OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

1.4.2020

Lakivaliokunnalle

Asia: O 30/2020 vp Oikeudenhoidon varmistaminen koronaviruspandemian aikana

Lakivaliokunta on pyytänyt Tuomioistuinvirastolta ja Syyttäjälaitokselta kirjalliset selvitykset siitä, miten oikeudenhoito on tarkoitus varmistaa koronaviruspandemian aikana. Valiokunta on saanut selvitykset ja pyytänyt niistä oikeusministeriöltä **kirjallista lausuntoa.**

Oikeusministeriön lausunto on valmisteltu hallinto- ja ohjausosaston, kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosaston sekä yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osaston yhteistyönä.

1. Etäyhteyksien käyttämisen mahdollisuudet, toimivuus ja rajoitteet tuomioistuinten ja syyttäjien työssä.

Syyttäjälaitos

Valtakunnansyyttäjän toimisto on 20.3.3020 tehnyt päätöksen Syyttäjälaitoksen asiakaspalvelun rajoittamisesta määräajaksi 20.3.-30.4.2020. Tällä ajalla käyntiasiointi ei ole mahdollista Syyttäjälaitoksen toimipaikoissa. Päätöksellä ei kuitenkaan rajoiteta puhelimitse, sähköpostitse tai muilla vastaavilla tavoin tapahtuvaa asiointia Syyttäjälaitoksessa. Oikeusministeriö on arvioinut päätöksen tarpeelliseksi ja asianmukaiseksi.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 8 luvun 13 §:ssä (423/2018) säädetään teknisen tiedonvälitystavan käyttämisestä; 1 momentin mukaan rikosasian asianosainen saa osallistua suulliseen käsittelyyn käyttäen teknistä tiedonvälitystapaa, jossa käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään, jos hän siihen suostuu ja tuomioistuin katsoo sen soveliaaksi. Hallituk-

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

sen esityksessä eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (200/2017) todetaan tältä osin, että myös syyttäjän olisi mahdollista osallistua suulliseen käsittelyyn videoyhteyden välityksellä. Myös pakkokeinolaissa (806/2011) säädetään videoneuvottelun tai muun soveltuvan teknisen tiedonvälitystavan käyttämisestä mm. vangitsemisvaatimuksen käsittelyssä, vangitsemisasian uudelleenkäsittelyssä ja salaisia pakkokeinoja koskevan vaatimuksen käsittelyssä. Lainsäädäntö mahdollistaa siten syyttäjän osallistumisen suullisiin käsittelyihin etäyhteyden välityksellä, mikäli tuomioistuin katsoo sen kyseisen asian käsittelyssä soveliaaksi.

Syyttäjälaitoksessa on suositeltu vallitsevassa poikkeustilanteessa etätyön mahdollisimman laajamittaista käyttöä sekä syyteharkintaa suoritettaessa että suullisissa käsittelyissä tuomioistuimissa. Tämä edellyttää aktiivista ja joustavaa yhteistyötä Syyttäjälaitoksen sisällä ja myös tuomioistuinten ja esitutkintaviranomaisten kanssa. Syyttäjien turhia käyntejä toimipaikkoihin on suositeltu vältettävän. Syyttäjien velvollisuutta henkilökohtaiseen istuntopaikalla läsnäoloon oikeudenkäynnissä on rajoitettu ja poikkeuksellisen tilanteen huomioon ottamista syyteasioiden vireillepanossa suositeltu apulaisvaltakunnansyyttäjän 23.3.3020 antamalla päätöksellä. Syyttäjälaitos työnantajana ei velvoita syyttäjiä osallistumaan henkilökohtaisesti istuntopaikalla läsnä ollen oikeudenkäynteihin, joissa tai joiden välittömässä yhteydessä istuntopaikalla on henkilökohtaisesti läsnä enemmän kuin kymmenen henkilöä, tai lainkaan syyttäjän tai hänen lähipiirinsä kuuluessa koronaviruksen riskiryhmään. Päätöksessä on kuitenkin otettu huomioon syyttäjien riippumattomuus heidän käsiteltävänä olevissa asioissa sekä tuomioistuinten prosessinjohto. Suullisen käsittelyn järjestämisestä ja etäyhteydellä siihen osallistumisesta päättää riippumaton tuomioistuin.

Valtakunnansyyttäjän toimiston lakivaliokunnalle toimittaman lausunnon mukaan laajamittaisessa etätyössä on Syyttäjälaitoksessa kuitenkin havaittu merkittäviä tietoliikenneyhteyksien toimintaan liittyviä ongelmia. Erityisesti salassa pidettävien asioiden käsittelemisessä välttämättömän VPN/Kauko-yhteyden välityskyky ja toimivuus ovat osoittautuneet riittämättömäksi ja epävarmaksi. Syyttäjäntehtäviä on käytännössä todettu mahdottomaksi hoitaa etätyönä salaamattomia tietoyhteyksiä käyttäen, koska kaikki syyteasiat ovat salassa pidettäviä ainakin syyttäjän syyteharkintaratkaisuun saakka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 § 1 momentin 3 kohdan nojalla.

Tuomioistuimet

Vuoden 2020 alussa toimintansa aloittanut Tuomioistuinvirasto huolehtii tuomioistuinten toiminta-edellytyksistä sekä toiminnan kehittämisestä, suunnittelusta ja tukemisesta. Viraston rooli tuomioistuimia koskevan tai tuomioistuimilta tulevan tiedon keräämisessä ja välittämisessä oikeusministeriölle on keskeinen. Oikeusministeriön saaman tiedon mukaan Tuomioistuinvirasto ja tuomioistuinten päälliköt ovat keskustelleet poikkeustilanteen edellyttämistä toimenpiteistä ja Tuomioistuinvirasto on laatinut lakivaliokunnan lausuntopyynnöstä ilmenevän ohjeistuksen, jolla pyritään yhdenmukaisiin toimintatapoihin tässä kriisitilanteessa.

Tuomioistuinviraston mukaan etäyhteydet ovat toimineet vaihtelevasti. Virasto on kuitenkin ollut yhteydessä Valtoriin ja Valtori on ryhtynyt toimenpiteisiin etäyhteyspalvelun toimivuuden/kapasiteetin parantamiseksi. Tuomioistuinvirasto on kertonut jatkavansa yhteistyötä Valtorin kanssa tältä osin. Oikeusministeriö seuraa tilannetta ja arvioi jo tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksia yhteistyössä Tuomioistuinviraston kanssa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että virastoverkon lisäksi etätyöskentelijöiden yhteyksien toimivuuteen vaikuttavat myös kuluttajaliittymien ominaisuudet. Myöskään mahdollisten osaamishaasteiden vaikutusta tilanteissa, joissa virkamiehet eivät ole aiemmin etäyhteyksiä käyttäneet, ei voida kokonaan sulkea pois.

Lainsäädäntö mahdollistaa etäyhteyksien käytön sekä yleisissä tuomioistuimissa sekä hallintolainkäytössä. Etäyhteyksien käytöstä on säännöksiä ainakin oikeudenkäymiskaaressa, laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa sekä pakkokeinolaissa. Lisäksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (5.7.2019/808) 73 §:n mukaan todistajaa tai muuta henkilöä voidaan kuulla suullisesti myös käyttäen videoneuvottelua tai muuta tiedonvälitystapaa.

Yhteenveto

Syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten henkilöstön etätyöskentelyn edellytyksistä tulee huolehtia. Etäyhteyksien osalta on kuitenkin huomattava, että tietoliikenne voidaan jakaa kahteen osaan, yhtäältä virastoverkkoon josta vastaa Valtori ja toisaalta virkamiehen omaan kotitietoliikenneverkkoon, josta vastaa virkamies. Isojen tiedostojen käsittelyssä on havaittu kuluttajaliittymien ominaisuudesta

johtuva ongelma, jossa tietoliikenne etätyöskentelijän kodin työasemasta verkkoon päin on riittämätön. Tähän oikeusministeriö ei voi vaikuttaa.

Oikeusministeriö on oikeushallinnon perustietotekniikan kehittämisen hankkeessa uudistanut hallinnonalan tietoliikenneratkaisuja ja työasemien käyttöjärjestelmiä. Ministeriö seuraa yhteistyössä Valtorin kanssa tietoliikenneyhteyksien kapasiteetin riittävyyttä ja tarvittaessa kasvattaa virastoverkon kapasiteettia. Tällä hetkellä virastoverkon kapasiteetti vaikuttaa riittävältä. Oikeusministeriö haluaa omasta näkökulmastaan todeta, että Valtori suoriutui ilman varoitusaikaa toteutetusta siirtymästä pääasiallisesti etäyhteyksien käyttöön kiitettävästi ja laajemmat käyttöongelmat jäivät ensimmäisten päivien mittaisiksi. Sen jälkeen perustoiminnot ovat olleet hyvällä tasolla. Tilanne kuitenkin aiheuttaa eräitä välttämättömiä toimintatapamuutoksia kaikille Valtorin asiakkaille ja niistä aiheutuu myös OM:n hallinnonalan käyttäjien toteamaa kitkaa. Lisäksi äkillinen muutostilanne nostaa esiin niitä ongelmia, jotka aiheutuvat osittain keskeneräisestä varustelutilanteesta ja puutteellisesta laitekannasta.

2. Videoneuvottelulaitteiden hankkimisen määrärahatilanne

Tuomioistuimissa käynnissä olevan salivarusteluhankkeen puitteissa tuomioistuimiin on jo hankittu laitteita, joita tässä tilanteessa pystytään hyödyntämään.

Jotta juttuja voidaan käsitellä estäen samalla tartuntatautipandemian leviämistä, on hallinnonalan toimijoilla tarve lisätä videoneuvottelulaitteiden määrää. Lähtökohtaisesti kaikki tuomioistuinten suulliset käsittelyt pyritään tällä hetkellä toteuttamaan videoneuvottelulaitteiden avulla. Tuomioistumissa laitemäärää tulisi oikeusministeriön vuonna 2018 arvioiman 40 laitteen sijasta kasvattaa 120 laitteella. Syyttäjälaitokselle tulee hankittavaksi 150 käräjäoikeuden istuntopaikan syyttäjän istuntosalivarustus. Videoneuvottelulaitteiden määrän lisäämistä rajoittavat käytettävissä olevat taloudelliset resurssit.

3. Toimenpiteiden kustannusvaikutus

Oikeusministeriön 12.1.2018 antamassa vuosia 2019-2022 koskevassa kehysehdotuksessa oikeusministeriön hallinnonalalle aiheutuva Valtorin menojen kasvu ennustettiin vuonna 2020 olevan 9,1 milj. euroa (tästä tuomioistuinten osuus 3,9 milj. euroa ja syyttäjälaitoksen osuus 0,5 milj. euroa). Keväällä 2018 kehyspäätöksessä tähän kasvuun osoitettiin vuoden 2020 osalta yhden kolmasosan lisärahoitus eli yhteensä 3,033 milj. euroa (tuomioistuimet 1,3 milj. euroa ja syyttäjälaitos 0,17 milj.euroa).

Syyttäjälaitoksessa Valtorin maksettavat menot olivat vuonna 2016 yhteensä 1,1 milj. euroa ja vuonna 2020 palvelusopimukseen mukaan 1,9 milj. euroa. Menojen kasvu on siten 0,8 milj. euroa, mihin on saatu 171 000 euroa lisärahoitusta. Tämä tarkoittaa sitä, että Syyttäjälaitos on Valtorin menojen kasvun vuoksi joutunut sopeuttamaan ja tehostamaan toimintaansa 630 000 eurolla vuodessa. Tuomioistuinten osalta vastaava vuosittainen tehostamistarve on 2,6 milj. euroa.

Oikeusministeriö jakaa hallinnonalan toimijoiden kanssa huolen siitä, että Valtorin menot ovat kasvaneet ennakoitua enemmän ja jokaisesta korjauksesta, uudistuksesta ja tuotteistuksesta aiheutuvat kustannukset kohdistuvat menonlisäyksenä palvelujen käyttäjille. Tilanne ei koske ainoastaan oikeusministeriön hallinnonalaa vaan on yhteinen kaikille Valtorin palvelujen käyttäjille.

Oikeusministeriö korostaa, että kritiikki ei kohdistu Valtorin toimintaan vaan nykyaikaiset työvälineet ja tietojärjestelmät ovat välttämättömiä tuottavuuden ja asioiden joutuisan käsittelyn lisäämiseksi. Oikeusministeriö on kuitenkin huolestunut käytännön tilanteesta, missä niukkuuden vallitessa joudutaan punnitsemaan henkilöstöresurssien riittävyyttä jopa yksittäisien henkilötyövuosien tasolla samalla kun tietohallintomenot kasvavat sadoilla tuhansilla euroilla ilman, että kasvuun voi vaikuttaa. Tässä tilanteessa oikeusministeriö tulee ottamaan vakavasti harkittavaksi Valtorin menojen kasvua koskevan lisämäärärahaehdotuksen uudistamisen kehys- ja talousarviovalmistelussaan.

4. Tuomioistuinten ja syyttäjien työn ruuhkautuminen pandemian vuoksi ja sen taloudelliset ja muut vaikutukset

Syyttäjälaitos

Koronavirustilanne aiheuttaa asioiden ruuhkautumista Syyttäjälaitoksessa. Pohjois-Suomen syyttäjäalueella työt ovat ruuhkautuneet jo pidemmällä ajalla erityisesti pitkien sairauspoissaolojen vuoksi, mitä Korona-epidemia edelleen pahentaa.

Rikosasioiden istuntoja tuomioistuimissa joudutaan koronavirustilanteen vuoksi laajalti peruuttamaan. Syyttäjien velvollisuutta henkilökohtaiseen istuntopaikalla läsnäoloon oikeudenkäynnissä on rajoitettu ja poikkeuksellisen tilanteen huomioon ottamista syyteasioiden vireillepanossa suositeltu apulaisvaltakunnansyyttäjän em. päätöksellä. Syyttäjälaitoksessa pyritään maksimoimaan etätyö vallitsevassa poikkeustilanteessa. On kuitenkin odotettavissa, että etätyönä ei pystytä kaikilta osin toimimaan yhtä tehokkaasti kuin normaalioloissa, ottaen huomioon mm. työskentely- ja perheoloihin liittyvät seikat. Sairauspoissaolojen määrä saattaa myös kasvaa hetkellisesti huomattavasti koko maassa. Poikkeustilanteen kestoa on vaikea ennakoida. Joka tapauksessa poikkeustilanne aiheuttaa Syyttäjälaitoksessa ratkaistavien rikosasioiden jutturästiin merkittävää kasvua. Mahdollisesti pitkältäkin ajalta koko maassa joudutaan peruuttamaan ja lykkäämään istuntoja. Jutturästin purkaminen sekä kasaantuneiden istuntojen hoitaminen samanaikaisesti tilanteen normalisoiduttua tulee olemaan vaikeaa voimavarojen vähäisyyden vuoksi.

Korona-epidemian aiheuttaman jutturuuhkan ja Pohjois-Suomen jutturästin korjaaminen samanaikaisesti on Syyttäjälaitoksen toimintamenojen niukkuuden vuoksi haastavaa. Syyteharkintojen viivästyminen aiheuttaa vakavan riskin oikeusturvan toteutumiselle sekä riskin sille, että juttuja vanhenee syyteharkinnan aikana.

Tuomioistuimet

Tuomioistuimissa koronavirus aiheuttaa asioiden ruuhkautumista ja käsittelyaikojen pidentymistä, koska asioiden käsittelyä joudutaan lykkäämään ja jo sovittuja istuntoja peruuttamaan. Tilanne aiheuttaa tarvetta tuomioistuinten toiminnan lisärahoitukselle. Tämä johtuu yleisten tuomioistuinten osalta asioiden ruuhkautumisesta ja hallinto-oikeuksien sekä vakuutusoikeuden osalta käsiteltävien asioiden lisääntymisestä. Vielä ei ole tiedossa, kuinka laajalti tuomioistuimet lopulta rajoittavat toimintaansa, kuinka paljon asiamäärät tulevat kasvamaan ja kuinka pitkään tilanne kestää. Tuomioistuinvirastosta 31.3.2020 saadun tiedon mukaan tähän mennessä on peruutettu noin 1.000 rikosasian ja noin 250 riita-asian pääkäsittelyä. Tilanne tuomioistuimissa elää, koska asian käsittelyn lykkääminen ja istunnon peruuttaminen ovat prosessinjohdollisia ratkaisuja, joista lainkäytön riippumattomuuden vuoksi päättää asiasta vastaava tuomari tai ratkaisukokoonpano. Tuomioistuinviraston antama yleinen ohjeistus voi näin ollen olla luoteeltaan vain suosittelevaa, ei yksittäistä tuomaria sitovaa. Tuomioistuimet viestivät muutoksista toiminnassaan omilla palvelusivuillaan. Istuntokäsittelyjen mahdollisista peruutuksista ja muutoksista ilmoitetaan kutsutuille henkilökohtaisesti.

Luotettaviin laskelmiin perustuvia lisämäärärahatarpeita on tässä vaiheessa mahdotonta tehdä. Käsittelyaikojen kasvusta yksittäisissä tuomioistuimissa ei toistaiseksi ole edes arviota. Erityisen haasteelliseksi tilanteen voidaan olettaa muodostuvan tuomioistuimissa, joissa käsittelyajat ovat jo ennestään pitkiä joko kaikissa tai joissain asiaryhmissä. Yksi tällainen tuomioistuin voi olla Vaasan hallinto-oikeus, jonka käsittelyaikoihin eräissä asioissa on kiinnitetty huomiota laillisuusvalvonnassa.

Mitä pidempään poikkeusoloissa joudutaan toimimaan, sitä merkittävämmät vaikutukset tuomioistuimiin ja lainkäyttöön ovat. Tuomioistuinvirasto käy syksyllä 2020 tulosneuvottelut yksittäisten tuomioistuinten kanssa ja päättää jo kuluvan vuoden aikana tuomioistuimille mahdollisesti annettavien määräaikaisten resurssien kohdentamisesta.

Yhteenveto

Oikeusministeriö seuraa tiiviisti Syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten toimintatilannetta ja reagoi tarvittaessa nopeasti muutoksiin. Ajantasainen tiedonkulku on varmistettu Syyttäjälaitoksen päivittämän Korona-intrasivun kautta sekä tulosohjauksesta vastuussa olevien virkamiesten välityksellä. Oikeusministeriö on myös yhteistyössä valtakunnansyyttäjän toimiston ja Tuomioistuinviraston kanssa arvioinut Syyttäjälaitosta ja tuomioistuimia koskevan lainsäädännön toimivuutta pandemiatilanteessa, mutta muutoksiin ei ole tällä hetkellä todettu aihetta. Arviointia jatketaan eri tahoilla ja normaalioloihin palattua jonkin tai joidenkin yksittäisten säännösten osalta saattaa olla aihetta tarkastella asiaa uudelleen. Koronasta aiheutuvia lisämäärärahatarpeita arvioidaan lisätalousarviovalmistelussa.

Osastopäällikkö Antti Leinonen

Hallitusneuvos Anne Hallavainio