

Summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittäminen

Lausuntotiivistelmä

Summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittäminen

Lausuntotiivistelmä

ISSN 1798-7105

ISBN 978-952-259-468-6

Oikeusministeriö 2015

Julkaisun nimi	Summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittäminen Lausuntotiivistelmä
Tekijä	Mika Rislä
Sarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu Mietintöjä ja lausuntoja 39/2015
Asianumero	OM 1/39/2014
ISSN verkkojulkaisu	1798-7105
ISBN verkkojulkaisu	978-952-259-468-6
URN-tunnus	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-468-6
Julkaisun jakelu	www.oikeusministerio.fi
Asia- ja avainsanat	Summaariset riita-asiat, kehittäminen, käräjäoikeus, ulosotto, tiedoksianto

Tiivistelmä

Selvitysmiesten ehdotukset

1. Käräjäoikeuksissa käsiteltävät summaariset riita-asiat siirretään ulosottoviranomaiseen, jossa menettelyn yksinkertaistaminen ja kaavamaistaminen on toteutettavissa käräjäoikeudessa tapahtuvaa menettelyä paremmin (saatavan vahvistusmenettely). Summaaristen riita-asioiden käsittelyä automatisoidaan ja sähköistä asiointia kehitetään.
2. Asiat ohjataan ulosottoviranomaisen käsiteltäväksi alhaisemmilla käsittelymaksuilla.
3. Haastemiestiedoksiannot ja haastemiehet jäävät käräjäoikeuksiin.
4. Tavallinen postitiedoksianto otetaan käyttöön ja kansalaisten asiointitiliiä aletaan hyödyntää riidattomien velkomus-asioiden tiedoksiannossa enintään 1.000 euron suuruisen pääomavaatimusten osalta. Tiedoksiannon keventämisen vaikutuksia velallisen oikeusturvan kannalta lievennetään pidentämällä takaisinsaantiaikaa ja myöhentämällä maksuhäiriömerkinnän syntymistä. Tiedoksiantotapoja tulee kehittää riippumatta siitä, mikä on summaaristen asioiden tuleva käsittelypaikka.
5. Ulosottoviranomaisessa vahvistettujen ulosottooperusteiden kansainvälinen täytäntöönpano turvataan siirtymävaiheessa säätämällä velkojalle mahdollisuus saattaa asia käräjäoikeuden käsiteltäväksi ulosottoviranomaisen saatavan vahvistamista koskevasta päätöksestä huolimatta. Kaksinkertaisesta käsittelystä aiheutuvat ylimääräiset kulut jäävät velkojan vahingoksi.

Lausuntojen keskeinen sisältö

Selvitystä koskeva lausuntopyyntö lähetettiin 58 taholle. Lausuntoja annettiin 51 kappaletta.

Pääasiallinen syy vastustaa summaaristen riita-asioiden siirtämistä käräjäoikeuksista ulosottoviranomaiseen, oli pelko velallisen oikeusturvan heikentymisestä. Vastustavista argumenteista huolimatta kannatusta sai joka tapauksessa sähköisten tietojärjestelmien kehittäminen muun muassa siten, että ne olisivat yhteensopivia eri hallinnonalojen kesken. Lisäksi kannatettiin summaaristen asioiden käsittelyn keventämistä ja tehostamista nykyisestä.

Lausunnon antajista valtaosa katsoi, että selvityksessä esitetyt perustelut todisteellisesta tiedoksiannosta luopumiselle, saatavan nopea, tehokas ja halpa perintä eivät ole riittävät. Vastaajan oikeusturva edellyttää myös "luottoyhteiskunnassa" todisteellista tiedoksiannosta. Tiedoksiannon todisteellisuudessa on kysymys vastaajan oikeussuojan kannalta keskeisestä periaatteesta ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytyksestä.

Tämän vuoksi tiedoksiannon todisteellisuuden vaatimuksesta tulisi luopua vain painavin perustein, jotka nojautuvat määriteltyjen kriteereiden nojalla tapahtuvaan yksittäistapaukselliseen harkintaan.

Erityisesti tuomioistuinten lausunnoista kiinnitettiin toistuvasti huomiota siihen, että tuomioistuimen velvollisuuksiin kuuluu tiettyjen kuluttajia suojaavien kansallisten ja eurooppaoikeuden säännösten noudattamisen valvonta viran puolesta. Menettelyä automaattisoidaessa ja yksinkertaistettaessa on ehdottomasti kiinnitettävä erityistä huomiota velallisen oikeusturvaan.

Lausunnon antaneista 26 kärjäoikeudesta 19 vastusti summaaristen riita-asioiden siirtämistä ulosottoviranomaiseen, 7 kannatti siirtämistä tietyin edellytyksin. Kärjäoikeudet Helsingin kärjäoikeutta lukuun ottamatta vastustivat summaaristen asioiden käsittelyn keskittämistä muutamaa kärjäoikeuteen. Kärjäoikeuksien mukaan oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa on esitetty keskipitkän aikavälin tavoitteena kärjäoikeuksien määrän puolittaminen nykyisestä 27:stä. Tämä merkitsisi sitä, että summaarisia asioita käsiteltäisiin vain runsaassa kymmenessä kärjäoikeudessa. Helsingin kärjäoikeus puolestaan totesi, että summaarisissa asioissa on viime aikoina ilmennyt uusia, varsin monimutkaisiakin oikeuskysymyksiä, joiden ratkaiseminen tapahtuu tarkoituksenmukaisesti vain muutamassa kärjäoikeudessa. Näin voidaan taata ratkaisujen laatu ja lainkäytön yhdenmukaisuus.

Kärjäoikeuksista 16 kannatti tiedoksiantomenettelyn keventämistä ja edelleen kehittämistä. 10 tiedoksiantomenettelyn keventämistä vastustaneista tuomioistuinta korosti, että tiedoksiantomenettely on osa lainkäyttöä ja se ei saa vaarantaa velallisen oikeusturvaa. Joka tapauksessa velkoja tulee ohjata asioiden sähköiseen vireillepanoon. Mahdolliset toimet kärjäoikeuksien tietojärjestelmän uudistamiseksi ja kehittämiseksi olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa AIPA -järjestelmään siirtymisen yhteydessä.

Hovioikeudet pääosin puolsivat summaaristen riita-asioiden siirtämistä ulosottoviranomaiselle tietyin reunahuomautuksin.

Korkein oikeus piti selvityksen lähtökohtaa oikeana siltä osin, kuin kehittämissuunnitelmat on rajattu joko käsittelyn keskittämiseen kärjäoikeuksissa tai summaaristen riita-asioiden käsittelyn siirtämiseen ulosotto-organisaatioon. Oikeusturvavaatimusten ja tehokkuusvaatimusten kannalta sekä kustannussyistä pitäytyminen nykyisen kaltaisessa hajautetussa käsittelyssä kaikissa kärjäoikeuksissa tuskin on perusteltu vaihtoehto.

Valtakunnanvoudinvirasto puolsi summaaristen riita-asioiden käsittelyn siirtämistä ulosottoviranomaisesta vahvistusmenettelyyn siten kuin selvitysmiehet ovat ehdottaneet. Tiedoksiannon osalta kevennettyä menettelyä ei tulisi käyttää yli 1.000 euron suuruisissa velkomusasioissa eikä asioissa, joihin sisältyy häätö-, tai muu vastaava vaatimus.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston mukaan summaaristen asioiden käsittely voidaan velallisen oikeusturvaa perusteettomasti vaarantamatta saada kustannussäästöjä lähinnä siltä osin, ettei samaa asiaa kirjata kahteen kertaan - ensin tuomioistuimessa, sen jälkeen ulosotossa. Valtionhallinnon tietojärjestelmien yhteensopivuutta tulisi parantaa ja selvittää, kuinka summaaristen asioiden käsittelyä tuomioistuimissa voitaisiin tehostaa. Todisteellisesta tiedoksiannosta luopumista vastustettiin. Rajat ylittävän täytäntöönpanon osalta ehdotettua siirtymäajan järjestelmää ei pidetty mahdollisena. Keskeisintä on se, olisiko summaaristen asioiden käsittely ulosotossa tehokkaampaa kuin kärjäoikeudessa.

Eduskunnan oikeusasiamies kannatti asian jatkovalmistelua.

Liitot Pardiaa ja JHL:a sekä Suomen haastemiehet JHL:a lukuun ottamatta kannattivat summaaristen riita-asioiden siirtämistä ulosottoviranomaiseen tietyin reunaehtoin.

Publikationens namn	Utveckling av behandlingen av summariska tvistemål Sammandrag av utlåtandena
Författare	Mika Risla
Publikationsseriens namn och löpande nummer	Justitieministeriets publikationer Betänkanden och utlåtanden 39/2015
Ärendenummer	OM 1/39/2014
ISSN elektronisk publikation	1798-7105
ISBN elektronisk publikation	978-952-259-468-6
URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-468-6
Distribution	www.oikeusministerio.fi
Ämnes- och nyckelord	Summariska tvistemål, utveckling, tingsrätt, utsökning, delgivning

Sammanfattning/referat

Utredningsmännens förslag

1. Behandlingen av summariska tvistemål i tingsrätten ska överföras från tingsrätterna till utsökningsmyndigheterna, där det finns bättre möjligheter än i tingsrätterna att förenkla och formalisera förfarandet (fastställande av fordran). Behandlingen av summariska tvistemål ska automatiseras och de elektroniska tjänsterna utvecklas.
2. Avgifterna för behandling av ärenden inom utsökningsväsendet ska vara lägre än de nuvarande avgifterna för tingsrättsbehandling.
3. Stämmningsmannadelgivningar och stämmningsmän ska kvarstå vid tingsrätterna.
4. Vanlig delgivning per post ska tas i bruk, och medborgarkontot ska utnyttjas vid delgivning av ostridiga fordringsmål när det yrkade beloppet uppgår till högst 1 000 euro. För att trygga gäldenärens rättsskydd i samband med att delgivningsförfarandet förenklas kommer man att förlänga tidsfristen för återvinning och skjuta upp den tidpunkt då en anteckning om betalningsstörning ska göras. Delgivningssätten bör utvecklas oavsett vilken myndighet som i framtiden behandlar summariska ärenden.
5. Den internationella verkställigheten av utsökningsgrunder som fastställts av utsökningsmyndigheten ska under övergångsperioden tryggas genom att det föreskrivs om möjlighet för borgenären att föra ärendet till tingsrätten för behandling trots att utsökningsmyndigheten redan har utfärdat ett beslut i ärendet. Borgenären ska svara för de kostnader som föranleds av att samma ärende behandlas två gånger.

Det centrala innehållet i utlåtandena

Begäran om utlåtande om utredningen sändes till 58 remissinstanser. Det gavs 51 utlåtanden.

Den huvudsakliga orsaken till motstånd mot en överföring av summariska tvistemål från tingsrätterna till utsökningsmyndigheterna är rädslan att gäldenärens rättsskydd försvagas. Trots motargument understöddes dock utvecklingen av elektroniska datasystem bl.a. så att de är kompatibla mellan olika förvaltningsområden. Dessutom understöddes att behandlingen av summariska ärenden blir enklare och effektivare.

Största delen av remissinstanserna ansåg att de motiveringar som framfördes i utredningen när det gäller slopandet av bevislig delgivning, nämligen en snabb, effektiv och billig indrivning, inte är tillräckliga. Svarandens rättsskydd förutsätter även bevislig delgivning i kreditsamhället. Vid bevislig delgivning är det fråga om en viktig princip med tanke på svarandens rättsskydd och en grundläggande förutsättning för en rättvis rättegång.

Därför bör kravet på bevislig delgivning slopas endast av vägande skäl som baserar sig på prövning i enskilda fall med stöd av bestämda kriterier.

Särskilt i domstolarnas utlåtanden fästes upprepade gånger uppmärksamhet vid att det till domstolarnas skyldigheter hör att på tjänstens vägnar utöva tillsyn över efterlevnaden av vissa nationella och gemenskapsrättsliga bestämmelser som skyddar konsumenterna. Vid automatisering och förenkling av förfarandet måste absolut särskild vikt fästas vid gäldenärens rättsskydd.

Av de 26 tingsrätter som gav utlåtande motsatte sig 19 överföringen av summariska tvistemål till utskökningsmyndigheten och 7 understödde överföringen under vissa förutsättningar. Tingsrätterna, med undantag av Helsingfors tingsrätt, motsatte sig att behandlingen av summariska mål koncentreras till några tingsrätter. Enligt tingsrätterna har det i reformprogrammet för rättsvården framförts som ett mål på medellång sikt att antalet tingsrätter minskas från nuvarande 27 till hälften. Det innebär att summariska mål endast kommer att behandlas vid drygt tio tingsrätter. Helsingfors tingsrätt konstaterade för sin del att det i summariska mål under den senaste tiden har kommit upp nya, synnerligen komplicerade rättsfrågor som kan lösas på ett ändamålsenligt sätt endast i ett fåtal tingsrätter. På det sättet kan avgörandenas kvalitet och en enhetlig rättskipning tryggas.

Av tingsrätterna understödde 16 att delgivningsförfarandet förenklas och ytterligare utvecklas. De tio domstolar som motsatte sig en förenkling av delgivningsförfarandet underströk att delgivningsförfarandet är en del av rättskipningen och att det inte får äventyra gäldenärens rättsskydd. I varje fall ska borgenärerna styras mot inledande av ärenden elektroniskt. Det är ändamålsenligt att vidta eventuella åtgärder för förnyande och utveckling av tingsrätternas datasystem i samband med övergången till AIPA-systemet.

Hovrätterna stödde till största delen, med vissa förbehåll, överföringen av summariska tvistemål till utskökningsmyndigheterna.

Högsta domstolen ansåg att utgångspunkten för utredningen är rätt till den del utvecklingslinjerna har begränsats till att gälla antingen koncentring av behandlingen till tingsrätterna eller överföring av behandlingen av summariska tvistemål till utskökningsmyndigheten. Det är knappast ett motiverat alternativ med tanke på kraven på rättsskydd och effektivitet eller kostnader att upprätthålla det nuvarande systemet med decentraliserade behandlingar i alla tingsrätter.

Riksfogdeämbetet förordade att behandlingen av summariska tvistemål överförs till utskökningsmyndigheternas formaliserade förfarande på det sätt som utredningsmännen har föreslagit. När det gäller delgivning kommer ett förenklat förfarande inte att tillämpas i indrivningsärenden som omfattar mer än 1 000 euro och inte heller i ärenden som gäller vräkning eller något annat motsvarande krav.

Enligt justitieministeriets lagberedningsavdelning kan man vid behandlingen av summariska mål uppnå kostnadsbesparingar utan att oskäligt äventyra gäldenärens rättsskydd närmast genom att samma mål inte registreras två gånger, först vid en domstol och därefter vid utskökning. Kompatibiliteten när det gäller informationssystemen inom statsförvaltningen bör förbättras och dessutom bör det utredas hur behandlingen av summariska mål i domstolarna kan effektiviseras. Man motsatte sig slopandet av bevislig delgivning. I fråga om gränsoverskridande verkställighet ansågs det föreslagna systemet med en övergångstid inte möjligt. Frågan är om behandlingen av summariska mål är effektivare genom utskökning än vid tingsrätterna.

Riksdagens justitieombudsman förordade fortsatt beredning av ärendet.

Förbunden, med undantag av Löntagarorganisationen Pardia rf och Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf samt Finlands stämmingsmän JHL rf, förordade överföring av summariska tvistemål till utskökningsmyndigheten med vissa förbehåll.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	10
1.1	Taustaa	10
1.2	Selvitysmiesten keskeiset ehdotukset.....	10
1.3	Tiedoksianto tavallisena kirjeenä mahdolliseksi	11
1.4	Osa käräjäoikeuksien kansliahenkilöstöstä ulosottolaitokseen	11
2	LAUSUNNOT	12
2.1	Korkein oikeus.....	12
2.2	Hovioikeudet.....	14
2.3	Käräjäoikeudet	16
	2.3.1 Hyvinkään käräjäoikeuden lausunto.....	17
	2.3.1.1 Summaaristen asioiden tiedoksiannon keventäminen	18
	2.3.1.2 Sähköinen vireillepano	18
2.4	Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto.....	19
2.5	Muut	21

1 JOHDANTO

1.1 Taustaa

Summaaristen riita-asioiden käsittelyn keskittäminen on oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan (OM 16/2013) sisältyvä hanke. Ohjelmassa esitetään keskipitkän aikavälin tavoitteeksi keskittää summaaristen riita-asioiden käsittely siirtämällä ne ulosottoviranomaiselle tai enintään kolmeen käräjäoikeuteen.

Summaarisilla asioilla tarkoitetaan pääasiassa pienlainoista ja maksamattomista laskuista. Noin 80 prosentissa riidattomista velkomisasiosta velkojana on perimisalalla toimiva yritys.

Käräjäoikeuksissa summaarisia asioita käsittelevät ja ratkaisevat käräjäsihteerit. Ratkaisu perustuu siihen, että velallinen ei riitauta velkojan vaatimusta. Mikäli asia riitautuu, se siirtyy tuomarın tai käräjänotaarin ratkaistavaksi.

Oikeusministeriö asetti 6.3.2014 johtava kihlakunnanvouti Timo Heikkisen ja laamanni Antti Savelan selvittämään summaaristen riita-asioiden siirtämistä ulosottoviranomaisen käsiteltäväksi tai keskittämiseen muutamaaan käräjäoikeuteen.

1.2 Selvitysmiesten keskeiset ehdotukset

Selvitysmiehet ehdottivat oikeusministeriölle 30.9.2014 luovuttamassaan mietinnössään 52/2014 summaaristen riita-asioiden siirtämistä käräjäoikeuksista ulosottoviranomaiselle. Toisena vaihtoehtona ehdotettiin käsittelyn tehostamista asioiden käsittelyn keskittämisellä muutamaaan käräjäoikeuteen. Selvitysmiesten näkemyksen mukaan käräjäoikeuksien työpanos tulee keskittää sellaisiin aidosti riitaisiin asioihin, joihin tarvitaan tuomioistuimen ratkaisu.

Riidattomien velkomusasioiden siirto ulosottoviranomaiselle vähentäisi kahdenkertaista työtä ja velalliselle aiheutuvia kustannuksia. Velallisen oikeusturva ei vaarantuisi, sillä hän voisi nykyiseen tapaan kiistää saatavan tai hakea takaisinsaantia, jolloin asian käsittely siirtyisi käräjäoikeuteen. Järjestelmän uudistamisen yhteydessä on ratkaistava tiedoksiantotoiminnan järjestäminen ja Euroopan unionin oikeuteen liittyvän vastaavuus- ja tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteiden toteutuminen. Myös sähköistä asiointia tulisi lisätä.

Ehdotuksen mukaan velkoja ei hakisi enää käräjäoikeudelta tuomiota riidattomasta saatavasta, vaan ulosottoviranomainen hoitaisi asian käsittelyn alusta loppuun saakka. Pääsääntöisesti ulosottoviranomainen antaisi haasteen tiedoksi velalliselle ja vahvistaisi saatavan sekä koron ja kustannusten määrän ja toteaisi myös asian täytäntöönpanokelpoisuuden. Ennen täytäntöönpanoa velallisella olisi kuitenkin vielä mahdollisuus maksaa saatava vapaaehtoisesti. Vastaava menettely on käytössä myös Ruotsissa.

Ehdotettu menettely olisi nopea ja halpa sekä velkojalle että velalliselle. Velallisen oikeusturva ei uudistuksessa vaarantuisi, sillä hän voisi nykyiseen tapaan kiistää saatavan tai hakea takaisinsaantia. Näissä tapauksissa asian käsittely siirtyisi kärjäoikeuteen.

Selvitysmiesten näkemyksen mukaan ulosottoviranomaisen käsittelymaksun summaarisissa asioissa tulisi olla merkittävästi alhaisempi kuin kärjäoikeuden.

1.3 Tiedoksianto tavallisena kirjeenä mahdolliseksi

Selvitysmiehet ehdottavat tiedoksiannon helpottamista riidattomissa velkomisasiossa. Velalliselle toimitettaisiin haaste tai muu tiedoksianto ensisijaisesti tavallisena kirjeenä, jos saatavan pääoma on enintään 1.000 euroa. Myös kansalaisen asiointitiliä voitaisiin hyödyntää tiedoksiannossa. Vasta toissijaisesti käytettäisiin nykyisiä tiedoksiantotapoja eli tiedoksiannon toimittamista puhelimitse, haastemiehen toimitamana tai postitse saantitodistusta vastaan. Tiedoksiantotoimintaan riidattomissa velkomisasiossa kuuluu kärjäoikeuksien haastemiehiltä nykyisin noin 100 henkilötyövuotta. Tavallisen postitiedoksiannon mahdollistaminen vähentäisi haastemiestyötä arviolta puoleen nykyisestä. Tiedoksiannon keventämisen vaikutuksia velallisen oikeusturvan kannalta lievennettäisiin pidentämällä velallisen takaisinsaantiaikaa kolmeen kuukauteen nykyisen kuukauden sijaan. Myös maksuhäiriömerkinnän syntymistä myöhennettäisiin.

1.4 Osa kärjäoikeuksien kansliahenkilöstöstä ulosottolaitokseen

Uudistuksen vaatimat lainsäädäntö- ja tietojärjestelmämuutokset olisi selvitysmiesten mukaan mahdollista toteuttaa niin, että summaariset asiat siirrettäisiin ulosottolaitokselle vuonna 2017. Ulosottolaitos päättäisi summaaristen asioiden käsittelyn tarkemmasta organisoinnista.

Osa summaarisia asioita hoitavien kärjäoikeuksien kansliahenkilöistä siirtyisi ulosottoviranomaisen palvelukseen. Haastemiehet jäisivät kärjäoikeuksiin hoitamaan tiedoksiantotehtäviä rikos- ja riita-asioissa.

Ulosottoviranomaisen vahvistamien saatavien kansainvälinen täytäntöönpano turvataisiin siirtymävaiheessa säätämällä velkojalle mahdollisuus saattaa asia lisäksi kärjäoikeuden käsiteltäväksi. Kaksinkertaisesta käsittelystä aiheutuvat ylimääräiset kulut jäisivät velkojan vahingoksi.

2 LAUSUNNOT

2.1 Korkein oikeus

Korkeimman oikeuden mukaan tämän valmistelun pohjalta ei voine olla tehtävissä lopullisia johtopäätöksiä siitä, miltä pohjalta summaaristen asioiden käsittely olisi parhaiten järjestettävissä. Korkeimman oikeuden mukaan selvitysmiesten esittämä vaihtoehto ei ole ainakaan sellaisenaan toteuttamiskelpoinen. Oikeusturvavaatimusten ja tehokkuusvaatimusten kannalta sekä kustannussyistä pitäytyminen nykyisen kaltaisessa hajautetussa käsittelyssä kaikissa kärjäoikeuksissa tuskin on perusteltu vaihtoehto, joten selvityksen lähtökohtaa voidaan pitää siltä osin oikeana kuin kehittämislinjat on rajattu joko käsittelyn keskittämiseen kärjäoikeusorganisaatioissa tai käsittelyn siirtämiseen ulosotto-organisaatioon.

Riidattomien saatavien velkomusprosessia on syytä kehittää siinäkin tapauksessa, että summaariset asiat jäisivät kärjäoikeuksien käsiteltäviksi. Asioiden määrän voimakas kasvu on sitonut yhä enemmän kärjäoikeuksista resursseja tähän asiaryhmään ja jo tästä syystä tietoteknisten ratkaisujen kehittämisen ja sähköisen asioinnin mukanaan tuomat mahdollisuudet on syytä hyödyntää. Tähän tarjonneekin hyvän mahdollisuuden käynnissä oleva aineistopankkihanke (AIPA).

On periaatteellisesti tärkeää pitää lainkäyttö, mistä täytäntöönpanoperusteen vahvistamisessa summaarisissakin asioissa on kysymys, sekä muodollisesti että tosiasiallisesti selvästi erillään täytäntöönpanosta. Kytetäänkö tämä uskottavasti takaamaan tavoitellun kaltaisessa järjestelmässä ylipäätään ja varsinkaan työjärjestystasoisilla järjestelyillä?

Täytäntöönpanon vahvistusmenettelyn siirtämiseen ulosottoviranomaisille liittyy vakava huolenaihe, joka koskee menettelyllistä oikeusturvaa. Velallisen oikeusturvaan liittyvät kysymykset edellyttävät monipuolisempaa arviointia. Oikeusturva summaarisissa asioissa ei saa tyhjentyä selvityksessä todetuin oikeussuojakeinoin. Olennaista pitäisi olla myös sen kontrollointi, ettei velkojan vaatimus ole laissa tarkoitetulla tavalla selvästi perusteeton. Lainkäyttäjän on huolehdittava tästä valvonnasta omaaloitteisesti ja riippumatta siitä, pysytteleekö velallinen passiivisena. Toiseksi summaarisiihin asioihin liittyvällä lainkäyttäjän velvollisuudella kannevaatimuksen oikeellisuuden omaaloitteeseen tutkintaan velallisen passiivisuudesta huolimatta on vaatimuksen selvää perusteettomuutta koskevaa arviointia laajempikin ulottuvuus, johon selvityksessä ei ole kiinnitetty lainkaan huomiota. Unionin oikeudesta ja unionin tuomioistuimen vakiintuneesta tulkintakäytännöstä seuraa, että kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus viran puolesta arvioida kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annetun neuvoston direktiivin 93/13/ETY soveltamisalaan kuuluvan sopimusehdon kohtuuttomuutta. Kysymys voi olla ja usein onkin massaluotoisista kulu- tusluottosopimuksista, joihin perustuvassa perinnässä velkoja usein turvautuu summaariseen velkomusprosessiin.

Nykyisessäkin, tuomioistuinten lainkäyttöresursseihin perustuvassa järjestelmässä haasteelliseksi näyttää osoittautuneen jo se, että suuresta summaaristen asioiden massasta kyettäisiin erottamaan ne asiat, joissa tuomioistuimelta edellytetään sanotunlaista viran puolesta tutkintaa. Direktiivin edellyttämä kohtuuttomuusarviointi on sellaisenaankin vaativa lainkäyttötehtävä.

Selvityksessä tavoiteltu varsin kaavamainen menettely täytäntöönpanoperusteen vahvistamiseksi ei sovellu sellaisten asioiden käsittelyyn, joista mainitun kaltaisia arviointeja joudutaan suorittamaan. Kysymys on sellaisessa harkinnasta, joka on tyypillistä tuomiovallan käyttämisestä ja joka kuuluu tuomioistuimille. Tällaisia asioita voi olla jopa niin paljon, että summaaristen asioiden käsittelyssä saatetaan pelkätään niiden vuoksi joutua etsimään kokonaan uusia ratkaisuja, jotka sitovat nykyistä enemmän tuomariresursseja.

Summaaristen asioiden siirtäminen ulosottoviranomaisten käsiteltäväksi johtaisi siihen, että niiden antamat ratkaisut eivät olisi kansainvälisesti täytäntöön pantavissa Bryssel -asetuksen nojalla eivätkä myöskään riitauttamattomia vaatimuksia koskevan eurooppalaisen täytäntöönpanoperusteen käyttöönotosta annetun asetuksen (EY) N:o 805/2004 nojalla. Asetuksissa lähdetään vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti siitä, että täytäntöön pantava ratkaisu on tuomioistuimen antama. Tämän vuoksi selvitysmiehet ovat päätyneet ehdottamaan, että ulosottoviranomaisessa vahvistettujen ulosottooperusteiden kansainvälinen täytäntöönpano turvataisiin siirtymävaiheessa säätämällä velkojalle mahdollisuus saattaa asia kärjäoikeuden käsiteltäväksi ulosottoviranomaisen saatavan vahvistamista koskevasta päätöksestä huolimatta. Kaksinkertaisesta käsittelystä aiheutuvat kulut jäisivät velkojan vahingoksi. Ehdotetun järjestelyn arvioidaan olevan väliaikainen ja voimassa siihen asti, kunnes Suomi saa neuvoteltua asetukseen muutoksen, joka mahdollistaisi myös ulosottoviranomaisen ratkaisun rinnastamisen tuomioistuimen ratkaisuun. Ehdotettu järjestely merkitsisi siten sitä, että saadaksesen kansainvälisesti täytäntöönpanokelpoisen ratkaisun velkoja joutuisi ajamaan jo lainvoimaisesti vahvistettua saatavaansa koskevaa kannetta omalla kustannuksellaan uudelleen, tällä kertaa tuomioistuimessa. Tällainen järjestely on sekä oikeusvoimaa koskevien vakiintuneiden periaatteiden että oikeussuojakeinojen yhtäläisyyttä koskevien unionioikeuden vaatimusten kannalta ongelmallinen huolimatta siitä, että selvityksessä on arvioitu toisessa valtiossa täytäntöön pantavien asioiden määrä vähäiseksi, alle sadaksi vuodessa. Keinotekoisien poikkeusjärjestelyjen tarve, jonka väliaikaisuudesta ei ole mitään takeita, puhuu osaltaan sitä vastaan, että summaariset velkomusasiat siirrettäisiin ulosottolaitokseen.

Korkein oikeus toteaa, että tiedoksiantomenettelyn keventämisen osalta velallisen oikeusturvaan liittyvät näkökohdat on pyritty selvityksessä ottamaan huomioon siten, että velallisen oikeusturvaa parannettaisiin pidentämällä maksuhäiriömerkinnän ajankohtaa yksipuolisen tuomion antamisesta ulosmittaukseen tai varattomuuden toteamiseen.

Ajallisesti viimeksi mainitun myöhentymisen on todettu merkitsevän käytännössä enintään muutamaa viikkoa.

Selvityksessä kaavailut "yksipuolisen tuomion vaikutusten lieventämiset" eivät riitä korjaamaan itse täytäntöönpanoperusteen vahvistamismenettelyyn liittyviä puutteita velallisen kuulemisessa.

Korkein oikeus kiinnittää huomiota siihen, että tiedoksiannon todisteellisuudessa on kysymys vastaajan oikeussuojan kannalta keskeisestä periaatteesta ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytyksestä. Tämän vuoksi tiedoksiannon todisteellisuuden vaatimuksesta tulisi luopua vain painavin perustein, jotka nojautuvat määriteltujen kriteereiden nojalla tapahtuvaan yksittäistapaukselliseen harkintaan. Pyrittäessä valtion talouden säästöpainneissa myös tiedoksiantomenettelyn tehostamiseen olisikin syytä pitäytyä sellaisissa ratkaisuihin, jotka eivät johda ristiriitaan perustavaa laatua olevien vastaajan oikeusturvaodotusten kanssa. Esimerkiksi puhelintiedoksiantomenettelyä edelleen kehittämällä voitaisiin mahdollisesti löytää tällaisia, velallisen oikeussuojan kannalta selvästi parempia vaihtoehtoja.

2.2 Hovioikeudet

Lausunnon antaneista neljästä hovioikeudesta kaksi puolsi summaaristen riita-asioiden käsittelyn säilyttämistä käräjäoikeuksilla. Kaikki lausunnon antaneet hovioikeudet korostivat velallisen oikeusturvan säilymisen tärkeyttä sekä kannattivat tiedoksiantomenettelyn keventämisen ja sähköisten järjestelmien kehittämistä.

Helsingin hovioikeus ei antanut lausuntoa.

Turun hovioikeuden mukaan summaarisia riita-asioita ei käsitellä hovioikeuksissa, joten hovioikeudella ei ole kokemuksen tuomaa käsitystä summaaristen asioiden parhaasta käsittelytavasta. Hovioikeus totesi kuitenkin, että ulosottokaaren nykyisen 11 luvun 7 §:n mukaan uutta määräaika muutoksenhakuun ulosottomiehen päätöksestä haetaan ulosottomieheltä ja tämän evätessä pyynnön asia siirtyy käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Jos summaariset asia siirretään ulosottoviranomaisten ratkaistavaksi, on syytä harkita, onko mainittua lainkohdan laajentamista takaisinsaanteihin pidettävä tarkoituksenmukaisena. Jos todisteellisesta tiedoksiannosta luovutaan, tulee menettelyn määräjän palauttamista koskevien hakemusten määrä mitä ilmeisimmin lisääntymään.

Tiedoksiantomenettelyn kehittämisen osalta ongelmana on, hyväksytäänkö se, että todisteellisesta tiedoksiannosta luopumisesta aiheutuvien oikeusturvaloukkausten määrä jää ilmeisesti prosentuaalisesti vähäiseksi riittäväksi perusteeksi tavoiteltujen säästöjen saavuttamiseksi. Hovioikeus piti perusteluna, että asiasta käydään periaattetasolla nykyistä selvitystä perinpohjaisempi pohdinta.

Hovioikeus luottaa lähtökohtaisesti käräjäoikeuksien kykyyn arvioida omien menettelytapojensa parhaita kehittämisvaihtoehtoja eikä hovioikeus näe siten perustelluksi esitellä vaihtoehtoisia nykyisen oikeusturvatason säilyttäviä tai sitä parantavia uusia menettelytapoja käräjäoikeuksille. Suuren asia- ja henkilöstömäärän siirtäminen eri yksiköiden välillä aiheuttaa lyhyellä aikavälillä merkittäviä kustannuksia. Tärkeää on arvioida muutoksen kustannusvaikutukset ennen asian ratkaisua arviointiin liittyvistä vaikeuksista huolimatta.

Itä-Suomen hovioikeus katsoi yhtyvänsä selvityksessä esitetyistä nykytilan arviointia ja toimintaympäristön muutoksia ja summaarisen menettelyn vähimmäisvaatimuksia koskevista seikkoihin sekä piti esitettyjä kehittämistoimenpiteitä perusteltuina.

Kansainvälistä täytäntöönpanoa vaativat asiat tulee panna vireille selvityksessä tarkoitetun siirtymävaiheen aikana suoraan käräjäoikeudessa. Mikäli selvityksessä esitetty kaksinkertainen menettely kuitenkin toteutuu, siitä ei saa aiheutua velkojalle tai velalliselle kaksinkertaisia kuluja. Jatkovalmistelussa on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, miten vahvistusmenettelyssä perusteettomaksi katsotun saatavan käsittely tapahtuu. Saatavan hylkäämisessä selvästi perusteettomana on kysymys tuomiovallan käyttämisestä, joka kuuluu tuomioistuimen tehtäviin. Riidattomuuden ja täytäntöönpanokelpoisuuden toteaminen sekä varsinainen täytäntöönpano on pidettävä erillään. Hovioikeus katsoi, että viimeksi mainittua asiaa ei voida ratkaista ulosottolaitoksessa työjärjestystasolla vaan asiasta tulisi säätää lailla. Tiedoksiantomenettelyn keventämisen osalta hovioikeus hyväksyi selvitysmiesten ehdotuksen, mutta totesi kuitenkin, ettei takaisinsaantiaikaa ole syytä pidentää selvitysmiesten ehdottamalla tavalla, koska takaisinsaantiajan laskeminen alkaa joka tapauksessa vasta ratkaisun todisteellisesta tiedoksiannosta. Velallisen oikeusturva ei edellytä takaisinsaantiajan pidentämistä nykyisestä. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, että ulosottolaitoksiin varataan riittävästi henkilökuntaa uuden käyttöön otettavan menettelyn toteuttamiseksi. Mikäli asioiden käsittely säilyy käräjäoikeudessa, menettelyä on tarpeen joka tapauksessa keskittää ja sähköistää.

Rovaniemen hovioikeuden mukaan vallitsevassa taloustilanteessa on tarkoituksenmukaista kohdentaa käräjäoikeuksien resurssit aidosti riittäisiin asioihin. Pääosa riidattomista velkomusasioista on sellaisia, että velallisen ja velkojan oikeusturva on toteutettavissa käräjäoikeuksien sijasta myös ulosottoviranomaisessa. Selvityksessä esitetty saatavan vahvistusmenettely olisi velallisen ja velkojan kannalta nopea ja edullinen. Tuomioistuimen velvollisuuksiin kuuluu tiettyjen kuluttajia suojaavien kansallisten ja eurooppaoikeuden säännösten noudattamisen valvonta viran puolesta. Menettelyä automatisoitaessa ja yksinkertaistettaessa on ehdottomasti kiinnitettävä erityistä huomiota velallisen oikeusturvaan.

Tiedoksiantomenettelyn osalta hovioikeus katsoi, että selvityksessä esitetyt takaisinsaannin hakemisen määräajan pidentäminen ja maksuhäiriömerkinnän syntymisen myöhentäminen ovat riittäviä keinoja velallisen oikeusturvan takaamiseen. Hovioikeus kannatti tiedoksiantomenettelyn keventämistä.

Summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittämisen käräjäoikeuksissa osalta hovioikeus katsoi, että tiedoksiantomenettelyä on syytä keventää siinäkin tapauksessa, että summaariset asiat jäävät käräjäoikeuksien käsiteltäviksi. Lisäksi velkojia tulee ohjata asioiden sähköiseen vireillepanoon. Mahdolliset toimet käräjäoikeuksien tietojärjestelmän uudistamiseksi ja kehittämiseksi olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa AIPA -järjestelmään siirtymisen yhteydessä.

Vaasan hovioikeus piti summaaristen riita-asioiden käsittelyn siirtämistä ulosottoviranomaisen vahvistusmenettelyyn ja tiedoksiantomenettelyn keventämistä kannatettavana. Summaaristen asioiden siirtäminen ulosottoon yksinkertaistaa ja nopeuttaa asioiden käsittelyä. Velallisen kannalta on myös myönteistä, että maksuhäiriömerkintä syntyisi vasta nykyistä myöhemmin.

Hovioikeus korosti kuitenkin, että oikeudellista harkintaa edellyttävien summaaristen riita-asioiden käsittelyä varten ulosottoviranomaisessa on oltava riittävän koulutettu henkilökunta. Asianosaisten oikeusturva edellyttää myös, että summaarisia asioita käsittelevällä kansliahenkilökunnalla on aina tarvittaessa mahdollisuus kääntyä lakimieskoulutuksen omaavan virkamiehen puoleen.

Tiedoksiantomenettelyn keventämiseen liittyvän tavallisen postitiedoksiannon käyttöönotto edellyttää takaisinsaantiajan pidentämistä ehdotetulla tavalla. Asiointitilin hyödyntäminen tiedoksiannoissa on kannatettavaa. Kansainvälistä täytäntöönpanoa koskeva ongelma on selvityksessäkin todetun mukaisesti ratkaistavissa siten, että velkoja voi saattaa asian suoraan kärjäoikeuden ratkaistavaksi. Ulosottooperusteiden kansainvälinen täytäntöönpano ei ole esteenä ehdotuksen hyväksymiselle.

Mikäli summaaristen riita-asioiden käsittely säilyisi kärjäoikeuksissa, hovioikeus ei puoltanut käsittelyn keskittämistä tiettyihin kärjäoikeuksiin. Selvityksenkin mukaan menettely toimii nykyisin kokonaisuutena hyvin, eikä keskittämällä välttämättä saataisi merkittäviä säästöjä.

2.3 Kärjäoikeudet

Lausunnon antaneista 26:sta kärjäoikeudesta 19 vastusti summaaristen riita-asioiden siirtämistä ulosottoviranomaiseen, 7 kannatti siirtämistä tiettyin edellytyksin tai pitivät sitä mahdollisena vaihtoehtona sen rinnalla, että mietitään nykyjärjestelmän kehittämistä.

Kärjäoikeudet Helsingin kärjäoikeutta lukuun ottamatta vastustivat summaaristen asioiden käsittelyn keskittämistä muutamaa kärjäoikeuteen. Kärjäoikeudet kannattivat käsittelyn automatisointia ja sähköistämistä muun muassa AIPA:n yhteydessä.

Ulosottoon siirtämistä puoltavia argumentteja olivat kärjäoikeuksien mukaan muun muassa se, ettei täytäntöönpanoperusteiden antaminen riidattomissa asioissa kuulu tuomioistuimen ydintehtäviin. Lisäksi vain pieni määrä asioista siirtyy vuosittain muun kuin kansliahenkilökunnan ratkaistavaksi.

Mikäli summaaristen asioiden siirto ulosottoon tapahtuu, poistuu päällekkäisiä työvaiheita ja maksuja.

Vastustavia argumentteja olivat muun muassa oikeusturvan heikkeneminen. Ongelmalliseksi koettiin tuomiovallan ja täytäntöönpanon yhdistäminen. Nykyinen menettely toimii kärjäoikeuksien mukaan hyvin. Ehdotetut kehittämistoimet ovat tehtävissä myös kärjäoikeuksissa ja muutoinkin menettelyjä voitaisiin kehittää nykyiseltä pohjalta. Vastustavien kärjäoikeuksien mukaan siirrosta saatavat hyödyt eivät olisi siitä aiheutuvia haittoja suurempia.

Saatavan vahvistusmenettely ehdotetuin tavoin ei ole hyväksyttävissä. Jos summaariset riita-asiat kuitenkin siirretään ulosottoon, summaarinen menettely on luotava uudelta pohjalta.

2.3.1 Hyvinkään käräjäoikeuden lausunto

Käräjäoikeuksista Hyvinkään käräjäoikeuden lausunto edustaa pääosin käräjäoikeuksien vastustusta perustelevia argumentteja ja useat käräjäoikeudet ovat lausunnoissaan yhtyneet Hyvinkään käräjäoikeuden lausunnon perusteluihin. Käräjäoikeuden mukaan, kuten selvityksessäkin nykytilasta todetaan, "menettely kokonaisuutena toimii hyvin ja käsittelyajat ovat kansainvälisesti vertailukelpoisia". Miksi hyvin toimiva järjestelmä olisi romutettava? Selvityksessä todetut menettelyn koetut ongelmat eivät ole kovin painavia ja joka tapauksessa niihin voidaan vaikuttaa muilla keinoilla. Käräjäoikeuksissa on jouduttu puuttumaan viran puolesta pienlainatoiminnan lieveilmiöihin, joilla on pyritty suoranaisesti kiertämään pakottavaa siviilioikeudellista sääntelyä. Usein moniongelmaiset velalliset, eivät itse ymmärrä vastustaa tällaisia osin perusteettomia velkomuksia. Käräjäoikeuden mukaan on kyseenalaista, olisiko oikeusturva täytäntöönpanoviranomaisessa yhtä korkealla tasolla. Lisäksi on otettava huomioon muutoksesta aiheutuvat kertaluonteiset kustannukset. Käräjäoikeuksissa on asioiden käsittelyssä varsin toimiva tietojärjestelmä (Tuomas) ja uutta AIPA:a kehitetään joka tapauksessa riita-asioihin. Uudenlaisen asiaryhmän ja tehtävän, jopa uudenlaisen toimintakulttuurin omaksuminen vaatisi suuren panostuksen ulosottolaitokselta, kun se on jo valmiina käräjäoikeuksissa. Toinen kehittämisvaihtoehto eli summaaristen asioiden keskittäminen muutamaan käräjäoikeuteen on selvityksessä todetuista syistä huomoinnollinen ratkaisumalli kuin ulosottovaihtoehto.

Selvityksen mukaan "ulosottolaitoksen sisäiseksi asiaksi" jäisi, miten summaaristen asioiden käsittely organisoidaan, keskitetäänkö se vai hajautetaan eri toimipisteille. Haastemiehet jäisivät käräjäoikeuksiin, mutta heidänkin määräänsä voitaisiin selvityksen mukaan merkittävästi vähentää. Käräjäoikeuden mukaan asioiden siirrosta ei seuraisi mahdollisuutta vähentää mittavasti henkilökuntaa. Summaarisiin asioihin nyt käräjäoikeuksissa todellisuudessa sitoutuva kansliatyövoima jouduttaisiin siirtämään ulosottolaitoksen palvelukseen. On vaikea nähdä, miten siirrolla sinänsä päästäisiin merkittäviin työvoiman vähennyksiin, kun esimerkiksi myös postitiedoksiantoista huolehtiminen edellyttäisi runsaasti työvoimaa.

Käräjäoikeus vastusti jyrkästi sitä, että summaaristen asioiden käsittelyn organisointi jätettäisiin ulosottolaitoksen sisäiseksi asiaksi. Henkilöstön kannalta on luonnollisesti ratkaisevan tärkeä kysymys, siirretäänkö heidän työpaikkansa samalla tai lähi paikkakunnalla sijaitsevaan naapurivirastoon vai mahdollisesti yhteen tai muutamaan keskitettyyn toimipisteeseen toisella puolella maata, joka merkitsisi käytännössä monelle ihmiselle samaa kuin irtisanominen. Käräjäoikeus kannatti vahvasti sitä, että haastemiehet jäisivät joka tapauksessa käräjäoikeuksiin. Heidän lukumääräänsä ei voida vähentää siinä määrin kuin selvityksessä esitetään.

Mikäli kuitenkin päädyttäisiin siirtoon ulosottoviranomaisille, ulosottoviranomaisen summaarista menettelyä olisi vielä parannettava ehdotetusta. Mahdollisen siirron pitäisi koskea summaarisia asioita, ei summaarista menettelyä. Jos riidattomat velkomusasiat pyritään siirtämään ulosottoon, niiden käsittelyyn pitäisi luoda uusi kevennetty menettely, jossa tulisi irtautua nykyisestä menettelystä käräjäoikeudessa. Oikeudenkäynti käräjäoikeudessa jäisi joka tapauksessa edelleen vaihtoehdoksi. Olennaista on, että kyseessä on oikeudenkäyntimenettely, jossa tehtävässä ratkaisussa käytetään riippumattoman tuomioistuimen lainkäyttövaltaa. Lopputuloksena on yleensä yksipuolinen tuomio, joka saa oikeusvoimavaikutuksen, joka on heti loppuun saakka täytäntöönpanokelpoinen. Muutoksenhakukeinona on takaisinsaanti, jolla asia saatetaan saman käräjäoikeuden edelleen käsiteltäväksi.

Nykyistä menettelyä ei sellaisenaan ole järkevää siirtää täytäntöönpanoviranomaisen tehtäväksi. Selvityksen mukaan ulosottoviranomaisen summaarinen menettely olisi kaavamainen vahvistusmenettely, jossa vain todettaisiin saatavan riidattomuus. Kuitenkin selvästi perusteettomat vaatimukset voitaisiin hylätä, eikä velallisen perusteitaan merkityksetön kiistäminen estäisi vaatimuksen hyväksymistä. Näiden kysymysten ratkaiseminen edellyttää kuitenkin oikeudellista harkintaa ja on lainkäyttövallan käyttöä, joka kuuluu tuomioistuimelle.

Erityisen ongelmallista olisi, jos myös hädät ja hallinnanpalautusta koskevat asiat kuuluisivat menettelyn soveltamisalaan, jolloin siis henkilö voisi menettää kotinsa pelkällä täytäntöönpanoviranomaisen päätöksellä. Yhtenä esimerkkinä ongelmista voidaan mainita myös muutoksenhaku: takaisinsaanti koskisi asiaa, jota ei ole käräjäoikeudessa koskaan käsiteltykään.

Mahdollinen ulosottoviranomaisen summaarinen menettely tulisikin luoda uudelta pohjalta, pitäen tavoitteena jonkinlaista "sähköistä maksamismääräysmenettelyä". Perustavanlaatuisesti voidaan kysyä, tarvitseeko menettelyn edes olla saatavan "vahvistusmenettely" vai voisiko se olla yksinkertaisesti perintämenettely, jossa saatavaa ei oikeusvoimaisesti hyväksytä tai hylätä. Menettely koskisi vain pieniä ja yksinkertaisia saatavia, joiden täytäntöönpanokelpoisuus tutkittaisiin. Menettely voisi olla pelkästään sähköinen, jolloin järjestelmä ei edes hyväksyisi muunlaisia vaatimuksia. Saatavan yksinkertainen riitautus johtaisi siihen, että täytäntöönpanoa ei jatkettaisi.

2.3.2 Summaaristen asioiden tiedoksiannon keventäminen

Velkojan vaatimuksen tiedoksianto velalliselle on summaarisen menettelyn työläin vaihe, joten tiedoksiannon keventäminen on käräjäoikeuden mukaan kannatettavaa. Vastapuolen kuulemisen periaate on kuitenkin prosessioikeuden keskeisin periaate ja oikeusturvan tärkein tae. Kysymyksenalaiseksi jää, täyttääkö tiedoksianto tavallisella kirjeellä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Ehdotukset kirjetiedoksiannon soveltamisalan rajauksista, takaisinsaannin määräajan pidentämisestä ja luottotietomerkinnän ajankohdan myöhentämisestä eivät ehkä riitä tasapainottaviksi tekijöiksi. Takaisinsaantimahdollisuus on kyllä auki niin kauan, kunnes velallinen on saanut todisteellisen tiedon ratkaisusta, mutta takaisinsaannin reaalin merkitys ei ole suuri, jos ulosmitatut varat on jo ehditty tilittää mahdollisesti epämääräiselle velkojatalolle. Jotta tiedoksiantoa voitaisiin keventää ehdotetulla tavalla, tulisi lopputuloksena olevan ratkaisun olla ehdotettua heikompi ulosottooperuste.

2.3.2.1 Sähköinen vireillepano

Puhelintiedoksianto on ollut varsin toimiva uudistus ja se on jo keventänyt merkittävästi tiedoksiantoa summaarisissa asioissa.

Summaarista menettelyä käräjäoikeuksissa voidaan ja tulee edelleen kehittää. Sähköisen menettelyn virtaviivaistamiseen tarjoutuu tilaisuus uuden AIPA:n luomisen yhteydessä. Velkojia pitäisi ohjata nykyistä huomattavasti voimakkaammin sähköiseen vireillepanoon, joka vähentää merkittävästi käsityön tarvetta käräjäoikeuksissa.

Velkojan tarve asioida kahdessa viranomaisessa voitaisiin välttää siten, että summaarisen asian haastehakemuksen yhteydessä voisi samalla hakea ulosottoa. Yksi-puoliset tuomiot toimitetaan jo nykyisin sähköisesti ulosottoon. Turhien oikeudenkäyntikulujen syntymistä voitaisiin estää esimerkiksi siten, että velkoja voisi saatavan riitautuksen jälkeen heti peruuttaa kanteensa ilman kuluvastuuta vastapuolelle. Velallisille aiheutuvia kustannuksia voitaisiin alentaa tarkastelemalla menettelyn tehostumisen myötä kriittisesti nykyisiä maksuja ja oikeudenkäyntikulukorvauksia. Myös selvityksen mukaan ongelmaksi koettuja käräjäoikeuksien erilaisia työtapoja voidaan yhtenäistää keskinäisen yhteistyön ja työtapojen kehittämisen kautta.

2.4 Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto

Lainvalmisteluosaston mukaan kaikkiaan summaaristen asioiden käsittelyyn voidaan velallisen oikeusturvaa perusteettomasti vaarantamatta saada kustannussäästöjä lähinnä siltä osin, ettei samaa asiaa kirjata kahteen kertaan – ensin tuomioistuimessa ja sen jälkeen ulosotossa. Kaksinkertaisen työn välttäminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tuomiovalta summaarisissa riita-asioissa olisi siirrettävä ulosottolaitokselle.

Tietojärjestelmä uudistuksen yhteydessä olisi varmistuttava siitä, että tuomioistuinten ratkaisut voidaan siirtää tuomioistuimissa käytössä olevasta tietojärjestelmästä ulosoton tietojärjestelmään automaattisesti siten, ettei niitä tarvitse ulosotossa manuaalisesti toiseen kertaan kirjata.

Valtionhallinnon sisällä viranomaisten tietojärjestelmien tulee jatkossa olla yhteensopivia. Samalla tulisi selvittää, miten summaaristen asioiden käsittelyä käräjäoikeuksissa voitaisiin tehostaa.

Käytössä oleva summaarinen menettely on toimiva ja riidattomien velkomusasioiden käsittelyajat ovat kansainvälisesti vertailukelpoisia. Siirtämisestä aiheutuu väistämättä kertaluontoisia kustannuksia, kuten tietojärjestelmäinvestoinnit, sähköisen asiointin kehittäminen, toimitilamuutokset sekä henkilöstön uudelleenkouluttaminen, joiden määrää ei pidä aliarvioida.

Valtion maksuperustelain mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Jos summaaristen asioiden käsittely on mahdollista toteuttaa nykyistä vähemmin kustannuksin ja voimavaroin, on tämä kokonaistaloudellisesti kannatettava asia. Selvityksessä esitettyjen lukujen valossa summaaristen asioiden käsittely käräjäoikeudessa on jo nyt omakustanteista. Siirtäminen ei tuottaisi valtiolle lainkaan säästöjä. Kustannustehokkaaseen menettelyyn tulisi pyrkiä.

Säästöt on siirrettävä kokonaan käsittelystä perittäviin maksuihin siten, etteivät maksut muodostu omakustannusarvoa korkeammiksi. Kustannustehokkuuden lisääminen alentaisi edellä todetuista syistä suoraan velkojilta perittäviä maksuja. Kun käsittelymaksut viime kädessä tulevat perittäväksi velallisilta, velalliset hyötyisivät kustannustehokkuuden lisääntymisestä. Tehokkuuden lisäämisestä olisi saatavissa sosioekonomisia hyötyjä, joiden määrää ei kuitenkaan ole selvityksessä arvioitu.

Jatkovalmistelussa on tarpeen painottaa velkojan lisäksi velallisnäkökulmaa: Summaaristen asioiden käsittelyn siirtäminen voisi johtaa siihen, että tehokkaan ja tuloksellisen perinnän toteutuminen menee velallisen oikeusturvan edelle. Pienemmät oikeudenkäyntimaksut ovat kiistatta velallisen edun mukaisia, koska ne vähentävät velallisen maksettavaksi tulevan riidattoman saatavan kokonaishintaa. Yhtä kiistatonta ei kuitenkaan ole se, että velallisen oikeusturvaa – joka toteutuu hyvin nykyisessä summaarisessa menettelyssä – on tämän vuoksi perusteltua heikentää tavalla, johon selvityksen ehdotukset johtaisivat. Ulosottoon keskitetty ja korkeaan automaatioon perustuva vahvistusmenettely tulisi heikentämään mahdollisuuksia havaita ja siten puuttua ”luottoyhteiskunnan” lieveilmiöihin. Tuomioistuimen valvonta summaarisissa velkomusasioissa olisi edelleen tarpeen.

Aivan keskeistä tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa on se, olisiko summaaristen asioiden käsittely ulosotossa tehokkaampaa kuin kärjäoikeudessa. Jos hyödyt eivät ole riittävän suuria, ei näin suurta operaatiota kannata toteuttaa. Samalla on arvioitava sitä, voitaisiinko mahdolliset tehostamistoimet tehdä myös kärjäoikeusmallissa.

Suuri osa velkomusasioista liikkuu jo nyt konekielisenä perintätoimiston, tuomioistuimen ja ulosoton välillä eikä kirjaamistyön vähentäminen siten edellyttäisi asioiden siirtämistä. Sähköisten asiointijärjestelmien yhteensopivuutta voidaan lisätä vireillä olevien tietoliikenneuudistusten puitteissa ilman kallista ja raskasta siirtämishanketta.

Menettely on jo nyt summaarista. Jos määrämuotoisuus – sisällön valvonnan kustannuksella – korostuisi vielä enemmän, tarkoittaisi tämä seulan läpi menevien lainvastaisten hakemusten määrä lisääntymistä. Kun vastaajat osaavat harvoin itse riitauttaa perusteettomia vaatimuksia, velallisten oikeusturva heikkenisi. Haastehakemusten lainmukaisuuden tutkimisesta ei voida muutenkaan luopua selvityksessä esitetyn mukaisesti. Kuluttaja-asioissa on viran puolesta varmistettava, että tuomioistuimella on kansainvälinen toimivalta käsitellä asiaa. Jos vastaaja ei näet näissä tapauksissa vastaa, on kanne hylättävä puuttuvan toimivallan perusteella. Kuluttajajohdossa liittyy myös paljon pakottavaa aineellista EU-lainsäädäntöä, jota tuomioistuimen on sovellettava viran puolesta. Tätä problematiikkaa ei ole selvityksessä riittävästi huomioitu.

Kansliahenkilökunnan työtehtävien osalta todisteellisesta tiedoksiannosta luopuminen nopeuttaisi menettelyä siten, ettei todistusta tiedoksiannon onnistumisesta enää tarvitsisi kirjata diaariin. Muilta osin uudet tiedoksiantomenetelmät eivät juuri vaikuttaisi kansliahenkilökunnan työtehtäviin, koska vastaanottotodistuksella varustettu tiedoksiantokirje lähetetään nykyisinkin kärjäoikeudesta vastaanottajalle e-kirjeenä. Eniten todisteellisesta tiedoksiannosta luopuminen vähentäisi haastemiesten työmäärää. Todisteellisessa tiedoksiannossa on kuitenkin kysymys kaikkein keskeisimmästä vastaajan oikeusturvan takeesta, jolla varmistetaan, että vastaajalla on mahdollisuus riitauttaa vaatimus ja ettei häntä vastaan myöhemmin annettu täytäntöönpanokelpoinen yksipuolinen tuomio ja luottotietojen menetys tule yllätyksenä. Kaikissa velkomusasioissa joko vaatimus tai sen johdosta annettu tuomio on annettava vastaajalle todisteellisesti tiedoksi ennen kuin saatavasta tulee täytäntöönpanokelpoinen ja velallinen menettää luottotietonsa: Kysymys on oikeusjärjestelmän peruseriaatteesta. Ruotsissa ei tästä oikeusturvatakeesta ole luovuttu maksamismääräys- tai virka-apumenettelyssä.

Rajat ylittävässä täytäntöönpanossa puuttuva tosiasiallinen tiedoksianto on kieltäytymisperuste. Jos tiedoksianto ei ole todisteellinen, on vastaajan kiistäessä tiedoksisaannin vaikea näyttää toteen, että vastaaja silti on saanut asiakirjan tiedoksi riittävän ajoissa ja siten että on voinut valmistautua vastamaan asiassa. Puutteellinen tiedoksianto on kieltäytymisperuste kansainvälisessä täytäntöönpanossa. Tämäkin kuvastaa todisteellisen tiedoksiannon keskeistä asemaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena. Selvityksessä esitetyt perustelut todisteellisesta tiedoksiannosta luopumiselle, saatavan nopea, tehokas ja halpa perintä eivät ole riittävät. Vastaajan oikeusturva edellyttää myös ”luottoyhteiskunnassa” todisteellista tiedoksiantoa.

Ehdotus tiedoksiantotavan sitomisesta tietyn rahamäärän alittaviin saataviin ei ole onnistunut. Tuomioistuimen valvontaa kaipaavat nimenomaan pääomaltaan pienet saatavat. Ehdotus sähköisestä tiedoksiannosta on ennenaikainen. Asiointitilijärjestelmää, jota olisi velallisen oikeusturvaa vaarantamatta mahdollista käyttää tiedoksiantoja varten, ei tällä hetkellä ole.

Rajat ylittävän täytäntöönpanon osalta ehdotettu siirtymäajan järjestelmä ei ole mahdollinen. Jos asia on ulosotossa ratkaistu lainvoimaisesti, sitä ei voi enää ratkaista uudelleen tuomioistuimessa. Asian ratkaiseminen uudelleen edellyttäisi, että aiempi ratkaisu purettaisiin ja poistettaisiin, joka toisi mukanaan moninaisia oikeudellisia ongelmia. Tuomioistuin ei myöskään vahvistaisi sellaisenaan asiaa tutkimatta ulosotossa tehdyn ratkaisun. Tällöin kysymys ei ole tuomioistuimen ratkaisusta, joka voitaisiin panna täytäntöön Suomen rajojen ulkopuolella. Summaaristen riita-asioiden siirtäminen tuomioistuimesta ulosottoon tarkoittaisi siten sitä, etteivät summaarisissa riita-asioissa annetut yksipuoliset tuomiot olisi täytäntöönpanokelpoisia rajat ylittävisissä tilanteissa. Varmaa ei myöskään ole, että Suomi voisi saada EU:n tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskeviin säädöksiin vastaavaa poikkeusta kuten Ruotsi ja Unkari. Ruotsi on neuvotellut poikkeuksen Bryssel I -asetuksen aikana, jolloin päätöksenteko edellytti yksimielisyyttä ja Unkari Unioniin liittymisneuvottelujen yhteydessä.

Kysymyksen ollessa perinteisesti tuomioistuimille kuuluvasta tuomiovallasta muut jäsenvaltiot saattavat suhtautua poikkeukseen kielteisesti. Lainvalmisteluosaston mukaan kysymys ei olisi tällöin – joka tapauksessa vuosia - kestävästä siirtymäajasta, vaan pysyvistä ongelmista.

2.5 Muut

Eduskunnan oikeusasiamies kannatti asian jatkovalmistelua ulosottovaihtoehdon pohjalta.

Valtakunnansyyttäjänvirasto puolsi selvitysmiesten tekemää ehdotusta. Summaarisissa riita-asioissa on kyse pääomaltaan lähtökohtaisesti pienistä saatavista. Tällöin korostuu tarve yksinkertaisen, helpon ja kustannustehokkaan menettelyn tarjoamisesta velkojien ja velallisten käyttöön. Tuomioistuinten tulisi keskittyä riitaisten asioiden ratkomiseen.

Valtakunnanvoudinvirasto puolsi summaaristen asioiden käsittelyn siirtämistä ulosotoviranomaisten vahvistusmenettelyyn selvitysmiesten ehdotusten mukaisesti. Siirto käräjäoikeuksilta ulosotoviranomaisille merkitsisi suurten toiminnallisten ja taloudellisten hyötyjen saavuttamista niin viranomaisille kuin velkojillekin. Etua koituisi myös

velallisille. Asiaa ei tarvitsisi enää käsitellä kahdessa eri viranomaisessa, vaan se tulisi saman järjestelmän kautta ensin ulosottoviranomaisen vahvistettavaksi ja sen jälkeen tarvittaessa täytäntöönpantavaksi vahvistamismenettelystä erillään olevassa täytäntöönpanomenettelyssä. Asioiden käsittely yksinkertaistuu, kun ne kirjataan vain kerran.

Päällekkäiset työvaiheet poistuisivat ja kirjaamisen virhemahdollisuudet vähentyisivät.

Valtakunnanvoudinvirasto puolsi myös tiedoksiantomenettelyn keventämistä siten kuin selvitysmiehet esittävät. Tiedoksiantomenettelyä on esitetty kevennettäväksi riippumatta siitä siirtyvätkö summaariset riita-asiat ulosottoviranomaisille vai eivät.

Suomen kihlakunnanvoudit puolsi summaaristen riita-asioiden käsittelyn siirtämistä ulosottoon. Summaaristen asioiden käsittelyssä voitaisiin hyödyntää olemassa olevaa sähköistettyä asiointi- ja täytäntöönpanomenettelyä. Tiedoksiantomenettelyä on tällöin kevennettävä selvityksessä esitetyin tavoin.

Oikeusrekisterikeskus ei ottanut kantaa summaaristen riita-asioiden käsittelyn siirtämiseen. Ehdotetusta muutoksesta aiheutuisi käräjäoikeuksien ja ulosottoviranomaisen lisäksi vaikutuksia Oikeusrekisterikeskuksen toimintaan ja viraston rahoitusperustaan. Oikeusrekisterikeskuksen tehtävänä on oikeushallinnon valtakunnallisen tietojärjestelmän rekisterinpitäjänä päättää tietojen luovuttamisesta tietojärjestelmästä. Jos summaaristen riita-asioiden käsittely siirretään käräjäoikeuksilta ulosottoviranomaisille, yksipuoliset tuomiot eivät enää sisälly oikeushallinnon valtakunnalliseen tietojärjestelmään eivätkä Oikeusrekisterikeskuksen rekisterinpitoon.

Finanssialan keskusliitto kannatti summaaristen asioiden käsittelyn kehittämistä ehdotettuun suuntaan eli perinnässä noudatettavaan joustavaan, kustannustehokkaiseen ja moderniin toimintatapaan. Velkojien näkökulmasta olisi merkittävä helpotus, jos sekä saatavan vahvistuksen että täytäntöönpanon saisi samalta viranomaiselta yhdessä menettelyssä. Kevennetty tiedoksiantomenettely tarvitaan käyttöön ehdotettua laajemmin. Velkojien aidot kustannussäästöt ovat vaarassa jäädä olemattomiksi, mikäli soveltamisala rajataan ehdotetulla tavalla enintään 1.000 euron suuruisiin saataviin. Sähköistä asiointia perintäprosessissa edistettävä joka tapauksessa.

JHL ja Suomen haastemiehet JHL katsoivat, että tarvittavat säästöt ovat aikaansaatavissa kehittämällä nykyistä järjestelmää ja sähköistä menettelyä käräjäoikeuksissa. Tavallisen postitiedoksiannon käyttöönotto olisi uhka oikeusturvalle.

Juko kannatti summaaristen riita-asioiden käsittely siirtämistä ulosottoviranomaiselle.

Pardian mukaan summaariset asiat tulee säilyttää käräjäoikeuksissa. Postitiedoksianto on ongelmallinen.

Suomen Perimistöimistöjen Liitto kannatti asioiden siirto ulosottoon, mikäli tuo mukanaan selvityksessä mainittuja hyötyjä.

Suomen Asianajajaliitto ei käytettävissä olevien tietojen perusteella voi tietopohjaisin argumentein kannattaa eikä vastustaa muutosta.

Suomen Asiakastieto Oy katsoi, ettei sillä ollut sinällään ehdotonta kantaa siitä, missä viranomaisessa summaarisia asioita koskevat asiat tulisi käsitellä. Tärkeää on se, että menettely on tehokasta ja selkeää. *Suomen Asiakastieto Oy* toimii tällä hetkellä niin, että tieto yksipuolisesta tuomiosta poistetaan rekisteristä, jos sille ilmoitetaan takaisinsaantikanteen nostamisesta. Viranomaiselle annettava ilmoitusvelvollisuus luottotietorekisterin pitäjälle takaisinsaantikanteesta on kannatettava. Tähän tulee liittää velvollisuus ilmoittaa myöhemmin takaisinsaantikanteen lopputuloksesta, jotta asia voidaan merkitä uudelleen rekisteriin, mikäli kanne ei menesty.

Suomen Lakimiesliitto kannatti summaaristen riita-asioiden käsittely siirtämistä ulosottoviranomaiselle.

Tuomariliitto piti selvitysmiesten ehdotusta siirtämisestä perusteltuna.

Velkaneuvonta ei nähnyt tietyin varauksin estettä sille, että summaaristen riita-asioiden käsittely siirretään ulosottoviranomaisen vahvistamismenettelyyn. Velkaneuvonta piti tiedoksiantotavan keventämistä varauksin mahdollisena, mikäli velallisen oikeusturva tulee riittävästi huomioon otetuksi. Vahvistamismenettely ja kevennetty tiedoksiantotapa poistaisi päällekkäistä työtä sekä toisi merkittäviä kustannussäästöjä oikeudenhoidolle ja säästöjä velalliselle alhaisempina käsittelykuluina. Mikäli summaaristen riita-asioiden menettely jää käräjäoikeuksiin, tulee menettelyn kehittäminen käräjäoikeudessa sitoa AIPA -hankkeen yhteyteen tehokkaan prosessin luomiseksi.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-468-6 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.oikeusministerio.fi