

SUMMAARISTEN ASIOIDEN KÄSITTELYN KEHITTÄMISHANKE*Ministeri Lindströmin linjaratkaisu summaaristen asioiden keskittämisestä tiettyihin kärjäoikeuksiin*

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa oli ehdotettu summaaristen riita-asioiden käsittelyn keskittämistä joko ulosottoon tai kahteen / kolmeen kärjäoikeuteen. Asioiden käsittelyn keskittämistä ulosottoon selvitetiin kahden selvitysmiehen mietinnössä. Mietinnön ehdotukset saivat ristiriitaisen vastaanoton. Lisäksi korkein oikeus antoi ennakkoratkaisuja, joiden seurauksena summaarisia riita-asioita on tutkittava aiempaa tarkemmin.

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström on 11.2.2016 tehdyssä linjaratkaisussa ilmoittanut, että summaariset riita-asiat keskitetään enintään kahteen kärjäoikeuteen hovioikeuspiiriä kohti. Summaarisia asioita käsitteleviä kärjäoikeuksia olisivat Itä-Uudenmaan, Kainuun, Kanta-Hämeen, Kymenlaakson, Oulun, Pirkanmaan ja Pohjanmaan kärjäoikeudet. Keskittämissuunnitelmaa ja summaaristen asioiden käsittelypaikkoja tuli kuitenkin jatkovalmistelussa täsmentää.

Oikeusministeriö asetti 17.6.2016 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin valmistella ehdotus lainsäädännön muuttamiseksi siten, että mahdollistettaisiin summaaristen riita-asioiden keskittäminen rajoitettuun määrään kärjäoikeuksia. Työryhmän asettamispäätöksen mukaan sen tehtävänä ei ollut arvioida päätöstä keskittää käsittely linjauksessa todettuihin kärjäoikeuksiin. Työryhmässä katsottiin tarpeelliseksi täsmentää keskittämissuunnitelmaa kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta. Työryhmä päätyi tämän vuoksi tammikuussa 2017 valmistuneessa mietinnössään ehdottamaan, että Ahvenanmaan kärjäoikeus edelleen käsittelee summaarisia riita-asioita. Muilta osin työryhmä ei esittänyt tehtäväksi valmistelulinjauksesta poikkeavia ratkaisuja.

Summaaristen riita-asioiden keskittämistä valmistellut työryhmä antoi mietintönsä 7.2.2017. Mietinnöstä on pyydetty lausuntoja, joiden antamisen määräaika päättyi 10.3.2017. Linjauksia asian jatkovalmistelusta ei ole vielä tehty. **Asian valmistelu on näin ollen vielä kesken.**

Työryhmän ehdotukset erityisesti Itä-Uudenmaan kärjäoikeuteen keskittämistä koskien

Mietinnössä todetaan, että vuonna 2015 kärjäoikeuksiin saapui 349 154 summaarisen riita-asian haastehakemusta. Summaaristen riita-asioiden määrä eri kärjäoikeuksissa vaihtelee. Myös summaaristen riita-asioiden käsittelyn kesto vaihtelee merkittävästi kärjäoikeuksien välillä. Summaarisen riita-asian keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2015 oli 2,7 kuukautta. Useassa kärjäoikeudessa keskimääräinen käsittelyaika alitti kaksi kuukautta. Vantaan kärjäoikeudessa keskimääräinen kesto oli 2,3 kuukautta vuonna 2015 ja Helsingin kärjäoikeudessa keskimäärin 5,1 kuukautta.

Mietinnössä todetaan myös, että summaarisia asioita käsittelevän henkilöstön tuottavuus vaihtelee kärjäoikeuksittain. Summaarisia riita-asioita käsittelee pääasiassa kansliahenkilökunta. Toiminnallista tuloksellisuutta voidaan siksi ainakin suuntaa antavasti arvioida suhteuttamalla kansliahenkilökunnan henkilötyövuosien määrä määrään ratkaistuja summaarisia riita-asioita. Näin tehtäessä ilmenee, että tehokkuus summaaristen riita-asioiden käsittelyssä heijastaa käsittelyn kestossa havaittuja eroavaisuuksia. Vuonna 2015 ratkaistiin esimer-

kiksi Helsingin kärjäoikeudessa 251 summaarista riita-asiaa kansliahenkilötyövuotta kohden ja Vantaan kärjäoikeudessa 400 summaarista riita-asiaa kansliahenkilötyövuotta kohden. Jos asia tarkastellaan vain summaaristen asioiden ratkaisemiseen sitoutuvan työpanoksen osalta, Helsingin kärjäoikeudessa vuonna 2016 tavoitteena oli ratkaista 2694 asiaa / asian ratkaisija. Vantaan kärjäoikeudessa vastaava luku on 2387 asiaa summaarisia asioiden ratkaisemiseen sitoutuvaa henkilötyövuotta kohden.

Mietinnössä todetaan, että vaikka järjestelmä yleisellä tasolla toimii hyvin, tulee sen toimivuutta ja tehokkuutta edelleen kehittää. Esimerkiksi erot summaaristen riita-asioiden käsittelyn kestossa eri kärjäoikeuksien välillä olisi saatava pienemmiksi. Nykyistä tilannetta ei voida pitää kansalaisten yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan saatavuuden kannalta tyydyttävänä. Myös summaarisia asioita käsittelevän henkilöstön tuottavuusero ja olisi tasattava.

Mietinnön mukaan tuottavuuserot summaaristen riita-asioiden käsittelyssä antavat ymmärtää, että summaarisia riita-asioita käsitellään eri kärjäoikeuksissa eri tavoin. Mietinnössä arvioidaan, että kansalaisten yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja tuottavuuslukujen tasaamiseksi olisi syytä pyrkiä siihen, että asioiden käsittely, työtavat ja työn organisointi olisivat mahdollisimman samanlaiset kaikissa summaarisia riita-asioita käsittelevissä yksiköissä.

Mietinnön mukaan siinä tehdyn esityksen tavoitteena on summaaristen riita-asioiden käsittelyn tehostaminen kärjäoikeuksisissa siten, että menettely olisi mahdollisimman nopea ja taloudellinen. Menettelyn tulisi myös mahdollisimman hyvin varmistaa ratkaisujen oikeellisuus ja velallisen oikeusturvan toteutuminen. Tavoitteeseen pyrittäisiin keskittämällä summaaristen riita-asioiden käsittely rajoitettuun määrään kärjäoikeuksia sekä lisäämällä oikeushallinnon sähköisten asiointijärjestelmien käyttöä velkojien keskuudessa. Keskittämisen myötä voitaisiin nykyistä paremmin varmistaa, että noudatetut työtavat ja työn organisointi olisivat mahdollisimman tehokkaat ja samanlaiset kaikissa summaarisia riita-asioita käsittelevissä yksiköissä. Mietinnön mukaan erikoistumisella pyrittäisiin lisäämään henkilöstön osaamista ja näin edistämään käsittelyn tuloksellisuutta sekä lainkäytön laatua ja oikeusvarmuutta. Yhdenmukaiset menettelytavat takaisivat nykyistä paremmin sekä velkojan oikeussuojan saatavuutta että velallisten oikeusturvaa. Kun summaarisia riita-asioita käsitteleviä kärjäoikeuksia olisi vähemmän, oletettavaa olisi, että asioiden käsittelykäytännöissä ja käsittelyajoissa olevat erot pienenisivät ja toiminta yhdenmukaistuisi. Tämä lisäisi kansalaisten yhdenvertaisuutta ja oikeusturvan saatavuutta. Käsittelyn keskittäminen edistäisi henkilöstön osaamisen kertymistä ja sitä kautta käsittelyn tehokkuutta. Suuremmissa yksiköissä mahdolliset henkilötyövuosisäästöt olisivat tuloutettavissa käytännössä henkilöstöä supistamalla. Pienemmässä yksikössä aikaansaatu tehokkuushyöty ei usein mahdollista henkilöstön vähentämistä.

Henkilöstön siirtyminen ja toimitilajärjestelyt

Kärjäoikeuksien rakenneuudistuksen seurauksena voitaisiin vähentää yhteensä noin 30 henkilötyövuotta (hallintohenkilöstöä) ja summaaristen asioiden keskittämällä noin 20 henkilötyövuotta. Nämä arviot koskevat kaikkia kärjäoikeuksia yhteensä.

On myös huomattava, että kärjäoikeusverkoston rakenneuudistus ja summaaristen asioiden käsittelyn keskittämisen lisäksi valmisteilla on myös muita hankkeita, jotka toteutuessaan vaikuttavat kärjäoikeuksien henkilöstöön ja toimitilatarpeisiin. Tällaisia ovat ainakin sakkomenettelyn käyttöalan laajentaminen sekä oikeusprosessien keventäminen. Molemmat ovat valmisteilla oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla.

Uudistushankkeilla pyritään turvaamaan oikeudenhoidon korkea taso jo tehdyistä määrärahashaleikkauksista huolimatta. Kärjäoikeuskohtainen henkilöstötarve tarkentuu uudistusten edetessä. Selvää on, että uudistusten toteuttaminen edellyttää henkilöstö- ja toimitilajärjestelyjä. Tuomioistuinten resursseja tarkastellaan paitsi uudistusten toteuttamishetkellä, myös tuomioistuinten kanssa joka vuosi käytävissä tulosneuvotteluissa. Erilaiset toimitilajärjestelyt ovat niin ikään jatkuvaa toimintaa.

Tulevan Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden summaarisia asioita käsittelevä henkilöstömäärä tulee todennäköisesti olemaan valtakunnallisesti suurin. Uuden Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden Vantaan kansliaan tarvitaan toimistotilojen osalta nykyisten tilojen tiivistämistä ja lisätilaa. Lisäksi yhdistyvien virastojen asiamäärien perusteella laskettuna Vantaan kansliaan tarvittaisiin myös jonkin verran lisää istuntosalikapasiteettia. Hyvinkäälle jäisi kanslia ja istuntopaikka ja siten Hyvinkään vastikään remontoitu istuntosalikapasiteetti jää kokonaisuudessaan yhdistyvän tuomioistuimen käyttöön. Niin ikään Porvooseen jää istuntopaikka ja nykyiset istuntosalitilat.

Uudistuksilla on saavutettavissa säästöä Vantaan toimipisteeseen tarvittavista toimitilajärjestelyistä huolimatta. Toimitilajärjestelyjen edellyttämät siirtymäkauden ajan henkilöstö voisi jatkaa työskentelyä nykyisissä toimipisteissä. Myös etätyöskentely on nykypäivää ja sen mahdollisuudet on hyödynnettävä.

Suhde käräjäoikeusverkostouudistukseen

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan summaaristen riita-asioiden keskittämistä muun muassa Itä-Uudenmaan käräjäoikeuteen. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut käsittelyn keskittäminen nykyiseen Porvoossa toimivaan Itä-Uudenmaan käräjäoikeuteen, vaan verkostouudistuksen myötä neljästä käräjäoikeudesta (Vantaa, Itä-Uusimaa, Tuusula, Hyvinkää) muodostettavaan uuteen käräjäoikeuteen. **Käräjäoikeusverkoston uudistaminen on muun muassa tästä syystä edellytys summaaristen riita-asioiden keskittämiseksi linjauksessa todettuihin käräjäoikeuksiin.**

Periaatteessa olisi ollut mahdollista valmistella summaaristen asioiden käsittelyn keskittämistä koskevaa lainsäädäntöä verkostouudistuksen yhteydessä. Uudistusten tavoitteet ovat kuitenkin luonteeltaan erilaiset. Summaaristen riita-asioiden keskittämistä valmistelleen työryhmän ensisijaisena tavoitteena on ollut laatia ehdotukset oikeudenkäyntimenettelyä koskevien säännösten muuttamiselle siten, että keskittäminen voidaan toteuttaa. Tämä ei kuitenkaan ollut työryhmän ainoa tehtävä. Työryhmän tuli myös laatia ehdotuksia summaarisia riita-asioita koskevan oikeudenkäyntimenettelyn tehostamiselle yleisellä tasolla. Verkostouudistushankkeessa on taas keskitytty tarkoituksenmukaisen verkstoratkaisun löytämiseen. Ottaen lisäksi huomioon, että oikeudenkäyntimenettelyä koskeva lainsäädäntö valmistellaan oikeusministeriössä lainvalmisteluosastolla, kun taas tuomioistuimia koskeva lainsäädäntö valmistellaan oikeushallinto-osastolla, hankkeiden valmistelu eri kokoonpanoissa arvioitiin tässä tapauksessa tarkoituksenmukaisemmaksi ratkaisuksi. Summaaristen asioiden työryhmämietinnön mukaiset oikeudenkäyntimenettelyä koskevat ehdotukset edellyttävät lisäksi sellaisia tietojärjestelmien muutostöitä, joita käräjäoikeusverkostouudistus ei edellytä. Tietojärjestelmätarpeita selvitetään vielä jatkovalmistelun aikana.