Eduskunta
Kunta- ja terveysjaosto

Kunta- ja terveysjaosto torstai 07.10.2021 klo 09.30 / HE 146/2021 vp / Asiantuntijapyyntö

Tuomioistuinviraston lausunto vuoden 2022 talousarvioesityksestä

Vuoden 2022 talousarvioesityksessä momentille 25.10.01 Korkeimman oikeuden toimintamenot on esitetty määrärahaa 8,961 milj. euroa (TA 2021: 8,969 milj. euroa), momentille 25.10.02 korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenot 13,052 milj. euroa (TA 2021: 13,624 milj. euroa) ja momentille 25.10.03 muiden tuomioistuinten toimintamenot 278,777 milj. euroa (TA 2021: 284,278 milj. euroa).

Vuoden 2021 talousarvioluvuissa ei ole täysimääräisesti mukana vuodelle 2021 saatua lisärahoitusta koronapandemian johdosta. Ensimmäisessä lisätalousarviossa 2021 on saatu lisärahoitusta 7,53 milj. euroa koronaepidemian aiheuttaman ruuhkan purkamiseen.

Tuomioistuinlaitoksen nykyinen määrärahatilanne ja perusrahoituksen taso on huolestuttava ja se ei mahdollista riittäviä henkilöstöresursseja tuomioistuimille. Tuomioistuinlaitoksen rahoituksen riittämättömyys kohdistuu keskeisesti neljään eri asiakokonaisuuteen:

1. Koronapandemia on aiheuttanut asiaruuhkaa ja vireillä olevien asioiden määrän kasvua vuosina 2020-2021. Ruuhkan purkuun on saatu lisäresursseja, mutta ruuhkautuminen on ollut niin pitkäkestoista, että sitä ei olla saatu vuodessa purettua. Erityisesti käräjäoikeuksien rikosasiat ovat ruuhkautuneet ja ruuhkien purkamiseen tarvitaan edelleen lisäresurssia.

2. Perusrahoituksen taso on ollut jo pitkään riittämätön, mikä on johtanut pidentyneisiin käsittelyaikoihin ja vireillä olevien asioiden määrän kasvuun.

3. Sote- uudistuksen perustettavan uuden hallintotason muutoksenhaku ohjautuu hallintotuomioistuimiin, joissa käsiteltävien asioiden määrän arvioidaan lisäävän työtaakkaa merkittävästi ja pysyvästi.

4. Sellaiset ICT-kustannukset, joille ei ole saatu lisärahoitusta, ovat nousseet merkittävästi vuodesta 2018 lähtien. Viime vuosina ICT-kustannusten kasvua on rahoitettu siirtyvällä määrärahalla, mutta jatkossa tämä ei ole enää mahdollista, koska siirtyvän määrärahan määrän arvioidaan olevan vuoden 2022 lopussa minimissään.

Korona-ruuhka rikosasioissa (käräjäoikeus)

Tuomioistuinten toimintaan on osoitettu lisärahoitusta koronan aiheuttaman asiaruuhkan purkamiseksi.

Ensimmäisen puolen vuoden aikana 2021 ratkaistiin lisäresurssien turvin 6 620 rikosasiaa enemmän kuin edellisenä vuonna vastaavana ajankohtana (2021 ennuste: 29 296 asiaa; 2020: 22 676 asiaa). Vuoden aikana vireillä olevien määrä on laskenut kuitenkin vain noin 2 000 asialla, koska saapuneiden rikosasioiden määrät ovat kasvaneet viime vuosina. Käräjäoikeuksissa oli kesäkuun 2021 lopussa oli vireillä 26 362 rikosasiaa ja lomakausijaksosta johtuen määrä kasvoi vielä entisestään, kun elokuussa vireillä olevia rikosasioita oli 27 611 asiaa. Syksyn aikana koronaresurssin turvin arvioidaan ratkaistavan noin 2 000 -3 000 asiaa enemmän kuin saapuu, joten vuoden lopussa vireillä olisi vielä 4 000-5 000 asiaa vuoden 2019 tasoa enemmän. Koronapandemiaa edeltävän vuoden lopussa 2019 oli vireillä 20 381 asiaa, mikä edustaa normaalitilannetta.

Vireillä olevat asiat	2018 toteutuma	2019 toteutuma	2020 toteuma	2021 kesäkuu toteuma
Hovioikeudet				
Vireillä olevat asiat, kpl	3 923	4 149	3 826	4 192
Käräjäoikeudet				
Vireillä olevat asiat, kpl	131 158	158 364	142 618	143 824
— Rikosasiat	21 383	20 381	26 325	26 362
— Laajat riita-asiat	6 263	6 419	7 044	7 000
— Summaariset asiat	77 384	106 667	83 255	85 462
Hallinto-oikeudet				
Vireillä olevat asiat, kpl	13 632	13 438	14 449	13 915

Koronapandemia on aiheuttanut asiaruuhkaa kaikille tuomioistuinlinjoilla (kts. taulukko alla), mikä näkyy mm. siinä, että yli vuoden vireillä olleiden asioiden määrä on kasvanut merkittävästi koronapandemian aikana. Tässä vaiheessa muiden tuomioistuinten työtilanne ei vielä ole merkittävästi vaikeutunut koronapandemian vuoksi, mutta niiden tilannetta tulee seurata jatkossa tarkasti.

	2018 toteutuma	2019 toteutuma	2020 toteuma	2021 kesäkuu toteuma
Hovioikeudet				
Yli vuoden vireillä	363	516	753	708
Käräjäoikeudet				
Yli 12 kk vireillä olleet rikosasiat	2 907	3 384	4 468	5 285
Yli 12 kk vireillä olleet laajat riita-asiat	1 901	1 811	2 159	2 273
Yli 12 kk vireillä olleet rikosoikeudelliset asiat yht.	4 013	4 305	5 469	6 167
Yli 12 kk vireiilä olleet siviiliasiat yht	4 617	4 971	5 894	6 663
Yli 12 vireillä olleet asiat yht.	8 630	9 276	11 363	12 830
Hallinto-oikeudet				
Yli vuoden vireillä	2 881	2 057	2 473	2 765

Edellä kuvatun koronaepidemian aiheuttaman asiaruuhkan purkamiseksi tarvitaan lisärahoitusta. Lisäresurssitarve 4 000 asian purkamiseen on 28 käräjätuomaria, 27 käräjäsihteeriä ja 7 haastemiestä, mikä tarkoittaa momentille 25.10.03 muiden tuomioistuinten toimintamenot noin 4 miljoonan euron lisämääräraha koronapandemian aiheuttaman ruuhkan purkuun.

Tuomioistuinlaitoksen riittämätön perusrahoitus

Hallitus esittää talousarvioesityksessä tuomioistuinlaitokselle yhden miljoonan euron lisämääräraha käsittelyaikojen lyhentämiseen. Käytännössä tällä rahoituksella voidaan hieman hillitä käsittelyaikojen kasvua, mutta tämä ei ole riittävä käsittelyaikojen lyhentämiseen. *Henkilöstöä joudutaan rahoitustilanteen vuoksi vähentämään vuonna 2022, vaikka työtilanteen perusteella henkilöstövähennykset eivät ole perusteltuja.*

Tämänhetkisen vuoden 2021 tilinpäätösennusteen ja vuoden 2022 alustavan käyttösuunnitelman perusteella laskettuna ensi vuonna on käytettävissä enintään noin 195,5 milj. euroa henkilöstökustannuksiin. Vuoden 2022 talousarvioesityksen mahdollistama muiden tuomioistuinten momentilta rahoitettava henkilötyövuosimäärä on arviolta -133 henkilötyövuotta kuluvaa vuotta alempi (kts.

alla oleva taulukko). Jotta vältyttäisiin vielä suuremmilta henkilöstövähennyksiltä, käyttösuunnitelma on laadittu siten, että siirtyviä määrärahoja käytetään 4,5 milj. euroa. Tämä vastaa noin 70 henkilötyövuotta, joten *ilman siirtyvän rahan käyttöä jouduttaisiin vähentämään yli 200 henkilötyövuotta.*

Momentti 25.10.03 yhteensä	**2018 toteutunut**	**2019 toteutunut**	**2020 toteutunut**	**Ennuste 2021**	**TAE 2022 rahoitukseen perustuva arvio**
Tuomarit	1 014	1 006	1 030	1 072	1 021
Asessorit	20	34	37	39	52
Esittelijät	229	206	209	205	206
Käräjänotaarit	136	135	137	131	138
Haastemiehet	263	267	273	278	266
Muu henkilöstö	1 356	1 376	1 396	1 479	1 385
Yhteensä	**3 018**	**3 025**	**3 083**	**3 202**	**3 069**
Tuomioistuinvirasto (sis. AIPA ja HAIPA-hankkeet)			65	63	63

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että oikeudenhoidon riittävät resurssit turvataan ja oikeudenkäyntien kokonaiskestoa lyhennetään. Tuomioistuinten resurssitilannetta on pyritty parantamaan hallituskaudella, mutta jo pitkään jatkunut krooninen aliresursointi on voimakkaasti heikentänyt tuomioistuinten mahdollisuuksia käsittelyaikojen lyhentämiseen.

Vuonna 2020 tapahtuva voimakas asiamäärien kasvu ja ruuhkautuminen. Tämä johtui pääosin koronaepidemian aiheuttamasta poikkeustilanteesta ja tähän on saatu lisämäärärahaa, mikä on mahdollistanut enintään vuoden 2021 loppuun kestäviä määräaikaisia virkasuhteita.

Keskimääräisissä käsittelyajoissa on pääosin pitkällä aikavälillä kasvavat trendi.

Keskimääräinen käsittelyaika	2010 tot	2015 tot	2017 tot	2018 tot	2019 tot	2020 tot	2021 kesäkuu tot
Hovioikeudet							
Keskimääräinen käsittelyaika, kk	6,6	6,1	5,5	5,6	5,8	6,3	6,3
Käräjäoikeudet							
Keskimääräinen käsittelyaika, kk							
— Rikosasiat	3,5	4	4,2	4,4	4,8	5,3	5,6
— Laajat riita-asiat	8,3	9,3	13,8	9,8	9,7	9,2	9,6
— Summaariset asiat	2,5	2,7	2,9	2,9	2,8	3,0	2,6
Hallinto-oikeudet							
Keskimääräinen käsittelyaika, kk	7,3	8,5	8,1	9,6	9,1	8,9	9,4

Asioiden viivästyminen ja käsittelyaikojen pidentyminen aiheuttaa vakavaa haittaa asianosaisille. Käräjäoikeuksissa pääkäsittelyssä ratkaistavissa siviiliasioissa keskimääräinen käsittelyaika oli 13,2 kuukautta vuonna 2020. Kun vastausta oikeudelliseen ongelmaan joutuu odottamaan yli vuoden, se ei ole asianosaisille kohtuullista. Hallintotuomioistuimien pitkät, monissa asiaryhmissä yli vuoden, keskimääräiset käsittelyajat ovat ongelmallisia paitsi valittajan kannalta niin myös laajemmin koko yhteiskunnan kannalta. Ratkaisujen viipyminen voi muun muassa viivästyttää investointeja tai johtaa niiden toteutumattomuuteen vaikuttaen sitä kautta muun muassa työllisyyteen. Lisäksi hallintokäytäntöä ohjaavien ratkaisujen viipyminen voi aiheuttaa myöhemmin merkittävääkin valitusten lisääntymistä.

Vireillä olevien määrässä on tapahtunut kasvua erityisesti rikosasioissa, joissa vireillä oli 06/2021 yhteensä 26 362 asiaa. Tämä on yli 50 % enemmän kuin vuoden 2010 lopussa.

Vireillä olevat asiat	2010 toteutuma	2015 toteutuma	2017 toteutuma	2018 toteutuma	2019 toteutuma	2020 toteuma	2021 kesäkuu toteuma
Hovioikeudet							
Vireillä olevat asiat, kpl	5 662	4 751	3 782	3 923	4 149	3 826	4 192
Käräjäoikeudet							
Vireillä olevat asiat, kpl	106 436	133 784	156 013	131 158	158 364	142 618	143 824
— Rikosasiat	17 499	17 255	18 764	21 383	20 381	26 325	26 362

— Laajat riita-asiat	7 164	9 263	6 418	6 263	6 419	7 044	7 000
— Summaariset asiat	56 701	79 625	104 840	77 384	106 667	83 255	85 462
Hallinto-oikeudet							
Vireillä olevat asiat, kpl	13 640	13 998	16 251	13 632	13 438	14 449	13 915

Keskeinen ongelma kaikilla tuomioistuinlinjoilla on se, että yli vuoden vireillä olleiden asioiden määrä on kasvanut vuodesta 2010. Hovioikeuksissa yli vuoden vireillä olleita asioita oli 708 asiaa kesäkuussa 2021. Kasvua 138 prosenttia vuodesta 2010. Hallinto-oikeuksissa muutos on 148 prosenttia. Käräjäoikeuden rikosasioissa muutos on 123 prosenttia ja laajoissa riita-asioissa 56 prosenttia.

	2010	2015	2017	2018	2019	2020	2021
	toteutuma	toteutuma	toteutuma	toteutuma	toteutuma	toteuma	kesäkuu toteuma
Hovioikeudet							
Yli vuoden vireillä	298	319	246	363	516	753	708
Käräjäoikeudet							
Yli 12 kk vireillä olleet rikosasiat	2 366	2 677	2 512	2 907	3 384	4 468	5 285
Yli 12 kk vireillä olleet laajat riita-asiat	1 454	4 187	1 922	1 901	1 811	2 159	2 273
Yli 12 kk vireillä olleet rikos-oikeudelliset asiat	3 968	4 025	3 296	4 013	4 305	5 469	6 167
Yli 12 kk vireillä olleet siviiliasiat	2 970	7 378	4 489	4 617	4 971	5 894	6 663
Yli 12 vireillä olleet asiat yht.	6 938	11 403	7 785	8 630	9 276	11 363	12 830
Hallinto-oikeudet							
Yli vuoden vireillä	1 117	2 159	3 569	2 881	2 057	2 473	2 765

Henkilöstöresurssi on keskeisin tekijä, kun tavoitellaan käsittelyaikojen pitämistä kohtuullisena. Talousarvioesityksessä esitettyjen määrärahojen taso ei vastaa tarvetta ja tämä johtaa valitettavasti käsittelyaikojen pidentymiseen entisestään.

Käsittelyaikoja tulisi kuitenkin saada lyhennettyä, jotta oikeusturva toteutuisi asianmukaisesti. Henkilöstövoimavarojen mitoituksessa tulee ottaa huomioon myös se, että voimavaroja sitoutuu koulutukseen.

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.

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.

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

Tuomioistuinviraston ensimmäisen toimintavuoden 2020 aikana on käynyt ilmi, että virastolle asetettu henkilöstömäärä on nykytasoisena tehtäväkenttään nähden selkeästi alimitoitettu. Lisätarve on 20 henkilötyövuotta. Tuomioistuinviraston resurssitarpeita on arvioitu viraston perustamista koskevan lainvalmistelun yhteydessä taloudellisten reunaehtojen ristipaineessa. Keskusviraston resurssitarpeiden määrittelyssä on päädytty siihen resurssitarpeeseen, joka vähintään tarvitaan toiminnan käynnistämiseksi. Lainvalmisteluvaiheessa on tunnistettu tarkan henkilöstömitoituksen vaikeus ja esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa kohdassa on kirjattu, että Tuomioistuinviraston henkilöstön määrä on vähintään 45 henkilötyövuotta (HE 136/2018, s. 36).

Lisämäärärahatarve

Välttämätön lisämäärärahatarve momentilla 25.10.03 Muiden tuomioistuinten toimintamenot, on yhteensä 13,3 milj. euroa ja momentilla 25.10.01 Korkeimman oikeuden toimintamenot yhteensä 80.000 euroa.

Hallinto-oikeuksissa lisäresurssitarve on 29 henkilötyövuotta (2,3 milj. euroa), mikä tarkoittaisi 29 henkilötyövuotta, hovioikeuksissa 12 henkilötyövuotta (1,1 milj. euroa). Käräjäoikeuksissa lisäresurssitarve on noin 60 työparia (8,3 milj. euroa). Tuomioistuinviraston resurssivajauksen arvioidaan olevan noin 20 henkilötyövuotta, mikä vastaa 1,6 milj. euron määrärahatarvetta.

Korkeimmassa oikeudessa tarve on yhden henkilötyövuoden lisäresursointiin.

Määrärahan tarve on pysyväisluonteinen, sillä se korjaa tuomioistuinlaitoksen aliresursointia.

Vaikutukset

Ilman riittävää henkilöstöresursointia, tuomioistuinten käsittelyajat pidentyvät jo nykyisestään. Resurssipuutteista johtuvat oikeudenkäyntien aiheettomat viivästykset eivät toteuta perustuslain 21 §:ssä jokaiselle kuuluvaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Tuomioistuinten heikko määrärahatilanne voi johtaa lähitulevaisuudessa henkilöstön merkittävään vähentämiseen, mikä heikentää jo nykyisellään heikkoa työtilannetta. Harmaan työn osuus saattaa kasvaa ja tällä on vaikutusta henkilöstön hyvinvointiin. Tilanne horjuttaa oikeusvaltion ja oikeusturvan toteutumista ja samalla Suomen oikeuslaitoksen uskottavuutta. Hallitusohjelman kirjaukset oikeudenhoidon riittävien resurssien turvaamisesta ja oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämisestä eivät toteudu, jos rahoitustilanne ei parane. Huolestuneisuutensa tilanteesta ovat esittäneet useat eri tahot, muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja Eduskunnan eri valiokunnat.

SOTE -uudistuksen vaikutus tuomioistuinten toimintaan

SOTE- uudistus on julkishallinnon järjestämisen näkökulmasta ainutlaatuisen suuri muutos. Kyse on uuden hallinnon tason perustamisesta, minkä vaikutukset hallintoviranomaisten toimintaan ovat merkittävät. Tämän uuden tason päätöksentekoa koskeva muutoksenhaku ohjautuu hallintotuomioistuimiin, joissa käsiteltävien asioiden määrän arvioidaan lisäävän työtaakkaa merkittävästi ja pysyvästi. Uudistuksen on arvioitu aiheuttavan tuomioistuimille pysyvien muutosten ohella myös merkittävää väliaikaista työmäärän kasvua. Väliaikaisen työmäärän kasvun on arvioitu liittyvän hyvinvointialueiden perustamisvaiheeseen sekä kunnilta siirtyviin tehtäviin. Uudistuksella on arvioitu olevan vaikutuksia myös

markkinaoikeuden työmäärään erityisesti julkisia hankintoja koskeneiden valitusten myötä.

Lähtökohtaisesti kaikkeen hallinnon päätöksentekoon liittyy muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli 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.* Osa asioista on sen sijaan sellaisia, jotka ennen uudistusta on käsitelty kunnissa. Yhteensä hyvinvointialueiden ja kuntien tekemistä päätöksistä vireille tulevia valituksia voidaan kuitenkin arvioida tulevan hallinto-oikeuksiin merkittävästi aiempaa enemmän. Virkasuhdeasioita voi tulla ainakin alkuvuosina vireille aiempaa enemmän.

Uusien hyvinvointialueiden asiat tulevat todennäköisesti muotoutumaan juridiselta sisällöltään erilaisiksi perinteisiin kunnallisasioihin verrattuina. Esimerkiksi hyvinvointialuevalituksen ja hallintovalituksen rajanvetoa koskevia kysymyksiä ja tulkinnallisia hallintoriita-asioita voi tulla ratkaistaviksi uudenlaisissa juridisissa asetelmissa. Alueet voivat olla osapuolina hallintoriidoissa, joita käsitellään ensi asteena hallinto-oikeuksissa. Hallinto-oikeudet käsittelevät hallintoriita-asioina riidat, jotka 1) säädetään laissa ratkaistavaksi hallintoriita-asiana, 2) koskevat julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta, 3) koskevat muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta tai 4) koskevat hallintosopimusta (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019; 20 § 1 mom). SOTE-uudistukseen liittyvien hallintoriitojen määrää on hyvin vaikea ennakoida. Muutoksenhaun voidaan arvioida lisääntyvän merkittävästi erityisesti ensimmäisinä vuosina.

Hallinto-oikeuksien näkökulmasta SOTE-uudistus aiheuttaa merkittäviä paineita myös sosiaaliasioiden käsittelyyn. Hallinto-oikeuksien työmäärä tulee todennäköisesti lisääntymään ainakin alkuvaiheessa tiettyjen asioiden päätöksentekovallan siirtyessä kunnilta alueille. 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 (esim. hallituksen esityksessä mainittu 20 prosentin kasvu sosiaaliasioihin hallinto-oikeuksissa). Organisaatiouudistuksen jälkeen sinänsä vanhoja asiaryhmiä voivat hallinnossa käsitellä virkamiehet, jotka eivät ole sellaisia aiemmin käsitelleet.

Uudistus saattaa johtaa ainakin alkuvaiheessa viranomaispäätösten linjakkuuden vähenemiseen, tulkintakäytäntöjen tiukentumiseen ja muutoksenhakutarpeen lisääntymiseen myös sinänsä vanhoissa asiaryhmissä. Näin on käynyt esimerkiksi silloin kun toimeentulotuet siirtyivät kunnilta KELA:lle.

Manner-Suomen kuusi hallinto-oikeutta ovat arvioineet uudistukseen liittyviä resurssitarpeita ja tarpeiden ajankohtia siten, että käsittelyajat eivät kasvaisi nykyisestä. Arviot perustuvat keskeisesti hallinto-oikeuksien kokemusperäiseen tietoon tarvittavista resursseista erilaisissa asiaryhmissä, keskusteluihin Tuomioistuinviraston kanssa sekä hallituksen esitykseen (HE 241/2020 vp) lakiluonnoksineen ja voimaantulosäännöksineen. Resurssitarpeiden osalta viitataan hallituksen esityksen kohtaan 4.2.2.10. Tuomioistuinvaikutukset, s. 347-348. Resurssitarpeiden osalta on otettava huomioon, että kunnallis- ja hyvinvointialueita koskevien asioiden ratkaisemiseen tarvitaan kolmen tuomarin kokoonpano.

Hallinto-oikeuksien osalta pysyvän lisäresurssitarpeen arvioidaan olevan 5,6 milj. euroa, joka vastaisi 72 henkilötyövuotta pysyvänä lisäyksenä vuodesta 2022 lukien (42 tuomaria, 18 esittelijää ja 12 lainkäyttösihteeriä).

Uudistuksen sujuva toteuttaminen ja onnistuminen edellyttävät, että hallinto-oikeuksille myönnetään pysyvien resurssien lisäksi riittävät väliaikaiset resurssit uusien asiaryhmien haltuun ottamiseen sekä asioiden käsittelemiseen ja ratkaisemiseen kohtuullisessa ajassa. Näin ollen tuomioistuinlaitokselle arvioidaan tarvittavan 48 henkilötyövuotta kertaluonteisena resursointina vuosina 2023–2025, mikä tarkoittaa 4,1 miljoonan euron vuosittaista lisämäärärahatarvetta.

Hallinto-oikeuksien kokonaisresurssitarve 1.1.2022 lähtien on 72 vakituista virkaa Lisäksi vuosina 2023 - 2025 on tarve 48 määräaikaiselle viralle.

Lisäresurssitarve 2022-2026

	2022	2023	2024	2025	2026
Määrä htv	72	120	120	120	72
Määrä eur	5 586 000	9 702 000	9 702 000	9 702 000	5 586 000

Korkeimman hallinto-oikeuden pysyvä lisäresurssitarve ilmenee vasta viiveellä ja toteutuvat vuodesta 2023 lukien. Lisäresurssitarve on 13 htv:tta, jolloin määrärahatarve on noin 1,1 miljoonaa euroa vuodessa (3 tuomaria, 5 esittelijää ja 5 kansliahenkilöä).

Uudistuksella on vaikutuksia myös markkinaoikeuden työmäärään. Vaikka onkin todennäköistä, että uudistuksen myötä vuosittain tehtävien sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien hankintojen lukumäärä vähenee, koska hankkivia tahoja

(hankintayksiköitä) tulee olemaan nykyistä vähemmän, on kuitenkin oletettavissa, että vastaisuudessa lähtökohtaisesti kaikki sosiaali- ja terveysalan hankinnat tulevat ylittämään hankintalaissa säädetyn kynnysarvon ja niistä mahdollisesti tehtävät valitukset tulevat siten kuulumaan markkinaoikeuden toimivaltaan. Lisäksi se, että hankinnat tulevat olemaan vastaisuudessa keskimäärin nykyisiä suurempia rahamäärältään, tulee todennäköisesti lisäämään ei-valituksi tulleiden tarjoajien muutoksenhakualttiutta valittaa hankintapäätöksistä, koska tilaisuuksia voittaa tarjouskilpailuja tulee olemaan nykyistä vähemmän.

Uudistus hyvin todennäköisesti tulee myös lisäämään nykyiseen verrattuna hankintalainsäädännön soveltamiseen liittyviä ongelmatilanteita ja tulkintakysymyksiä. Markkinaoikeudessa saatetaan tältä osin joutua arvioimaan, onko hyvinvointialueiden kilpailutettava sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvät ostonsa toisilta hyvinvointialueilta, muilta julkishallinnon yksiköiltä tai näiden määräysvallassa olevilta oikeushenkilöiltä, vai voiko järjestelyt jättää kilpailuttamatta esimerkiksi toimivallan siirtoa, julkisyhteisöjen yhteistyötä tai julkisyhteisöjen ns. sidosyksikkösuhdetta koskevien oikeusohjeiden vuoksi. Myös lakiesityksen keskeisiin ehdotuksiin sisältyvä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirtäminen kunnilta hyvinvointialueille voi johtaa valituksiin, jotka koskevat siirron hankintalain mukaisuutta.

Näin ollen onkin hyvin todennäköistä, että julkisia hankintoja koskevat valitukset markkinaoikeudessa tulevat lisääntymään. Todennäköistä on myös, että kyseiset valitukset tulevat olemaan entistä laajempia ja monimutkaisempia. Uudistuksella tulee siten olemaan ilmeisesti pysyviä vaikutuksia markkinaoikeuden työmäärään.

Edellä mainitun lisäksi on huomattava, että mikäli riitaisuudet tulevat vastaisuudessa käsiteltäväksi hallintoriita-asioina markkinaoikeudessa, ilmeisenä on pidettävä, että uudistus tulee tältä osin lisäämään markkinaoikeuden työmäärää myös määräaikaisesti. Vaikka näiden asioiden osalta kysymys on lukumääräisesti mahdollisesti vain yksittäisistä asioista, nämä asiat tulevat olemaan luonteeltaan paitsi laajoja, niin aivan poikkeuksellisen monimutkaisia ja näin ollen myös työläitä.

Lisämäärärahatarve

Muiden tuomioistuinten osalta lisärahoitus tarve on yhteensä 5,9 milj. euroa (hallinto-oikeudet 5,6 milj. euroa (72 htv) ja markkinaoikeuden osalta 0,3 milj. euroa (4 htv)).

Vaikutukset

Koska vuosittainen asiamäärä hallinto-oikeutta kohden on kunnallisasioissa ollut maltillinen, kyseisten asioiden erityisasiantuntemusta on hallinto-oikeuksissa

kokonaisuudessaan tällä hetkellä varsin vähän. Näin ollen uuden henkilökunnan rekrytointi ja perehdyttäminen tulee toteuttaa ennen asioiden ruuhkautumista. Nykyisessä tilanteessa hallintotuomioistuimet eivät pysty ilman lisäresursointia vastaamaan SOTE-uudistuksen mukanaan tuomiin haasteisiin ja työmäärän lisääntymiseen.

Uusien hyvinvointialueiden asioissa voidaan sekä oikeudellisen substanssin että käsittelyaikojen osalta käyttää verrokkina nykyisiä itsehallintoasioita. Nykyinen keskimääräinen käsittelyaika itsehallintoasioissa on noin 12 kuukautta. Valtaosa hyvinvointialueiden asioista on ennalta arvioiden kiireettömiä asioita, jolloin ne tulevat käsiteltäviksi lakisääteisesti kiireellisten asioiden jälkeen. Hyvinvointialueiden asioita ei siten priorisoida hallinto-oikeuksien käsittelyjärjestyksessä. Resursoinnin tulisi olla kattavaa, jotta ei-kiireelliseksi säädettyjen hyvinvointialueiden asiaryhmien käsittelyajat eivät muodostuisi kohtuuttoman pitkiksi.

Sosiaaliasiat on säädetty kiireellisinä käsiteltäviksi. Ylipäätään on otettava huomioon se, että hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä kaikista asioista noin puolet on nykyisellääänkin lain mukaan kiireellisesti käsiteltäviä. Tämän lisäksi monet yksittäiset asiat ovat luonteeltaan tosiasiassa kiireellisiä: niiden viipymisestä aiheutuu haittaa paitsi yksityiselle asianosaiselle, myös yhteiskunnallisia vaikutuksia esimerkiksi investointien viivästymisen vuoksi. Perinteisten näkemysten mukaan pitäisi ehdottomasti pyrkiä siihen, että ainakaan lakisääteisesti kiireellisinä käsiteltävien asioiden keskimääräinen käsittelyaika ei ylittäisi hallinto-oikeuden kaikkien asioiden keskimääräistä käsittelyaikaa, joka kaikissa hallinto-oikeuksissa on keskimäärin 9 kuukautta. Tämä tarkoittaisikin sitä, että ei-kiireellisiksi säädettyjen asioiden, kuten itsehallintoasioiden ja uusien hyvinvointialueiden asioiden käsittelyajat kasvaisivat entisestään ja edellä mainitusta arviosta, koska näitäkin resursseja tulisi kohdentaa lakisääteisesti kiireellisiin sosiaaliasioihin.

Ilman riittävää resursointia SOTE-uudistus vaikeuttaa entisestään hallintotuomioistuinten mahdollisuuksia suoriutua niin olemassa olevista kuin uusistakin lainkäyttötehtävistään kohtuullisessa ajassa. Hallintotuomioistuinten puutteellinen resursointi voi vaikeuttaa myös SOTE-uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista, jos hallintoviranomaisissa tehtyjen päätösten lainvoimaiseksi tuleminen pitkittyy valitusasioiden käsittelyn ruuhkautuessa. Hallintotuomioistuimissa käsiteltävillä asioilla on usein yksittäistä asiaa laajempia ja koko viranomaiskenttää ohjaavia vaikutuksia. Asioiden joutuisa käsittely muutoksenhakuasteessa on tärkeää myös viranomaisia ohjaavan vaikutuksen toteutumiseksi.

Tietojärjestelmät ja niiden kehittäminen

Tuomioistuinten toiminta tukeutuu yhä enenevissä määrin tietojärjestelmien hyödyntämiseen. Tuomioistuinlaitoksessa onkin kehitetty ja myös jatkokehitetään tietojärjestelmiä vastaamaan modernin tietoyhteiskunnan tarpeita. Nykyaikaisten työvälineiden kehittäminen ja käyttöönotto ovat kuitenkin lisänneet tuomioistuinlaitoksen pysyviä ICT-menoja merkittävästi. Tuomioistuinlaitos on saanut lisärahoitusta vain osittain ICT-menojen kasvuun. Vuoden 2022 budjettiesityksessä vajaus on 5 milj. euroa.

Hallintotuomioistuinten tietojärjestelmähanke (HAIPA) päätettiin hankesuunnitelman mukaisesti vuoden 2020 lopussa ja käyttö saavutti täyden laajuuden vasta vuoden 2021 alussa. Hankkeen aikana on varauduttu järjestelmän jatkokehitykseen vuosina 2021-2022. Nyt täysimittaisen käytön aloittamisen jälkeen on nähtävissä, että hankkeen aikana suunniteltu jatkokehittämisen laajuus ei vastaa välttämättömiä kehitystarpeita: Järjestelmän toimintavarmuus ei ole riittävällä tasolla ja lisäksi sen toiminnallisuuksissa on puutteita, jotka merkittävästi vaikeuttavat sen käyttöä tuomioistuimissa. Jatkokehitystä onkin olennaisesti laajennettava, jotta järjestelmän käytössä havaitut ongelmat saadaan ratkaistua kohtuullisessa aikataulussa.

Yleisten tuomioistuinten tietojärjestelmähanke jatkuu vielä vuoden 2022 loppuun. Hankkeen jäljellä oleva toimikausi on käytettävä rikosasioiden käsittelyn edellyttämien toiminnallisuuksien rakentamiseen. Toiminnallisuudet toteutetaan hankkeessa niin, että käyttöönotot voidaan toteuttaa rikosasioissa sekä niissä siviiliasioiden asiaryhmissä, jotka vielä toistaiseksi käsitellään vanhoissa järjestelmissä. Uusien toiminnallisuuksien rinnalla AIPA-järjestelmän kehittämistä on samanaikaisesti jatkettava kuitenkin myös jo käyttöönotetuilta osin. Tuomioistuimissa vuodesta 2018 lähtien kertyneet käyttökokemukset ovat osoittaneet, että myös AIPA-järjestelmän toimintavarmuus ja käytettävyys vaatii selkeitä parannuksia. Osa tarvittavista parannuksia saadaan hankkeessa rakennettavien uusien toimintojen myötä, mutta merkittävä osa jää tehtäväksi hankkeen ulkopuolella.

HAIPA-hankkeessa rakennettu asiointiportaali on otettu käyttöön kesällä 2018. Portaalin käyttö on kuitenkin jäänyt vähäiseksi ja arvion mukaan vuonna 2021 portaalin kautta saapuu hallinto- ja erityistuomioistuimiin alle kymmenesosa uusista asioista. Lisäksi asiointiportaalista vastaanotettujen tietojen ja tiedostojen käsittely HAIPA-järjestelmässä on koettu käytännössä vielä melko työlääksi.

Portaaleista ja sähköisestä asioinnista tavoiteltujen hyötyjen saavuttaminen edellyttää yhtäältä portaaliasioinnin korkeaa käyttöastetta ja portaalin saumatonta integrointia tuomioistuimen asianhallintajärjestelmään (AIPA/HAIPA). Käyttöasteen parantamiseksi on todennäköisesti harkittava myös lainsäädännöllisiä toimia, mutta ennen sitä asiointiportaalien käytettävyys ja toimintavarmuus on saatava riittävälle

tasolle. Oikeudenkäyntiasioiden hoitaminen portaalin avulla ei saa olla kohtuuttoman työlästä asianosaisille tai heidän asiamiehilleen. Kunnollisten portaaliratkaisujen kehittämien tuomioistuinasiointia vasten edellyttää riittävästi resursoitua kehitysprojektia vuosille 2022 – 2023.

Nykyisessä kehitysvaiheessa uudet asianhallintajärjestelmät (AIPA ja HAIPA) eivät vähennä tuomioistuinten henkilöstön työmäärää vaan pikemminkin lisäävät sitä. Tämä johtuu keskeisesti siitä, että asianosaisten asiointi tuomioistuimissa perustuu edelleen paperiasiakirjoihin tai sähköpostin käyttöön. Portaalitoimintoja 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. Asiointiportaaleja tulisi voida voimakkaasti kehittää nopealla aikataululla.

Uusien asianhallintajärjestelmien käyttöönoton myötä suuremmissa oikeustaloissa käytetyt sähköiset infojärjestelmät vanhentuvat. Nämä järjestelmät on toteutettu vanhentuneella tekniikalla, ja ne toimivat väistyviin asianhallintajärjestelmiin kytkettyinä. Pienemmissä oikeustaloissa toimitaan paperisten istuntolistojen varassa, mutta kymmenien istuntosalien oikeustaloissa tämä ei ole kestävä ratkaisu. Uusi infojärjestelmä suunnitellaan niin, että se voidaan jatkossa ottaa käyttöön kaikissa oikeustaloissa. Suurempien oikeustalojen osalta käyttöönoton täytyy tapahtua pian sen jälkeen, kun AIPA-järjestelmä on otettu käyttöön rikosasioissa. Käytännössä tämä tarkoittaa ensimmäisiä käyttöönottoja syksyn 2022 aikana.

Lisämäärärahatarve

ICT-kehitystyö on välttämätöntä ja tarvittava lisämääräraha on yhteensä 8 milj. euroa Muiden tuomioistuinten toimintamenot momentille (25.10.03). Summa koostuu seuraavasti: 5 milj. euroa toteutunut menotason muutos, 2 milj. euroa tietojärjestelmien kehittämisen tehostaminen sekä 1 milj. euroa infojärjestelmä.

Johtaja Raimo Ahola

Erityisasiantuntija Sari Mutka

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Sari Mutka
Erityisasiantuntija
Tuomioistuinvirasto
sari.mutka@oikeus.fi

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