Tuomioistuinvirasto
Domstolsverket

Lisäselvitys

TIV/374/2022
TIV-AK-2022-3419

26.4.2022

Lakivaliokunnalle

Tuomioistuinviraston lisälausunto 26.4.202 Julkisen talouden suunnitelma 2023 – 2026 (VNS 2/2022vp)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Tuomioistuinvirastolta lisäselvitystä eräistä asioista valiokunnassa 20.4.2022 tapahtuneen kuulemisen jälkeen.

Ukrainan sodan vaikutukset ulkomaalaisasioiden käsittelyyn hallinto-oikeuksissa

Ukrainan sodan vaikutukset hallintotuomioistuinten toimintaan ovat vielä epäselviä. Ukrainalaisten myönteisistä tilapäisen suojelun päätöksistä ei ennalta arvioiden synny tarvetta valittaa. Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla olevien tietojen mukaan tilapäisen suojelun hakemus voidaan kuitenkin tietyissä tilanteissa hylätä (lähde https://migri.fi/tilapainen-suojelu#eimyonneta). Tilapäisen suojelun hylkääminen johtanee usein valitukseen, mutta hylkäävien päätösten ja valitusten määrää on vaikea ennustaa.

Jos ukrainalainen saa tilapäistä suojelua ja hän on hakenut myös turvapaikkaa, Maahanmuuttovirasto voi verkkosivujensa mukaan keskeyttää turvapaikkahakemuksen käsittelyn siksi ajaksi, kun oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella on voimassa. Kun oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella aikanaan päättyy, Maahanmuuttovirasto tiedustelee verkkosivujensa mukaan, haluaako hakija turvapaikkahakemuksen käsittelyn jatkamista. Tästä päätellen ukrainalaisten turvapaikkapäätöksiä saatetaan tulla myöhemmin tekemään ja samoin niitä koskevia valituksia voi tulla vireille, mutta määriä ja aikatauluja on tässä vaiheessa mahdoton ennakoida.

Lisäksi on otettava huomioon, että myös Ukrainassa asuneita kolmannen maan kansalaisia kuten myös venäläisiä turvapaikanhakijoita voi tulla Suomeen, mikä saattaa tulevaisuudessa vaikuttaa hallinto-oikeuksissa vireille tuleviin asiamääriin.

Rajamenettelyhanke (SM)

Vaikuttaa alustavasti siltä, että vireillä oleva rajamenettelyhanke ei normaalioloissa vaikuta merkittävästi tuomioistuinten toimintaan. Tilanne muuttuu toiseksi myös tuomioistuinten kannalta, jos hakijamäärät kasvavat voimakkaasti

normaalitilanteeseen verrattuna esimerkiksi vieraan valtion Suomeen kohdistaman hybridivaikuttamisen seurauksena.

Ukrainan sodan vaikutusten arviointi hallinto-oikeuksien työmääriin jatkossa

Tilannekuva Ukrainan sodan vaikutuksista kehittyy jatkuvasti. Todennäköistä on, että sodan vaikutukset tulevat ennen pitkää näkymään myös hallinto-oikeuksiin saapuvissa asioissa. Tuomioistuinvirasto seuraa tilannetta ja tekee yhteistyötä viranomaisten sekä lainvalmistelijoiden kanssa kokonaiskuvan muodostamiseksi.

Tuomioistuinten henkilöstön palkkauksen kehityksestä

Palkat valtiolla ovat nousseet vuodesta 2013 vuoteen 2021 keskimäärin 13 prosenttia. Samassa ajassa tuomareiden palkkaus on kehittynyt keskimäärin 7 prosenttia ja käräjä- sekä lainkäyttösihteereiden palkat keskimäärin 8 prosenttia. Palkkojen tavanomaista hitaampi muutos yhdessä riittämättömän lähtötason kanssa on johtanut henkilöstön suureen vaihtuvuuteen sekä haasteisiin rekrytoinneissa. Myös määräaikaisen henkilöstön kasvanut määrä ja puutteet työoloissa ovat vaikuttaneet heikentävästi tuomioistuinten työnantajakilpailukykyyn. Lainkäyttö on henkilöstöintensiivistä toimintaa ja viime kädessä osaava sekä motivoitunut henkilöstö mahdollistaa oikeusturvan laadukkaan ja tehokkaan toteutumisen.

Tuomioistuimissa on tehty viimeisten kymmenen vuoden ajalla laajoja rakenteellisia ja toiminnallisia muutoksia, joiden avulla on pyritty toiminnan tehostamiseen ja laadun parantamiseen. Tuomioistuinverkostoa on supistettu ja yksikkökokoja kasvatettu sekä summaaristen asioiden käsittelyä keskitetty lainkäytön laadun ja tehokkuuden parantamiseksi. Tuomioistuimissa on myös laajasti käynnissä siirtyminen sähköiseen asianhallintaan ja asiointiin. Edelleen yhteiskunta muuttuu jatkuvasti monimutkaisemmaksi ja oikeudellisen sääntelyn määrä kasvaa sekä kansallisesti että myös eurooppalaisessa kontekstissa. Kehityskulut ovat johtaneet siihen, että tehtävät ovat muodostuneet vaativammiksi kokonaisuuksiksi. Palkkauksessa se ei kuitenkaan ole riittävästi näkynyt, minkä johdosta vaihtuvuus on muodostunut todelliseksi ongelmaksi etenkin suurten kaupunkien tuomioistuimissa. Yksittäisessä suuressa käräjäoikeudessa voidaan menettää vuositasolla pelkästään uuden kansliahenkilöstön perehdytykseen noin 5 henkilötyövuotta ja lisäksi perehdyttäjien työhön käyttämä aika sekä uuden henkilöstön kokemuksen ja osaamisen puutteiden vaikutus lainkäytön tehokkuuteen ja laatuun.

Käräjä- ja lainkäyttösihteerit eivät nykyisin ole sanelusta puhtaaksi kirjoittavia sihteereitä, vaan työssä vaaditaan myös asiantuntijatason prosessilainsäädännön osaamista sekä substanssilainsäädännön tuntemista. Käräjäsihteerit ratkaisevat delegoidun ratkaisuvallan nojalla ja omalla virkavastuullaan noin kolme neljäsosaa käräjäoikeuksien käsittelemistä asioista. Tehtävässä edellytetään käytännössä korkeakoulutason koulutusta. Tuomioistuinten vaativissa tehtävissä koulutetaan henkilöstöä muualle valtionhallinnon sekä yksityisen sektorin tarpeisiin kansliahen-

kilöstön vaihtaessa osaamisen kertyessä herkästi työnantajaa matalan palkkatason johdosta. Tuomareiden ammatilliselta osaamiselta yllä kuvatut kehityskulut vaativat entistä enemmän ja tuomareiksi tulisi voida rekrytoida henkilöstöä entistä laajemmalla osaamistaustalla. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, mikäli palkat esimerkiksi valtionhallinnon vaativissa asiantuntijatehtävissä ovat paremmat kuin tuomareilla. Tuomarin tuolisi myös asian ratkaisevana tahona olla parhaiten palkattu henkilö istuntosalissa.

Palkkojen jälkeenjääneisyyttä selittää lähtötason ohella palkkausjärjestelmiin liittyvät jäykkyydet. Tuomareiden riippumattomuuden vuoksi tuomarit nimitetään erityisen valintamenettelyn kautta tietyn palkkausluokan virkaan, joten palkkauksessa ei pääse syntymään niitä liukumia, jotka yleensä ovat osa palkkauksen kehittymistä. Korkeimpien oikeuksien tuomareiden palkoista on säädetty riippumattomuuden turvaamiseksi erillisellä lailla, ja näin olisi perusteltua menetellä kaikkien tuomareiden kohdalla. Tällöin voitaisiin myös varmistaa palkkauksen kilpailukyvyn riittävä säilyminen, mihin nykyinen virkaehtosopimusjärjestelmä ei riittävästi ole pystynyt.

Palkkausjärjestelmien ja palkkatason tarkistaminen vastaamaan tehtävien vaativuuden edellyttämää tasoa ei kuitenkaan ole mahdollista ilman rahoitusta. Tuomioistuinten perusrahoituksen riittämätön taso on johtanut myös muihin ongelmiin, jotka kokonaisuutena heikentävät merkittävästi tuomioistuinuran houkuttelevuutta. Tuomioistuinten ja niiden henkilöstön työmäärät ovat lisääntyneet. Juttukanta on muuttunut vaativammaksi ja yksittäisten asioiden käsitteleminen vaatii enemmän työtä. Lisäksi yksittäisten lakiuudistusten arvioidaan yleensä vaikuttavan tuomioistuinten työmäärään vain vähän, mutta uudistusten kumuloituvaa kokonaisvaikutusta ole riittävästi huomioitu tuomioistuinlaitoksen rahoituksessa. Työolojen heikentymisestä kertoo esimerkiksi Tuomariliiton vuonna 2021 toteuttaman kyselyn tulokset, joiden perusteella tuomareiden työkuorma on liiallinen ja työ ei kaikilta osin näyttäydy houkuttelevana.

Riittämätön perusrahoituksen taso on johtanut myös siihen, että ruuhkia puretaan määräaikaisella lisärahoituksella, jolloin määräaikaisen henkilöstön määrä kasvaa. Määräaikaisten ja kohdennettujen resurssien käyttäminen on riippumattomuuden näkökulmasta ongelmallista ja tosiasiassa kyse on perusrahoituksen riittämättömyydestä. Määräaikaisten kasvaneeseen määrään vaikuttaa myös tuomareiden valintaprosessiin kuluva aika sekä kansliahenkilöstön suuri vaihtuvuus. Määräaikaisen henkilöstön vaihtuvuus on suurta ja aiheuttaa hallinnollista taakkaa sekä toiminnan muuttumista tehottomammaksi. Ongelmat myös ruokkivat toinen toistaan. Vuonna 2011 tuomioistuinlaitoksessa oli ilman taustavirkaa valtiolla olevia määräaikaisia 16,7 % virkamiehistä ja vuonna 2021 luku oli 25,1 %.

Tuomioistuinten henkilötyövuosimäärän kehitys

Tuomioistuinten henkilötyövuosimäärä on pitkään ollut liian alhainen suhteessa työmäärään. Vajaus johtuu siitä, että perusrahoitus ei vastaa tarvetta. Koronapandemian aiheuttaman ruuhkan purkamiseen on kohdennettu lisärahoitusta, minkä

avulla tilapäisesti henkilöstömäärää on voitu nostaa vuosina 2020 ja 2021. Koronalisärahoitusta on ollut yhteensä noin 15 milj. euroa. Turvapaikka-asioiden käsittely on työllistänyt merkittävästi vuoden 2015 turvapaikkakriisistä lähtien. Hallinto-oikeuksiin on näiden asioiden vuoksi voitu lisätä resursseja lisärahoituksen turvin. Rahoitus on määräaikaista, mutta osittain henkilöstölisäystä on tältä osin tehty perustamalla vakinaisia virkoja, koska määräaikaisuuksiin liittyy tuomarin asemaan liittyviä ongelmia. Hallinto-oikeustuomareiden virkoja on 56 virkaa enemmän kuin vuonna 2017. Käräjätuomarin virkoja on 37 enemmän. Verkostouudistuksen yhteydessä käräjäoikeuksien lukumäärä väheni ja päällikkövirkojen (laamanni) sijaan on perustettu käräjätuomarin virkoja. Myös käräjäviskaalin virkoja on muutettu käräjätuomarin viroiksi. Tuomarin virkojen perustamiset vuodesta 2017 lukien:

Virkanimike	1.1.2017	1.3.2017	1.10.2017	1.1.2018	1.1.2019	1.1.2020	1.3.2020	1.1.2021	1.2.2021	1.1.2022	1.7.2022	Yht
hallinto-oikeustuomari	7		6	2	3	12		19		6	1	56
hovioikeudenneuvos		1		2	2	3		2	1	2		13
käräjätuomari		8		4	6	5		10		4		37
markkinaoikeustuomari										2		2
oikeusneuvos							2					2
Vakuutusoikeustuomari					4	3		3				10
Kaikki yhteensä	7	9	6	8	15	23	2	34	1	14	1	120

Tuomarin virkojen perustamiset vuodesta 2017 lukien

Kokonaisuutena tarkastelleen vakinaisten virkojen määrä ei ole kehittynyt samassa suhteessa kuin työmäärä on kasvanut. Työmäärä on kasvanut asioiden vaikeutumisen myötä. Tiettyjä asioita on siirretty pois tuomioistuimista tai joidenkin asioiden määrät ovat vähentyneet lainsäädäntömuutoksilla (esim. summaariset velkomusasiat). Kokonaisasiamäärä ei kuvaa työmäärän kasvua. Tuomioistuimiin tulee aiempaa enemmän hyvin laajoja ja työläitä asioita. Yhden asian käsittely voi viedä kolmen tuomarin osalta koko vuoden työpanoksen, joka on pois muiden asioiden käsittelystä.

Kokonaishenkilötyövuosimäärä on kasvanut erityisesti määräaikaisen lisäresursoinnin avulla, mutta perusrahoitus ei kata tarvittavan henkilöstön menoja. Henkilötyövuosi kehitys on esitetty liitteessä 1.

Ylijohtaja Riku Jaakkola

Johtaja Raimo Ahola

Liite Tuomioistuinten henkilötyövuosimäärä: toteuma

TUOMIOISTUINTEN HENKILÖTYÖVUOSIMÄÄRÄ: toteuma

Hallinnonalan oma rahoitus
20.4.2022

YLEISET TUOMIOISTUIMET	2015 toteutunut	2016 toteutunut	2017 toteutunut	2018 toteutunut	2019 toteutunut	2020 toteutunut	2021 toteutunut
Korkein oikeus							
* tuomarit	18,2	18,9	20,0	19,5	19,1	19,9	19,6
* esittelijät	26,6	21,5	26,1	26,2	25,2	24,9	23,8
* muu henkilöstö	27,9	34,6	27,1	28,2	29,4	28,8	29,3
Yhteensä	**72,7**	**74,9**	**73,1**	**73,9**	**73,6**	**73,6**	**72,7**
Hovioikeudet							
* tuomarit	182,9	182,5	178,1	173,4	172,4	178,4	183,7
* asessorit				10,8	18,5	21,6	24,6
* esittelijät	113,6	103,8	96,7	91,3	87,8	87,6	88,3
* muu henkilöstö	157,9	154,1	144,4	142,9	148,3	145,0	149,1
Yhteensä	**454,3**	**440,3**	**419,2**	**418,4**	**426,9**	**432,6**	**445,7**
Käräjäoikeudet							
* tuomarit	510,0	508,2	516,5	513,0	515,9	531,7	544,3
* käräjäviskaalit	5,1	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
* käräjänotaarit	137,9	136,2	122,4	136,1	135,3	137,1	130,6
* haastemiehet	264,6	247,9	262,9	263,3	266,7	272,7	278,1
* muu henkilöstö	990,7	1 011,2	988,9	981,0	991,6	1 008,8	1 040,8
Yhteensä	**1 908,3**	**1 904,4**	**1 890,7**	**1 893,4**	**1 909,5**	**1 950,3**	**1 993,9**
Työtuomioistuin							
* tuomarit	2,0	2,0	2,0	2,9	3,0	3,0	3,0
* esittelijät	3,2	2,7	3,5	3,1	3,9	3,6	3,6
* muu henkilöstö	3,8	3,5	3,4	2,8	3,0	2,6	2,8
Yhteensä	**8,9**	**8,2**	**8,9**	**8,8**	**9,8**	**9,2**	**9,4**

YLEISET TUOMIOISTUIMET YHTEENSÄ	2015 toteutunut	2016 toteutunut	2017 toteutunut	2018 toteutunut	2019 toteutunut	2020 toteutunut	2021 toteutunut
* tuomarit	713,1	711,5	716,5	708,8	710,5	733,0	750,5
* asessorit				10,8	18,5	21,6	24,6
* esittelijät	143,3	127,9	126,3	120,6	116,8	116,1	115,6
* käräjäviskaalit	5,1	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
* käräjänotaarit	137,9	136,2	122,4	136,1	135,3	137,1	130,6
* haastemiehet	264,6	247,9	262,9	263,3	266,7	272,7	278,1
* muu henkilöstö	1 180,2	1 203,4	1 163,8	1 154,9	1 172,2	1 185,2	1 222,1
Yhteensä	**2 444,3**	**2 427,8**	**2 391,9**	**2 394,5**	**2 419,9**	**2 465,7**	**2 521,7**

HALLINTOTUOMIOISTUIMET	2015 toteutunut	2016 toteutunut	2017 toteutunut	2018 toteutunut	2019 toteutunut	2020 toteutunut	2021 toteutunut
Korkein hallinto-oikeus							
* tuomarit	20,6	27,6	29,6	28,0	26,7	26,5	27,6
* esittelijät	36,2	44,0	43,2	41,7	39,4	40,3	41,2
* muu henkilöstö	39,8	47,6	48,5	50,3	49,9	51,8	54,2
Yhteensä	**96,6**	**119,1**	**121,2**	**119,9**	**116,0**	**118,6**	**123,0**
Hallinto-oikeudet							
* tuomarit	191,9	212,3	231,9	258,3	254,8	251,4	269,3
* asessorit				4,3	10,1	9,7	13,4
* esittelijät	96,5	110,3	117,8	116,5	94,5	97,0	90,9
* muu henkilöstö	147,4	165,1	169,7	173,3	171,6	179,7	192,5
Yhteensä	**435,8**	**487,7**	**519,5**	**552,4**	**531,1**	**537,8**	**566,0**
Markkinaoikeus							
* tuomarit	19,2	20,3	21,9	22,6	18,2	20,5	21,8
* esittelijät	4,9	5,0	5,2	4,0	4,7	4,4	4,8
* muu henkilöstö	16,3	14,6	14,3	13,9	13,7	12,7	11,8
Yhteensä	**40,3**	**39,9**	**41,5**	**40,5**	**36,6**	**37,5**	**38,4**
Vakuutusoikeus							
* tuomarit	33,3	33,1	44,9	43,6	42,0	45,2	43,7
* asessorit				4,5	5,6	5,5	6,2
* esittelijät	28,2	25,3	19,6	14,4	15,1	16,9	16,1
* muu henkilöstö	44,9	42,7	43,9	42,4	47,9	47,5	49,7
Yhteensä	**106,4**	**101,0**	**108,4**	**105,0**	**110,5**	**115,2**	**115,6**

HALLINTOTUOMIOISTUIMET YHTEENSÄ	2015 toteutunut	2016 toteutunut	2017 toteutunut	2018 toteutunut	2019 toteutunut	2020 toteutunut	2021 toteutunut
* tuomarit	264,9	293,2	328,3	352,4	341,7	343,6	362,3
* asessorit				8,8	15,7	15,2	19,6
* esittelijät	165,7	184,5	185,8	176,6	153,7	158,6	153,0
* muu henkilöstö	248,5	269,9	276,4	279,9	283,1	291,6	308,1
Yhteensä	**679,1**	**747,6**	**790,5**	**817,7**	**794,3**	**809,1**	**843,0**

TUOMIOISTUINLAITOS YHTEENSÄ	2015 toteutunut	2016 toteutunut	2017 toteutunut	2018 toteutunut	2019 toteutunut	2020 toteutunut	2021 toteutunut
* tuomarit	978,0	1 004,7	1 044,8	1 061,2	1 052,2	1 076,6	1 112,8
* asessorit				19,6	34,1	36,8	44,2
* esittelijät	309,0	312,4	312,1	297,2	270,6	274,7	268,6
* käräjäviskaalit	5,1	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
* käräjänotaarit	137,9	136,2	122,4	136,1	135,3	137,1	130,6
* haastemiehet	264,6	247,9	262,9	263,3	266,7	272,7	278,1

* muu henkilöstö	1 428,7	1 473,3	1 440,2	1 434,8	1 455,3	1 476,9	1 530,3
Yhteensä	**3 123,5**	**3 175,4**	**3 182,4**	**3 212,2**	**3 214,2**	**3 274,8**	**3 364,7**

Tuomioistuinvirasto						**64,5**	**63,9**

Käyntiosoite: Silkkitehtaantie 5 C, Vantaa • Postiosoite: PL 100, 00085 Tuomioistuinvirasto • Vaihde: 029 56 50500
Besöksadress: Silkesfabriksvägen 5 C, Vanda • Postadress: PB 100, 00085 Domstolsverket • Växel: 029 56 50440
tuomioistuinvirasto@oikeus.fi • www.tuomioistuinvirasto.fi

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