OTT Ida Koivisto

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 15.2.2016

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulosottokaaren ja velan vanhentumisesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta (HE 137/2015 vp)

Yleistä

Lakiehdotuksessa esitetään tiettyjen ulosottokaaren säännösten sekä velan vanhentumisesta annetun lain 11 §:n muuttamista. Lakiesityksen tarkoituksena on ulosottomenettelyn nopeuttaminen, yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen sekä sähköisen tiedoksiantomenettelyn käyttöalan laajentaminen kuitenkin siten, että asianosaisen oikeusturva ei vaarannu. Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta perustuslakivaliokunta on ulosottokaarta koskevasta lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 42/2006 vp) erikseen arvioinut.

Uudistuksen tausalla on mm. 2013 valmistunut oikeusministeriön asettaman neuvottelukunnan laatima Oikeudenhoidon uudistamisohjelma (2013-2025). Sen tavoitteena on tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrän vähentäminen, käsittelyketjujen lyhentäminen ja työtapojen tehostaminen koko oikeuslaitoksessa oikeusturvaa kuitenkaan vaarantamatta. Perustuslakivaliokunta on ilmaissut pitävänsä ohjelmaa tärkeänä (PeVL 20/2014). Se korostaa oikeusturvan laadun ohella joutuisuuden ja kustannustehokkuuden merkitystä niukkenevissa talousoloissa. Tästä syystä voidaan tulkita, että lakiehdotukset ovat lähtökohtaisesti linjassa perustuslakivaliokunnan kannan kanssa.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut, että täytäntöönpano-oikeudellinen sääntely voidaan pääsääntöisesti toteuttaa tavallisella lailla (PeVL 12/2002 vp ja PeVL 9/1998 vp). Samoin siinä todetaan, että ”koska kysymys tiedoksiantojen toimittamisesta sähköisesti asiointitilille on periaatteellisesti merkittävä, voisi olla suotavaa saattaa esitys eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi”. Ymmärrän täten tehtäväkseni arvioida lakiesitystä erityisesti siitä näkökulmasta, että onko sähköisen tiedoksiannon laajentaminen sopusoinnussa oikeusturva-perusoikeuden kanssa.

Oikeusturva perusoikeutena

Perustuslain 21 §:n mukaan

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta 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 lailla.

Säännös sisältää useita osa-oikeuksia, joista tärkeimmät on erikseen lueteltu. Kuten perusoikeussäännöksestä ilmenee, kyse ei ole tyhjentävästä luettelosta. Säännöksen toisessa momentissa mainitaan ”muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet”, jotka turvataan lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 21 § estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp ja esim. PeVL 7/2010 vp, PeVL 7/2014 vp).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla edellyttä pääsyä tuomioistuimeen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on laajassa ratkaisukäytännössään korostanut oikeusturvan saatavuutta ja tehokkuutta sekä edellyttänyt oikeudenkäynniltä kohtuullista kestoa. Saman sopimuksen 13 artikla edellyttää tehokasta oikeussuojakeinoa, kuten myös Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleisspopimuksen (KP-sopimus) 14 artikla sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla.

Perustuslain 21 § muodostaa kokonaisuuden, joka ulottuu niin hallintoon kuin lainkäyttöön. Ulosottomenettelyä on vakiintuneesti pidetty lainkäyttö- eikä hallintomenettelynä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset koskevat näin ollen myös ulosottomenettelyä, eivätkä hyvän hallinnon periaatteet muodosta tarkastelun ensisijaista perustetta. Tästä huolimatta pidän mahdollisena, että hallinto-oikeudellisia periaatteita voitaisiin soveltaa täydentävästi, kun kyse on hallintomenettelyyn rinnastuvista seikoista.

Sähköisen tiedoksiannon oikeusturvaulottuvuudet

Sähköistyvässä yhteiskunnassa – jota paremman termin puutteessa voidaan nimittää tietoyhteiskunnaksi – on ymmärrettävää ja tarkoituksenmukaista, että hallinto- ja lainkäyttötoimintaan liittyviä menettelyjä sähköistetään. Pääsy Internetiin on mm. älypuhelimien määrän kasvun myötä valtavirtaistunut siinä määrin, että sähköisen tiedoksiannon alaa on perusteltua laajentaa. Samoin oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa on otettu lähtökohdaksi menettelyjen keventäminen ja nopeuttaminen.

Kuten todettua, oikeusturvan ja sen mahdollisen vaarantumisen arvioimisen kannalta merkittävä uudistus koskee sähköisen tiedoksiannon laajentamista. Keskeinen uudistus olisi, että asianosainen voisi halutessaan ilmoittaa tiedoksianto-osoitteekseen postiosoitteen asemesta sähköisen asiointitilin. Tämä ei kuitenkaan olisi pakollista, vaan asianosainen voisi valita tiedoksiantotavaksi tavallisen postitse lähetettävän kirjeen. Samoin olisi mahdollista muuttaa tiedoksianto-osoite takaisin postiosoitteeksi, vaikka asiointitilin olisikin jo kertaalleen valinnut. Päätöksen, tuomion tai muun hallinto- tai lainkäyttömenettelyn kannalta merkittävän asiakirjan tiedoksiantotapa on keskeinen muutoksenhaun näkökulmasta. Päätöksen tai tuomion tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika (ks. esim. KHO:2014:168, KHO:2014:101, KHO:2014:100 ja KHO:2014:99). Tässä kyse on siis siitä, että onko tiedoksianto asiointitilille riittävä oikeusturvan näkökulmasta.

Sähköisestä tiedoksiannosta säädetään lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (ns. asiointilaki, 3/2003) 4 luvussa. Sähköinen tiedoksianto (tavallinen ja todisteellinen) on jo pitkään ollut lain mahdollistama menettely. Asiointilain muutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 111/2010 vp) ”*Viranomaisen tekemä päätös tai muu asian käsittelyä koskeva sähköinen asiakirja voidaan antaa tiedoksi sähköisesti asiointilain 18 ja 19 §:n mukaisesti. Todisteellista tiedoksiantoa tulee lain 18 §:n mukaan käyttää sellaisen päätöksen tiedoksiantoon, jonka tiedoksiannosta alkaa kulua muutoksenhakuaika tai joka tullakseen voimaan on annettava asianosaiselle tiedoksi. Sama koskee muuta päätöstä tai asiakirjaa, jonka todisteellisesta tiedoksiannosta säädetään erikseen. Muu kuin 18 §:ssä tarkoitettu asiakirja voidaan asiointilain 19 §:n mukaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen ilmoittamallaan tavalla. Jos kuitenkin asianomaisen yksityisyyden suojaaminen, muu erityinen suojan tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen sitä edellyttää, asiakirjan tiedoksiantoon on sovellettava, mitä 18 §:ssä tai tiedoksiannosta muutoin säädetään.”*

Vaikka ehdotettuja ulosottokaaren säännöksiä (tiedoksiantoa asiointitilille) voidaan pitää tässä suhteessa erityislakina, säännökset ovat pitkälti samansisältöisiä kuin asiointilain. Keskeistä on, että kuten asiointilaissa, myös ulosottokaaren ehdotetuissa säännöksissä sähköinen tiedoksianto edellyttää asianosaisen suostumusta. Yksi lakiesityksen tavoitteista onkin ulosottokaaressa säännellyn menettelyn yhdenmukaistaminen suhteessa muuhun (sähköiseen) viranomaisasiointiin.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että ”*Tiedoksiannolla on olennainen vaikutus siihen, miten asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu. Tiedoksianto on tehtävä siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa*” (PeVL 9/2010 vp). Mainitussa lausunnossa valiokunta katsoi, ettei puhelintiedoksianto vaaranna oikeusturvaa, kun asiakirjat annetaan välittömästi tiedoksi myös postitse tai sähköisesti.

Täten kun:

1) asiointiltilin ominaisuuksia on parannettu siten, että asianosainen saa joka tapauksessa ns. heräteviestin, joka ilmoittaa asiointitilille saapuneesta tiedoksiannosta;

2) tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen viimeistään kolmen päivän päästä tiedoksisaannista (mm. hallintovaliokunta on pitänyt aikaa riittävänä, ks. HaVM 17/2010 vp - HE 111/2010 vp);

3) postitse tapahtuva tiedoksiantotapa on asianosaisen valittavaissa eikä asianosaista täten pakoteta sähköiseen tiedoksiantoon vaan päinvastoin laajennetaan tämän valinnanvapautta (vrt. hallinnon palveluperiaate, hallintolain 7 §), ja;

4) em. perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 9/2010 vp) lopullisessa tiedoksiannossa (tiedoksiannossa puhelintiedoksiannon jälkeen) sähköinen tiedoksianto on rinnastettu postitse tapahtuvaan tiedoksiantoon;

en näe estettä sille, että tiedoksianto asiointitilille olisi riittävän luotettava tiedoksiantotapa oikeusturvan näkökulmasta.

Nähdäkseni lakiesitykset eivät sisällä merkittäviä perustuslaillisia ongelmia ja ne voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisjärjestyksessä.