

Asia: VN/28937/2021

Arviomuistio pienriitamenettelystä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

OIKEUSMINISTERIÖ

lausuntopalvelu.fi

Lausuntopyyntö 18.1.2023 (VN/28937/2021)

Lausunto pienriitamenettelyä koskevasta arviomuistiosta

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa pienriitamenettelyä koskevasta arviomuistiosta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) näkökulmana lausunnossa on kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien väliset riita-asiat. KKV esittää lausuntonaan seuraavaa:

Nykyisessä oikeussuojajärjestelmässä havaitut puutteet

Kuluttajariidoissa kanteen nostamisesta ja kanteen riitautuksesta syntyvä kuluriski on vain harvoin järkevässä suhteessa riidan taloudelliseen intressiin. Kulu-riskillä on lisäksi huomattavasti suurempi merkitys kuluttajan asemassa olevalle henkilölle kuin yrityksille. Tässä tilanteessa kuluttajalla on harvoin tosiasiallisia mahdollisuuksia toteuttaa oikeuksiaan oikeudenkäynnissä.

Kuluttajariitalautakunta ja muut vastaavat vaihtoehtoiset riidanratkaisuelimet eivät tarjoa kuluttajille riittävää suojaa, sillä niiden päätökset eivät ole täy-täntöönpanokelpoisia eikä asian vireillä olo lautakunnissa estä riidan vasta-puolta panemasta asiaa vireille tuomioistuimessa. Täysimittainen oikeudenkäynti taas on kuluttajalle raskas ja siten epätodennäköinen riidan ratkaisu-keino.

Yritykset voivat käyttää kuluttajien korkeaa oikeudenkäyntikynnystä kahdessa tilanteessa hyväkseen. Ne voivat luottaa siihen, ettei kuluttaja vie kantajana taloudelliselta intressiltään vähäisiä riitoja tuomioistuimen ratkaistavaksi ja toisaalta ne voivat luottaa siihen, ettei kuluttajat vastaajana ymmärrä, kykene tai uskalla perusteetonta kannetta riitauttaa.

Kuluttaja-asiamiehen toiminnassa on havaittu, että lainvastaisia menettelyjä käyttävät yritykset voivat saada lyhyessä ajassa aikaa sitovuudeltaan ky-seenalaisia sopimuksia. Kuluttajat kohtaavat oikeusturvaongelmia erityisesti silloin, kun tapauksiin liittyy kuluttajiin kohdistuvia vaatimuksia. Summaarisen riita-asian menettely tarjoaa yrityksille helpon ja halvan tavan saattaa riitainen asia tuomioistuimen käsittelyyn.

Riita-asioita ratkaistiin käräjäoikeuksissa vuonna 2021 yhteensä 426 998. Näistä summaarisia eli suppealla haastehakemuksella vireille tulleita riita-asioita oli 417 967 eli 97,89 % (tuomioistuinlaitoksen tilastoja 1.4.2022). Suomalaiset käräjäoikeudet käsittelevät kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen vähän laajoja siviili- ja kauppaoikeudellisia riita-asioita. Euroopan neuvoston pysyvän Capej-komitean (European Comission for the Efficiency of Justice) ra-portin mukaan Suomessa saatetaan ensimmäisen asteen tuomioistuimessa vireille vähemmän riitaisia siviili- ja kauppaoikeudellisia asioita kuin yhdessä-kään muussa 50 tutkitusta oikeusjärjestyksestä. Tällaisten asioiden määrä sataa asukasta kohti oli Suomessa ainoastaan 0,1, kun kaikkien tutkittujen oi-keusjärjestysten keskiarvo oli 2,4.

Tarkkaa tietoa riitautusten määrästä ei ole, mutta vuonna 2019 vain 700 suppealla haastehakemuksella vireille tullutta asiaa eli 0,17 % summaarisista asi-oista ratkaistiin istunnossa. Laajalla haastehakemuksella vireille tulleista riita-asioista puolestaan 41,02 % ratkaistiin istunnossa (Oikeusministeriön julkaisuja 2020:4: Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2019.)

Kantajalta peritään haastehakemuksen toimitustavasta riippuen 65 tai 86 euron tuomioistuinmaksu, jos asia pannaan vireille suppealla haastehakemuksella ja ratkaistaan yksipuolisella tuomiolla. Jos alun perin summaarinen asia riitautuu ja muuttuu näin laajaksi riita-asiaksi, tuomioistuinmaksu nousee 270 euroon. Jos asia puolestaan pannaan vireille laajalla haastehakemuksella, tuomioistuinmaksu on 530 euroa. Kantaja luonnollisesti vaatii, että tuomioistuinmaksu tuomitaan vastaajan maksettavaksi.

Kuluttaja-asiamies on huomannut avustaessaan kuluttajia oikeudenkäynneissä, että velkomuskanteita laitetaan vireille suppealla haastehakemuksella summaarisina velkomusasioina, vaikka kantajan tiedossa olisi, että saatava ei ole OK 5 luvun 3 §:ssä tarkoittamalla tavalla selvä ja riidaton. Käräjäoikeuksien mahdollisuudet havaita perusteettomia vaatimuksia ovat haastehakemuksen suppeuden vuoksi rajalliset (ks. ainakin Oikeusministeriön selvitys vuoden 2019 hintasääntelyuudistuksen vaikutuksista kuluttajaluottosopimuksiin velkomustuomioiden valossa 21.12.2020). Asian riitaisuutta käräjäoikeuden ei ole mahdollista tutkia suppean haastehakemuksen perusteella, vaan käräjäoikeuden on luotettava kantajan ilmoitukseen asian riidattomuudesta

Summaarinen menettely on kantajan kannalta helppo, halpa ja varma: Haastehakemus toimitetaan konekielisesti suoraan käräjäoikeuden järjestelmään. Haastehakemus on suppea, ja siinä tulee mainita vain ne seikat, joihin vaatimus välittömästi perustuu. Lisäksi tuomioistuinmaksu on satoja euroja pienempi kuin laajassa riita-asiassa. Vaikka vastaaja riitauttaisi asian, tuomioistuinmaksu on suppealla haastehakemuksella vireille pannussa asiassa noin puolet laajalla haastehakemuksella vireille pannusta asiasta perittävästä tuomioistuinmaksusta. Tilastojen valossa vastaajat riitauttavat vaatimuksia vain poikkeuksellisesti. Riitaisen tai epäselvän asian panemista vireille suppealla haastehakemuksella ei ole myöskään sanktioitu, ja velkoja voi halutessaan myös vapaasti ja ilman seuraamuksia peruuttaa haastehakemuksen havaitessaan, että asian käsittelyä ei ole syytä jatkaa normaalissa riita-asian käsittelyjärjestyksessä velallisen vastustuksen vuoksi.

Kantajalla on siis kannustimet esittää summaarisessa menettelyssä myös riitaisiksi tietämiään ja perusteettomia vaatimuksia. Vastaajan näkökulmasta suppean haastehakemuksen sisältö on oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 §:n mukaisesti niin pelkistetty, että tämän voi olla erittäin vaikeaa tai jopa mah-dotonta ottaa sen perusteella kantaa vaatimusten oikeellisuuteen. Sen selvittäminen edellyttää vastaajalta kanteen riitauttamista, mikä kasvattaa kuluriskiä merkittävästi.

Kuluttajaviranomaiset saavat jatkuvasti ilmoituksia tapauksista, joissa summaarisen riita-asian menettelyä käytetään kyseenalaisten saatavien perin-nässä. Tapauksiin liittyy usein kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminnan yhteydessä esiin tullut kuluttajiin kohdistunut järjestelmällinen väärinkäytös, joka täyttää usein myös rikoksen tunnusmerkit (esim. markkinointirikos ja petos). Kyseessä voi olla esimerkiksi tilausansa, josta viranomaisilla on selkeä näyttö. Poliisissa tällaiset kuluttajiin kohdistuvat rikokset nähdään niin vähäisinä, ettei niiden tutkintaan panosteta.

Yksittäiselle kuluttajalle tilanne on yleensä ainutlaatuinen. Harva osaa puolustautua itse tai haluaa hankkia oikeusapua vaatimuksen ollessa muutaman sadan euron luokkaa. Tällaisia tapauksia saattaa olla samanaikaisesti vireille käräjäoikeuksissa satoja tai jopa tuhansia eikä esimerkiksi kuluttaja-asiamies pystyy avustamaan niissä kuin harvoja kuluttajia (kuluttaja-asiamies pystyy tarjoamaan oikeusapua enintään 40 – 50 kuluttajalle vuodessa). On perusteltua aiheita olettaa, että saatavan perusteettomuudesta huolimatta useimmat vastaajat maksavat velkomuskanteessa vaaditun summan välttääkseen täysimittaisen oikeudenkäynnin. Tämä näkyy oikeudenkäyntitilastoissa kanteiden peruutuksena.

On myös paljon tapauksia, joissa kuluttajat ovat joutuneet käyttämään takaisinsaantimenettelyä saadakseen aineellisoikeudellisesti virheellisen yksipuolisen tuomion kumottua. Näin on tapahtunut erityisesti kuluttajaluottoja koskeissa tapauksissa, joissa kuluttajat ovat saaneet vasta jälkikäteen tietoonsa vaatimuksen perusteettomuuden. Vaikka käräjäoikeuksilla onkin korkeimman oikeuden linjauksiin perustava velvollisuus tietyiltä osin tutkia viran puolesta kuluttajaluottoihin perustuvat kanteet, näin tapahtuu havaintojemme mukaan harvoin. Kuluttajaluottoja koskeissa tapauksissa on voitu usein jälkikäteen havaita, että oikeudenkäynnin lopputulos on kuluttajan suojaksi säädetyn pakollisen säännöksen vastainen.

Kuluttajaviranomaisten havaintojen mukaan saatavien perinnässä käytetään hyväksi kuluttajien heikkoja valmiuksia puolustaa oikeuksiaan oikeudenkäynnissä. Myös tuomioistuinten passiivista roolia asian tutkimisessa käytetään yleisesti hyväksi. Sopimussuhteessa väärinkäytökseen syyllistyneet yritykset ja niiden kanssa yhteistyössä toimivat perintäyhtiöt keräävät näissä tilanteissa huomattavat voitot, jotka perustuvat osin tai kokonaan perusteettomaan saatavaan, perintäkuluihin ja oikeudenkäyntikuluihin. Usein pelkkä oikeudenkäynnillä ja suurilla kuluilla uhkaaminen riittävät siihen, että kuluttaja maksaa perusteettoman velan suosiolla.

Perusteettomasta oikeudellisesta perinnästä johtuva kokonaishaitta on merkittävä. Kun suuri osa perusteettomista kanteista johtaa vapaaehtoiseen maksuun tai yksipuoliseen tuomioon, sopimussuhteissa tapahtuvien väärinkäytösten todennäköisyys kasvaa. Kun tapauksiin liittyy samalla oikeusproessin väärinkäyttö, asiaa on pidettävä myös kansalaisten oikeusturvaongelmana.

Perintää valvovilla viranomaisille, kuluttaja-asiamiehelle ja Etelä-Suomen aluehallintovirastolla ei ole toimivaltaa puuttua tämänkaltaiseen tuomioistuimissa tapahtuvaan perintään. Tuomioistuimet tutkivat viran puolesta kanteita vain harvoin. Velkomusten taustalle olevista järjestelmällisistä väärinkäytöksistä huolimatta asian tarkempi käsittely edellyttää kanteen riitautusta, jolloin kuluttajien on kyettävä vetoamaan oikeisiin seikkoihin ja kyettävän näyttämään ne toteen. Kuluttaja-asiamiehelle ei ole resursseja avustaa samanaikaisesti lukuisia apua tarvitsevia kuluttajia. Seurauksena tästä on aiheettomat maksut ja aineellisoikeudellisesti väärät tuomiot. Kuluttajaviranomaisilla on paljon kokemusta näistä tilanteista.

Kuluttajansuojajärjestelmällä ei ole kaikissa tilanteissa keinoja ja resursseja tarjota kuluttajille riittävää oikeussuojaa. On siksi kehitettävä järjestelmiä, joiden avulla kuluttajat voivat toteuttaa itsenäisesti oikeuksiaan.

Vaikutukset yritysten toimintaa ja sopimussuhteisiin

Oikeuden heikko saatavuus heijastuu myös elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien väliseen oikeussuhteeseen. Kun elinkeinonharjoittajat voivat luottaa siihen, ettei kuluttajilla ole halua eikä kykyä toteuttaa oikeuksiaan oikeudenkäynnin avulla, ovat väärinkäytökset kuluttajasuhteissa yleisiä.

Väärinkäytöksiin markkinointi- ja sopimuskäytännöissä syyllistyvät yritykset saavat kilpailuedun rehellisesti toimiviin yrityksiin nähden.

Pienriitamenettelyn vaikutus kanteiden määrään

Arviomuistioissa arvioidaan, että oikeudenkäyntikynnyksen laskeminen nostaisi oikeudenkäyntien kokonaismäärää ja että ihmisten ja yhteisöjen riski joutua aiheetta vastaajaksi riita-asian oikeudenkäyntiin kasvaisi.

KKV olettaa, ettei oikeudenkäyntikynnyksen laskeminen lisäisi aiheetta nostettujen kanteiden määrää ainakaan kuluttajariidoissa.

Pienriitamenettelyn vireille paneminen on joka tapauksessa sen verran työlästä ja kustannuksia aiheuttavaa, ettei voida olettaa kuluttajien käyttävän sitä merkittävässä määrin väärin.

Sen sijaan oikeusprosessin yksinkertaistaminen ja rajattu kuluriski parantaisi kuluttajien mahdollisuuksia riitauttaa aiheeton kanne. Riitautuksen todennäköisyys nostaisi yritysten kynnystä perusteettomien kanteiden nostamiseen.

Arviomuistiossa esiin tuoduista vaihtoehdoista

Alustavasti KKV näkee parhaimpana vaihtoehdot, jossa:

- Pienriitamenettelyssä käsiteltäisiin lähtökohtaisesti kaikki riita-asiat, joissa riidan kohteen arvo olisi enintään tietty euromäärää.
- Riitautetut summaariset kanteet käsiteltäisiin pienriitamenettelyssä.

- Määrää, jolla hävinnyt asianosainen voitaisiin velvoittaa korvaamaan pienriitaasian voittaneen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, olisi rajoitettu voimakkaasti.
- Asian selvittäminen olisi nykyistä enemmän tuomioistuimen vastuulla.
- Muutosta pienriita-asiassa annettuun ratkaisuun saisi hakea samalla tavalla kuin riita-asioissa nykyään.

Vaihtoehdon ei tarvitse olla poikkeukseton. Oikeusturvasyiden vuoksi tuomioistuimella tulisi olla oikeus päättää, olisiko asia poikkeuksellisesti laadultaan sellainen, että se tulisi ratkaista täysimittaisessa oikeudenkäynnissä. Näin voisi olla esimerkiksi silloin, kun pienriita olisi periaatteellisesti tärkeä, vaikea ratkaista tai asianosaiselle subjektiivisesti erityisen merkityksellinen.

Myös kuluvastuun osalta tuomioistuimelle tulisi jättää pienriitamenettelyssä tapauskohtaista harkinnanvaltaa. Esimerkiksi selvästi perusteettoman kanteen vireille panneen tulisi maksaa vastaajan oikeudenkäyntikulut täysimääräisesti.

Menettelyn yksinkertaistaminen ja tuomioistuimen tutkintavastuu

KKV kannattaa vaihtoehtoja, jotka tukevat asianosaiset mahdollisuuksia selvittää oikeudenkäynnistä omatoimisesti.

Oikeusprosessia tulisi yksinkertaistaa ja asian selvittäminen tulisi olla nykyistä enemmän tuomioistuimen vastuulla. Tuomioistuimella tulisi olla aktiivinen rooli sekä prosessinjohtossa että todisteluun vetoamisessa ja sen vastaanottamisessa. Käsittelyssä tuomarin tulisi kiinnittää tavanomaista enemmän huomiota asian selvittämiseen ja asianosaisten informoimiseen.

Haastehakemuksen ja vastauksen laatimista voisi helpottaa, jos niitä varten olisi tarjolla lomakkeita täyttöohjeineen. Lomake voisi myös edistää vaatimusten ja niiden perusteiden ilmoittamista asian käsittelyä helpottavalla tavalla.

Oikeudenkäynnin yksinkertaistamisen ja tutkintamenettelyyn siirtymisen myötä myös kuluttajaviranomaisilla olisi paremmat edellytykset ohjeistaa kuluttajia oikeudenkäyntejä varten tilanteissa, joissa oikeudenkäyntiaineisto on useille kuluttajille samankaltainen.

Vaihtoehtoja pienriitamenettelylle

Kuluttajaneuvonta, kuluttajariitoja käsittelevät lautakunnat ja kuluttaja-asiamiehen avustustoiminta ryhmäkanteineen tarjoaa kuluttajille kohtuullisen oikeussuojan tason tilanteissa, joissa kuluttaja on velkojana. Kuten aiemmin tässä lausunnossa kuvattiin, kuluttajien oikeusturvaongelmat tulevat esiin enemmänkin kuluttajien joutuessa aiheettomien vaatimusten ja kanteiden kohteeksi. Pienriitamenettelyn rinnalla on kehitettävä myös muita keinoja täl-laisten oikeuden väärinkäytösten estämiseksi.

Lopuksi

Yksinkertaistettu ja kevennetty pienriitamenettely soveltuisi erityisesti kuluttaja-riitoihin. Pienriitamenettely lisäisi tärkeällä tavalla kuluttajien oikeusturvaa.

Oikeuden saatavuuden parantuminen edistäisi samalla lakien ja sopimusten noudattamista, koska loukatun osapuolen tosiasialliset mahdollisuudet saat-taa pienehkökin asia tuomioistuimen käsiteltäväksi parantuisi. Väärinkäytöksistä seuraava riitautusten todennäköisyys vähentäisi sopimussuhteessa ta-pahtuvien väärinkäytösten houkuttelevuutta.

Oikeuden saatavuuden parantuminen tehostaa samalla markkinoiden toimintaa ja edistää lain ja sopimusten noudattamista.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kannattaa pienriitamenettelyä koskevan lainsäädännön valmistelun aloittamista.

Kirsi Leivo

pääjohtaja

Jari Suurla

johtava asiantuntija

Suurla Jari
Kilpailu- ja kuluttajavirasto