Lakivaliokunta

Tuomioistuinviraston lausunto valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022-2025

Tuomioistuinlaitoksen määrärahat pysyvät suunnilleen samalla tasolla kehyskauden 2022-2025 aikana (298 -300 milj. euroa). Vuoden 2022 määrärahat laskevat 16,4 milj. euroa vuoden 2021 tasosta. Suurin yksittäinen selittävä tekijä määrärahatason laskuun on vuodelle 2021 myönnetyt lisämäärärahat koronaviruspandemiasta johtuvan ruuhkan purkuun (10 milj. euroa).

Tuomioistuinten määrärahataso on hieman suurempi kuin aiemmassa julkisen talouden suunnitelmassa. Muutos kehyskauden lopussa on noin 13 milj. euroa johtuen pääasiassa palkankorotuksista (7,8 milj. eur), tietohallintomenojen kasvusta (1,9 milj. eur) ja videoneuvottelulaitteiden lisäämisestä (1,6 milj. eur).

Tuomioistuinlaitoksen toimintaa on viime vuosina rahoitettu merkittävässä määrin siirtyvän määrärahan turvin. Vuodelta 2020 vuodelle 2021 siirtyvä määräraha pieneni 21 milj. euroa edellisestä vuodesta. Vuodelta 2020 siirtyvä määräraha oli enää 25,8 milj. euroa ja sen määrän arvioidaan laskevan edelleen vuodelle 2022 siirtyvän rahan osalta. Tarkoituksenmukaisen taloussuunnittelun turvaamiseksi siirtyvän määrärahan määrän tulisi olla vähintään 8 % talousarviossa myönnetystä määrärahasta. Siirtyvän määrärahan tason arvioidaan alenevan turvallista tasoa alemmaksi, kun perusrahoitus ei riitä tarvittavan henkilöstömäärän palkkaamiseen ja toimintaa joudutaan rahoittamaan edelleen siirtyneillä määrärahoilla. Tästä syystä perusrahoituksen tasokorotukselle on välttämätön tarve.

Koronapandemian vaikutukset toimintaan

Vuonna 2020 koronavirustilanne ruuhkautti asioiden käsittelyn erityisesti käräjäoikeuksissa, koska tuomioistuimet joutuivat osittain keskeyttämään asioiden istuntokäsittelyn tartuntavaaran vuoksi. Koronan aiheuttaman ruuhkan purkuun on saatu lisärahoitusta siten, että vuonna 2021 ruuhkan purkuun on käytettävissä

noin 10 milj. euroa. Pandemian vuoksi keskeytettyjen ja ratkaisemattomien asioiden määrät ovatkin laskeneet vuoden takaisesta.

Taulukko 1. Koronapandemian vuoksi keskeytettynä ja ratkaisematta 2020-2021 (kpl)

Koronapandemian vuoksi keskeytetyt ja ratkaisematta	**31.5.2020**	**9.5.2021**	**Muutos % 2020-2021**
Käräjäoikeus, rikosasiat	3 077	1 293	-58,0 %
Käräjäoikeus, siviiliasiat	1 405	239	-83,0 %
Hovioikeus	300	42	-86,0 %
Hallinto-oikeus	310	97	-68,7 %

Tuomioistuinten kroonisen resurssipulan vuoksi vireillä olevien asioiden määrät ovat kasvaneet jo pitkään ja koronaepidemia vaikeutti tilannetta entisestään. Alla olevasta taulukosta 2 ilmenee vireillä olevien asioiden määrät vuoden 2019 ja 2020 lopussa sekä huhtikuun 2021 tilanne. Käräjäoikeuksissa vireillä olevien laajojen riita-asioiden määrä on kasvanut noin 11 % ja rikosasiat 33 %.

Taulukko 2. Vireillä olevien asioiden kehitys 2019 – 2021 (kpl)

KÄRÄJÄOIKEUDET	**2019**	**2020**	**4/2021**	**Muutos -% 2019 - 2021**
Vireillä olevat yht.	**158 364**	**142 618**	**167 897**	**6,0 %**
Summaariset	106 667	83 255	108 405	1,6 %
Laajat riidat	6 419	7 044	7 113	10,8 %
Rikosasiat	20 381	26 325	27 028	32,6 %

HOVIOIKEUDET	**2019**	**2020**	**4/2021**	**Muutos- % 2019 - 2021**
Vireillä olevat yht.	4 149	3 826	4 207	1,4 %

HALLINTO-OIKEUDET	**2019**	**2020**	**4/2021**	**Muutos -% 2019 - 2021**
Vireillä olevat yht.	**13 438**	**14 449**	**14 350**	**6,8 %**
Lastensuojelu	1 179	1 473	1 552	31,6 %
Turvapaikka-asiat	1 685	1 486	1 306	-22,5 %

Hallinto-oikeuksissa vireillä olevat asiat yhteensä ovat kasvaneet 7 %. Erityisen valitettavana voidaan pitää vireillä olevien lastensuojeluasioiden kasvua, mikä oli

peräti 32 % koronapandemian aikana. Turvapaikka-asioiden määrät ovat vähentyneet vuoden 2019 tasosta, mihin on vaikuttanut turvapaikanhakijoiden määrän lasku ja määrätietoinen toiminta pitkään vaivanneen turvapaikka-asioiden ruuhkan purkaminen hallinto-oikeuksissa.

Tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksen korottaminen

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja *ilman aiheetonta viivytystä* toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tuomioistuimilla on velvollisuus ratkaista kaikki niiden käsiteltäväksi tulevat asiat ja ratkaisutoimintaa sitoo yksityiskohtainen prosessilainsäädäntö. Asiat tulee käsitellä *niiden vaatimassa laajuudessa* riippumatta käytettävissä olevista voimavaroista. Oikeusturvan toteutumista arvioitaessa käsittelyajat ovat keskeinen arviointikriteeri.

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että oikeudenhoidon riittävät resurssit turvataan ja oikeudenkäyntien kokonaiskestoa lyhennetään. Pitkään jatkunut krooninen aliresursointitila on voimakkaasti heikentänyt tuomioistuinten mahdollisuuksia käsittelyaikojen lyhentämiseen.

Tuomioistuinta ei voida ohjata käsittelemään tiettyjä asiaryhmiä toisia nopeammin muutoin kuin säätämällä asiat kiireellisesti käsiteltäväksi. Mikäli työmäärä ylittää merkittävästi resurssit, niin valitettavasti myös kiireellisesti käsiteltäväksi säädettyjen asioiden käsittely viivästyy. Resurssien pitää vastata kokonaistarvetta sekä mahdollistaa se, että asiat saadaan kaikissa asiaryhmissä käsiteltyä kohtuullisessa ajassa.

Tuomioistuinten tärkein resurssi on osaava, motivoitunut ja sitoutunut henkilöstö. Asiakokonaisuuksien laajentuminen ja vaikeutuminen ovat johtaneet siihen, että työmäärä on kasvanut ja tämä on lisännyt yksilötasolla kuormittavuutta. Käsittelijäkohtainen vireillä olevien asioiden määrä on suuri ja henkilöstö on joutunut jo pitkään toimimaan vaikeassa ja ylikuormittuneessa työtilanteessa. Valitettavasti nykyinen rahoituksen taso ei kuitenkaan mahdollista henkilöstöresurssien lisäämistä.

Tuomioistuimissa tulee olla riittävä määrä henkilöstöä tuomioistuimien perustehtävien täyttämiseen. Kokoonpanoa koskevien ratkaisujen pitäisi pohjautua pelkästään lainkäyttökysymyksiin eikä rahoitustilanteella saisi olla niihin vaikutusta. Kuitenkin esimerkiksi käräjäoikeuksissa siviili- ja rikosjutut käsitellään pääsääntöisesti yhden tuomarin eli puheenjohtajan muodostamassa kokoonpanossa, vaikka oikeudenkäymiskaaren 2 luvussa pääsäännöksi asetettu laajennettu kokoonpano tukisi ratkaisujen laatua ja vaikuttaisi asianosaisten

kokemukseen oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Resurssipulan vuoksi laajennettuja kokoonpanoja ei valitettavasti päästä käyttämään siinä laajuudessa kuin on laissa tarkoitettu ja mikä olisi tarkoituksenmukaista.

Käsittelyajan lyhentäminen tuomioistuimissa

Tuomioistuinlain 9 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan tuomarin on ratkaistava hänen käsiteltäväkseen jaettu asia joutuisasti. Tämän säännöksen noudattaminen saattaa käytännössä olla kuitenkin mahdotonta, koska resurssipulan vuoksi yhtä tuomaria kohden kohdistuu liian suuri työmäärä ja käsittelyajat pitkittyvät. Tuomioistuimissa asioita ei saada ratkaistua kohtuullisessa ajassa ja erityisesti pitkään vireillä olleiden asioiden määrät ovat olleet useassa asiaryhmässä huomattavassa kasvussa jo ennen koronapandemiaa.

Käsittelyaikoja ja vireillä olevien asioiden määrä pystytään laskemaan henkilöstömäärää lisäämällä. Tuomioistuinlaitoksen nykyinen määrärahatilanne ja perusrahoituksen taso eivät kuitenkaan mahdollista riittäviä henkilöstöresursseja. Sekä eduskunnan oikeusasiamies että eduskunnan lakivaliokunta ovat toistuvasti ja aiheellisesti ottaneet esille huolen oikeuslaitoksen resurssitilanteesta.

Tietyissä asiaryhmissä keskimääräiset käsittelyajat ovat niin pitkiä, että viivästymiset aiheuttavat vakavaa haittaa oikeusturvan toteutumiselle. Asiaryhmittäin tarkasteltuna pitkiä käsittelyaikoja oli erityisesti hallinto-oikeuksien tietyissä asiaryhmissä. Ympäristöasioiden käsittelyaika oli keskimäärin 16,4 kuukautta ja itsehallintoa koskevissa asioissa 15 kuukautta. Myös veroasioissa keskimääräinen käsittelyaika oli yli vuoden. Käräjäoikeuksissa pääkäsittelyssä ratkaistavissa siviiliasioissa keskimääräinen käsittelyaika oli 13,2 kuukautta vuonna 2020.

Keskeinen ongelma kaikilla tuomioistuinlinjoilla on se, että yli vuoden vireillä olleiden asioiden määrä on kasvanut merkittävästi vuosina 2010–2019. Hovioikeuksissa yli vuoden vireillä olleita asioita oli 515 asiaa vuoden 2019 lopussa. Kasvua oli 73 prosenttia vuodesta 2010. Hallinto-oikeuksissa muutos on 78 prosenttia (1 989 v. 2019). Käräjäoikeuden rikosasioissa muutos on 43 prosenttia (3 384 v. 2019) ja laajoissa riita-asioissa 25 prosenttia (1 811 v. 2019).

Taulukosta 3 ilmenee, että käräjäoikeuksissa ja hovioikeuksissa pitkään vireillä olevat asioiden määrät ovat kasvaneet jo ennen koronapandemiaa 2018-2019 ja sama trendi on jatkunut pandemian aikana. Hovioikeuksissa yli vuoden vireillä olevien määrä on kaksinkertaistunut viimeisen kahden vuoden aikana. Hallinto-oikeuksissa pitkään vireillä olevien asiamäärät laskivat vuonna 2019, mutta kääntyivät taas nousuun vuoden 2020 aikana.

Taulukko 3. Yli vuoden vireillä olevat asiat 2018 – 2020 (kpl)

	2018	2019	2020	Muutos % 2018 - 2020
Käräjäoikeus	8 630	9 276	11 363	31,7 %
Hovioikeus	363	516	753	107,4 %
Hallinto-oikeus	2 881	2 057	2 473	-14,2 %

Ponnisteluista huolimatta asioiden käsittely tuomioistuimissa kestää kohtuuttoman pitkään. Oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi tärkeää, että asiat saataisiin ratkaistua kohtuullisessa ajassa. Myös valtiontalouden näkökulmasta olisi järkevää, että tuomioistuinten resurssit vastaisivat tarvetta, jottei aliresursointi johda viivästymisiin, joista joudutaan korvaamaan viivästymishyvitys asianosaisille.

Tuomioistuinten työtilanteeseen on kiinnitetty huomioita myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ja lakivaliokunnan toimesta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian toiminnan teemana vuosina 2020-2021 on: ”Viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi.” Apulaisoikeusasiamies kiinnittää oikeusministeriön ja Tuomioistuinviraston huomiota siihen, että lakivaliokunta on toistuvasti ottanut esille huolen oikeuslaitoksen resurssitilanteesta. Viimeksi lakivaliokunta on eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2019 antamassaan lausunnossa (LaVL 1/2021 vp – K15/2020 vp) todennut, että oikeudenkäyntien viivästyminen on pitkään ollut Suomessa ongelma, joka on tullut esille niin kansallisessa laillisuusvalvonnassa kuin aikaisemmin EIT:n oikeuskäytännössä. Eräistä tilannetta parantaneista lakiuudistuksista huolimatta oikeudenkäynnit voivat edelleen kestää kohtuuttoman kauan.

Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään VaVM 20/2019 vp (12.12.2019) tuonut esille huolensa määrärahojen riittävyydestä. Kehyskauden kuluessa määrärahoihin kohdistuu jo aiemmin tehtyjä säästöpäätöksiä, joista etenkin ns. JTS-miljardin toimeenpano herättää huolta resurssien riittävyydestä. Ilman todellista säästömahdollisuutta oleva määrärahaleikkaus kohdistuu väistämättä keskeisesti henkilöstömenoihin, koska ne painottuvat tuomioistuinten toimintamenorakenteessa. Käytännössä leikkaus pakottaa vähentämään henkilöstön määrää, mikä heijastuu edelleen käsittelyaikoihin.

Hallinto-oikeuksien osalta ylimmät laillisuusvalvojat ovat jo vuosien ajan kantelujen käsittelyn yhteydessä tehneet havaintoja tilanteista, joissa hallinto-oikeuksien käsittelyajat ovat olleet suhteellisen pitkiä myös asiaryhmissä, joihin kuuluvien asioiden käsittely on säädetty kiireelliseksi. Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että kiireellisesti käsiteltäväksi säädettyjen asiaryhmien määrä on hallinto-oikeuksissa varsin suuri. Oikeusasiamies on

päätynyt selvittämään vuosien 2019 ja 2020 osalta, missä määrin lainsäätäjän asettama tavoite lain mukaan kiireellisestä käsittelyssä käytännössä toteutuu. Kyse on hallinto-oikeuksien mahdollisuuksista käytännössä selviytyä niille asetetuista velvoitteista riittävän joutuisasti ja oikeusturvanäkökohdat asianmukaisesti huomioon ottaen. Tarkastelun kohteena käsittelyn joutuisuus paitsi yleisellä tasolla myös erityisesti huostaanotto- ja muissa lastensuojeluasioissa sekä asioissa, jotka koskevat tahdosta riippumatonta psykiatrista sairaanhoitoa.

Resurssipuutteista johtuvat oikeudenkäyntien aiheettomat pitkittymiset eivät toteuta perustuslain 21 §:ssä jokaiselle kuuluvaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Tietohallintomenojen kasvu

Tuomioistuinten toiminta tukeutuu yhä enenevissä määrin tietojärjestelmien hyödyntämiseen ja oikeudenhoito Suomessa onkin keskellä ns. digiloikkaa. Sähköiset välineet ovat jo saaneet aivan keskeisen roolin tuomioistuinten työprosesseissa ja sama kehitys tulee edelleen jatkumaan. Tuomioistuinlaitoksessa on kehitetty ja jatkokehitetään tietojärjestelmiä vastaamaan modernin tietoyhteiskunnan tarpeita. Nykyaikaisten työvälineiden kehittäminen ja käyttöönotto ovat kuitenkin lisänneet tuomioistuinlaitoksen pysyviä ICT-menoja merkittävästi.

Valtiovarainvaliokunnan piti mietinnössään VaVM 20/2019 vp (12.12.2019) välttämättömänä, että pitkään vireillä olleita tietojärjestelmäuudistuksia viedään määrätietoisesti eteenpäin, sillä hallinnonalan tiukan määrärahatilanteen arvioidaan helpottuvan erityisesti tietojärjestelmien tuomilla tuottavuushyödyillä. Tietojärjestelmähankkeiden toimeenpanoon on osoitettava riittävät resurssit, minkä lisäksi on varmistettava, että uudet järjestelmät ja työtavat ovat käyttäjäystävällisiä ja että ne lisäävät aidosti työn tuottavuutta ja laatua.

Muutos on huomattava haaste myös henkilöstön ammattitaidolle ja jaksamiselle. Nykyisessä kehitysvaiheessa uudet asianhallintajärjestelmät (AIPA ja HAIPA) eivät vähennä tuomioistuinten työmäärää, vaan pikemminkin lisäävät sitä. Tämä johtuu keskeisesti siitä, että asianosaisten asiointitapaan ei ole merkittävissä määrin tullut muutosta vaan he asioivat edelleen perinteiseen tapaan. Asiointiportaalitoimintoja on jossain määrin jo käytössä, mutta toiminnot ovat vielä kömpelöitä ja käyttöaste erittäin matala. Seurauksena on, että tuomioistuimissa tehdään tällä hetkellä laajamittaisesti manuaalista tietojen kirjaamista ja aineiston digitointia.

Hyötyjen saavuttaminen on jatkossa mahdollista vain sillä edellytyksellä, että sähköisen asioinnin käyttöä saadaan olennaisesti lisättyä. Tämä taas edellyttää

asiointiportaalien voimakasta kehittämistä nopealla aikataululla. Nykyisessä tilanteessa on kestämätöntä, jos tuomioistuinlaitoksen kasvaneet ICT-kustannukset jäävät rasittamaan tuomioistuinten perusrahoitusta. Tuomioistuinlaitoksen kustannusrakenteessa painottuvat henkilöstömenot, joten ICT-menojen kasvua joudutaan rahoittamaan henkilöstömenoista säästämällä eli henkilöstöä vähentämällä. Tämä puolestaan heikentää edelleen jo riittämätöntä tuomari- ja muuta henkilöstöresurssia sekä pidentää jo nykyisellään pitkiä käsittelyaikoja.

Tuomioistuinlaitos on saanut jonkin verran lisärahoitusta ICT-kustannusten kasvuun, mutta toimintamenomäärärahoissa ja kehyksessä ei ole tällä hetkellä otettu täysimääräisesti huomioon todellisia kustannuksia vastaavaa ICT-menojen kasvua. ICT -kustannusten kasvusta johtuva lisämäärärahantarve on koko tuomioistuinlaitoksen osalta kehyskaudella noin 9,5 milj. euroa/vuosi.

Porin ja Vantaan oikeustalohankkeet

Tuomioistuinlaitosta koskevia keskeisiä toimitilojen kehittämishankkeita varten kehyksessä ei ole tarvittavaa lisärahoitusta. Senaatti -kiinteistöt ovat arvioineet alla olevat hankkeet **välttämättömiksi peruskorjauskohteiksi**. Hankkeiden kustannusarvio perustuu Senaatin tekemiin arvioihin ja hankesuunnitelmiin. Hankkeet tulee joka tapauksessa toteuttaa valtion kiinteistöhallinnan tehokkuuden näkökulmasta. Esim. Vantaan osalta valtionomisteinen kiinteistö odottaa peruskorjausta ja käräjäoikeus toimii yksityiseltä sektorilta vuokratuissa tiloissa ja valtion omistama kiinteistö on käyttämättömänä.

Taulukko 4. Porin ja Vantaan oikeustalojen kustannukset

Kehittämisehdotukset (1000€)	2022	2023	2024	2025
Porin oikeustalo -hanke	0	949	852	852
Vantaan oikeustalo -hanke	0	547	880	880
Yhteensä	0	1 496	1 732	1 732

SOTE -uudistuksen vaikutus tuomioistuinten toimintaan

Sote-uudistuksen vaikutukset koskevat erityisesti hallinto-oikeuksia ja korkeinta hallinto-oikeutta, joissa käsiteltävien asioiden määrän on arvioitava lisääntyvän

pysyvästi uudistuksen toteutuessa. Lähtökohtaisesti kaikkeen hallinnon päätöksentekoon liittyy muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Sote-uudistusten myötä hallinto-oikeudelle voi nykyiseen tapaan tulla asioita ratkaistavaksi hallintovalituksina, hallintovalituksista poikkeavina kunnallisvalituksina, hallintoriitoina tai muina hakemus- ja alistusasioina. Näiden käsittelytavat poikkeavat toisistaan. Tämän lisäksi uutena valitustyyppinä olisi hyvinvointialueiden asiat.

Sote-uudistuksen mittakaavat ja vaikutukset hallintoviranomaisten toimintaan ovat ainutlaatuisen suuret. Muutoksenhaun voidaan arvioida lisääntyvän merkittävästi erityisesti ensimmäisinä vuosina. Uusi hallinnon taso synnyttää uusia tehtäviä ja päätöksentekoa sekä muutoksenhakua.

Hallinto-oikeuksien näkökulmasta Sote-uudistus aiheuttaa merkittäviä paineita myös sosiaaliasioiden käsittelyyn. Käytännössä tämä näkyy alueellisesti jo nyt kuntien ja kuntayhtymien valmistautuessa Sote-uudistukseen ja niiden tiukentaessa esimerkiksi erilaisia harkinnanvaraisia sosiaalietuuksien myöntämisen edellytyksiä. Sote-uudistuksen sisäänrakennettuna ajatuksena on pyrkiä aikaisempaa kustannustehokkaampaan, laadukkaampaan ja yhdenvertaisempaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Muutosten voidaan arvioida aiheuttavan väistämättä lisääntyvää muutoksenhakua ainakin ensimmäisinä vuosina.

Ylijohtaja Riku Jaakkola

Johtaja Raimo Ahola

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Raimo Ahola
Johtaja
Tuomioistuinvirasto
raimo.ahola@oikeus.fi

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Riku Jaakkola
Ylijohtaja
Tuomioistuinvirasto
riku.p.jaakkola@oikeus.fi