

Asia: OM 6/41/2016

Summaaristen riita-asioiden keskittäminen

1. Yleistä

Kannatatteko yleisellä tasolla mietinnössä ehdotettuja muutoksia?

Pohjois-Savon käräjäoikeus ei kannata summaaristen riita-asioiden keskittämistä tiettyihin käräjäoikeuksiin. Sen sijaan Pohjois-Savon käräjäoikeus kannattaa summaaristen riita-asioiden ratkaisemisen, sähköisen asiainnin ja tiedoksiannon kehittämistä.

2. Summaaristen riita-asioiden keskittäminen

Tuetteko summaaristen riita-asioiden keskittämistä koskevaa ehdotusta?

Pohjois-Savon käräjäoikeus ei tue summaaristen riita-asioiden keskittämistä koskevaa ehdotusta. Mikäli keskittäminen kuitenkin toteutetaan, tulee summaariasiat keskittää Itä-Suomen hovioikeuspiirissä ainakin kahteen käräjäoikeuteen, joista toinen on Pohjois-Savon käräjäoikeus. Mikäli keskittäminen tapahtuu esityksen mukaisesti, nykyiselle summaarisia riita-asioita käsittelevälle kansliahenkilöstölle tulee taata mahdollisuus tehdä etätöitä heidän nykyisestä työpaikastaan käsin.

Perustelu

Asiamääristä

Summaariasiat ovat massa-asioita, joita on kaikissa käräjäoikeuksissa runsaasti ja niitä käsitellään rutiininomaisesti. Tällaisten asioiden keskittäminen vain joihinkin käräjäoikeuksiin on lähtökohtaisesti outoa, koska keskittämisestä saadaan hyötyä erityisesti lukumäärältään vähäisemmissä ja erityisasiantuntemusta vaativissa juttutyypeissä.

Vuoden 2016 tilastojen mukaan Itä-Suomen hovioikeuspiirissä ratkaistaan vuodessa noin 66.700 summaariasiaa. Hovioikeuspiirin käräjäoikeuksista suurimman määrän, 16.300 asiaa, ratkaisi Pohjois-Savon käräjäoikeus. Kymenlaakson käräjäoikeus ratkaisi vuonna 2016 11.500 summaariasiaa eli keskittäminen merkitsisi juttumäärän kuusinkertaistumista siellä. Kouvolassa pitäisi rekrytoida runsaasti uutta työvoimaa, joka pitäisi perehdyttää työhönsä. Myös lisätiloja pitäisi hankkia. Vastaavasti järjestely johtaisi irtisanomisiin monissa käräjäoikeuksissa, joissa summaariasioden käsittely lakkaisi. Työn hoitaminen Kouvolassa matkustamalla esimerkiksi Pohjois-Savon

käräjäoikeuden alueelta ei ole mahdollista. Summaariasioita käsittelevät sihteerit, joista vain hyvin harva haluaa siirtyä Kouvolaan tai heillä ei ole siihen taloudellista mahdollisuutta. Summaarityöntekijöiden ikärakenne huomioon ottaen ratkaisu merkitsisi työttömyyttä monen kohdalla. Järjestelyn tuoma lasku työn tuottavuuteen olisi korvattavissa vasta pitkän ajan kuluttua.

Jos keskittämisajatuksesta ei voida luopua, summaariasioita pitäisi käsitellä joka tapauksessa Itä-Suomen hovioikeuspiirissä useammassa kuin yhdessä käräjäoikeudessa. Juttujen lukumäärä ja viipymisaika (2,5 kk) osoittavat, että summaariasioita pystytään käsittelemään tehokkaasti Pohjois-Savon käräjäoikeudessa. Henkilökunta on ammattitaitoista ja mikäli rakenneuudistuksen lopputulos on kansliatoimintojen keskittäminen Kuopioon, summaarityö voidaan organisoida tehokkaammin kuin nyt.

Ovatko keskittämistä edellyttävät ongelmat todellisia

Työryhmän mietinnössä on todettu, että summaaristen riita-asioiden käsittely toimii nykyisellään hyvin. Järjestelmä tuottaa oikeudenkäyntimaksuina suurin piirtein saman verran kuin tuomioistuinlaitoksen kustannukset sen osalta ovat. Ongelmana työryhmän havaintojen mukaan on vaihtelu käsittelyajassa sekä käsittelyn tuloksellisuuden vaihtelu eri käräjäoikeuksien kesken. Merkille pantavaa on, ettei työryhmä ole havainnut eroja eri käräjäoikeuksien ratkaisukäytännössä. Kansalaisten yhdenvertaisuutta loukkaa ja oikeusturvaa vaarantaa siis ainoastaan käsittelyaikojen eriytyminen riippuen siitä, missä käräjäoikeudessa asia käsitellään.

Työryhmän mukaan summaaristen riita-asioiden käsittelyssä tavoiteltavaa on mahdollisimman suuri automaation aste. Korkeimman oikeuden tulkinta ennakkopäätöksessä 2015:60 on kuitenkin asettanut käräjäoikeuksille velvollisuuden viran puolesta tutkia pienlainojen luottokustannusten kohtuullisuutta, minkä seurauksena lainkäytön osuus summaaristen riita-asioiden ratkaisemisessa on lisääntynyt huomattavasti. Ratkaisulla ja sitä edeltäneellä valituslupapäätöksellä on tietävästi ollut vaikutusta vuosina 2015 ja 2016 ratkaistujen summaaristen velkomusasioiden määriin ja työn tehokkuutta mittaaviin lukuihin, koska käräjäoikeudet jäivät odottamaan KKO:n ratkaisua. Myös sen jälkeen ratkaisu on vaikuttanut työn järjestelyihin. Luotettavan tilannekuvan saamiseksi eri käräjäoikeuksien lukuja tulisikin verrata useammalta kuin mietinnössä esitetyltä kahdelta vuodelta. Toisaalta käytännöt alkavat tältä osin vakiintua ja valtakunnallisesti voidaan ohjeistuksella päästä samanlaisiin toimintatapoihin eri yksiköissä.

Oikeusministeriössä on myös juuri valmistunut ehdotus korkokaton ulottamisesta myös yli 2.000 euron suuruisiin lainoihin, jonka vaikutusta käräjäoikeuksien työmäärään summaarisissa velkomusasioissa ei ole voitu tässä mietinnössä vielä arvioida.

Mietinnössä esiin tuodut ongelmat ovat ratkaistavissa ilman keskittämistä

Summaaristen riita-asioiden käsittelyn tehokkuus, käsittelytapojen, ja -aikojen sekä ratkaisukäytännön yhdenmukaisuus eri puolilla maata on hyväksyttävä tavoite. Keskittämällä nämä tavoitteet toteutuvat vain, mikäli keskittäminen olisi tapahtunut yhteen käräjäoikeuteen. Mietinnössä ei mitenkään perustella sitä, miksi oikeudenhoidon uudistamisohjelman kolme käräjäoikeutta vuodelta 2013 on muuttunut seitsemäksi + yhdeksi käräjäoikeudeksi. Tavoitteiden

toteutuminen keskittämällä perustuu yksinomaan oletuksiin. Miljoonan euron säästöt saadaan aikaan, mikäli voidaan vähentää 20 kansliahenkilökunnan työvuotta. Vähennys on mahdollinen vain, jos oletettu sähköisen asioinnin lisäys tapahtuu.

Edellä mainitut tavoitteet ovat toteutettavissa lisäämällä kärjäoikeuksille yhteistä ohjeistusta. Summaariasioissa se on helpompaa kuin muissa asiaryhmissä. Jo nyt on olemassa toimiva summaaristen asioiden vastuutuomareiden verkosto, joka vaihtaa tietoja eri kärjäoikeuksien toimintatavoista. Oulun kärjäoikeudessa on laadittu summaarisia riita-asioita koskeva ohje, josta on otettu mallia vastaavaan ohjeeseen myös Pohjois-Savon kärjäoikeudessa. Tässä ehdotettu toimintatapa olisi lähes kustannusneutraali eikä vaatisi laajamittaista organisaation muutosta ja henkilöstön siirtämistä/rekrytointia.

Erikoistuminen onnistuu ilman keskittämistäkin

Mietinnössä todetaan keskittämisen lisäävän henkilökunnan osaamisen kertymistä. Kärjäoikeuksien verkostouudistus kasvattaa yksikkökokoja ja sivukanslioiden vähentyminen mahdollistaa pelkästään summaarityöskentelyyn erikoistuneet sihteerit. Kehitys tuo lisää tehokkuutta summaaristen riita-asioiden haastehakemusten käsittelyyn ilman kenenkään työpaikan siirtelyä.

Kärjänotaarit ratkaisevat suuret määrät summaarisia riita-asioita. Asioiden viipymiseen ja ratkaisujen laatuun ja yhdenmukaisuuteen voidaan vaikuttaa parantamalla ennen kaikkea notaarien perehdytystä. Tähänkin asiaan kärjäoikeuksien toimintatapoja sujuvoittamaan olisi toivottavaa saada valtakunnallista ohjeistusta, mitä voidaankin odottaa tuomarinkoulutuslautakunnalta.

Valtakunnallinen työjono keskittämisen sijaan

Keskittäminen edustaa vanhakantaista paikkaan sidottua järjestelmää, joka on täysin vastakkainen mietinnön muulle, sähköistä käsittelyä laajasti pohtivalle sisällölle. Keskittäminen on voinut olla uusi ja edistyksellinen ajatus oikeudenhoidon neuvottelukunnan vuonna 2013 julkaisemassa mietinnössä, mutta nyt neljä vuotta myöhemmin se on ajastaan jäljessä. Asioiden sähköinen käsittely on kehittynyt koko ajan ja vuonna 2019 kärjäoikeuksissa on jo käytössä AIPA-järjestelmä.

Työryhmän mietinnössä on arvioitu kärjäoikeuksien, joihin summaaristen riita-asioiden ratkaiseminen olisi keskitetty, toimivallan säätämistä valtakunnalliseksi. Se on kannatettavaa, mutta ilman summaaristen asioiden ratkaisemisen keskittämistä. Niin kauan kun käsittely on kirjallista, kantajalla ja vastaajalla on samantekevää, mikä kärjäoikeus asiassa antaa ratkaisun. Mallia tulisi ottaa syyttäjälaitoksesta, jossa syyttäjien toimivalta on valtakunnallinen sakkomenettelylain mukaisten rangaistusvaatimusten vahvistamisessa.

Valtakunnallinen toimivalta ei merkitsisi mietinnössä kuvattua haastehakemuksen pallottelua, jos oikeudenkäymiskaarta muutetaan siten, että haastehakemus tulee vireille silloin, kun se saapuu valtakunnalliseen työjonoon. Haastehakemukset jaettaisiin eri kärjäoikeuksiin henkilötyömäärän osoittamassa suhteessa. Ruotsinkieliset haastehakemukset olisi mahdollista ohjata kaksikielisiin kärjäoikeuksiin käsiteltäviksi. Vasta vastaajan riitauttaessa asian se siirrettäisiin automaattisesti vastaajan kotipaikan toimivaltaiseen kärjäoikeuteen.

Työjonon tekninen toteuttaminen sopii hyvin jatkoprojektiksi sitten, kun AIPA on saatu toimimaan. Vasta tuolloin on mahdollista arvioida kunnolla uudistuksen vaikutukset ja valmistella lainsäädännön

vaatimat muutokset huolellisesti. Siihen asti tullaan toimeen muuttamatta kärjäoikeuksien toimivaltaa summaaristen riita-asioiden osalta mitenkään.

Keskittämisen vaikutukset on arvioitu puutteellisesti

Mietinnössä on todettu kustannuksia aiheutuvan henkilöstön uudelleen sijoittamisesta ja toimitiloista, mutta uudistuksen kustannuksia ei ole edes yritetty laskea.

Myös henkilöstövaikutuksia on mietinnössä käsitelty puutteellisesti. Työpaikan siirtymisen vuoksi muuttajia lienee ainakin pitkien etäisyyksien Itä-Suomessa vain vähän, jolloin tuomioistuinlaitos menettäisi kaikkein osaavimpaa henkilökuntaansa, ja valtiota pitkään palvelleita henkilöitä joutuisi pahimmassa tapauksessa työttömäksi. Keskittämisestä syntyvän säästön edellytyksenä on, että arvioidut henkilöstövähennykset (20 henkilötyövuotta) ovat tehtävissä. Onko todella niin, että niiden kärjäoikeuksien virat, joissa ei enää jatkossa käsiteltäisi summaarisia riita-asioita, siirrettäisiin vastaanottaviin kärjäoikeuksiin vain siksi aikaa, kun sähköisen asioinnin lisääntyminen muutaman vuoden viiveellä vähentäisi kansliahenkilökunnan työtä, jolloin virat voitaisiin lakkauttaa? Mitä tämä merkitsisi työntekijälle, joka on muuttanut mahdollisesti pitkänkin matkan työnsä perässä?

Mietinnössä on laiminlyöty tarkastella keskittämisen ilmiselviä vaikutuksia tuomioistuinharjoitteluun. Kärjänotaarien ratkaisemien siviilijuttujen juttukanta muodostuu hakemusasioiden lisäksi pitkälti riitautuneista summaarisista velkomusasioista. Kun jutun siirtäminen sen riitautuessa ei seuraisi suoraan lainsäädännöstä, jäisi notaarien istunnossa ratkaisemien juttujen määräytyminen sen varaan, kuinka valveutuneita kärjäoikeuden tuomiopiirissä asuvat vastaajat ovat. Tämä aiheuttaisi tarpeetonta vaihtelua tuomioistuinharjoittelun sisältöön valtakunnallisessa vertailussa.

Summaaristen riita-asioiden käsittelyn keskittämisen on mietinnössä todettu lisäävän kansalaisten yhdenvertaista kohtelua, kun kärjäoikeuksien toimintatavat yhdenmukaistuvat. Uudistus päinvastoin heikentää kansalaisten yhdenmukaista kohtelua nimenomaan siinä tapauksessa, ettei vastaaja riitauttaessaan asian ymmärrä vaatia sen käsittelyn siirtämistä lähempänä hänen kotipaikkaansa sijaitsevaan kärjäoikeuteen. Summaarisissa asioissa vastauksia antavat usein maallikot. Heiltä ei voi edellyttää, että he osaisivat ottaa oikeuspaikkakysymykseen kantaa riitauttaessaan kantajan vaatimukset. Asian riitautuessa se tulisi siirtää toimivaltaiseen kärjäoikeuteen aina paitsi tilanteissa, joissa vastaaja nimenomaisesti suostuu siihen, että asiaa ei siirretä.

Sähköisen asioinnin lisääntyminen tulee hyödyntää myös mahdollisuutena etätöihin

Summaaristen riita-asioiden keskittämiseen ei tule ryhtyä, koska uudistuksella tavoitellut hyödyt ovat saavutettavissa ilman keskittämistäkin.

Jos keskittämiseen kaikista sen ilmeisistä haitoista kuitenkin mennään, tulee kansliahenkilökunnalle tarjota mahdollisuus tehdä etätöitä vanhasta työpaikastaan käsin uudelle työnantajalle. Tämä on mahdollista jo nykytekniikkaa tehokkaasti hyödyntäen. Etätöiden tekemisen mahdollisuus ei voi jäädä summaariasioita käsittelevän kärjäoikeuden ratkaistavaksi, koska kysymys on keskeinen YT-neuvottelussa käsiteltävä asia. YT-neuvottelut käydään tammikuuhun 2018 mennessä. Annettavan

hallituksen esityksen tulee sisältää ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, joiden pohjalta asia voidaan työntekijöiden kanssa käsitellä.

3. Sähköinen asiointi

Tuetteko ehdotusta sähköisen asioinnin lisäämiseksi?

Pohjois-Savon käräjäoikeus tukee varauksin ehdotusta sähköisen asioinnin lisäämiseksi mietinnössä esitetyllä tavalla.

Perustelu

Esitys sähköisen asioinnin lisäämisestä on periaatteessa kannatettava. Kuitenkin mietintöä lukiessa paljastuu, ettei nykyisin käytössä oleva järjestelmä ole teknisesti niin kehittynyt, että sen kautta kyettäisiin panemaan vireille kaikki summaariset haastehakemukset. Vakava puute on myös se, ettei järjestelmä mahdollista liiteasiakirjojen toimittamista käräjäoikeudelle. Luottokustannusten kohtuullisuuden tutkiminen viran puolesta edellyttää tällä hetkellä sitä, että velkoja on toimittanut käräjäoikeudelle luoton sopimusehdot. Kantajille lähetetyillä täydennyspyynnöillä on pyritty juuri siihen, että ehdot toimitettaisiin jo haastehakemuksen mukana.

AIPAn myötä on tarkoitus siirtyä sähköiseen asiointiin tuomioistuimissa. Ennen kuin järjestelmä on otettavissa käyttöön, ei nyt kannata tehdä käräjäoikeuden työtä lisääviä, hätiköityjä osittaisuudistuksia. Säädetäväksi esitetyn oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3a §:n 2 momentin takia lainkäyttötyö tulee lisääntymään, kun järjestelmän teknisen kehittymättömyyden vuoksi on lakiin säädetty poikkeus oikeushenkilöiden ja luonnollisen henkilön puolesta toimivien henkilöiden pakkoon käyttää haastehakemuksen vireillepanoon sähköistä asiointijärjestelmää.

Kun alempi oikeudenkäyntimaksu ei ole tuonut toivottua lisäystä sähköisen asiointijärjestelmän käyttöön, on perusteltua pyrkiä lisäämään sähköistä asiointia työryhmän esittämällä tavalla, mutta vasta sitten, kun järjestelmä on teknisesti siihen valmis.

4. Sähköinen tiedoksianto

Puollatteko ehdotusta muuttaa sähköistä tiedoksiantoa koskevia säännöksiä mietinnössä esitetyllä tavalla?

Pohjois-Savon käräjäoikeus puoltaa ehdotusta muuttaa sähköistä tiedoksiantoa koskevia säännöksiä mietinnössä esitetyllä tavalla.

Tiedoksiantotapojen lisääminen on hyvä asia. Monimuotoisuudesta on hyötyä erilaisten asiakkaiden ollessa kyseessä.

Tiedoksiantojen sujuvuus on summaaristen asioiden suuren määrän vuoksi ensiarvoisen tärkeää. Muutoinkin on tärkeää, että tiedoksiannot saadaan toimitetuksi perille asianosaisen oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen mahdollisimman toimivalla tavalla.

Pohjois-Savon käräjäoikeus toteaa, että tiedoksiantojen sujuvuus tulisi pitkälti riippumaan siitä, miten tiedoksiantotoiminta käytännössä järjestetään. Käytäntö on osoittanut että paikallinen haastemies on paras asiantuntija valitsemaan kustannustehokkaimman ja toimivimman tiedoksiantotavan kulloiseenkin tiedoksiantotehtävään.

Harventunut ja vaihtuva postin toimipaikkaverkosto on heikentänyt vastaanottotodistuksella tapahtuvan tiedoksiannon onnistumista. Puhelintiedoksianto on sen sijaan toiminut kohtalaisen hyvin, vaikka tilanne on tältä osin viime aikoina huonontunut. Asiakkaiden toimivia puhelinnumeroita ei ole yleensä ole haasteissa eikä niitä saa numerotiedusteluista. Suuri osa asiakkaiden puhelinnumeroista on lisäksi nykyään vaihtuvia, rekisteröimättömiä prepaid –liittymiä. Vaikka tiedoksi annettu asia on kirjattu järjestelmään puhelintiedoksiannoksi on se usein vaatinut paljon muutakin työtä, esimerkiksi käynnin vastaajan kotona.

Kieliongelmat ja kulttuurierot vaikeuttavat osaltaan muiden tiedoksiantotapojen kuin haastemiestiedoksiannon käyttöä. Kieliongelmiin liittyvissä asioissa haastemiestiedoksianto on lähes poikkeuksetta ainoa toimiva tapa.

Käräjäoikeus kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti rikosasioissa tehokas ja toimiva oikeudenhoito edellyttää tehokasta ja toimivaa tiedoksiantotoimintaa. Pohjois-Savossa ja sen ympäristön kaupungeissa ja ympäristökunnissa tarvitaan myös jatkossa erityisesti rikosasioiden tiedoksiantoja varten riittävä määrä paikallistuntemuksen omaavia haastemiehiä, jotka hoitavat samalla myös muut tiedoksiantotehtävät kuten summaariset tiedoksiannot.

Koko tiedoksiantotoimintaa ajatellen toimiva järjestely summaarisissa asioissa olisi sellainen, jossa summaaristen käsittelijä siirtää haasteen viestinvälityspalveluun. Jollei haastetta palvelusta kuitata, siirretään asiakirjat sähköisesti vastaajan oleskelu- tai kotipaikan mukaiseen käräjäoikeuteen. Siellä paikallinen haastemies yrittäisi ensin puhelimitse antaa asiakirjat tiedoksi ja, jollei se tuota tulosta, tiedoksianto toimitettaisiin haastemiestiedoksiantona.

Käräjäoikeus toteaa, että käytännön kokemuksen mukaan summaaristen riita-asoiden vastaajilla on usein myös muita ongelmia elämässään ja sen myötä myös muita tiedoksiantoja, joten niiden keskittäminen yhdelle paikalliselle haastemiehelle mahdollistaisi yhden kosketuksen periaatteen toteutumisen.

Puhelintiedoksiantoon verrattuna sähköinen tiedoksianto vaatii vastaajalta aktiivisuutta enemmän kuin puhelintiedoksianto. Sähköinen tiedoksianto tuskin vähentää haastemiehen työmäärää. Puhelimeen riittää vastaaminen, sähköisessä tiedoksiannossa herätteen saatuaan tiedonsaajan täytyy kirjautua ja tunnistautua järjestelmään. Ero ei välttämättä ole suuri, mutta jos henkilöllä ei ole motivaatiota hoitaa asioitansa, voi kirjautuminen ja tunnistautuminen osoittautua helposti ylivoimaiseksi.

Ehdotus tiedonsaajalle lähetettävän tiedoksiantotodistuksen koneellisesta allekirjoittamisesta on kannatettava. Haastemies voisi antaa esim. summaarisen asian tiedoksi puhelimesta ja allekirjoittaa asiakirjan sähköisesti ja lähettää sen e-kirjeenä.

5. Muuta

Muita huomioita?

Pohjois-Savon käräjäoikeus pitää hyvänä ehdotusta lainsäädännön selkeyttämiseksi siten, että sähköisesti saapunut asiakirja katsotaan saapuneeksi viranomaiselle silloin, kun se on virka-aikana viranomaisen käytettävissä vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä. On syytä luopua erottelusta viranomaisen pyytämän ja asianosaisen omasta aloitteesta lähettämän asiakirjan välillä.

Lindgren Hannu

Pohjois-Savon käräjäoikeus - käräjätuomari Marjo Leppänen, haastemiesten
esimies Pekka Kolari ja laamanni Hannu Lindgren