OIKEUSMINISTERIÖ

SELVITYS

Oikeushallinto-osasto
Hallitussihteeri Jennimari Huovinen

10.3.2017

OM 3/31/2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

VASTAUS VALIOKUNNAN SELVITYSPYYNTÖÖN 3.3.2017

Summaaristen asioiden käsittelyn kehittämishanke

Ministeri Lindströmin linjaratkaisu summaaristen asioiden keskittämisestä tiettyihin käräjäoikeuksiin

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa oli ehdotettu summaaristen riita-asioiden käsittelyn keskittämistä joko ulosottoon tai kahteen / kolmeen käräjäoikeuteen. Asioiden käsittelyn keskittämistä ulosottoon selvitettiin 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 käräjäoikeuteen hovioikeuspiiriä kohti. Summaarisia asioita käsitteleviä käräjäoikeuksia olisivat Itä-Uudenmaan, Kainuun, Kanta-Hämeen, Kymenlaakson, Oulun, Pirkanmaan ja Pohjanmaan käräjäoikeudet. 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 käräjäoikeuksia. Työryhmän asettamispäätöksen mukaan sen tehtävänä ei ollut arvioida päätöstä keskittää käsittely linjauksessa todettuihin käräjäoikeuksiin. Työryhmässä katsottiin tarpeelliseksi täsmentää keskittämissuunnitelmaa kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta. Työryhmä päätyi tämän vuoksi tammikuussa 2017 valmistuneessa mietinnössään ehdottamaan, että

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Ahvenanmaan käräjäoikeus edelleen käsittelisi 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 päättyy tänään 10.3.2017. Asian valmistelu on näin ollen vielä kesken.

Työryhmän ehdotukset erityisesti Itä-Uudenmaan käräjäoikeuteen keskittämistä koskien

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

Mietinnössä todetaan myös, että summaarisia asioita käsittelevän henkilöstön tuottavuus vaihtelee käräjäoikeuksittain. 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 esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa 251 summaarista riita-asiaa kansliahenkilötyövuotta kohden ja Vantaan käräjäoikeudessa 400 summaarista riita-asiaa kansliahenkilötyövuotta kohden. Jos asia tarkastellaan vain summaaristen asioiden ratkaisemiseen sitoutuvan työpanoksen osalta, Helsingin käräjäoikeudessa vuonna 2016 tavoitteena oli ratkaista 2694 asiaa / asian ratkaisija. Vantaan käräjäoikeudessa 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 käräjäoikeuksien välillä olisi saatava pienemmiksi. Nykyistä tilannetta ei voida pitää kansalaisten yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan saatavuuden kannalta tyydyttävänä. Myös summaarisia asioita käsittelevän henkilöstön tuottavuuseroja olisi tasattava.

Mietinnön mukaan tuottavuuserot summaaristen riita-asioiden käsittelyssä antavat ymmärtää, että summaarisia riita-asioita käsitellään eri käräjäoikeuksissa 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 käräjäoikeuksisissa 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 käräjäoikeuksia 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 kai-

kissa 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 käräjäoikeuksia 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

Käräjäoikeuksien rakenneuudistuksen seurauksena voitaisiin vähentää yhteensä noin 30 henkilötyövuotta (hallintohenkilöstöä) ja summaaristen asioiden keskittämisellä noin 20 henkilötyövuotta. Nämä arviot koskevat kaikkia käräjäoikeuksia yhteensä.

On myös huomattava, että käräjäoikeusverkoston rakenneuudistus ja summaaristen asioiden käsittelyn keskittämisen lisäksi valmisteilla on myös muita hankkeita, jotka toteutuessaan vaikuttavat käräjäoikeuksien 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 määrärahaleikkauksista huolimatta. Käräjäoikeuskohtainen 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 neljäs-

tä käräjäoikeudesta (Vantaa, Itä-Uusimaa, Tuusula, Hyvinkää) muodostettavaan uuteen käräjäoikeuteen. **Käräjäoikeusverkoston uudistaminen on muun muassa tästä syystä edellytys summaaristen riita-asioiden keskittämiselle 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 verkostoratkaisun 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.

Rakenneuudistuksen toteuttamisaikataulu

Edellä todetulla tavalla käräjäoikeuksien kehittämistä koskevan lainsäädännön tulisi olla hyväksyttynä ennen summaaristen asioiden käsittelyn keskittämistä koskevien ratkaisujen tekemistä. Käräjäoikeuksien rakenneuudistus edellyttää yhteistoimintamenettelyä, toimitila- ja virkajärjestelyjä sekä asetusmuutoksia. Tästä syystä sen toteuttamiselle on varattava riittävästi aikaa. Vaikka uudistuksen toteuttamista valmisteleva projekti on jo käynnistetty, uudistuksen varsinaiseen täytäntöönpanoon virka- ja toimitilajärjestelyineen voidaan ryhtyä vasta hyväksytyn lainsäädännön perusteella. Uudistuksen toteutumisen epävarmuus myös rasittaa käräjäoikeuksien henkilöstöä. Ratkaisun pitkittyminen myös lisää riskiä siitä, että pätevä henkilöstö hakeutuu muihin tehtäviin. Nämä seikat huomioon ottaen, **oikeusministeriö pitää tärkeänä, että käräjäoikeuksien verkostouudistuksen käsittelyssä ei jäätäisi odottamaan summaaristen asioiden käsittelyä koskevan hallituksen esityksen antamista.**

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan **käräjäoikeusuudistus ei myöskään ole riippuvainen eduskunnan käsiteltävänä olevasta maakuntauudistuksesta niin, että sen hyväksyminen olisi edellytys käräjäoikeusuudistuksen käsittelylle.** Maakuntauudistuksessa kaavaillut kuntien siirtymiset maakuntien välillä eivät merkittävästi vaikuta käräjäoikeuksien työmäärään tai resursseihin. Käräjäoikeuksien tuomiopiirit noudattavat jo nykyisin pääosin maakuntajakoa. Tämä säilyisi myös tulevaisuudessa joitakin yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Nyt käsiteltävänä olevalla lainsäädännöllä vahvistetaan käräjäoikeuksien lukumäärä ja se, että niiden tuomiopiirit pohjautuvat maakuntajakoon. Koska käräjäoikeuksien tuomiopiireistä säädetään valtioneuvoston asetuksella, voidaan maakuntauudistuksen edellyttämät muutokset ottaa huomioon asetuksia annettaessa.

Hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistuksen vaikutukset

Hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistuksella on saavutettu sillä tavoiteltuja säästöjä, vaikka uudistuksen voimaantulosta on vasta noin kolme vuotta. Yhdistettyjen Itä-Suomen hovioikeuden ja Itä-Suomen hallinto-oikeuden tuottavuus ja tuloksellisuus ovat parantuneet. Sen sijaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden henkilöstömäärässä ei ole tapahtunut suuria muutoksia. Yhdistyneiden Rovanie-

men ja Oulun hallinto-oikeuksien pieni koko huomioon ottaen uudistuksella ei edes tavoiteltu huomattavia säästöjä henkilöstökustannuksissa. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden toimitilakustannuksissa säästöä on saavutettavissa, kun toimitiloja koskeva siirtymäkausi on päättynyt.

Kouvolan hovioikeuden toimintamenot olivat 3,9 milj. euroa ja Itä-Suomen hovioikeuden hovioikeudessa 4,0 milj. euroa vuonna 2013. Yhteensä menot olivat 7,9 milj. euroa. Itä-Suomen hovioikeuden tilinpäätös oli 6,8 milj. euroa vuonna 2015 ja vuodelle 2016 sovittu suunnitelma 6,5 milj. euroa. Toimintamenot ovat siten vähentyneet noin 1,4 milj. euroa. Hovioikeudessa oli 76,9 henkilöstötyövuotta vuonna 2015 kun Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeuksissa oli yhteensä 95,5 henkilötyövuotta vuonna 2013. Vähennystä on 18,6 (20 %) henkilötyövuotta.

Kouvolan hallinto-oikeudessa toimintamenot olivat 2,2 milj. euroa ja Kuopion hallinto-oikeudessa 3,4 milj. euroa vuonna 2013. Yhteensä menot olivat 5,6 milj. euroa. Itä-Suomen hallinto-oikeuden tilinpäätös oli 4,5 milj. euroa vuonna 2015 ja vuodelle 2016 sovittu suunnitelma 4,5 milj. euroa. Toimintamenot ovat vähentyneet siten noin 1,1 milj. euroa. Hallinto-oikeudessa oli 56 henkilöstötyövuotta vuonna 2015 kun Itä-Suomen ja Kouvolan hallinto-oikeuksissa oli yhteensä 70,7 henkilötyövuotta vuonna 2013. Vähennystä on 14,7 (21 %) henkilötyövuotta. Nettovähennys ei kuitenkaan ole aivan edellä kuvatun suuruinen, koska osa aiemmin Kouvolan hallinto-oikeuteen kuuluneesta tuomiopiiristä ja resursseista siirrettiin Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen.