VALTIOVARAINMINISTERIÖ

20.3.2017

Oikeusministeriö

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö drno OM 6/41/2016, 8.2.2017

Valtiovarainministeriön lausunto oikeusministeriön mietinnöstä "Summaaristen riita-asioiden keskittäminen"

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa työryhmän mietinnöstä "Summaaristen riita-asioiden keskittäminen". Mietinnössä ehdotetaan muutoksia oikeudenkäymiskaareen (4/1734) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin (13/2003, jatkossa *asiointilaki*). Mietinnössä ehdotetaan, että:

- summaaristen riita-asioiden käsittely keskitettäisiin kahdeksaan käräjäoikeuteen (Ahvenanmaan, Itä-Uudenmaan, Kainuun, Kanta-Hämeen, Kymenlaakson, Oulun, Pirkanmaan ja Pohjanmaan käräjäoikeudet) ja tuomiopiirit määräytyisivät maakuntajakoa noudattaen ja niistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.
- oikeushenkilö, ammattimaista perintätoimintaa harjoittava luonnollinen henkilö, oikeudenkäyntiasiamies tai -avustaja taikka muu elinkeinonharjoittaja velvoitettaisiin toimittamaan summaarisen riita-asian haastehakemukset käräjäoikeudelle sähköisesti tietojärjestelmäyhteyttä tai asiointiliittymää käyttämällä. Yksityishenkilöt voisivat toimittaa haastehakemuksen valitsemallaan tavalla, esimerkiksi paperille laadittuna tai sähköpostin liitteenä.
- säännöksiä asiakirjan todisteellisesta tiedoksiannosta muutettaisiin siten, että haaste voidaan antaa todisteellisesti tiedoksi sähköisenä viestinä Väestörekisterikeskuksen rekisteröimän sähköistä tiedoksiantomenettelyä koskevan yleisen suostumuksen perusteella. Haasteen puhelintiedoksianto ehdotetaan mahdollistettavaksi kaikissa summaarisissa riita-asioissa.
- asiointilain sähköisen viestin saapumisajankohtaa koskevaan 10 §:ään tehtäisiin muutos, jolla sidotaan asiointia koskevassa yleislaissa sähköisen viestin saapuminen viranomaiselle tiettynä päivänä siihen, että viesti on saapunut virka-aikana.

Vuonna 2015 käräjäoikeuksiin saapui noin 350 000 summaarisen riita-asian haastehakemusta ja asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2015 noin 2,7 kuukautta. Useassa käräjäoikeudessa käsittelyaika alitti kuitenkin 2 kuukautta. Uudistuksen tavoitteena on summaaristen riita-asioiden käsittelyn tehostaminen käräjäoikeuksisissa siten, että menettely olisi mahdollisimman nopea ja taloudellinen. Menettelyn tulisi myös mahdollisimman hyvin varmistaa ratkaisujen oikeellisuus ja velallisen oikeusturvan toteutuminen.

Oikeusministeriö on pyytänyt antamaan lausunnon vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön jaottelemalla vastaus seuraavien väliotsikoiden mukaisesti.

Valtiovarainministeriö lausuu lausuntonaan seuraavaa.

1. *Yleistä. Kannatatteko yleisellä tasolla mietinnössä ehdotettuja muutoksia?*
   Valtiovarainministeriö kannattaa mietintöluonnosta ja katsoo tärkeäksi ottaa jatkovalmistelussa huomioon lausunnossa esitetyt näkemykset.

2. *Summaaristen riita-asioiden keskittäminen. Tuetteko summaaristen riita-asioiden keskittämistä koskevaa ehdotusta?*
3. *Sähköinen asiointi. Tuetteko ehdotusta sähköisen asioinnin lisäämiseksi?*

4. *Sähköinen tiedoksianto. Puollatteko ehdotusta muuttaa sähköistä tiedoksiantoa koskevia säännöksiä mietinnössä esitetyllä tavalla?*

Sähköinen tiedoksianto ja suostumus sähköiseen tiedoksiantoon

Mietinnön mukaan hallintoviranomaistoiminnassa kansalaisia velvoittavia päätöksiä annetaan tiedoksi tavanomaisella kirjeellä, jolloin ei edellytetä vastaanottokuittausta tai muuta tiedoksiannon onnistumista varmentavaa toimenpidettä. Mietinnön mukaan em. päätösten tiedoksi antaminen sähköisesti viestinvälityspalvelun kautta yleisen suostumuksen perusteella voisi vaarantaa vastaanottajan oikeusturvan toteutumisen. Valtiovarainministeriön näkemys eroaa tästä mietinnön sivulla 46 esitetystä näkemyksestä. Oikeusturvan vaarantuminen on perusteltu puutteellisesti, millä tavalla laissa säännelty sähköisen viestinvälityspalvelun kautta tapahtuva tiedoksianto vaarantaisi oikeusturvan tai olisi oikeusturvan kannalta heikompi menettely kuin perinteinen paperiposti.

Valtiovarainministeriö ehdottaa muutettavaksi myös sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:ää lisäämällä siihen viittaus hallinnon yhteisistä tukipalveluista annetun lain (ns. *KaPA-lain*) 11 §:ssä tarkoitettuun suostumukseen vastaavalla tavalla kuin esityksessä on ehdotettu 18 §:ään lisättäväksi. Sähköisessä tiedoksiannossa viestinvälityspalvelun kautta on mahdollista yksinkertaisin ja kustannustehokkain toimenpitein lisätä sähköisen todisteellisen ja tavallisen tiedoksiannon käyttöä.

Sähköinen vireillepano
Mietinnön mukaan sähköinen vireillepano (3 a §) olisi pääsääntö muille kuin yksityishenkilöille. Poikkeukseksi säädettäisiin tilanteet, joissa haastehakemus ei olisi laadittavissa tietojärjestelmä yhteyden tai asiointiliittymän edellyttämään muotoon.

Valtiovarainministeriö pitää säännöstä kannatettava, mutta kiinnittää huomiota perusteluihin koskien sähköisten palvelujen saatavuutta. On mahdollista, että kaikkia saavutettavuuteen liittyviä näkökulmia ei ole pystytty ottamaan huomioon käräjäoikeuksien palveluissa, jolloin vaatimus muodossa, että ainoastaan haastehakemuksen laatimiseen liittyvät tekniset syyt voisivat olla perusteena poiketa sähköistä asiointia koskevasta vaatimuksesta, saattaa osoittautua liian tiukaksi oikeuden saavutettavuuden kannalta. Esimerkiksi verotuksessa hallituksen esityksissä (esim. HE 29/2016 ja 237/2016) Verohallinnolle on jätetty mahdollisuus "*erityisestä syystä hyväksyä ilmoituksen antamisen paperisena*". Jatkovalmistelussa tulisi tarkastella mainitun säännöksen muotoilun ehdottomuutta. Sähköisen asioinnin ensisijaisuus säädöstasolla on tavoiteltavaa ja siihen tehtävät poikkeusperusteet olisi tarkoituksenmukaista olla sähköisen asioinnin ensisijaisuutta koskevan linjauksen toimeenpanossa valmisteltavien ratkaisujen mukaisia ja lähtökohtaisesti toistensa kanssa yhdenmukaisia.

Sähköisen viestin saapumisajankohta
Sähköisen viestin saapumisajankohdan (asiointilain 10 §) osalta on esitetty, että viesti katsotaan saapuneeksi viranomaiselle silloin, kun se on *virka-aikana* viranomaisen käytettävissä vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä siten, että viestiä voidaan käsitellä. Jos viesti on lähetetty virka-ajan jälkeen, katsotaan se saapuneeksi seuraavana arkipäivänä.

Valtiovarainministeriö ehdottaa, että oikeusministeriö arvioisi määräaikojen määrittelemistä koskevaa sääntelyä kokonaisuutena nykyaikaan soveltuvaksi ennen kuin yleislainsäädännön tasoisiin säännöksiin lähdetään tekemään muutoksia. Ehdotettu muutos on perusteltu vain lähinnä saatavan vanhentumisen keskeyttämisen näkökulmasta. Lisäksi ehdotus viestin yleisen saapumisajankohdan sitomisesta virka-aikaan on ongelmallinen eikä välttämättä sovellu kaikkeen asiointiin tai nyky-yhteiskuntaan, jossa digitaalisen hallinnon odotetaan toimivan myös viraston aukioloaikojen ulkopuolella. Virka-ajan käsitettä ei ole säädetty missään laissa. Määräajan määritteleminen yleiskäsitteellä virka-aikaan voi johtaa oikeusturvaongelmiin sekä epäselvyyksiin siitä, mitä kussakin tilanteessa pidetään virka-aikana. Tiedossa ei ole sellaisia yleisiä ongelmia, että asiointilain 10 §:ää olisi tarvetta muuttaa työryhmän esittämällä tavalla virka-aikaan sidotuksi.

5. Muuta. Muita huomioita?

Henkilöstövaikutukset

Henkilöstövaikutuksia koskevasta osuudesta ei selvästi ilmene, miten henkilöstön asema on tarkoitus järjestää muutoksen yhteydessä kun summaariset asiat keskitettäisiin kahdeksaan käräjäoikeuteen. Henkilöstövaikutukset olisivat merkittävät etenkin niiden käräjäoikeuksien osalta, joissa summaarisia riita-asioita ei enää jatkossa käsiteltäisi. Kansliahenkilöstön määrä vähenisi nykyisestä. Henkilöstövaikutuksiin on tämän vuoksi tarpeen lisätä maininta siitä, että virkamiehet ja virat siirtyvät tehtävien mukana valtion virkamieslain 2 luvun nojalla.

Taloudelliset vaikutukset

Mietinnön mukaan esitysluonnos synnyttäisi tuomioistuimissa noin 0,8 milj. euron (20 htv) säästöt sähköisen asioinnin lisääntymisestä ja käsittelyn keskittämisestä saatavista hyödyistä. Pelkästään manuaalisesti kirjattavat haastehakemukset vievät noin kolme kertaa enemmän työtä kuin asianhallintajärjestelmäkirjaaminen. Työmäärä vähenisi myös ulosottolaitoksessa kun kirjaaminen yksinkertaistuisi, mutta tarkemmat vaikutukset työmäärään nähdään vasta kun ulosoton rakenneuudistus (URA) valmistuu 2018. Lisäksi tiedoksiantouudistuksen myötä säästöä saataisiin noin 0,2 milj. euroa työmäärän ja postikulujen vähenemisen myötä. Esityksen kokonaissäästövaikutus on noin 1 milj. euroa. Muutoksilla sopeutetaan tuomioistuinlaitoksen toimintaa vastaamaan valtiontalouden kehyksiin jo sisältyvistä tuomioistuinten toimintamenojen säästöjä.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa 2013–2025 ehdotettiin nyt ehdotettu summaaristen asioiden keskittämistä kahdeksaan käräjäoikeuteen laajempaa ja merkittävämpiä säästöjä tuovaa ratkaisua keskittää summaaristen asioiden käsittely enintään kolmeen käräjäoikeuteen. Säästövaikutuksen merkittävyys on riippuvainen keskittämisen tehokkuudesta ja toimeenpanon organisoinnista.

Julkisen talouden vaikeassa tilanteessa ministeriöiden tulee ennakkoluulottomasti tarkastella ja etsiä keinoja tehostaa toimintaansa sekä hallinnonalan rakenteita. Prosessien ja toimintatapojen keventäminen on kannatettavaa ja mietinnön ehdotukset osaltaan lisäävät tuottavuushyötyjä, parantavat prosessiekonomiaa ja edistävät tuloksellista toimintaa. Mietinnössä esitetty keskittäminen ei toteudu yhtä tehokkaasti kuin oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa esitetty laajempi keskittäminen ja todennäköisesti myös saatavat säästövaikutukset jäävät vähäisemmiksi. Toimintatapoja yhtenäistämällä, käräjäoikeuksien tuottavuuseroja kaventamalla ja prosessin sujuvuutta edistämällä tuottavuuden tavoitetasoa voitaisiin asettaa korkeammalle. Oikeudenhoidossa on pyrittävä löytämään keinot, joilla voidaan taata laadukas oikeusturvan toteutuminen käyttäen niukkenevia resursseja entistä tehokkaammin sujuvammissa prosesseissa. Toimeenpanossa on varmistettava johdonmukainen ja tuloksellinen hajauttaminen, mikä mahdollistaa käsittelyaikojen lyhentämisen ja prosessien tehostumisen tasaisesti kaikissa toimintayksiköissä.

Mietintöön ei sisältynyt menovaikutuksia. Mahdolliset muutokset on toteutettava valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

Tekniset huomiot ja muut huomiot

Oikeudenkäymiskaaren muutosta koskevassa 1. lakiehdotusluonnoksessa käytetään "sähköisen tietojärjestelmäyhteyden" ja "asiointiliittymän" käsitteitä. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa on käytetty vastaavassa tilanteessa "sähköisen tiedonsiirtomenetelmän" käsitettä. Erityislainsäädännön tulisi olla käsitteidenkin osalta yhdenmukaista yleislainsäädännön käsitteiden kanssa, ellei ole perusteltua syytä käyttää uutta käsitettä.

Esityksen sivulla 51 viitataan vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköistä allekirjoituksista annettuun lakiin. Lain nimike on muuttunut laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (muutos 533/2016).

Jatkovalmistelussa on hyvä kiinnittää huomiota hallituksen strategiaistunnossaan 26.9.2016 tekemiin linjauksiin siirtymisestä viranomaistoiminnassa käyttämään sähköistä postilaatikkoa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä — Martti Hetemäki

Budjettipäällikkö, osastopäällikkö — Hannu Mäkinen

Jakelu

Tiedoksi BO/Puolusmäki, HO/Äijälä, JulkICT/Lantto