun muassa kuluttajavalituslautakunnan organisaation, kokoonpanon sekä jäsenten nimittämistä ja kelpoisuutta koskevien säännösten muutostarpeen arvioinnin. Lisäksi työryhmän tuli selvittää asioiden käsittelyä kuluttajavalituslautakunnassa. Tältä osin työryhmä viittaa lähinnä kauppa- ja teollisuusministeriön toimeksiannosta laaditun kuluttajavalituslautakuntaa koskevan edellä selostetun arviointiraportin perusteisiin ja tuloksiin.

Työryhmän esittämät kuluttajavalituslautakunnan laajennettua tehtäväalaa sekä lautakunnan organisaatiota, kokoonpanoa, jäseniä ja heidän nimittämistään sekä toiminnan kehittämistä koskevat muutosehdotukset merkitsisivät lähes kaikkien kuluttajavalituslautakunnasta annetun lain säännösten muuttamista. Lautakuntaa ja sen työskentelyä koskeva voimassa oleva laki on aikaisempien lukuisten muutosten johdosta kuluttajille vaikeaselkoinen. Kuluttajavalituslautakunnan tehtävä on luonteeltaan erimielisyyksien sovittelu ja ratkaiseminen. Kuluttajavalituslautakunta ei ole valitusaste, vaan sen toiminta on pikemminkin ohjaavaa ja riitoja estävää ja sovitteluvaa. Sen nykyinen nimi ei kielellisesti kuvaa hyvin lautakunnan toimialaa.

Työryhmä esittää, että kuluttajavalituslautakunnasta annettu laki kumotaan ja samalla säädetään uusi laki kuluttajariitalautakunnasta. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on laatinut lakiluonnoksen hallituksen esitykseksi kuluttajariitalautakunnasta. Yleisperustelut sisältyvät kuitenkin tähän loppuraporttiin ja työryhmän väliraporttiin sekä myös kauppa- ja teollisuusministeriön hankkimaan kuluttajavalituslautakunnan arviointiraporttiin.

2.3 Kunnallinen kuluttajaneuvonta ja vapaaehtoinen neuvontatoiminta

Kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa annetun lain (72/1992) mukaan kunnan on järjestettävä kuluttajaneuvontaa. Kuluttajaneuvontaan kuuluu lain mukaan yleistä valistusta ja henkilökohtaista neuvontaa sekä kuluttajan avustamista yksittäisessä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisessä ristiriitatilanteessa selvittämällä asiaa ja pyrkimällä sovintoratkaisuun. Käytännössä tehtävät painottuvat oikeudellisten erimielisyyksien selvittelyyn ja sovitteluun. Kuluttajaneuvonta on

maksutonta ja sitä annetaan ensisijaisesti kunnassa asuville henkilöille. Kuluttajaneuvonnan ohjauksesta vastaa Kuluttajavirasto.

Kunnat saavat päättää, miten neuvonnan järjestävät. Kuluttajaneuvoja voi olla yhden tai useamman kunnan päätoiminen viranhaltija. Kunta voi myös ostaa neuvontapalvelun joltakin muulta kunnalta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta. Yksityinen neuvontapalvelun tarjoaja ei kuitenkaan saa sovitella kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välistä riita-asiaa. Neuvojan tehtävä voi olla osa-aikainen tai yhdistetty kunnan muuhun virkaan tai tehtävään.

Kuluttajaneuvonnan piirissä ovat kaikki kunnat (448). Vuonna 2001 neuvonta-alueita oli 67 ja kuluttajaneuvonnan toimipisteitä 135, joissa päätoimisia kuluttajaneuvojia 51 ja osa-aikaisia kuluttajaneuvojia 113. Sivutoimisista neuvoista 22 osallistuu talous- ja velkaneuvontaan. Väestöstä noin 80 % kuului päätoimisesti hoidetun kuluttajaneuvonnan piiriin.

Yhteydenottoja kuluttajaneuvojiin on viime vuosina ollut noin 100 000. Niistä oli tiedusteluja 43 % ja valituksia 57 %. Suurimpana asiaryhmänä (noin 20 %) useimmilla kuluttajaneuvojilla ovat asumiseen liittyvät tiedustelut ja valitukset. Kuluttajaneuvojat eivät sovittele kahden yksityishenkilön välistä asuntokauppaa kuin poikkeustapauksessa, koska lain mukaan kuluttajaneuvojan tehtävä on sovitella vain kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisiä riita-asioita. Yksityisten välisissä asuntokauppa-asioissa kuluttajaneuvojat antavat yleistä opastusta toimivaltaiseen elimeen. Huoneenvuokra-asioissa kuluttajaneuvojat ohjaavat kysyjät yleensä maksullisiin neuvontapuhelimiin. Asumista koskevia yhteydenottoja tulee myös Kuluttajavirastoon.

Lisäksi on järjestöjä, joilta vuokrasuhteen ja asuntokauppojen osapuolet sekä asunto-osakeyhtiön toimielimet voivat saada lähinnä puhelinneuvontaa mutta myös lausuntoja. Suurin osa järjestöjen tarjoamista palveluista on maksullista tai vaatii jäsenyyttä. Tällaisia valtakunnallisia järjestöjä ovat Asukasliitto r.y., Nuorisotasuntoliitto r.y., Suomen Kiinteistöliitto r.y., Suomen Kiinteistönvälittäjäliitto r.y., Suomen Kuluttajaliitto r.y., Suomen Vuokrausvälittäjien Liitto r.y. ja Vuokralaisten Keskusliitto r.y.

Työryhmä toteaa, että asumisturvaan liittyvät asiat kuuluvat Suomessa jokaiselle välttämättömiin perustuvaa laatua oleviin oikeuksiin ja niissä kansalaisten oikeusturvan saanti tulee varmistaa. Asumisasiossa oikeansisältöinen neuvonta edistää sovinnollisten ratkaisujen syntymistä ja torjuu riitojen syntymistä.

Työryhmä katsoi jo välimietinnöissään, että kunnallinen kuluttajaneuvonta on järjestelmä, jota hyvin voitaisiin kehittää siten, että sen toimialaan liitettäisiin myös asumisturva-asiat. Työryhmän kannanotot kuluttajariitalautakunnan osalta merkitsevät neuvonnan tarpeen korostumista ja sen saatavuuden parantamista. Asumisturva-asioiden hallitseminen edellyttää erityisosaamista, joka puolestaan edellyttäisi kuluttajaneuvojien kouluttautumista ja mahdollisesti uusia kokonaan asumisturva-asioihin erikoistuneita henkilöitä tai sitä, että nämä palvelut hankitaan ulkopuolisilta esimerkiksi neuvontaa antavilta järjestöiltä. Tämä taas edellyttäisi koko kuluttajaneuvonnan olennaista kehittämistä. Järjestöjen suorittama vapaaehtoinen neuvonta on toimivaa ja sitä tulee kehittää ja hyödyntää.

Työryhmä ehdottaa, että

- kunnallisen kuluttajaneuvonnan toimivalta säädetään samansisältöiseksi kuin kuluttajariitalautakunnan toimivalta. Toimiakseen tämä vaatii kuntien panostamista kuluttajaneuvontaan.
- selvitetään mahdollisuudet järjestää kuluttajaneuvonta valtion rahoituksella esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnan toimintamallia noudattaen ainakin suuremmilla paikkakunnilla ja niillä paikkakunnilla, joilla asunto-oikeudet ovat sijainneet. Mallin tulisi olla joustava ja määrärahaa tulisi voida kohdentaa kuluttajaneuvontaan tai asumisturva-asioita koskevaan neuvontaan ja neuvontapalveluita tulisi tarvittaessa voida hankkia myös ulkopuolisilta.

Ehdotus edellyttää lainsäädännön muuttamista.

2.4 Käräjäoikeuksien rooli

Työryhmän väliraportissaan esittämä ajatus, että käräjäoikeuksiin tai niiden yhteyteen perustettaisiin asumisturva-asioiden sovittelupiste sai väliraportin lausuntopalautteessa erityisesti käräjäoikeuksien taholta varsin torjuvan kannanoton. Esitetyt näkökannat, joiden mukaan kysymys on nähtävä laajemmin, ovat hyväksyttäviä. Ei ole tarkoituksenmukaista lähteä siitä, että lakkaavat kymmenen asunto-oikeutta korvattaisiin vastaavilla asumisasioiden sovittelupisteillä ilman, että lopputuloksena voitaisiin saada täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja. Tarve saada yksinkertaisissa riita-asioissa tuomioistuinratkaisu nopeasti ja yksinkertaisesti on monissa muissakin erimielisyystilanteissa.

Lakivaliokunta totesi asunto-oikeuksien lakkauttamista koskevassa mietinnössään (LaVM 8/2002) mm. seuraavaa:

“Asiantuntijakuulemisessa on esitetty arveluita siitä, että kun huoneenvuokra-asioissa ryhdytään soveltamaan normaalia riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyä, asioiden käsittely hidastuu, kallistuu ja monimutkaistuu. Näin käy jos vuokralaista ei enää neuvota riittävästi, tarjolla ei enää ole nykyisiä valmiita lomakkeita ja on turvauduttava oikeudenkäyntiavustajan apuun. Valiokunnalle on vakuutettu, ettei tällaista tapahtu. Käräjäoikeuksien kanslioiden henkilökunnan ammattitaitoon sekä palvelukykyyn ja -alttiuteen on viime aikoina kiinnitetty erityistä huomiota. Asiakkaiden neuvonnasta ja muusta palvelusta huolehditaan ja vastaisuudessakin on saatavilla huoneenvuokra-asioiden käsittelyssä tarpeellisia lomakkeita.”

Tuomioistuinmenettelyn saavutettavuus (Access to Curt) on viime vuosina heikentynyt. Käräjäoikeuksien käsiteltävien riitaisten riita-asioiden määrät ovat vähentyneet siinä määrin, että on puhuttu jopa asiapaosta. Eräänä syynä tähän mainitaan liian suuri häviäjän oikeudenkäyntikuluriski. Oikeudenkäyntikulut muodostuvat pääasiassa asianajokuluista. Toisaalta on sanottu, että tavallisen kansalaisen on nykyisessä oikeudenkäyntimenettelyssä vaikea ajaa asiaansa itse, vaan hän joutuu turvautumaan oikeudelliseen asiantuntija-apuun.

Oikeusministeriö on 3.6.2002 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotus riita-asioiden sovittelujärjestelmän kehittämiseksi. Työryhmä arvioi sitä tulisi-ko uusi järjestelmä perustaa käräjäoikeuksiin tai niiden rinnalle.

Riita-asioiden sovittelua selvittävän työryhmän asettamispäätöksessä on todettu, että voimassa olevan riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyä koskevan sääntelyn perusteena on se, että tuomioistuimen on niissä asioissa, joissa sovinto on sallittu, pyrittävä saamaan asianosaiset sopimaan asiansa. Tuomioistuin voi, katsoessaan sen sovinnon edistämiseksi aiheelliseksi tehdä sovintoehdotuksen. Tämä mahdollisuus edellyttää kuitenkin sitä, että varsinainen riita-asia on jo tullut vireille.

Tuomioistuimen saavutettavuuden parantamiseksi on tarpeen harkita myös käräjäoikeuksien asiakaspalvelun ja neuvonnan kehittämistä. Yksinkertaisissa riita-asioissa tavallinen kansalainen pystyy usein itse esittämään riittävän tosiseikaston sekä vaatimuksensa ja niiden perusteet. Jos käräjäoikeudet tällaisissa tilanteissa ryhtyisivät kansliapalveluna entistä aktiivisemmin opastamaan ja auttamaan asiakkaita, saatettaisiin tuomioistuinmenettelyn saavutettavuutta parantaa olennaisestikin.

Käräjäoikeuden yksinkertaisten asioiden neuvontapalvelusta voisivat huolehtia ensimmäisessä vaiheessa kokeneet ja tehtävään sopivat koulutetut kansliahenkilöt. Palvelu voisi toimia esimerkiksi siten, että asiakasta keskustelun jälkeisen tilanteen

arvioinnin jälkeen opastettaisiin täyttämään selkeä lomake, johon kirjattaisiin lähinnä vain vaatimus ja sen perusteena olevat seikat sekä asianosaiset ja heidän yhteystietonsa. Selvässä tilanteessa voitaisiin vastapuoleen pyrkiä ottamaan yhteys esimerkiksi puhelimitse, postitse tai sähköistä tiedonvälitystä käyttäen. Vaihtoehtona voisi luonnollisesti olla myös kirjallisen vastauksen pyytäminen. Myös vastauksen osalta annettaisiin neuvonta ja opastus.

Ensivaiheen jälkeen olisi ratkaistava asian jatkovaihe. Vaihtoehtoisesti asia voitaisiin kirjata vireille tulleeaksi riita-asiaksi tai katsoa, että se ei sovellu yksinkertaistettuun menettelyyn ja kehottaa hakija harkintansa mukaan saattamaan asia tavanomaiseen riita-asian oikeudenkäyntimenettelyyn. Eräs vaihtoehto olisi ohjata asian jatkokäsittely erilliseen sovintomenettelyyn.

Oikeusministeriön asettamaan tuomioistuinten erillistä sovittelumenettelyä valmistelevan työryhmän toimeksiannossa todetaan, että on erikseen harkittava, olisiko aihetta rajoittaa sovintomenettely joihinkin asiaryhmiin. Samoin tulee harkittavaksi, olisiko sen soveltamisalaa rajoitettava rahamäärältään pieniin riitoihin. Helppoissa asioissa sovintomenettely voisi hyvin ohjautua notaareille ja kärjäviskaille.

Tuomioistuinten perustavoitteen tulee olla oikeusvoimainen ratkaisu, joka puolestaan edellyttää täytäntöönpanokelpoista päätöstä.

Kuluttajariitatyöryhmä katsoo, että nykyisestä riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelystä eriytetty yksinkertaistettu menettely olisi omiaan lisäämään oikeusturvaa parantamalla tuomioistuinratkaisujen saavutettavuutta. Oikeusministeriön asettaman työryhmän toimeksiannossa on kuvattu lukuisia seikkoja, jotka on ratkaistava menettelysäännöksillä. Sovintomenettelyn käyttöönotto edellyttää sitä koskevaa uutta lainsäädäntöä.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Kuluttajariitalautakunnalla olisi esityksen mukaan laajempi toimivalta kuin kuluttajavalituslautakunnalla, joten voidaan olettaa käsiteltävien asioiden lukumäärän kasvavan.

Ehdotuksen mukaan kuluttajariitalautakuntaan voisi kuluttajavalituslautakunnan toimivaltaan nykyään kuuluvien asioiden lisäksi tietyin rajoituksin viedä huoneenvuokrasuhteita koskevia erimielisyyksiä, asunto-osakeyhtiön ja osakkeenomistajan välisiä erimielisyyksiä sekä arvopaperisijoittamista koskevia erimielisyyksiä.

Asunto-oikeuksien lakkauttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2001 vp) mukaan asunto-oikeuksien istunnoissa laajoina huoneenvuokrasuhteesta johtuvina riita-asioina käsiteltäviä asioita oli vuonna 1999 enää 735 kappaletta. Noin puolet vuonna 1999 käsitellyistä asioista koskivat liikehuoneistoja, jotka eivät kuulu ehdotetun kuluttajariitalautakunnan toimivaltaan. Asuinhuoneistoja koskevia huoneenvuokrariita-asioita oli siten vähemmän kuin 400 ja näistä suuri osa summariesia asioita eli riidattomia vuokravelkomisasiota ja vuokranmaksun laiminlyöntiin perustuneita häätövaatimuksia. Sen vuoksi työryhmän arvion mukaan hyvin pieni osa nykyisin tuomioistuimessa käsiteltävistä asioista tulisi kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi toimivallan laajentumisen seurauksena.

Työryhmä on selvittänyt piilevää oikeussuojan tarvetta neuvontaa asumisasiossa antaville tahoille osoitetulla kyselyllä. Neuvontaa antaville järjestöille ja viranomaisille tuli vuonna 2000 yhteensä lähes 50 000 yhteydenottoa (järjestöt 80 %, viranomaiset 20 %) asumisturva-asioissa, jotka ehdotuksen mukaan kuuluisivat kuluttajariitalautakunnan toimivaltaan. Yhteydenotoista noin 26 000 koski huoneenvuokra-asioita ja noin 18 000 asunto-osakeyhtiöasioita, noin 4 000 koski asumisoikeusasuntoja. Luvuissa voidaan olettaa olevan jonkin verran päällekkäisyyttä, koska viranomaiset ovat ilmoittaneet ohjaavansa tiedusteluja vapaaehtoisille neuvontajärjestöille.

Täysin luotettavaa arviota siitä, montako uutta asiaa lautakunnan toimivallan laajentuminen tuo lautakuntaan aiemmin pelkkään neuvontaan tyytyneiltä henkilöiltä, ei pystytä tekemään. Työryhmän arvio perustuu siihen olettamukseen, että kuluttajaneuvonta saadaan yhtä toimivaksi kuin muissakin kuluttaja-asioissa, jolloin kuluttajaneuvontaan tulevien asioiden ja kulutusvalituslautakuntaan tulevien asioi-

den välistä suhdelukua voidaan soveltaa myös uusiin asioihin. Kuluttajaneuvontaan tulee vuosittain yhteensä yli 100 000 tiedustelua ja valitusta ja kuluttajavalituslautakuntaan noin 3 000 asiaa. Se osoittaisi, että noin 2–3 prosenttia tiedusteluista ja valituksista olisivat sen laatuksia, että ne viedään lautakuntakäsittelyyn. Jos 3 prosenttia otetaan lähtökohdaksi arviolle, se osoittaisi, että huoneenvuokrasuhteita koskevia asioita voisi tulla kuluttajariitalautakuntaan 780, asunto-osakeyhtiöasioita 540 ja asumisoikeusasuntoja koskevia asioita 120. Tämän arvion mukaan asuminen-asiointia tulisi yhteensä 1 440.

Uuteen arvopaperilautakuntaan arvioidaan tähän mennessä tulleiden asiamäärien perusteella vuosittain tulevan 500–1 000 asiaa. Käyttäen vakuutuslautakuntaa vertailupohjana voidaan arvioida, että sen lisäksi noin kolmannes arvopaperilautakunnan asiamäärästä eli 150–300 arvopaperiasiaa voisi tulla kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi.

Työryhmän arvion mukaan ehdotettu toimivallan laajentaminen toisi kuluttajariitalautakuntaan vuosittain 1 590–1 740 uutta asiaa verrattuna siihen määrään asioita, jota kuluttajavalituslautakunta nykyisin käsittelee.

Työryhmässä on esitetty erilaisia näkemyksiä lautakunnan tehtävien lisääntymisestä aiheutuvista henkilöstön lisästarpeista. Arvio voidaan perustaa lautakuntaan vuosittain saapuvien asioiden määrän kasvuun, joka lisääisi asiat noin puolitoistakertaiseksi nykyiseen verrattuna. Ennakoidusta asiamäärien kasvusta noin puolet perustuisi huoneenvuokrasuhteita koskeviin asioihin, jotka voidaan olettaa usein keskimääräistä helpommiksi. Ehdotetut kehittämistoimet lisäävät lautakunnan toiminnan tuloksellisuutta.

Työryhmä arvioi, että ehdotuksen mukainen uusien tehtävien aiheuttama henkilöstön lisätarve olisi enintään nykyisten kahdentoista esittelytehtävissä toimivan henkilön lisääminen kuudella henkilöllä ja nykyisten yhdeksän valmistelijan lisääminen neljällä henkilöllä. Palkkakustannusvaikutus 6 esittelijästä (palkkaluokka A23–24) olisi vuositasolla 260 000–280 000 euroa ja 4 valmistelijasta (palkkaluokka A17–A18) olisi 120 000–126 000 euroa. Kun esittelijöiden ja valmistelijoiden lisäämistarve perustuu epävarmaan lisääntyvien asioiden määrän ennusteeseen tulisi uusien virkojen perustaminen suorittaa ainakin osittain määräaikaikaisina virkoina. Kustannusarvion toteutuminen edellyttää, että kunnallinen kuluttajaneuvonta saadaan toimimaan niin tehokkaasti, että valtaosa myös uuteen toimivaltaan kuuluvista asioista pystytään hoitamaan paikallistasolla.

Kuluttajavalituslautakunnan oma arvio uusien tehtävien aiheuttamasta henkilöstötarpeesta on asumista koskevien asioiden osalta 7–8 esittelijää ja 3 valmisteli-

jaa (1 000–1 500 uutta asiaa) ja arvopaperiasioiden osalta 1 esittelijä ja 1 valmistelijä (150–300 uutta asiaa). Palkkakustannusvaikutus 9 esittelijästä (palkkaluokka A23–A24) ja 4 valmistelijasta (palkkaluokka A17–A18) on vuositasolla 500 000–550 000 euroa.

Kuluttajavalituslautakunnan lopputuotteet ovat päätetyt valitukset. Vuonna 2001 päätettyjä valituksia oli 3 136 kappaletta ja henkilötyövuosia 27. Lopputuotteiden määrä henkilötyövuotta kohden oli siis 116. Vuonna 2001 valituksen hinta oli 426,5 euroa (2 536 markkaa). Yksikkökustannuksiin sisältyvät ratkaisutoiminnan tukitoiminnoista aiheutuneet menot. Kokonaiskustannusvaikutus esimerkiksi 1 650 uudesta asiasta olisi tällä laskentatavalla 703 725 euroa vuodessa, jos toiminnan laskennallinen tuottavuus pysyy entisellä tasolla.

Tämän lisäksi tulisivat kertaluontoiset perustamiskustannukset. Kuluttajavalituslautakunta itse on arvioinut uusien kalusteiden ja laitteiden aiheuttamien kustannusten olevan noin 5 000 euroa henkilöä kohden, eli yhteensä noin 65 000 euroa, ellei tarvita kokonaan uusia toimitiloja.

Henkilöstömenojen lisäys olisi edellä mainitun lisäksi myös uusi kuluttajariitalautakunnan päätoimisen varapuheenjohtajan virka (pl. A29), jota ehdotuksen mukainen toimivallan laajentaminen edellyttää. Tämän palkkakustannusvaikutus vuositasolla on 75 000 euroa.

3.2 Organisaattoriset vaikutukset

Kuluttajariitatyöryhmä ei ehdota uuden riitojenratkaisuelimen perustamista. Sen sijaan kuluttajavalituslautakunnan järjestysmuoto, kokoonpano, menettelytavat ja toimivalta, lautakunnan nimen lisäksi, ehdotetaan muutettavaksi. Osa muutoksista aiheuttaa lisääntyviä tehtäviä, jotka edellyttävät uutta henkilökuntaa. Uuden henkilökunnan määrä ja sen aiheuttamat kustannukset selvitetään edellisessä jaksossa.

3.3 Vaikutukset eri kansalaisryhmiin

Esityksellä parannetaan kansalaisten oikeusturvaa lisäämällä mahdollisuuksia saada riita-asioihin ratkaisu tuomioistuinin prosessissa yksinkertaisemmassa lautakuntakäsittelyssä ja kustannuksitta. Oikeusturva tehostuisi etenkin kansalaisten keskeiseen perustarpeeseen, asumiseen, liittyvissä asioissa. Nykyisin asuinhuoneiston vuokranantajan ja vuokralaisen samoin kuin asunto-osakeyhtiön ja osakkeenomistajan välisiä riita-asioita viedään tuomioistuimeen vain harvoin, koska kustannus-

ten pelätään nousevan saavutettavaan etuun nähden suhteettoman korkeiksi. Ehdotetuilla uudistuksilla voidaan varmistaa asianosaisten lakiin perustuvien oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen suhteellisen kevyin järjestelyin ja yhteiskunnalle kohtuullisin kustannuksin.

4 Ehdotus laiksi kuluttajariitalautakunnasta

4.1 Yksityiskohtaiset perustelut

1 §. *Toimivalta*. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lautakunnan tehtävistä ja sen toimivallasta. Lautakunnan tehtävänä olisi antaa ratkaisusuosituksia yksittäisiin erimielisyyksiin momentin 1–6 kohdista ilmenevissä asioissa.

Momentin 1 kohdan mukaan lautakunta antaa ratkaisusuosituksia elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisissä kulutushyödykesopimuksia koskevissa tai muissa kulutushyödykkeen hankintaan liittyvissä asioissa, joita kuluttajat saattavat lautakunnan käsiteltäviksi. Kulutushyödykkeellä, kuluttajalla ja elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan kohdassa samaa kuin kuluttajansuojalaissa (38/1978).

Kulutushyödykkeellä tarkoitetaan kuluttajansuojalain 1 luvun 3 §:n mukaan tavaroita, palveluksia sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt olennaisessa määrässä hankkivat yksityistä talouttaan varten. Kulutushyödykkeen käsitteellä on määritelmässä merkittävästi laajempi sisältö kuin yleiskielessä, ja se kattaa muun muassa arvopaperit ja kiinteistöt. Käsitteen kannalta ratkaisevaa merkitystä ei olekaan sillä, minkälainen hyödyke tai etuus on kysymyksessä, vaan sillä, mille kohderyhmälle hyödykkeitä tai etuuksia tarjotaan. Kuluttajana pidetään kuluttajansuojalain 1 luvun 4 §:ssä luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeen pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten. Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan kuluttajansuojalain 1 luvun 5 §:n mukaan luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammatillisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittaviksi.

Vaikka kohta sanamuodoltaan vastaa voimassa olevan lain 1 §:n 1 momentin 1 kohtaa, se tulee käytännössä sovellettavaksi uusiin asiaryhmiin ja merkitsee siten lautakunnan toimivallan laajentamista. Tämä johtuu siitä, että pykälässä ei ole vastaavia toimivallan rajoituksia kuin nykyisen lain 1 §:n 2 momentissa.

Uusia kohdan piiriin kuuluvia asioita ovat ensinnäkin arvopapereiden hankintaan ja luovutukseen liittyvät asiat eräin pykälän 2 momentissa säädetyin poikkeuksin. Kuluttajariitalautakunnan toimialan määrittelyn kannalta merkittävää on nimenomaan se, että palvelun kohteena on kuluttajansuojalain mukainen kulutushyödy-

ke. Soveltamisalaan kuuluvat siten arvopaperimarkkinalaissa määritellyt arvopaperit ja johdannaisopimukset, mutta myös muut arvopaperit. Välttämätöntä ei myöskään ole, että asiakkaan sopimusosapuoli olisi sijoituspalveluyrityksistä annetun lain mukainen sijoituspalveluyritys tai luottolaitos. Lain soveltamisalan piiriin kuuluvat siten esimerkiksi arvopaperinvälittäjän omaisuudenhoitajan mutta myös sijoitusneuvojan toimintaa koskevat asiat.

Lisäksi lautakunnan toimivaltaan tulevat kohdan perusteella kuulumaan asumisoikeustalon omistajan ja asumisoikeuden haltijan väliset asumisoikeussopimusta koskevat tai asumisoikeuden luovutukseen liittyvät asiat. Nykyisestä poiketen kohta kattaisi myös muiden kuin asuinkiinteistöjen hankintaan liittyvät asiat.

Momentin 2 kohta vastaa asuntokauppojen osalta voimassa olevan lain 1 §:n 1 momentin 2 kohtaa. Vaikka säännöksen sanamuotoa on lyhennetty ja yksinkertaistettu, tarkoituksena on, että lautakunnan toimivaltaan kuuluisivat kuten nykyisinkin, asuntojen hankintaan liittyvät asiat kattavasti. Tehdyistä kaupoista aiheutuvien erimielisyyksien lisäksi kysymykseen voivat tulla myös myynti- tai ostotarjouksesta taikka käsirahasopimuksesta johtuvat riidat.

Kohdassa ei ole rajoitettu niitä tahoja, joita vastaan kuluttajaostaja tai yksityishenkilömyyjä voivat asuntokauppaan liittyvän vaatimuksensa esittää. Ostajan tai myyjän vastapuolena lautakunnassa voi siten olla myös asunto-osakeyhtiö tai isännöitsijäntoimisto. Tarve saattaa asia vireille näitä tahoja vastaan koskee tyypillisesti tilanteita, joissa isännöitsijäntodistuksen tiedot ovat olleet virheellisiä tai puutteellisia ja tämä seikka on vaikuttanut kauppaan ja kaupan osapuolten asemaan.

Säännöksen nojalla lautakunnan toimivaltaan kuuluisivat uutena asiaryhmänä asuinhuoneiston vuokrasuhdetta koskevat asiat. Vuokrasuhdetta koskevan erimielisyyden voisi lautakuntaan tuoda kuluttajan asemassa oleva vuokralainen tai sellainen vuokranantaja, joka on yksityishenkilö.

Momentin 3 kohdan mukaan lautakunnan toimivaltaan kuuluisivat niinkään uutena asiaryhmänä asunto-osakeyhtiön ja osakkeenomistajan väliset erimielisyydet eräissä asioissa. Asunto-osakeyhtiöön rinnastetaan kohdassa sellainen muu osakeyhtiö, johon sovelletaan asunto-osakeyhtiölakia (809/1991). Asunto-osakeyhtiölain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan myös niin sanottuihin keskinäisiin kiinteistö-osakeyhtiöihin, jollei yhtiöjärjestyksessä ole määrätty toisin, sekä sellaisiin ennen 1 päivää maaliskuuta 1926 rekisteröityihin osakeyhtiöihin, jotka on perustettu asuntotarkoitusta varten ja jonka hallitsemien huoneistojen lattiapinta-alasta yli puolet on varattu osakkaiden asuinhuoneistoiksi.

Lautakunta voisi kohdan nojalla käsitellä asiat, jotka koskevat perusparannusta, asumispalvelujen yhteishankintaa, kunnossapitovastuuta tai osakkeenomistajan muutostöitä. Asian voisi saattaa lautakunnan käsittelyyn osakkeenomistajana oleva yksityishenkilö.

Lautakunta voisi käsitellä esimerkiksi erimielisyyden siitä, täyttääkö yhtiössä suunniteltu perusparannus asunto-osakeyhtiölain 5 §:n 3 kohdassa asetetut tavanmukaisuus- ja kohtuullisuusvaatimukset niin, että hanke voidaan rahoittaa yhtiövästikkeellä. Lautakunta voisi ratkaista asumispalvelujen yhteishankintaan liittyviä erimielisyyksiä. Kysymykseen voivat tulla esimerkiksi sähkön yhteishankinta sekä erilaiset ohjelma-, tietoliikenne- ja turvapalvelut, kuten yksittäiset erimielisyydet osakkeenomistajan ja yhtiön välillä sähkön toimittamisesta ja laskuttamisesta. Lisäksi lautakunta voisi antaa ratkaisusuosituksia siitä, kuuluuko jokin korjaus lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan osakkeenomistajan vai yhtiön kunnossapitovastuun piiriin. Toimivaltaan kuuluisivat myös osakkeenomistajan muutostöistä mahdollisesti aiheutuvat erimielisyydet. Nämä voivat koskea esimerkiksi yhtiön hallituksen tai muun osakkeenomistajan suostumuksen tarpeellisuutta tai suostumuksen epäämistä.

Momentin 4 kohdassa säädetään lautakunnan toimivallasta asuntokauppalain (843/1994) 2 luvun 17 §:ssä ja 4 luvun 3 §:ssä tarkoitetun vakuuden vapauttamista koskevissa asioissa. Säännös vastaa voimassa olevan lain 1 §:n 1 momentin 4 kohtaa.

Momentin 5 kohta koskee lautakunnan toimivaltaa asioissa, jotka koskevat yksityistakaajien tai yksityisten pantinantajien sitoumuksia luotonantajille. Säännös vastaa voimassa olevan lain 1 §:n 1 momentin 2 kohtaa.

Momentin 6 kohdassa säädetään lautakunnan toimivallasta eräissä viivästyskoron sovittelua koskevissa asioissa. Säännös vastaa kuluttajavalituslautakunnasta annetun lain 1 §:n 1 momenttiin 1 päivänä heinäkuuta 2002 voimaan tulevalla lailla (343/2002) lisättyä 5 kohtaa.

Pykälän 2 momentissa säädetään lautakunnan toimivallan rajoituksista 1 momentin piiriin kuuluvissa asioissa.

Momentin 1 kohdan mukaan lautakunnan toimivaltaan eivät kuulu arvopaperi markkinalaissa tarkoitetun arvopaperin liikkeeseenlaskijan taikka julkisen ostotarjouksen tekijän tai arvopaperin lunastusvelvollisen menettelyä koskevat asiat. Näille asioille on ominaista, että erimielisyys kohdistuu usein samalla tavalla lukuisiin sijoittajiin. Erimielisyyden kohteena voi olla esimerkiksi liikkeeseenlaskijan tiedonantovelvollisuuden noudattaminen tai osakkeen lunastushinnan määritte-

ly. Tilanne eroaa siten luonteeltaan edellä tarkoitetuista (periaatteessa) yksittäisen sijoittajan ja palveluntarjoajan välisistä erimielisyyksistä, missä riidan kohteena on tietty usein sopimuksen perusteella määräytyvä tuote tai palvelu. Liikkeeseenlaskijan ja sijoittajan välisissä erimielisyyksissä sijoittajien joukossa on yleensä sekä kuluttajia että ammattimaisia sijoittajia, joten ei ole perusteltua, että samaan tapaukseen liittyviä riitoja käsitellään eri elimissä sijoittajan luonteesta riippuen. Tällaiset asiat ovat usein myös hyvin laajoja ja vaativat käytännössä runsaasti asiantuntija- ja todistajanlausuntoja, joten ne eivät luonteeltaan hyvin sovellu lautakuntamenettelyyn. Lisäksi varsinkin liikkeeseenlaskijan tiedonantovelvollisuuteen liittyvät riidat ovat sellaisia, että niissä on kyse myös rikosoikeudellisesti sanktioidusta menettelystä. Tältä osin ne käsitellään joka tapauksessa tuomioistuimessa. Kuluttajariitalautakunnan toimivallan laajentamista niihin ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena.

Momentin 2 kohdan mukaan lautakunnan toimivaltaan eivät kuuluisi sellaiset asuinhuoneiston vuokraukseen liittyvät asiat, jotka koskevat huoneiston luovutusta väliaikaisesti toisen käytettäväksi, vuokraoikeuden siirtoa perheenjäsenelle, vuokrasuhteen jatkumista vuokralaisen kuoltua, irtisanomisen julistamista tehottomaksi, muuttopäivän siirtämistä tai jälleenvuokralaisen oikeutta jatkaa vuokrasuhdetta. Näissä asioissa syntyvät erimielisyydet on asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) mukaan saatettava lyhyessä määräajassa tuomioistuimen käsiteltäväksi eivätkä ne sen takia soveltuisi lautakuntakäsittelyyn.

Lautakunta voisi pykälän 3 momentin mukaan antaa tuomioistuimille lausuntoja niiden käsitellessä sen toimivaltaan kuuluvia asioita. Voimassa olevassa laissa vastaava säännös on kirjoitettu ehdottomammin niin, että lautakunnan tehtävänä on antaa lausuntoja tuomioistuimelle. Käytännössä lautakunta on kuitenkin katsonut voivansa harkita tapauskohtaisesti, onko lausunnon antaminen tarpeen vai ei. Momentin sanamuoto on tarkistettu vastaamaan vakiintunutta käytäntöä.

2 §. *Osastot.* Pykälässä säädettäisiin lautakunnan jakautumisesta osastoihin. Lautakunnassa olisi yleinen osasto ja asunto-osasto.

Nykyisen asuntokauppaosaston nimi muutettaisiin asunto-osastoksi. Nimi asunto-osasto vastaa paremmin lautakunnan laajentuvaa toimivaltaa käsitellä asumiseen liittyviä erimielisyyksiä.

Joustavan toiminnan mahdollistamiseksi osastojen käsiteltävistä asioista määrätäisiin lain asemesta lautakunnan työjärjestyksessä.

3 §. *Jäsenet.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lautakunnan jäsenistä. Lautakunnassa olisi kuten nykyisinkin päätoiminen puheenjohtaja. Lautakuntaan ehdotetaan toimivallan laajenemisen vuoksi välttämätön uusi päätoiminen varapuheenjohtajan virka. Varapuheenjohtaja voisi toimia puheenjohtajan sijaisena ja jommankumman osaston johtajana.

Lautakunnassa olisi lisäksi vähintään kymmenen sivutoimista lakimiesjäsentä ja sivutoimisia asiantuntijajäseniä. Nykyisin lautakunnassa on 13 jaostoa ja jokaisella jaostolla sivutoiminen puheenjohtaja, jolla on henkilökohtainen varajäsen. Lakimiesjäseniä tarvitaan lautakunnan käsiteltävien asiaryhmien moninaisuuden vuoksi vähintään kymmenen, mutta nimitettävien lukumäärä voi olla suurempi, jos käsiteltävien asioiden laatu ja lukumäärä sitä vaatii. Koska osastojen muodollisesta jakautumisesta jaostoihin luovuttaisiin ja lautakunnan organisaatio ja tehtävänjako olisi määriteltävä uudelleen, lakimiesjäsenten enimmäistarvetta on vaikea ennakoida. Se jäisi nimittäjän eli kauppa- ja teollisuusministeriön harkintaan.

Sivutoimisia asiantuntijajäseniä lautakuntaan nimitettäisiin tarpeen mukaan. Nykyisin lautakunnassa on noin 60 varsinaista jäsentä sekä jokaisella henkilökohtainen varajäsen. Koska lautakunnan toimivalta laajentuu uusiin asiaryhmiin, lautakunnassa tarvitaan entistä laajempaa asiantuntemusta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin puheenjohtajan tehtävistä. Lautakunnan puheenjohtaja olisi viraston päällikkö ja vastaisi sen toiminnan tuloksellisuudesta sekä ratkaisukäytännön yhdenmukaisuudesta. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja toimisivat tarvittaessa toistensa sijaisena.

Tarkemmin lautakunnan organisaatiosta sekä puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan välisestä työnjaosta määrättäisiin työjärjestyksessä.

4 §. *Jäsenten kelpoisuus.* Pykälässä säädettäisiin lautakunnan jäsenten yleisistä kelpoisuusehdoista.

Pykälän 1 momentin mukaan lautakunnan puheenjohtajalta ja varapuheenjohtajalta vaadittaisiin yleinen kelpoisuus tuomarinvirkaan ja hyvä perehtyneisyys lautakunnan toimivaltaan kuuluviin asioihin. Puheenjohtajan olisi lisäksi oltava perehtynyt johtamistehtäviin. Perehtyneisyys voidaan hankkia lähinnä joko kokemuksen tai kouluttautumisen kautta.

Tuomareiden kelpoisuusvaatimuksista säädetään tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa (205/2000). Lain 11 §:n mukaan tuomarin virkaan voidaan nimittää oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut oikeamielinen Suomen kansalai-

nen, joka on aikaisemmalla toiminnallaan tuomioistuimessa tai muussa tehtävässä osoittanut, että hänellä on viran menestyksellisen hoitamisen edellyttämä perehtyneisyys viran tehtävänalaa sekä tarvittavat ominaisuudet.

Kuluttajariitalautakunnan toimivaltaan kuuluviin asioihin momentissa edellytetty hyvä perehtyneisyys voidaan saavuttaa esimerkiksi toiminnalla tuomioistuimessa tai tieteellisillä ansioilla.

Pykälän 2 momentissa säädetään lakimiesjäsenien ja asiantuntijajäsenien kelpoisuusehdoista. Lakimiesjäseniltä vaadittaisiin oikeustieteen kandidaatin tutkinto ja perehtyneisyys lautakunnan toimivaltaan kuuluviin oikeudenaloihin. Asiantuntijajäseniltä vaadittaisiin lautakunnan toimivaltaan kuuluvien asioiden tuntemusta sekä perehtyneisyys kuluttaja-asioihin tai elinkeinoelämään. Nykyisin vaaditusta erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten edustuksesta lautakunnan jäsenistössä luovuttaisiin. Sen sijaan korostetaan erityisesti asiantuntijajäsenien asiantuntemusta lautakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tarkoituksena on saada lautakuntaan kattava käsiteltävien asioiden monipuolinen asiantuntemus ja lisäksi sekä kuluttaja-asioiden että elinkeinoelämän tuntemusta.

5 §. *Jäsenten nimittäminen.* Pykälän 1 momentin mukaan lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan nimittäisi valtioneuvosto.

Pykälän 2 momentin mukaan jäsenet nimittäisi viideksi vuodeksi kerrallaan kauppa- ja teollisuusministeriö kuluttajariitalautakuntaa kuultuaan. Nykyisestä käytännöstä, jonka mukaan valtioneuvosto nimittää sivutoimiset jäsenet luovuttaisiin. On epätarkoituksenmukaista, että valtioneuvosto käsittelee tämän tyyppisiä nimitysasioita. Jäsenten nimityksessä lautakuntaa olisi tarpeen kuulla sen vuoksi, että näin varmistetaan lautakunnassa käsiteltävissä asioissa tarvittava kattava asiantuntemus. Jäsenistön toimikauden osalta luovutaan sen nykyisestä sitomisesta eduskunnan toimikausiin. Jäsenten toimikausi jatkuisi kuten nykyisinkin, kunnes uudet olisi nimitetty. Jos lautakuntaan tarvittaisiin yksi tai useampi lisäjäsen, tämä nimitettäisiin jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

6 §. *Jäsenen vastuu ja esteellisyys.* Pykälässä säädettäisiin lautakunnan jäsenen vastuusta tehtävässään lautakunnassa. Päätoimiset lautakunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja toimivat luonnollisesti virkavastuulla. Lautakunnan sivutoimiset jäsenet eivät ole lautakunnan virkamiehiä, joten heidän osaltaan on tarpeen ottaa lakiin säännös heidän vastuustaan. Lautakunnan uskottavuus edellyttää, että se on tehtävässään puolueeton. Sen vuoksi laissa on tarpeen mainita, että jäsenten on oltava ratkaisutoiminnassaan riippumattomia ja puolueettomia. Tämä tarkoittaa ratkaisukannanottoa ilman, että siihen vaikuttaa jäsenen mahdollinen taustaor-

ganisaatio tai oma toimenkuva. Jäsenten olisi arvioitava erimielisyyttä objektiivisesti ja tuotava asiaan oman hyödykettä tai alaa taikka oikeudenalaa koskevan erityisasiantuntemuksensa. Esteettömyydellä suhteessa kulloinkin käsiteltävän asian osapuoliin tarkoitetaan oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa säädettyä tuomarin esteellisyyttä.

7 §. *Asian käsittely.* Pykälän 1 momentin mukaan asia tulee lautakunnassa vireille, kun kirjallinen tai sähköinen hakemus on saapunut lautakuntaan. Hakemus voitaisiin toimittaa myös sähköisesti siten kuin sähköisestä asioinnista viranomais toiminnassa annetussa laissa, joka kumoaa aiemmat sähköistä asiointia säätelevät lait, tullaan säätämään (HE 17/2002 vp, LaV 9/2002 vp 24.5.2002).

Hakijan vastapuolta on pyydettävä vastaamaan hakemuksen, ellei hakemusta havaita ilmeisen perusteettomaksi. Kuulemisperiaate on puolueettoman ratkaisutoiminnan perussääntö ja edellyttää myös, että erimielisyyden osapuolet tuntevat kaiken muiden osapuolten lautakunnalle lähettämään asian ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavan aineiston. Ellei hakijan vastapuoli halua esittää kantaansa, lautakunta voi tehdä asiassa päätöksen hakijan toimittaman aineiston perusteella ja hyväksyä vaatimukset, elleivät ne ole selvästi perusteettomat. Kuluttajavalituslautakunnassa on noudatettu soveltuvin osin yksipuolista tuomiota koskevia oikeudenkäymiskaaren säännöksiä.

Pykälän 2 momentissa edellytetään, että asian valmistelussa pyritään sovintoon. Pyrkiminen sovintoon on yleinen riitojen ratkaisemista koskeva periaate.

Pykälän 3 momentin mukaan lautakunnalla on oikeus kuulla asiantuntijoita, hankkia lausuntoja ja selvityksiä sekä järjestää katselmuksia. Säännös vastaa voimassa olevan lain 8 §:ää. Asiantuntijoiden kuulemisesta, hankittavista lausunnoista ja selvityksistä sekä katselmuksista aiheutuvat kustannukset maksetaan lautakunnan toimintamäärärahoista.

Pykälän 4 momentin mukaan asiat ratkaistaan lautakunnan istunnossa esittelystä. Se vastaa lautakunnassa noudatettua käytäntöä. Istunnon puheenjohtajana toimisi lautakunnan puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai lakimiesjäsen. Esittelijänä toimisi tehtävään määrätty lautakunnan virkamies.

Esittelijäksi määrätty lautakunnan virkamies voisi olla myös sivutoiminen. Puheenjohtaja voi henkilöstömenojen rajoissa ottaa tällaisia esittelijöitä ja vahvistaa tehtävästä maksettavan palkkion perusteet.

Pykälässä tarkoitetuista asioista määrättäisiin tarkemmin kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksella sekä lautakunnan työjärjestyksessä.

8 §. *Asian jättäminen käsittelemättä.* Pykälän 1 momentin mukaan lautakunta ei saisi antaa päätöstä asiassa, joka on vireillä tuomioistuimessa tai josta on annettu tuomioistuimen päätös, jos seikasta tiedetään. Lautakunnan toimivalta säilyy tuomioistuimen toimivaltaan nähden toissijaisena.

Pykälän 2 momentissa säädetään lautakunnan mahdollisuudesta torjua eräiden asioiden käsittely. Lautakunta voisi jättää käsittelemättä asian, joka ei sen laadun tai laajuuden vuoksi taikka muusta erityisestä syystä sovellu lautakuntakäsittelyyn. Lisäksi lautakunta voisi jättää käsittelemättä asian, jolla on vähäinen merkitys.

Nykyisin lautakunnan on annettava kirjallinen päätös asiassa, joka on kirjallisesti saatettu lautakunnan käsiteltäväksi. Lautakunnalla on siten ratkaisupakko. Ehdotuksen mukaan lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja voisi päättää, ettei lautakunta käsittele asiaa, joka ei lautakuntamenettelyn luonteen vuoksi sovellu siihen. Ehdotuksella pyritään säästämään sekä lautakunnan resursseja että ohjaamaan hakija nopeaan ja varmempaan tapaan saada ratkaisu erimielisyyteen.

Lautakuntakäsittely on kirjallista eivätkä osapuolet ole istunnoissa läsnä. Käsiteltyssä ei voida kuulla todistajia. Asiat, joiden tosiseikasto on riittävä ja joita voidaan selvittää vain asianosaisten tai todistajien henkilökohtaisella kuulemisella, eivät sovellu lautakuntakäsittelyyn.

Laajuudeltaan lautakuntakäsittelyyn soveltumattomia voivat olla esimerkiksi elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien väliset rakentamista koskevat laajat erimielisyydet.

Asian ohjaaminen suoraan tuomioistuimeen voisi yleensä olla tarpeen esimerkiksi, jos vuokranantaja vaatii vuokrasuhteen purkamista, häätöä ja maksamattomia vuokria, kun vuokralainen on jättänyt ilman vuokranantajasta johtuvaa syytä vuokrasopimukseen perustuvat velvoitteensa täyttämättä.

Muu erityinen syy asian käsittelemättä jättämiseen voisi olla esimerkiksi se, että sama asia voidaan käsitellä tai on käsiteltävänä kuluttajariitalautakuntaa vastaavassa elimessä. Esimerkiksi eräisiin arvopaperin vaihdantaan liittyviin erimielisyyksiin voidaan saada arvopaperilautakunnan lausunto. Arvopaperilautakunnan perustajajähteisiin kuuluvat jäsenet ovat sitoutuneet noudattamaan lautakunnan ratkaisuja, kun kuluttajariitalautakunnan ratkaisu saattaa jäädä noudattamatta. Eräissä tilanteissa voi käsittelemättä jättämisen syynä olla, että asiassa on tehty rikosilmoi-

tus ja esitutkinta tai asian jatkokäsittely on kesken. Erimielisyyden ratkaisun kannalta olennainen riita saattaa olla tuomioistuimen tutkittavana. Jos asuntokauppaa koskeva myyjän ja ostajan riita on vireillä tuomioistuimessa, ei välitysliikkeen suoritusta koskevaa samaan asiaan liittyvää erimielisyyttä ole tarkoituksenmukaista käsitellä kuluttajariitalautakunnassa. Muu erityinen syy jättää asia käsittelemättä on myös se, että elinkeinonharjoittaja on haettu konkurssiin.

Asialla voi yleensä olla vähäinen merkitys, jos erimielisyys on taloudelliselta intressiltään vähäinen. Sitä, onko asialla vähäinen merkitys, on kuitenkin arvioitava sekä yksittäisen hakijan että kuluttajakollektiivin näkökulmasta. Asia ei välttämättä ole merkitykseltään vähäinen, vaikka taloudellinen intressi yksittäistapauksessa olisikin pieni. Tällaisia asioita voi ilmetä esimerkiksi luottolaitosten ja joukkoviestinten toiminnassa.

Asioiden joustavan käsittelyn kannalta on tarkoituksenmukaista, että päätöksen asian käsittelemättä jättämisestä voi tehdä lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja yksin. Päätösvalta voidaan delegoida myös muulle lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentissa tarkoitettulle virkamiehelle.

Pykälän 3 momentti antaa lautakunnalle mahdollisuuden torjua eräät vanhat asiat. Lautakunta ei ehdotuksen mukaan anna ilman painavia syitä ratkaisusuositusta, jos valitusasiakirjoista ilmenee, että ennen hakemuksen saapumista lautakuntaan on kulunut yli kuusi kuukautta siitä, kun hakija on viimeksi ilmoittanut vastapuolelleen kysymyksessä olevasta erimielisyyden perusteesta.

9 §. *Päätösvaltaisuus.* Pykälän 1 momentin mukaan lautakunta on päätösvaltainen, kun läsnä on istunnon puheenjohtaja ja kahdesta neljään asiantuntijajäsentä. Päätösvaltaisessa istuntokokoonpanossa olisi mahdollisuuksien mukaan oltava hyödykeasiantuntemuksen lisäksi tasapuolisesti sekä kuluttaja-asioiden että elinkeinon elämän tuntemusta. Tarkemmin asiasta säädettäisiin kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksella.

Pykälän 2 momentin mukaan ratkaisisi puheenjohtaja yksin asiat, joissa lautakunnan ratkaisukäytäntö on vakiintunut, jos hän ja esittelijä ovat samaa mieltä. Asian vieminen istuntokokoonpanoon on tarpeetonta esimerkiksi silloin, kun jäsenten erityisasiantuntemusta ei tarvita ratkaisukäytännön vakiintuneisuuden takia.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan voi tehtävään määrätty lautakunnan virkamies yksin tehdä päätöksen asiassa, joka on ilmeisen perusteeton sekä asioissa, joissa lautakunta on säännönmukaisesti antanut samanlaisia ratkaisuja. Kuluttajavalituslautakunnassa ei virkamiehellä nykyisin ole oikeutta tehdä päätöstä riita-asi-

assa. Ehdotuksen mukaan virkamies voi sen lisäksi kuten nykyisinkin tehdä hakijalle luopumisehdotuksen asiassa, joka hänen lautakunnan ratkaisukäytäntöön tai oikeuskäytäntöön perustuvan kokemuksensa mukaan ei ratkeaisi valittajan hyväksi. Luopumisehdotuksessa on aina tiedusteltava luopuuko hakija lautakuntakäsittelystä vai haluaako hän kirjallisen päätöksen.

Esittelijän selostetulla päätäntävallalla pyritään toiminnan tehostamiseen. Kuluttajavalituslautakunta on tehnyt periaatepäätöksiä esimerkiksi valmismatka-alalla ja katsonut matkan puutteiden oikeuttavan pääsääntöisesti 10 prosentin hinnanalennukseen. Samankaltaisissa asioissa esittelijä voi itse tehdä ratkaisun hakijan oikeusturvaa heikentämättä.

Tässä pykälässä säädetyistä asioista määrättäisiin tarkemmin lautakunnan työjärjestyksessä. Lautakunnan puheenjohtaja voisi antaessaan määräyksen virkamiehen päätösvallasta täsmentää sitä.

10 §. *Täysistunto.* Pykälän 1 momentin mukaan lautakunnan puheenjohtaja voisi määrätä, että periaatteellisesti tärkeä asia käsitellään osaston täysistunnossa. Periaatteellisesti tärkeä voi olla esimerkiksi asia, jossa on uusi oikeuskysymys. Myös ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden varmistaminen voi muun ohella olla syy täysistuntokäsittelyyn. Täysistunnon puheenjohtajana toimisi lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja, kuten nykyisinkin.

Pykälän 2 momentin mukaan täysistunto on päätösvaltainen, kun läsnä on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään neljä jäsentä.

Täysistunnon jäsenten määräytymisestä säädettäisiin kauppa ja teollisuusministeriön asetuksella. Osastojen täysistunnoissa käsiteltävistä asioista määrättäisiin lautakunnan työjärjestyksessä.

11 §. *Esteellisyys ja äänestys.* Pykälässä säädetään jäsenen esteellisyydestä sekä äänestysmenettelystä. Se on tarpeen kuluttajariitalautakunnan hallinnollisen eriytyisluonteen takia.

Jäsenen esteellisyys määräytyisi samoin kuin tuomioistuimen jäsenen esteellisyys. Äänestykseen sovellettaisiin tuomioistuimessa noudatettavia oikeudenkäymiskäärin säännöksiä.

12 §. *Käsittelykustannusten korvaaminen.* Pykälässä säädettäisiin valtiolle asian käsittelystä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Säännös vastaa asiallisesti voimassa olevan lain 9 a §:ää.

Pykälän 1 momentin mukaan asunto-osaston on suosituksessaan mainittava, paljonko valtiolle on aiheutunut kustannuksia 7 §:n 3 momentissa tarkoitetuista selvityksistä.

Pykälän 2 momentin mukaan tuomioistuimen on tuomittava jutun hävinnyt 1 momentissa tarkoitettu vastapuoli korvaamaan valtiolle momentissa tarkoitettut kustannukset.

13 §. *Asianosaisen kulut.* Säännös vastaa voimassa olevaa lakia.

14 §. *Päätöksen luonne ja asian uudelleen käsittely.* Pykälässä säädettäisiin lautakunnan päätöksen oikeusvaikutuksista ja asian uudelleen käsittelemisestä lautakunnassa.

Pykälän 1 momentin mukaan lautakunnan ratkaisut olisivat edelleenkin suosituksia. Selvyyden vuoksi on lakitekstiin lisätty, ettei lautakuntakäsittely estä asian viemistä yleisen alioikeuden käsiteltäväksi.

Pykälän 2 momentin mukaan lautakunnassa ratkaistu asia voitaisiin erityisestä syystä käsitellä lautakunnassa uudelleen. Asian uudelleen käsittelystä ei ole ollut erityissäännöstä, vaan lautakunnassa on noudatettu hallintomenettelylain oikeusohjetta, jonka mukaan ratkaistun asian uudelleen käsittelyyn tarvitaan asianosaisen suostumus. Käytännössä suostumusta ei yleensä ole saatu.

15 §. *Eräät määräajat ja ilmoitukset.* Pykälässä säädettäisiin tiettyjen määräaikojen kulumisen keskeytymisestä lautakuntakäsittelyn ajaksi sekä määräajasta, jonka kuluessa asia on pantava tuomioistuimessa vireille, muuten se vanhenee.

Maakaaren määräaikojen osalta aika on nykyisessä laissa kolme kuukautta. Kaup-pakaaren määräajan osalta aika lyhenisi kuudesta kuukaudesta kolmeen kuukauteen. Erilaisia määräaikoja ei ole pidettävä perusteltuina.

16 §. *Kuluttajaneuvojien neuvonta.* Pykälässä säädettäisiin lautakunnan henkilös-tölle kuuluvasta neuvontavelvollisuudesta. Säännöksellä korvataan vastaava kuluttajavalituslautakunnasta annetun asetuksen säännös.

Kunnallisten kuluttajaneuvojien neuvonta ja opastus on perusteltua säilyttää lautakunnalla, koska kuluttajaneuvojien toiminta olisi käytännössä yhtenevä lautakunnan tehtäväalueen kanssa. Kuluttajaneuvojat tarvitsevat tehokasta informaatiota kuluttajariitalautakunnasta ja sen ratkaisutoiminnasta. Yleisestä kuluttajainformaatiosta ja kuluttajaneuvojien ohjauksesta vastaa Kuluttajavirasto.

17 §. *Eräiden lakien soveltaminen.* Pykälässä säädettäisiin selvyyden vuoksi, että kuluttajariitalautakuntaan sovelletaan myös hallintomenettelylakia (598/1982), kielilakia (148/1922), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annettua lakia (516/1991) soveltuvin osin.

18 §. *Asetus ja työjärjestys.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta antaa lakia täydentäviä säädöksiä asetuksella ja määräyksiä työjärjestyksessä.

19 §. *Voimaantulo.* Pykälän 1 momentissa on tavanomainen voimaantulosäännös.

Pykälän 2 momentin mukaan lailla kumotaan kuluttajavalituslautakunnasta annettu laki.

Pykälän 3 momentin mukaan kuluttajavalituslautakunnasta muussa laissa tai asetuksessa säädetty koskee lain voimaantulon jälkeen kuluttajariitalautakuntaa.

4.2 Lakiehdotus

Laki kuluttajariitalautakunnasta

1 §

Toimivalta

Kuluttajariitalautakunnan tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia yksittäisiin erimielisyyksiin:

- 1) elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisissä kulutushyödykesopimuksia koskevissa tai muissa kulutushyödykkeen hankintaan liittyvissä asioissa, joita kuluttajat saattavat lautakunnan käsiteltäviksi;
- 2) asunnon kauppaan tai vuokrasuhteeseen liittyvissä asioissa, joita kuluttajat taikka asunnon myyjänä, tarjoajana tai vuokranantajana olevat yksityishenkilöt saattavat lautakunnan käsiteltäviksi;
- 3) asunto-osakeyhtiön tai sellaisen muun osakeyhtiön, johon sovelletaan asunto-osakeyhtiölakia (809/1991), ja osakkeenomistajan välisissä perusparannusta, asumispalvelujen yhteishankintaa, kunnossapitovastuuta tai osakkeenomistajan muutostöitä koskevissa asioissa, joita osak-

keenomistajana olevat yksityishenkilöt saattavat lautakunnan käsiteltäviksi;

- 4) asuntokauppalain (843/1994) 2 luvun 17 §:ssä ja 4 luvun 3 §:ssä tarkoitettun vakuuden vapauttamista koskevissa asioissa riippumatta siitä, kuka riidan osapuolista saattaa asian lautakunnan käsiteltäväksi;
- 5) asioissa, jotka koskevat yksityistakaajien tai yksityisten pantinantajien sitoumuksia luotonantajille ja joita sitoumusten antajat saattavat lautakunnan käsiteltäviksi;
- 6) korkolain (633/1982) 11 §:ssä tarkoitettua viivästyskoron sovittelua koskevissa yksittäisissä asioissa, joita velalliset saattavat lautakunnan käsiteltäviksi, edellyttäen, että velallisen sovitteluvaatimukseen sisältyy ainakin yksi kuluttajasaatava.

Lautakunnan toimivaltaan eivät kuitenkaan kuulu:

- 1) arvopaperimarkkinalaissa (495/1989) tarkoitetun arvopaperin liikkeenlaskijan taikka julkisen ostotarjouksen tekijän tai lunastusvelvollisen osakkeenomistajan menettelyä koskevat asiat;
- 2) sellaiset asuinhuoneiston vuokraukseen liittyvät asiat, jotka koskevat huoneiston luovutusta väliaikaisesti toisen käytettäväksi, vuokraoikeuden siirtoa perheenjäsenelle, vuokrasuhteen jatkumista vuokralaisen kuoltua, irtisanomisen julistamista tehottomaksi, muuttopäivän siirtämistä tai jälleenvuokralaisen oikeutta jatkaa vuokrasuhdetta.

Lautakunta voi antaa tuomioistuimille lausuntoja niiden käsitellessä sen toimivaltaan kuuluvia asioita.

2 §

Osastot

Kuluttajariitalautakunnassa on yleinen osasto ja asunto-osasto.

3 §

Jäsenet

Kuluttajariitalautakunnassa on päätoiminen puheenjohtaja ja päätoiminen varapuheenjohtaja sekä vähintään kymmenen sivutoimista lakimiesjäsentä ja sivutoimisia asiantuntijajäseniä.

Puheenjohtaja on viraston päällikkö ja vastaa sen toiminnan tuloksellisuudesta sekä ratkaisukäytännön yhdenmukaisuudesta.

4 §

Jäsenten kelpoisuus

Puheenjohtajalta ja varapuheenjohtajalta vaaditaan yleinen kelpoisuus tuomarinvirkaan ja hyvä perehtyneisyys lautakunnan toimivaltaan kuuluviin asioihin. Puheenjohtajan on lisäksi oltava perehtynyt johtamistehtäviin.

Lakimiesjäseniltä vaaditaan oikeustieteen kandidaatin tutkinto ja perehtyneisyys lautakunnan toimivaltaan kuuluviin asioihin. Asiantuntijajäseniltä vaaditaan lautakunnan toimivaltaan kuuluvien asioiden tuntemusta sekä perehtyneisyys kuluttaja-asioihin tai elinkeinoelämään.

5 §

Jäsenten nimittäminen

Kuluttajariitalautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan nimittää valtioneuvosto.

Lautakunnan jäsenet nimittää viideksi vuodeksi kerrallaan kauppa- ja teollisuusministeriö kuluttajariitalautakuntaa kuultuaan. Jäsenten toimikausi jatkuu kunnes uudet on nimitetty. Jos lautakuntaan tarvitaan lisäjäsen, tämä nimitetään jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

6 §

Jäsenen vastuu

Kuluttajariitalautakunnan jäsenet toimivat virkavastuulla. Jäsenten on oltava tehtävässään riippumattomia ja puolueettomia sekä esteettömiä suhteessa kulloinkin käsiteltävän asian osapuoliin.

7 §

Asian käsittely

Asia tulee vireille kirjallisella tai sähköisellä hakemuksella. Hakijan vastapuolta on pyydetty vastaamaan hakemukseen. Tämä ei kuitenkaan ole tarpeen asiassa, jonka valmistelussa hakemus havaitaan ilmeisen perusteettomaksi.

Asian valmistelussa on pyrittävä sovintoon.

Kuluttajariitalautakunnalla on oikeus kuulla asiantuntijoita, hankkia lausuntoja ja selvityksiä sekä järjestää katselmuksia.

Asiat ratkaistaan lautakunnan istunnossa esittelystä. Istunnon puheenjohtajana toimii lautakunnan puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai lakimiesjäsen. Esittelijänä toimii tehtävään määrätty lautakunnan virkamies.

Tässä pykälässä mainituista asioista säädetään tarkemmin kauppaja- ja teollisuusministeriön asetuksella.

8 §

Asian jättäminen käsittelemättä

Jos tiedetään, että sama asia on vireillä tuomioistuimessa tai että siitä on annettu tuomioistuimen ratkaisu, lautakunta ei saa antaa päätöstä.

Jos asia ei sen laadun tai laajuuden vuoksi taikka muusta erityisestä syystä sovellu käsiteltäväksi kuluttajariitalautakunnassa, se voidaan jättää käsittelemättä. Lautakunta voi lisäksi jättää käsittelemättä asian, jolla on vähäinen merkitys. Päätöksen jättää asia käsittelemättä tekee lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja.

Jos hakemusasiakirjoista ilmenee, että ennen hakemuksen saapumista lautakuntaan on kulunut yli kuusi kuukautta siitä, kun hakija on viimeksi ilmoittanut vastapuolelleen kysymyksessä olevasta erimielisyyden perusteesta, lautakunta ei anna ratkaisusuositusta, ellei siihen ole painavia syitä.

9 §

Päätösvaltaisuus

Kuluttajariitalautakunta on päätösvaltainen, kun läsnä on istunnon puheenjohtaja ja kahdesta neljään asiantuntijajäsentä. Päätösvaltaisesta kokoonpanosta ja jäsenten määräämisestä istuntoon säädetään tarkemmin kauppaja- ja teollisuusministeriön asetuksella.

Asiat, joissa lautakunnan ratkaisukäytäntö on vakiintunut, ratkaisee lautakunnan puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai lakimiesjäsen yksin, jos hän ja esittelijä ovat yksimieliset.

Tehtävään määrätty lautakunnan virkamies voi yksin tehdä päätöksen asiassa, joka on ilmeisen perusteeton sekä asioissa, joissa lautakunta on säännönmukaisesti antanut samansisältöisiä ratkaisuja.

10 §

Täysistunto

Lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja voi määrätä, että periaatteellisesti tärkeä asia käsitellään osaston täysistunnossa. Täysistunnon puheenjohtajana toimii lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja.

Täysistunto on päätösvaltainen, kun läsnä on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään neljä jäsentä.

Jäsenten määräytymisestä täysistuntoon säädetään kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksella.

11 §

Esteellisyys ja äänestys

Jäsenen esteellisyyteen sovelletaan tuomarin jääviä koskevia ja äänestysmenettelyyn tuomioistuimessa noudatettavia oikeudenkäymiskaaren asianomaisia säännöksiä soveltuvin osin.

12 §

Käsittelykustannusten korvaaminen

Jos kuluttajariitalautakunnan asunto-osaston ratkaisusuositus on keskeisiltä osiltaan vastainen välitykselle taikka sille, joka on elinkeinotoiminnassaan ollut kaupan osapuolena, asunto-osaston on suosituksessaan mainittava, paljonko kustannuksia valtiolle on aiheutunut asiaan liittyvien lausuntojen ja selvitysten hankkimisesta sekä katselmusten järjestämisestä.

Jos 1 momentissa tarkoitettu, asunto-osastolta vastaisen ratkaisusuosituksen saanut asianosainen ei ole noudattanut suositusta ja hän häviää samaa asiaa koskevan oikeudenkäynnin, tuomioistuimen on veloitettava hänet korvaamaan valtiolle 1 momentissa tarkoitettut kustannukset. Korvaus voidaan jättää tuomitsematta tai sen määrää alentaa, jos korvausvelvollisuus muodostuisi asiassa esiin tulleisiin seikoihin nähden kohtuuttomaksi tai jos oikeudenkäyntiin on ollut perusteltua syytä.

13 §

Asianosaisen kulut

Lautakuntakäsittely on maksuton.

Asianosaiset vastaavat itse kustannuksistaan, jotka ovat aiheutuneet asian käsittelystä kuluttajariitalautakunnassa.

14 §

Päätöksen luonne ja asian uudelleenkäsittely

Kuluttajariitalautakunnan päätös ei ole täytäntöönpanokelpoinen eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Lautakuntakäsittely ei estä asian viemistä yleisen alioikeuden käsiteltäväksi.

Ratkaistu asia voidaan erityisestä syystä käsitellä lautakunnassa uudelleen.

15 §

Eräät määräajat ja ilmoitukset

Asian vireilletulo kuluttajariitalautakunnassa katkaisee kauppakaaren 18 luvun 9 §:ssä, maakaaren (540/1995) 2 luvun 2 §:n 2 momentissa, 4 §:n 2 momentissa ja 34 §:n 3 momentissa sekä asunto-osakeyhtiölain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun määräajan kulumisen. Asia saadaan panna vireille tuomioistuimessa kolmen kuukauden kuluessa lautakunnan päätöksen antamisesta, vaikka sanottu määräaika päättyisi tätä aikaisemmin.

Lautakunnan on ilmoitettava kiinteistön sijaintipaikkakunnan kirjaamisviranomaiselle, kun sen käsiteltäväksi on tullut kiinteistön kauppaa koskeva asia, jossa vaaditaan kaupan purkua tai kiinteistön palauttamista myyjälle, sekä antamastaan ratkaisusuosituksesta.

16 §

Kuluttajaneuvojien neuvonta

Kuluttajariitalautakunnan henkilökunnan on annettava kunnallisille kuluttajaneuvojille neuvoja ja opastusta lautakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

17 §

Eräiden lakien soveltaminen

Siltä osin kuin tässä laissa ei ole toisin säädetty, kuluttajariitalautakuntaan sovelletaan hallintomenettelylakia (598/1982), kielilakia (148/1922), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annettua lakia (516/1991) soveltuvin osin.

18 §

Asetus ja työjärjestys

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksella.

Työskentelyn järjestämisestä kuluttajariitalautakunnassa määrätään tarkemmin lautakunnan työjärjestyksessä, jonka lautakunnan puheenjohtaja vahvistaa.

19 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Tällä lailla kumotaan kuluttajavalituslautakunnasta 20 päivänä tammikuuta 1978 annettu laki (42/1978) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Mitä muualla laissa tai asetuksessa säädetään kuluttajavalituslautakunnasta, koskee tämän lain voimaan tultua kuluttajariitalautakuntaa.

5 Eriävät mielipiteet

5.1 Tammivuori ja Cantell

Eriävä mielipide

Kuluttajavalituslautakunta on toiminut runsaat kaksi vuosikymmentä kuluttajansuojaviranomaisena, jonka tehtävänä on ratkoa kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä riita-asioita. Lautakunta on toiminta-aikanaan saavuttanut vakiintuneen ja arvostetun aseman tuomioistuinten ulkopuolisena lainkäyttö- ja ratkaisuelimenä.

Lautakunta ei voi juurikaan vaikuttaa saapuvien valitusten määrään vaan sen on käsiteltävä nykyään kaikki sille saapuvat valitukset. Valitusten määrä on vaihdellut viimeisen 15 vuoden aikana 2 500 ja 3 000 valituksen välillä. Valitusten määrästä ja laadusta sekä lautakunnan rajallisista voimavaroista johtuen käsittelyajat ovat viime vuosina pidentyneet. Kauppa- ja teollisuusministeriö on yhdessä kuluttajavalituslautakunnan kanssa pyrkinyt vuonna 2001 suoritettun arviointiin sisältyneiden ehdotusten pohjalta kehittämään erityisesti lautakunnan sisäisiä toimintatapoja.

Kauppa- ja teollisuusministeriö haluaa kehittää kuluttajavalituslautakuntaa ensisijaisesti ja erityisesti sen alkuperäisen tehtäväalueen pohjalta eli kuluttajansuojaviranomaisena. Asuntokauppalaain voimaantulon myötä lautakunnan toimivaltuuksiin tulivat 1990-luvun puolivälissä myös kuluttajien keskinäisten riitojen ratkaisu asuntokauppa-asioissa.

Arvioitaessa tarvetta ja mahdollisuuksia laajentaa kuluttajavalituslautakunnan toimivaltaa on keskeistä myös se, että lautakunta ei uudistuksen myötä saa joutua sellaiseen tilanteeseen, jossa lautakunnalle nykyisin kuuluvien tehtävien menestyksellinen hoito voi vaarantua. Ehdotettujen muutosten edellyttämät voimavarojen lisäykset on sen vuoksi pyrittävä selvittämään erityisellä huolella ja tarkasti. Mikäli kuluttajavalituslautakunnan toimivaltaa ehdotetaan laajennettavaksi asumisturvasasioihin ilman, että tiedettäisiin, onko lisävoimavaroja saatavissa, toteutetaan näennäinen ja huono ratkaisu sekä kuluttajavalituslautakunnan toimivaltaan nykyisin kuuluvien asioiden sekä mahdollisten uusien asioiden kannalta. Lisäresurssien tarve koskee muun muassa huoneenvuokra-asioiden käsittelyä.

Tässä suhteessa ongelmallisin kysymys on asunto-osakeyhtiön ja sen osakkaan välisen erimielisyyksien mahdollinen tuominen kuluttajavalituslautakunnan käsiteltäväksi. Työryhmän tehtävänä on ollut muun muassa selvittää, tulisiko asunto-osa-

keyhtiön ja osakkaan välisiä erimielisyyksiä käsitellä tuomioistuimen ulkopuolella esimerkiksi kuluttajavalituslautakunnassa tai mahdollisesti uudessa asumisturvalimessä. Suomessa on yli 70 000 asunto-osakeyhtiötä sekä runsaasti niihin verrattavissa olevia kiinteistöosakeyhtiöitä. Asunto-osakeyhtiöiden ja sen osakkaiden välisten riitaisuuksien määriä ja luonnetta on hankalaa luotettavasti selvittää. Yleisesti voidaan arvioida, että asioita voisi tulla kuluttajavalituslautakunnan käsiteltäväksi todella paljon, jos se tehtäisiin mahdolliseksi. Näin erityisesti siinä tapauksessa, että valtaosaa tapauksista ei kyettäisi ratkaisemaan jo kuntatasolla.

Asunto-osakeyhtiöiden ja omistaja-osakkaiden väliset erimielisyydet eivät myöskään luonteeltaan kuulu kuluttajansuojan ydinalueeseen eivätkä siten luontevasti kuluttajavalituslautakunnalle. Sen vuoksi asunto-osakeyhtiön ja osakkaan välisiä erimielisyyksiä ei ole aiheellista saattaa kuluttajavalituslautakunnan tehtäviksi. Näiden asioiden tuomioistuinten ulkopuolisen ratkaisutoiminnan järjestämistä tulee selvittää erikseen.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2002

Kristian Tammivuori Ilkka Cantell

5.2 Ståhlberg

Eriävä mielipide

Yhdyn Kristian Tammivuoren ja Ilkka Cantellin eriävään mielipiteeseen, minkä lisäksi lausun seuraavan.

Kuluttajavalituslautakunnan onnistuminen tehtävässään valtakunnallisena riitojenratkaisuelimenä on sidoksissa kunnallisen kuluttajaneuvontajärjestelmän toimivuuteen. Lautakunta käsittelee vain jäävuoren huipun kaikista valtakunnassa esiin tulevista kuluttajariidoista. Valtaosa työstä tehdään kunnissa. Myös neuvojien toimivallan laajentumisesta aiheutuva resurssitarve on käytännössä varmistettava, muutoin lautakunnan toiminta tukkeutuu.

En pidä myönteisenä kehitystä, jossa lautakunnasta tulee yleinen riitojen ratkaisuelin. Kuluttajariidoissa on kyse omanlaisista oikeudellisista kysymyksistä, jotka poikkeavat yleisestä sopimusoikeudesta. Kun toiminta yhä enemmän laajentuu yleisiin sopimusriitoihin, kuluttajavalituslautakunnan asema kuluttajansuojaviranomaisena ja kuluttajansuojaoikeuden kehittäjänä vaarantuu.

Asumisasiat ovat laaja kokonaisuus, jota varten olisi perustettava oma lautakuntansa. Tällaisen lautakunnan toimintaan voitaisiin luontevasti liittää myös asunto-osakeyhtiön sisäiset riidat. Samalla voitaisiin turvata kuluttajavalituslautakunnan asema kuluttajansuojaviranomaisena. Kuluttajavalituslautakunta ja perustettava asuntolautakunta voisivat toimia kustannusten säästämiseksi hallinnollisesti yhdessä ja ainakin osin samalla sihteeristöllä, jolloin mietinnössä esitettyjä epäkohtia ei olisi.

Helsingissä kesäkuun 18 päivänä 2002

Pauli Ståhlberg

5.3 Peltonen

Eriävä mielipide

Työryhmä on ehdotuksessaan lähtenyt siitä, että kuluttajien oikeusturva edellyttää lautakunnan toimivallan ulottamista arvopaperisijoittamiseen. Työryhmän enemmistö on kuitenkin rajannut kuluttajariitalautakunnan toimivallan ulkopuolelle arvopaperimarkkina-alaissa tarkoitettua arvopaperin liikkeeseenlaskijan menettelyä koskevat valitukset (lakiehdotus 1 § 2 momentti 1 kohta).

Kuluttajat sijoittavat nykyään pankkien talletusmuotoisten säästämisspalveluiden ohella erityyppisiin kohteisiin aina asunnoista eläkevakuutuksiin, osakkeista rahasto-osuuksiin. Joskus sijoitusta tehtäessä käytetään apuna pankkia, joskus muuta sijoituspalveluyritystä, joskus taas kuluttaja sijoittaa rahat itse suoraan. Sijoitusvaihtoehtoja harkittaessa ei ole poissuljettua, etteivätkö kuluttajat sijoittaisi varojaan arvopapereihin suoraan liikkeeseenlaskijan esitteen ja muun markkinointi-informaation nojalla.

Kuluttajien kannalta kaikki erilaiset sijoitusmuodot ovat keskenään vaihtoehtoisia eikä kuluttajan oikeussuojan tarpeessa ole eroja. Kun näin on, kuluttajien oikeusturvan kannalta on tärkeää, että kaikissa sijoitustoimintaan kuuluvissa asioissa on olemassa mahdollisuus saattaa riita myös tuomioistuimen ulkopuolisen ratkaisuelimen käsiteltäväksi. On keinotekoista rajata lautakuntakäsittelyn ulkopuolelle arvopaperimarkkina-alaissa tarkoitettua arvopaperin liikkeeseenlaskijan menettelyä koskevat valitukset, kun lautakunta kuitenkin käsittelee kaikkien muiden sijoitusmuotojen tarjontaa koskevat asiat.

Työryhmän enemmistö on katsonut, että koska liikkeeseenlaskussa mahdollisesti annetut harhaanjohtavat markkinointitiedot koskevat suurta joukkoa kuluttajia, nä-

mä voivat viedä asian yhdessä tuomioistuimeen ja rajoittaa kuluriskiään. Tästä syystä ei tarvittaisi lautakuntatietä. – Lautakunnan toimivallasta ei ole rajattu toistaiseksi pois muita tapauksia sillä perusteella, että menettelyn vaikutukset kohdistuvat suureen määrään kuluttajia, kuten on laita esimerkiksi tyyppikohtuutonta vakiosopimusehtoa tai markkinoinnin harhaanjohtavuutta koskevissa asioissa. Tämähän ei vähennä yksittäisen kuluttajan oikeussuojan tarvetta. Lautakuntamenettelyä ei ole tähänkään saakka myöskään rajoittanut se, että harhaanjohtava markkinointi on myös rikosoikeudellisesti sanktioitu. Mitä tulee kuluttajien yhteiseen kannemahdollisuuteen, Suomessa ei ole ryhmäkannevaihtoehtoa, vaan kukin asia käsitellään yksittäisenä tuomioistuimessa.

Toimivallan rajausta työryhmän enemmistö on perustellut myös sillä, että liikkeeseenlaskuasiat ovat vaikeaselkoisia eivätkä sovellu lautakuntakäsittelyyn. Vaikeaselkoisuus ja monimutkaisuus koskevat samalla tavalla esimerkiksi erilaisia laajoja rakennusurakka-asioita, lääketieteellistä erityisasiantuntemusta edellyttäviä vakuutusasioita taikka sijoitusvakuutuksen sisällön selvittämistä. Lautakunta käsittelee erityyppisiä asioita ja tarvittava asiantuntemus hankitaan niitä varten. Työryhmä on toisaalta ehdottanut, että yksittäistapauksen osoittautuessa sopimattomaksi lautakuntakäsittelyyn, se voitaisiin jättää käsittelemättä. Katson, että tämä rajaamismahdollisuus yksittäistapauksissa on riittävä myös arvopaperin liikkeeseenlaskuasioissa. Sen sijaan ei ole perusteltua jättää arvopaperin liikkeeseenlaskua koskevia riitoja lautakunnan toimivallan ulkopuolelle toteamalla ne yleisesti vaikeiksi.

Työryhmän enemmistö on todennut, että eräs este arvopaperien liikkeeseenlaskuasioiden lautakuntakäsittelylle on myös se, että sijoittajien joukossa on sekä ammattimaisia että ei-ammattimaisia sijoittajia. Lautakuntakäsittelyn avaaminen kuluttajille johtaisi siihen, että samaa asiaa käsiteltäisiin eri elimissä sijoittajan luonteesta riippuen. Tältä osin on muistettava, että sijoittajien erilaisuus johtaa jo itsessään erilaisiin arviointiperusteisiin ja todennäköisesti myös erilaisiin ratkaisuihin. Vaikka asia olisi vireillä samassa elimessä, ei-ammattimaisen sijoittajan asian ratkaisussa olisi otettava huomioon erityisasiantuntemuksen puute.

Edellä olevan mukaan pidän kuluttajien oikeusturvan kannalta tärkeänä, että kuluttajariitalautakunnalla olisi toimivalta käsitellä myös arvopaperimarkkinalaissa tarkoitettua arvopaperin liikkeeseenlaskijan menettelyä koskevia asioita. Julkisen ostotarjouksen tekijän ja lunastusvelvollisen osakkeenomistajan menettelyä koskevien asioiden rajaamista lautakunnan toimivallan ulkopuolelle pidän kuitenkin ainakin tässä vaiheessa perusteltuna. Kyse on näissä tapauksissa tiettyyn osakkeenomistajajoukkoon kohdistuvasta menettelystä, jolloin laissa säädettyjen menettelytapojen noudattamisen valvonta ja tehdyn tarjouksen ehtojen kohtuullisuuden arvi-

ointi kohderyhmän piirissä on helpompaa ja jälkikäteisen oikeussuojan tarve sen vuoksi lähtökohtaisesti pienempi verrattuna esimerkiksi arvopaperin liikkeeseenlaskutilanteisiin.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2002

Anja Peltonen

6 Kannanotto

Työryhmän ehdotukset kuluttajavalituslautakunnan toimivallan laajentamisesta sekä lautakunnan kokoonpanon ja menettelytapojen muutoksista merkitsevät lautakunnan toiminnan kannalta varsin mittavaa uudistusta. Työryhmä ehdottaakin kuluttajavalituslautakunnasta annetun lain ja asetuksen korvaamista kokonaan uusilla säädöksillä. Pidän työryhmän ehdotuksia perusteltuina ja tarpeellisina, mutta eräältä osin puutteellisena: mielestäni lautakunta olisi samalla siirrettävä kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle.

Kuluttajavalituslautakunta on kuulunut kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle osana kuluttajaviranomaisorganisaatiota. Näin on ollut vuodesta 1978, jolloin lautakunta ja kuluttaja-asiamiehen toimisto perustettiin. Ratkaisu oli tuolloin tarkoituksenmukainen, koska molemmat uudet viranomaiset käsittelivät yksinomaan kuluttaja-asioita ja lisäksi niillä oli osittain yhteinen henkilöstö, yhteinen talousarvio ja yhteiset toimitilat. Tilanne on sittemmin olennaisesti muuttunut. Kuluttaja-asiamiehen toimisto ja Kuluttajavirasto on yhdistetty, ja lautakunta toimii näistä viranomaisista kokonaan erillisenä valtionhallinnon yksikkönä.

Lautakunnan tehtävät liittyvät läheisesti oikeudenhoitoon ja oikeusturvan saatuuteen. Lautakunta on tuomioistuinmenettelyn vaihtoehto määrättyissä, muutoin tuomioistuimelle kuuluvissa yksityisoikeudellisissa riita-asioissa. Käytännössä lautakunta täydentää merkittäväällä tavalla oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluvaa, tuomioistuinlaitokseen pohjautuvaa yleistä oikeusturvaorganisaatiota.

Lautakunnan toimivaltaa ja tehtäviä on jo aiemmin laajennettu muun muassa asuntokauppaa ja vakuusitoumuksia koskevissa asioissa niin, että lautakunta käsittelee muitakin kuin elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiä kuluttajariita-asioita. Työryhmän ehdotukset vahvistavat tätä kehityssuuntaa, ja niiden toteutuessa lautakunta muuttuu luonteeltaan yhä enemmän yleiseksi oikeusturvaelimeksi.

Käsitykseni mukaan oikeusministeriöllä tulisi olla vastuu tuomioistuinten rinnalla toimivista oikeusturvaelimestä, sillä kansalaisten oikeusturvasta huolehtiminen kuuluu oikeusministeriön perustehtäviin. Oikeusministeriön rooli ja vastuu tuomioistuinten ulkopuolisten ratkaisuelinten ja -menettelyjen kehittämisessä tulee lisäksi korostumaan sitä mukaa kuin Tampereella 1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston näitä kysymyksiä koskevien päätelmien toteuttaminen etenee.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2002

Marjo Lahelma



HANDELS- OCH INDUSTRIMINISTERIET

Besöksadress

Postadress

Alexandersgatan 4
00170 HELSINGFORS

PB 32
00023 STATSRADET

Telefon (09) 16001
Telefax (09) 1606 3666

Publikationsseriens namn och kod

Arbetsgrupps- och kommissionsrapporter
12/2002

Författare		Publiceringstid	
Ordförande: Kauko Huttunen		Augusti 2002	
Sekreterare: Carolina Ahlström Ulla Karhu Irja Simonen		Uppdragsgivare Handels- och industriministeriet	
		Organets tillsättningsdatum 24.1.2001	
Titel			
Slutrapport från konsumenttvistarbetsgruppen			
Referat			
<p>Arbetsgruppen har studerat konsumentklagonämndens sammansättning samt bestämmelserna om utseende av nämndmedlemmar och om kompetenskraven för dessa samt bestämmelserna om nämndens verksamhet i övrigt. Arbetsgruppen föreslår att den nuvarande lagen skall ersättas med en ny lag som möjliggör utvecklande av konsumentklagonämnden och dess verksamhet så att den blir mer flexibel utan att konsumenternas och näringsidkarnas rättssäkerhet blir lidande. Arbetsgruppen föreslår samtidigt att nämndens namn skall ändas till konsumenttvistnämnden.</p> <p>Arbetsgruppen anser att det behövs ett nationellt tvistlösningsorgan för boendetrygghetsfrågor och att ökad boendetrygghet bör på grund av dess stora betydelse vara ett grundläggande rättspolitiskt mål. Arbetsgruppen stöder inte idén om att ett nytt tvistlösningsorgan inrättas utan anser att tvister som gäller boendetrygghet liksom även tvister som gäller värdepappersplaceringar skall med vissa undantag falla under konsumenttvistnämndens behörighet.</p> <p>Arbetsgruppen betonar att boenderådgivning är av stor betydelse både för medborgarna och för den föreslagna konsumenttvistnämndens funktion. Enligt arbetsgruppen skall man genom lagstiftning tillförsäkra den kommunala konsumentrådgivningen innehållsmässigt samma behörighet som konsumenttvistnämnden skall ha och säkerställa att rådgivningen fungerar. Också den frivilliga rådgivning som sker genom olika organisationers försorg bör utnyttjas och utvecklas.</p> <p>Arbetsgruppens mellanrapport (Mellanrapport av arbetsgruppen för boendetrygghet, Handels- och industriministeriets arbetsgrupps- och kommissionsrapporter 7/2001) gällde i huvudsak regleringen av tvister kring boende samt konsumentklagonämndens och andra organs roll i behandlingen av ärenden som rör boendetrygghet. Mellanrapporten innehåller också en beskrivning av olika boendeformer samt en redogörelse för de bestämmelser som gäller bostäder och bostadsutbyte.</p> <p>I arbetsgruppens slutrapport ingår tre avvikande åsikter samt ett ställningstagande.</p> <p>Kontaktperson vid HIM på Marknadsavdelningen är Ulla Karhu, tfn (09) 1606 3547.</p>			
Nyckelord			
konsumentklagonämnden, konsumenttvister, konsumentrådgivning, boendetrygghet, hyra, bostadsköp, värdepappersplaceringar, skyddet för placerarna			
ISSN		ISBN	
1236-1852		951-739-686-4	
Sidoantal	Språk	Pris	
69	Finska	15 €	
Utgivare		Förläggare	
Handels- och industriministeriet		Edita Publishing Ab	



MINISTRY OF
TRADE AND INDUSTRY

Aleksanterinkatu 4

P.O. Box 32

Tel. +358 9 16001

FIN-00170 Helsinki
FINLAND

FIN-00023 GOVERNMENT
Helsinki FINLAND

Telefax +358 9 1606 3666

Series title and number of the publication

Ad hoc committee reports
12/2002

Authors Chairman: Kauko Huttunen Secretaries: Carolina Ahlström Ulla Karhu Irja Simonen		Date August 2002
		Commissioned by Ministry of Trade and Industry
		Date of appointment 24.1.2001
Title Final Report of the Working Group on Consumer Disputes		
Abstract <p>The Working Group has studied the composition of the Consumer Complaint Board, the provisions on the appointment of Board members and the qualifications for them, as well as the provisions governing the work of the Consumer Complaint Boards as a whole. The Working Group proposes that the present Consumer Complaint Board Act should be replaced by a new one, which would enable the development of the Board and its work to be more flexible without risking the legal security of consumers and economic operators. The Working Group also proposes that the name of the Consumer Complaint Board should be changed to Consumer Dispute Resolution Board.</p> <p>The Working Group considers that, with a view to the extent of housing security issues, there is need for a national dispute settlement body and that increased housing security should, because of its great significance, be one of the most fundamental legal objectives. The Working Group does not welcome the idea of setting up a new body for the settlement of consumer disputes, but considers that housing disputes, as well as disputes concerning investment in securities, should with certain exceptions come under the jurisdiction of the proposed Consumer Dispute Resolution Board.</p> <p>The Working Group stresses that housing-related advice services are of great importance to both citizens and for the functioning of the proposed Consumer Dispute Resolution Board. The Working Group holds the view that municipal consumer advice services should, by legislative means, be ensured the same substantial power as granted to the proposed Consumer Dispute Resolution Board and that a proper functioning of the advisory services should be secured. Further, the consumer advice services provided by different organisations on voluntary basis should be utilised and developed.</p> <p>The Interim Report of the Housing Security Working Group (Ad hoc committee reports of the Ministry of Trade and Industry, No 7/2001) discusses mainly the settlement of housing disputes and the role of the Consumer Complaint Board and other bodies in the processing of housing security cases. The Interim Report also provides a description of all modes of accommodation and an account of the provisions on housing and accommodation and related real estate business.</p> <p>Three dissenting views and a comment were attached to the final report.</p>		
Contact person at the MTI/Trade Department: Ms Ulla Karhu, tel. +358 9 1606 3547		
Key words Consumer Complaint Board, consumer disputes, consumer advice services, housing security, housing rent, real estate business, investment in securities, protection of investors		
ISSN 1236-1852	ISBN 951-739-686-4	
Pages 69	Language Finnish	Price 15 €
Published by Ministry of Trade and Industry		Sold by Edita Publishing Ltd