Anu Koivuluoma
päällikkö, tuomioistuinten tuki ja yhteiskuntasuhteet

19.12.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: VNS 13/2022 vp Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta

Tuomioistuinvirasto täydentää 7.12.2022 antamaansa lausuntoa ja vastaa lakivaliokunnan kuulemisessa esitettyihin kysymyksiin seuraavasti.

Lausunnon täydentäminen

Selonteon sivun 26 kolmannessa kappaleessa esitetään tilastoja oikeudenhoidon tuottavuudesta ja taloudellisuudesta. Tuomioistuinvirasto huomauttaa, että **yksi selittävä tekijä tuottavuus- ja taloudellisuuslukujen laskemiselle on selonteossakin esitetty asioiden vaikeutuminen** (ks. esim. toimintaympäristön muutokset, s. 13 - 16). Koska asiat ovat aiempaa monimutkaisempia, laajempia ja vaativampia, yhden asian ratkaisemiseen kuluu enemmän aikaa kuin aiemmin. Koska asian ratkaisemiseen kuluu enemmän voimavaroja, se myös maksaa enemmän.

Selonteon sivulla 27 olevassa taulukossa on virheellinen käsittelyaikatieto. **Työtuomioistuimen asioiden keskimääräinen käsittelyaika ei ole 14,3 kuukautta vaan 9,2 kuukautta.** Korkeammassa luvussa ei ollut huomioitu lainkäyttöasioiden asianhallintajärjestelmä HAIPAssa vuonna 2021 ratkaistuja asioita.

Tuomioistuinlaitoksen lisäresurssien määrärahatarve

Osana oikeudenhoidon selonteon valmistelua tuomioistuinlaitokselta pyydettiin konkreettisten käsittelyaikatavoitteiden määrittämistä ja tavoitetilasta johdettujen euromääräisten resurssitarpeiden määrittämistä. Oikeusministeriölle kesäkuussa 2022 toimitettuja määrittelyjä valmisteltiin Tuomioistuinvirastossa, ja ne hyväksyttiin Tuomioistuinviraston johtokunnassa (liite 1, pl. välilehti Lakivaliokunta). Korkeimpien oikeuksien osalta määrittelyt tavoitteellisista käsittelyajoista ja resurssitarpeesta perustuvat tuomioistuinten omiin esityksiin, joista tehdyn koonnin Tuomioistuinvirasto välitti oikeusministeriölle (Liite 3).

Laskelmassa on huomioitu tuomioistuinten lisäksi Tuomioistuinviraston lisäresurssitarve.

Tuomioistuinviraston laskelman mukaan tuomioistuinlaitoksen pysyvän perusrahoituksen korotuksen tarve on noin 30 miljoonaa euroa vuosittain. Sen lisäksi ruuhkien purkamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämisen nopeuttamiseksi tuomioistuinlaitos tarvitsee noin kahdeksan miljoonan euron vuotuisen määräaikaisen lisärahoituksen vuosille 2023 - 2026.

Lakivaliokunnalle toimitetaan Tuomioistuinviraston oikeusministeriölle toimittama laskelma päivitettynä uudella arviolla tuomioistuinlaitoksen henkilöstön säännöllisen työajan ylittävän työn määrästä (liite 1, ml. välilehti Lakivaliokunta ja liite 2). Tuomioistuinlaitoksessa toteutettiin työajan seurantajakso syyskuussa 2022. Oikeusministeriölle ennen seurantajaksoa toimitetussa laskelmassa säännöllisen työajan ylittävän työn määrän arvioitiin olevan 11 - 16 prosenttia (liite 1, välilehti Menot lisäresurssi). Seurantajakson perusteella määrä on keskimäärin kymmenen prosenttia, mikä on huomioitu päivitetyssä arviossa.

Laskelmaan sisältyy arvio tuomioistuinlaitoksen henkilöstöresurssien lisämäärärahatarpeesta ja niitä tarkentavat laskelmat (harmaalla pohjalla olevat laskelmat). **Lisämäärärahatarve koostuu kokonaisuudessaan henkilöstömenoista. Siinä ei ole huomioitu ICT- ja toimitilamenoja.**

Alkuperäiseen laskelmaan sisältyy myös arvio tuomioistuinlaitoksen muiden menojen kuin henkilöstömenojen kehittymisestä (ks. liite 1, välilehti Menot lisäresurssi). Oikeusrekisterikeskus (ORK) arvioi keväällä 2022, että tuomioistuinlaitoksen ICT-menot ovat vuodesta 2027 eteenpäin 16 milj. euroa. **ORK:n lokakuussa 2022 laatiman arvion mukaan ICT-menot pysyvät kehyskaudella noin 30 milj. eurossa vuosittain, mikä on yli 10 milj. enemmän kuin mihin tuomioistuinlaitoksessa on selontekoa valmisteltaessa varauduttu.** Tuomioistuinviraston arvion mukaan noin 30 milj. euron menotaso tulee säilymään myös nykyisen kehyskauden jälkeen. Toimitilamenojen osalta tuomioistuinlaitos on varautunut nykyisten menojen tasoisiin menoihin. **ICT- ja toimitilamenot sekä niiden mahdollinen kasvaminen on katettava täysimääräisesti muulla tavoin kuin henkilöstövoimavaroja pienentämällä.**

Lisärahoituksella tavoitellaan nykyistä selvästi lyhyempiä käsittelyaikoja. Lisärahoituksella tavoitellaan myös tuomioistuinlaitoksen henkilöstön aseman parantamista siten, että he ehtisivät osallistua täydennyskoulutukseen nykyistä useammin ja että työn määrä pysyisi säännöllisen työajan rajoissa.

Lautamiesjärjestelmän kustannukset

Lautamiesjärjestelmästä tuomioistuinlaitokselle aiheutuvat suorat kulut koostuvat lautamiehille maksettavista istuntopalkkioista, palkkioihin liittyvistä henkilöstösivukuluista sekä päivärahoista ja matkakuluista. **Vuonna 2021 kuluja aiheutui yhteensä n. 1,13 miljoonaa euroa. Kuluvana vuonna kuluja on aiheutunut yhteensä noin 996 000 euroa (tilanne 9.12.).** Lautamieskokoonpanossa on kuluvana vuonna ratkaistu 3 040 asiaa (tilanne 9.12.).

Suorien kulujen lisäksi lautamiesjärjestelmän ylläpitäminen aiheuttaa hallinnollista työtä erityisesti käräjäoikeuksissa ja kunnissa.

Oikaisuvaatimusvaiheen poistamisen vaikutukset hallinto-oikeuksiin

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen rakentamislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2022 vp). Esityksessä ehdotetaan mm. rakentamislain mukaisten päätösten osalta luovuttavaksi oikaisuvaatimusmenettelyn käytöstä kokonaan (178 §), jolloin kaikista rakentamislain nojalla tehdyistä päätöksistä valitettaisiin suoraan hallinto-oikeuteen. Tuomioistuinvirasto ja hallinto-oikeudet vastustavat ehdotusta.

Muutos rikkoisi pitkäaikaisen oikeuspoliittisen linjauksen oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisesta ja keskeisestä asemasta. On hyvin poikkeuksellista, ettei oikaisuvaatimusvaihetta ole pakollisena esivaiheena tuomioistuinmenettelylle. Rakentamisasioihin oikaisuvaatimusmenettelyn on perinteisesti katsottu istuvan hyvin.

Oikaisumenettelyssä voidaan tutkia myös päätöksen tarkoituksenmukaisuus. Viranomaisella on siis tuomioistuinta laajemmat mahdollisuudet harkita asia uudelleen. Tuomioistuin voi tutkia ja arvioida vain päätöksen laillisuuden, ei lainkaan sen tarkoituksenmukaisuutta. Näin ollen **oikaisumenettelyn poistaminen heikentäisi kansalaisten ja yhtiöiden mahdollisuuksia saada muutosta päätökseen**, jos ne pääsisivät vain laillisuuskysymykset tutkivaan tuomioistuimeen.

Muutos saattaisi monessa tilanteessa johtaa lupahankkeiden viivästymiseen, koska oikaisuvaatimusmenettelyn mukana poistuisi mahdollisuus korjata lupamenettelyn puutteita (kuulemisvirhe tai muu menettelyvirhe, ratkaisun puutteelliset perustelut, tms.). Tällöin lupamenettelyn puute johtaisi huomattavasti pitkäkestoisemman tuomioistuinprosessin jälkeen viranomaispäätöksen kumoamiseen. Näkökohta on kyllä huomioitu hallituksen esityksessä (70 §:n yksityiskohtaiset perustelut), mutta esityksessä rinnastetaan perusteettoman yksioikoikoisesti oikaisuvaatimusmenettely sekä kirjoitus- ja asiavirheen oikaisumahdollisuus. Jälkimmäinen sopii huonosti esim. niukasti

perustellun viranhaltijapäätöksen perustelujen täydentämiseen siinä vaiheessa, kun asia on edennyt tuomioistuimen arvioitavaksi. Oikaisuvaatimusmenettelyn yhtenä merkittävänä hyötynä rakentamisasioissa on se, että **viranhaltijapäätökset voidaan yleensä perustella suppeasti ja kaavamaisesti, koska oikaisuvaatimusmenettely mahdollistaa asian ja ratkaisun perustelujen tarkemman selostamisen niissä tilanteissa, joissa ratkaisu herättää tyytymättömyyttä.** Oikaisuvaatimusmenettelyn funktiona ei siis ole yksinomaan tuomioistuinten resurssien säästäminen.

Jos viranomaiset eivät käytännössä tutki aidosti oikaisumenettelyssä asiaa uudelleen, tähän ei tule lainsäätäjän reagoida oikaisumenettelyvaihe poistamalla. Oikaisumenettelyn mahdolliseen rutiininluonteisuuteen tulisi pyrkiä puuttumaan muilla keinoin kuten viranomaisia kouluttamalla. Erityisesti pienissä kunnissa voi olla suorastaan houkuttelevampaa valittaa suoraan tuomioistuimeen kuin käsitellä asiaa uudelleen kuntatasolla usein tietäen kielteisen lopputuloksen. Tämä voi jopa lisätä valituksia (tehdään enemmän valituksia kuin nykyisellään on tehty oikaisuvaatimuksia).

Valitusten määrä hallinto-oikeuksissa tulisi joka tapauksessa lisääntymään nykyisestä. Määriin on vaikea ottaa kantaa. Arvion tekeminen edellyttäisi kuntakohtaisten tilastojen tarkastelua. **Asiamäärien kasvu huonontaisi entisestään tuomioistuinten toimintakykyä. Jos valitusmäärät moninkertaistuisivat, vaikutukset hallinto-oikeuksiin olisivat erittäin merkittävät.** Valitusten lisääntyminen tulisi ottaa huomioon tuomioistuinten resursseissa erikseen, koska mahdollisen uudistuksen vaikutuksia ei ole huomioitu oikeudenhoidon selontekoon sisältyviä resurssilaskelmia valmisteltaessa.

Prosessit eivät myöskään lyhene eivätkä halpene, jos oikaisuvaatimusmenettely poistetaan. Prosessit kestävät kauemmin ja ovat kalliimpia tuomioistuintasolla. Myös hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä asian ketju tulee nähdä kokonaisuutena kuten oikeudenhoidon selonteossa on todettu. On selvää, että huonosti hoidettu hallintomenettely heijastuu asian työläytenä tuomioistuinvaiheessa.

Ulkomaalaisasioiden määrä

Hallinto-oikeuksissa on vireillä yhteensä 3 356 ulkomaalaisasiaa (tilanne 30.11.). Oleskelulupa-asioita on vireillä noin 2000 asiaa turvapaikka-asioita noin 1000 asiaa. Uusia ulkomaalaisasioiden asiaryhmään kuuluvia asioita on saapunut kuluvana vuonna yhteensä 3 750. Samana aikana on ratkaistu 4 252 asiaa. Vuodesta 2017 lähtien asioita on ratkaistu enemmän kuin samana aikana on saapunut uusia asioita eli vuonna 2016 syntynyttä ruuhkaa on purettu siitä lähtien. Vireillä olevien asioiden määrä on kasvanut voimakkaasti vuodesta 2010

lähtien eli jo ennen vuonna 2015 alkanutta turvapaikanhakijoiden määrän voimakasta kasvua.

Asiamäärät hallinto-oikeuksissa (tilanne 30.11.): oleskeluluvat perheiden yhdistämisen perusteella 671; muut oleskeluluvat 1 305; karkottaminen 67; ulkomaalaisen käännyttäminen 96; turvapaikka-asiat 607; nopeutetussa käsittelyssä ratkaistavat turvapaikka-asiat 323; muukalaispassit ja muut matkustusasiakirjat 92; viisumiasiat 59; ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 9; muu ulkomaalaisasia 127

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vireillä 776 ulkomaalaisasiaa (tilanne 30.11.).

Liitteet

1 Muut tuomioistuimet kestävyystarkastelu_lakivaliokunta141222.xlsx

2 Muut tuomioistuimet kestävyystarkastelu_lakivaliokunta141222.pdf

3 Tavoitetila ja resurssitarpeet KKO ja KHO