



LAUSUNTO OM:N OIKEUDENHOIDON UUDISTAMISOHJELMASTA VUOSILLE 2013–2025 (16/2013)

OIKEUSMINISTERIÖ 22.4.2013
LAUSUNTOPYYNTÖ OM011:00/2012

Oikeusministeriön 1.6.2012 asettama neuvottelukunta on pohtinut keinoja varmistaa oikeusturvan toteutuminen kiristyvässä taloustilanteessa.

OM on toivonut lausunnonantajilta näkemystä erityisesti neuvottelukunnan esittämästä kokonaisuudesta, joka sisältää sekä horisontaalisia että oikeudenhoidon sektoreittain jaettuja ehdotuksia. Horisontaaliset ehdotukset koskevat koko valtionhallintoa tai ainakin koko oikeudenhoitoa, kun taas sektorikohtaiset ehdotukset rakenteita, menettelyjä, osaamista ja henkilöstöä sekä maksuja.

Lisäksi OM on pyytänyt näkemystä ohjelmaan sisältyvien ehdotusten toteuttamisjärjestyksestä kokonaisuudessaan ja mahdollisia vaihtoehtoisia malleja neuvottelukunnan esittämälle kokonaisuudelle. Finanssialan Keskusliitto (FK) esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

1 FK:n keskeisimpinä pitämät ehdotukset

Ehdotus 1. Parannetaan lainvalmistelun ajantasaisuutta ja laatua

FK:n näkemyksen mukaan lainvalmisteluprosessi toimii kansallisissa hankkeissa pääosin hyvin. FK kannattaa lämpimästi panostuksia lainvalmistelun laadun ja ajantasaisuuden parantamiseen. Vaikutusarviointeihin on syytä panostaa edelleen. FK tunnistaa tässä myös oman roolinsa finanssialaan liittyvien hankkeiden valmistelussa luotettavan tiedon kerääjänä ja tuottajana. Ajan tasalla oleva lainsäädäntö lisää ennakoitavuutta ja vähentää riitoja. Tämä on erittäin tärkeää, sillä juuri epäselvät ja vaikeaselkoiset säännökset lisäävät muutoksenhakualttiutta. Asialla on epäilemättä lisäksi yhteys käsittelyaikojen pitkittymiseen sekä tuomioistuinlaitoksen ruuhkaisuuteen.

Julkisen vallan lainvalmistelijan apuvälineiksi laatima lainvalmistelun prosessikaavio ja lainlaatijan oppaat yhdenmukaistavat ja sujuvoittavat eri ministeriöiden toimintatapoja. Nämä ovat epäilemättä lainvalmistelun ja uuden lainsäädännön laatua parantavia instrumentteja. On erittäin tärkeää, että sidosryhmät on otettu prosessissa nimenomaisesti huomioon ja että sidosryhmien kuuleminen ja osallistuminen valmisteluun on tunnustettu yhdeksi osaksi lainvalmistelun normaaliprosessia. Laajan kuulemisen kautta voidaan jo valmisteluvaiheessa ennakoida soveltamistilanteisiin liittyviä käytännön kysymyksiä.

Kansallisen lainvalmisteluprosessi voi lähteä liikkeelle erilaisista impulsseista, joista yksi on kansallista täytäntöönpanoa edellyttävä EU-säädös. Merkittävä osa kansallisesta sääntelystä on nykyisin direktiivipohjaista tai liittyy EU-asetuksen edellyttämiin sopeutustoimiin. Sen vuoksi FK esittää, että myös EU-lainvalmisteluprosessille luotaisiin vastaavanlainen prosessikartta ja ideaalimalli kuin kansallisiin hankkeisiin on tehty. Internetissä julkaistu Lainlaatijan EU-opas keskittyy sekin kansallisten säädösten valmisteluun. Eri ministeriöissä käytännöt vaihtelevat sidosryhmien kuulemisen suhteen EU-valmistelun aikana. Suomen kannan muodostaminen eri yksityiskohdissa usein

pitkänkin valmistelun aikana edellyttää vastuuvalmistelijalta usein tiivistä kuulemisprosessin ylläpitämistä. FK toivoo, että tavoitteeksi otettaisiin jäsentynyt ja vakiintuneita kuulemismenettelyjä ja mahdollisimman suurta avoimuutta noudattava EU-valmisteluprosessi.

Ehdotukset 9 ja 25. Selvitetään rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytapojen ja määräämismenettelyn mahdolliset puutteet ja selkeytetään asiaa koskeva sääntely. Ehdotus 25. Selvitetään edellytykset hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamiselle

Ehdotuksissa (9.) esitetään arvioitavaksi hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten käytön edellytyksiä kaksoisrangaistavuuden kiellon eli *ne bis in idem* -säännön kannalta. Lainsäädännössä käytetyt sääntelytavat tämän kysymyksen ratkaisemiseksi ovat toistaiseksi vaihdelleet. Perustuslakivaliokunta on siksi kehottanut valtioneuvostoa selvittämään, onko asiassa tarvetta yhtenäisempään sääntelyyn ja ovatko nykyiset sääntelyratkaisut kaikilta osin perusteltuja (PeVL 9/2012 vp).

Ehdotuksissa (25.) todetaan, että mitä selvemmin on kysymys pelkästään julkista etua loukkaavasta teosta, sitä paremmin asia voisi sopia hallinnollisesti ratkaistavaksi (esim. tieliikennelakkotilaukset ja verorikkomus). Lievemmissä teoissa hallinnolliseen sanktiojärjestelmään siirtyminen voisi tuottaa kustannussäästöjä ilman, että rikosoikeusjärjestelmän uskottavuus tästä kärsisi. Tämä mahdollistaisi nykyistä enemmän sen, että asioita ratkaistaisiin ensivaiheessa hallinnollisen viranomaisen toimesta, syyttäjällä ei olisi näissä asioissa lainkaan roolia ja tuomioistuimen tehtävänä olisi muutoksenhakuasioiden käsittely.

FK toteaa, että tehtävässä selvityksessä olisi syytä ottaa tältä osin huomioon EU sääntelyn kehitys, jossa esiintyy entistä enemmän erimuotoisia hallinnollisia sanktioita. Hyviä esimerkkejä tästä löytyy esimerkiksi tietosuojaa koskevasta sääntelystä sekä lukuisista finanssialan sääntelyhankkeista.

Lisäksi FK katsoo, että hallinnollisten sanktioiden lisäämiselle ei ole perusteltavissa olevaa tarvetta. Sen sijaan FK kannattaa lämpimästi rikosoikeudellisen järjestelmän viimesijaisuutta korostavaa ajattelua ja siten rikosoikeudellisen järjestelmän osittaista korvaamista hallinnollisiin sanktioihin perustuvalla seuraamusjärjestelmällä. Lisäksi FK pitää erittäin tärkeänä, että *ne bis in idem* –problematiikkaan liittyvät mahdolliset avoimet tulkintakysymykset ratkaistaan järkevästi ja käytännön tilanteiden asettamien vaatimusten pohjalta.

Ehdotus 10. Sosiaalivakuutusta ja toimeentuloturvaa koskevien asioiden oikeusturvajärjestelmä uudistetaan kokonaisvaltaisesti

FK yhtyy tavoitteeseen alentaa muutoksenhakualttiutta. Olisi kuitenkin hyvä vielä konkretisoida, mitä muutoksenhakujärjestelmän kokonaisvaltaisella uudistuksella tarkoitetaan. Koska lainsäädäntö on paikoin suhteellisen vaikeaselkoista ja kyse on viime kädessä ihmisten toimeentulosta, voi jäädä epävarmaksi, miten paljon muutoksenhakualttiutta voidaan lopulta vähentää. Mikäli muutoksenhakualttiutta voitaisiin vähentää esimerkiksi asianosaisia koskevia kuulemismenettelyjä kohtuullisesti lisäämällä siten, että käsittelyajat eivät merkittävästi pitenisi. FK rohkaisee vähintäänkin selvittämään



asiaa.

Lisäksi FK toteaa, että vakuutuslaitokset kattavat tällä hetkellä tapaturma- ja eläkevakuutuksen muutoksenhakulautakuntien kustannukset. Seikka olisi suotavaa huomioda järjestelmän mahdollisessa kokonaisuudistuksessa siten, että toimialan kustannusrasitusta ei lisättäisi.

FK vastustaa vakuutusosoikeusasioiden siirtoa hallinto-oikeuksiin. On todennäköistä, että juttumäärät eivät alene siten, että tämä olisi mahdollista. Lisäksi erityisasiantuntemusta vaativien juttujen hajauttaminen hallinto-oikeuksiin ei liene kokonaistaloudellisesti järkevää, jolloin tavoitellut säästöt jäävät syntyemättä ja kulut voivat jopa kasvaa.

Lääketieteellisen asiantuntemuksen puute aiheuttaa oikeusturvaongelmia

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on antanut aikaisemmin tuomioistuinten pyynnöstä vakuutuslääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja sosiaali- tai yksityisvakuutuksen vakuutuskorvausta koskevista riita-asioissa tuomioistuimille ja muutoksenhakulautakunnille. Valvira kuitenkin lopetti 3.11.2011 lausuntojen antamisen resurssisyyhin vedoten. Tilalle ei ole perustettu korvaavaa järjestelmää, mikä on erityisen suuri ongelma yleisessä tuomioistuimessa.

FK pitää tilannetta merkittävänä ongelmana. FK katsoo, että vakuutuslääketieteellisiin korvauskiistoihin tulisi perustaa mahdollisimman pian lääketieteellisiä lausuntoja antava puolueeton taho. Tällainen taho voisi olla yliopistollisten sairaaloiden yhteyteen perustettava lääkärikollegio. Puolueeton asiantuntijataho lisäisi oikeusvarmuutta ja lääketieteellisen arvioinnin läpinäkyvyyttä ja luotettavuutta. FK huomauttaa, että kysymystä ei ole lainkaan käsitelty oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa. Koska nykytilannetta on pidettävä oikeusturvan ja oikeudenhoidon kannalta niin merkittävänä puutteena, katsomme, että asiantilaan tulisi saada mahdollisimman pian ratkaisu esimerkiksi perustamalla edellä mainittu lääkärikollegio, joka nauttisi riittävää arvovaltaa.

Puolueettoman asiantuntijalääkärilausuntoja antavan tahon puuttuminen johtaa oikeusturvaongelmiin riitatilanteissa. Oikeudenkäynnin kustannukset kasvavat ja tuomioistuinten työmäärä kasvaa. Käytännössä lääketieteellistä asiantuntemusta vaativissa tapauksissa asianosaiset voivat taloudellisten reunaehtojen salliessa hankkia itse lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja haluamaltaan taholta. Jos lausuntoja pyydetään useammaltakin taholta, niiden luotettavuus ja käyttökelpoisuus usein heikkenee. Tämä lisää oikeusprosessin kustannuksia ja hankaloittaa tuomioistuimen työskentelyä. Tuomarien on otettava kantaa lääketieteellisiin kysymyksiin, joihin saattaa liittyä useampia lääketieteellisiä asiantuntijanäkemyksiä tai joissain tapauksissa tuomioistuimen päätöksenteon tueksi ei ole lainkaan lääketieteellistä asiantuntemusta saatavilla joko taloudellisista tai muista syistä.

Puolueettoman lääketieteellisen arvion saaminen on keskeistä erityisesti silloin, kun tarvitaan tietyn lääketieteellisen erityisalueen tuntemusta tai jos tapaukseen liittyy tulkinnanvaraisuutta. Tarve riippumattoman lääketieteelliseen asiantuntija-arviointiin ei koske yksinomaan vakuutusosoikeudellisia asioita vaan voi tulla esiin myös esimerkiksi vahingonkorvausasioissa yleisissä tuomioistuimissa.



Ehdotus 14. Summaaristen asioiden keskittäminen

FK kannattaa lämpimästi riidattomien saatavien perinnän siirtämistä ulosottoviranomaiselle. Tuomioistuinresursseja ei ole syytä käyttää riidattomiin asioihin, joista vallitsee asianosaisten kesken yksimielisyys. Saatavan vahvistus ja täytäntöönpano samassa viranomaisessa yksinkertaistaisi ja tehostaisi menettelyä (ns. yhden luukun periaate). Ratkaisu edellyttäisi mahdollisesti jossain määrin resurssien siirtämistä tuomioistuimista ulosottotoimeen. Lisäksi ulosottotoimessa saatavan vahvistaminen ja täytäntöönpano olisi eriytettävä sisäisesti.

[Ks. liitteenä oleva FK:n sisäinen muistio 12.9.2012].

Summaaristen riidattomien asioiden keskittäminen ulosottotoimeen mahdollistaisi tuomioistuinlaitoksen entistä vahvemman erikoistumisen sen ydinfunktion liittyvien tehtävien hoitamiseen eli riitojenratkaisuun. Tämä on erittäin tärkeää huomioiden tuomioistuinlaitoksen niukkenevat resurssit ja oikeusvaltiolliset perusperiaatteet. Riidattomien saatavien vahvistamisessa ulosottoimen yhteydessä voitaisiin todennäköisesti nykyistä paremmin ottaa huomioon ne tekniset vaatimukset, jotka täytäntöönpanoperusteen tulee käytännössä täyttää.

Vaihtoehto, jossa summaariset asiat keskitettäisiin enintään kolmeen käräjäoikeuteen, ei sen sijaan sanottavasti vähentäisi velkojen työmäärä. Keskittäminen voisi lisäksi hankaloittaa tiedoksiantoja, joihin uudistamisohjelmassa tosin myös ollaan hakemassa tehostamishyötyjä.

Ehdotus 28. Selvitetään ryhmäkannelain soveltamisalan tai ryhmäkannejärjestelmän muuttamista siten, että se mahdollistaisi nykyistä monipuolisemmin juttujen viemisen tuomioistuimeen ryhmäkanteena

FK ei lähtökohtaisesti näe tarvetta selvittää ryhmäkannelain soveltamisalan muuttamista. Suomessa on kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellisen kattava kuluttajansuojalainsäädäntö sekä kuluttajien oikeusturvakoneisto vaihtoehtoisine riidanratkaisuelimineen. FK katsookin, että nykyisessä lainsäädännössä ei ole sellaisia aukkoja, jotka olisi tarkoituksenmukaista täyttää ryhmäkannemenettelyn laajentamisella. Esimerkiksi kuluttajansuoja-, kilpailu-, ympäristö- ja tietosuojaoikeudellisissa asioissa käsittelyn painottuminen hallintokoneiston sijasta jälkikäteiseen tuomioistuinprosessiin ei liene kenenkään edun mukaista.

Jos selvityksen tekemiseen kuitenkin päädytään, FK korostaa yritysten toimintaedellytysten turvaamiseksi EU-kehityksen huomioimisen tärkeyttä selvityksessä. Ryhmäkannetta koskevassa lainsäädännössä on tällä hetkellä huomattavia jäsenvaltiokohtaisia eroja. Jos ryhmäkannelainsäädännön soveltamisalan laajentamista ryhdytään pohtimaan, selvityksen tulisi perustua ennen muuta ryhmäkannеоikeuden väärinkäytön estämistä korostaviin lähtökohtiin.

Lisäksi mahdollisessa selvityksessä tulisi ehdottomasti vaalia muita eurooppalaisen ryhmäkannеоikeuden perustavaa laatua olevia elementtejä, kuten menettelyn pitämistä *opt-in* -periaatteen mukaisena, rangaistusluonteisten vahingonkorvausten, oikeudenkäyntiä edeltävien raskaiden tiedonsaanti- ja selvitysprosessien ja muiden eurooppalaisille oikeusjärjestyksille vieraiden menettelyjen poissulkemista. Lisäksi ryhmäkannemenettelyn



tulevaisuutta pohdittaessa on otettava asianmukaisesti huomioon vaihtoehtoisia riidanratkaisuja koskevan EU-sääntelyn kehitys.

2 Muut ehdotukset

Ehdotus 15. Laajennetaan jatkokäsittelylupajärjestelmää

Yleisesti ottaen on hyvä tavoite, ettei kaikkia asioita käsitellä kaikissa oikeusasteissa. Uudistamisohjelmasta ei tarkemmin selviä, millä tavoin jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa on ajateltu laajentaa, joten siihen on vaikea ottaa tässä vaiheessa kantaa. FK:n käsityksen mukaan jatkokäsittelylupien myöntäminen samankaltaisissa asioissa vaihtelee merkittävästi hovioikeuspiireittäin. Olisi joka tapauksessa hyvä pyrkiä käytettävissä olevin keinoin oikeuskäytännön yhdenmukaistamiseen.

Ehdotuksen perusteella on vaikea arvioida, mihin tilanteisiin häviöarvon nostamista nykyisestä 10 000 eurosta sovellettaisiin. Esimerkiksi suurten rahoittajavelkojen näkökulmasta nykyistä häviöarvoa voidaan pitää matalana. Toisaalta voi kuitenkin olla esimerkiksi vakuutusyhtiöiden tai rahoitusyhtiöiden saataviin liittyviä tilanteita, joissa pienemmälläkin intressillä on tärkeää saada asia ylemmän oikeusasteen käsiteltäväksi.

Ehdotus 27. Tehostetaan tiedoksiantotoimintaa

Uuden tekniikan mahdollistamien tiedoksiantotapojen kehittäminen edelleen ja tiedoksiantotoiminnan koordinointi on kaikin puolin kannatettavaa. Puhelintiedoksiannon ja sähköpostin käyttöä voitaisiin asteittain lisätä sitä mukaa kuin niistä saadaan hyviä käytännön kokemuksia.

Ehdotus 30. Yksinkertaistetaan velkajärjestelyä

OM:n uusi velkajärjestelytyöryhmä hakee parhaillaan keinoja yksinkertaistaa velkajärjestelymenettelyä esimerkiksi lisäsuoritusjärjestelmän osalta. Tämän onnistuessa ainakin maksuohjelman muutoshakemuksia voitaisiin vähentää. On kuitenkin todettava, että jos yrittäjävelallisten mahdollisuuksia saada VJL:n mukainen velkajärjestely merkittävästi lisätään, uusi juttutyyppi voi osaltaan lisätä merkittävästi tuomioistuinten työmäärää.

FK toteaa, että OM:n edellisen velkajärjestelytyöryhmän mietinnössä esitetty maksuohjelmien siirtäminen ulosottoon vähentäisi merkittävästi tuomioistuinten työtä (OM Mietintöjä ja lausuntoja 11/2011). Maksuohjelmien ulosottovalvonta ja maksujen reaaliaikaisuus poistaisivat käytännössä tarpeen lisäsuorituksiin, mikä vähentäisi ohjelman muutoshakemuksia. Luonnollisesti ulosottoon syntyisi vastaavasti uusia tehtäviä ja tarvetta järjestelmien uudistamiseen tältä osin. Kun vaadittavat järjestelymuutokset on tehty, saavutettaisiin huomattavaa työmäärän säästöä. FK pitää mietinnössä esitettyä ulosottomallia siinä esitettyjen puoltavien argumenttien perusteella niin kannatettavana, että esittää sen kirjaamista keskipitkän aikavälin suunnitelmaan.



Ehdotus 39. Oikeudenkäyntimaksujen käyttöalan laajentaminen ja maksujen korottaminen

Tuomioistuinmaksujen käyttöalaa ehdotetaan laajennettavaksi ja maksuja korotettavaksi. Saatavien perintää koskevissa asioissa on muistettava, että maksut siirtyvät lähtökohtaisesti velallisten maksettaviksi. Aina ei velallisella kuitenkaan ole maksukykyä, jolloin oikeudenkäyntimaksutkin jäävät velkojan vahingoksi. Maksuja ei tule korottaa kuin enintään todellista kustannusnousua vastaavasti.

Ehdotus 53. Selvitetään mahdollisuutta valtiollistaa talous- ja velkaneuvonta ulosoton tai oikeusavun yhteyteen

FK katsoo, että siirto voitaneen toteuttaa asianmukaisesti, jos tämä on resurssien puolesta mahdollista. Velkojen näkökulmasta on toissijaista, mihin talous- ja velkaneuvonta hallinnollisesti asettuu. On kuitenkin tärkeää, että velallinen saa asiantuntevaa apua, joka toimii parhaimmillaan kaikkien osapuolten, myös velkojen, eduksi.

Yrittäjävelallisten aseman turvaamiseksi on tärkeää, että julkisista varoista tuetaan myös vaihtoehtoisia, yritysten talouden tervehdyttämiseen erikoistuneita tahoja. Tällainen on esimerkiksi Talousapu, josta myös velkojatahoilla on myönteisiä kokemuksia.

Ehdotus 57. Ulosottomaksujen tarkistaminen

Ulosottomaksuja ehdotetaan tarkistettavaksi kustannuskehitystä vastaavasti. Uudistamisohjelman mukaan valmisteilla on velkojilta perittävien käsittelymaksun ja täytäntöönpanomaksun korottaminen. FK huomauttaa, että koneellisen ja tehokkaan ulosottojärjestelmän maksuja tulisi ennemminkin harkita alennettavaksi samaan tapaan kuin maksuviivästyspaketin yhteydessä alennettiin velalliselta perittäviä perintäkuluja. Tätä perusteltiin erityisesti sillä, että perintätoimistojen työ on pitkälti massaluoteista ja koneellista.

On perusteltua, että sähköisesti tilatut todistukset ovat halvempia kuin virastosta tilatut. Maksujen porrastamista sähköisen ja muun asioinnin kesken voidaan pitää perusteltuna.

3 Lopuksi

Muista uudistamisohjelmassa esitetyistä ehdotuksista FK:lla ei ole lausuttavaa. FK katsoo, että käsillä olevassa lausunnossa esitetyillä reunaehdoilla OM:n oikeudenhoidon uudistamisohjelmaa voidaan kokonaisuutena pitää kannatettavana.

LIITE

FK:n muistio 12.9.2012 Summaaristen riita-asioiden viimeaikaisia kehityslinjoja



SUMMAARISTEN RIITA-ASIOIDEN VIIMEAIKAISIA KEHITYSLINJOJA

1 Taustaa

Tässä muistiossa on pyritty kartoittamaan summaaristen riita-asioiden viimeaikaisimpia kehityslinjoja. Muistion tavoitteena on esittää *de lege ferenda* normatiivinen kannanotto summaaristen asioiden kehittämisvaihtoehtoista.

Summaarisilla asioilla tarkoitetaan yleisesti ottaen riidattomia velkomis- ja häättöasioita tai asioita, jotka ratkaistaan oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 13 tai 14 §:n nojalla valmistelua jatkamatta yksipuolisella tuomiolla. Vireille summaariprosessi tulee OK 5:3 §:n mukaisella suppealla haastehakemuksella, jota voidaan käyttää, jos asia koskee tietyn määräistä saamista, hallinnan tai rikkoutuneen olosuhteen palauttamista tai häättöä ja kantaja ilmoittaa, ettei asia hänen käsityksensä mukaan ole riitainen. Tässä muistiossa ei käsitellä summaarisia menettelyitä rikosasioiden osalta, kuten rikesakkomääräysmenettelyä, vaan tarkastelu keskittyy siviiliprosessuaalisiin menettelyihin.

Vertailun vuoksi todettakoon, että Ruotsissa on käytössä ulosottolaitosvetoinen järjestelmä, jota kutsutaan saatavan vahvistamismenettelyksi (betalningsföreläggande). Vuonna 1990 maksamismääräysasioiden käsittely siirrettiin Ruotsissa käräjäoikeuksilta kruunuvoutiviranomaisille (kronofogdemyndighet), jotka ovat siis ulosottoviranomaisia. Muutosta perusteltiin sillä, että hakijavelkojat voisivat saada riidattomia saataviaan koskevat vaatimukset vahvistetuiksi ja täytäntönpantavaksi aikaisempaa yksinkertaisemmin ja halvemmin.

Ruotsissa summaarisia asioita ei siis käsitellä käräjäoikeuksissa eikä ulosottoviranomainenkaan tutki asiaa materiaalisesti. Menettelyssä selvitetään vain, riitauttaako vastaaja velkojan vaatimuksen. Ulosottoviranomaisen antama maksamismääräys on sellaisenaan ulosottooperuste. Jos velallinen riitauttaa saatavan, asia siirretään velkojan vaatimuksesta käräjäoikeuden käsiteltäväksi riita-asiana.

Muistio keskittyy kansallisen menettelyn tarkasteluun, mutta vertailua tehdään myös Ruotsissa voimassa olevaan järjestelmään, erityisesti sen tiedoksiantomenettelyihin. Lisäksi muistiossa tarkastellaan summaaristen asioiden kehittämistarpeen suhdetta eräisiin muihin vireillä oleviin ja/tai hiljattain toteutettuihin hankkeisiin. Näitä ovat mm. eurooppalainen maksamismääräysmenettely, maksuviivästysdirektiiviin liittyvät aspektit, ulosottoimen uudistushankkeet sekä suomalaisten oikeudenkäyntien kestoon liittyvä ihmisoikeusproblematiikka siltä osin kuin siihen on mahdollista puuttua summaaristen asioiden kehittämisen keinoilla jne.

2 Käsitteen määrittelyä

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että summaarisille prosesseille ominaista on normaalia oikeudenkäyntiä yksinkertaisemmat menettelytavat, joissa ydinalue muodostuu riidattoman saatavan perinnästä. Summaarisuudella ymmärretään riidattoman maksuvelvollisuuden vahvistamista tavalla, joka avaa tien myöhempään erityistäytäntöönpanoon eli ulosottoon. Summaarisille asioille tyypillisiä piirteitä ovat massaluonteisuus, yksiasianomaisuus ja käsittelyn kaavamaisuus. Kantajan väittämä riidaton maksuvelvollisuus vahvistetaan tuomioistuimessa tai tällainen vahvistaminen evätään. Voidaan siis puhua summaarisesta käsittelystä tai laajemmin katsottuna summaarisesta lainkäytöstä.

Suomalainen erikoisuus liittyy siihen, että kaikki riita-asiat käsitellään periaatteessa saman menettelylajin puitteissa – eräissä keskieuropalaisissa oikeusjärjestyksissä kun tunnetaan nimenomainen



summaarinen lainkäyttö. Kansallista voimassaolevaa mallia voidaankin kutsua ns. sulauttamismalliksi. Vuoden 1993 alioikeusuudistus nimenomaisesti kumosi säännökset silloisesta maksamismääräys- ja lainhakumenettelystä. Mainittu kansallinen sulauttamismalli ei tunne tiettyjen muiden maiden lainkäyttöjärjestelmille ominaista prosessilajia, nimittäin pienten riita-asioiden ratkaisemiseen tarkoitettua kevennettyä menettelyä (small claims proceedings).

Lainsäätäjä nojaa summaaristen asioiden käsitteen määrittelyssä leimallisesti legaalimääritelmään. Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 123/2009 lainsäätäjän mukaan summaariset asiat ovat ”riidattomia asioita, jotka tulevat vireille niin sanotulla suppealla haastehakemuksella (OK 5 luvun 3 §). Ne ovat asioita, jotka koskevat tietyn määräistä saamista, hallinnan tai muun rikkoutuneen olosuhteen palauttamista tai häätöä ja joissa asia ei kantajan käsityksen mukaan ole riitainen.” Lisäksi lainsäätäjä on katsonut samana vuonna ulosottoprosessin olevan luonteeltaan summaarista (HE 227/2009).

3 Summaarisen prosessin kehittämisen raamit

Lienee laajalti tunnustettu lähtökohta, että optimaalisessa summaarisessa menettelyssä tulisi korostua käsittelyn nopeus ja edullisuus. Olennaisen suoran kustannustehokkuuden lisäämispyrkimykset törmäävät lopulta velallisen eli vastaajan oikeussuojan vähimmäistason muodostamaan reunaehtoon. Tuo reunaehto on sikäli ehdoton, että oikeusvaltiossa on noudatettava mm. oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja muiden merkittävien oikeusperiaatteiden mukaisia menettelyitä. Oikeusturvan muodostaman reunaehdon lisäksi tuomioistuinlaitoksen on lisättävä tuottavuuttaan VN:n kehyspäättöksen (VM 5/214/2005) mukaisesti edelleen säilyttäen kuitenkin käsittelyn juridinen korkeatasoisuus. Tuottavuuden on oltava nettotuottavuutta, mikä tarkoittaa sitä, ettei summaariasioita ole tarkoituksenmukaista vain siirtää toiseen julkisen vallan instanssiin, jolloin kustannukset vain siirtyisivät hallinnonalalta toiselle.

Yleinen trendi on viime vuosina ollut summaarisina pidettävien asioiden määrän raju kasvaminen. Kun vielä vuonna 2000 kärjäoikeuksiin saapuneita summaarisia asioita oli noin 135 000, vuonna 2011 kärjäoikeuksissa ratkaistiin 393 511 siviiliasiaa, mikä on yhdeksän prosenttia enemmän kuin vuotta aiemmin. Kasvu johtui erityisesti riita-asioiden määrän lisääntymisestä. Riita-asioita oli 347 997, yli kymmenen prosenttia edellisvuotta enemmän. Hakemusasioita ratkaistiin 45 514, mikä on pari prosenttia enemmän kuin edellisenä vuotena. Tiedot käyvät ilmi Tilastokeskuksen tilastosta Kärjäoikeuksien siviiliasioden ratkaisut. Enemmistö ratkaistuista riita-asioista, (67 %), oli velka- tai saamissuhdetta koskevia juttuja. Kaikkiaan velka- tai saamissuhdejuttuja oli 232 783, mikä on liki 10 prosenttia enemmän kuin vuotta aiemmin.

Annetuissa yksipuolisissa tuomioissa noin 90 prosentissa velallisena on yksityinen kuluttaja. Kehityslinjoilla lienee tietty yhteys viime vuosina voimistuneeseen pikaluottoproblematiikkaan. Onkin todettu, että elämme yhä tiukemmin luottoyhteiskunnassa (valtakunnanvouti Juhani Toukola asianajajapäivillä 13.1.2012). Tällöin on väistämätöntä, että osa luotoista jää maksamatta. Toukola linjasi maksuhäiriöpolitiikan perustavoitteiksi perinnän tehokkuuden, ylivelkaantumisen aiheutuvien ongelmien helpottamisen ja kulutason kohtuullisena pitämisen. Likvidaation ja rehabilitaation oikea balanssi olisi löydettävä.

FK on pitänyt summaarisissa asioissa lähtökohtaisesti tärkeänä mm. saatavien perinnän joustavuutta, kustannustehokkuutta ja ylipäänsä modernia toimintatapaa sekä menettelyn yksinkertaisuutta. Velkojen ja velallisten yhteinen etu on, että summaariasioissa olisi käytettävissä mahdollisimman selkeä, yksinkertainen ja tehokas menettely, jossa on mahdollisimman vähän työvaiheita, sillä vaikka velkojalle ensivaiheessa perinnästä koituvat kulut voidaan kanavoida velallisen maksettavaksi, tosiasiallisesti kulut jäävät suhteellisen usein velkojan kannettavaksi velallisen maksukyvyttömyydestä johtuen. Osittaisenkin



riitaisuuden aktualisoituessa FK pitää tärkeänä osapuolten mahdollisuutta saattaa asia täysimittaiseen tuomioistuinkäsittelyyn.

4 Viimeisin kehitys

Suomalaista summaarista prosessia on yritetty järjeistää ja virtaviivaistaa useita vuosia, ellei peräti vuosikymmeniä. Asiaa on selvitetty ja tutkittu lukuisissa erityyppisissä komiteoissa ja työryhmissä. Riidattomia velkomusasioita ovat käsitelleet mm. Ulosotto 2000 –toimikunta (KM 1998:2), riidattomien velkomusasioiden käräjäoikeusmenettelyn yksinkertaistamista selvittänyt työryhmä (OM:n muistio 8.1.2001), Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (KM 2003:3), Riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittämistä pohtinut työryhmä (OMTR 2006:15) ja OM:n työryhmä, joka mietinnön nimeksi tuli ”Riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittäminen” (OM 2009:7). Lisäksi summaaristen asioiden kehittämislinjoja on pohdittu eräissä hallituksen esityksissä eduskunnalle.

Lukuisista selvityksistä huolimatta toteutuneet rakenteelliset uudistukset ovat jääneet verrattain vähäisiksi. OM:n asettama vuoden 2006 työryhmä päätyi mietinnössään esittämään mm. riidattomien velkomusasioiden käsittelyn säilyttämistä tuomioistuimissa, käräjäoikeuksien välisen työtilanteen tasaamiseksi asian käsittelyn siirtomahdollisuutta OK 10 luvun mukaisen toimivaltaisen tuomioistuimen ulkopuolelle, haasteen tiedoksiantoa tietyissä tilanteissa tavallisena postitiedoksiantona, sähköisen asioinnin edistämistä mm. seuraavin keinoin: Santra-yhteyden ohelle kaikille avoin konekielisen haastehakemuksen laatimisen mahdollistava internet-asiointiliittymä käyttöön, konekielisille asioille alhaisempi käsittelymaksu kannustimeksi, Santra-yhteyden haltijoille laskutuskausi ja koottu lasku sekä internet-asiointiliittymässä käsittelymaksun suorittamisen mahdollistaminen luottokortilla tai verkkopankissa.

Lisäksi mainittu työryhmä ehdotti summaarisissa asioissa annettujen tuomioiden tallettamista sähköiseen tuomiorekisteriin sekä ulosoton hakemisen mahdollistamista jo haastehakemuksen yhteydessä. Työryhmä esitti lisäksi, että mahdollistettaisiin ulosottooperusteen hankkiminen vapaaehtoisessa perinnässä, mikäli velallinen antaisi nimenomaisen suostumuksensa saatavan suoraan ulosottoon. Lopuksi työryhmä esitti perintä- ja oikeudenkäyntikulusääntelyn uudistusta siten, että tavoitteena olisi yksinkertaisen ja oikeudenmukaisen kulujärjestelmän luominen, joka kannustaisi velkojia omaksumaan velallisen kuluvastuun kannalta kohtuullisia, tuomioistuinten työtaakkaa vähentäviä ja kokonaistaloudellisestikin arvioituna tehokkaita menettelyjä. Ehdotuksia ei sellaisenaan toteutettu.

Myöhempi, vuoden 2009 OM:n asettama työryhmä puolestaan päätyi em. vuoden 2006 työryhmän esittämän pohjalta esittämään sähköisen asioinnin lisäämistä käräjäoikeuksissa siten, että sähköisen asiointiliittymän kautta olisi mahdollista toimittaa haastehakemuksia ja saada käyttöön yksipuolisista tuomioista laadittavia jäljennöksiä eli toimituskirjoja. Työryhmä ehdotti muutoksen toteuttamista siten, että sähköisesti käräjäoikeudelle jätetty haastehakemus täyttäisi koneellisen allekirjoituksen vaatimuksen sekä siten, että myös toimituskirja olisi mahdollista allekirjoittaa koneellisesti. Vuoden 2009 työryhmä ehdotti lisäksi, että käräjäoikeus toimittaisi tiedon suoraan ulosottoon antamastaan ratkaisusta ja että sähköisesti vireillepannun asian oikeudenkäyntimaksu olisi 25 prosenttia halvempi kuin muulla tavalla vireillepannuilla asioilla.

4.1 Tiedoksiantoon liittyvät näkökohdat

Käsiteltiin summaariset asiat missä instanssissa hyvänsä, oma kysymyksensä liittyy tiedoksiantoa koskeviin menettelyihin. Summaarisen asian käsittelystä aiheutuu valtiolle kustannuksia, joita ovat muun muassa haasteen tiedoksiannosta aiheutuvat kustannukset. Kansliatyön määrässä ei ole merkittävää eroa siinä suhteessa, käytetäänkö asiassa todisteellista postitiedoksiantoa vai haastemiestiedoksiantoa.



Vuonna 2009 pyrittiin ottamaan käyttöön puhelintiedoksianto yleisenä tiedoksiantotapana kaikissa kärjäoikeuksissa ja mm. siten tehostamaan tiedoksiannon tapahtumista oikeudenkäynneissä (hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäymiskaaren ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain muuttamisesta, HE 123/2009). Tarkoituksena oli erityisesti vähentää henkilökohtaisen haastemiestiedoksiannon käyttöä riidattomissa velkomusasioissa.

Henkilökohtainen haastemiestiedoksianto on käytännössä muodostunut summaarisissa asioissa pääsääntöiseksi haasteen tiedoksiantotavaksi. Näistä asioista noin puolet toimitetaan suoraan haastemiehille tiedoksi annettavaksi, postitiedoksiantoa ensin yrittämättä, ja noin kolme neljäsosaa asioista antaa tiedoksi haastemies. Tilanne ei vastaa nykyistä lainsäädäntöä, jonka mukaan haastemiestiedoksianto on vasta toissijainen tiedoksiantotapa. Haastemiestiedoksianto on raskas ja kallis menettely, erityisesti summaaristen asioiden laatuun nähden. Summaarisissa asioissa tulisi nykyistä useammin ensin yrittää muuta tiedoksiantotapaa ja vasta toissijaisesti turvautua haastemiestiedoksiantoon. Nykyinen käytäntö on lisäksi epäyhtenäinen. Kärjäoikeuksien välillä on huomattavia eroja siinä suhteessa, missä määrin haastemiestiedoksiantoa käytetään summaarisissa asioissa.

Yllä käsitellyn hallituksen esityksen jälkeen oikeustila ja kärjäoikeuksissa vallitseva käytäntö eivät liene muuttuneet dramaattisesti. Myös kansainvälisen oikeusvertailun tulokset Ruotsista ovat rajalliset, kuten jäljempänä tullaan esittämään. Mielenkiintoista on myös huomata se seikka, että OM:n vuoden 2006 muistiossa (2006:15) puhelintiedoksiantoa pidettiin varsin epätydyttävänä ratkaisuna summaaristen asioiden ongelmiin. Muistiossa todettiin (s. 55), että puhelintiedoksianto on perinteistä haastemiestiedoksiantoa kevyempi menettely, mutta tavallista postitiedoksiantoa raskaampi: sen lisäksi, että vastaaja on tavoitettava puhelimella, asiakirjat on vielä lähetettävä hänelle.

4.2 Vertailu Ruotsiin tiedoksiannon osalta

Ruotsissa on tiedoksiantoa koskeva erityislaki (delgivningslagen), jota sovelletaan sekä tuomioistuimen että muun viranomaisen suorittamaan tiedoksiantoon. Tarkempia säännöksiä tiedoksiannosta on tiedoksiantoasetuksessa (delgivningsförfordning). Tiedoksiannosta huolehtii viranomainen, mutta asianosaisen pyynnöstä tiedoksiannosta huolehtiminen voidaan antaa myös asianosaisen tehtäväksi. Jos asianosainen ei viranomaisen asettamassa määräajassa toimita viranomaiselle todistusta tiedoksiannosta, viranomaisen on itse huolehdittava tiedoksiannosta viipymättä.

Viranomaisen huolehtiessa tiedoksiannosta viranomainen päättää tiedoksiantotavasta. Tiedoksiantoasetuksen mukaan viranomaisen tulee pyrkiä käyttämään sellaista tiedoksiantotapaa, joka aiheuttaa mahdollisimman vähän vaivaa ja kustannuksia viranomaiselle ja tiedoksiannon vastaanottajalle.

Kun tuomioistuin huolehtii tiedoksiannosta oikeudenkäynnissä, tiedoksianto tapahtuu ensisijaisesti postitse vastaanottotodistusta tai saantitodistusta vastaan (tavallinen tiedoksianto, ordinär delgivning). Mikäli vastaanottotodistusta ei palauteta, tuomioistuimen tulee soveltuvalta tavalla, esimerkiksi kirjeellä tai puhelimitse, muistuttaa vastaanottajaa todistuksen palauttamisesta. Jos on syytä olettaa, ettei vastaanottotodistusta tulla palauttamaan, tiedoksianto voidaan toimittaa erityisenä postitiedoksiantona (särskild postdelgivning). Tällöin asiakirja lähetetään vastaanottajalle postitse. Postinkantaja vie kirjeen vastaanottajalle henkilökohtaisesti ja kirjoittaa todistuksen tiedoksiannon tapahtumisesta.

Tuomioistuin voi antaa tiedoksi kutsun, ilmoituksen tai muun asiakirjan, joka ei ole laaja tai vaikeaselkoinen, käyttämällä tiedoksiantotapana puhelintiedoksiantoa (telefondelgivning).



Puhelintiedoksiannossa asiakirjan sisältö luetaan puhelimesta sille, jolle se on annettava tiedoksi. Puhelinkeskustelun jälkeen asiakirja lähetetään hänelle postitse. Puhelintiedoksiannosta ei voida käyttää annettaessa tiedoksi haastehakemusta tai muuta asiakirjaa, jolla asia pannaan viranomaisessa vireille.

Haastemiestiedoksiannosta saadaan käyttää, jos tiedoksiannosta ei voida toimittaa postitse tai puhelimitse. Lähtökohtana siten on, että ensimmäisessä tiedoksiannostyörytyksessä käytetään tiedoksiannotapana tavallista tiedoksiannosta. Haastemiestiedoksiannosta käytetään, jos tavallinen tiedoksianto on epäonnistunut tai jos viranomaisella aikaisempien tietojensa perusteella on aihetta olettaa, ettei tavallinen tiedoksianto tule onnistumaan.

Tiedoksiantolaissa säädetään myös yksinkertaistetusta tiedoksiannosta, joka vastaa suomalaista kirjetiedoksiannosta. Siinä asiakirja lähetetään tiedoksiannon vastaanottajalle postitse hänen viimeiseen tunnettuun osoitteeseensa. Lisäksi vastaanottajalle lähetetään vähintään päivää myöhemmin ilmoitus siitä, että asiakirja on lähetetty hänelle. Yksinkertaistettua tiedoksiannosta voidaan käyttää vain vireillä olevissa asioissa, joissa asianosaiselle on etukäteen ilmoitettu tämän tiedoksiannotavan käyttämisestä.

5 Suhde muihin hankkeisiin

5.1 Oikeudenkäyntikuluasetus

OM uudisti 29.6.2012 oikeudenkäyntikuluja sääntelevää asetusta (OM:n asetus vastapuolen maksettavaksi tuomittavista oikeudenkäyntikuluista oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 c §:ssä tarkoitetuissa asioissa 14.12.2001/1311). Asetus perustuu OK 21:8 c §:ään. Asetuksen mukaan velkomusta tai häättöä koskeissa asioissa, jotka ratkaistaan OK 5:13 tai 5:14 §:n nojalla valmistelua jatkamatta yksipuolisella tuomiolla, tuomitaan vastapuolen maksettavaksi tulevat oikeudenkäyntikulut asetuksessa annettujen perusteiden mukaisesti. Uudistetun asetuksen 3 §:n mukaan vastaajan maksettavaksi vaaditut oikeudenkäyntikulut tuomitaan vaatimuksen mukaisesti. Ne tuomitaan kuitenkin korkeintaan perustaksan tai korkean taksan määräisinä velan pääoman määrän mukaan. Vain erityisen painavasta syystä oikeudenkäyntikulut voidaan tuomita uudistetun taulukon mukaisia taksoja korkeampina.

Syyskuun alusta 2012 voimaan tulleessa asetusuudistuksessa vastapuolen maksettavaksi tuomittavien oikeudenkäyntikulujen enimmäismääriä alennettiin erityisesti euromäärältään pienten saatavien osalta. Tämän lisäksi otettiin käyttöön aiemman kahden pääomakategorian sijasta kolme kategoriaa. Vastapuolen maksettavaksi tuomittavien oikeudenkäyntikulujen enimmäismäärä on 50 euroa, jos velan pääoma on alle 300 euroa. Jos velan pääoma on vähintään 300 euroa mutta enintään 1 000 euroa, kulujen enimmäismäärä on 80 euroa. Jos velan pääoma on puolestaan yli 1 000 euroa tai kyse on häädöstä, enimmäismäärä on 110 euroa. Tavanomaista vaativammissa asioissa oikeudenkäyntikulut voidaan tuomia korkean taksan mukaisina, jolloin niiden enimmäismäärät ovat 80 euroa, 120 euroa ja 160 euroa.

Uudistusta voidaan pitää askeleena Ruotsin järjestelmän suuntaan, sillä ruotsalaisen summaariprosessin kulutaksat ovat huomattavasti suomalaisia vanhoja taksoja matalampia: 640 kruunua eli noin 60 euroa. Lisäksi ruotsalaiset kulutaksat eroavat suomalaisista siinä suhteessa, että ensin mainitut tuomitaan saatavan suuruudesta riippumatta samansuuruisina, kun taas Suomessa on käytössä ns. porrastusmallinen kulutaksajärjestelmä.

5.2 Maksuviivästysdirektiivi ja perintälain uudistaminen

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupallisten sopimusten maksuehdoista, laiksi saatavien



perinnästä annetun lain (perintälaki) muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 57/2012 vp) panee toteutuessaan täytäntöön kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta annetun direktiivin (maksuviivästäysdirektiivi 2011/7/EU).

Ehdotettu laki koskee maksuja, jotka suoritetaan vastikkeena tavarasta tai palvelusta, kun tavarana tai palvelun toimittaja elinkeinonharjoittaja ja hankkii elinkeinonharjoittaja taikka julkisyhteisö tai muu hankintayksikkö. Laki sisältää direktiiviä vastaavat säännökset muun muassa maksuajan enimmäiskestosta sekä tietynlaisten viivästyskoron ja perintäkulujen maksuvelvollisuutta rajoittavien sopimusehtojen tehottomuudesta. Maksuviivästäysdirektiiviä ei sovelleta kuluttajiin.

Maksuviivästäysdirektiivin johdosta ehdotetaan lisäksi, että perintälakiin lisätään säännös velkojan oikeudesta saada 40 euron suuruinen vakiokorvaus perintäkuluista, jos elinkeinonharjoittaja tai hankintayksikkö viivästyy tavara- tai palveluhankintaan perustuvan maksun suorittamisessa elinkeinonharjoittajalle. Korkolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tällaisen maksun viivästyessä viivästyskoron määrä on kahdeksan prosenttiyksikköä korkeampi kuin viitekorko, kun nykyisissä ao. prosenttina on seitsemän.

Summaaristen asioiden kannalta on merkitystä, että perintälakiin ehdotetaan tehtäväksi myös muita kuin em. direktiivipohjaisia muutoksia. Muutoksilla täsmennettäisiin hyvän perintätavan sisältöä ja pyritäisiin tehostamaan sen noudattamista. Kuluttajasaatavan perintäkuluille säädettyjä enimmäismääriä pääosin alennettaisiin. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös velallisen oikeudesta pyytää vapaaehtoisen perinnän keskeyttämistä ja asian siirtämistä oikeudelliseen perintään. Lisäksi ehdotetaan uutta säännöstä, jonka mukaan kuluttajan suoritus olisi kohdennettava ensisijaisesti saatavalle ja vasta sen jälkeen perintäkuluille, jolloin velallisella olisi hallituksen esityksen mukaan nykyistä paremmat mahdollisuudet valvoa perintäkulujen määrää ja riitauttaa kohtuuttomat kulut. Nykyisin suoritukset kohdennetaan yleensä ensisijaisesti kuluille ja vasta sen jälkeen korolle ja saatavan pääomalle.

Perintälailla ja niillä menettelytavoilla, joilla perintää harjoitetaan, lienee tietty yhteys summaaristen asioiden kehittämislinjoihin, sillä perintäkulut ovat vakiintuneesti muodostaneet huomattavan osan summaarisessa velkomusprosessissa vahvistettavista saatavista. Pienissä saatavissa nuo kulut ovat voineet euromääräisesti ylittää itse saatavan pääoman. Asialla lienee liittymiä myös pikaluottolainsäädäntöön ja ylipäänsä käräjäoikeuksien ruuhkautumiseen juttumäärien kasvaessa ja käsittelyaikojen pitkeytyessä. Summaariset asiat näyttäisivät muodostavan suurimman tai yhden suurimmista kannetyppeistä, joita käräjäoikeuksissa käsitellään.

5.3 Oikeusturvaohjelma

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseksi ja oikeusturvan laadun parantamiseksi laaditaan oikeusturvaohjelma aiempien toimenpidesuunnitelmien pohjalta. Oikeusturvaohjelmahanke on yksi hallituksen kärkihankkeista. Tavoitteena on, että oikeusturvaohjelman toteuttamisella varmistetaan yhteiskunnassa vahvaa luottamusta nauttiva ja kansainväliset normit täyttävä oikeusturva nykyistä selvästi tehokkaammin. Oikeusturvan on toteuduttava sujuvasti, yhdenvertaisesti ja kustannustehokkaalla tavalla. Ohjelmien yhteisvalmistelulla pyritään varmistamaan se, etteivät säästötavoitteet vaaranna oikeusturvavoitteita. Myöhemmässä vaiheessa OM:n asettama korkean tason neuvottelukunta myös seuraa ohjelman toteutumista.

Oikeusturvaohjelman keskeisiin tavoitteisiin lukeutuu myös sen varmistaminen tarvittaessa lainsäädännöllisin toimin, että tuomioistuimiin ohjautuu ainoastaan näyttö- ja/tai oikeuskysymysten osalta riidanalaisia tuomioistuinasioita taikka asioita, joissa niiden laadun vuoksi tarvitaan nimenomaan



tuomioistuimen ratkaisu (esim. vankeustuomio, ulkomailla täytäntöönpanokelpoinen tuomio tai yksipuolinen tuomio). Tavoitteena on kartoittaa OM:n ja muilla hallinnonaloilla sellaisia aineellisen oikeuden säännöksiä, jotka aiheuttavat tuomioistuihin runsaasti juttuja. Edelleen tavoitteena on sen selvittäminen, onko mahdollista muuttaa tai selkeyttää lainsäädäntöä siten, että juttujen määrä vähenisi, mutta oikeusturvan taso ei ainakaan tosiasiallisesti laskisi. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita pikaluottolainsäädäntöä koskevat uudistushankkeet, jotka on käynnistetty osaltaan oikeusturvaohjelman tavoitteidenasettelun pohjalta.

Lisäksi oikeusturvaohjelmassa asetetaan tavoitteeksi sellaisten tuomioistuintehtävien kartoittaminen, jotka eivät edellytä oikeudellisen riitakysymyksen ratkaisua. Esimerkkeinä ohjelmassa mainitaan nimenomaisesti summaariset asiat ja vihkimiset. Näiden osalta oikeusturvaohjelma asettaa tavoitteeksi arvioida niiden muualle ratkaistavaksi siirtämisen mahdollisuudet. Asioiden edistämisvastuu on luonnollisesti OM:llä.

Myös Suomen Lakimiesliitto on ollut huolissaan oikeusturvan toteutumisesta vuonna 28.10.2010 julkaistussa Oikeusturvaohjelmassaan, jossa lähdetään siitä, että summaaristen asioiden käsittelyn kehittäminen on yksi olennainen keino suomalaisten oikeudenkäyntien viivästymisen torjunnassa. Vaikka ongelman ydin lieneekin rikosprosessin mukaisissa menettelyissä, on asialla relevanssia myös siviiliprosessissa, jonka olennaisen osan – ainakin juttumäärien perusteella tarkasteluna – muodostavat summaariset asiat.

5.4 Sähköisen asioinnin kehittäminen oikeuslaitoksessa

OM:n hallinnonalalla on tällä hetkellä vireillä useita sähköisen asioinnin hankkeita, joiden tarkoituksena on helpottaa oikeushallinnon palveluihin osallistumista. Uudet palvelut tarjoavat sähköisen asiointimahdollisuuden yksittäisen asian vireillepanoa ja käsittelyvaiheen tai ratkaisun/todistuksen kyselyä tai saantia varten tarvittavine oheispalveluineen (mm. tunnistus, käyttäjähallinta ja maksaminen). Tarkoituksena on asiakaspalvelun parantamisen ohella myös palvelujen tuottamisen kustannustehokkuuden lisääminen, kun käynti- ja paperipohjainen käsittely oikeushallinnon yksiköissä vähenee.

Summaaristen asioiden sähköinen asiointipalvelu otettiin käyttöön 1.6.2011. Riidattomien velkasaatavien palvelun kautta velkoja voi toimittaa haastehakemuksensa käräjäoikeuden käsiteltäväksi, seurata haastehakemuksensa käsittelyä käräjäoikeudessa ja hakea ratkaisunsa palvelun kautta. Lisäksi ulosoton sähköisessä asiointipalvelussa voi lähettää yksityisoikeudellisten asioiden ulosottohakemuksia, jotka perustuvat käräjäoikeuden antamaan päätökseen tai tuomioon. Näiden päätösten on löydyttävä oikeushallinnon valtakunnallisesta Tuomiorekisteristä. Lisäksi palvelun avulla voi tehdä suoraan ulosottokelpoisten julkisoikeudellisten asioiden ulosottohakemuksia.

5.5 Eurooppalainen maksamismääräysmenettely

Rajat ylittävien riidattomien velkojen perintä EU:n alueella on helpottunut viime vuosina, kun Suomessa on alettu vuodesta 2008 lähtien soveltaa EU:n asetuksen, (EY) N:o 1896/2006, mukaista menettelyä eurooppalaisesta maksamismääräysmenettelystä. Eduskunta hyväksyi vuonna 2008 mainittua EU-asetusta täydentävän lain (laki eurooppalaisesta maksamismääräysmenettelystä, 754/2008), joka tuli voimaan samana vuonna. Tätä yksinkertaistettua menettelyä noudattaen Suomessa asuva yksityishenkilö tai täällä toimiva yritys voi hakea maksamismääräystä jossakin muussa EU:n jäsenvaltiossa olevaa henkilöä tai yritystä vastaan, jos saatava on hänen mielestään riidaton. Eurooppalaista maksamismääräystä koskevat asiat on keskitetty kussakin jäsenvaltiossa tiettyyn tuomioistuimeen, Suomessa Helsingin käräjäoikeudelle.



Asetus siis sisältää menettelysäännökset, joita kyseisessä velkomismenettelyssä kaikissa jäsenvaltioissa noudatetaan. Asetuksessa eksekvatuurimenettelyn korvaa se, että maksamismääräys on annettu asetuksen mukaisessa menettelyssä, jolloin maksamismääräys on täytäntöönpanokelpoinen kaikissa jäsenvaltioissa. Eksekvatuurimenettely tarkoittaa menettelyä, jossa tunnustettava ja täytäntöön pantava tuomio on julistettava täytäntöönpanovaltiossa täytäntöönpanokelpoiseksi ennen sen täytäntöönpanoa. Bryssel I asetuksen mukaan toisessa jäsenvaltiossa annettu tuomio pannaan toisessa jäsenvaltiossa täytäntöön eksekvatuurimenettelyn jälkeen.

On esitetty kantoja, joiden mukaan eurooppalaista maksamismääräysmenettelyä koskeva sääntely estäisi lähtökohtaisesti summaaristen asioiden käsittelyn siirtämisen ulosottoviranomaisen vastuualueelle. Ruotsi neuvotteli Suomesta poiketen itselleen mahdollisuuden säilyttää summaaristen asioiden käsittely ulosottoviranomaisessa. Tältä osin voitaneen todeta, että vain huomattavan pienellä osalla suomalaisesta perinnästä on liittynyt eurooppalaiseen maksamismääräysmenettelyyn. Lisäksi ei liene mahdotonta ajatella lainsäädäntöratkaisua, jossa eurooppalainen maksamismääräysmenettely ja tässä muistiossa hahmoteltu ulosottomalli summaaristen asioiden käsittelypaikkana olisivat rinnakkaisina vaihtoehtoina velkojen käytettävissä. Maksamismääräysmenettely tapahtuu kärjäoikeuksissa.

5.6 Tuomioistuinharjoittelua koskevan lainsäädännön uudistaminen

Mikäli summaariset asiat siirrettäisiin kärjäoikeuksilta esimerkiksi ulosottoimen hoidettaviksi, tuomioistuinharjoitteluinstituutioon saattaisi kohdistua tiettyjä uudistamis- ja muutospaineita, sillä summaaristen asioiden käsitteleminen on muodostanut merkittävän osan notaarien harjoittelun toimenkuvasta. Tuomioistuinharjoittelua koskevaa lainsäädäntöä on viimeksi uudistettu vuonna 2010 (hallituksen esitys tuomioistuinharjoittelua koskevaksi lainsäädännöksi, HE 278/2010), jolloin esitettiin tuomioistuinharjoittelijoiden toimivaltaa laajennettavaksi ja sitä koskevia säännöksiä selkiytettäväksi. Lisäksi ehdotettiin myös tuomioistuinharjoittelun laajentamista hovi- ja hallinto-oikeuksiin.

Ehdotetut uudistukset toteutuivat, mikä osaltaan todennäköisesti vahvistaa tai on vahvistanut tuomioistuinharjoittelua instituutiona. Ei liene aiheellista ylikorostaa summaaristen asioiden olennaisuutta tuomioistuinharjoittelun sisällön kannalta mainittujen uudistusten jälkeen, jolloin kärjänotaarin toimenkuvaa ja sijoittautumismahdollisuuksia on huomattavasti laajennettu.

6 FK:n kanta

FK on vuonna 2007 lausunnossaan OM:lle kannattanut summaaristen asioiden käsittelyn siirtämistä kärjäoikeuksilta ulosottoimelle ja ns. Ruotsin mallin mukaista menettelyä. Velallista tulisi ensin kuulla velkojan vaatimuksesta ja hänelle varattaisiin mahdollisuus ilmoittaa määräajassa ulosottoon, mikäli hän pitää vaatimusta virheellisenä. Osittaisessakin riitautuksessa asia siirtyisi tuomioistuinkäsittelyyn. Näin kärjäoikeuksissa vapautuisi resursseja tärkeämpien ja vaativampien juttujen käsittelyyn. Velkojan kannalta velkomusasian saisi hoidetuksi saman viranomaisen kanssa alusta loppuun saakka.

Mikäli summaaristen asioiden nykyistä tuomioistuin vetoista käsittelyä jatketaan, FK:n mielestä voitaisiin mahdollisesti harkita asioiden keskittämistä vain osalle tuomioistuimia ja samanaikaisesti sähköisen käsittelyn hyödyntämistä. Riidattomia saatavia koskevien asioiden käsittelyn sähköistäminen ja keskittäminen helpottaisivat joka tapauksessa saatavien perintää ja olisivat siten tervetulleita uudistuksia. Velkojen kannalta olisi merkittävä helpotus, jos sekä saatavan vahvistuksen että täytäntöönpanon saisi samalta viranomaiselta, esimerkiksi ulosottoimesta. Jos perintäprosessia halutaan järkeistää, postitiedoksianto tulee ottaa käyttöön. FK suhtautuu myönteisesti OM:n vuoden 2006 työryhmän ehdotukseen siitä, että velallinen voisi antaa velkojalle suostumuksen saatavan suoraan ulosottoon jo

ennen tuomioistuinkäsittelyä.

7 Vaihtoehtojen vertailua

7.1 KO -malli

Mikäli käräjäoikeusvetoinen malli (KO -malli), koetaan tarkoituksenmukaisimmaksi tavaksi järjestää summaaristen asioiden käsitteleminen myös tulevaisuudessa, pohdittaviksi tulevat käsittelyn virtaviivaistamiseen tähtäävät toimenpiteet, jotka liittynevät ainakin mm. sähköisen asioinnin lisäämiseen kauttaaltaan sekä tiedoksiantomenettelyiden kehittämiseen. Lisäksi agendalla lienee todennäköisesti myös erinäiset velallisen aktiivisuuteen perustuvat yksityiset menettelyt, kuten määrämuotoinen yksityinen perintämenettely.

Käräjäoikeusvetoisen summaaristen asioiden kehittämislinjan yksi mahdollinen suunta voisi olla – muiden prosessin virtaviivaistamiseen tähtäävien toimien kanssa – perintätehtävien uskomisen ulosottotoimelta käräjäoikeuksille. Tällöin päästäisiin ns. yhden luukun periaatteen mukaiseen menettelyyn, joka yksinkertaistaisi ja nopeuttaisi summaariprosessia. Huomattavana ongelmana mallissa on kuitenkin sen johtaminen perustavaa laatua olevaan järjestelmärästiriitaan; tuomioistuin ulottaisi toimintansa alueelle, jolla ulosottoviranomaisella on yksinomainen toimivalta. Lisäksi järjestelmää ei voisi pitää kovinkaan tyylipuhtaana ratkaisuna tuomiovallan ja täytäntöönpanovallan erillisyyden periaatteen näkökulmasta.

Summaaristen asioiden käsittelyn keskittäminen tiettyihin käräjäoikeuksiin on sinänsä kannatettava ajatus, jota useat työryhmät ovat aiemminkin päätyneet ehdottamaan. Lisäksi mietittäväksi voisi tulla käräjäoikeuteen tai joihinkin käräjäoikeuksiin perustettava oma summaaristen asioiden jaosto tai osasto, joka siis keskittyisi pelkästään summaarisina pidettäviin asioihin, kuten etenkin saatavien vahvistamiseen. Keskittäminen ei kuitenkaan juurikaan vähentäisi velkojien työtä. Lisäksi voidaan ajatella, että todellista prosessin virtaviivaistamista olisi menettely, jossa koko perintäprosessi aina ensimmäisestä laskusta ja maksumuistutuksesta haaste- ja ulosottohakemukseen olisi mahdollisimman yhdenmukainen ja sähköisessä muodossa.

7.2 UO -malli

Mikäli tuomioistuimen funktioiksi hyväksytään oikeussuojan antaminen, konfliktinratkaisu ja käyttäytymisen ohjaaminen, voidaan perustellusti kysyä, mihin tarvitaan summaaristen asioiden käräjäoikeuskäsittelyä. Tuomioistuimen kvalifioitua kykyä riidanratkaisuun ei tarvita summaarisissa asioissa, jotka määritelmänsä mukaisesti ovat riidattomia. Tällöin ei ole konfliktia, jota pitäisi ratkaista. Myöskään ohjausvaikutusta ei tavoitella, sillä se, että tuomioistuin vain vahvistaa (mahdollisesti usein jo valmiiksi maksukyvyttömän) velallisen riidattoman maksuvelvollisuuden, ei ohjaa velallisen käyttäytymistä. On mahdollista, että velallisen käyttäytymistä voisivat ohjata jossain määrin esimerkiksi perimiskulujen pelotevaikutus tai pelko luottotietojen menettämisestä.

Pelkästään siirtämällä summaariset asiat käräjäoikeuksilta ulosottotoimelle ei sinänsä synny nettokustannussäästöjä. Tällainen uusjako tuonee todellisia kustannussäästöjä, mikäli asioiden käsittelyyn ulosottoviranomaisessa käytetään vähemmän kvalifioitua henkilökuntaa, kun menettelyä yksinkertaistetaan tai kun saavutetaan ns. synergiaetuja. Uusjaossa ei kuitenkaan ole välttämättä kysymys pelkästään asioiden paikasta toiseen siirtämisestä, vaan ennen muuta menettelyn yksinkertaistamisesta, nopeuttamisesta ja tehostamisesta sekä asianosaisille aiheutuvien kustannusten supistamisesta ja yhteiskunnalle perinnästä aiheutuvien kulujen säästämisestä.



UO – mallissa ulosottomies ensivaiheessa vahvistaa velallisen maksuvelvollisuuden ja panee sitten oman päätöksensä täytäntöön. Tällöin legaliteettiperiaatteen on katsottu edellyttävän suhteellisen vahvaa vahvistamismenettelyn sääntelyä. Käytännössä ulosottoviranomaiseen voisi olla mielekästä luoda erilliset osastot vahvistamis- ja täytäntöönpanoprosesseille. Näin voisi olla mahdollista välttää asiaa käsittelevän ulosottomiehen kaksoisroolista aiheutuva ulosoton kantavien periaatteiden vastainen esteellisyystilanne.

Ulosotto 2000-toimikunta hahmotteli mietinnössään ns. yksipuolista ulosottoa, jossa velkoja antaisi velalliselle preklusiouhkaisten maksukehotuksen. Mikäli velallinen ei määräajassa riitauttaisi maksuvelvollisuuttaan, velkoja saisi hakea ulosottoa. Tällöin muodostuisi eräänlainen fiktiivinen ulosottooperuste, johon liittyisi takaisinsaantimahdollisuus ja jossa velallinen voisi riitauttaa oikeudenkäynnissä velkojan esittämän maksuvaatimuksen. Velallisen oikeusturva rakentuisi siis ennakkollisen riitauttamisväiteoikeuden ja jälkikäteisen takaisinsaantioikeuden varaan.

Lisäksi on ilmeistä, että UO –malli edellyttäisi kahden erillisen osaston luomista ulosottolaitokseen, jotta vältettäisiin asiaa käsittelevän ulosottomiehen kaksoisroolista aiheutuva ulosoton kantavien periaatteiden vastainen esteellisyystilanne.

7.3 UO-mallin perustuslaillisia näkökohtia

Perustuslain 2:21 §:n mukaan jokaisella on 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. Tämä perustuslain merkittävä oikeusturvasäännös ei estäne summaaristen asioiden käsittelyn siirtämistä käräjäoikeuksilta ulosottotoimen hoidettaviksi, sillä myös ulosottolaitosvetoisessa mallissa kummallakin osapuolella, velkojalla ja velallisella, on oikeus saattaa asia täysimittaiseen tuomioistuin käsittelyyn riita-asian käsittelystä säädetyssä järjestyksessä pääkäsittelyineen ja niin edelleen. Riidattomassa asiassa ei ole ratkaistavana sellaista riitaa, jota ratkaisemaan tarvittaisiin tuomioistuinta ja sen erityisosaamista riitojenratkaisun saralla.

Lisäksi on huomautettava, että Suomessa, kuten muuallakin, on käytössä erilaisten julkisoikeudellisuonteisten maksujen ja verojen ym. perinnässä se periaate, että nuo suoritukset ovat täytäntöönpantavissa eli ulosmittattavissa suoraan lain nojalla ilman käräjäoikeuden antamaa suoritustuomiota. Onko tällaisen suoran ulosoton osalta nähty olevan olemassa huomattavia oikeusturva- tai muita ongelmia? Kuvatuslaisessa suorassa ulosotossa julkisyhteisöillä tai institutionaalisilla velkojilla on oikeus laatia suorittamiinsa maksuunpanoihin tukeutuvia asiakirjoja, jotka toimivat ulosotossa ulosottooperusteena. Velallisen kannalta suora ulosotto voi olla taloudellisesti parempi vaihtoehto, kuin perinteinen vapaaehtoiseen ja oikeudelliseen perintään perustuva käräjäoikeusmenettely. Suorassa ulosotossa mahdollinen riitautus tapahtuu jälkikäteisesti ns. perustevalituksella.

Summaaristen asioiden ulosottotoimelle siirtämisen problematisointi kannattaa kuitenkin asettaa oikeaan kontekstiin. Rikosprosessin asioissa lukumääräisesti huomattava enemmistö asioista ratkaistaan lopullisesti poliisiviranomaisen tai syyttäjän päätöksellä rikesakko- tai rangaistusmääräysmenettelyssä – ei siis tuomioistuimissa. Kuitenkin nimenomaan rikosprosessissa on perusteltua huolehtia vastaajan oikeussuojasta korostetusti, niin kuin Suomen kaltaisessa oikeusvaltiossa onkin tehty. Tästä näkökulmasta katsottuna tuntuu oudolta, miksi selvää ja riidatonta siviilioikeudellista asiaa ei voisi ratkaista ja käsitellä täytäntöönpanoviranomaisen luona (ulosottotoimi), vaan edellytetään tuomioistuimen tuomiota.



Lisäksi lienee aiheellista huomata, että kärjäoikeuksissa huomattava osa summaarisista asioista ratkaistaan muiden kuin kärjätuomareiden toimesta. Esimerkiksi kärjänotaarit sekä kansliahenkilökunta ratkaisevat tosiasiallisesti huomattavan osan riidattomista velkomusasioista. UO-mallia ei siten ole luontevaa vastustaa vain sillä perusteella, että ulosottolaitoksessa ei ole sellaista oikeudellista asiantuntemusta, joka turvaisi asianosaisten oikeusturvan korkean tason. Kaikissa ulosottovirastoissa on jo lain nojalla juridista osaamista. Myös lainhuuto- ja kiinnitysasioiden kärjäoikeuksilta Maanmittauslaitokselle siirtämisen yhteydessä käytiin osaltaan samansisältöistä argumentaatiota: kuitenkin mainittua uudistusta lienee pidettävä kaikin puolin onnistuneena hankkeena.

Kuten OM:n vuoden 2006 muistiossakin todettiin, perustuslain 3 §:n 3 momentin nojalla tuomiovalta kuuluu yksin tuomioistuimille. On kuitenkin tulkinnanvaraista, voidaanko riidattomia saatavia koskevia ulosottoperusteen hankkimiseen tähtäviä menettelyitä pitää mielekkäästi varsinaisena tuomiovallankäyttönä. Joka tapauksessa selvää lienee se, että kyse on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Mainittu hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle käsittelevä perustuslain säännös ei kuitenkaan ole ongelma UO -mallin soveltamisen kannalta, sillä ulosotto toimi on osa valtionhallintoa.

8 De lege ferenda kannanotto

Kärjäoikeusvetoinen sulauttamismalli lienee nopeasti kuljettu loppuun. Tiettyyn rajaon saakka on mahdollista tehostaa ja nopeuttaa prosessia esim. kehittämällä sähköistä asiointia, mutta vasta nykyisen kaksivaiheisen menettelyn (kärjäoikeuskäsittely ja ulosoton hakeminen, tiedoksianto ja täytäntöönpano) vaihtaminen selvästi yhden luukun periaatteen mukaiseen menettelyyn voi mahdollistaa optimaalisimmat tehokkuusedut oikeussuoja-aspekteista olennaisesti tinkimättä.

UO -malliin siirtyminen mahdollistaisi perintäkuluja alentamisen entisestään, OM:n vuoden 2012 täydentämän asetuksen näyttämän suunnan ja Ruotsissa omaksutun edullisemman kulukäytännön mukaisesti. Yhteiskunnan kokonaisedun mukaista on ylivelkaantumisongelman torjuminen. Sähköisen asioinnin kattavaan kehittämiseen tähtäävät toimenpiteet, oikeusturvavoitteet, eurooppalainen maksamismääräysmenettely, summaarinen rikosoikeudellinen rikesakkomääräysmenettely, tuomioistuinharjoittelua koskeva lainsäädäntö sekä muu summaaristen riita-asioiden kannalta relevantti lainsäädäntö lienee kohtuullisen hyvässä linjassa UO -mallin kanssa.

UO -malli on lisäksi pidettävä sikäli tyylipuhtaana, että kärjäoikeus on luontevaa nähdä riidanratkaisuun erikoistuneena instanssina ja ulosotto toimi puolestaan enemmänkin erityistäytäntöönpanoa hoitavana tahona, joka tehokkaasti suorittaa massaluonteisia ja mekaanisia summaariasioita, joihin ei liity riitaisuutta sen enempää velkojan kuin velallisenkaan puolelta eikä saatavan perusteen tai määrän osalta. Näin kärjäoikeudet voivat keskittyä entistä paremmin omien ydintehtäviensä hoitamiseen. Tehtävänä on toimia foorumina tehokkaalle ja oikeussuojaa tarjoavalle riidanratkaisulle. Myös jatkossa velallisella ja velkojalla on ja tulee olla mahdollisuus saattaa velkomusasia täysimittaiseen riita-asian käsittelyyn toimivaltaiseen tuomioistuimeen.

Lainsäätäjät on useissa yhteyksissä korostanut kärjäoikeuksien riidanratkaisutehtävää: esimerkiksi lainhuuto- ja kiinnitysasioiden kärjäoikeuksilta Maanmittauslaitokseen siirtämisen yhteydessä (HE 30/2009) todettiin, että kärjäoikeuksien tulisi keskittyä nimenomaisesti riidanratkaisuun ja Maanmittauslaitoksen sen sijaan tietovarannon ylläpitoon ja hallinnointiin. Olisi mielekästä, mikäli tuomioistuimet saisivat keskittyä niiden ydintehtävien, joita ovat mm. ainakin oikeussuojan antaminen, konfliktinratkaisu ja käyttäytymisen ohjaaminen, hoitamiseen.



Tosin pelkällä summaaristen asioiden siirtämisellä pois käräjäoikeuksilta ei päästäne riidanratkaisussa drastisiin tuomariresurssien vapautumiseen, sillä huomattavan osan summaarisista asioista ratkaisevat muut tahot kuin kärjätuomarit. Joitakin resursseja varmasti vapautuisi varsinaiseen riidanratkaisuun uudistuksen myötä. Useissa Pohjoismaissa kirjaamistehtävät on nimenomaisesti siirretty alioikeuksilta maanmittausviranomaisille tai niiden hallinnon alaisuuteen. Näissä maissa kysymys on ollut paitsi kirjaamisen ja kiinteistöjä koskevan rekisteröinnin tehostamisesta myös tuomioistuinuudistuksesta. Pohjoismaissa on yleisesti pyritty siihen, että tuomioistuimet voivat keskittyä nimenomaan ydintehtäviinsä.