

# Vuoden 2019 käräjäoikeusverkoston rakenneuudistuksen ja summaaristen riita- asioiden keskittämisen arviointi

# Vuoden 2019 käräjäoikeusverkoston rakenneuudistuksen ja summaaristen riita-asioiden keskittämisen arviointi

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](https://vnjulkaisumyynti.fi)

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-495-4

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

## Vuoden 2019 kärjää oikeusverkoston rakenneuudistuksen ja summaaristen riita-asioiden keskittämisen arviointi

|  |  |                  |                        |
|--|--|------------------|------------------------|
| <b>Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:3</b> |  | <b>Teema</b>     | Selvityksiä ja ohjeita |
| <b>Julkaisija</b>  | Oikeusministeriö   |                  |                        |
| <b>Tekijä/t<br/>Kieli</b>  | Mikko Aaltonen, kriminologian professori, Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos<br>suomi  | <b>Sivumäärä</b> | 63                     |
| <b>Tiivistelmä</b>   | <p>1.1.2019 voimaan tulleen kärjää oikeusverkoston rakenneuudistuksen jälkeen Suomessa on 20 kärjää oikeutta entisen 27 sijasta. Tässä selvityksessä tarkastellaan rakenneuudistuksen sekä siihen liittyvän summaaristen riita-asioiden keskittämisen (1.9.2019) vaikutuksia eduskunnan edellyttämällä tavalla, keskittyen oikeusturvan alueelliseen saatavuuteen, kielellisten oikeuksien toteutumiseen, toiminnan taloudellisuuteen sekä oikeudellisten palvelujen tarjontaan. Selvitys perustuu useisiin tilastollisiin aineistoihin sekä kärjää oikeuksien henkilöstön haastatteluihin, ja keskittyy erityisesti yhdistettyihin kärjää oikeuksiin. Vuonna 2020 alkanut koronapandemia vaikeuttaa uudistuksen vaikutusten arviointia merkittävästi, minkä vuoksi aineistoista tehdyt johtopäätökset ovat normaalia epävarmempia. Tilastoaineistojen perusteella yhdistettyjen kärjää oikeuksien asiamääriä, käsittelyaikoja ja toiminnan tehokkuutta kuvaavat indikaattorit ovat kehittyneet pääosin samoin kuin muissa kärjää oikeuksissa. Voimakkaita merkkejä oikeudellisten palveluiden alueellisen tarjonnan tai kielellisten oikeuksien toteutumisen heikkenemisestä ei havaita. Haastatteluiden perusteella henkilökunnan näkemykset uudistuksen onnistumisesta vaihtelevat paljon, ja toimitilaratkaisujen keskeneräisyys on hidastanut osaa yhdistymisistä. Yleisarviona voidaan todeta, että yhdistymisen vaikutukset ovat jääneet ainakin toistaiseksi pieniksi, ja saattaa olla, että osa vaikutuksista on todennettavissa vasta tulevaisuudessa.</p> |                  |                        |
| <b>Asiasanat</b>   | tuomioistuimet, rakenne, uudistukset, vaikutukset  |                  |                        |
| <b>ISBN PDF</b>  | 978-952-400-495-4  | <b>ISSN PDF</b>  | 2490-0990              |
| <b>Julkaisun osoite</b>  | <a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-495-4">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-495-4</a>  |                  |                        |

## Utvärdering av strukturreformen av tingsrättsnätverket och centraliseringen av summariska tvistemål 2019

---

|   |  |                                |
|---|--|--------------------------------|
| <b>Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2023:3</b> | <b>Tema</b>  | Utredningar<br>och anvisningar |
| <b>Utgivare</b>   | Justitieministeriet  |                                |
| <b>Författare</b>   | Mikko Aaltonen, professor i kriminologi, Östra Finlands universitet, juridiska institutionen |                                |
| <b>Språk</b>  | <b>Sidantal</b>  | finska<br>63                   |

---

### Referat

I och med den strukturreform av tingsrättsnätverket som trädde i kraft den 1 januari 2019 minskade antalet tingsrätter i Finland från 20 till 27. I denna rapport undersöks effekterna av strukturreformen och den tillhörande centraliseringen av summariska tvistemål (1.9.2019) på det sätt som riksdagen förutsatt, med fokus på den regionala tillgången till rättsskydd, tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna, de ekonomiska konsekvenserna och utbudet av juridiska tjänster. Rapporten baserar sig på ett flertal statistiska material och på intervjuer med tingsrätternas personal, med särskilt fokus på de sammanslagna tingsrätterna. Covid-19-pandemin, som bröt ut 2020, försvårar bedömningen av reformens konsekvenser betydligt, vilket gör att de slutsatser som dragits av materialet är mer osäkra än normalt. Enligt det statistiska materialet har de indikatorer som beskriver antalet mål och ärenden, handläggningstiderna och verksamhetens effektivitet vid de sammanslagna tingsrätterna utvecklats i huvudsak på samma sätt som vid de övriga tingsrätterna. Det finns inga starka tecken på att det regionala utbudet av juridiska tjänster eller tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna skulle ha försämrats. Utifrån intervjuerna finns det stor variation i personalens syn på hur lyckad reformen har varit, och en del av sammanslagningarna har försenats på grund av att lokaler inte varit färdigställda. Som allmän bedömning kan konstateras att konsekvenserna av sammanslagningen åtminstone tills vidare har varit små, och det är möjligt att en del av konsekvenserna kan påvisas först i framtiden.

**Nyckelord** domstolar, struktur, reformer, effekter

---

**ISBN PDF** 978-952-400-495-4 **ISSN PDF** 2490-0990

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-495-4>

---

## Structural Reform of the District Court Network and Centralisation of Summary Cases. Evaluation of the 2019 Reforms

---

|   |   |                        |
|---|---|------------------------|
| <b>Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2023:3</b> | <b>Subject</b>  | Reports and guidelines |
| <b>Publisher</b>  | Ministry of Justice, Finland  |                        |
| <b>Author(s)</b>  | Mikko Aaltonen, Professor of Criminology, University of Eastern Finland, UEF Law School |                        |
| <b>Language</b>   | Finnish   | <b>Pages</b> 63        |

---

### Abstract

Since the structural reform of the district court network that entered into force on 1 January 2019, there have been 20 district courts in Finland instead of the previous 27. This report examines the effects of the structural reform and the related reform concerning the centralisation of summary civil cases (which entered into force on 1 September 2019), focusing on issues outlined by Parliament. These issues are the regional availability of legal protection, the realisation of linguistic rights, economic efficiency and the supply of legal services. The report is based on several statistical datasets and interviews conducted with district court personnel, with a particular focus on the district courts that were merged in the reform. The COVID-19 pandemic, which began in 2020, made it significantly more difficult to assess the effects of the reform, which is why the conclusions drawn from the data are more uncertain than usual. Statistical analyses suggest that there are no great differences in the post-reform development of indicators describing court caseloads, case processing times and efficiency of operations between the merged district courts and other district courts. There are no strong signals of a decline in the regional availability of legal services or the realisation of linguistic rights. The interviews show that the personnel's views on the success of the reform vary considerably. The fact that some of the physical work environments are still under construction has slowed down the reform process in some courts. All in all, the effects of the merger seem modest so far, and it is likely that some of the effects can only be detected in the future.

**Keywords** courts, structure, reforms, effects

---

|                 |                   |                 |           |
|-----------------|-------------------|-----------------|-----------|
| <b>ISBN PDF</b> | 978-952-400-495-4 | <b>ISSN PDF</b> | 2490-0990 |
|-----------------|-------------------|-----------------|-----------|

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-495-4>

---

# Sisältö

|   |    |
|---|----|
| <b>KIITOKSET</b> .....  | 7  |
| <b>1 Johdanto</b> .....   | 8  |
| 1.1 Uudistuksen tavoitteet ja aikataulu .....                                       | 9  |
| 1.2 Käräjäoikeusverkosto ja toimipaikat uudistuksen jälkeen .....                   | 13 |
| 1.3 Yhdistettyjen käräjäoikeuksien kokoluokka ennen yhdistämistä .....              | 17 |
| <b>2 Aineistot ja menetelmät</b> .....  | 19 |
| <b>3 Tilastollisen analyysin tulokset</b> .....                                     | 23 |
| 3.1 Asiamäärät ja käsittelyajat .....   | 23 |
| 3.2 Henkilötyövuodet, taloudellisuus, tuottavuus ja työtyytyväisyys .....           | 27 |
| 3.3 Muutoksenhaku ja ratkaisujen pysyvyys hovioikeudessa .....                      | 30 |
| 3.4 Summaariset riita-asiat .....   | 33 |
| 3.5 Oikeudellisten palveluiden tarjonta .....                                       | 38 |
| 3.6 Henkilöstön äidinkieli, kielitaito ja rikosasioiden käsittelykieli .....        | 43 |
| <b>4 Käräjäoikeuksien henkilöstön haastatteluiden tulokset</b> .....                | 46 |
| 4.1 Uudistuksen valmistelu ja toteutus .....  | 46 |
| 4.2 Toimitilat .....  | 47 |
| 4.3 Toimintatapojen yhdenmukaistuminen .....  | 48 |
| 4.4 Lainkäytön laatu ja erikoistuminen .....  | 49 |
| 4.5 Koronapandemia ja etätyö .....  | 50 |
| 4.6 Oikeudellisten palveluiden tarjonta ja kielelliset oikeudet .....               | 51 |
| 4.7 Summaariset riita-asiat .....   | 52 |
| 4.8 Yleisarvio uudistuksen onnistumisesta .....                                     | 53 |
| <b>5 Yhteenveto</b> .....   | 54 |
| 5.1 Taloudelliset vaikutukset .....   | 54 |
| 5.2 Kielelliset oikeudet .....  | 55 |
| 5.3 Oikeusturvan alueellinen saatavuus ja oikeudellisten palveluiden tarjonta ..... | 56 |
| 5.4 Lopuksi .....   | 57 |
| <b>Lähteet</b> .....  | 62 |

## KIITOKSET

Tämän selvitystyön tekeminen olisi ollut mahdotonta ilman kärjäoikeuksien henkilöstön, Tuomioistuinviraston, Oikeusrekisterikeskuksen, Suomen Asianajajaliiton ja oikeusministeriön osallistumista ja tukea. Haluan kiittää hankkeen ohjausryhmää, Aleksi Kirjosta ja Jaakko Ikosta avusta tilastoaineistojen hankinnassa. Erityiskiitos kuuluu kärjäoikeuksien henkilöstölle, joka osallistui aktiivisesti haastatteluihin. Haastatteluista ilmeni, kuinka monitahoisesta ja paikallisesti eri tavoin toteutuneesta uudistuksesta on kyse. Selvityksen tarkastelutaso on väistämättä pinnallinen monen kysymyksen osalta, ja pääpainon saavat ne seikat, joita selvitystyötä ohjanneet eduskunnan lausumat (EV 126/2017 vp, EV 32/2018 vp) erityisesti koskivat. Toivonkin, ettei kärjäoikeuksien rakenneuudistuksen tutkiminen pääty tähän, sillä monet nyt pienemmällä huomiolla jäävät uudistukseen liittyvät olennaiset yksityiskohdat ansaitsisivat tulla tarkemmin analysoiduksi.

Selvityshenkilö Mikko Aaltonen  
Syyskuu 2022



# 1 Johdanto

Käräjäoikeusverkostoa on uudistettu useamman kerran vuoden 1993 alioikeusuudistuksen jälkeen (Siro & Aaltonen 2019), jonka seurauksena käräjäoikeuksien määrä on vähentynyt ja keskimääräinen yksikkökoko kasvanut. Edellinen toimipaikkaverkoston uudistus tehtiin vuonna 2010, jolloin käräjäoikeuksien määrää vähennettiin 51:sta 27:een<sup>1</sup>. Nyt tarkasteltavana olevan, 1.1.2019 voimaan tulleen käräjäoikeuksien rakenneuudistuksen (HE 270/2016 vp) seurauksena käräjäoikeuksien määrä väheni edelleen 27:sta 20:een. Vastaavasti istuntopaikkoja on nyt 39 uudistusta edeltäneen 57:n sijasta. Samassa uudistuksessa (HE 190/2017 vp) keskitettiin summaaristen riita-asioiden käsittely yhdeksään käräjäoikeuteen 1.9.2019 lukien. Lisäksi jo valmiiksi tiettyihin käräjäoikeuksiin keskitettyjen asiaryhmien (merioikeus-, ryhmäkänne-, ulosottovalitus-, yrityssaneeraus- ja sotilasoikeudenkäyntiasiat) tuomiopiirijakoa muutettiin.

Tässä selvityksessä analysoidaan vuoden 2019 käräjäoikeuksien rakenneuudistuksen ja summaaristen riita-asioiden keskittämisen vaikutuksia eduskunnan (EV 126/2017 vp, EV 32/2018 vp) edellyttämällä tavalla, tarkastellen erityisesti uudistuksen vaikutuksia *oikeusturvan alueelliseen saatavuuteen, kielellisten oikeuksien toteutumiseen, taloudellisiin vaikutuksiin sekä oikeudellisten palvelujen tarjontaan*. Vaikutusten arvioinnissa hyödynnetään sekä useita tilastollisia aineistoja että käräjäoikeuksien henkilöstön haastatteluista saatuja tietoja.

Vuonna 2020 alkanut koronaviruspandemia vaikeuttaa käräjäoikeusuudistuksen vaikutusten arviointia merkittävästi. Pelkkään ajalliseen ennen-jälkeen -vertailuun perustuvat vaikutusarviointit voivat muutenkin olla harhaanjohtavia, mutta tässä tilanteessa on selvää, ettei koronapandemian aikaisia tunnuslukuja käräjäoikeuksien käsittelyajoista, tulokellisuudesta ja tehokkuudesta voida ongelmitta verrata pandemiaa ja käräjäoikeusuudistusta edeltäneeseen aikaan. Oma vaikutuksensa toimintaympäristöön on myös sillä, että Tuomioistuinvirasto aloitti toimintansa 1.1.2020. Tässä selvityksessä tarkastellussa ovat pääosin vuodet 2019–2021, vertailuajanjaksona vuodet 2016–2018. Voi kuitenkin olla, että osa uudistuksen vaikutuksista toteutuu vasta myöhemmin esimerkiksi toimitilaratkaisujen valmistuessa, ja uudistuksen kaikki seuraukset ovat nähtävissä silloin. Ajanjakson poikkeuksellisuudesta johtuen selvityksen tuloksia on tulkittava normaalia suuremmalla varaumalla.

<sup>1</sup> Edellisen uudistuksen vaikutuksia on arvioitu julkaisussa HMV PublicPartner 2013.

Selvityksessä tarkastellaan kärjäoikeusuudistuksen vaikutuksia erityisesti yhdistettyjen kärjäoikeuksien näkökulmasta. Siten ne kärjäoikeudet, joihin kohdistui kanslian tai istuntopaikan lakkauttaminen, mutta ei yhdistämistä toiseen kärjäoikeuteen, ovat tässä selvityksessä pääosin verrokkiryhmänä. Kaikki ne paikkakunnat, joilta lakkautettiin hallinnollinen kanslia (Porvoo, Raasepori, Järvenpää), kuuluvat kuitenkin tutkittavaan ryhmään. Toisena keskeisenä kysymyksenä selvityksessä tarkastellaan summaaristen riita-asioiden käsittelyn keskittämistä yhdeksään kärjäoikeuteen.

Selvityksen rakenne on seuraava: ensimmäisessä luvussa käydään tiiviisti läpi rakenneuudistukselle asetetut tavoitteet ja toteutuksen aikataulu, minkä lisäksi yhdistettyjen kärjäoikeuksien lähtötilanteen hahmottamiseksi esitetään eräitä kärjäoikeuksien toiminnan volyyymia kuvaavia tunnuslukuja. Toisessa luvussa esitellään selvityksessä käytetyt määrälliset ja laadulliset aineistot sekä tutkimusmenetelmät. Kolmannessa luvussa esitetään tilastollisen analyysin tulokset, neljännessä puolestaan laadullisen, pääosin kärjäoikeuksien henkilöstön haastatteluihin perustuvan analyysin tulokset. Viidennessä luvussa empiiristen aineistojen analyysin tulokset vedetään yhteen, ja tehdään kokoava arvio uudistuksen keskeisten tavoitteiden toteutumisesta.

## 1.1 Uudistuksen tavoitteet ja aikataulu

Kärjäoikeusverkoston uudistustyö lähti liikkeelle oikeusministeriön 28.10.2014 asettaman työryhmän työnä. Työryhmä koostui oikeusministeriön virkamiehistä. Toimeksiantona oli laatia ehdotus ”kärjäoikeusverkoston uudistamiseksi siten, että lainkäytön laatu ja oikeusturvan taso voidaan säilyttää edelleenkin korkealla tasolla nykyisten taloudellisten reunaehtojen vallitessa”. Kärjäoikeusverkoston kehittämistyöryhmän mietintö julkaistiin 17.3.2015 (Oikeusministeriö 2015). Mietinnössä ehdotettiin kahta vaihtoehtoista mallia uudeksi verkostoksi, joista ensimmäisessä kärjäoikeuksia olisi 17, toisessa 14.

Kumpikaan kehittämistyöryhmän ehdottamista malleista ei toteutunut rakenneuudistuksessa sellaisenaan, vaan oikeus- ja työministeri Jari Lindström tiedotti 11.2.2016<sup>2</sup> päätöksestään lähteä valmistelemaan uudistusta 20 kärjäoikeuden mallin perusteella. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuomioistuinlain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 270/2016 vp) annettiin eduskunnalle 26.1.2017.

Hallituksen esityksessä rakenneuudistuksen tavoitteeksi määritellään ”kärjäoikeusverkosto, jonka yksiköt ovat riittävän vahvoja säilyttämään lainkäytön laadun ja

2 Tiedote: ”Kärjäoikeusverkosto uudistuu: jatkossa kärjäoikeuksia on 20”. <https://oikeus.fi/fi/index/ajankoh- taista/tiedotteet/2016/karajaoikeusverkostouudistuuatkossakarajaoikeuksiaon20.html>

oikeusturvan tason edelleenkin korkealla siitä huolimatta, että taloudelliset reunaehdot ovat tiukat”. Valtiontalouden tilan heikentyminen ja oikeusministeriön hallinnonalan määrärahojen niukkuus edellyttävät hallituksen esityksen perusteluiden mukaan toiminnan tehostamista. Aikaisemman 27 kärjäoikeuden verkoston tuomioistuinten todetaan olleen vielä väestöpohjaltaan ja asiamäärältään eri kokoisia, vaikka aiemmat uudistukset olivat verkostoa jo selvästi karsineetkin. Esityksessä todetaan kärjäoikeuksien välillä olleen eroja tuloksellisuudessa ja tuottavuudessa samoin kuin keskimääräisissä käsittelyajoissa. Myös edellisen uudistuksen jättämistä, johtamisen kannalta osin haasteellisiksi koetuista sivukanslioista haluttiin päästä eroon.

Hallituksen esityksen oletuksena on, että tuomioistuinten yksikkökoon kasvattaminen luo paremmat edellytykset yleis- ja erityisosaamisen kehittämiseksi, ja toisaalta suuremmissa yksiköissä voidaan paremmin keskittää resursseja sinne missä niitä tarvitaan, ja hyödyntää kärjäoikeuden henkilöstön erityisosaamista nykyistä laajemmalla maantieteellisellä alueella. Tavoitteena oli sijoittaa kärjäoikeuksien toimipisteet tavalla, joka on maantieteellisesti riittävän kattava mutta painottuu toisaalta sinne, missä väestöä on enemmän ja minne väestönkasvu ennusteiden mukaan keskittyy. Kärjäoikeuksien tuomiopiirit pyrittiin pääsääntöisesti muodostamaan maakuntajaon mukaisesti. Vähän käytetyt istuntopaikat haluttiin lakkauttaa myös siksi, ettei niitä tarvitsisi tulevaisuudessa varustaa AIPA- ja videotekniikalla sekä uudella turvatarkastusteknologialla. Työn organisoinnin osalta erityiskysymyksenä mainitaan kolmen tuomarin kokoonpanon tärkeys, jonka järjestämisen uskotaan helpottuvan suuremmissa yksiköissä. Ylipäätään suurempien yksiköiden oletetaan olevan vähemmän haavoittuvia esimerkiksi yksittäisille henkilöstön sairaustapauksille.

Hallituksen esityksen mukaan on mahdollista, että kärjäoikeuksien toimipaikkaverkoston karsiminen aiheuttaa pidemmällä aikavälillä yksityisten oikeudellisten palvelujen keskittymistä kärjäoikeuksien toimipaikoille, ja siten palvelujen tarjonnan heikkenemistä niillä paikkakunnilla, joilla toimipaikkoja lakkautetaan. Vastaavasti toimipaikkojen lakkauttaminen kasvattaa välimatkoja tuomioistuimiin osalla paikkakunnista, ja tämä lisää esimerkiksi asianosaisten, avustajien ja lautamiesten matkustuskustannuksia. Vaikka nämä alueellisen oikeusturvan saatavuuteen ja oikeudellisten palvelujen tarjontaan liittyvät seikat nostetaan esityksessä esiin, niitä ei kuitenkaan pidetty ratkaisevan tärkeinä uudistuksen perusteluiden kestävyuden kannalta.

Kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta uudistuksessa keskeisessä asemassa ovat uudet Pohjanmaan, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan kärjäoikeudet, joiden tuomiopiirien alueella asuu paljon ruotsinkielistä väestöä. Uuden Pohjanmaan kärjäoikeuden enemmistökieli olisi jatkossa suomi, ja työkieli muuttuisi ruotsista suomeksi. Hallituksen esityksen mukaan kielituomareiden määrää ei muutettaisi, mutta erityistä huomiota olisi kiinnitettävä siihen, että kärjäoikeuksissa olisi riittävästi muuta suomen- että

ruotsinkielentaitoista henkilöstöä (kärjäsihteerit, haastemiehet ja hallintohenkilöstö). Hallituksen esityksessä arvioidaan, että suuremmat kärjäoikeudet olisivat työpaikkoina houkuttelevampia, minkä pitäisi auttaa kielitaitoisen henkilöstön rekrytoinnissa.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että kärjäoikeusuudistuksella voitaisiin saavuttaa noin 3–3,5 miljoonan euron säästöt henkilöstö- ja toimitilakustannuksissa, ja lisäksi edellä mainittuja investointitarpeita ja vuotuisia käyttökustannuksia saataisiin molempia karsittua noin kahdella miljoonalla eurolla. Yksikkökoon kasvun todetaan luultavasti edellyttävän muutamiin hallintopäällikön virkojen perustamista, mutta tästä huolimatta palkkaus-kustannuksissa odotetaan saatavan 1,5 miljoonan euron nettosäästö verrattuna vuoden 2018 tulossopimuksen tasoon. Henkilötyövuosien nettomuutoksen arvioidaan olevan noin 30 henkilötyövuotta vähemmän vuoteen 2017 verrattuna. Korvattavat matkustus-kustannukset nousisivat verkoston karsimisen ja asiointimatkojen pidentymisen johdosta jonkin verran, mutta hallituksen esityksessä arvioidaan ettei summa luultavasti ole merkittävä verrattuna edellä mainittuihin säästöihin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 12/2017 vp) kiinnitetään huomiota oikeus-turvan aluelliseen saatavuuteen ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Lausunnossa todetaan, että verkoston supistamisen seurauksena tapahtuvaa välimatkojen pitenemisestä aiheutuvaa haittaa voidaan vähentää kehittämällä sähköistä asiointia ja etäyhteyksien käyttöä, ja kärjäoikeusverkosto pysyy lausunnon mukaan perustuslain 21 §:n kan-nalta riittävän kattavana. Kielellisten oikeuksien toteutumisen osalta perustuslakivalio-kunnan lausunnossa nähdään useampia uhkia, jotka liittyvät muun muassa yhdistettävien kärjäoikeuksien nykyisen ruotsinkielisen henkilöstön siirtymishalukkuuteen ja ruotsin-kieliseen tuomioistuinharjoitteluun. Lisäksi perustuslakivaliokunta toteaa, että yhdistämi-sen myötä kasvavalla Lapin kärjäoikeuden tuomiopiirin alueella voi olla vaikutuksia saa-men kielen taitavan henkilökunnan rekrytoinnin kannalta.

Hallituksen esitystä koskevan lakivaliokunnan mietinnön (LaVM 11/2017 vp) yleisperuste-luissa todetaan rakenneuudistuksen olevan taloudellisten reunaehtojen tiukennettua vält-tämätön kärjäoikeuksien toimintakyvyn ja toiminnan laadun turvaamiseksi. Perustuslaki-valiokunnan tavoin kysymys kielellisten oikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta nousee esiin myös lakivaliokunnan mietinnössä, mutta erityisesti siihen jätetyssä seitsemän valio-kunnan jäsenen allekirjoittamassa vastalauseessa, jossa otetaan myös voimaakkammin kan-taa alueellisen tasa-arvon toteutumiseen harvemmassa kärjäoikeusverkostossa. Valio-kuntien asiantuntijalausunnoista käy ylipäättään hyvin ilmi varsin ristiriitainen suhtautumi-nen ehdotettuun rakenneuudistukseen.

Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen annettiin 23.11.2017, ja rakenneuudistuksen edellyttämät lakimuutokset vahvistettiin 14.12.2017. Summaristen asioiden keskittämistä koskeva hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (HE

190/2017 vp) annettiin eduskunnalle muutama päivä tämän jälkeen, 19.12.2017. Alun perin selvitysmiesten (Oikeusministeriö 2014) ehdottama summaaristen asioiden käsittelyn siirtäminen ulosottoviranomaiselle peruttiin velallisen oikeusturvaan liittyvistä huolista johtuen, minkä jälkeen valmistelua jatkettiin asioiden käräjäoikeuskäsittelyn keskittämisen mallilla. Hallituksen esityksen mukaan summaarisia riita-asioita käsittelevät jatkossa Ahvenanmaan, Helsingin, Itä-Uudenmaan, Kymenlaakson, Lapin, Oulun, Pirkanmaan, Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen käräjäoikeudet.

Summaristen riita-asioiden keskittämisen tavoitteena oli tehostaa summaaristen riita-asioiden käsittelyä mahdollisimman nopeaksi ja taloudelliseksi, ja samalla varmistaa ratkaisujen oikeudellisuus ja velallisen oikeusturvan toteutuminen. Tavoitteena oli saavuttaa tämä kehittämällä työtapoja ja parantamalla työn organisoimista, ja siten vähentää käräjäoikeuksien välisiä eroja käsittelyn kestossa, ja samalla parantaa lainkäytön laatua. Tämänkin uudistuksen tavoitteena oli viime kädessä vastata pienentyneisiin resursseihin, ja käsitellä sama määrä summaarisia asioita nykyistä pienemmällä henkilöstöllä.

Keskittämisen lisäksi uudistuksella haluttiin edistää sähköistä asiointia ja sähköisen haastehakemuksen käyttöä summaarisissa riita-asioissa. Muiden kuin omassa asiassaan toimivien yksityishenkilöiden tulisi jatkossa käyttää joko oikeushallinnon sähköistä asiointipalvelua tai Santra-tietojärjestelmäyhteyttä. Mikäli oikeushenkilö, elinkeinonharjoittaja, ammatti- maista perintätoimintaa harjoittava luonnollisen henkilö tai oikeudenkäyntiasiamies ja -avustaja toimittaa haastehakemuksen muulla tavalla, se jätettäisiin tutkimatta. Hallituksen esityksen arvion mukaan haastehakemuksen manuaalinen kirjaaminen vaatii noin kolme kertaa enemmän työtä kuin asianhallintajärjestelmäkirjaaminen, asian kokonaiskäsittelyn noin kaksi kertaa enemmän. Sähköisen asioinnin lisääminen nähdään ensisijaisena keinona tehokkuushyötyjen saavuttamiseksi, mutta toisaalta todetaan, että ilman käsittelyn keskittämistä summaarisia riita-asioita käsittelevien henkilöiden määrää on vaikea vähentää samassa määrin, koska usein summaarisia riita-asioita käsittelevillä käräjäsihteereillä on myös muita tehtäviä.

Hallituksen esityksessä summaaristen riita-asioiden keskittämisen arvioidaan olevan mahdollista saavuttaa noin 800 000 euron vuosittaiset säästöt, mikä vastaa noin 40 henkilötyövuotta. Tämän lisäksi on huomioitava tietojärjestelmien muutoskustannukset (215 000 euroa) sekä toimitilakustannukset, joiden suuruutta on tosin vaikea arvioida erillään rakenneuudistuksesta.

Hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta (PeVL 4/2018 vp) toteaa, että summaaristen riita-asioiden keskittämisen vaikutuksia on syytä selvittää rakenneuudistuksen yhteydessä. Perustuslakivaliokunta toteaa arviointityötään vaikeuttavan sen, että samaan uudistukseen liittyvät lainsäädäntöhankkeet tulevat arvioitavaksi erillisinä, jolloin koko uudistuksen kumulatiivisia vaikutuksia on vaikea havaita.

Lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 3/2018 vp) puolestaan todetaan, että summaaristen riita-asioiden keskittämiseksi yhdeksään kärjäoikeuteen on olemassa perusteet, vaikka pelkästään rakenneuudistuksenkin seurauksena olisi ollut mahdollista saavuttaa tehokkuushyötyjä summaaristen riita-asioiden käsittelyyn. Eräänä perusteena laajemmalle keskittämiseksi ovat havaitut merkittävät kärjäoikeuksien väliset erot summaaristen riita-asioiden käsittelyajoissa. Valiokunnan näkee myös keskeisenä perusteena sen, että suuremmissa yksiköissä erikoistuminen summaarisiin riita-asioihin on paremmin mahdollista. Rakenneuudistukseen verrattuna maantieteellisiin etäisyyksiin liittyvät kysymykset ovat vähemmän ongelmallisia, sillä riidattomat summaariset riita-asiat käsitellään kirjallisessa menettelyssä, mikä ei edellytä matkustamista.

Kielellisten oikeuksien turvaamisen kannalta lakivaliokunta kiinnittää huomiota erityisesti Itä-Uudenmaan kärjäoikeuteen ja Länsi-Uudenmaan ruotsinkielisen, summaarisia riita-asioita hoitavan henkilöstön halukkuuteen siirtyä sinne. Valiokunta toteaa, että kielitaitoisten kärjäsihteerien ja haastemiesten rekrytointiin tulee panostaa. Tämän lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota muun muassa taloudellisten vaikutusten arvioiden epävarmuuteen, ja niiden jälkikäteen selvittämisen tärkeyteen. Eduskunta antoi vastauksensa hallituksen esitykseen 7.5.2018, ja lakimuutokset vahvistettiin 13.6.2018.

## 1.2 Kärjäoikeusverkosto ja toimipaikat uudistuksen jälkeen

Kärjäoikeusuudistuksen jälkeen kärjäoikeuksien tuomiopiirit<sup>3</sup> noudattavat pitkälti maakuntien rajoja (taulukko 1). Poikkeuksena on Uudenmaan maakunta, joka jakaantuu kolmeen tuomiopiiriin, eli Helsinkiin, Länsi-Uuteenmaahan<sup>4</sup> ja Itä-Uuteenmaahan<sup>5</sup>. Itä-Uudenmaan kärjäoikeuden tuomiopiiriin kuuluu lisäksi Pyhtään kunta Kymenlaaksosta, ja Pohjanmaan kärjäoikeuteen kuuluvat sekä Keski-Pohjanmaan että Pohjanmaan maakunnat. Hyvinkään kärjäoikeuden tuomiopiiriin ennen kuuluneet Kanta-Hämeen kunnat Hausjärvi, Loppi ja Riihimäki kuuluvat nyt Kanta-Hämeen kärjäoikeuden tuomiopiiriin ja Turun hovioikeuspiiriin. Vanha Länsi-Uudenmaan kärjäoikeus siirtyi puolestaan Helsingin hovioikeuspiiriin.

Istuntopaikkojen määrän piti alun perin vähentyä 36:een, mutta sittemmin lisälmen, Pietarsaaren ja Varkauden istuntopaikkojen lakkauttaminen on peruttu, ja tällä hetkellä istuntopaikkoja on 39.<sup>6</sup> Nykyiseen kärjäoikeusverkostoon kuuluu siten 20 kärjäoikeutta,

3 Valtioneuvoston asetus kärjäoikeuksien tuomiopiireistä 1021/2017

4 Espoo, Hanko, Inkoo, Karkkila, Kauniainen, Kirkkonummi, Lohja, Raasepori, Siuntio ja Vihti

5 Askola, Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Lapinjärvi, Loviisa, Myrskylä, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Porvoo, Pukkila, Sipoo, Tuusula ja Vantaa sekä Kymenlaakson maakunnan kunnista Pyhtää

6 Oikeusministeriön asetus kärjäoikeuksien kanslioiden ja istuntopaikkojen sijainnista 1115/2020

24 kansliaa ja 39 istuntopaikkaa. Yhdistetyistä kärjäoikeuksista kahdessa (Länsi-Uusimaa, Kanta-Häme) on 1.1.2019 jälkeen ainoastaan yksi kanslia, neljässä (Itä-Uusimaa, Lappi, Oulu, Pohjanmaa) kaksi kansliaa. Tuomioistuinvirastosta saadun tiedon mukaan kärjäoikeuksissa oli vuoden 2021 lopussa yhteensä 323 istuntosalia (207 pääkäsitteilysalia, 16 pakkokeinosalia ja 100 valmistelusalia), joiden lisäksi on noin 30 sovittelusalia.

**Taulukko 1.** Kärjäoikeuksien yhdistämiset hovioikeuspiireittäin

| Hovioikeuspiiri<br>–31.12.2018 | Kärjäoikeus<br>–31.12.2018                      | Kärjäoikeus<br>1.1.2019–<br>(HO-piiri, jos muuttunut) |
|--------------------------------|---|---|
| Helsinki                       | Helsinki  | Helsinki  |
|                                | <i>Espoo</i>                                    | <i>Länsi-Uusimaa</i>                                  |
|                                | <i>Vantaa</i>                                   | <i>Itä-Uusimaa</i>                                    |
|                                | <i>Tuusula</i>                                  | <i>Itä-Uusimaa</i>                                    |
|                                | <i>Hyvinkää - Hausjärvi, Loppi ja Riihimäki</i> | <i>Kanta-Häme<br/>(Turun HO)</i>                      |
|                                | <i>Hyvinkää - Hyvinkää ja Nurmijärvi</i>        | <i>Itä-Uusimaa</i>                                    |
|                                | <i>Itä-Uusimaa</i>                              | <i>Itä-Uusimaa</i>                                    |
| Itä-Suomi                      | Etelä-Karjala                                   | Etelä-Karjala   |
|                                | Etelä-Savo                                      | Etelä-Savo  |
|                                | Kymenlaakso                                     | Kymenlaakso   |
|                                | Pohjois-Karjala                                 | Pohjois-Karjala                                       |
|                                | Pohjois-Savo                                    | Pohjois-Savo  |
|                                | Päijät-Häme                                     | Päijät-Häme   |
| Rovaniemi                      | <i>Oulu</i>                                     | <i>Oulu</i>   |
|                                | <i>Ylivieska-Raahe</i>                          | <i>Oulu</i>   |
|                                | Kainuu  | Kainuu  |
|                                | <i>Kemi-Tornio</i>                              | <i>Lappi</i>  |
|                                | <i>Lappi</i>                                    | <i>Lappi</i>  |
| Turku                          | Ahvenanmaa                                      | Ahvenanmaa  |
|                                | <i>Kanta-Häme</i>                               | <i>Kanta-Häme</i>                                     |

| Hovioikeuspiiri<br>–31.12.2018 | Käräjäoikeus<br>–31.12.2018 | Käräjäoikeus<br>1.1.2019–<br>(HO-piiri, jos muuttunut) |
|--------------------------------|-----------------------------|--|
|                                | <i>Länsi-Uusimaa</i>        | <i>Länsi-Uusimaa<br/>(Helsingin HO)</i>                |
|                                | Pirkanmaa                   | Pirkanmaa  |
|                                | Varsinais-Suomi             | Varsinais-Suomi  |
| Vaasa                          | Etelä-Pohjanmaa             | Etelä-Pohjanmaa  |
|                                | Keski-Suomi                 | Keski-Suomi  |
|                                | <i>Keski-Pohjanmaa</i>      | <i>Pohjanmaa</i>                                       |
|                                | <i>Pohjanmaa</i>            | <i>Pohjanmaa</i>                                       |
|                                | Satakunta                   | Satakunta  |

Taulukossa 2 on puolestaan esitetty summaarisia riita-asioita ja erityisasiaryhmiä (merioikeus-, ryhmäkänne-, ulosottovalitus-, yrityssaneeraus- ja sotilasoikeudenkäyntiasiat) käsittelevät käräjäoikeudet uudistuksen jälkeen. Summaaristen riita-asioiden osalta käräjäoikeudet jakautuvat yhdeksään tuomiopiiriin<sup>7</sup>. Kenties merkittävin muutos koski Kymenlaakson käräjäoikeutta, joka käsittelee 1.9.2019 voimaantuleen muutoksen jälkeen Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Kymenlaakson (pl. Pyhtää), Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon ja Päijät-Hämeen maakuntien asiat. Lapin käräjäoikeus käsittelee Kainuun ja Lapin maakuntien asiat, Pohjanmaan käräjäoikeus puolestaan Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Pohjanmaan maakuntien asiat. Satakunta kuuluu Pirkanmaahan ja Kanta-Häme Varsinais-Suomeen, kun taas Itä-Uudenmaan käräjäoikeus käsittelee Länsi-Uudenmaan summaariset riita-asiat.

Muiden keskitettyjen asiaryhmien osalta ryhmäkanteissa<sup>8</sup> toimivaltainen käräjäoikeus koko maassa on Helsingin käräjäoikeus, kun taas merioikeusasioita<sup>9</sup> käsitellään Helsingissä ja Ahvenanmaalla. Yrityssaneerauksia<sup>10</sup> ja ulosottovalituksia<sup>11</sup> käsitellään yhdeksässä käräjäoikeudessa, maa- ja metsäoikeusasioita<sup>12</sup> ja sotilasoikeudenkäyntejä<sup>13</sup> kahdeksassa käräjäoikeudessa.

7 Valtioneuvoston asetus käräjäoikeuksien tuomiopiireistä summaarisissa riita-asioissa 789/2018

8 Ryhmäkännelaki 444/2007

9 Merilaki 674/1994

10 Laki yrityksen saneerauksesta 47/1993

11 Ulosottoakaari 705/2007

12 Kiinteistönmuodostamislaki 554/1995

13 Sotilasoikeudenkäyntilaki 326/1983



**Taulukko 2.** Summaarisia asioita ja keskitettyjä asiaryhmiä käsittelevät käräjäoikeudet uudistuksen jälkeen

|                     | Summaariset asiat | Maa-oikeus | Yrityssaneeraukset ja ulosottovalitukset | Merioikeus | Ryhmäkanteet | Sotilasoikeudenkäynnit |
|---------------------|-------------------|------------|--|------------|--------------|------------------------|
| Ahvenanmaan KO      | Kyllä             |            | Kyllä                                    | Kyllä      |              |                        |
| Etelä-Karjalan KO   |                   |            |  |            |              |                        |
| Etelä-Pohjanmaan KO |                   |            |  |            |              |                        |
| Etelä-Savon KO      |                   | Kyllä      |  |            |              |                        |
| Helsingin KO        | Kyllä             |            | Kyllä                                    | Kyllä      | Kyllä        | Kyllä                  |
| Itä-Uudenmaan KO    | Kyllä             | Kyllä      |  |            |              |                        |
| Kainuun KO          |                   |            |  |            |              | Kyllä                  |
| Kanta-Hämeen KO     |                   | Kyllä      |  |            |              | Kyllä                  |
| Keski-Suomen KO     |                   |            |  |            |              |                        |
| Kymenlaakson KO     | Kyllä             |            |  |            |              | Kyllä                  |
| Lapin KO            | Kyllä             | Kyllä      |  |            |              | Kyllä                  |
| Länsi-Uudenmaan KO  |                   |            | Kyllä                                    |            |              | Kyllä                  |
| Oulun KO            | Kyllä             | Kyllä      | Kyllä                                    |            |              |                        |
| Pirkanmaan KO       | Kyllä             |            | Kyllä                                    |            |              |                        |
| Pohjanmaan KO       | Kyllä             | Kyllä      | Kyllä                                    |            |              |                        |
| Pohjois-Karjalan KO |                   |            |  |            |              |                        |
| Pohjois-Savon KO    |                   | Kyllä      | Kyllä                                    |            |              |                        |
| Päijät-Hämeen KO    |                   |            | Kyllä                                    |            |              |                        |
| Satakunnan KO       |                   |            |  |            |              | Kyllä                  |
| Varsinais-Suomen KO | Kyllä             | Kyllä      | Kyllä                                    |            |              | Kyllä                  |

## 1.3 Yhdistettyjen käräjäoikeuksien kokoluokka ennen yhdistämistä

Taulukossa 3 on tarkasteltu yhdistettyjen käräjäoikeuksien työmäärää, henkilötövuosia ja kokonaismenoja vuonna 2018 yhdistämistä edeltäneen tilanteen hahmottamiseksi. Hyvinkään käräjäoikeuden suoritteet on jaettu Kanta-Hämeeseen (1/3) ja Itä-Uusimaahan (2/3) vanhan tuomiopiirin kuntien väkilukujen suhteessa. Tarkastelu osoittaa, että uudet yhdistetyt käräjäoikeudet ovat keskenään jossain määrin erilaisia yhdistettävien käräjäoikeuksien kokoluokan suhteen. Uudet Oulun, Lapin ja Pohjanmaan käräjäoikeudet muodostettiin kahdesta selvästi erikokoisesta käräjäoikeudesta, kun taas Länsi-Uudenmaan ja Lapin käräjäoikeuksiin yhdistetyt käräjäoikeudet olivat kooltaan lähempänä toisiaan. Itä-Uudenmaan käräjäoikeus poikkeaa olennaisesti kaikista muista, sillä siihen yhdistettiin yksi iso ja kolme pienempää käräjäoikeutta, joista Tuusula oli työmäärältään suurin, Hyvinkää ja Itä-Uusimaa keskenään samaa kokoluokkaa. Yhdistettyjen käräjäoikeuksien työmäärä, henkilötövuodet ja menot muodostavat noin kolmanneksen kaikkien käräjäoikeuksien yhteismääristä.

**Taulukko 3.** Yhdistettyjen käräjäoikeuksien työmäärä, henkilötövuodet ja toimintamenot vuonna 2018 sekä osuudet yhdistetyn käräjäoikeuden kokonaismääristä

| Käräjäoikeus    | Työmäärä | %    | Htv  | %    | Menot (€) | %    |
|-----------------|----------|------|------|------|-----------|------|
| Espoo           | 10 777   | 62 % | 83,6 | 61 % | 6 168 604 | 62 % |
| Länsi-Uusimaa   | 6 637    | 38 % | 52,5 | 39 % | 3 796 764 | 38 % |
| Hyvinkää (2/3*) | 3 437    | 15 % | 28,9 | 16 % | 1 998 874 | 16 % |
| Itä-Uusimaa     | 3 409    | 14 % | 27,7 | 15 % | 1 903 050 | 15 % |
| Tuusula         | 5 066    | 22 % | 39,4 | 22 % | 2 761 520 | 22 % |
| Vantaa          | 11 642   | 49 % | 83,6 | 47 % | 5 838 657 | 47 % |
| Oulu            | 10 682   | 75 % | 93,4 | 73 % | 6 467 753 | 72 % |
| Ylivieska-Raahe | 3 591    | 25 % | 34,9 | 27 % | 2 486 166 | 28 % |
| Kemi-Tornio     | 3 062    | 40 % | 27,7 | 37 % | 1 993 439 | 37 % |
| Lappi           | 4 657    | 60 % | 46,9 | 63 % | 3 404 339 | 63 % |

| Käräjäoikeus    | Työmäärä | %    | Htv  | %    | Menot (€) | %    |
|-----------------|----------|------|------|------|-----------|------|
| Keski-Pohjanmaa | 2 048    | 28 % | 22,6 | 30 % | 1 527 547 | 28 % |
| Pohjanmaa       | 5 358    | 72 % | 53,1 | 70 % | 3 859 653 | 72 % |
| Kanta-Häme      | 5 177    | 75 % | 41,5 | 74 % | 3 444 673 | 78 % |
| Hyvinkää (1/3*) | 1 719    | 25 % | 14,5 | 26 % | 999 437   | 22 % |

\* Hyvinkään käräjäoikeuden suoritteet on jaettu alueen kuntien väestömäärän suhteen.

## 2 Aineistot ja menetelmät

Selvityksen tilastollisen analyysin aineistot perustuvat pääosin käräjäoikeuksien operatiivisten tietojärjestelmien (Sakari, Tuomas, AIPA) tietoihin, jotka on saatu Oikeusrekisterikeskukselta, oikeusministeriöstä ja Tuomioistuinvirastosta. Lisäksi selvityksessä hyödynnetään käräjäoikeuksien tilinpäätöstietoja työmäärästä, henkilötyövuosista ja toimintamenoista, sekä näistä tiedoista edelleen johdettuja taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tunnuslukuja. Suomen Asianajajaliitto toimitti selvitystä varten paikallisosastokohtaiset tilastotiedot asianajajien määristä, oikeusministeriö luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien määristä sekä tuomioistuinten henkilöstön äidinkielestä ja kielitaidosta. Lisäksi selvityksessä on hyödynnetty Tilastokeskuksen julkaisemia aluettaisia väestötilastoja sekä hovioikeuksien rikosasioiden ratkaisutilastoja.

Pääsääntöisesti selvityksen tilastolliset analyysit on tehty vertaamalla kaikkia yhdistettyjä käräjäoikeuksia niihin käräjäoikeuksiin, joihin käräjäoikeusverkoston uudistus ei vaikuttanut muuten kuin istuntopaikan lakkauttamisen tai summaaristen asioiden keskittämisen osalta (ks. luku 1.1). Muiden tuomioistuimien käyttäminen ”verrokkeina” on tärkeää siksi, että pelkkään yhdistettyjen tuomioistuinten ennen-jälkeen-vertailuun perustuvat tulokset saattaisivat olla seurausta monenlaisista yhteiskunnallisista muutoksista, jotka vaikuttavat esimerkiksi asiamäärään tai toiminnan kustannuksiin yhdistymisestä riippumatta. Tällaisessa tutkimusasetelmassa voisi hyödyntää vaikkapa difference-in-differences-regressiomalleja tai muita menetelmällisesti sofistikoitumpia ratkaisuja. Tällaiseen tutkimukseen vaadittavan aineiston hankkimisen työläydestä ja koronapandemian aiheuttamista monista epävarmuustekijöistä johtuen tässä selvityksessä päädyttiin kuitenkin käyttämään yksinkertaisia kuvailevia menetelmiä, joiden avulla havaitut trendit voidaan esittää läpinäkyvällä tavalla.

Koska selvityksen tarkoituksena on analysoida käräjäoikeusuudistusta kokonaisuutena, tuomioistuinkohtaisia tuloksia ei pääsääntöisesti raportoida erikseen vaan keskeisiä yksittäistä käräjäoikeutta koskevia havaintoja kommentoidaan ainoastaan tekstissä. Käräjäoikeuskohtaisia tietoja asiamääristä ja käsittelyajoista on julkaistu vuosittain Tuomioistuinten työtilastoja -raportissa oikeusministeriön toimesta, ja nyttemmin ne ovat saatavilla Tuomioistuinviraston tilastotietokannassa<sup>14</sup>. Tuomioistuinryhmällä tarkoitetaan tekstissä

14 Tilastot ovat saatavissa osoitteesta <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/tuomioistuinlaitos/tilastoja.html>

siten joko yhdistettyjä (n=6) tai kaikki muita käräjäoikeuksia (n=14). Käsittelyaikoja koskevat tiedot on laskettu siten, että keskiarvot kuvaavat käräjäoikeuksien ratkaiseman asian keskimääräistä käsittelyaikaa. Näin laskettuna luvuissa painottuvat ne käräjäoikeudet, jotka ratkaisevat enemmän asioita. Toinen vaihtoehto olisi laskea ensin tuomioistuinkohtaiset keskiarvot ja vasta sen jälkeen keskiarvo näistä tuomioistuinkohtaisista keskiarvoista painottaen kutakin tuomioistuinta samalla tavalla. Taulukosta 4 nähdään, että noin puolet yhdistyneisiin käräjäoikeuksiin saapuneista asioista on Länsi- ja Itä-Uudenmaan asioita. Helsingin käräjäoikeuden osuus muiden käräjäoikeuksien asioista on puolestaan neljänneksen luokkaa. Siten koko Uudenmaan kehitys vaikuttaa suhteellisesti ottaen enemmän yhdistettyjen kuin muiden käräjäoikeuksien tulokseen. Tästä syystä muun muassa käsittelyaikoja ja muutoksenhakua koskevat tulokset raportoidaan lisäksi erikseen kullekin yhdistetylle käräjäoikeudelle.

**Taulukko 4.** Saapuneiden rikos- ja siviiliasioiden (pl. summaariset) yhteenlaskettu määrä vuosina 2016–2021 ja yksittäisen kärjäoikeuden osuus koko asiamäärästä tuomioistuinryhmän mukaan

|                                       | Rikosasiat | %    | Siviiliasiat | %    |
|---------------------------------------|------------|------|--------------|------|
| <i>Yhdistetyt kärjäoikeudet (n=6)</i> |            |      |              |      |
| Itä-Uudenmaan KO                      | 39 998     | 30 % | 39 415       | 29 % |
| Kanta-Hämeen KO                       | 10 402     | 8 %  | 10 041       | 7 %  |
| Lapin KO                              | 14 186     | 11 % | 14 189       | 10 % |
| Länsi-Uudenmaan KO                    | 29 495     | 22 % | 32 593       | 24 % |
| Oulun KO                              | 24 691     | 19 % | 27 857       | 20 % |
| Pohjanmaan KO                         | 14 084     | 11 % | 13 832       | 10 % |
| <i>Muut kärjäoikeudet (n=14)</i>      |            |      |              |      |
| Ahvenanmaan KO                        | 1 848      | 1 %  | 1 884        | 1 %  |
| Etelä-Karjalan KO                     | 10 039     | 4 %  | 7 634        | 3 %  |
| Etelä-Pohjanmaan KO                   | 11 968     | 4 %  | 11 368       | 5 %  |
| Etelä-Savon KO                        | 9 431      | 3 %  | 9 739        | 4 %  |
| Helsingin KO                          | 67 942     | 24 % | 60 106       | 25 % |
| Kainuun KO                            | 5 041      | 2 %  | 4 693        | 2 %  |
| Keski-Suomen KO                       | 21 783     | 8 %  | 16 767       | 7 %  |
| Kymenlaakson KO                       | 12 542     | 4 %  | 11 205       | 5 %  |
| Pirkanmaan KO                         | 45 757     | 16 % | 32 923       | 14 % |
| Pohjois-Karjalan KO                   | 10 406     | 4 %  | 10 168       | 4 %  |
| Pohjois-Savon KO                      | 18 458     | 7 %  | 15 839       | 7 %  |
| Päijät-Hämeen KO                      | 13 677     | 5 %  | 14 819       | 6 %  |
| Satakunnan KO                         | 15 827     | 6 %  | 14 150       | 6 %  |
| Varsinais-Suomen KO                   | 37 412     | 13 % | 30 889       | 13 % |

Summaaristen riita-asioiden määrien ja käsittelyaikojen osalta vertailu perustuu pääosin ajallisen kehityksen analyysiin ennen ja jälkeen uudistuksen koko maan tasolla, minkä lisäksi esitetään kunkin yhdeksän summaarisia riita-asioita uudistuksen jälkeen käsittelevän kärjäoikeuden tunnuslukuja erikseen. Lisäksi hyödynnetään Tuomioistuinvirastosta saatuja tilastotietoja riitautettujen asioiden määristä. Kaikki selvityksen tilastolliset analyysit tehtiin R-ohjelmistolla (R Core Team 2022).

Yhdistettyjen kärjäoikeuksien henkilökunnan haastattelut tehtiin pääosin aikavälillä 11/2021–1/2022, ja viimeiset haastattelut syksyllä 2022. Haastattelu oli muodoltaan puoli-strukturoitu. Yhdistyneistä kärjäoikeuksista haasteltiin kuutta laamannia ja kahdeksaa kärjätuomaria, ja lisäksi haasteltiin kolme kärjätuomaria ainoastaan summaariisiin asioihin liittyvistä kysymyksistä sekä yhtä haastemiestä. Haastattelut tehtiin etäyhteydellä Microsoft Teams -sovelluksella, ja haastatteluiden keskimääräinen kesto oli noin 1,5 tuntia. Haastatteluaineiston analyysissa hyödynnettiin Atlas TI 22 -ohjelmistoa.

## 3 Tilastollisen analyysin tulokset

### 3.1 Asiamäärät ja käsittelyajat

Käräjäoikeuksissa vireille tulleiden rikos- ja siviiliasioiden vuosittaiset määrät yhdistetyissä ja muissa käräjäoikeuksissa on esitetty taulukossa 5. Vertailtaessa kolmea vuotta ennen (2016–18) yhdistämistä kolmeen vuoteen yhdistämisen jälkeen (2019–21) havaitaan rikosasioiden määrän lisääntyneen yhdistetyissä käräjäoikeuksissa (+2,3 %) hieman muita käräjäoikeuksia (+2,9 %) vähemmän. Siviiliasioiden osalta kehitys on erilainen, sillä yhdistetyissä käräjäoikeuksissa asiamäärä on vähentynyt 2,6 prosenttia, muissa lähes kymmenen prosenttia. Siviiliasioiden määrän laskua selittää erityisesti saapuneiden hakemusasioiden väheneminen, laajojen riita-asioiden määrä on sen sijaan kasvanut yhdistetyissä käräjäoikeuksissa (+5,3 %) hieman muita tuomioistuimia (+2,8 %) enemmän verrattaessa kolmea vuotta ennen ja jälkeen uudistuksen. Yhdistettyjen käräjäoikeuksien yhteenlaskettu osuus kaikista saapuneista rikosasioista on korkeimmillaan vuonna 2021, ja siviiliasioiden osalta lähes yhtä korkea kuin vuonna 2019.

**Taulukko 5.** Saapuneet rikos- ja siviiliasiat vuosina 2016–2021 yhdistetyissä ja muissa käräjäoikeuksissa

|                                       | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   | 2021   | 2019–21<br>vs. 2016–18 |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------------------|
| <i>Rikosasiat</i>                     |        |        |        |        |        |        |                        |
| Kaikki muut (n=14)                    | 43 946 | 45 710 | 49 371 | 47 026 | 49 005 | 47 073 | 2,9 %                  |
| Yhdistetyt (n=6)                      | 21 010 | 21 365 | 23 289 | 21 824 | 22 191 | 23 177 | 2,3 %                  |
| Yhdistettyjen osuus                   | 32,3   | 31,9   | 32,1   | 31,7   | 31,2   | 33,0   |                        |
| <i>Siviiliasiat (pl. summaariset)</i> |        |        |        |        |        |        |                        |
| Kaikki muut (n=14)                    | 44 979 | 42 603 | 39 571 | 38 582 | 38 619 | 37 830 | -9,5 %                 |
| Yhdistetyt (n=6)                      | 23 584 | 23 122 | 23 175 | 23 121 | 22 339 | 22 586 | -2,6 %                 |
| Yhdistettyjen osuus                   | 34,4   | 35,2   | 36,9   | 37,5   | 36,6   | 37,4   |                        |

Taulukossa 6 on esitetty ratkaistujen asioiden määrän kehitys tuomioistuinryhmittäin rikos- ja siviiliasioissa. Taulukosta on poistettu ns. käsittelyratkaisuun päättyneet asiat (toiseen juttuun yhdistetyt asiat, toiseen tuomioistuimeen siirretyt asiat ja syyttäjälle



palautetut asiat), minkä vuoksi määrät ovat saapuneiden asioiden vastaavia matalampia. Koronapandemian vaikutus näkyy rikosasioiden ratkaisumäärissä vuonna 2020, erityisesti maaliskuu-kesäkuussa. Molemmissa tuomioistuinryhmissä ratkaistujen rikosasioiden määrä oli vuonna 2021 hieman seurannan alkua korkeampi, kun taas tarkasteltaessa kolme vuotta ennen ja jälkeen yhdistymisen on ratkaisujen määrä vuosina 2019–21 noin kolme prosenttia edellistä kolme vuotta matalampi. Muissa kärjäoikeuksissa ratkaistujen rikosasioiden määrä on lähes samalla tasolla ennen ja jälkeen. Siviiliasioiden osalta kehitys on ollut yhdistetyissä kärjäoikeuksissa rikosasioita suunnilleen vastaavaa (kahden prosentin lasku verrattaessa kolme vuotta ennen ja jälkeen uudistuksen), kun taas muissa kärjäoikeuksissa ratkaistujen siviiliasioiden määrä on laskenut selvästi enemmän. Tätä selittää kuitenkin pitkälti vuoden 2017 piikki ratkaistujen asioiden määrässä Helsingin kärjäoikeudessa. Sekä rikos- että siviiliasioissa yhdistettyjen kärjäoikeuksien osuus kaikista koko maassa ratkaistuista asioista on pysynyt kohtalaisen vakaana.

**Taulukko 6.** Ratkaistut rikos- ja siviiliasiat vuosina 2016–2021 yhdistetyissä ja muissa kärjäoikeuksissa

|                                       | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   | 2021   | 2019–21<br>vs. 2016–18 |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------------------|
| <i>Rikosasiat</i>                     |        |        |        |        |        |        |                        |
| Kaikki muut (n=14)                    | 33 547 | 33 760 | 36 006 | 35 588 | 33 273 | 34 515 | 0,1 %                  |
| Yhdistetyt (n=6)                      | 16 893 | 16 336 | 18 156 | 17 314 | 15 245 | 17 371 | -2,8 %                 |
| Yhdistettyjen osuus                   | 33,5   | 32,6   | 33,5   | 32,7   | 31,4   | 33,5   |                        |
| <i>Siviiliasiat (pl. summaariset)</i> |        |        |        |        |        |        |                        |
| Kaikki muut (n=14)                    | 42 252 | 48 815 | 39 281 | 38 107 | 38 637 | 38 369 | -11,7 %                |
| Yhdistetyt (n=6)                      | 23 716 | 23 637 | 22 497 | 22 928 | 22 854 | 22 604 | -2,1 %                 |
| Yhdistettyjen osuus                   | 36,0   | 32,6   | 36,4   | 37,6   | 37,2   | 37,1   |                        |

Keskimääräisten käsittelyaikojen kehitys on esitetty taulukossa 7. Kuten edellä, taulukosta on poistettu ns. käsittelyratkaisut. Rikosasioiden käsittelyajat ovat pidentyneet molemmissa tuomioistuinryhmissä noin kuukaudella verrattaessa kolme vuotta ennen ja jälkeen uudistuksen. Vuonna 2021 yhdistetyssä kärjäoikeudessa ratkaistun käsittelyaika oli keskimäärin 0,7 kuukautta pidempi kuin muissa kärjäoikeuksissa, kun seurannan alussa vastaava erotus oli 0,4 kuukautta. On kuitenkin huomioitava, että rikosasioiden käsittelyajat ovat pidentyneet systemaattisesti seuranta-aikana, ja seurannan alkua ja loppua verrattaessa yhdistettyjen kärjäoikeuksissa käsittelyajat ovat pidentyneet kahdella kuukaudella, muissakin yli 1,5 kuukaudella. Tuomioistuinkohtainen tarkastelu (taulukko 8) osoittaa, että

rikosasioiden käsittelyajat ovat pidentyneet koronapandemian aikana (keskeytyksistä, ks. luku 4.5) vuosina 2020–21 erityisesti Helsingissä sekä Itä- ja Länsi-Uudellamaalla

Siviiliasioiden osalta käsittelyajoissa tuomioistuinryhmien välillä ei ole vuonna 2021 juurikaan eroa, mutta näiden asioiden osalta muiden kärjäoikeuksien käsittelyajat ovat viime vuosina hieman lyhentyneet, yhdistetyissä taas pidentyneet.

**Taulukko 7.** Keskimääräiset käsittelyajat (kk) vuosina 2016–2021 ratkaistuissa rikos- ja siviiliasioissa yhdistetyissä ja muissa kärjäoikeuksissa

|                                       | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2019–21<br>vs. 2016–18 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------------------------|
| <i>Rikosasiat</i>                     |      |      |      |      |      |      |                        |
| Kaikki muut (n=14)                    | 3,7  | 3,8  | 4,1  | 4,4  | 5,0  | 5,4  | +1,1 kk                |
| Yhdistetyt (n=6)                      | 4,1  | 4,2  | 4,5  | 5,0  | 5,4  | 6,1  | +1,2 kk                |
| Erotus                                | 0,4  | 0,4  | 0,5  | 0,6  | 0,4  | 0,7  |                        |
| <i>Siviiliasiat (pl. summaariset)</i> |      |      |      |      |      |      |                        |
| Kaikki muut (n=14)                    | 6,5  | 6,2  | 5,7  | 5,8  | 5,9  | 5,8  | -0,3 kk                |
| Yhdistetyt (n=6)                      | 5,8  | 5,6  | 5,7  | 5,9  | 5,9  | 5,9  | +0,2 kk                |
| Erotus                                | -0,7 | -0,6 | 0,0  | 0,1  | 0,1  | 0,1  |                        |

**Taulukko 8.** Keskimääräiset käsittelyajat (kk) vuosina 2016–2021 yhdistetyissä käräjäoikeuksissa rikos- ja siviiliasioissa

|                                       | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2019–21<br>vs. 2016–18 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------------------------|
| <i>Rikosasiat</i>                     |      |      |      |      |      |      |                        |
| Itä-Uudenmaan KO                      | 3,7  | 4,3  | 4,9  | 5,6  | 5,8  | 7,2  | +1,9 kk                |
| Kanta-Hämeen KO                       | 3,5  | 3,4  | 3,2  | 4,0  | 3,7  | 4,3  | +0,6 kk                |
| Lapin KO                              | 3,9  | 4,0  | 4,1  | 4,3  | 4,3  | 5,2  | +0,6 kk                |
| Länsi-Uudenmaan KO                    | 4,7  | 4,8  | 5,1  | 5,6  | 7,2  | 7,3  | +1,8 kk                |
| Oulun KO                              | 3,9  | 3,6  | 3,9  | 4,4  | 4,5  | 5,0  | +0,9 kk                |
| Pohjanmaan KO                         | 4,3  | 4,8  | 4,6  | 4,5  | 5,5  | 5,7  | +0,6 kk                |
| <i>Siviiliasiat (pl. summaariset)</i> |      |      |      |      |      |      |                        |
| Itä-Uudenmaan KO                      | 5,6  | 5,7  | 5,6  | 6,0  | 6,1  | 6,4  | +0,6 kk                |
| Kanta-Hämeen KO                       | 4,9  | 4,4  | 4,6  | 5,2  | 5,4  | 5,2  | +0,7 kk                |
| Lapin KO                              | 5,2  | 4,9  | 5,5  | 5,5  | 5,7  | 5,5  | +0,4 kk                |
| Länsi-Uudenmaan KO                    | 6,6  | 5,9  | 6,0  | 6,4  | 6,1  | 6,1  | +0,0 kk                |
| Oulun KO                              | 5,6  | 5,7  | 5,7  | 5,5  | 5,8  | 5,7  | -0,0 kk                |
| Pohjanmaan KO                         | 6,0  | 6,1  | 5,8  | 6,0  | 6,0  | 5,3  | -0,2 kk                |

Hallituksen esityksessä eräänä keskeisenä yhdistämisen tarvetta perustelevana seikkana mainittiin kolmen tuomarin kokoonpanon helpompi aikaansaaminen isommissa käräjäoikeuksissa. AIPAn osalta tilastot eivät ole täysin luotettavia siviiliasioiden osalta, mutta Tuomioistuinviraston toimittamien rikosasioiden ratkaisutilastojen avulla voidaan arvioida sekä vahvennetun että kolmen tuomarin kokoonpanon käytön kehitystä. Kolmen tuomarin kokoonpano on näistä kahdesta selvästi yleisempi (2021: 87 %) Tilastojen mukaan jompaakumpaa kokoonpanoa käytettiin yhdistetyissä käräjäoikeuksissa vuonna 2021 ratkaistuissa asioissa 194 kertaa, muissa käräjäoikeuksissa 301 kertaa. Verrattuna vuoteen 2018 määrä on kasvanut yhdistetyissä käräjäoikeuksissa 24 prosenttia, muissa käräjäoikeuksissa peräti 86 prosenttia. Muiden käräjäoikeuksien osalta havaitaan kuitenkin Pirkanmaan käräjäoikeuden vaikuttavan kehitykseen merkittävästi, sillä Pirkanmaalla kolmen tuomarin kokoonpanoa käytettiin vuonna 2021 143 kertaa, vuonna 2020 95 kertaa. Ilman Pirkanmaata yhdistettyjen ja muiden käräjäoikeuksien suhteellinen kehitys näyttää varsin samanlaiselta.

## 3.2 Henkilötyövuodet, taloudellisuus, tuottavuus ja työtyytyväisyys

Asiamäärien lisäksi tuomioistuinten toiminnan volyymia voidaan tarkastella painotetun työmäärän<sup>15</sup> kautta. Työmäärälaskelmassa eri asiaryhmiä painotetaan niiden keskimääräisen vaativuuden mukaan, ja laskelma sisältää sekä rikos- ja siviiliasiat. Työmäärän kautta tarkastellen (taulukko 9) yhdistettyjen käräjäoikeuksien työmäärä on uudistusta edeltävää ja seuraavaa kolmea vuotta vertaillen kasvanut noin kuusi prosenttia, kun muissa käräjäoikeuksissa työmäärä on puolestaan laskenut kuudella prosentilla. Tästä seuraa, että yhdistettyjen käräjäoikeuksien osuus käräjäoikeuksien yhteenlasketusta työmäärästä on kasvanut verrattuna uudistusta edeltäneeseen aikaan, ja on noin 37 prosenttia vuonna 2021.

**Taulukko 9.** Työmäärä, henkilötyövuodet ja toimintamenot vuosina 2016–2021 yhdistetyissä ja muissa käräjäoikeuksissa

|                           | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2019–21<br>vs. 2016–18 |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------------|
| <i>Työmäärä (/1000)</i>   |       |       |       |       |       |       |                        |
| Kaikki muut (n=14)        | 156,2 | 156,0 | 150,4 | 145,5 | 142,0 | 147,2 | -6 %                   |
| Yhdistetyt (n=6)          | 74,8  | 75,2  | 77,3  | 77,4  | 77,4  | 85,4  | 6 %                    |
| Yhdistettyjen osuus       | 32,4  | 32,5  | 33,9  | 34,7  | 35,3  | 36,7  |                        |
| <i>Henkilötyövuodet</i>   |       |       |       |       |       |       |                        |
| Kaikki muut (n=14)        | 1 256 | 1 242 | 1 243 | 1 255 | 1 269 | 1 287 | 2 %                    |
| Yhdistetyt (n=6)          | 646   | 647   | 650   | 652   | 678   | 707   | 5 %                    |
| Yhdistettyjen osuus       | 34,0  | 34,2  | 34,3  | 34,2  | 34,8  | 35,5  |                        |
| <i>Toimintamenot (m€)</i> |       |       |       |       |       |       |                        |
| Kaikki muut (n=14)        | 90,1  | 89,3  | 89,5  | 91,8  | 94,0  | 98,7  | 6 %                    |
| Yhdistetyt (n=6)          | 46,0  | 45,2  | 46,7  | 48,4  | 49,7  | 51,7  | 9 %                    |
| Yhdistettyjen osuus       | 33,8  | 33,6  | 34,3  | 34,5  | 34,6  | 34,4  |                        |

15 Tuomioistuinviraston 10.11.2021 asettamassa tuomioistuinten taloudellisia mittareita kehittävässä työryhmässä on ollut valmisteilla uusi ehdotus tuomioistuinten työmäärän mittaamiseksi. Nykyisen työmäärälaskelman taustalla olleita asiaryhmittäisiä painokertoimia pyritään kehittämään paremmin todellisuutta vastaaviksi. Käräjäoikeuksien uusia painokertoimia ei ollut käytössä tämän selvityksen tekohetkellä, ja olisikin tärkeää jatkossa tarkistaa, muuttuvatko työmäärälaskelmaan perustuvat johtopäätökset painokertoimien laskutavan muuttuessa. Tässä selvityksessä käytetyt työmäärätiedot vastaavat käräjäoikeuksien tilinpäätöksissä esitettyjä tietoja.

Henkilötyövuosien määrä ja toimintamenot ovat vastaavasti kasvaneet yhdistetyissä käräjäoikeuksissa jonkin verran muita käräjäoikeuksia enemmän. Henkilötyövuosien määrä on kasvanut uudistusta seuraavan kolmen vuoden aikana viidellä prosentilla yhdistetyissä käräjäoikeuksissa, muissa noin kahdella prosentilla. Henkilötyövuosien vaikutus toimintamenoihin on suuri, sillä noin kolme neljäsosaa käräjäoikeuksien kokonaismenoista koostuu henkilöstökuluista, toimitilojen vuokratuloja on noin kuudesosa. Yhdistettyjen käräjäoikeuksien toimintamenot ovat kokonaisuudessaan kasvaneet yhdeksällä prosentilla, kun vastaava kasvu on kuuden prosentin luokkaa muissa käräjäoikeuksissa. Koronapandemian aiheuttaman jutturuuhkan purkamiseen myönnettyt lisävarat näkyvät erityisesti vuoden 2021 kokonaismenoissa, jotka ovat noin 14 miljoonaa euroa korkeammat kuin vuonna 2018 ennen verkostouudistuksen voimaantuloa. Henkilöstön määrä on kasvanut samana aikana noin 100 henkilötyövuodella.

Työmäärän, henkilötyövuosien ja toimintamenojen yhteyttä voidaan tarkastella tuottavuuden (työmäärä / henkilötyövuodet) ja taloudellisuuden (toimintamenot / työmäärä) mittareiden avulla. Tuottavuusmittarilla tarkastellen korkeampi arvo tarkoittaa parempaa tehokkuutta, kun taas taloudellisuusmittarilla korkeampi arvo tarkoittaa heikompa taloudellista tehokkuutta.

Yhdistettyjen käräjäoikeuksien kehitys uudistuksen jälkeisenä aikana näyttää muita käräjäoikeuksia paremmalta sekä taloudellisuuden että tuottavuuden mittareilla (taulukko 10). Yhdistettyjen tuomioistuinten tuottavuus on pysynyt suunnilleen samalla tasolla vertailtaessa aikaa ennen ja jälkeen uudistuksen, kun taas muiden käräjäoikeuksien tuottavuus on hieman heikentynyt. Sama pätee taloudellisuuteen: yhdistettyjen osalta työmäärään suhteutetut menot ovat kasvaneet kolme prosenttia, muiden 13 prosenttia. Ero oli suurimmillaan seurannan lopussa vuonna 2021.<sup>16</sup>

16 Osaselitys tähän tulokseen saattaa olla se, että yhdistetyt käräjäoikeudet hoitavat summaaristen asioiden keskittämisen seurauksena hieman aiempaa suuremman osuuden kaikista summaarisista riita-asioista. Vuonna 2018 35 prosenttia summaarisista riita-asioista ratkaistiin tulevissa yhdistetyissä käräjäoikeuksissa, kun vuonna 2021 vastaava osuus oli 42 prosenttia. Esimerkiksi summaarisia riita-asioita paljon ratkaisevan Kymenlaakson käräjäoikeuden tuottavuus on noussut merkittävästi (2018: 105, 2021: 173) summaaristen asioiden keskittämisen jälkeen, ja samansuuntaisia tuloksia saadaan verrattessa "ysiryhmän" tuottavuutta ja taloudellisuutta muihin käräjäoikeuksiin vuosina 2019–2021. Mikäli summaaristen riita-asioden painoarvo työmäärälaskelmassa muuttuu merkittävästi uusien painokertoimien myötä, kannattaa vastaava laskelma tehdä uudestaan painokertoimien valmistuttua.

**Taulukko 10.** Tuottavuus ja taloudellisuus vuosina 2016–2021 yhdistetyissä ja muissa käräjäoikeuksissa

|                       | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2019–21<br>vs. 2016–18 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------------------------|
| <i>Tuottavuus</i>     |      |      |      |      |      |      |                        |
| Kaikki muut (n=14)    | 124  | 126  | 121  | 116  | 112  | 114  | -8 %                   |
| Yhdistetyt (n=6)      | 116  | 116  | 119  | 119  | 114  | 121  | 1 %                    |
| Erotus                | -8   | -9   | -2   | 3    | 2    | 6    |                        |
| <i>Taloudellisuus</i> |      |      |      |      |      |      |                        |
| Kaikki muut (n=14)    | 577  | 573  | 595  | 631  | 662  | 671  | 13 %                   |
| Yhdistetyt (n=6)      | 614  | 601  | 604  | 626  | 642  | 606  | 3 %                    |
| Erotus                | 38   | 28   | 9    | -5   | -20  | -65  |                        |

Selvityksen käyttöön ei tietosuojasystä johtuen voitu luovuttaa käräjäoikeuskohtaisia tietoja VM Baro -työtyytyväisyyskyselyiden tuloksista, mutta eri tuomioistuintyyppien välinen vertailu vuosien 2017, 2019 ja 2021 välillä oli mahdollista toteuttaa oikeusministeriöstä saatujen keskiarvotietojen perusteella. Kaikkien käräjäoikeuksien tulosta voidaan siis verrata hovi- ja hallinto-oikeuksien vastaviin tuloksiin näiltä vuosilta. Koska noin kolmasosa käräjäoikeuksien henkilöstöstä työskentelee yhdistetyissä käräjäoikeuksissa, voidaan ajatella, että ainakin merkittävä muutos yhdistettyjen käräjäoikeuksien työtyytyväisyydessä näkyisi myös yleisindeksissä.

Käräjäoikeuksien osalta havaitaan, että työhyvinvointia kuvaava (kouluarvosana 4–10) indeksi oli vuonna 2017 8,0, vuosina 2019 (7,7) ja 2021 (7,8) hieman matalampi. Hallinto-oikeuksien vastaava sarja on 8,2, 7,9 ja 7,9, hovioikeuksien puolestaan 7,9, 7,8 ja 7,9. Työhyvinvointi koetaan siis käräjäoikeuksissa hieman heikommaksi kuin muissa tuomioistuimissa, mutta ero on aika pieni. Käräjäoikeuksien osalta havaitaan valtaosan indekseistä muuttuneen huonompaan suuntaan vertaillessa vuosia 2017 ja 2019, ja vastaavasti parantuneen hiukan vertailtaessa vuosia 2019 ja 2021. Suurimmat muutokset vuosien 2017 ja 2019 välillä koskevat esimiesten ja johdon onnistumista töiden organisoinnissa, palkkauksessa ja työpaikan suosittelemuudessa. Näiden tulosten tulkinnassa on kuitenkin huomioitava se tosiasia, että käräjäoikeuksien henkilöstö on ollut tietoinen tulevasta yhdistymisestä, ja tällä odotuksella on saattanut jo pidempään olla vaikutuksia työtyytyväisyyteen. Siten käräjäoikeus uudistus on voinut vaikuttaa jo vuoden 2017 kyselyn tuloksiin, eikä näiden aineistojen avulla siten voida saada kovin selvää käsitystä siitä, miten yhdistyminen on työtyytyväisyyteen vaikuttanut. Kysymykseen palataan tarkemmin luvussa 4.

### 3.3 Muutoksenhaku ja ratkaisujen pysyvyys hovioikeudessa

Lainkäytön laadun mittaaminen käytettävissä olevilla tilastoaineistoilla on huomattavasti asiamäärää tai käsittelyaikoja vaikeampaa. Jonkinlaista suunta-antavaa tietoa voidaan saada analysoimalla muutoksenhaun yleisyyttä, eli niiden käräjäoikeuden ratkaisujen osuutta, joista on valitettu hovioikeuteen. Seuraavassa tarkastellaan muutoksenhakua rikosasioissa ja laajoissa riita-asioissa<sup>17</sup>. Taulukkojen 11 ja 12 tulkinnassa on huomioitava se, että laajojen riita-asioiden määrä on laskenut kohtalaisen voimakkaasti 2010-luvulla, ja mikäli juttukannan koostumus laskun myötä muuttuu, eivät eri vuosien muutoksenhakuprosentit ole välttämättä kovinkaan hyvin vertailukelpoisia. Ylipäätään tämä analyysi pyrkii antamaan vain yleiskuvan muutoksesta, tarkempi analyysi sen syistä tai jutturyhmittäisistä eroista vaatisi ratkaisutasoista aineistoa.

**Taulukko 11.** Rikos- ja riita-asioiden ratkaisut, joista valitettu hovioikeuteen vuosina 2016–2021 (% ratkaisuksista, joista voi valittaa)

|                           | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2019–21<br>vs. 2016–18 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------------------------|
| <i>Rikosasiat</i>         |      |      |      |      |      |      |                        |
| Kaikki muut (n=14)        | 7,9  | 7,5  | 7,7  | 8,1  | 7,5  | 8,5  | +0,3 %                 |
| Yhdistetyt (n=6)          | 8,5  | 8,8  | 8,6  | 8,7  | 8,3  | 8,6  | -0,1 %                 |
| Erotus                    | 0,6  | 1,2  | 0,9  | 0,6  | 0,8  | 0,0  |                        |
| <i>Laajat riita-asiat</i> |      |      |      |      |      |      |                        |
| Kaikki muut (n=14)        | 26,7 | 27,8 | 30,1 | 29,0 | 24,5 | 29,9 | -0,4 %                 |
| Yhdistetyt (n=6)          | 25,4 | 24,4 | 24,6 | 22,5 | 19,4 | 25,4 | -2,4 %                 |
| Erotus                    | -1,3 | -3,4 | -5,5 | -6,5 | -5,1 | -4,5 |                        |

Taulukon 11 perusteella rikosasioiden muutoksenhakuprosentissa ei ole tapahtunut kovinkaan suuria muutoksia vuosina 2016–2021 kummassakaan tuomioistuinryhmässä. Yhdistetyissä käräjäoikeuksissa keskimääräinen muutoksenhaku prosenttia on ollut 8–9 prosentin luokkaa, Lapissa ja Oulussa hieman muita käräjäoikeuksia korkeampi (taulukko 12). Laajoissa riita-asioissa vuosivaihtelu on rikosasioita suurempaa, ja

<sup>17</sup> AIPAssa ratkaistujen asioiden muutoksenhakutilastoa ei ehditty saada selvitykseen mukaan.

muutoksenhakuprosentti korkeampi, noin neljänneksen luokkaa. Yhdistetyissä kärjäoikeuksissa laajojen riita-asioiden muutoksenhakuprosentti on ollut koko seuranta-ajan muita kärjäoikeuksia matalampi. Vuonna 2020 osuus kävi erityisen matalana alle 20 prosentissa, mutta vuonna 2021 ero muihin palautui suunnilleen samalle tasolle kuin 2010-luvulla keskimäärin. Tuomioistuinkohtaisissa tilastoissa havaitaan muutoksenhakuprosentin vaihtelevan laajoissa riita-asioissa kohtalaisen paljon vuodesta toiseen, mikä selittyy ainakin pienempien kärjäoikeuksien osalta jossain määrin juttukannan satunnaisvaihtelulla (vs. rikosasioiden suuremmat ratkaisumäärät). Tämä vaihtelu huomioiden voidaan kuitenkin todeta, että muutoksenhakuprosentti näyttää laskeneen hieman enemmän Pohjanmaalla ja Länsi-Uudellamaalla.

**Taulukko 12.** Rikos- ja riita-asioiden ratkaisut, joista valitettu hovioikeuteen vuosina 2016–2021 (% ratkaisuksista, joista voi valittaa)

|                           | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2019–21<br>vs. 2016–18 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------------------------|
| <i>Rikosasiat</i>         |      |      |      |      |      |      |                        |
| Itä-Uudenmaan KO          | 7,9  | 9,0  | 9,5  | 8,8  | 7,8  | 7,9  | -0,6 %                 |
| Kanta-Hämeen KO           | 9,5  | 7,1  | 7,9  | 8,8  | 7,6  | 7,5  | -0,2 %                 |
| Lapin KO                  | 8,9  | 9,9  | 9,0  | 10,9 | 8,2  | 10,0 | 0,5 %                  |
| Länsi-Uudenmaan KO        | 7,6  | 7,2  | 7,1  | 7,7  | 7,3  | 7,5  | 0,2 %                  |
| Oulun KO                  | 10,9 | 10,6 | 8,5  | 9,0  | 9,9  | 10,2 | -0,3 %                 |
| Pohjanmaan KO             | 7,1  | 8,0  | 9,3  | 8,1  | 8,9  | 8,4  | 0,3 %                  |
| <i>Laajat riita-asiat</i> |      |      |      |      |      |      |                        |
| Itä-Uudenmaan KO          | 23,9 | 25,2 | 28,5 | 25,5 | 19,5 | 24,1 | -2,9 %                 |
| Kanta-Hämeen KO           | 34,1 | 22,4 | 20,3 | 19,2 | 24,7 | 34,7 | 0,6 %                  |
| Lapin KO                  | 25,6 | 24,2 | 29,6 | 28,7 | 20,3 | 27,1 | -1,1 %                 |
| Länsi-Uudenmaan KO        | 28,5 | 24,0 | 23,5 | 22,9 | 18,9 | 24,1 | -3,4 %                 |
| Oulun KO                  | 19,5 | 21,1 | 19,4 | 17,5 | 15,2 | 25,2 | -0,7 %                 |
| Pohjanmaan KO             | 24,6 | 28,9 | 22,6 | 17,9 | 21,3 | 22,6 | -4,7 %                 |

Muutoksenhaun yleisyyden lisäksi voidaan tarkastella kärjäoikeuden ratkaisujen pysyvyyttä hovioikeudessa. Tämäkään ei ole aukoton tapa laadun arviointiin, sillä muun muassa edellä mainitut ajalliset muutokset juttukannoissa vaikeuttavat tässäkin



tapauksessa kärjäoikeuksien välistä vertailua. Hovioikeuksien rikosasioiden ratkaisuja koskeva tulokset on esitetty taulukossa 13. Ratkaisukoodit on luokiteltu karkeammiksi ryhmittelyiksi aiemman tutkimuksen tapaan (Oikeusministeriö 2019). Niiden ratkaisujen osuus, joissa alkuperäistä ratkaisua on muutettu olennaisesti tai palautettu kärjäoikeuteen, on pysynyt muissa kärjäoikeuksissa lähes muuttumattomana muissa kärjäoikeuksissa (-0,4 %) vertailtaessa vuosia 2016–2018 ja 2020–21<sup>18</sup>. Yhdistetyissä kärjäoikeuksissa tämä osuus on vastaavasti hieman kasvanut (+1,4 %). Vastaavasti niiden ratkaisujen osuus, joissa jatkokäsittelylupaa ei myönnetty tai ratkaisua ei muutettu, on laskenut yhdistetyissä kärjäoikeuksissa, mutta pysynyt ennallaan muissa kärjäoikeuksissa.

**Taulukko 13.** Hovioikeuksien vuosina 2016–2021 ratkaisemat rikosasiat ratkaisukodeittain alkuperäisen ratkaisun tehneen kärjäoikeuden mukaan (% vuoden ratkaisuisista)

| Ratkaisukoodi                           | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2020–21<br>vs. 2016–18 |
|---|------|------|------|------|------|------|------------------------|
| <i>Muut kärjäoikeudet (n=14)</i>        |      |      |      |      |      |      |                        |
| 1 Muutettu lopputulosta tai palautettu  | 29,3 | 32,3 | 30,4 | 27,7 | 31,7 | 28,9 | -0,4 %                 |
| 2 Vain perustelu / epäolennainen muutos | 11,3 | 10,4 | 8,9  | 9,8  | 10,1 | 11,5 | 0,6 %                  |
| 3 Ei JKL / ei muutosta                  | 52,4 | 50,4 | 53,7 | 54,8 | 50,3 | 53,2 | -0,4 %                 |
| 4 Muu ratkaisu                          | 7,0  | 6,9  | 7,0  | 7,7  | 7,9  | 6,4  | 0,2 %                  |
| <i>Yhdistetyt kärjäoikeudet (n=6)</i>   |      |      |      |      |      |      |                        |
| 1 Muutettu lopputulosta tai palautettu  | 26,6 | 30,5 | 32,5 | 29,9 | 30,7 | 31,8 | 1,4 %                  |
| 2 Vain perustelu / epäolennainen muutos | 7,1  | 4,8  | 5,3  | 5,1  | 7,8  | 6,3  | 1,3 %                  |
| 3 Ei JKL / ei muutosta                  | 60,4 | 59,7 | 56,8 | 58,7 | 54,5 | 56,0 | -3,7 %                 |
| 4 Muu ratkaisu                          | 5,9  | 5,0  | 5,5  | 6,4  | 7,0  | 6,0  | 1,0 %                  |

<sup>18</sup> Merkittävä osa vuoden 2019 hovioikeuden ratkaisuisista on ratkaistu kärjäoikeuksissa ennen kärjäoikeuksien yhdistämistä, minkä vuoksi kyseinen vuosi jätetään vertailusta pois.

Riita-asioiden osalta tulokset (taulukko 14) vastaavat suunnilleen rikosasioiden vastaavia. Muissa käräjäoikeuksissa muutettujen tai palautettujen osuus on laskenut hieman (-1,7 %), yhdistetyissä puolestaan noussut (+1,3 %). Vastaavasti niiden ratkaisujen osuus, joissa jatkokäsittelylupaa ei myönnetty tai ratkaisua ei muutettu, on kasvanut myös riita-asioissa muissa käräjäoikeuksissa, ja laskenut hieman yhdistetyissä käräjäoikeuksissa.

**Taulukko 14.** Hovioikeuksien vuosina 2016–2021 ratkaisemat riita-asiat ratkaisukoodeittain alkuperäisen ratkaisun tehneen käräjäoikeuden mukaan (% vuoden ratkaisuksista)

| Ratkaisukoodi                           | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2020–21<br>vs. 2016–18 |
|---|------|------|------|------|------|------|------------------------|
| <i>Muut käräjäoikeudet (n=14)</i>       |      |      |      |      |      |      |                        |
| 1 Muutettu lopputulosta tai palautettu  | 29,4 | 23,9 | 21,2 | 21,3 | 24,3 | 22,0 | -1,7 %                 |
| 2 Vain perustelu / epäolennainen muutos | 12,0 | 11,2 | 11,8 | 9,3  | 9,5  | 9,0  | -2,4 %                 |
| 3 Ei JKL / ei muutosta                  | 46,8 | 52,5 | 54,2 | 60,4 | 54,8 | 55,4 | 4,0 %                  |
| 4 Muu ratkaisu                          | 11,8 | 12,4 | 12,9 | 9,1  | 11,4 | 13,6 | 0,1 %                  |
| <i>Yhdistetyt käräjäoikeudet (n=6)</i>  |      |      |      |      |      |      |                        |
| 1 Muutettu lopputulosta tai palautettu  | 21,8 | 19,6 | 25,3 | 25,1 | 22,6 | 24,4 | 1,3 %                  |
| 2 Vain perustelu / epäolennainen muutos | 7,5  | 5,9  | 6,6  | 4,4  | 4,7  | 6,8  | -0,9 %                 |
| 3 Ei JKL / ei muutosta                  | 55,6 | 61,8 | 56,0 | 56,1 | 59,0 | 54,2 | -1,2 %                 |
| 4 Muu ratkaisu                          | 15,1 | 12,7 | 12,1 | 14,3 | 13,7 | 14,6 | 0,8 %                  |

### 3.4 Summaariset riita-asiat

Käräjäoikeuksissa vireille tulleiden summaaristen riita-asioiden määrä on 2010-luvulla vaihdellut 400 000 asian molemmin puolin, ja viime vuosien korkein taso saavutettiin juuri keskittämivuonna 2019 (taulukko 15). Saapuneiden asioiden määrässä on nähtävissä piikki elokuussa 2019 juuri ennen keskittämistä. Ennen uudistusta ne yhdeksän käräjäoikeutta, joihin summaaristen asioiden käsittely 1.9.2019 keskitettiin, käsittelevät noin 60 prosenttia kaikista summaarisista riita-asioista. Oletusten mukaisesti asiamäärä on kasvanut keskittämisen seurauksena eniten Kymenlaakson käräjäoikeudessa, joka käsittelee nyt

kuuden maakunnan summaariset riita-asiat. Itä-Uudellamaalla, Lapissa, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa keskittämisen aiheuttama muutos on suhteellisesti ottaen pienempi, mutta silti merkittävä. Yhdistettyjen kärjäoikeuksien osalta tulosten tulkinnessa on huomioitava se, että esimerkiksi Oulun kärjäoikeuden määrät ajalta ennen uudistusta sisältävät jo Ylivieska-Raahen kärjäoikeuden summaariset riita-asiat.

**Taulukko 15.** Kärjäoikeuksissa vireille tulleet summaariset riita-asiat vuosina 2016–2021. ”Ysiryhmän” kärjäoikeudet ja kaikki kärjäoikeudet yhteensä.

|                     | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    | 2020–21<br>vs. 2016–18 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------------------------|
| Ahvenanmaan KO      | 1 118   | 1 290   | 1 220   | 1 217   | 978     | 905     | -22 %                  |
| Helsingin KO        | 45 606  | 52 582  | 54 892  | 60 530  | 53 438  | 52 289  | 4 %                    |
| Itä-Uudenmaan KO    | 41 347  | 49 460  | 51 487  | 60 400  | 76 070  | 81 603  | 66 %                   |
| Kymenlaakson KO     | 11 568  | 12 919  | 13 282  | 34 104  | 72 606  | 78 254  | 499 %                  |
| Lapin KO            | 12 176  | 14 236  | 14 257  | 16 077  | 17 792  | 18 731  | 35 %                   |
| Oulun KO            | 22 743  | 26 252  | 26 584  | 27 766  | 23 553  | 25 842  | -2 %                   |
| Pirkanmaan KO       | 31 129  | 37 162  | 37 148  | 43 237  | 48 788  | 54 438  | 47 %                   |
| Pohjanmaan KO       | 11 709  | 13 575  | 13 627  | 23 428  | 40 696  | 44 630  | 229 %                  |
| Varsinais-Suomen KO | 30 747  | 35 909  | 37 192  | 44 240  | 47 121  | 49 305  | 39 %                   |
| Kaikki KO't         | 344 010 | 402 871 | 414 252 | 436 226 | 383 015 | 407 666 | 2 %                    |

Ratkaistujen summaaristen riita-asioiden määrä (taulukko 16) on puolestaan ollut korkeimmillaan vuonna 2018, mutta ylittänyt 400 000 asian määrän kaikkina vuosina keskittämisen jälkeen. Yksittäisten kärjäoikeuksien ratkaisemien asioiden muutoksen suuruusluokka vastaa saapuneiden asioiden vastaavaa.

**Taulukko 16.** Käräjäoikeuksissa ratkaistut summaariset riita-asiat vuosina 2016–2021. ”Ysiryhmän” käräjäoikeudet ja kaikki käräjäoikeudet yhteensä.

|                     | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    | 2020–21 vs.<br>2016–18 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------------------------|
| Ahvenanmaan KO      | 1 125   | 1 226   | 1 236   | 1 260   | 991     | 901     | -21 %                  |
| Helsingin KO        | 50 902  | 43 978  | 63 342  | 50 002  | 62 814  | 54 273  | 11 %                   |
| Itä-Uudenmaan KO    | 42 076  | 47 257  | 54 751  | 50 484  | 78 141  | 81 274  | 66 %                   |
| Kymenlaakson KO     | 11 880  | 12 599  | 13 189  | 21 376  | 73 897  | 81 975  | 521 %                  |
| Lapin KO            | 11 122  | 13 798  | 15 235  | 12 749  | 16 177  | 21 279  | 40 %                   |
| Oulun KO            | 20 257  | 28 547  | 27 537  | 26 790  | 24 329  | 26 340  | 0 %                    |
| Pirkanmaan KO       | 31 423  | 35 816  | 36 938  | 39 214  | 50 631  | 54 146  | 51 %                   |
| Pohjanmaan KO       | 12 170  | 13 076  | 14 211  | 17 902  | 40 865  | 45 372  | 228 %                  |
| Varsinais-Suomen KO | 31 094  | 27 162  | 44 427  | 40 030  | 48 336  | 50 402  | 44 %                   |
| Kaikki KO:t         | 345 717 | 375 946 | 441 114 | 407 209 | 406 146 | 417 967 | 6 %                    |

Summaaristen riita-asioiden keskimääräiset käsittelyajat ovat selvästi muita asiaryhmiä lyhyempiä (taulukko 17). Koko maan tasolla keskimääräiset käsittelyajat ovat olleet viime vuosina 2,5–3 kuukauden luokkaa, eikä kesto näytä juurikaan muuttuneen keskittämisen jälkeen. Vuonna 2020 käsittelyajat olivat (mahdollisesti koronapandemian seurauksena) seurantajakson pisimpiä, mutta lyhentyivät jälleen vuonna 2021. Näin tarkasteltuna keskittäminen ei näytä siten juurikaan keskimääräiseen käsittelyaikaan vaikuttaneen, vaikka verrokkiryhmän puuttuessa onkin vaikea päätellä, mitä olisi tapahtunut ilman keskittämistä. Huomionarvoista kuitenkin on, että käsittelyajat ovat pysyneet maltillisina myös korona-aikana, mihin vaikuttanee myös se, että menettely on kirjallinen. Ainoastaan Lapin käräjäoikeudessa on havaittavissa käsittelyaikojen selvää pitenemistä vuosina 2020–2021.

**Taulukko 17.** Käräjäoikeuksissa ratkaistujen summaaristen riita-asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kk) vuosina 2016–2021. ”Ysiryhmän” käräjäoikeudet ja kaikki käräjäoikeudet yhteensä.

|                     | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2020–21 vs.<br>2016–18 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------------------------|
| Ahvenanmaan KO      | 2,1  | 2,1  | 2,1  | 2,3  | 2,0  | 2,4  | 0,1 kk                 |
| Helsingin KO        | 4,7  | 4,4  | 4,7  | 3,8  | 4,5  | 3,3  | -0,7 kk                |
| Itä-Uudenmaan KO    | 2,5  | 2,7  | 2,6  | 2,4  | 2,4  | 2,3  | -0,2 kk                |
| Kymenlaakson KO     | 2,0  | 2,1  | 1,8  | 1,9  | 2,4  | 2,1  | 0,3 kk                 |
| Lapin KO            | 2,5  | 3,0  | 2,6  | 2,9  | 4,4  | 4,8  | 1,9 kk                 |
| Oulun KO            | 3,0  | 2,9  | 2,2  | 2,1  | 2,2  | 2,1  | -0,5 kk                |
| Pirkanmaan KO       | 1,8  | 1,8  | 1,8  | 2,2  | 2,5  | 2,3  | 0,6 kk                 |
| Pohjanmaan KO       | 2,6  | 2,2  | 2,0  | 1,8  | 2,1  | 2,2  | -0,1 kk                |
| Varsinais-Suomen KO | 2,5  | 3,1  | 3,7  | 2,4  | 2,7  | 2,9  | -0,3 kk                |
| Kaikki KO:t         | 2,8  | 2,9  | 2,9  | 2,7  | 3,0  | 2,6  | -0,0 kk                |

Mikäli suppealla haastehakemuksella vireille tullut summaarinen riita-asia riitautetaan, se siirtyy lähtökohtaisesti käsiteltäväksi toimivaltaiseen käräjäoikeuteen normaalissa riita-asioiden prosessissa, eli esimerkiksi vastaajan olleessa yksityishenkilö hänen kotimaakuntansa käräjäoikeuteen. Riitautettujen summaaristen määrästä ei ole olemassa luotettavaa pitkää aikasarjaa (ks. Siro & Aaltonen 2019), ja tilastointia on kehitetty vasta aivan viime vuosina. Tästä syystä sen arviointi, onko summaaristen asioiden keskittäminen vaikuttanut riitauttamisen todennäköisyyteen, on vaikeaa.

Tuomioistuinviraston arvion mukaan riitautettuja summaarisia riita-asioita on vuosittain noin 6 000 kappaletta, eli karkeasti ottaen noin 1,5 prosenttia summaaristen riita-asioiden kokonaismäärästä. Tuomioistuinviraston tilastojen perusteella (taulukko 18) vuonna 2021 ratkaistuista riitautuneista summaarisista riita-asioista (yht. 6 411 ratkaisua) noin 73 prosenttia ratkaistiin jossakin yhdeksästä summaarisista riita-asioista hoitavasta käräjäoikeudesta, ja 27 prosenttia muissa käräjäoikeuksissa (1 722 ratkaisua). Vertailun vuoksi voidaan todeta, että vuonna 2018 kaikista summaarisista riita-asioista vajaat 39 prosenttia ratkaistiin muissa kuin ”ysiryhmän” käräjäoikeuksissa.

Taulukossa 18 on verrattu riitautettujen summaaristen riita-asioiden määrää kussakin summaaristen asioiden tuomiopiirissä siten, että vuosina 2020–21 ratkaistujen asioiden määrää verrataan summaaristen riita-asioiden keskittämistä edeltäneeseen (2018)

kokonaismäärään kussakin tuomiopiirissä. Näin esimerkiksi havaitaan, että ennen summaaristen asioiden käsittelyn keskittämistä Kymenlaakson kärjäoikeus ratkaisi tulevan summaaristen riita-asioiden tuomiopiirin summaarisista riita-asioista noin 15 prosenttia, mutta vuosina 2020–21 ratkaistuista riitautetuista asioista Kymenlaakso ratkaisee 58 prosenttia. Tämä tarkoittaa sitä, että merkittävää osaa riitautetuista asioista ei siirretä toiseen tuomioistuimeen, vaan asia ratkaistaan loppuun saakka siellä, minne käsittely on muutenkin keskitetty. Sama ilmiö on havaittavissa Varsinais-Suomea lukuunottamatta kaikissa summaaristen riita-asioiden tuomiopiireissä, mutta vertailu viittaa siihen, että riitautetun asian siirron todennäköisyys vaihtelee jonkin verran kärjäoikeudesta riippuen. Vaikka täysin luotettavaa aikasarjaa ei olekaan saatavilla, kokonaisuutena arvioiden tulokset viittaavat siihen, että riitautettujen summaaristen käsittely on vähentynyt ”ysiryhmän” ulkopuolisissa kärjäoikeuksissa kohtalaisen selvästi summaaristen riita-asioiden keskittämisen seurauksena.

**Taulukko 18.** Ratkaistut riitautetut summaariset riita-asiat vuosina 2020–2021 summaaristen asioiden tuomiopiirin ja kärjäoikeuden mukaan (kärjäoikeuden osuus kaikista riitautetuista asioista summaaristen asioiden tuomiopiirissä)

| Summaaristen tuomiopiiri | Kärjäoikeus         | 2020 | 2021  | yht.  | % summaaristen tuomiopiiristä 2020–2021 | % ratkaistut summaariset asiat 2018 |
|--------------------------|---------------------|------|-------|-------|---|-------------------------------------|
| Ahvenanmaa               | Ahvenanmaan KO      | 7    | 16    | 23    | 100 %                                   | 100 %                               |
| Helsinki                 | Helsingin KO        | 992  | 406   | 1 398 | 100 %                                   | 100 %                               |
| Itä-Uusimaa              | Itä-Uudenmaan KO    | 921  | 1 076 | 1 997 | 73 %                                    | 62 %                                |
|                          | Länsi-Uudenmaan KO  | 328  | 427   | 755   | 27 %                                    | 38 %                                |
| Kymenlaakso              | Etelä-Karjalan KO   | 90   | 129   | 219   | 9 %                                     | 14 %                                |
|                          | Etelä-Savon KO      | 52   | 85    | 137   | 5 %                                     | 12 %                                |
|                          | Kymenlaakson KO     | 704  | 759   | 1 463 | 58 %                                    | 15 %                                |
|                          | Pohjois-Karjalan KO | 86   | 96    | 182   | 7 %                                     | 14 %                                |
|                          | Pohjois-Savon KO    | 88   | 96    | 184   | 7 %                                     | 23 %                                |
| Lappi                    | Päijät-Hämeen KO    | 114  | 205   | 319   | 13 %                                    | 20 %                                |
|                          | Kainuun KO          | 19   | 41    | 60    | 14 %                                    | 25 %                                |
|                          | Lapin KO            | 178  | 205   | 383   | 86 %                                    | 75 %                                |
| Oulu                     | Oulun KO            | 147  | 181   | 328   | 100 %                                   | 100 %                               |

| Summaaristen tuomiopiiri | Käräjäoikeus        | 2020 | 2021 | yht.  | %<br>summaaristen tuomiopiiristä<br>2020–2021 | %<br>ratkaistut summaariset<br>asiat 2018 |
|--------------------------|---------------------|------|------|-------|---|---|
| Pirkanmaa                | Pirkanmaan KO       | 721  | 740  | 1 461 | 90 %  | 69 %                                      |
|                          | Satakunnan KO       | 51   | 113  | 164   | 10 %  | 31 %                                      |
| Pohjanmaa                | Etelä-Pohjanmaan KO | 119  | 189  | 308   | 18 %  | 27 %                                      |
|                          | Keski-Suomen KO     | 183  | 203  | 386   | 23 %  | 42 %                                      |
|                          | Pohjanmaan KO       | 504  | 499  | 1 003 | 59 %  | 31 %                                      |
| Varsinais-Suomi          | Kanta-Hämeen KO     | 94   | 138  | 232   | 18 %  | 19 %                                      |
|                          | Varsinais-Suomen KO | 260  | 807  | 1 067 | 82 %  | 81 %                                      |

Summaaristen riita-asioiden keskittämisen yhteydessä sähköisen haastehakemuksen käyttö muuttui pakolliseksi kaikille muille paitsi omassa asiassaan toimiville yksityishenkilöille. Tuomioistuinviraston tilastojen perusteella ns. S-diaarin asioiden<sup>19</sup> lukumäärä oli laskenut voimakkaasti 2010-luvun aikana (vuoden 2010 lähes 130 000 asiasta vuoden 2018 vajaaseen 58 000 asiaan) muutenkin, mutta sähköisen asioinnin pakollisuuden myötä paperisena tai sähköpostin liitetiedostona saapuvien asioiden määrä oli vuonna 2021 enää reilut 4 000. Santra-tietojärjestelmäyhteyden kautta vireille tulleiden asioiden määrän osuus oli noussut vuonna 2021 jo yli 90 prosenttiin.

### 3.5 Oikeudellisten palveluiden tarjonta

Oikeudellisten palveluiden tarjonnan muutoksen arviointiin oli tarjolla kolme eri aineistoa, joissa kaikissa on käytössä hieman erilainen alueluokitus. Ensinnäkin palveluiden alueellista tarjontaa voidaan arvioida Suomen Asianajajaliiton paikallisosastojen jäsenmäärän kautta. Asianajajaliitolta saadut tilastotiedot asianajajien määrästä vuosina 2016–2021 on esitetty taulukossa 19. Vertailtaessa vuosia 2019–2021 kolmeen edelliseen vuoteen havaitaan asianajajien määrän kasvaneen kokonaisuudessaan noin neljällä prosentilla. Helsingin Asianajajayhdistys on väestömäärän suhteutettunakin selvästi suurin paikallisosasto, ja vuoden 2021 lopussa noin 63 prosenttia kaikista asianajajista kuului kyseiseen osastoon.

<sup>19</sup> Pirkanmaan käräjäoikeuden toimeksiannosta tehdyssä opinnäytetyössä (Vehkajärvi 2021) havaittiin, että heti 1.9.2019 voimaantulleen uudistuksen jälkeen Pirkanmaan S-diaariin saapuneista asioista noin 38 % oli väärässä kanavassa, eli lähetetty virheellisesti paperisena tai sähköpostin liitetiedostona sähköisen kanavan sijasta. Osuus oli sittemmin aikavälillä 1.9.2020–28.2.2021 laskenut 21 prosenttiin. Ylipäättään opinnäytteen tutkimustulokset ovat hyvin linjassa tässä esitettyjen kanssa, ja viittaavat uudistuksen vaikuttaneen toivotulla tavalla haastehakemusten kanssa tehtävään manuaalisen työn määrään.

Kuuden vuoden seurannan aikana osastoon on kasvanut noin 130 asianajajalla. Näin tarkasteltuna Uudenmaan tilanne vaikuttaa palveluiden tarjonnan osalta vahvalta. Muiden yhdistettyjen käräjäoikeuksien alueita tarkasteltaessa havaitaan Vaasan osaston asianajajien määrän pysyneen melko lailla ennallaan, samoin kuin Hämeen osaston. Myös Lapissa muutokset ovat pieniä, Oulussa asianajajien määrä on sitä vastoin laskenut seitsemällä hengellä verrattuna seurannan alkuun. Oulua lukuunottamatta muutokset vaikuttavat siten kohtalaisen pieniltä yhdistettyjen käräjäoikeuksien alueilla.

**Taulukko 19.** Asianajajien lukumäärä paikallisosastoittain 2016–2021 (lähde: Asianajajaliitto)

|                                 | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | 2019–21<br>vs. 2016–18 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------|
| Helsingin<br>Asianajajayhdistys | 1 274        | 1 294        | 1 319        | 1 343        | 1 374        | 1 402        | 6 %                    |
| Turun Asianajajayhdistys        | 162          | 164          | 164          | 173          | 167          | 170          | 4 %                    |
| Satakunnan osasto               | 52           | 49           | 46           | 44           | 47           | 43           | -9 %                   |
| Hämeen osasto                   | 158          | 161          | 159          | 162          | 166          | 160          | 2 %                    |
| Päijät-Hämeen osasto            | 41           | 39           | 39           | 33           | 30           | 33           | -19 %                  |
| Kymen osasto                    | 37           | 35           | 34           | 38           | 41           | 39           | 11 %                   |
| Mikkelin osasto                 | 21           | 21           | 21           | 19           | 19           | 20           | -8 %                   |
| Itä-Suomen osasto               | 78           | 79           | 78           | 78           | 80           | 82           | 2 %                    |
| Keski-Suomen osasto             | 53           | 53           | 52           | 54           | 54           | 53           | 2 %                    |
| Vaasan<br>Asianajajayhdistys    | 66           | 62           | 62           | 64           | 66           | 64           | 2 %                    |
| Oulun osasto                    | 111          | 111          | 110          | 107          | 104          | 104          | -5 %                   |
| Lapin osasto                    | 60           | 62           | 62           | 62           | 63           | 62           | 2 %                    |
| <b>Yhteensä</b>                 | <b>2 113</b> | <b>2 130</b> | <b>2 146</b> | <b>2 177</b> | <b>2 211</b> | <b>2 232</b> | <b>4 %</b>             |

Vuositilastojen lisäksi selvitystä varten tehtiin 28.8.2022 haku Suomen Asianajajaliiton Löydä asianajaja -verkkopalveluun. Hakuun otettiin mukaan ne 19 kuntaa<sup>20</sup>, jonka alueelta käräjäoikeuden toiminta loppui istuntopaikan tai kanslian lakkauttamisen takia. Haun

<sup>20</sup> Alajärvi, Alavus, Imatra, Järvenpää, Kauhajoki, Kemijärvi, Kemiönsaari, Kirkkonummi, Kotka, Kristiinankaupunki, Kuhmo, Lohja, Pieksämäki, Pudasjärvi, Raahe, Sodankylä, Suomussalmi, Tornio ja Uusikaupunki



perusteella 15 kunnasta löytyy yksityisten asianajotoimistojen palveluita. Muista neljästä kunnasta löytyy kuitenkin Google-haulla vähintään yksi lakiasiaintoyritys.

Oikeusministeriön Oikari-järjestelmästä saatavien tilastotietojen avulla voidaan puolestaan tarkastella luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien määriä kärjäoikeuspiireittäin (taulukko 20). Tämä tieto on tosin saatavilla vasta vuodesta 2019 eteenpäin, ja siten vertailu kärjäoikeusuudistusta edeltäneeseen tilanteeseen ei ole mahdollinen. Myös tämän tilaston perusteella avustajien määrä Helsingissä kasvaa kohtalaisen nopeasti, yli 40 henkilöllä vuosien 2019–2021 aikana. Länsi-Uudellamaalla (8 henkilöä) ja Pohjanmaalla (5) avustajien määrä on lisääntynyt, Itä-Uudellamaalla (7), Kanta-Hämeessä (1), Oulussa (3) ja Lapissa (5) vähentynyt.

**Taulukko 20.** Luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien määrä 2019–2021 (lähde: Oikeusministeriö)

|                              | 2019         | 2020         | 2021         | 2021 vs.<br>2019 |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|------------------|
| Helsingin kärjäoikeus        | 542          | 554          | 588          | 8 %              |
| Kanta-Hämeen kärjäoikeus     | 28           | 29           | 27           | -4 %             |
| Pohjois-Karjalan kärjäoikeus | 23           | 22           | 28           | 22 %             |
| Keski-Suomen kärjäoikeus     | 27           | 26           | 26           | -4 %             |
| Kainuun kärjäoikeus          | 7            | 8            | 8            | 14 %             |
| Kymenlaakson kärjäoikeus     | 27           | 28           | 31           | 15 %             |
| Pohjois-Savon kärjäoikeus    | 29           | 31           | 36           | 24 %             |
| Päijät-Hämeen kärjäoikeus    | 38           | 40           | 38           | 0 %              |
| Lapin kärjäoikeus            | 50           | 44           | 45           | -10 %            |
| Etelä-Karjalan kärjäoikeus   | 12           | 17           | 17           | 42 %             |
| Etelä-Savon kärjäoikeus      | 21           | 19           | 21           | 0 %              |
| Oulun kärjäoikeus            | 109          | 108          | 106          | -3 %             |
| Satakunnan kärjäoikeus       | 22           | 22           | 23           | 5 %              |
| Itä-Uudenmaan kärjäoikeus    | 116          | 105          | 109          | -6 %             |
| Länsi-Uudenmaan kärjäoikeus  | 198          | 211          | 206          | 4 %              |
| Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus | 22           | 23           | 24           | 9 %              |
| Pirkanmaan kärjäoikeus       | 101          | 104          | 106          | 5 %              |
| Varsinais-Suomen kärjäoikeus | 191          | 206          | 207          | 8 %              |
| Pohjanmaan kärjäoikeus       | 39           | 43           | 44           | 13 %             |
| Ålands tingsrätt             | 16           | 13           | 14           | -13 %            |
| Ei kärjäoikeutta             | 13           | 11           | 11           | -15 %            |
| <b>Yhteensä</b>              | <b>1 631</b> | <b>1 664</b> | <b>1 715</b> | <b>5 %</b>       |

Oikeusaputoimistojen julkisten oikeusavustajien henkilötyövuosien määrää kuvaavat tilastotiedot on esitetty taulukossa 21. Koko maan tasolla henkilötyövuosien määrä on vähentynyt vuosien 2017–2018 ja 2019–21 keskiarvojen vertailussa noin kuudella prosentilla, seurannan alusta noin 25 henkilötyövuodella. Suhteellisesti ottaen lasku on ollut voimakkainta Keski-Suomessa, Päijät-Hämeessä ja Kanta-Hämeessä, kun taas Kainuussa, Pohjois-Savossa, Ylivieskassa ja Itä-Uusimalla henkilötyövuosien määrä on kasvanut.

**Taulukko 21.** Julkisten oikeusavustajien määrä (htv) oikeusaputoimistoittain 2017–2021 (lähde: Oikeusministeriö)

|                                 | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | 2019–21 vs.<br>2017–18 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------|
| Helsinki                        | 16,6         | 18,5         | 17,5         | 16,1         | 16,0         | -6 %                   |
| Itä-Uusimaa                     | 9,8          | 9,5          | 10,8         | 10,8         | 9,0          | 6 %                    |
| Keski-Uusimaa                   | 7,9          | 7,6          | 7,9          | 7,9          | 5,9          | -7 %                   |
| Länsi-Uusimaa                   | 14,5         | 12,1         | 13,0         | 12,0         | 12,2         | -7 %                   |
| Ahvenanmaa                      | 1,0          | 1,0          | 1,0          | 1,0          | 1,0          | 0 %                    |
| Rauma                           | 5,6          | 4,9          | 5,0          | 5,0          | 4,7          | -7 %                   |
| Satakunta                       | 10,8         | 11,1         | 11,2         | 10,7         | 10,7         | -1 %                   |
| Varsinais-Suomi                 | 17,3         | 17,3         | 16,0         | 15,7         | 15,4         | -9 %                   |
| Kanta-Häme                      | 5,4          | 6,1          | 5,2          | 5,4          | 4,1          | -15 %                  |
| Kymenlaakso                     | 7,7          | 8,8          | 7,7          | 8,5          | 7,3          | -5 %                   |
| Lappeenranta                    | 5,0          | 4,6          | 4,9          | 4,9          | 5,2          | 4 %                    |
| Päijät-Häme                     | 8,8          | 6,9          | 6,5          | 6,9          | 6,0          | -18 %                  |
| Etelä-Pohjanmaa                 | 10,1         | 9,6          | 9,0          | 9,3          | 8,5          | -10 %                  |
| Keski-Pohjanmaa ja<br>Pohjanmaa | 13,3         | 13,2         | 13,2         | 12,9         | 11,0         | -7 %                   |
| Keski-Suomi                     | 10,1         | 10,6         | 8,9          | 7,6          | 8,1          | -21 %                  |
| Pirkanmaa                       | 19,3         | 18,5         | 17,0         | 16,5         | 15,6         | -13 %                  |
| Etelä-Savo                      | 11,4         | 9,1          | 9,0          | 9,2          | 9,3          | -11 %                  |
| Pohjois-Savo                    | 9,2          | 9,6          | 10,2         | 10,9         | 11,3         | 15 %                   |
| Pohjois-Karjala                 | 10,0         | 9,1          | 8,5          | 8,8          | 8,1          | -11 %                  |
| Lappi                           | 12,2         | 11,9         | 12,0         | 11,7         | 10,7         | -5 %                   |
| Kainuu                          | 4,0          | 4,0          | 4,4          | 4,9          | 4,7          | 17 %                   |
| Oulu                            | 10,9         | 10,9         | 11,0         | 11,0         | 11,0         | 1 %                    |
| Ylivieska                       | 4,0          | 4,0          | 4,0          | 4,7          | 4,0          | 6 %                    |
| <b>Yhteensä</b>                 | <b>224,9</b> | <b>219,0</b> | <b>214,0</b> | <b>212,2</b> | <b>199,8</b> | <b>-6 %</b>            |

Oikeudellisten palvelujen määrä koskevat tilastotiedot eivät anna yksiselitteistä kuvaa palvelujen määrän muutoksesta. Selvältä vaikuttaa, että yksityisten oikeudellisten palvelujen määrä kasvaa pääkaupunkiseudulla, mutta muun maan osalta trendit ovat epävarmempia. Oulun ja Lapin osalta tulokset viittaavat siihen, että avustajien määrä on saattanut hieman laskea, ja tilannetta on hyvä seurata jatkossa. Analyysin rajoitteena on kuitenkin pidettävä sitä, että kaikki tilastolähteet eivät tarjonneet kunnittaista tietoa eikä tällainen hienosyisempi analyysi ollut tietosuojasyistä mahdollista toteuttaa Tilastokeskuksen toimipaikkatilastojenkaan avulla. Kysymyksen alueellisista vaikutuksista palataan siksi uudestaan luvussa 4.

### 3.6 Henkilöstön äidinkieli, kielitaito ja rikosasioiden käsittelykieli

Tilastokeskuksen vuoden 2021 väestörakennetilastojen<sup>21</sup> perusteella äidinkieleltään ruotsinkielisten osuus väestöstä on selvästi korkein Ahvenanmaan käräjäoikeuden tuomiopiirissä (86 %). Manner-Suomessa osuus (38,4 %) on korkein Pohjanmaan käräjäoikeuden tuomiopiirissä, jota seuraavat Länsi-Uusimaa (12 %), Itä-Uusimaa (6,3 %), Varsinais-Suomi (5,7 %) ja Helsinki (5,6 %). Muissa tuomiopiireissä ruotsinkielisten osuus alittaa koko maan osuuden (5,2 %). Kysymys rakenneuudistuksen vaikutuksesta kielellisten oikeuksien toteutumiseen ruotsinkielisten näkökulmasta koskee siten erityisesti Pohjanmaata sekä Länsi- ja Itä-Uuttamaata<sup>22</sup>. Tätä ilmentää myös se, että yhdistetyistä käräjäoikeudesta juuri näihin kolmeen on sijoitettu erityistä kielitaitoa edellyttäviä käräjätuomarin (”kielituomari”) ja käräjänotaarin virkoja<sup>23</sup>. Itä-Uudellamaalla tuomarinvirkoja on kolme (notaareita 1), Länsi-Uudellamaalla viisi (2) ja Pohjanmaalla kahdeksan (3). Seuraavassa tarkastellaan siis erityisesti näiden kolmen käräjäoikeuden tilannetta.

Henkilöstön kielitaito on keskeinen tekijä kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta. Henkilöstön todellisesta kielitaidosta ei ole saatavilla aukottomia tilastotietoja, mutta tilannetta voidaan arvioidaan sekä oikeusministeriöstä saatujen Digi- ja väestötietoviraston väestörekisteritietojen että tuomioistuimille kesällä 2022 tehdyn kielitaitokyselyn perusteella. Kielitaitokyselyn vastausprosentti vaihteli tuomioistuimittain kohtalaisen paljon, ja oli keskimäärin 31 %. Molempien aineistojen keskeiset tulokset ruotsin kielen osalta on esitetty taulukossa 22.

21 Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne [verkkajulkaisu]. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 23.8.2022].

22 Ks. myös. LaVM 12/2017 vp

23 Valtioneuvoston asetus erityistä kielitaitoa edellyttävien tuomarin virkojen sijoittamisesta 261/2018

**Taulukko 22.** Ruotsin kielen osaamista kuvaavia tunnuslukuja Itä-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan ja Pohjanmaan käräjäoikeuksissa. Lähteet Digi- ja väestötietovirasto sekä tuomioistuinten kielitaitokysely 2022.

|   | Itä-Uusimaa | Länsi-Uusimaa | Pohjanmaa |
|---|-------------|---------------|-----------|
| Ruotsinkielisten osuus väestöstä 2021 %                       | 6 %         | 12 %          | 38 %      |
| Väestörekisteri: äidinkieli ruotsi %                          | 9 %         | 11 %          | 28 %      |
| Kysely: äidinkielenään ruotsia puhuvat %                      | 16 %        | 13 %          | 42 %      |
| Kysely: ruotsia sujuvasti puhuvat %                           | 4 %         | 17 %          | 23 %      |
| Kysely: ruotsia hyvin puhuvat %                               | 24 %        | 19 %          | 19 %      |
| Kysely: selviytyy tehtävistä erinomaisesti ruotsin kielellä % | 15 %        | 16 %          | 58 %      |
| Kysely: selviytyy tehtävistä hyvin ruotsin kielellä %         | 12 %        | 16 %          | 23 %      |

Väestörekisteritietojen perusteella Itä-Uudenmaan käräjäoikeudessa 9 prosenttia henkilökunnasta puhuu äidinkielenään ruotsia, kun vastaava osuus Länsi-Uudellamaalla on 11 prosenttia. Nämä vastaavat kohtalaisen hyvin ruotsinkielisten väestöosuusia tuomiopiireissä. Pohjanmaan käräjäoikeudessa ruotsinkielisiä on 28 prosenttia henkilökunnasta, mikä on jonkin verran vähemmän kuin tuomiopiirin väestössä (38 %). Ruotsia äidinkielenään puhuvien osuudet ovat kielitaitokyselyssä sen sijaan systemaattisesti Väestötietojärjestelmän kirjauksia korkeampia, mikä saattaa osin kieliä ruotsinkielisten korkeammasta vastausaktiivisuudesta kyselyssä. Tästä huolimatta ruotsin kielen osaamisen taso vaikuttaa olevan varsin hyvä kaikissa kolmessa käräjäoikeudessa, sillä monet äidinkieltään suomenkieliset ilmoittavat puhuvansa ruotsia joko sujuvasti tai hyvin. Nämä osuudet on erityisen korkea Pohjanmaalla (yht. 42 %), mutta myös Länsi-Uudellamaalla (36 %). Pohjanmaan vastaajista 58 prosenttia arvioi selviytyvänsä tehtävistään erinomaisesti ruotsin kielellä. Tämä osuus on selvästi korkeampi kuin kahdessa muussa käräjäoikeudessa.

Henkilöstön kielitaidosta ei voida kuitenkaan suoraan päätellä sitä, pystyvätkö ruotsinkieliset asiakkaat hoitamaan asiansa käytännössä äidinkielellään. Tähänkään asiaan on vaikea antaa varmaa vastausta, sillä olemassaolevien tilastoaineistojen avulla ei saada tietoa koko käräjäoikeuksien asiakaskunnan äidinkielestä ja kielitaidosta<sup>24</sup>. Asiaa voidaan kuitenkin tarkastella ruotsiksi käsiteltyjen rikosasioiden osuuden (taulukko 23) kehityksen kautta<sup>25</sup>. Nämä tilastotiedot on julkaistu myös Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistiossa

24 Aikaisemman tutkimuksen (Lehti ym. 2014) perusteella ruotsinkieliset ovat epäiltynä rikoksista suomenkielisiä harvemmin, mikä heijastuu myös ruotsinkielisten asianosaisten määrään käräjäoikeuden rikosasioissa.

25 Siviiliasioiden osalta vastaavaa tilastotietoa ei ole saatavilla.

(2022). Tilastojen mukaan ruotsiksi käsiteltyjen asioiden osuus kaikista ratkaisuista on laskenut trendinomaisesti vuosien 2010 (2,2 %) ja 2021 (1,4 %) välillä. Selvintä lasku on nykyisen Länsi-Uudenmaan kärjäoikeuden alueella, jossa osuus on tuona aikana laskenut 6,3 prosentista 2,4 prosenttiin. Koska ruotsinkielisen väestön määrä on muuttunut tuomio-piirin alueella tänä aikana vain vähän, on epätodennäköistä, että se selittäisi ruotsiksi käsiteltyjen asioiden osuuden laskua.

**Taulukko 23.** Ruotsiksi käsiteltyjen rikosasioiden osuus Itä-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan ja Pohjanmaan kärjäoikeuksissa vuosina 2010–2021

|      | Itä-Uusimaa | Länsi-Uusimaa | Pohjanmaa |
|------|-------------|---------------|-----------|
| 2010 | 1,5 %       | 6,3 %         | 22,0 %    |
| 2011 | 1,3 %       | 6,1 %         | 20,5 %    |
| 2012 | 1,0 %       | 6,7 %         | 21,9 %    |
| 2013 | 0,9 %       | 6,5 %         | 20,7 %    |
| 2014 | 1,0 %       | 5,4 %         | 19,6 %    |
| 2015 | 0,8 %       | 4,8 %         | 21,5 %    |
| 2016 | 0,8 %       | 4,4 %         | 20,4 %    |
| 2017 | 0,7 %       | 4,4 %         | 20,3 %    |
| 2018 | 0,9 %       | 2,9 %         | 17,2 %    |
| 2019 | 0,5 %       | 3,2 %         | 18,7 %    |
| 2020 | 0,8 %       | 3,1 %         | 17,6 %    |
| 2021 | 0,9 %       | 2,4 %         | 19,0 %    |

Saatavilla olevien tilastoaineistojen perusteella yhteenvedona voidaan todeta, että henkilöstön kielitaito ei sinänsä näyttäisi rajoittavan kielellisten oikeuksien toteutumista ainaakaan siten, etteikö ruotsinkielisten istuntojen järjestäminen olisi periaatteessa mahdollista. Kaikista kolmesta kärjäoikeudesta löytyy monia äidinkielenään ruotsia puhuvia henkilöitä. Ruotsin kielen merkitys on selvästi suurin Pohjanmaan kärjäoikeudessa, ja ero Uudenmaan kärjäoikeuksiin ruotsinkielisten juttujen osuudessa – ainakin rikosasioissa – on jopa suurempi kuin pelkkien väestötilastojen perusteella voisi odottaa. Toisaalta rikosasioiden käsittelykieltä koskevien tietojen perusteella näyttää siltä, että ruotsiksi käsiteltyjen juttujen osuus on laskenut jo pidempään, ja esimerkiksi Länsi-Uudellamaalla merkittävin lasku on tapahtunut jo ennen vuotta 2019. Kärjäoikeusuudistus ei näiden tilastojen valossa vaikuta kovinkaan merkittävältä selitykseltä tähän laskuun. Kysymykseen kielellisten oikeuksien toteutumisesta palataan uudelleen luvussa 4.

## 4 Käräjäoikeuksien henkilöstön haastatteluiden tulokset

### 4.1 Uudistuksen valmistelu ja toteutus

Pitkään jatkuneen valmistelutyön johdosta verkostouudistus ei tullut käräjäoikeuden henkilöstölle yllätyksenä, ja jonkinlaista uutta käräjäoikeuksien yhdistämisprosessia oltiin osattu odottaa jo vuosia ennen varsinaista toteutusta. Osalla haastateltavista oli kokemusta vuoden 2010 uudistuksesta, joka ei ollut haastatteluiden perusteella kaikissa paikoissa täysin onnistunut käräjäoikeuksien toiminnan tosiasiallisessa yhdistämisessä. Saman nimen alla toimivassa käräjäoikeudessa saattoi edelleen olla vahvasti paikalliset yksiköt, jotka tekivät vähän yhteistyötä. Yksi haastatteleva kuvasikin rakenneuudistusta vuoden 2010 aiemman uudistuksen loppuunsaattamiseksi.

Pääosin haastateltavat olivat sitä mieltä, että heillä oli riittävästi aikaa varautua yhdistymiseen, mutta eräät haastateltavat olisivat toivoneet yhdistymisen valmisteluun enemmän resursointia ja tukea oikeusministeriöstä. Henkilökunnan suhtautuminen yhdistymiseen vaihteli haastatteluiden perusteella jonkin verran käräjäoikeudesta toiseen, osassa käräjäoikeuksia yhdistyminen aiheutti paljon huolta ja vastustusta.

Kaikissa käräjäoikeuksissa tehtiin yhteistyötä tuomioistuinten välillä yhdistymistä valmistelessa erilaisten työryhmien muodossa. Esimerkiksi Lapin käräjäoikeuden yhdistymistä valmisteltiin 13 työryhmässä, johon eri henkilöstöryhmät molemmista käräjäoikeuksista osallistuivat. Keskeisenä tavoitteena tässä työssä oli hahmottaa uusia yhteisiä työskentelytapoja. Pienempien käräjäoikeuksien henkilökunta oli usein huolissaan siitä, että isompi käräjäoikeus "sanelee" uudet työskentelytavat. Työryhmiä pidettiin yleisesti ottaen tärkeänä suunnittelun työkaluna, jossa oli mahdollista tutustua uusiin kollegoihin jo ennen varsinaista yhdistymistä.

Yhdistyneet käräjäoikeudet aloittivat toimintansa 1.1.2019. Useimmat haastateltavat mainitsivat tammikuussa 2019 ilmaantuneen käyttövaltuushallintaan liittyvän tietojärjestelmäongelman, joka vaikeutti työntekoa merkittävästi osassa käräjäoikeuksia heti vuodenvaihteen jälkeen. Ongelmat jatkuivat noin 2–3 viikkoa, minkä jälkeen tilanne korjaantui. Osa haastateltavista kuvasi vuodenvaihdetta hektiseksi ja sekavaksi ajaksi, mutta toisaalta toiset haastateltavat totesivat varsinaisen yhdistymisen sujuneen hyvin, pitkälti hyvin tehdyn valmistelevan työn ansiosta.

## 4.2 Toimitilat

Yhdistettyjen kärjäoikeuksien kanslioiden ja istuntopaikkojen paikkakunnat on esitetty taulukossa 24. Kanta-Hämeen kärjäoikeus toimii ainoana näistä vain yhdellä paikkakunnalla, kun kaikilla muilla on vähintään istuntopaikka toisella paikkakunnalla. Toimintatilaratkaisujen osalta yhdistetyt kärjäoikeudet ovat muutenkin keskenään varsin erilaisissa tilanteissa, sillä vain osa kärjäoikeuksista siirtyi yhteisiin toimitiloihin heti 1.1.2019. Itä-Uudenmaan kärjäoikeus aloitti toimintansa Vantaan Aviapoliksen väistötiloissa maaliskuussa 2020. Lohjan istuntopaikka lopettaa toimintansa käytännössä vasta 2022, kun Länsi-Uudenmaan kärjäoikeuden työntekijät siirtyvät uusiin yhteisiin tiloihin Espoon Otaniemeen.

**Taulukko 24.** Yhdistyneiden kärjäoikeuksien kansliat ja istuntopaikat

| Kärjäoikeus                 | Kansliat         | Istuntopaikat   |
|-----------------------------|------------------|---|
| Kanta-Hämeen kärjäoikeus    | Hämeenlinna      | Hämeenlinna   |
| Lapin kärjäoikeus           | Rovaniemi, Kemi  | Rovaniemi, Kemi, Kittä, Inari (Ivalo), Sodankylä, Utsjoki |
| Oulun kärjäoikeus           | Oulu, Ylivieska  | Oulu, Ylivieska, Kuusamo                                  |
| Itä-Uudenmaan kärjäoikeus   | Vantaa, Hyvinkää | Vantaa, Hyvinkää, Porvoo                                  |
| Länsi-Uudenmaan kärjäoikeus | Espoo            | Espoo, Raasepori  |
| Pohjanmaan kärjäoikeus      | Vaasa, Kokkola   | Vaasa, Kokkola, Pietarsaari                               |

Länsi-Uudenmaan lisäksi Ouluun valmistuvat uudet toimitilat lähivuosina. Itä-Uudenmaan kärjäoikeus toimii tällä hetkellä tilapäisessä oikeustalossa Vantaalla, kun taas Oulun kärjäoikeus on toiminut väistötiloissa jo pidempään oikeustalon sisäilmaongelmien takia. Lapissa ja Pohjanmaalla toimitilat pysyivät puolestaan pitkälti ennallaan uudistuksen jälkeen, varsinkin kun alun perin suunniteltu Pietarsaaren istuntopaikan lakkauttaminen myöhemmin peruttiin. Toimitilojen merkitys näyttäytyi haastatteluissa suurena erityisesti kärjäoikeuksien johdon näkökulmasta, ja muun muassa Itä-Uudenmaan kärjäoikeuden haastatteluiden perusteella toimintatilaratkaisun suunnittelu aiheutti paljon työtä rakenneuudistusvaiheessa (Itä-Uudenmaan kärjäoikeus 2019). Niissä tuomioistuimissa, joissa yhteisiä tiloja ei saatu käyttöön heti uudistumisen jälkeen, oli esitetty toiveita laajemman organisaatiouudistuksen lykkäämisestä kunnes uudet toimitilat valmistuvat. Kärjäoikeusuudistuksen koettiin valmistuvan lopullisesti vasta sitten, kun henkilöstö on saatu yhteisiin toimitiloihin.



### 4.3 Toimintatapojen yhdenmukaistuminen

Kuten edellä todettiin, yhdistyvissä kärjäoikeuksissa oli toiminnassa useita kärjäoikeuksien välisiä yhteistyöryhmiä ennen uudistusta, joissa pyrittiin löytämään ja määrittelemään yhteisiä työskentelytapoja. Lähtötilanteessa toimintatavoissa oli haastatteluiden perusteella paikoin merkittäviäkin eroja. Osin erot liittyivät erilaiseen jutturakenteeseen ja -määrään<sup>26</sup>, osin paikallisiin toimintakulttuureihin.

Yleinen vaikutelma haastatteluista on, että toimintatavoissa on tapahtunut kolmen vuoden aikana yhdenmukaistumista ainakin suurimmassa osassa kärjäoikeuksia, mutta se, kuinka pitkällä tässä ollaan, vaihtelee muun muassa toimitilaratkaisusta riippuen. Muutamassa haastattelussa todettiin, että yhdistyminen ei ole heidän kärjäoikeudessaan todellisuudessa vielä kunnolla tapahtunut. Olisi myös virheellistä ajatella, että kaikki kuusi kärjäoikeutta olisivat siirtyneet yhdistymisen myötä keskenään samanlaisiin toimintatapoihin. Esimerkiksi osastorakenteet ovat kaikissa kuudessa kärjäoikeudessa jossain määrin erilaisia (ks. seuraava luku).

Useammassa haastattelussa todettiin, että yhteisten toimintatapojen löytämisessä on ollut haasteita, ja joissain tapauksissa paikallisten toimintatapojen erot ovat olleet siinä määrin suuria, että muutosten aikaansaaminen vie aikaa. Yhteisten toimintatapojen etsimistä pidettiin kuitenkin tärkeänä, ja pääosin siinä koettiin tapahtuneen edistymistä. Eräissä haastattelussa korostettiin sitä, että paikkakuntakohtaisten identiteettien ja toimintamallien muuttaminen on tärkeä edellytys yhdistymisprosessiin onnistumiselle ja uuden talon yhteishengen rakentamiseksi. Osin tätä tapahtuu ajan myötä henkilöstön vaihtuvuuden kautta.

Osa haastateltavista painotti sitä, että koko kärjäoikeuden toimintatapojen yhdenmukaistamisen sijasta olennaisempaa on tuomari-sihteeritöparin hyvä yhteistyö ja toimiva työnjako. Tämän useammassa haastattelussa esitetyn näkemyksen mukaan ei ole syytäkään pakottaa kaikki työpäreja samaan toimintamalliin. Haastemiehen haastattelussa korostettiin puolestaan sitä, kuinka tärkeää paikallistuntemus haastemiehen työn onnistumisen ja tehokkuuden kannalta on. Toimintatapojen yhdenmukaistamisen osalta erityistä kiitosta saivat kärjäoikeuksien yhteistyönä kehittämät käsikirjat summaaristen riita-asioiden käsittelyyn.

<sup>26</sup> Vuonna 2018 keskimääräinen tuomioistuinkohtainen tuottavuus (työmäärä/htv) oli 116, matalimmillaan 91, korkeimmillaan 151.

## 4.4 Lainkäytön laatu ja erikoistuminen

Yksi kärjäoikeusuudistuksen keskeisistä tavoitteista oli luoda riittävän suuria tuomioistuinyksiköitä, joissa lainkäytön laatu ja oikeusturvan taso voidaan pitää korkeana tiukan resurssitilanteen puristuksissa. Hallituksen esityksessä lainkäytön laadun turvaamista pidetään tärkeänä siksikin, että oikeudenhoidon uudistamisohjelman<sup>27</sup> eräänä tavoitteena on siirtää asioiden käsittelyn painopistettä yhä vahvemmin kärjäoikeuksiin. Tavoite ei ole sinänsä uusi. Ajatuksena on, että yhdistetty kärjäoikeus voi käsitellä yhtäältä suurempaa ja monipuolisempaa juttukantaa, ja toisaalta voi suuremman tuomareiden määrän kautta kehittää laajempaa ja erikoistuneempaa osaamista tiettyihin asiaryhmiin. Kolmen tuomarin kokoonpanon<sup>28</sup> helpompi järjestäminen mainittiin myös keskeisenä perusteena.

Yksikkökoon kasvattamisen ja erikoistumisen hyötyjä ja haittoja punnittiin haastatteluissa laajasti. Periaatetasolla suurin osa haastateltavista oli sitä mieltä, että kovin pienet kärjäoikeudet ovat lainkäytön laadun ja työn organisoinnin näkökulmasta ongelmallisia. Sen sijaan siitä, millaisella tuomareiden minimimäärällä pärjättäisiin lainkäytön laadun vaarantumatta, ei ollut yksimielisyyttä. Joidenkin mielestä kymmenen tuomaria riittää hyvin, osa näki 30–40 tuomarin määrän optimaaliseksi erikoistumisen näkökulmasta. Näkemykset jakaantuivat ylipäätään sen suhteen, tulisiko tuomareiden olla ”generalisteja” vai erikoistua selvästi tiettyihin asiaryhmiin. Muutamissa haastatteluissa suhtauduttiin myös kriittisesti oletukseen siitä, että suuremmalla yksikkökoolla saavutettaisiin automaattisesti tehokkuushyötyjä nopeampien käsittelyaikojen muodossa.

Erikoistumisen osalta merkitystä on myös siellä, millainen organisaatorakenne ja lainkäyttöosastojen työnjako kärjäoikeudessa on. Ennen kärjäoikeusuudistusta osassa pienempiä kärjäoikeuksia oli ainoastaan sekaosasto ilman jakoa esimerkiksi rikos- ja siviili-asioihin, Kanta-Hämeessä on ainoastaan yksi lainkäyttöosasto myös uudistuksen jälkeen, tosin osaston sisällä on erillinen hakemus- ja summaaristen asioiden yksikkö. Kaikkien kuuden kärjäoikeuden organisaatorakenne on hieman erilainen, mikä vaikeuttaa osaltaan vertailua niiden välillä. Haastatteluiden perusteella osastokohtainen erikoistuminen on viety pisimmälle Länsi-Uudenmaan kärjäoikeudessa, jossa toimii tällä hetkellä neljä osastoa (insolvenssiosasto, perheosasto, rikososasto ja pikaosasto).

<sup>27</sup> <https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4800581/Oikeudenhoito-Lindstrom-2016.pdf/88be93af-48c1-4ec6-a8fb-854101b90f60>

<sup>28</sup> Kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanon käyttäminen on hiljalleen yleistynyt kärjäoikeuksissa. Vaikka tässä kokoonpanossa ratkaistujen asioiden osuus kaikista rikos- ja siviiliasioista on edelleen pieni, resurssitarpeen näkökulmasta kokoonpanon merkitys on huomattavasti ratkaistujen asioiden osuuden perusteella pääteltyä suurempi muun muassa siksi, että näiden asioiden pääkäsittelyt ovat selvästi pidempiä ja vaativat kolmen tuomarin työajan (Siro & Aaltonen 2020, s. 700).

## 4.5 Koronapandemia ja etätyö

Koronapandemialla on haastatteluiden perusteella ollut monenlaisia vaikutuksia kärjää-oikeuksien toimintaan. Koronapandemia alkoi reilun vuoden päästä yhdistämisestä. Koronapandemian alkuvaiheessa monien juttujen käsittely keskeytettiin, ja Tuomioistuinviraston arvion mukaan suurimillaan keskeytettyjen rikos- ja riita-asioiden määrä oli kesäkuussa 2020 noin 8 100 (Tuomioistuinvirasto 2020a). Tämä aiheutti juttujen ruuhkautumista ja käsittelyaikojen pidentymistä erityisesti Uudellamaalla, kuten yllä on todettu. Koronapandemia on epäilemättä vaikuttanut yhdistettyjen kärjääoikeuksien yhteisen työ-  
kulttuurin muodostumiseen varsinkin niissä kärjääoikeuksissa, jotka eivät edes ehtineet siirtyä yhteisiin toimitiloihin ennen pandemian alkua.

Haastatteluista käy ilmi, että korona aiheutti myös kärjääoikeuksissa merkittävän siirtymän etätyöhön. Ennen korona-aikaa osassa kärjääoikeuksia oli jo valmiiksi etätyötä tekevää lainkäyttöhenkilöstöä, osassa taas vähemmän. Oulussa oli alkamassa haastemiesten etätyökokeilu juuri ennen pandemian alkua, ja halukkaat olivat jo hieman ehtineet kokeilla etätyörutiineja. Koronapandemian myötä myös kärjääsihteerit ja haastemiehet siirtyivät pitkälti etätöihin. Koronapandemian monista kielteisistä vaikutuksista poiketen uuden joustavamman etätyökulttuurin syntyminen nähtiin haastatteluissa lähes poikkeuksetta myönteisenä asiana. Vastaavasti useammassa haastattelussa korostettiin myönteisenä kehityksenä siirtymää digitaalisiin työskentelytapoihin, mitä korona näyttää selvästi vauhdittaneen. Tämä koskee sekä sähköisten asiakirjojen että videoyhteyksien käyttöä. Paperisten asiakirjojen määrä on kuitenkin edelleen suuri, ja AIPA-järjestelmän keskeneräisyys hidastaa digitaalisiin työtapoihin siirtymistä. Kuten yhteiskunnassa laajemminkin, on luultavasti vielä ennen aikaista sanoa, mitkä koronapandemian luomista uusista käytännöistä ovat tulleet jäädäkseen.

Oikeudenkäyntien etäosallistumismahdollisuuksia teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen laajennettiin 1.1.2019 voimaan tulleilla säädöksillä<sup>29</sup>. Pian koronapandemian alkamisen jälkeen (15.4.2020) Tuomioistuinvirasto julkaisi oppaan tuomioistuimille etäyhteyksien käyttöön oikeudenkäynnissä (Tuomioistuinvirasto 2020b). Vaikka tuomioistuinkohtaisia vertailukelpoisia tilastotietoja asianosaisten osallistumisesta oikeudenkäyntiin videoyhteydellä ei ollut selvityksen tueksi saatavilla, haastatteluiden perusteella on ilmeistä, että kärjääoikeuksien käytännöissä on isojakin eroja esimerkiksi rikosasioiden oikeudenkäyntien videoyhteyksien käytössä. Vaikutelmaksi jäi, että erityisesti Pohjois-Suomen kärjääoikeudet, joissa etäisyydet tuomioistuimiin olivat jo valmiiksi olleet pitkiä, olivat aiemman ”etäosaamisensa” ansiosta hyvin varautuneita koronapandemian aiheuttamaan poikkeus-tilanteeseen. Oulun kärjääoikeuden arvion mukaan osittain tai kokonaan etäyhteydellä

29 HE 200/2017 vp, kts. myös Oikeusministeriö 2018

käsiteltyjen asioiden osuus keväällä 2021 oli 1. osaston riita-asioissa noin 50 prosenttia, 2. osaston rikosasioissa noin 85 prosenttia ja 3. osaston nopeasti käsiteltävissä asioissa noin 70 prosenttia. Vastaavasti Lapin kärjäoikeudesta kerrottiin, että esimerkiksi riita-asoiden valmisteluistunnot hoidetaan nykyään pääsääntöisesti etäyhteyksin.

## 4.6 Oikeudellisten palveluiden tarjonta ja kielelliset oikeudet

Kärjäoikeuksien henkilöstöltä kysyttiin näkemystä siihen, onko verkostouudistus vaikuttanut yksityisten oikeudellisten palveluiden tarjontaan alueella, ja onko asiakkailta tullut kielteistä palautetta kasvaneista etäisyyksistä. Pääosin kysymys palveluiden tarjonnasta nähtiin pidemmän aikavälin kysymyksenä, jossa huolta aiheuttavat yksittäisten toimien sulkemiset eläköitymisten johdosta. Useammassa haastattelussa näkemys oli, että toimipisteiden sulkeutumisen vaikutukset saattavat tulla näkyviin vasta siinä vaiheessa, kun eläköityvän yrittäjän toiminnalle ei löydy jatkajaa. Haastatteluissa todettiin, että näitä vaikutuksia on kuitenkin vaikea erottaa yleisemmästä kaupungistumiskehityksestä. Länsi-Uudenmaan osalta todettiin, että Lohjan avustajatilanne selviää, kun istuntopaikan toiminta vuonna 2022 lakkaa. Tuomareilla oli tiedossa, että muutama lohjalainen asianajotoimisto on perustanut toimiston Espooseen lähemmäs kärjäoikeutta.

Suoraa asiakaspalautetta pitkistä etäisyyksistä tuomareille ei juurikaan ollut tullut. Koska suurin osa ihmisistä asioi tuomioistumissa vain harvoin, jos koskaan, ei ole yllättävää, että enemmän palautetta on tullut avustajilta, syyttäjiltä sekä muilta tuomioistuimissa toistuvasti käyviltä viranomaisilta. Toisaalta helpottunut etäosallistuminen ja koronapandemia ovat muuttaneet tilannetta siinä määrin nopeasti, että pidemmistä etäisyyksistä seuranneet ongelmat ovat osin poistuneet, ainakin väliaikaisesti. Lapin kärjäoikeudessa oli havaittavissa Etelä-Suomen toimistojen aiempaa suurempaa roolia erityisesti riita-asioissa. Haastatteluissa korostettiin ylipäätään sitä, että julkinen oikeusapu on tärkeää pitää kattavana yksityisten palveluiden kapenemista aiheutuvien kielteisten vaikutusten minimoimiseksi.

Kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta haastatteluissa korostui ruotsinkielisen asiakaspalvelun merkitys sekä kansliahenkilöstön kielitaito. Tammisaaren kanslian sulkeuttua ruotsinkielinen palvelu paikkakunnalla lakkasi, ja tämä aiheutti alkuun kielteistä palautetta, kun yhteydenotot ohjattiin Espooseen. Osa ruotsinkielisestä kansliahenkilökunnasta on lopettanut työt kärjäoikeuksissa Uudellamaalla yhdistämisen jälkeen, ja heidän korvaamisensa on osoittautunut vaikeaksi, sillä ruotsin kieltä hyvin taitavia henkilöitä on ollut vaikea löytää kärjäsihteerin virkoihin. Siten kielitaitoisen kansliahenkilökunnan puute haastaa sekä yleistä asiakaspalvelua ja neuvontaa että avustavia töitä ruotsinkielisten asioiden hoitamisessa.

Oikeudenkäyntien osalta tilannetta pidettiin parempana, ja kaikissa kolmessa kaksikielisessä kärjäoikeudessa on todettiin olevan hyvät edellytykset ruotsinkielisten istuntojen järjestämiseen. Pohjanmaan kärjäoikeuden haastatteluissa kuitenkin tuotiin esiin, että ruotsin kielen merkitys on alueella huomattavasti muita kärjäoikeuksia suurempi, minkä aiemmin esitetyt tilastotiedot myös vahvistavat. Siten molempien kielten osaa-  
miselle kohdistuu Pohjanmaalla isompi vaatimus. Muutamassa haastattelussa pysyväs-  
luonteisena ongelmana tuotiin esiin se, että rikosprosessissa ei välttämättä riittävän aikai-  
sessa vaiheessa havaita, että asianosainen ei selviä prosessista suomen kielellä, vaikkei  
olekaan vaatinut asiansa käsittelyä ruotsiksi ja on esimerkiksi puhunut poliisille suomea  
esitutkinnassa.

## 4.7 Summaariset riita-asiat

Summaaristen riita-asioiden keskittämisen onnistumisesta kysyttiin edellä mainittujen haastateltavien lisäksi kolmen summaarisia asioita käsittelevän kärjäoikeuden osaston johtajalta Itä-Uudellamaalla, Kymenlaaksossa ja Pirkanmaalla. Ensimmäisenä keskeisenä huomiona haastatteluista nousee voittopuoleisesti myönteinen vaikutelma summaaristen riita-asioiden keskittämisestä, jonka eräänä tärkeänä edellyksenä pidettiin kaikkien yhdeksän summaarisia asioita käsittelevän kärjäoikeuden yhteistyöryhmää, ns. ysiryhmää. Tämä ryhmä laati muun muassa kärjäsihteereille (summaaristen asioiden prosessi) ja notaareille (riitaisten summaaristen asioiden käsittely) tarkoitetut käsikirjat, joita pidettiin haastatteluissa hyvin tärkeinä yhdenmukaisen ja laadukkaan summaaristen riita-asioiden käsittelyn kannalta.

Ysiryhmän työ alkoi ennen uudistuksen voimaantuloa, mistä oli hyötyä valmistautumisen näkökulmasta, ja työryhmän koettiin olleen tärkeä nimenomaan toiminnan käynnistämisen vaiheessa. Toisaalta Kymenlaakson kärjäoikeudessa, missä summaaristen asioiden keskittämisen vaikutus oli suhteellisesti ottaen selvästi suurin, koettiin valmistautumisen kuitenkin olleen puutteellista, ja alkuvaiheen vaikea. Vastaavia haasteita kuvattiin myös Lapin kärjäoikeuden haastatteluissa. Alkuvaiheessa samassa yhteydessä laajennetun sähköisen asioinnin tekniset ongelmat aiheuttivat myös haasteita. Sittemmin sähköinen asiointi on kehittynyt. Useamman tuomiopiirin alueella toimivien haastemiesten työtä hidastaa tarve kirjautua ja käyttää eri kärjäoikeuksien tietojärjestelmiä.

Käytännössä kaikissa summaarisia asioita koskevissa puheenvuoroissa tuotiin esille, että summaaristen riita-asioiden käsittelyyn tarvittavan tuomarityövoiman tarve aliarvioitiin suunnitteluvaiheessa. Vaikka kärjäsihteerit hoitavatkin valtaosin summaaristen asioiden käsittelyn, myös kärjätuomarit ja kärjänotaarit osallistuvat tähän prosessiin, kärjäoikeudesta riippuen hieman erilaisin painotuksin. Lainsäädäntömuutoksista aiheutuneet uudet tulkintatilanteet ja haastavammat tapaukset ovat vaatineet summaaristen riita-asioiden vastuutuomareiden kärjäsihteereille ja kärjänotaareille antamaa neuvontaa arvioitua

enemmän, ja tuomarit ja kärjänotaarit ratkaisevat lisäksi riitautuneet summaariset asiat. Summaaristen asioiden vuosittainen määrä on suuri, ja useammalla kärjäoikeudella oli viime vuosilta kokemusta yhtäkkisestä suuresta vireille tulevien asioiden määrästä, joka vähintään hetkellisesti ruuhkauttaa summaaristen asioiden käsittelyn.

Kärjäsihteerien rekrytoinnissa on ollut haasteita joissakin kärjäoikeuksissa, mihin vaikuttaa osaltaan vastaavantyyppisten tehtävien korkeampi palkkataso erässä muissa viranomaisissa. Osittain kärjäsihteerin tehtäviä ovat hoitaneet myös oikeustieteen ylioppilaat, jotka valmistuttuaan siirtyvät toisiin tehtäviin. Uudistuksen seurauksena ainakin valtaosassa kärjäoikeuksia kärjäsihteereiden tehtäviä on eriytetty siten, että summaarisia asioita ratkaisevat kärjäsihteerit eivät enää tee muita työtehtäviä, vaan keskittyvät summaarisiin asioihin. Tätä pidettiin haastatteluissa myönteisenä asiana ratkaisujen laadun ja yhdenmukaisuuden näkökulmasta. Kymenlaaksossa summaarisia asioita käsittelevien kärjäsihteerien pysyvyys on ollut hyvää, mitä pidettiin myönteisenä seikkana ottaen huomioon summaaristen asioiden ”maineen” yksipuolisena asiaryhmänä.

Kärjänotaareiden osalta haastatteluissa tuotiin puolestaan esiin se, että nykyisen tuomioistuinharjoittelun sisältöön vaikuttaa aika paljon se, päätyykö kärjäoikeuteen, joka käsittelee summaarisia asioita, vai ainoastaan riitautuneita summaarisia asioita. Vaikka kaikki haastateltavat eivät pitäneet summaaristen riita-asioiden keskittämistäkään tarpeellisenä uudistuksena, valtaosa kuitenkin näki, että keskittämisen kautta on onnistuttu tehostamaan summaaristen asioiden käsittelyä, ja toiminta on ylipäätään ammattimaistunut tehtävään erikoistuvien kärjäsihteerien ja tiimien myötä. Summaaristen asioiden keskittämisellä ei pääosin nähty olevan merkittäviä alueellisia vaikutuksia kärjäoikeuksien asiakkaiden kannalta.

## 4.8 Yleisarvio uudistuksen onnistumisesta

Kärjäoikeuksien henkilöstöltä kysyttiin haastattelun lopuksi yleisarviota rakenneuudistuksen onnistumisesta, sekä kiteytystä sen keskeisistä hyvistä ja huonoista puolista. 14 vastaajan näkemykset jakaantuivat suunnilleen tasan, eli noin puolet vastaajista arvioi uudistuksen hyödyt haittoja suuremmiksi, puolet päinvastoin. Kriittisimmissä puheenvuoroissa koko uudistuksen lähtökohtia pidettiin väärinä, ja erityisesti Itä-Uudenmaan osalta näkemyksenä oli, että valmisteluvaiheessa ehdotettu jako Itä- ja Keski-Uudenmaan kärjäoikeuksiin olisi ollut toimivampi. Uudistuksen kannalta myönteisissä näkemyksissä keskeisenä perusteluna oli tyypillisesti suuremman yksikkökoon aikaansaama parempi toiminnan laatu ja tehokkuus, sekä mahdollisuus laajamittaisempaan henkilöstön sisäiseen kouluttamiseen. Muutamassa haastattelussa puolestaan nähtiin nykyinen uudistus väli-vaiheena tuomioistuinten jatkuvassa evoluutiossa. Ylipäätään haastatteluiden perusteella voidaan todeta, että vastaajakunnassa ei vallinnut yksimielisyyttä tuomioistuinlaitoksen toivotusta kehityssuunnasta.

## 5 Yhteenveto

Tässä luvussa käydään kootusti läpi keskeiset tulokset ja johtopäätökset koskien selvityksen kutakin pääkohtaa, eli oikeusturvan alueellista saatavuutta, kielellisten oikeuksien toteutumista, taloudellisia vaikutuksia sekä oikeudellisten palvelujen tarjontaa. Lopuksi selvityksen tuloksia verrataan Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän (2022) hiljaittain julkaistun arviomuistion pohdintaan kärjäoikeuslaitoksen kehittämisestä ja tulevaisuudesta.

### 5.1 Taloudelliset vaikutukset

Koronapandemian aiheuttamasta poikkeustilanteesta johtuen rakenneuudistuksen onnistumista on hyvin vaikea arvioida taloudellisesta näkökulmasta. Joka tapauksessa on selvää, että ainakaan lyhyellä aikavälillä tavoitellut säästöt eivät ole toteutuneet, vaan kärjäoikeuksien yhteenlasketut toimintamenot ovat kasvaneet voimakkaasti. Hallituksen esityksessä uudistuksella arvioitiin mahdolliseksi saavuttaa 3–3,5 miljoonan euron säästöt henkilöstö- ja toimitilakustannuksissa, mutta kärjäoikeuksien yhteenlasketut henkilöstökulut olivat vuonna 2021 yli 13 miljoonaa euroa vuotta 2018 korkeammat. Vuoden 2021 henkilötyövuosien määrä ylitti vuoden 2018 tason sadalla henkilöllä, kun tavoitteena oli vähentää 30 henkilövuotta pidemmällä aikavälillä. Kärjätuomareiden ja -sihteerien määrä on kasvanut suhteellisesti ottaen yhtä paljon. Koska henkilöstökulujen osuus kärjäoikeuksien kokonaismenoista on niin merkittävä (76 % vuonna 2021), on koronapandemian aiheuttaman jutturuuhkan purkamiseen tarkoitettun henkilöstön lisäyksen pysyvyys ratkaisevaa kokonaismenojen tulevan kehityksen näkökulmasta.

Vuosien 2016–18 ja 2019–21 vertailussa yhdistettyjen kärjäoikeuksien yhteenlasketut menot ovat kasvaneet hieman muiden kärjäoikeuksia yhteenlaskettuja menoja enemmän. Toisaalta työmäärän suuremman samanaikaisen kasvun myötä yhdistettyjen kärjäoikeuksien taloudellisuutta kuvaava indikaattori on pysynyt kohtalaisen vakaana, ja parantunut suhteessa muiden kärjäoikeuksien vastaavaan. Ennen uudistusta yhdistetyt kärjäoikeudet olivat keskimäärin muita heikompia taloudellisuudella mitaten, uudistuksen jälkeen erityisesti vuonna 2021 parempia. Sama pätee tuottavuuteen.

Keskimääräisten käsittelyaikojen kehitys vuosina 2019–2021 on ollut rikosasioissa suunnilleen samanlaista sekä yhdistetyissä että muissa kärjäoikeuksissa, ja koronapandemia näyttää vaikuttaneen erityisesti Uudenmaan kärjäoikeuksien käsittelyaikoja pidentävästi.

Muissa yhdistetyissä käräjäoikeuksissa muutokset ovat olleet maltillisempia. Siviiliasioissa käsittelyajat ovat suunnilleen yhtä pitkiä molemmissa tuomioistuinryhmissä, mutta näissä muiden käsittelyajat ovat hieman lyhentyneet, kun yhdistyneissä keskimääräinen käsittelyaika on vastavasti pidentynyt hieman. Näissä muutokset ovat kuitenkin selvästi pienempiä kuin rikosasioissa.

Kokonaisuutena arvioiden voidaan todeta, että yhdistämisellä ei voida osoittaa olleen *systemaattisesti yhdenmukaisia* vaikutuksia käräjäoikeuksien suoritteisiin. Käytössä olevat mittarit osoittavat hieman eri suuntiin, ja vaihtelevat myös käräjäoikeuksien välillä. Työmäärän – ja siitä johdettujen tuottavuutta ja taloudellisuutta mittaavien tunnuslukujen – kautta tarkastellen tulkinta suosii yhdistettyjä käräjäoikeuksia, keskimääräisen käsittelyajan kehitys puolestaan muita käräjäoikeuksia.

Taloudellisten vaikutusten arvionnissa ratkaisevaa on lisäksi se, miten lähivuosien toimitilaratkaisut Vantaalla, Espoossa ja Oulussa onnistuvat, ja kuinka kustannustehokkaiksi toimitilat osoittautuvat. Nämä kustannusvaikutukset ilmenevät kokonaisuudessaan vasta useamman vuoden päästä. Kaikkien käräjäoikeuksien yhteenlasketut toimitilavuokrat olivat suunnilleen samalla tasolla vuonna 2021 kuin vuonna 2018. Toisaalta on pidettävä mielessä, että myös vanhoihin toimitiloihin olisi pitänyt tehdä uusia investointeja mm. AIPAn vaatimusten ja turvajärjestelyjen takia, mutta myös suullisen todistelun videotallentamisen tulevan käyttöönoton vuoksi (HE 133/2021 vp). Siksi pelkkä vertailu aikaan ennen uudistusta ei ole riittävä, vaan lisäksi pitäisi arvioida sitä, mitä vastaavat investoinnit olisivat maksaneet vanhoihin toimitiloihin. Toimitilakustannusten osalta on siten viisampaa pidättäytyä pitkälle menevistä johtopäätöksistä, koska selvityksen lyhyt seuranta-aika ja isojen toimitilaratkaisujen keskeneräisyys ei yksinkertaisesti mahdollista luotettavan analyysin tekemistä.

## 5.2 Kielelliset oikeudet

Kysymys uudistuksen vaikutuksesta kielellisten oikeuksien toteutumiseen koski erityisesti kaksikielisiä Itä-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan ja Pohjanmaan käräjäoikeuksia, joiden tuomiopiireissä asuu paljon ruotsinkielistä väestöä. Hallituksen esityksen käsittelyssä sekä perustuslakivaliokunta (PeVL 12/2017 vp) että lakivaliokunta (LaVM 11/2017 vp) nostivat esiin huolen ruotsin kielen asemasta näillä alueilla. Perustuslain 17 §:n mukaan jokaisella on oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Oikeudesta käyttää saamen kieltä säädetään Saamen kielilaissa (1086/2003).

Käytettävissä olleiden kielitaitoa koskevien tilastotietojen ja henkilöstön haastatteluiden perusteella vaikuttaa siltä, että kielitaitoisen henkilöstön määrän ei sinänsä pitäisi



muodostaa estettä asioiden hoitamiselle ruotsin kielellä. Vaikka kielitaidossa on vaihtelua henkilöstöryhmittäin, on kaikissa kolmessa kaksikielisessä kärjäoikeudessa esimerkiksi kärjätuomareita, jotka pystyvät hoitamaan istuntokäsittelyt ruotsiksi. Kaksikielisten kärjäoikeuksien välillä on kuitenkin merkittäviä eroja ruotsiksi käsiteltyjen asioiden määrässä, ja erityisesti Pohjanmaan kärjäoikeudessa kysymys ruotsin kielen osaamisesta on kriittinen.

Kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta havaittiin kuitenkin eräitä ongelmallisia seikkoja. Haastatteluissa nostettiin esiin vaikeus rekrytoida ruotsinkielistä kansliahenkilökuntaa erityisesti Uudellamaalla, mihin voi osaltaan vaikuttaa laajempi kärjäsihteereiden palkkauksen suhteelliseen houkuttelevuuteen liittyvä teema, joka nousi esiin myös muissa yhteyksissä. Toinen huolestuttavampi havainto on se, että ruotsiksi käsiteltyjen rikosasioiden osuus on ollut selvässä laskussa ainakin vuodesta 2010 lähtien. Tämän kehityksen syitä ei ole syvällisesti analysoitu, mutta vaikuttaa siltä, ettei trendinomainen pidempi lasku voi selittyä vuoden 2019 rakenneuudistuksella, vaan syitä on etsittävä kauempaa. Jostain syystä näyttää siis siltä, että yhä useampi ruotsinkielinen luopuu oikeudestaan käyttäen tuomioistuimessa omaa kieltään.

Haastatteluiden perusteella yksi kehityskohde kielellisten oikeuksien toteutumisen parantamiseksi olisi varmistaa jo rikosprosessin alkuvaiheessa, että asia tulee käsitellyksi oikealla kielellä. Haastatteluissa kävi ilmi, että joskus vasta pääkäsittelyssä selviää, ettei asianosainen hallitse suomen kieltä riittävällä tavalla. Kielitaitoisen henkilökunnan paikalle saamisen näkökulmasta tämä on kovin myöhään. Siten kysymys ruotsin kielen käytön edistämisestä ei rajaudu vain tuomioistuihin, vaan koskee viranomaisasiointia laajemmin. Kärjäoikeuksien osalta ruotsinkielisessä asiakaspalvelussa ja yleisessä neuvonnassa koettiin olevan parantamisen varaa, samoin ruotsinkielisten istuntokäsittelyjen avustavissa tehtävissä.

### 5.3 Oikeusturvan alueellinen saatavuus ja oikeudellisten palveluiden tarjonta

Rakenneuudistusta koskevaan lakivaliokunnan mietintöön (LaVM 11/2017 vp) jätetyssä vastalauseessa todetaan, että asianajotoimistot todennäköisesti katoavat niiltä paikkakunnilta, joilta kärjäoikeudet poistuvat, ja että nämä vaikutukset toteutuvat vanhemman avustajakunnan eläköitymisten kautta. Mikäli jatkajaa toiminnalle ei löydy, palveluiden tarjonta heikkenee. Selvityksessä käytössä olleiden aineistojen mukaan oikeudellisten palveluiden tarjonnassa ei kuitenkaan toistaiseksi olisi tapahtunut kovin suuria muutoksia ainakaan laajemmilla maantieteellisillä alueilla, ja niillä paikkakunnilla, joilla toimipaikka on lakkautettu, näyttäisi olevan edelleen toiminnassa asianajotoimistoja tai lakiasiantuntijoita. Selvää on, että sekä asianajajien että luvan saaneiden

oikeudenkäyntiavustajien määrä on kasvanut pääosin pääkaupunkiseudulla, ja tässä mielessä palvelutarjonnan alueellinen eriarvoistuminen on haaste tulevaisuudessa.

Lehtonen ja Sutela (2019) osoittavat artikkelissaan, että spatiaalisen optimoinnin menetelmiä hyödyntämällä olisi mahdollista lyhentää kansalaisten keskimääräisiä etäisyyksiä käräjäoikeuksien toimipaikkoihin sijoittamalla käräjäoikeudet väestörakenteen kannalta paremmin. Lisäksi he havaitsivat, että verkoston supistaminen nykyistä pienemmäksi alkaisi kasvattaa etäisyyksiä voimakkaammin, mutta toisaalta myös sen, että vuoden 2019 uudistuksen mukainen verkosto muuttuu keskimääräisten etäisyyksien näkökulmasta paremmaksi, mikäli vuodelle 2040 ennustettu väestönkehitys toteutuu. Tästäkin näkökulmasta kolme vuotta on lyhyt aika arvioida muutoksen kaikkia vaikutuksia.

Tässä selvityksessä vastaavaa paikkatietoihin perustuvaa analyysia ei tehty, mutta jatkossa olisi tärkeä selvittää, onko käräjäoikeusuudistuksen seurauksena tapahtunut asiamäärän vähenemistä niiltä paikkakunnilta, joilla etäisyydet ovat pidentyneet. Tällaisen tutkimuksen tekeminen vaatii pidemmän seuranta-ajan lisäksi yksilötasoista aineistoa, joka sisältää tiedon asianosaisten kotipaikkakunnista. Tällaisen aineistoon voisi periaatteessa linkata tiedot myös asianosaisten äidinkielestä, joka edesauttaisi kielellisten oikeuksien toteutumisen arviointia. Toistaiseksi on epäselvää, missä määrin tällaisen aineiston muodostaminen onnistuisi muiden kuin rikosasioiden osalta. Mikäli aineisto olisi saatavilla, olisi hyvä tarkastella tätä selvitystä tarkemmin myös istuntopaikkojen lakkauttamisen mahdollisia vaikutuksia. Toistaiseksi uudistuksen kannalta myönteisenä tuloksena voidaan kuitenkin pitää sitä, että vireille tulleiden laajojen riita-asioiden määrä ei ole vähentynyt yhdistyneissä käräjäoikeuksissa, sillä tällainen kehitys voisi indikoida prosessikyngynksen nousua etäisyyksien kasvun myötä (riita-asioiden määrän laskusta, kts. myös. Oikeudenkäytön kehitystyöryhmä 2022).

## 5.4 Lopuksi

Arvioitava käräjäoikeusuudistus oli jo lähtökohdiltaan jossain määrin erilainen käräjäoikeudesta riippuen, ja tilasto- ja haastatteluaineistojen analyysi vahvisti tätä käsitystä entisestään. Toisissa käräjäoikeuksissa uudistuksen voi katsoa olevan syksyllä 2022 pitkälti valmis, mutta toisissa tosiasiallinen yhdistyminen on selvästi vielä kesken. Tästä syystä on harhaanjohtavaa puhua uudistuksesta yhdenmukaisena kokonaisuutena. Kolme vuotta on lyhyt aika selvittää organisaatiokulttuurissa tai lainkäytön laadussa tapahtuneita muutoksia, ja on varsin todennäköistä, että osa vaikutuksista ei ole vielä täysimääräisesti toteutunut, varsinkin kun toimitilaratkaisuissa kolmessa isommassa käräjäoikeudessa tulee tapahtumaan vielä muutoksia. Koronapandemian aiheuttamien – osin tilapäisten, osin pysyvien – muutosten johdosta koko selvitystä tulee lukea normaalia suuremmilla varauksilla.

Haastatteluiden perusteella henkilöstön mielipiteet uudistuksen lähtökohdista, perusteluista ja onnistumisesta vaihtelevat paljon. Selvästi kriittisimmät puheenvuorot koskivat Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden tilannetta. Haastatteluiden perusteella Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden kaltaisen suuren yksikön luominen asettaa haasteita jo pelkästään mitataavansa takia. On tuskin sattumaa, että neljän käräjäoikeuden yhdistäminen koetaan henkilöstön parissa hankalammaksi kuin kahden käräjäoikeuden vastaava, vähättelemättä tietenkään työmäärää, joka kaikkiin yhdistämissiin on liittynyt. Tilapäisten tilajärjestelyiden kuormittavuus henkilöstön näkökulmasta nousi esiin myös vuoden 2010 käräjäoikeus uudistuksen arvioinnissa (HMY PublicPartner Oy 2013).

Kokonaisuutena arvioiden käytössä olevat tilastoaineistot eivät viittaa radikaaleihin muutoksiin toiminnan määrää ja tehokkuutta kuvaavissa tunnusluvuissa, eikä näytä siltä, että lainvalmisteluvaiheessa esille nousseet alueelliseen tasa-arvoon tai kielellisiin oikeuksiin liittyvät uhkakuvat olisivat toteutuneet täysimääräisesti, vaikka eräitä huolestuttavia jatko-seuranta edellyttäviä merkkejä onkin havaittavissa. Vastaavasti voidaan kuitenkin todeta, että yksiselitteisen myönteistä näyttöä toiminnan tehostumisesta tai erikoistumisen aikaansaamasta lainkäytön laadun parantumisesta ei myöskään voida käytettävissä olevilla aineistoilla esittää. Oma kysymyksensä on, olisiko koronapandemian aiheuttaman juttujen ruuhkautumisen hoitoon tarvittu enemmän vai vähemmän määrärahoja vanhassa käräjäoikeusverkostossa. Turvallisin johtopäätös on siten se, että rakenneuudistuksen vaikutukset ovat ainakin tällä seuranta-ajalla jääneet vielä pieniksi. Haastatteluiden ja tilastoaineistojen perusteella summaaristen asioiden keskittämisen onnistumisesta jää myönteinen yleisvaikutelma.

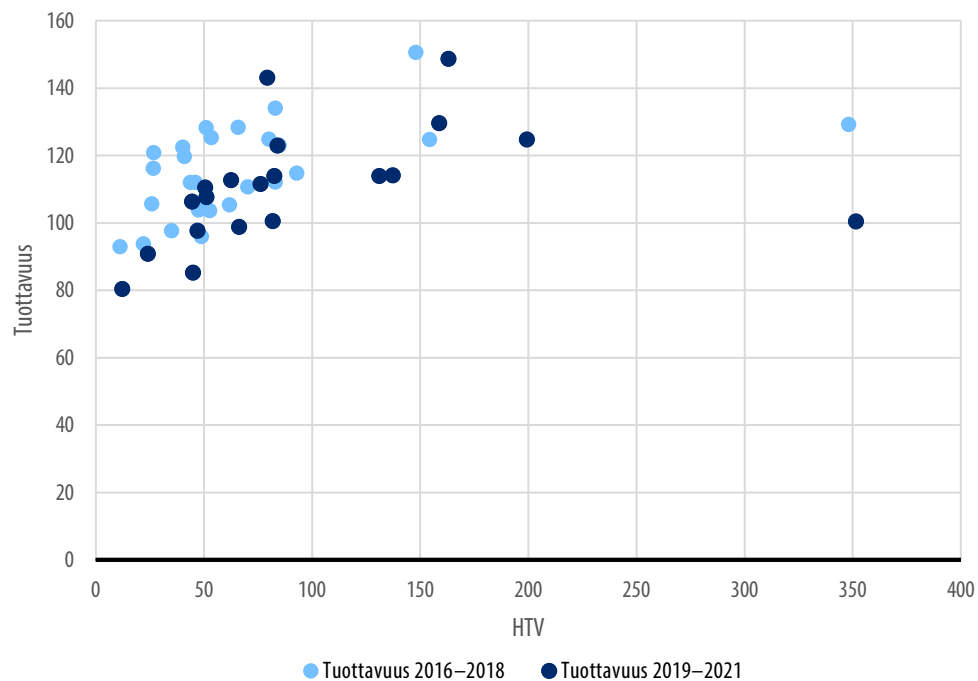
Elokuussa 2022 julkaistussa Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän<sup>30</sup> arviomuistioissa nostetaan esiin useita näkökohtia, joilla on liittymäpintoja käräjäoikeuksien rakenneuudistukseen. Työryhmän näkemys on, ettei käräjäoikeuksien määrän lisävähentämiselle ole tällä hetkellä tarvetta, mutta toteaa käräjäoikeuksien olevan nyt arvioidun uudistuksen jälkeenkin eri kokoisia. Työryhmän mukaan sekä liian pieniin että liian suuriin yksikköihin saattaa molempiin liittyä ongelmia. Pienten käräjäoikeuksien ongelmat liittyvät jo hallituksen esityksessä mainittuun haavoittuvaan henkilöstörakenteeseen ja erikoisosaamisen puutteeseen, kun taas isoissa organisaatioissa hyvän työilmapiirin ylläpitäminen ja yhteistyön kehittäminen voi olla vaikeampaa suuren henkilöstömäärän takia.

Näihin näkökohtiin liittyvät tilastotiedot on esitetty kootusti kuvioissa 1 ja 2 alla. Kuviossa verrataan henkilötyövuosien lukumäärää vuosina 2016–2018 ja 2019–2021 sekä

30 Tämän selvityksen tekohetkellä on ollut valmisteilla myös oikeudenhoidon selonteko (OM063:00/2021), jossa tehdään kokonaistarkastelu oikeudenhoidon tilannekuvasta ja kehityssuunnasta. Selonteon osana on jo julkaistu selvitys rikosasioiden tilannekuvasta ja muutostekijöistä (Näsi 2022). Lisäksi vuonna 2020 valmistui selvityshenkilö Matti Tolvasen (2020) laatima arviointi rikosketjun toimivuudesta LEAN-periaatteiden näkökulmasta.

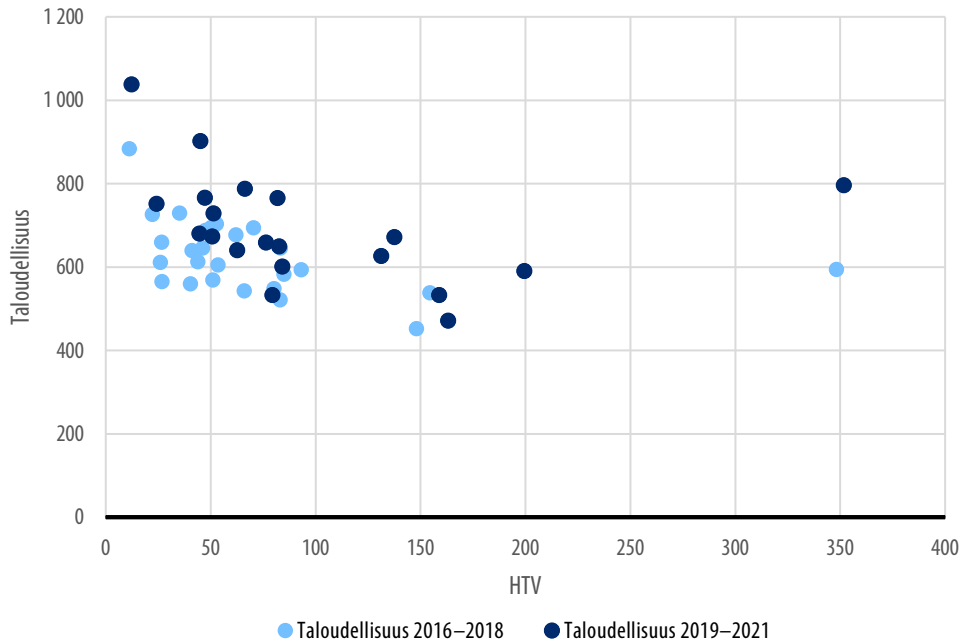
tuottavuuteen että taloudellisuuteen samoina vuosina. Kuvioista havaitaan, että suurempien käräjäoikeuksien tuottavuus (painotettu työmäärä / henkilötyövuodet) on edelleen keskimäärin pieniä suurempi (pl. Helsingin käräjäoikeus), ja taloudellisuus (toimintamenot / työmäärä) vastaavasti parempi, mutta samaan aikaan pienten ja suurten yksikköjen välillä on myös eroja. Uudet työmäärälaskelmat saattavat muuttaa kuvaa käräjäoikeuksien keskinäisistä eroista, mutta työmäärän tasapuolinen jakaminen pysynee väestönkehitykseltään<sup>31</sup> erilaisiin tuomiopiireihin perustuvan käräjäoikeusverkoston ongelmana myös jatkossa. Käräjäoikeuksien määrän vähentämisen sijasta Oikeudenkäytön kehitystyöryhmä (2022, s. 90) pohtii yhteisten valtakunnallisten – tai tietyissä asioissa toimivaltaitten käräjäoikeuksien – yhteisten työjonojenkäyttöönottoa samaan tapaan kuin esimerkiksi Verohallinnossa. Työjonojen käyttöä voisi edistää erityisesti kirjallisesti käsiteltävissä asioissa, joissa käsittelypaikkakunnalla ei ole suurta merkitystä, ja lisäksi pohditaan mahdollisuutta yhteisiin työjonoihin niissä erityisasiaryhmissä, jotka on jo nyt keskitetty tiettyihin käräjäoikeuksiin.

**Kuvio 1.** Käräjäoikeuksien tuottavuus ja henkilötyövuosien (HTV) määrä (keskiarvo 2016–2018 vs. keskiarvo 2019–2021)



31 Väestön määrän kehityksen lisäksi on huomioitava väestön ikärakenne. Niissä käräjäoikeuspiireissä, joissa väestön määrän kehityksen ennuste on negatiivisin, on yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä myös suurin. Koska esimerkiksi rikosasioiden vastaajat painottuvat nuoriin ja nuoriin aikuisia, vaikuttaa väestön ikääntyminen myös asiamäärää vähentävästi.

**Kuvio 2.** Käräjäoikeuksien taloudellisuus ja henkilötövuosien (HTV) määrä (keskiarvo 2016–2018 vs. keskiarvo 2019–2021)



Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän suositusten ja tämän selvityksen tulosten valossa jatkossa olisi tärkeää tutkia sekä suuremman yksikkökoon että sen puitteissa toteuttavan organisaatorakenteen vaikutuksia lainkäytön laatuun. Isompien yksiköiden erikoistumiseen liittyvät hyödyt lainkäytön laadun ja tehokkuuden parantamiseksi vaikuttavat paperilla ilmeisiltä, mutta juuri siksi olisi tärkeää selvittää, miten ja millä ehdoilla nämä vaikutukset toteutuvat, ja millainen johtamisjärjestelmä ja työn organisointi suuren käräjäoikeuden työtä parhaiten tukisi. Käräjäoikeuksien hieman erilaiset osastojaot antavat mahdollisuuksia vertailuun ja kehittämiseen tuomioistuinten välisenä yhteistyönä. Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän mukaan asiantuntijuuden syventämistä ja erikoisosaamisen kehittämistä on joka tapauksessa jatkettava laadukkaan oikeusturvan takaamiseksi.

Vaikka koronapandemialla on ollut monia negatiivisia vaikutuksia käräjäoikeuksien työhön, haastatteluiden perusteella on ilmeistä, että pakotettu siirtymä etätöihin on saanut aikaan sähköisten työtapojen nopean yleistymisen. Yleisten tuomioistuin salivarustelu-projektin<sup>32</sup> lisäksi etäosallistumisen laajentamisen mahdollistaneet, 1.1.2019 voimaan tulleet lakimuutokset (HE 200/2017 vp, kts. myös Rovaniemen hovioikeuspiiri 2020

32 <https://www.senaatti.fi/tyoymparistot/inspiraatio/artikkeli/digitaalinen-oikeudenkaynti-uudistaa-tyotat-jaj-istuntosalit/>

s. 103–125) ovat olleet tärkeitä poikkeustilanteen hallinnassa. Oma kysymyksensä tietysti on, kuinka laaja etäyhteyksien käyttö missäkin tilanteissa halutaan sallia<sup>33</sup>. Saattaa olla, että nämä pandemian nopeuttamat kehityskulut ovat osaltaan vähentäneet verkoston harvenemisestä aiheutuvaa haittaa (ks. myös PeVL 12/2017 vp). Tämän kehityskulun jatkuminen on ratkaisevassa asemassa pohdittaessa sitä, missä määrin käräjäoikeuksien työtä voidaan muuttaa vähemmän riippuvaiseksi maantieteestä, ja kuinka vahingollinen pitkä etäisyys käräjäoikeuteen on käräjäoikeuden työntekijöiden, avustajien ja asianosaisten näkökulmasta. On ennen aikaista sanoa, vaikuttaako koronapandemian aikaansaama etätöön lisääntyminen pitkällä tähtäimellä muutoksia väestöennusteisiin. Etätömahdollisuuksien laajeneminen vähentää kuitenkin kodin ja työpaikan välisen välimatkan merkitystä, ja mahdollistaa työn tekemisen kasvukeskusten ulkopuolella. Samalla lisääntyvä etätö sekä lisääntyvä tarve videoneuvottelulaitteille ja muulle teknologialle muuttaa tilajärjestelyihin kohdistuvia vaatimuksia ennakoitua nopeammin.

Selvityksen käytössä on ollut monipuolinen tilastoaineisto, ja voidaan todeta, että Suomessa on kansainvälisesti vertaillen edelleen hyvät mahdollisuudet tehdä tuomioistuinten toimintaa koskevaa tilastollista tutkimusta, vaikka keskeiset lähdetietojärjestelmät ovatkin jo varsin vanhoja. Tässä selvityksessä on käytetty tietosuojasyistä johtuen pääosin aggregoituja aineistoja, ja tulevaisuudessa olisi mahdollisuuksien mukaan hyvä käyttää myös ratkaisutasoisia aineistoja, joiden avulla voisi esimerkiksi paremmin kontrolloida jutturakenteen aiheuttamaa vinoumaa käsittelyaikojen vertailevassa tarkastelussa. AIPA-järjestelmän tuottamaan uuteen tietoon kohdistuu paljon odotuksia, ja esimerkiksi käsittelyaikojen (aika asian vireille tulosta ratkaisuun) purkaminen osiin tuottaisi tarkempaa tietoa siitä, mihin vaiheisiin kuluu eniten aikaa. Vastaavasti on selvää, että summaaristen riita-asioiden keskittämisen myötä nykyiset työmäärälaskelmat sopivat aiempaa huomnommin käräjäoikeuksien väliseen vertailuun, ja näiden päivittäminen on keskeistä tulevien arviointienkin kannalta. Lainkäytön laadun parempi mittaaminen olisi myös tärkeää, vaikka helppoa ratkaisua tähän ei liene olemassa.

---

33 KKO:2021:91 ja KKO:2021:92

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

- HMV PublicPartner (2013) Käräjäoikeusverkoston rakennemuutoksen arviointi. Oikeusministeriö 2013.
- Itä-Uudenmaan käräjäoikeus (2019) Toimintakertomus 2019.
- Lehti, M. & Salmi, V. & Aaltonen, M. & Danielsson, P. & Hinkkanen, V. & Niemi, H. & Sirén, R. & Suonpää, K. (2014) Maahanmuuttajat rikosten uhreina ja tekijöinä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 265.
- Lehtonen, O., & Sutela, M. (2019). Tutkimustieto yhteiskunnallisen päätöksenteon tukena – paikkatietoanalyysiin pohjautuva arvio vuoden 2019 käräjäoikeusuudistuksesta. Lakimies 1/2019, 27–50.
- Näsi, M. (2022) Rikosasioiden tilannekuva ja muutostekijät viranomaisten tilastojen ja haastattelujen valossa. Oikeusministeriö, selvityksiä ja ohjeita 12/2022. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö (2014) Summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittäminen. Selvityksiä ja ohjeita 52/2014. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö (2015) Käräjäoikeusverkoston kehittäminen. Mietintöjä ja lausuntoja 14/2015. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö (2018) Selvitys tuomioistuinten asiakaspalvelun ja etäosallistumisen vaihtoehtoista. Selvityksiä ja ohjeita 54/2018. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö (2019) Jatkokäsittelylupajärjestelmän käyttöönoton ja soveltamisalan laajentamisen vaikutukset hovioikeuksissa. Selvityksiä ja ohjeita 1/2019. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oikeudenkäytön kehitystyöryhmä (2022) Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio.
- R Core Team (2020) R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria.
- Rovaniemen hovioikeuspiiri (2020) Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhankeen työryhmäraportteja XV.
- Siro, J. & Aaltonen, M. (2019) Riita-asiat tuomioistuimissa 2000-luvulla. Lakimies 6/2019: 758–782.
- Siro, J. & Aaltonen, M. (2020) Rikosasiat tuomioistuimissa 2000-luvulla. Lakimies 5/2020: 686–706.
- Tolvanen, M. (2020) Rikosketjun LEAN-hanke. Selvityshenkilön raportti. Oikeusministeriö, selvityksiä ja ohjeita 6/2020. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Tuomioistuinvirasto (2020a) Tuomioistuinlaitos-kirjanpitoyksikön (KPY 155) tilinpäätös vuodelta 2020.
- Tuomioistuinvirasto (2020b) Opas tuomioistuimille etäyhteyksien käyttöön oikeudenkäynnissä.
- Vehkajärvi, Niina (2021) Sähköisen asiointin velvoite summaarisissa riita-asioissa. Lainmuutoksen vaikutukset Pirkanmaan käräjäoikeudessa. Opinnäytetyö, Tampereen ammattikorkeakoulu.

## Virallislähteet ja oikeustapaukset

EV 126/2017 vp

EV 32/2018 vp

HE 270/2016 vp

HE 190/2017 vp

HE 200/2017 vp

HE 133/2021 vp

KKO:2021:91

KKO:2021:92

LaVM 11/2017 vp

LaVM 3/2018 vp

OM063:00/2021

PeVL 12/2017 vp

PeVL 4/2018 vp



Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-0990 (PDF)  
ISBN 978-952-400-495-4 (PDF)