

ERIÄVÄ MIELIPIDE ADR-TYÖRYHMÄN MIETINTÖÖN

Vakuutusasioiden kuluttajariitojen keskittäminen Vakuutuslautakuntaan

Työryhmän on tullut arvioida, olisiko vakuutus sopimuksiin perustuvien kuluttajariita-asioiden vaihtoehtoinen riidanratkaisu perusteltua keskittää FINEn yhteydessä toimivaan Vakuutuslautakuntaan. Työryhmässä käyty äänestys päättyi tasatulokseen 5-5 puheenjohtajan äänen ratkaistessa sen, että työryhmä ei esitä kahden lautakunnan päällekkäisestä toimivallasta luopumista. Me vähemmistöön jääneet edustamme FINEn asiakkaita, FINEä ja finanssialaa. Katsomme, että vakuutusasioiden kuluttajariidat tulisi keskittää FINEen ja Vakuutuslautakuntaan.

Vakuutuslautakunta on vakiintunut osa Suomen kuluttajansuojajärjestelmää

Vakuutuslautakunta ja FINE kokonaisuutena on yhteistyöelin, joka on perustettu Kilpailu- ja kuluttajaviraston, Finanssivalvonnan ja Finanssialan Keskusliiton välisellä sopimuksella. FINEn hallituksessa on sopijaosapuolten lisäksi edustettuna sosiaali- ja terveysministeriö. FINE on toiminut finanssialan ADR-elinten yhteistyöverkko FIN-NETissä alusta alkaen. Oikeusministeriö oli ilmoittanut FINEn lautakunnat komission ylläpitämään luetteloon katsottuaan niiden täyttävien ADR-elimiltä edellytetyt puolueettomuus-, avoimuus- ja muut vaatimukset. ADR-direktiivin myötä FINE tulee vielä oikeusministeriön valvonnan piiriin, ja FINEn toimintaa säännellään omalla lailla.

Vakuutuslautakunta on toiminut vakuutusalan vaihtoehtoisena riidanratkaisuelimenä yli 40 vuotta. Lautakunnassa käsitellään jo nyt ehdoton valtaosa alan kuluttajariidoista, mikä kertoo asiakkaiden luottavan Vakuutuslautakunnan toimintaan.

Vakuutuslautakunnan ratkaisut ovat julkisia lukuun ottamatta tapausten osapuolitietoja. Valtaosa ratkaisuisia julkaistaan FINEn internetsivuilla olevassa avoimessa tietokannassa. FINEn vuosikertomuksessa julkaistaan myös palveluntarjoajakohittaiset tilastot lautakunta-asioista, niiden lopputuloksista ja noudattamisesta, mikä on Suomessa ainutlaatuista.

FINEn ja sen edeltäjäorganisaatioiden rahoitus on aina tullut finanssialalta. Tämä on luonnollista, sillä valtion budjettivaroista ei ole missään vaiheessa voitu osallistua rahoitukseen, ja toisaalta ADR-menettelyn tulee olla kuluttajalle maksuton. FINE on osa suomalaista järjestelmää, jossa lakisääteisetkin vakuutusalan lautakunnat, kuten potilasvahinkolautakunta ja liikennevahinkolautakunta, saavat rahoituksensa vakuutuslomalta. Myös ADR-direktiivin johdanto-osan 46 perustelukappaleen mukaan ADR-elinten yksityisrahoitusta on pidettävä jopa ensisijaisena vaihtoehtona.

Kyse on työnjaosta ja tehokkuudesta

Työryhmän enemmistö on painottanut yleistöimivaltaisen kuluttajansuojaviranomaisen periaatteellista tärkeyttä. Kuitenkaan kuluttajien sijoitusrahasto-, osake- tai muuta sijoittamista koskevia riita-asioita ei tähänkään asti ole käsitelty kuluttajariitalautakunnassa vaan ainoastaan FINEn yhteydessä toimivassa Arvopaperilautakunnassa. Kuluttajariitalautakunta ei käsittele myöskään kuluttajien sijoitusvakuutuksia, kapitalisaatiosopimuksia tai sijoitussidonnaisia eläkevakuutuksia

koskevia asioita, joita Vakuutuslautakunta käsittelee. Vakuutuslautakunnassa käsitellään myös ryhmävakuutusasioita, joissa kuluttaja on vakuutettuna, ja vastuuvakuutusasioita, joissa kuluttaja on vahinkoa kärsineenä. Vakuutuslautakunnan toimivalta on siten hyvin laaja. Keskittämisestä ei seuraisi kuluttajansuojajärjestelmän pirstoutumista nykytilanteeseen verrattuna. Mielestämme kyse on vain siitä, mikä on vakuutusriidoissa järkevä ja tehokas työnjako suomalaisen kuluttajansuojajärjestelmän eri osien välillä.

Vakuutusvalitusten käsitteleminen vie nykyisin runsaat 5 % kuluttajariitalautakunnan henkilötyövuosista. Näiden asioiden keskittämisestä seuraisi siten kuluttajariitalautakunnalle noin 5 %:n resurssisäästö, jota varsinkaan nykyisessä taloustilanteessa ei voi pitää vähäisenä. Lisäksi kuluttajariitalautakunta on julkisesti todennut, ettei se pysty täyttämään ADR-direktiivin käsittelemääräraikavaatimuksia. Ylipäänsä ei ole taloudellisesti perusteltua ylläpitää päällekkäisiä järjestelmiä.

Enemmistö on kiinnittänyt huomiota siihen, että kuluttajariitalautakunnan kansainvälinen toimivalta on Vakuutuslautakuntaa laajempi, koska kuluttajariitalautakunta voisi käsitellä myös valituksia sellaista ulkomaista vakuutusyhtiötä kohtaan, joka ei ole sijoittautunut Suomeen. Tällainen vakuutustuotteiden rajat ylittävä tarjonta kuluttajille on kuitenkin käytännössä lähes olematonta. Lisäksi kuluttajien käytössä on näissä tilanteissa ODR-asetuksen mukainen helppo, sähköinen valitusmahdollisuus ja FIN-NET-verkko neuvontapalveluineen. Tämän vuoksi emme pidä näitä lautakuntien toimivaltaeroja kokonaisuuden kannalta merkityksellisenä näkökohtana.

Vakuutusasioiden keskittäminen yhteen ADR-elimeen estäisi mahdollisten ratkaisulinjaerojen syntymisen. Vakuutuslautakunnalla on kuluttajariitalautakuntaa paremmat mahdollisuudet hankkia lääketieteellisiä ja muita asiantuntijalausuntoja tapauksen selvittämiseksi. Lisäksi vakuutus-oikeus ei ole osa yleistä kuluttajaoikeutta, eikä vakuutusasioissa juuri ole tarvetta soveltaa yleistä kuluttajansuojasääntelyä, sillä vakuutusala koskee hyvin kattava, asiakkaan hyväksi pakottava erityislainsäädäntö. Kuluttajienkin vakuutusriidoissa tarvitaan nimenomaan vakuutusalan erityis-asiantuntemusta, jota FINEssä ja Vakuutuslautakunnassa on kuluttajariitalautakuntaa enemmän.

Helsingissä 23.3.2015



Ville Raulos
FINE



Tuula Sario
Kuluttajaliitto-Konsumentförbundet ry



Niina Harjunheimo
Elinkeinoelämän Keskusliitto EK



Albert Mäkelä
Suomen Yrittäjät



Lea Mäntyniemi
Finanssialan Keskusliitto

Eriävä mielipide

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi laki, jolla pannaan täytäntöön direktiivi kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta. Direktiivin 1. artiklan mukaan direktiivillä pyritään saavuttamaan korkeatasoinen kuluttajansuojan taso sekä edistämään sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Tämä varmistetaan direktiivin mukaan sillä, että kuluttajat voivat halutessaan toimittaa elinkeinonharjoittajiin kohdistuvia valituksia sellaisten elinten käsiteltäviksi, jotka antavat mahdollisuuden riippumattomiin, puolueettomiin, avoimiin, tehokkaisiin, nopeisiin ja oikeudenmukaisiin vaihtoehtoisii riidanratkaisumenettelyihin.

Työryhmä esittää, että lakia kuluttajariitalautakunnasta muutetaan siten, että aikaisemmasta poiketen kuluttajalla ei enää olisi oikeutta saattaa asiaansa suoraan kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi, vaan kuluttajan olisi ensin vietävä asiansa kuluttajaoikeusneuvojan arvioitavaksi. Tätä ei voida pitää direktiivin 1. artiklan tavoitteen mukaisena, koska se vaikeuttaa ja hidastaa kuluttajaa saattamasta asiaansa vaihtoehtoiseen riidanratkaisuelimeen.

Muutosta perustellaan sillä, että kuluttajariitalautakunnan työskentely tehostuu ja nopeutuu, mikäli sinne tulevat valitukset on etukäteen seulottu. Näin myös kuluttajariitalautakunnan on helpompi saavuttaa direktiivin edellyttämä 90 päivän käsittelyaika. Tämä tietysti pitää paikkansa, mutta direktiivin tarkoituksena on parantaa kuluttajan asemaa, eikä keinotekoisesti vähentää riidanratkaisuelimeen tulevien valitusten määrää, jotta tavoitteellinen käsittelyaika savutetaan.

Esityksessä ei oteta kantaa siihen, millä keinoin kuluttajariitalautakunnan tulee vai tuleeko millään lailla selvittää sitä, onko ja mihin neuvontaorganisaatioon kuluttaja on ollut yhteydessä ennen valituksensa tekemistä kuluttajariitalautakuntaan. Esityksen sanamuodon mukaan yhteydenotto kuluttajaneuvontaan täyttää lain vaatimukset. Näin ollen esimerkiksi yhteydenotto asianajajaan, yleiseen oikeusavustajaan ja näiden arviointi asian saattamisesta suoraan kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi ei ilmeisesti olisi riittävää tai jäisi ainakin vain kuluttajariitalautakunnan harkintaan. Myöskään FINE:n (Vakuutus- ja rahoitusneuvonta) tai Kuluttajaliiton lakimiesneuvonnan ohjaus ei lain sanamuodon tai perustelujen mukaan riittäisi.

Kuluttajariitalautakuntaan tuli vuonna 2014 liki 6000 valitusta, josta kuluttajariitalautakunta on itse arvioinut noin 40 %:n tulevan nykyisinkin kuluttajaoikeusneuvonnan kautta. Tarkoituksena olisi siis jatkossa siirtää n. 3600 valitusta kiertämään kuluttajaoikeusneuvonnan kautta.

Kuluttajaoikeusneuvontaan tuli vuonna 2014 yli 86 000 yhteydenottoa, joita neuvonnan antamien tietojen mukaan 90 % ratkesi neuvonnalla. Tämä osoittaa, että kuluttajat pystyvät jo nyt hyvin arvioimaan sen, milloin neuvonnalla voidaan saavuttaa ratkaisu ja milloin on syytä tehdä valitus riidanratkaisuelimeen.

Kuluttajaliitto antaa puhelimitse neuvontaa myös muille kuin jäsenilleen. Neuvontanumeromme tule ylivuotona puheluita kuluttajaoikeusneuvonnasta, kun asiakkaan

eivät ole pitkänkään jonottamisen jälkeen päässeet kuluttajaoikeusneuvontaan puhelinpalvelun ruuhkautumisen vuoksi. Nyt kuitenkin esitetään, että kuluttajariitalautakunnan koko valituskanta siirretään jo ennestään ruuhkaiseen kuluttajaneuvonnan puhelinpalveluun, jonne ei ole luvassa lisävoimavaroja.

Työryhmän on kuitenkin päätyttyä esittämään, että lakiin kuluttajariitalautakunnasta annetun lain muuttamiseksi 14 § 6-kohdan mukaan kuluttajariitalautakunta voi jättää asian käsittelemättä, jos kuluttaja ei ole ensin ollut yhteydessä kuluttajaneuvontaan selvittääkseen asiaa. Vaikka kuluttajariitalautakunnalle jäisi harkintavalta sen suhteen, ottaako se asian suoraan käsittelyyn vai ohjaako asian kuluttajaneuvontaan lain suoman mahdollisuuden vuoksi, on pelättävissä että siirtämisestä tulee automaatti, jolla kuluttajariitalautakunta keinotekoisesti siirtää käsittelypainettaan kuluttajaneuvontaan.

Kuluttajaliitto ei voi hyväksyä esitettyä muutosta huonontaa niiden kuluttajien asemaa, jotka ovat joko itse tai käyttämiensä asiantuntijoiden avulla arvioineet asian etenemisen suoraan kuluttajariitalautakuntaan olevan välttämätöntä joko sen vuoksi, että neuvonnalla tai sovittelulla ei voida ratkaista riitaa tai esimerkiksi sen vuoksi, että reklamaatio-oikeus on vanhenemassa. Muutoksen ensisijaisena tarkoituksena tuntuu olevan keinotekoisesti helpottaa kuluttajariitalautakunnan paineita, jotta saavutetaan direktiivin edellyttämä 90 päivän käsittelyaika. Samalla kuitenkin aiheutetaan kestävä ruuhka kuluttajaneuvonnan puhelinpalveluun ja heikennetään kuluttajan mahdollisuuksia saattaa asiansa nopeasti riidanratkaisuelimen käsittelyyn. Muutos myös aiheuttaa kaksinkertaisen käsittelyn niiden valitusten osalta, jotka kuitenkin neuvonnan jälkeen päätyvät kuluttajariitalautakunnan ratkaistavaksi. Tätä ei voida pitää tavoiteltavana kehityksenä.

Kuluttajaliitto ei yhdy työryhmän esitykseen tältä osin.

Helsingissä 27.3.2015

Tuula Sario
johtava lakimies
Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry