

MUISTIO

Lainvalmisteluosasto

LsN Maarit Leppänen

6.3.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (HE 190/2017 vp)**1. Esityksen sisältö**

Vuonna 2016 Suomen kärjäoikeuksissa ratkaistiin yhteensä noin 346 000 summaarista riita-asiaa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että nämä summaariset riita-asiat – käytännössä velkomusasiat – keskitetään käsiteltäväksi yhdeksään kärjäoikeuteen. Summaarisia riita-asioita käsittelevät jatkossa Ahvenanmaan, Helsingin, Itä-Uudenmaan, Kymenlaakson, Lapin, Oulun, Pirkanmaan, Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen kärjäoikeudet.

Lähtökohta on ollut, että summaariset riita-asiat keskitetään kussakin hovioikeuspiirissä yhteen kärjäoikeuteen. Näin turvattaisiin käsittelyssä tarvittava asiantuntemus. Lähtökohdasta on kuitenkin poikettu kolmen hovioikeuspiirin kohdalla. Esityksen mukaan Helsingin, Turun ja Rovaniemen hovioikeuspiireissä toimivaltaisia kärjäoikeuksia olisi enemmän kuin yksi. Helsingin hovioikeuspiirissä toimivaltaisia kärjäoikeuksia olisi kaksi, Helsinki ja Itä-Uusimaa. Tämä perustuu suuriin asiamääriin. Helsingin hovioikeuspiirissä käsitellään noin kolmannes maan summaarisista riita-asioista. Turun hovioikeuspiirissä kärjäoikeuksia olisi peräti kolme, Varsinais-Suomi, Pirkanmaa ja Ahvenanmaa. Tämä perustuu tasaisen juttumääräjaon lisäksi kielellisiin oikeuksiin. Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan kärjäoikeuksien välisessä toimivaltajaossa on otettu huomioon kielellisten oikeuksien toteutuminen ja asiamäärien tasainen jako. Ahvenanmaan kärjäoikeus on kielisistä käytännössä jätetty uudistuksen ulkopuolelle. Hovioikeuspiirijaosta poiketen Satakunnan kärjäoikeudessa nykyisin käsiteltävät summaariset riita-asiat käsiteltäisiin Pirkanmaan kärjäoikeudessa, jonne henkilökunnan olisi helpompi siirtyä työskentelemään kuin Pohjanmaan kärjäoikeuteen. Itä-Suomen hovioikeuspiirin summaariset riita-asiat keskitettäisiin Kymenlaakson kärjäoikeuteen. Pyhtään kunnan summaariset riita-asiat käsiteltäisiin ruotsinkielisen väestönosan kielellisten oikeuksien turvaamiseksi Itä-Uudenmaan kärjäoikeudessa. Myös Rovaniemen hovioikeuspiirin kärjäoikeudet on valittu asiamäärien tasaisen jaon ja saamenkielisten kielellisten oikeuksien turvaamiseksi.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi sähköisten menettelyjen käyttöä summaarisissa riita-asioissa. Muut kuin omassa asiassaan toimivat luonnolliset henkilöt – eli oikeushenkilöt, elinkeinonharjoittajat, ammattimaista perintätoimintaa harjoittavat luonnolliset henkilöt ja oikeudenkäyntiasiamiehet ja –avustajat – olisivat velvollisia toimittamaan summaarisen riita-asian haastehakemukset käräjäoikeuden tietojärjestelmään käyttäen oikeushallinnon tietojärjestelmäyhteyttä tai verkkopohjaista asiointiliitymää.

Esityksessä ehdotetaan myös haasteen puhelintiedoksiannon mahdollistamista kaikissa summaarisissa riita-asioissa, myös niissä, jotka koskevat häätöä taikka hallinnan tai rikkoontuneen olosuhteen palauttamista. Lisäksi riita-asian virelletuloa koskevaa säännöstä tarkistettaisiin siten, että vireilletulo määräytyisi samoin perustein siitä riippumatta, millä tavalla haastehakemus on toimitettu käräjäoikeuden kansliaan.

Uudistus liittyy viime vuonna hyväksyttyyn käräjäoikeusverkoston uudistamiseen. Siksi ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta samaan aikaan kuin käräjäoikeusverkoston uudistamista koskeva lainsäädäntö. Uudistus edellyttää tehtäväksi muutoksia nykyisiin tietojärjestelmiin. Tämän vuoksi tavoiteaikataulu ei todennäköisesti toteudu. Tarkoitus kuitenkin on, että laki tulisi voimaan mahdollisimman pian verkostouudistusta koskevan lainsäädännön voimaantulon jälkeen.

2. Esityksen valmistelu

Oikeusministeriö asetti 1 päivänä kesäkuuta 2012 neuvottelukunnan valmistelemaan ehdotukset pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaksi ja valtioneuvoston vuosien 2013—2016 kehyspäättöksen edellyttämäksi sopeuttamisohjelmaksi. Neuvottelukunta luovutti ohjelmaehdotuksensa maaliskuussa 2013 (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013). Neuvottelukunnan laatima ohjelma sisältää muun muassa ehdotuksen summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittämisestä.

Oikeusministeriö asetti kesäkuussa 2016 työryhmän valmistelemaan ehdotusta hallituksen esitykseksi lainsäädännön muuttamisesta siten, että mahdollistetaan summaaristen riita-asioiden keskittäminen rajoitettuun määrään käräjäoikeuksia. Työryhmän tuli myös laatia ehdotus lainsäädännöksi, joka velvoittaisi ammattimaista perintätoimintaa harjoittavat yritykset käyttämään toiminnassaan käräjäoikeuden ja ulosoton sähköisiä tiedonsiirtojärjestelmiä.

Työryhmässä oli oikeusministeriön lisäksi edustettuina Vantaan käräjäoikeus, Pirkanmaan käräjäoikeus, Oikeusrekisterikeskus, Valtakunnanvoudinvirasto, Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry, Suomen Haastemiehet JHL ry sekä AIPA-hankkeen hanketoimisto. Työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministeriölle tammikuussa 2017 (Summaaristen riita-asioiden keskittäminen, OMML 12/2017).

Oikeusministeriö pyysi ehdotuksesta lausunnon yhteensä 61 eri viranomaiselta, järjestöltä ja asiantuntijalta. Pyydetyistä lausunnoista saapui yhteensä 52. Lausunnoista on laadittu tiivistelmä (OMML 27/2017). Esitykseen sisältyvä säädösehdotus on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä edellä sanotun työryhmämietinnön ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta.

3. Esityksen tavoitteet

Keskittämällä haetaan tehokkuushyötyä. Kun summaarisia riita-asioita käsitteleviä kärjäoikeuksia olisi vähemmän, asioiden käsittelykäytännöissä ja käsittelyajoissa olevat erot pienenisivät ja toiminta tehostuisi ja yhdenmukaistuisi. Myös sähköisen asioinnin lisääntyminen nopeuttaisi asioiden käsittelyä ja olisi kustannustehokas sekä velkojan, velallisen että tuomioistuimen kannalta. Uudistuksesta seuraisi, että sama määrä summaarisia riita-asioita olisi ratkaistavissa vähemmällä henkilöstömäärällä. Kustannustehokkuuden lisääntyminen alentaisi viime kädessä velallisen maksettavaksi tulevia oikeudenkäyntimaksuja. Tehokkuushyödystä seuraisi näin ollen myös sosioekonomisia hyötyjä.

Keskittämällä summaaristen riita-asioiden käsittelyä ja lisäämällä sähköistä asiointia sopeutettaisiin tuomioistuinlaitoksen toimintaa vastaamaan valtiontalouden kehyksiin jo sisältyviä tuomioistuinten toimintamenojen säästöjä. Oikeushallinnon supistuneet resurssit edellyttävät rakenteellisia uudistuksia ja uusien toimintatapojen käyttöönottoa. Ehdotukset vähentäisivät oikeushallinnon menoja arvioilta 800 000 eurolla.

4. Suhde perustuslakiin

Ehdotus, jolla velvoitetaan enemmistö velkojista toimittamaan summaarisen riita-asian haastehakemukset kärjäoikeuteen sähköisesti siten, että ne automaattisesti kirjautuvat kärjäoikeuden tietojärjestelmään, on periaatteellisesti merkittävä yhdenvertaisuuden ja oikeussuojan saatavuuden kannalta.

Esityksen mukaan summaarisen riita-asian haastehakemus olisi toimitettava kärjäoikeuden tietojärjestelmään sähköisesti, jotta kärjäoikeus tutkisi asian. Muulla tavalla - esimerkiksi postitse, sähköpostin liitetiedostona tai viemällä - kärjäoikeuteen toimitettu haastehakemus jätettäisiin heti tutkimatta.

Velvoite sähköiseen asiointiin koskisi vain oikeushenkilöitä, elinkeinonharjoittajia, ammattimaista perintätoimintaa harjoittavia luonnollisia henkilöitä sekä oikeudenkäyntiasiamiehiä ja -avustajia. Velvoite ei koskisi omassa asiassaan toimivia luonnollisia henkilöitä.

Sähköistä asiointipakkoa ei myöskään koskisi summaarisen riita-asian haastehakemuksia, jotka eivät vaatimukseen tai vaatimuksen perusteisiin liittyvien syiden vuoksi ole saatavissa vireille sähköisesti. Jos haastehakemukseen on liitettävä alkuperäinen asiakirja, esimerkiksi juokseva velkakirja, velkojan ei tarvitsisi käyttää sähköisiä järjestelmiä saatukseen asian vireille kärjäoikeudessa.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Perustuslain turvaama yhdenvertaisuus ulottuu lähtökohtaisesti vain luonnollisiin henkilöihin. Koska suuri enemmistö summaaristen riita-asioiden kantajista on oikeushenkilöitä, on velvollisuus sähköiseen asiointiin lähtökohtaisesti yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta merkityksellinen vain verraten vähäisessä määrin. Osa sähköisen asiointin velvoitteen piiriin kuuluvista kantajista ovat kuitenkin luonnollisia henkilöitä tai asemaltaan luonnolliseen henkilöön rinnastuvia oikeushenkilöitä. Luonnollinen henkilö voi harjoittaa elinkeinotoimintaa esimerkiksi toiminnimellä, jolloin hän on elinkeinonharjoittaja, kantajana voi olla yhden omistajan osakeyhtiö tai kommandiittiyhtiö, jossa on vain yksi vastuullinen yhtiömies. On mahdollista katsoa, että ehdotettu lainsäädäntö asettaa edellä sanotut tahot omassa asiassaan toimivia luonnollisia henkilöitä epäedullisempaan asemaan, vaikka ovat käytännössä asemaltaan hyvin lähellä luonnollista henkilöä.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on lisätä sähköistä asiointia summaarisissa riita-asiassa ja näin edistää näiden asioiden käsittelyn joutuisuutta ja kustannustehokkuutta niin asianosaisten kuin viranomaisten kannalta. Elinkeinonharjoittajien, ammattimaisten vuokranantajien, isännöitsijöiden tai oikeudenkäyntiasiamiesten voidaan nykyään edellyttää osaavan toimia verkkoympäristössä. Ottaen erityisesti huomioon, että oikeushallinnon asiointiliittymä on käyttäjäystävällinen eikä siksi edellytä erityisosaamista, sähköisen asiointin säätämistä pakolliseksi ammattimaisessa tai elinkeinotoiminnan puitteissa tapahtuvassa oikeudellisessa perinnässä ei voida pitää kohtuuttomana toimenpiteenä eikä siltäkään osin yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena.

Perustuslain 21 §:ssä turvataan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Jokaisella on 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan 2 momentin mukaan lailla. Perustuslaki ei kuitenkaan estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan riita-asia pannaan vireille kirjallisella haastehakemuksella. Ehdotetun oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 a §:n mukaan summaarisessa riita-asiassa kirjallinen haastehakemus olisi tehtävä tietojärjestelmäyhteyden tai asiointiliittymän kautta. Esitys rajoittaisi siten tapoja, joilla kirjallinen haastehakemus voidaan laatia ja toimittaa tuomioistuimeen. Rajausta ei kuitenkaan vaarantaisi yksilön oikeutta saada asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi, koska velvollisuus sähköiseen asiointiin ei ulottuisi omassa asiassaan toimiviin luonnollisiin henkilöihin. Elinkeinonharjoittajilla sekä muilla ammattitoimijoilla voidaan katsoa olevan tarvittavat edelly-

tykset käyttää oikeushallinnon sähköisiä järjestelmiä, eikä velvollisuus sähköiseen asiointiin siksi vaaranna oikeussuojan saatavuutta käytännössä. Oikeuden saatavuus tulisi varmistetuksi myös siten, ettei velvollisuus sähköiseen asiointiin koskisi haastehakemuksia, joita ei vaatimuksen tai sen perusteiden vuoksi ole mahdollista toimittaa sähköisen järjestelmän kautta käräjäoikeuden tietojärjestelmään.

Sähköinen asiointi nopeuttaisi asioiden käsittelyä ja olisi kustannustehokas sekä velkojan, velallisen että tuomioistuimen kannalta. Tämän vuoksi voidaan katsoa, että velvollisuus sähköiseen asiointiin kokonaisuutena arvioiden edistäisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Sähköisesti vireille saatetun summaarisen riita-asian tuomioistuinmaksu on muulla tavalla vireille tulleen asian tuomioistuinmaksua alhaisempi. Tuomioistuinmaksut tulevat viime kädessä perittäviksi velallisilta. Velalliset hyötyisivät siten suoraan sähköisen asioinnin tuoman kustannustehokkuuden lisääntymisestä. Myös tämä seikka on merkityksellinen arvioitaessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta.

Lakiehdotus voidaan hallituksen näkemyksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.