



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 4.4.2001  
KOM(2001) 161 lopullinen

## **KOMISSION TIEDONANTO**

**vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyiden saattamisesta paremmin kuluttajien  
ulottuville**

## KOMISSIION TIEDONANTO

### vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyiden saattamisesta paremmin kuluttajien ulottuville

#### JOHDANTO

Tämä tiedonanto pohjautuu nykyisiin yhteisön aloitteisiin<sup>1</sup>, joiden tavoitteena on edistää kuluttajille tarjottavia yksinkertaisia, nopeita, tehokkaita ja edullisia oikeussuojakeinoja, joiden avulla riidat voitaisiin ratkaista tuomioistuinten ulkopuolella. Asiaan liittyvien eri tahojen kanssa käytyjen keskustelujen perusteella on selvää, että tuomioistuinten ulkopuoliset vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt ovat keskeisessä asemassa parannettaessa yksittäisten kuluttajien oikeussuojaa. Jotta taattaisiin kuluttajien luottamus sisämarkkinoihin, on tarpeen luoda tehokkaita järjestelyitä, jotka tarjoavat kuluttajille vaihtoehtoisia ja edullisia oikeussuojakeinoja.

Suosituksessa 98/257/EY annettiin periaatteet kuluttajien luottamuksen vahvistamiseksi tuomioistuinten ulkopuolisiin menettelyihin, mutta ne koskivat vain tuomioistuinten ulkopuolisia elimiä, joissa kolmas osapuoli ehdottaa tai määrää riidan ratkaisun. Valinnanvaran ja joustavuuden lisäämiseksi – eritoten sähköinen kaupankäynti ja viestintäteknologian kehitys huomioon ottaen – tässä tiedonannossa viitataan komission suositukseen [../../] kuluttajariitojen sovitteluun osallistuvia tuomioistuinten ulkopuolisia elimiä koskevista periaatteista, jotka eivät kuulu suosituksen 98/257/EY soveltamisalaan.

Sekä kuluttajien että yritysten luottamuksen merkitystä korostettiin sisämarkkinafoorumissa, jonka komissio järjesti yhdessä puheenjohtajanaan Ranskan ja Euroopan parlamentin kanssa 28.–29. marraskuuta 2000. Foorumissa oli yli 400 osallistujaa, ja siellä vaadittiin yleisesti tuomioistuinten ulkopuolisia riidanratkaisutoimia, koska tuomioistuinmenettelyä pidettiin liian kalliina ja hitaana.

Periaatteiden luominen on olennaisen tärkeää kuluttajien luottamuksen synnyttämiseksi. Komissio on ryhtynyt tutkimaan käytännön esteitä, jotka liittyvät tiedon saantiin tuomioistuinten ulkopuolisista riidanratkaisuelimistä ja näiden elinten hyödyntämismahdollisuuksiin. Se on perustanut tuomioistuinten ulkopuolisten elinten eurooppalaisen verkon (EEJ-verkon), jonka tarkoituksena on antaa tietoja ja tukea kuluttajille, jotka haluavat turvautua näihin menettelyihin. Lisäksi ollaan perustamassa alakohtaisia verkkoja, kuten rahoituspalvelualan riitojenratkaisuverkosto FIN-NET (FINancial Services complaints NETwork), joilla täydennetään yleistä verkostoa tarjoamalla erityisasiantuntemukseen perustuvia neuvoja ja tukea.

---

<sup>1</sup> Erityisesti seuraaviin: komission suositus 98/257/EY, annettu 30. maaliskuuta 1998, tuomioistuinten ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin sovellettavista periaatteista (EYVL L 115, 17.4.1998, s.31-34) ja komission valmisteluasiakirja tuomioistuinten ulkopuolisten elinten eurooppalaisen verkoston (EEJ-Net) perustamisesta (SEC (2000) 405).

## OIKEUSSUOJA SISÄMARKKINOILLA

Sisämarkkinoiden taloudellisen toiminnan jatkuva laajeneminen merkitsee, että kuluttajien toiminta ei enää rajoitu ainoastaan omaan jäsenvaltioon. Yleisesti odotetaan, että kehitys kiihtyy entisestään, kun euro otetaan käyttöön, matkustaminen lisääntyy ja uuden teknologian käyttö lisääntyy helpottaen etämyyntiä (Internet, matkapuhelinviestintä ja digitaaliset tv-ostoskanavat). Näin kansallisista kuluttajista tulee aktiivisia kansainvälisiä kuluttajia. Jos kuluttajien halutaan hyödyntävän näitä mahdollisuuksia, heille on taattava niiden suora ja pitkäaikainen saanti.

Useissa yhteisön säädöksissä<sup>2</sup> taataan kuluttajille joukko oikeuksia. Jotta tällaisilla oikeuksilla olisi käytännön merkitystä, niiden toteutumisen varmistamiseksi on oltava menettelyitä. Jos halutaan, että kuluttajien luottamus muussa kuin kotijäsenvaltiossa käytävään kauppaan säilyy ja että he hyödyntävät sisämarkkinoita, heille on annettava varmuus siitä, että heidän oikeuksiaan suojataan ongelmatilanteissakin. Tuomioistuinten ulkopuolisten menettelyiden hyödyntämismahdollisuus voi myös vähentää riitojen syntymistä, koska se kannustaa osapuolia sopimaan riitansa ennen asian saattamista kolmannen osapuolen käsiteltäväksi. Jo pelkkä menettelyiden olemassaolo saattaa näin toimia kannustimena ongelmien ehkäisyyn. Kuluttajien luottamusta on lisättävä ja sen lisäksi on varmistettava, että yrityksillä ja varsinkin pk-yrityksillä on mahdollisuus tosiasialliseen kilpailuun ja sisämarkkinoille pääsyyn.

Viestintäteknologian kehittämisellä on keskeinen asema, kun pyritään tarjoamaan kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille riidanratkaisumahdollisuuksia etenkin silloin, kun osapuolet kuuluvat eri lainkäyttövallan piiriin. Kokemukset perinteisistä riidanratkaisutavoista ovat olennaisen tärkeitä laajennettaessa menettelyitä sähköiseen ympäristöön. Monissa uusissa järjestelyissä<sup>3</sup> on otettu huomioon perinteiset menetelmät ja niiden lisäksi hyödynnetty uuden teknologian tarjoamia mahdollisuuksia, joiden ansiosta esimerkiksi käyttömahdollisuudet ovat laajentuneet, menettelyt ovat nopeutuneet ja osapuolet pystyvät valvomaan ratkaisumenettelyä paremmin. Teknologiasta tulee entistä keskeisempää riidanratkaisun helpottamisessa, ja pitäisikin pyrkiä siihen, että se tarjoaa todellisen vaihtoehdon tuomioistuimenmenettelyille. Tämä on tärkeä tekijä pyrittäessä vahvistamaan kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien luottamusta sisämarkkinoihin.

## VAIHTOEHTOISET RIIDANRATKAISUMENETTELYT

Vaihtoehtoisilla riidanratkaisumenettelyillä tarkoitetaan erilaisia tuomioistuinten ulkopuolisia menettelyitä, jotka tarjoavat vaihtoehdon tuomioistuinkäsittelylle. Näitä menettelyitä ovat esimerkiksi välimiesmenettely, varhaisvaiheen puolueeton arviointi, asiantuntijapäätös ja sovittelu. Valitusta menettelystä riippuen riita voidaan ratkaista sitovalla päätöksellä, suosituksella tai osapuolten tekemällä sopimuksella. Myös riidanratkaisumenettelyiden organisointi ja hallinto saattavat vaihdella; ne voivat olla julkisia tai yksityisiä ja saada erilaisia muotoja kuten oikeusasiamiesjärjestelmä, kuluttajavalituslautakunta, yksityinen sovittelija tai kaupan alan yhdistysten järjestelmä. Nämä eri menettelyt ovat erilaisia

---

<sup>2</sup> Esimerkiksi seuraavissa: neuvoston direktiivi 84/450/ETY harhaanjohtavasta mainonnasta (EYVL L 250, 19.9.1984), neuvoston direktiivi 97/55/EY direktiivin 84/450/ETY muuttamisesta sisällyttämällä siihen vertaileva mainonta (EYVL L 290, 23.10.1997), neuvoston direktiivi 93/13/EY kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista (EYVL L 95, 21.4.1993), neuvoston direktiivi 97/7/EY etämyynnistä (EYVL L 144, 4.6.1997) ja direktiivi 99/44/EY kulutustavaroiden kauppaa ja niihin liittyviä takuita koskevista tietyistä seikoista (EYVL L 171, 7.7.1999).

<sup>3</sup> Esimerkiksi Webtrader, ECODIR, Cybercourt, e-Mediator ja ODR:NL.

luonteeltaan, ja niiden tehokkuus riippuu olosuhteista. Niiden niputtamisesta yhden otsikon alle ei useinkaan ole hyötyä. Hyödyllistä sen sijaan on tehdä ero niiden menettelyiden välille, joissa puolueeton kolmas osapuoli ehdottaa ratkaisua tai tekee sen, ja niiden välille, joissa puolueeton osapuoli pyrkii saattamaan osapuolet yhteen ja avustaa niitä sovintoratkaisuun pääsyssä. Sovellettavan menettelyn sopivuus riippuu ratkaistavan riidan luonteesta. Komissio on reagoinut ensimmäisen tyyppisiin menettelyihin joillakin erityisaloitteilla:

- **Vuonna 1998 annetussa tiedonannossa kuluttajariitojen ratkaisemisesta tuomioistuinten ulkopuolella**<sup>4</sup> viitattiin komission suositukseen 98/257/EY, jossa vahvistettiin seitsemän periaatetta (riippumattomuus-, avoimuus-, vastavuoroisuus-, tehokkuus-, laillisuus-, vapaus- ja edustamisen periaate), joita on sovellettava vaihtoehtoihin riidanratkaisumenettelyihin kussakin jäsenvaltiossa. Näiden periaatteiden noudattamisella pyritään takaamaan kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille, että heidän tapauksensa käsitellään täsmällisesti, oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti; **odotettuna** etuna on tietenkin riidan yksinkertaisempi ja nopeampi sopiminen. Periaatteiden pääasiallisena tarkoituksena on saada aikaan luottamus menettelyitä kohtaan etenkin silloin, kun osapuolet ovat sijoittautuneet eri jäsenvaltioihin. Kaikki jäsenvaltiot ilmoittivat komissiolle maansa tuomioistuinten ulkopuolisista elimistä, joiden toimintaa ne pitävät täysin suosituksen periaatteiden mukaisena. Kyseiset tiedot ovat nähtävillä komission kotisivulla. Tässä tiedonannossa otetaan huomioon tarve luoda näiden elinten EU:n laajuisia verkkoja, joilla pyritään parantamaan kuluttajariitojen ratkaisemista maiden rajat ylittävissä tapauksissa.
- Ilmoitetuista kansallisista elimistä koostuvan verkoston perustamiseen liittyvien käytännön esteiden ratkaisemiseksi komissio ehdotti **tuomioistuinten ulkopuolisten elinten eurooppalaisen verkon (EEJ-verkon)**<sup>5</sup> perustamista. EEJ-verkko on tiedotus- ja tukirakenne, joka muodostuu kuhunkin jäsenvaltioon perustetuista yhteyspisteistä (eli selvityskeskuksista). Jos kuluttaja joutuu kiistaan jonkin elinkeinonharjoittajan kanssa, hän voi ottaa yhteyttä oman maansa selvityskeskukseen, joka avustaa ja tukee häntä valituksen tekemisessä sen maan ilmoitettuun kansalliseen riidanratkaisuelimeen, jossa elinkeinonharjoittaja on sijoittuneena. Maiden rajat ylittävissä riidoissa selvityskeskukset madaltavat esteitä, jotka haittaavat turvautumista tuomioistuinten ulkopuolisiin oikeussuojakeinoihin. Tällaisia esteitä ovat esimerkiksi kieliongelmat ja tiedonpuute. Selvityskeskukset toimittavat valituksen verkoston kautta asianmukaiselle elimelle. Tämä on ensimmäinen askel, jonka jälkeen kuluttajien on helpompi turvautua toisten valtioiden riidanratkaisumenettelyihin. Pitkällä aikavälillä keskus pystyy – joustavan rakenteensa ansiosta – kehittämään toimintaansa sisällyttämällä siihen uusia vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyitä, hyödyntämään kehittyvää teknologiaa ja tarjoamaan synergiaetuja toiminnalle kolmansien maiden kanssa. Komissio on koordinoimassa ja perustamassa verkkoa jäsenvaltioiden kanssa. Kun EEJ-verkko on perustettu ja toiminnassa, se kattaa perinteiset etämyyntitavat (esim. posti- ja puhelinmyynti) ja uusia viestimiä hyödyntävät myyntitavat (esim. sähköinen kaupankäynti). Suosituksella 98/257/EY ja verkolla edistetään huomattavasti vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyiden toimivuutta sisämarkkinoilla.

---

<sup>4</sup> KOM(1998) 198 lopullinen.

<sup>5</sup> Ks. komission valmisteluasiakirja tuomioistuinten ulkopuolisten elinten eurooppalaisen verkon perustamisesta (SEC(2000) 405); asiakirja löytyy seuraavasta Internet-osoitteesta:  
[http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce\\_just/acce\\_just06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just06_en.pdf)

- Rahoituspalvelualalla on hiljattain käynnistetty **FIN-NET** -riitojenratkaisuverkosto<sup>6</sup>, jolla täydennetään EEJ-verkkoa tarjoamalla erityinen oikeussuojaverkko riidoille, jotka koskevat rahoituspalveluita. Se luo yhteyden kansallisella tasolla rahoituspalveluihin liittyvien riitojen ratkaisemisesta vastaavien tuomioistuinten ulkopuolisten järjestelmien välille niin, että ne muodostavat yhteisön laajuisen verkon. Toisin kuin muilla kaupan alalla, rahoituspalvelualalla on erityiset tuomioistuinten ulkopuoliset riidanratkaisumenettelyt käytössä kaikissa jäsenvaltioissa. Näin ollen FIN-NET perustuu jo vakiintuneille tuomioistuinten ulkopuolisten menettelyiden käyttötavoille, ja siinä hyödynnetään jäsenvaltioissa saatuja tietoja ja kokemuksia. Kuluttajat voivat hyödyntää joustavia oikeussuojakeinoja erityisesti omassa maassaan sijaitsevien elinten kautta. Oikeussuojaelinten välinen tiedonvaihto paranee, ja verkon osapuolet ovat sopineet yhteistyömenettelyistä kaikkialla unionissa. Kaikkien osallistuvien järjestelmien muoto vaihtelee, mutta niiden odotetaan soveltavan komission suositukseen 98/257/EY sisältyviä periaatteita.

## VALINTAMAHDOLLISUUKSIEN LISÄÄNTYMINEN

Suosituksessa 98/257/EY ei kuitenkaan käsitelty toisentyypisiä vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyitä, joissa kolmas osapuoli auttaa kuluttajariidan ratkaisussa saattamalla osapuolet yhteen ja avustamalla näitä pääsemään sovintoratkaisuun. Useimmille kuluttajariidoille on ominaista, että kiistan kohteena olevan liiketoimen hinta on alhainen verrattuna tuomioistuinmenettelyistä aiheutuviin kustannuksiin. Tämän vuoksi on välttämätöntä pyrkiä löytämään monia erilaisia joustavia ratkaisuja, jotka ovat suhteutettuja ongelmaan, tehokkaita, käyttäjien tarpeisiin vastaavia ja yleisesti ymmärrettäviä.

Neuvoston päätöslauselmassa<sup>7</sup>, joka annettiin 25. toukokuuta 2000 ja joka koski kuluttajariitoja tuomioistuinten ulkopuolella ratkaisevien kansallisten elinten yhteisön laajuista verkkoa, todettiin, että jäsenvaltioissa on toiminnassa monia vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyitä, jotka eivät kuulu suosituksen 98/257/EY soveltamisalaan mutta joista myös on hyötyä kuluttajalle. Neuvosto kehotti komissiota kehittämään yhteiset kriteerit tällaisten tuomioistuinten ulkopuolisten elinten arviointia varten. Kriteereillä pitäisi pystyä varmistamaan muiden muassa elinten toiminnan laatu, oikeudenmukaisuus ja tehokkuus, jotta ne voitaisiin sisällyttää EEJ-verkkoon.

Komissio, jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti ovat käyneet keskusteluja kuluttajien luottamuksesta riidanratkaisumenettelyihin viime vuosina. Keskustelut ovat liittyneet keskusteluihin sähköisen kaupankäynnin edistämisestä ja siihen liittyvästä tuomiovallasta.<sup>8</sup> Esiin on tullut selkeästi, että kaikille samaa vaihtoehtoa tarjoava lähestymistapa ei ole asianmukainen eikä kannusta löytämään monipuolisia, innovatiivisia, joustavia ja tehokkaita ratkaisuja kuluttajariitoihin. Yhtä mieltä kuitenkin ollaan siitä, että vaihtoehtoihin riidanratkaisumenettelyihin olisi sovellettava joitakin yhteisiä takuita, joilla varmistetaan

<sup>6</sup> [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/finances/consumer/adr.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/consumer/adr.htm)

<sup>7</sup> EYVL C 155, 6.6.2000, s. 1-2.

<sup>8</sup> Erityisesti komission kuuleminen 4.–5. marraskuuta 1999 aiheesta "Electronic Commerce: Jurisdiction and Applicable Law", komission seminaari 21. maaliskuuta 2000 aiheesta "Out-of-court dispute settlement systems for e-commerce", Yhdysvaltojen *Federal Trade Commission* järjesti 6.–7. kesäkuuta 2000 avoimen seminaarin aiheesta "Alternative Dispute Resolution for Consumer Transactions in the Borderless Online Marketplace" ja OECC; ICC ja HCOPIL järjestivät 12.–13. joulukuuta 2000 yhteisen konferenssin aiheesta "Building Trust In The Online Environment: Business To Consumer Dispute Resolution Conference".

niiden puolueettomuus, avoimuus, tehokkuus ja oikeudenmukaisuus. Tämän vuoksi on tarpeen luoda ympäristö, joka mahdollistaa kaikkein tehokkaimpien ratkaisujen löytymisen, erityisesti maiden rajat ylittävissä riita-asioissa.

## **YLEISET KRITEERIT**

Tällaisen ympäristön luomiseksi vaaditaan riittävät luotettavuustakuut kaikilta osapuolilta. Kuluttajat ja elinkeinonharjoittajat tarvitsevat takuut siitä, että riita-asia käsitellään oikeudenmukaisesti, tarkasti ja tehokkaasti. Riidanratkaisujärjestelmän on oltava luotettava, johdonmukainen ja uskottava. Vaihtoehtoiset riidanratkaisuelimet tarvitsevat takeet sen varmistamiseksi, ettei epäammattimaisten elinten toiminta heikennä riidanratkaisuelinten tarjoamien palveluiden uskottavuutta ja tahraa niiden yleistä mainetta. Tämän vuoksi on vahvistettava yleiset kriteerit, jotka vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyiden on täytettävä. Menettelyiden toiminnasta ei kuitenkaan tarvitse määrätä yksityiskohtaisesti vaan tarkoituksena on määritellä joukko periaatteita, joita menettelyissä on seurattava, jotta taattaisiin yhteiset vähimmäisstandardit. Nämä periaatteet on jo esitetty komission muissa alaa koskevissa aloitteissa, ja tämän vuoksi onkin tarpeen tarkentaa näitä standardeja, jotta varmistetaan samanlaiset vähimmäistakuut, jotka ovat asianmukaisia epävirallisemmissakin vaihtoehtoisissa riidanratkaisumenettelyissä. Asiasta kuultiin jäsenvaltioiden hallitusten asiantuntijoita, jotka tukivat näiden periaatteiden vahvistamista.

Suosituksessa [../../] annetaan nämä periaatteet sellaisia menettelyitä varten, joissa on osallisena kolmas osapuoli ja joilla pyritään ratkaisemaan riita saattamalla osapuolet yhteen ja saamalla heidät pääsemään sovintoratkaisuun. Suosituksessa ei tarkastella elinkeinonharjoittajien omia kuluttajavalitusjärjestelmiä, joissa riidat ratkaistaan suoraan kuluttajan kanssa, eikä järjestelmiä, joissa riidat ratkaistaan elinkeinonharjoittajan toimesta tai tämän puolesta. Periaatteiden soveltamisen pitäisi taata suurempi luottamus menettelyiden toimintaan varmistamalla toiminnan avoimuus sekä menettelyn luotettavuus, joka syntyy sen puolueettomuudesta, avoimuudesta, tehokkuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Näillä perustakeilla helpotetaan huomattavasti menettelyiden hyödyntämistä kaikissa jäsenvaltioissa.

On tarpeen lisätä sekä kuluttajien että elinkeinonharjoittajien tietoa näiden menettelyiden mahdollisuuksista ja tehtävistä. Niillä on merkittävä asema myös sikäli, että ne tarjoavat kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille useampia vaihtoehtoja riitojen ratkaisuun. Tämän vuoksi komissio kehottaa jäsenvaltioita halutessaan ilmoittamaan kyseisistä periaatteet soveltavista menettelyistä, jotta ne voitaisiin lisätä komission verkkosivulle ja ne voisivat osallistua EEJ-verkon toimintaan.