Eduskunnan kunta- ja terveysjaosto

Lausunto: Tuomioistuinlaitoksen talousarvioehdotus 2023

Vuoden 2022 talousarvioesityksessä momentille 25.10.01 Korkeimman oikeuden toimintamenot on esitetty määrärahaa 0,095 milj. euroa (TA 2022: 8,961 milj. euroa), momentille 25.10.02 korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenot 14,782 milj. euroa (TA 2022: 13,052 milj. euroa) ja momentille 25.10.03 muiden tuomioistuinten toimintamenot 292,594 milj. euroa (TA 2022: 281,327 milj. euroa).

Merkittävimmät muutokset vuoden 2022 talousarvioon on 3,0 milj. euroa lisäystä hallinto-oikeuksien ympäristö-, maankäyttö- ja rakennusasioiden käsittelyaikojen lyhentämiseen, 2,5 milj. euroa lisäystä hyvinvointialueiden perustamisesta aiheutuvan asiamäärän kasvuun sekä 2,5 milj. euroa lisäystä maahanmuuttokokonaisuuteen liittyen. Nämä mahdollistavat lisäresurssien myöntämisen hallinto-oikeuksille.

Hallinnonalan ja toiminnan haasteet ja kipupisteet resurssien riittävyyden näkökulmasta;

Tiivistelmä: tuomioistuinlaitoksen riittämätön perusrahoitus

Tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksen taso on huolestuttava ja se ei mahdollista riittäviä, pysyviä henkilöstöresursseja tuomioistuimille. Tuomioistuinlaitoksen rahoituksen riittämättömyys kohdistuu keskeisesti kolmeen eri asiakokonaisuuteen:

1. *Henkilöstöresurssin riittämättömyys: vireillä olevien asioiden määrän kasvu ja käsittelyaikojen pitkittyminen.*

Vireillä olevien asioiden määrät ovat edelleen korkealla tasolla huolimatta saaduista lisäresursseista koronapandemian aiheuttaman ruuhkan purkuun. Ruuhkautuminen on ollut niin pitkäkestoista, että sitä ei olla saatu lyhyessä ajassa purettua. Käsittelyajat ovat olleet vuonna 2022 edelleen pitkiä ja tavoitetila ei ole ilman

merkittävää lisäpanostusta saavutettavissa. Henkilöstöllä ei ole riittävästi aikaa osallistua koulutuksiin, vaikka tuomareilla on lakisääteinen velvollisuus kouluttautua.

Tuomioistuinvirasto on esittänyt perusrahoituksen lisäämistä kehysvalmistelussa. Kehyspäätökseen tarvittavaa lisäystä ei ole otettu, joten talousarvioehdotus ei sisällä merkittävää lisäystä tuomioistuinlaitokselle. Valmisteilla on oikeudenhoidon selonteko, missä tarkastellaan tuomioistuinlaitosta myös resurssien näkökulmasta. Valtioneuvoston on tarkoitus antaa selonteko eduskunnalle marraskuussa 2022.

2. Tietojärjestelmät ja niiden kehittäminen.

Viime vuosina tuomioistuinlaitos on rahoittanut kasvavia ICT- kustannuksia ja merkittävien kehittämishankkeiden (mm. AIPA- ja HAIPA-asiankäsittelyjärjestelmät) omarahoitusosuutta pitkälti siirtyvän määrärahan turvin. Jatkossa tämä ei ole enää mahdollista, koska siirtyvän määrärahan määrän arvioidaan olevan vuoden 2023 lopussa alle 8 %, mikä tasoa ei tulisi alittaa kuin väliaikaisesti.

Momentille 20.01.21 Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusmääräraha on esitetty 5,0 milj. euroa ICT-järjestelmien ylläpitokehittämiseen, mutta tämä määräraha jakautuu hallinnonalan kaikkien toimijoiden kehittämishankkeisiin, joten tuomioistuinlaitoksen osuus määrärahasta ei todennäköisesti ole kovin suuri.

3. Toimitilakustannukset

VM:n syyskuun 2022 ennusteen mukaan elinkustannushintaindeksin muutos vuonna 2022 tulisi olemaan 6,5 %, mikä kasvattaa merkittävästi tuomioistuinlaitoksen toimitilavuokrien tasoa. Tuomioistuinlaitoksen toiminnan luonteen vuoksi toimitilavuokrien osuus talousarviomäärärahasta on merkittävä n. 12 % (esim. istuntosalit, jotka ovat kalliita erikoistiloja).

Seuraavassa kuvataan tarkemmin kolmea edellä mainittuja keskeistä alhaisesta perusrahoituksesta johtuvaa toiminnan haasteita ja kipupistettä.

Henkilöstöresurssin riittämättömyys: vireillä olevien asioiden määrän kasvu ja käsittelyaikojen pitkittyminen

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.

Lisäresurssit ovat viime vuosi olleet pääasiassa määräaikaisia. Määräaikaisen henkilöstön vaihtuvuus on suurta, koska henkilöstö vaihtaa helposti työpaikkaa saatuaan vakituisen paikan muualta. Jatkuva rekrytointi ja uusien henkilöiden perehdys vievät aikaa ja lisäävät tuomioistuimen muun henkilökunnan työtaakkaa. Määräaikainen henkilöstö ei usein ole tehtävissään yhtä tehokas kuin jo pitkään tuomioistuimessa työskennellyt ja edellä mainituista syystä johtuen olisi erittäin tärkeää, että tuomioistuimen henkilöstömäärää pystyttäisiin kasvattamaan vakinaisesti.

Keskimääräisissä käsittelyajoissa on ollut pitkällä aikavälillä pääosin kasvava trendi.

Taulukko 1. Keskimääräiset käsittelyajat 2010-2022

Keskimääräinen käsittelyaika	2010	2015	2017	2018	2019	2020	2021	06/2022	Tavoitetila
Hovioikeudet									
Keskimääräinen käsittelyaika, kk	6,6	6,1	5,5	5,6	5,8	6,3	6,4	6,5	5,0
Käräjäoikeudet									
Keskimääräinen käsittelyaika, kk									
— Rikosasiat	3,5	4	4,2	4,4	4,8	5,3	5,8	6,0	4,0
— Laajat riita-asiat	8,3	9,3	13,8	9,8	9,7	9,2	9,7	9,6	7,0
— Summaariset asiat	2,5	2,7	2,9	2,9	2,8	3	2,6	2,4	2,0
Hallinto-oikeudet									
Keskimääräinen käsittelyaika, kk	7,3	8,5	8,1	9,6	9,1	8,9	9,6	9,6	7,0

Tavoitetilan saavuttaminen edellyttää käsittelyaikojen lyhentämistä 15-35 % nykytasosta sektorista riippuen. Tavoitteet ovat realistisia, mutta edellyttävät lisäresursseja.

Keskimääräiset käsittelyajat vaihtelevat merkittävästi eri käräjäoikeuksissa. Rikosasioissa osassa käräjäoikeuksista päästään jo nyt alle 4 kk käsittelyajan, mutta Uudenmaan suurissa käräjäoikeuksissa rikosasioiden käsittelyajat ovat noin 7-8 kuukautta. Laajoissa riita-asioissa on nähtävillä vastaavanlaisia alueellisia eroavaisuuksia. Osassa käräjäoikeuksista käsittelyajat ovat jo alle 7 kuukauden tavoitteen, mutta mm. Uudenmaan käräjäoikeuksissa, joissa on suuret asiamäärät ja haasteellinen juttukanta, käsittelyajat venyvät 9-12 kuukauteen.

Asianosaisten näkökulmasta on erittäin valitettavaa, että myös kokonaiskäsittelyajat esim. rikosasian esitutkinnasta eri vaiheiden kautta lopulliseen tuomioistuimen päätökseen ovat nykyisellään erittäin pitkiä. Tämä on asianosaisille henkisesti erittäin raskasta ja myös kallista, mikä nostaa kynnystä tuoda asiaa tuomioistuimen käsittelyyn. Asian näin ollessa perustuslain 21 §:n mukainen jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa ei täysin toteudu.

Henkilöstöresurssi on keskeisin tekijä, kun tavoitellaan käsittelyaikojen pitämistä kohtuullisena. Talousarvioesityksessä esitettyjen määrärahojen taso ei vastaa tarvetta ja tämä johtaa valitettavasti käsittelyaikojen pidentymiseen entisestään. Henkilöstövoimavarojen mitoituksessa tulee ottaa huomioon myös se, että voimavaroja sitoutuu koulutukseen.

Vireillä olevien määrässä on tapahtunut kasvua vuodesta 2010 lähtien erityisesti rikosasioissa, joissa vireillä oli 06/2022 yhteensä 25 988 asiaa kun vuosina 2010-2017 vireillä olevien asioiden määrät olivat selkeästi alle 20 000 asiaa. Elokuussa 2022 vireillä olevia rikosasioita oli 28 838 asiaa.

Taulukko 2. Vireillä olevat asiat 2010-2022

	2010	2015	2017	2018	2019	2020	2021	06/2022
Hovioikeudet								
Vireillä olevat asiat, kpl	5 662	4 751	3 782	3 923	4 149	3 826	4 238	4 156
Käräjäoikeudet								
Vireillä olevat asiat, kpl	106 436	133 784	156 013	131 158	158 364	142 618	132 581	143 331
— Rikosasiat	17 499	17 255	18 764	21 383	20 381	26 325	27 256	25 988 *
— Laajat riita-asiat	7 164	9 263	6 418	6 263	6 419	7 044	7 219	7 000 *
— Summaariset asiat	56 701	79 625	104 840	77 384	106 667	83 255	73 373	85 462
Hallinto-oikeudet								
Vireillä olevat asiat, kpl	13 640	13 998	16 251	13 632	13 438	14 449	14 007	13 732

* Elokuussa 2022 rikosasioita oli vireillä 28 838 asiaa ja laajoja riita-asioita 7 591 asiaa

Keskeinen ongelma kaikilla tuomioistuinlinjoilla on kuitenkin se, että yli vuoden vireillä olleiden asioiden määrä on kasvanut vuodesta 2010. Hovioikeuksissa yli vuoden vireillä olleita asioita oli 776 asiaa kesäkuussa 2022 (2021: 708 asiaa), mikä on kasvua 160 prosenttia vuodesta 2010. Hallinto-oikeuksissa yli vuoden vireillä olevat kasvoivat vuodesta 2010 noin 170 prosenttia. Käräjäoikeuden rikosasioissa yli vuoden vireillä olevat ovat kasvaneet samalla ajanjaksolla noin 130 prosenttia ja laajoissa riita-asioissa 80 prosenttia.

Kun vastausta oikeudelliseen ongelmaan joutuu odottamaan yli vuoden, se ei ole asianosaisille kohtuullista. Pitkät 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.

Taulukko 3. Yli vuoden vireillä olleet asiat 2010-2022

Yli vuoden vireillä olleet asiat	2010	2015	2017	2018	2019	2020	2021	06/2022
Hovioikeudet								
Yli vuoden vireillä olleet asiat yht.	298	319	246	363	516	753	633	776
Käräjäoikeudet								
Yli vuoden vireillä olleet asiat								
- Rikosasiat	2 366	2 677	2 512	2 907	3 384	4 468	4 947	5 500
- Laajat riita-asiat	1 454	4 187	1 922	1 901	1 811	2 159	2 414	2 616
- Rikos-oikeudelliset asiat	3 968	4 025	3 296	4 013	4 305	5 469	5 632	6 332
- Siviiliasiat	2 970	7 378	4 489	4 617	4 971	5 894	6 245	6 727
Yli vuoden vireillä olleet asiat yht.	6 938	11 403	7 785	8 630	9 276	11 363	11 877	13 059
Hallinto-oikeudet								
Yli vuoden vireillä olleet asiat yht.	1 117	2 159	3 569	2 881	2 057	2 473	2 910	3 044

Tietojärjestelmät ja niiden kehittäminen.

Tuomioistuinten toiminta tukeutuu yhä enenevissä määrin tietojärjestelmien hyödyntämiseen. Tuomioistuinlaitoksessa tietojärjestelmiä kehitetään vastaamaan modernin tietoyhteiskunnan tarpeita. Nykyaikaisten työvälineiden kehittäminen ja käyttöönotto ovat kuitenkin lisänneet tuomioistuinlaitoksen pysyviä ICT-menoja merkittävästi. Kaksi keskeisintä tietojärjestelmähanketta ovat AIPA- ja HAIPA-hankkeet.

Tietojärjestelmän toteuttaminen **AIPA-**hankkeessa on alkanut vuonna 2014 ja hanke jatkuu kesäkuun 2023 loppuun. AIPA-järjestelmä on mittava kokonaisuus, joka korvaa lukuisia vielä nykyisin käytössä olevia järjestelmiä. AIPA-järjestelmän ylläpidon ja kehittämisen riittävä resurssointi myös hankkeen päättymisen jälkeen olennaisen tärkeää. AIPA-järjestelmä on yleisten tuomioistuinten toimintakyvyn kannalta kriittinen järjestelmä, koska se on osin jo korvannut ja tulee korvaamaan kaikki tuomioistuimissa lainkäyttöasioiden käsittelyyn käytetyt asianhallinta-järjestelmät. Samalla muuttuu myös tietojärjestelmän rooli asioiden käsittelyssä, kun aiemmin paperidokumentteina käsitelty oikeudenkäyntiaineisto on sähköisessä muodossa ja sitä käytetään tietojärjestelmän kautta. Järjestelmän käytettävyys ja

toimintavarmuus ulottavat vaikutuksensa rikos-, riita-, hakemus- ja pakkokeinoasioiden käsittelyyn, eli kaikkiin yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin kaikissa oikeusasteissa. Lisäksi syyttäjälaitos käyttää samaa AIPA-järjestelmää rikosasioiden käsittelyyn. AIPA-järjestelmän täysimääräinen käyttöönotto rikosasioiden käsittelyssä tapahtuu vasta aivan hankkeen päättymisen kynnyksellä.

Valtion kokonaisedun kannalta on perusteltua, että pitkään jatkunut tietojärjestelmäuudistus ja kallis ICT-investointi (AIPA-hankkeen kokonaisbudjetti 62,77 milj. euroa) viedään määrätietoisesti siihen pisteeseen, että järjestelmä toimii moitteettomasti. Oikeudenhoidon palvelutuotannon taloudellinen tehokkuus syntyy henkilöstön ratkaisu- ja palvelutoiminnasta ja sen tehostaminen edellyttää digitalisaation mahdollisuuksien ennakkoluulotonta hyödyntämistä. AIPA-järjestelmään liittyy mittavia odotuksia tuottavuushyötyjen osalta ja myös ilmeistä potentiaalia, mutta näiden realisoituminen vaatii edellä kuvattuja kehitystoimia.

Hallinto- ja erityistuomioistuinten tietojärjestelmäkokonaisuus **HAIPA** on toteutettu hankkeessa, joka on alkanut vuonna 2016 ja päättynyt vuoden 2020 loppuun. Järjestelmään on hankkeen aikana toteutettu välttämättömät perustoiminnot. HAIPA-järjestelmäkokonaisuuden täysimääräinen käyttöönotto on tapahtunut pääasiassa vuonna 2020, mutta osin vasta vuoden 2021 puolella, eli hankkeen jo päätyttyä.

HAIPA-järjestelmän tietotekniikan toimivuus on tuomioistuinten tehokkaan toiminnan ehdoton edellytys digitalisoituvassa toimintaympäristössä. Käytettävissä olevan teknologian, laitteiden ja ohjelmistojen sekä verkkoyhteyksien ja viestintäkanavien tulee olla toimintavarmoja ja tietoturvallisia sekä yhteensopivia muiden toimijoiden kanssa.

HAIPA-järjestelmän tilanne ja valmiusaste ei ole ollut hankkeen päättyessä sellainen, että järjestelmää kehittäminen olisi voitu lopettaa ja siirtyä pelkkään ylläpitoon. Jatkuvasti kehittyvään ja muuttuvaan toimintaan ja toimintaympäristöön kiinteästi kytkeytyvä tietojärjestelmä edellyttävät myös jatkuvaa kehittämistä.

Riittävästi resursoitu ylläpitokehitys kumpaankin järjestelmään ovat välttämätöntä, jotta järjestelmät voidaan pitää jatkuvasti teknisesti ja toiminnallisesti toimintakykyisenä sekä ajantasaisena. Tällaisella jatkuvan kehittämisen mallilla järjestelmän toimintojen parantamista ja teknistä uudistamista tehdään jatkuvasti. Näin vältetään jatkossa erittäin laaja-alaiset, pitkäkestoiset ja vaikeasti hallittavat uudistushankkeet.

Riittävästi resursoitu ylläpitokehitys on tarpeen myös sen vuoksi, että uusien digitaalisten palvelu- ja toimintamallien kehitys on nopeampaa kuin aiemmin. Lisäksi tietosuojan ja tietoturvan vaatimusten asianmukainen huomioiminen edellyttää valmiutta järjestelmän jatkuvalle päivittämiselle ja parantamiselle.

Tietojärjestelmien kasvava rooli päivittäisessä tuomioistuintyössä tarkoittaa myös sitä, että lainsäädäntömuutokset merkitsevät yhä useammin sitä, että säännösmuutokset vaativat muutoksia myös tietojärjestelmiin. Järjestelmien kehittämisen lisämääräraha on kriittinen myös tuomioistuinten toiminnan tehokkuuden kannalta ja siten sillä on olennainen merkitys tuomioistuinlaitoksen tulosparannuspotentiaalin kasvattamisessa ja oikeudenhoidon pitkäjänteisen talouden hallinnan kannalta.

Toimitilakustannukset

Kustannustason nousu toimitilavuokrissa ja toimistotilasäästö sekä suuret toimitilahankkeet ilman lisärahoitusta vähentävät käytettävissä olevia määrärahoja muuhun toimintaan. Nämä kustannukset täytyy maksaa joka tapauksessa, joten ilman lisärahoitusta henkilöstöön ja muihin kustannuksiin käytettävissä on vähemmän määrärahaa.

Inflaatio on jatkanut kasvuaan koko alkuvuoden 2022. Elinkustannusindeksi, jota käytetään mm. Senaatin vuokra- ja muissa sopimuksissa kompensoimaan rahanarvon muutoksia. Vuoden 2023 vuokratason arvioidaan nousevan vuoden 2022 tasosta vielä 6,47 % (indeksi elokuu 2022: 2173, indeksi lokakuu 2021: 2041).

Tuomioistuinlaitoksessa on käynnissä useita oikeustalohankkeita, joiden liitännäiskustannukset ovat merkittävä kuluerä ja niihin tarvitaan erillistä lisärahoitusta.

Lisäksi toimitiloihin käytettävissä olevia määrärahaoja vähentää entisestään toimistotilasäästö. Useissa tuomioistuimissa tällaisia säästöä ei ole kuitenkaan saatavissa, koska lainkäyttötyön erityispiirteet rajoittavat mahdollisuuksia tilankäytön merkittävään tiivistämiseen tai tila on osittain suojeltu. Joissakin kohteissa luopuminen osasta tiloista edellyttäisi käytössä olevien tilojen uudelleenjärjestelyjä ja epätarkoituksenmukaisen kallista remontointia.

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