EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Lakivaliokunta

00102 EDUSKUNTA

LAUSUNTO

27.9.2023

EOAK/6105/2023

Viite: Lakivaliokunnan kokous **ke 4.10.2023 klo 9.30,** K 11/2023 vp

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2022

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainittuun kokoukseensa.

Keskeiset lakivaliokunnan toimialaan kuuluvat asiat jakautuvat oikeusasiamiehen kanslian sisäisen asiajaon perusteella siten, että tuomioistuimia koskevat asiat ratkaisee oikeusasiamies, ulosottoa koskevat asiat apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin ja rikosseuraamusalaa koskevat asiat apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja. Tämän lausunnon ovat valmistelleet mainittujen asiaryhmien pääesittelijät.

Lakivaliokunnan toimialaan liittyvien havaintojen osalta esitän oikeusasiamiehen kertomuksesta tiivistetysti seuraavan.

1. Oikeudenkäyntien kesto (kertomuksen sivut 139–143 ja 166)

Oikeudenkäyntien viivästyminen on Suomessa vuodesta toiseen oikeusturvan tosiasiallisen toteutumisen kannalta ongelma. Osittain kysymys on siitä, että poikkeuksellisen laajojen juttujen ja juttukokonaisuuksien määrä on viime vuosina kasvanut. Nykyistä rikos- ja riitaprosessia tai muutoksenhakujärjestelmää ei ole luotu tällaisia juttuja varten. Tuorein esimerkki mammuttiluokan jutusta on Vastaamon tietomurto.

Rikosasioiden tutkinta- ja käsittelyajat ovat jatkuvasti kasvaneet prosessin kaikissa vaiheissa myös tavanomaisissa rikosasioissa. Myös riita-asioissa

keskimääräiset käsittelyajat ovat pidentyneet erityisesti käräjäoikeuden pääkäsittelyssä käsiteltävissä asioissa. Yli vuoden vireillä olleiden asioiden määrä on sekä yleisissä tuomioistuimissa että hallinto-oikeuksissa kasvanut olennaisesti esimerkiksi vuodesta 2010. Hovioikeuksissa ”ylivuotisten” juttujen määrä on kasvanut 160 prosenttia ja hallinto-oikeuksissa noin 170 prosenttia. Käräjäoikeuksissa rikosasioissa yli vuoden vireillä olleiden asioiden määrä on kasvanut samalla vertailuajanjaksolla noin 130 prosenttia ja laajoissa riita-asioissa 80 prosenttia.

Rikosasioiden käsittelyn viivästymiseen vaikuttaa osaltaan koko rikosprosessiketjun – poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten – aliresursointi, joka on todettu myös valtioneuvoston eduskunnalle 17.11.2022 antamassa selonteossa VNS 13/2022 vp. Selonteon (s. 17) mukaan oikeudenhoidon toimintaedellytysten turvaaminen edellyttää oikeudenhoidon perusrahoituksen pysyvää lisäämistä keskimäärin 90 miljoonalla eurolla vuodessa.

Käytettävissä olleet oikeudenhoidon resurssit eivät ole moniin vuosiin vastanneet 1990-luvulla säädetyssä prosessilainsäädännössä asetettua tilausta. Lainsäätäjän on ollut pakko säätää puhdasoppisuudessaan epäkäytännöllisiksi osoittautuneisiin lakeihin helpotuksia ja oikoteitä kuten kirjallinen rikosprosessi käräjäoikeudessa, jatkokäsittelylupajärjestelmä, todistelun katsominen videoilta hovioikeuksissa, syyteneuvottelun käyttöönotto, tuomarikokoonpanojen pienentäminen ja hallinnollisen sakkomenettelyn laajentaminen.

Suomessa tuomioistuimissa käsitellään huomattavan vähän riitaisia siviiliasioita verrattuna muihin EU-valtioihin[1]. Tämä johtunee siitä, että kotimaisesta riitaprosessista tehtiin 1990-luvun uudistuksissa liian hieno ja kallis. Aiheellisesti onkin pohdittu yksinkertaisemman ja halvemman pienriitamenettelyn käyttöönottamista. Oikeusministeriössä valmistellussa pienriitamenettelyä koskeneessa arviomuistiossa (Oikeusministeriön julkaisuja: Mietintöjä ja lausuntoja 2023:1) nykyisestä riitaprosessista on todettu (s. 30):

> *”Riita-asian oikeudenkäynti on siis paperilla erinomainen, mutta käytännössä siihen ei haluta ryhtyä.”*

Edellä mainittu prosessin teoreettinen erinomaisuus pätee myös täysimittaiseen rikosprosessiin pääkäsittelyineen, usein vieläpä kahdessa oikeusasteessa.

Oikeudenhoidon sujuvuudessa on kysymys verorahoilla tuotetun toiminnan tuottavuudesta. Sujuvuudesta ja tuottavuudesta puhuttaessa olisi tärkeää pohtia myös oikeudenhoidon henkilöstörakennetta ja tarkoituksenmukaista työnjakoa tuomioistuin- ja syyttäjälaitoksen sisällä eli käytännössä

[1] https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/eu_justice_scoreboard_2022.pdf

esimerkiksi sitä, kannattaako tuomareilla ja syyttäjillä teettää töitä, joista aikaisemmin huolehtivat sihteerit.

Toisin kuin esimerkiksi kovaa tulosta tekevissä asianajotoimistoissa, valtiolla suositaan jostain syystä ”kaikki tyhjentävät omat roskakorinsa” -tyyppisiä tapoja organisoida työtä. Tällaiset ratkaisut eivät kuitenkaan ole tuottavuuden näkökulmasta kestäviä. Veronmaksajien kannalta olisi järkevää, että eniten palkkaa saava ja pisimmälle koulutettu henkilö tekisi vain vaativia tehtäviä eikä uhraisi aikaansa sellaisten tehtävien hoitamiseen, joista pienipalkkainen ja vähemmän koulutettu työntekijä suoriutuu[2].

Oikeusasiamiehen kertomuksessa selostetuissa tapauksissa on muutamia sellaisia, joissa laillisuusvalvonnallisten näkökulmien ohella myös tuomioistuinten johtamiseen liittyvät käytännön seikat nousevat esiin. Esimerkkeinä mainittakoon hovioikeuksia koskevat ratkaisut EOAK/2472/2020 (s. 142) ja EOAK/44/2021 (s. 141), joissa on arvioitu eräitä kritiikille alttiita linjauksia tuomioistuinten käytännön toiminnan järjestämisessä. Oikeusasiamiehen havaintojen mukaan myös tuomioistuinten johtamisella ja johdon tekemillä työnkulkua koskevilla ratkaisuilla voikin olla vaikutuksensa juttujen läpivirtaukseen tuomioistuimissa.

2. Tuomioistuinten rakenteellinen riippumattomuus (kertomuksen sivu 116)

Tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden kannalta tilanne on parantunut Tuomioistuinviraston perustamisen myötä. Tästä huolimatta toimeenpanovalta pyrkii edelleen ohjailemaan riippumattoman tuomioistuinlaitoksen toimintaa sisällyttämällä tuomioistuimet esimerkiksi valtion yleisen toimitilastrategian piiriin Tuomioistuinviraston ja apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen tuomioistuinten riippumattomuutta korostavista lausunnoista (EOAK/4542/2021, s. 8) huolimatta.

Tuomioistuinten riippumattomuutta voidaan helposti heikentää teknisiltä vaikuttavilla lainmuutoksilla tai hallinnollisilla järjestelyillä (vrt. Puolan ja Unkarin tapahtumat). Tuomareiden työ riippuu esimerkiksi palkanmaksun jatkumisesta, eläköitymis- ja kurinpitojärjestelyistä, toimitilojen toimivuudesta, ICT-järjestelmien käytettävyydestä ja työturvallisuudesta. Mikäli nämä sinänsä vaarattomilta vaikuttavat asiat jäävät tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisen hallinnon ja poliitikkojen hoidettaviksi, on toimeenpanovallalla periaatteessa käytössään keinoja vaikuttaa tuomioistuinlaitoksen toimintaan ja ainakin jarruttaa sitä.

Määräaikaisten tuomareiden suuri määrä ja se, että kunnanvaltuustot edelleen valitsevat käräjäoikeuksien lautamiehet poliittisten voimasuhteiden perusteella, vaarantavat niin ikään tuomioistuinten riippumattomuutta.

---

[2] Ks. tästä enemmän apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen (nykyisin korkeimman oikeuden jäsen) lausunto EOAK/2659/2021, s. 4–6.

Oikeusasiamiehen kanslian viimeaikaisissa kannanotoissa[3] on nostettu esiin seikkoja, joiden perusteella lautamiesjärjestelmän säilyttämisen perusteltavuus vaikuttaa ylipäätänsä kyseenalaiselta.

3. Ulosotto ja ylivelkaantuminen (kertomuksen sivut 197–201 ja 298–299)

Ulosottoa koskevat asiat käsitellään kertomuksen jaksossa ”Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto”. Ulosoton hallinnonalalla käsiteltäviä asioita ovat paitsi ulosottomenettelyä koskevat asiat, myös konkurssi- ja yrityssaneerausmenettelyä kuin myös yksityishenkilön velkajärjestelyä koskevat asiat sekä tuomioistuinten menettely, kun kysymys on menettelystä insolvenssiasiassa. Asiaryhmässä käsitellään myös laajemmin niitä oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvia menettelyjä, jotka aiheutuvat velkaantumisesta ja maksuhäiriöistä. Myös talous- ja velkaneuvontaa koskevat asiat kuuluvat tähän asiakokonaisuuteen.

Kertomusvuonna ylivelkaantuminen, sitä ennalta ehkäisevät toimet samoin kuin ylivelkaantumiseen liittyvien ongelmien vähentämiseen tähtäävät lainsäädäntöhankkeet olivat esillä. Esillä oli myös ulosoton 1.12.2020 voimaan tulleen (778/2019) rakenneuudistuksen toteutuminen ja mahdolliset vaikutukset asianosaisiin samoin kuin ulosoton resurssikysymykset.

Lainsäädäntöhankkeista apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen antoi lakivaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 22/2022 vp; EOAK/1530/2022). Rekisteriin kootaan tiedot yksityishenkilöiden luotoista ja tuloista ja sen tavoitteena on muun muassa torjua kotitalouksien ylivelkaantumista. Apulaisoikeusasiamies antoi myös lausunnon lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yrityksen saneerauksesta annetun lain ja yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 238/2021 vp; EOAK/1022/2022). Tämän seurauksena muun muassa yksityishenkilön velkajärjestelystä annettuun lakiin tehtiin muutoksia yritystoiminnassa epäonnistuneiden yrittäjien velkajärjestelyyn pääsyn helpottamiseksi ja uuden alun nopeuttamiseksi. Ylivelkaantumisen torjuntaan liittyvistä lainsäädäntöhankkeista tulivat voimaan lisäksi muun muassa luottotietolain muutos (331/2022), jolla lyhennettiin maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikoja. Kertomusvuonna hyväksyttiin myös lainmuutokset, joiden myötä ulosottovelallisen suojaosuus korotettiin vuoden 2023 ajaksi takuueläkkeen tasolle (985/2022) ja velallisille annettavien vapaakuukausien määrää lisättiin (1038/2022).

Luottotietotoiminnan harjoittamisen oikeudellinen luonne tuli arvioitavaksi, kun oikeusasiamies Petri Jääskeläinen oli perustuslakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä laeiksi luottotietolain ja eräiden muiden

[3] Ks. tarkemmin apulaisoikeusasiamies Pölösen lausunto EOAK/1609/2023, s. 2–4.

lakien muuttamisesta (HE 109/2021 vp). Antamassaan lausunnossa (EOAK/6918/2021) oikeusasiamies tarkasteli erityisesti oikeusasiamiehen valvontavallan näkökulmasta, olisiko luottotietotoiminnan harjoittamista pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä tai ainakin perustuslain 109 §:ssä tarkoitettuna julkisena tehtävänä. Molemmissa tapauksissa luottotietotoiminnan harjoittaminen olisi tullut oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin. Oikeusasiamies piti kysymystä hyvin tärkeänä. Hän on korostanut, että yksilön oikeusasemaan läheisesti liittyviä tehtäviä ei saisi jäädä oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt luottotietotoiminnan harjoittamista julkisena hallintotehtävänä eikä sen mukaan ollut välitöntä tarvetta arvioida toimintaa vakiintuneista lähtökohdista poiketen myöskään julkisena tehtävänä. Valiokunnan mielestä luottotietotoiminnan yhteiskunnallisen merkittävyyden, siihen sisältyvien käsittelyn riskien ja sen yksityisten asemaan ulottuvien vaikutusten vuoksi luottotietojen käsittelyä oli kuitenkin välttämätöntä säännellä laintasoisesti (PeVL 8/2022 vp).

Ulosoton rakenneuudistus oli esillä erityisesti apulaisoikeusasiamies Pölösen tekemällä Valtakunnanvoudin kanslian tarkastuksella (EOAK/679/2022). Tarkastuksella apulaisoikeusasiamiehen kiinnostuksen aiheita olivat myös ulosoton resurssit ja niiden riittävyys. Rakenneuudistuksessa oli kysymyksessä laaja uudistus, jossa siirryttiin yhteen valtakunnalliseen virastoon, Ulosottolaitokseen. Virasto muodostuu keskushallinnosta, tukipalveluita tuottavasta yhteisistä palveluista, valtakunnallisista perustäytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon toimintayksiköstä sekä viidestä alueellisesta laajan täytäntöönpanon toimintayksiköstä. Uudistus oli viety läpi koronapandemian aikaisissa poikkeusoloissa ja tarkastusajankohtana, vuoden 2022 keväällä, uudistuksen toimeenpano oli vielä joiltakin osin kesken. Puutteita oli vielä etenkin työnkulkujen yhtenäistämisessä ja rekrytoinneissa, jotka olivat vieneet aikaa odotettua enemmän. Tämä oli osaltaan johtanut aliresursointiin. Ulosoton henkilöstön sisäinen liikkuvuus oli ollut huomattavaa ja tuonut mukanaan haasteita.

Tarkastuksen johdosta apulaisoikeusasiamies Pölönen ilmaisi huolensa tarkastuksella kerrottujen, suunniteltujen leikkausten mahdollisesta vaikutuksesta ulosoton asiakkaiden oikeusturvaan. Uudistuksen yhtenä tavoitteena olivat olleet säästöt. Saadun tiedon mukaan alun perin tavoite oli ollut säästää 6–7 miljoonaa vuodessa, myöhemmin summa oli noussut noin kaksinkertaiseksi. Tarkastusajankohtana uhkana oli viimeisin uudistukseen liittyvä leikkaus vuodelle 2024, mikä tarkoitti käytännössä noin 80 virkaa. Apulaisoikeusasiamies viittasi myös lakivaliokunnan kannanottoon (LaVL 11/2021 vp, s. 7) valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022–2025 siitä, että Ulosottolaitoksen riittävistä voimavaroista on tärkeää huolehtia ja rakenneuudistuksen resurssivaikutuksia on aiheellista seurata tarkoin. Apulaisoikeusasiamies myös lähetti tarkastuksesta laaditun pöytäkirjan tiedoksi oikeusministeriölle.

Kertomusvuonna toimenpiteeseen johtaneissa ulosottoa koskeneissa kanteluratkaisuissa oli kysymys varsin monenlaisista asioista. Kysymys oli muun muassa pesänselvitysvelkojen huomioon ottamisesta vainajan velkojen ulosottoperinnässä, yleisten huutokauppaehtojen toimittamisesta kiinteistön ostajille vasta ostotarjouksen hyväksymisen jälkeen, käsittelymaksun perimisestä, maksuhäiriömerkinnän poistamisesta, päätöksen perustelemisesta, velallisen kuulemisesta ja muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemisestä, viranpuolesta annettavista vapaakuukausista ja ulosottovalituksen käsittelyajasta käräjäoikeudessa.

4. Rikosseuraamuslaitoksen tilanne (kertomuksen sivut 30–32, 94–97, 115, 131, 187–196)

Rikosseuraamuslaitoksen voimavarojen vähäisyys vaikeuttaa vankiloiden toimintaa. Valtioneuvoston oikeudenhoidosta teettämän selonteon (valtioneuvoston julkaisuja 2022:67) mukaan Rikosseuraamuslaitos ei kykene toteuttamaan velvoitteitaan. Selonteossa katsottiin, että Rikosseuraamuslaitokselle tulisi osoittaa 400 htv:n lisäresurssi vuoteen 2027 mennessä. Lisäksi todettiin, että toiminnan tason nostaminen lainsäädännön edellyttämälle tasolle vaatisi vielä merkittävästi suurempaa henkilöstömäärää vuoteen 2030 mennessä sekä vankilaverkon uudistamista.

Voimavarojen puute näkyy myös laillisuusvalvonnassa. Vankien tekemien kantelujen määrä nousi vuonna 2022 huomattavasti edellisistä vuosista. Kertomusvuonna kanteluja saapui 672 (477 vuonna 2021). Kanteluja on tullut erittäin paljon myös vuonna 2023. Vankeusrangaistusten täytäntöönpanoa ei kaikilta osin ole kyetty järjestämään laissa ja kansainvälisissä vankeinhoitoa koskevissa suosituksissa edellytetyin tavoin. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että vangeille ei kyetä tarjoamaan mielekästä, vapauteen valmentavaa toimintaa tai suunnitellusta toiminnasta joudutaan poikkeamaan ja pitämään vankeja selleihinsä suljettuina. Eräissä vankiloissa on pitkäkestoisia laajoja ongelmia myös vankilan arjen perustoiminnoissa, kuten vankien omaisuuden tarkastamisessa ja haltuun antamisessa.

Vuotta 2022 Rikosseuraamuslaitoksessa leimasivat uudistukset.

Kertomusvuonna Rikosseuraamuslaitos perusti neljään suljettuun vankilaan yhteensä 12 niin sanotun tehostetun valvonnan (teva) osastoa. Tällä pyrittiin lisäämään vankilaturvallisuutta ja estämään rikollisen toiminnan jatkamista vankeusaikana.

Toukokuussa 2022 otettiin käyttöön uusi asiakastietojärjestelmä Roti. Käyttöönottoon on liittynyt runsaasti ongelmia ja ne näyttävät jatkuvan myös vuonna 2023. Henkilökunta kokee, että järjestelmä on raskas, hidas ja vaikea käyttää. Tämä heijastuu vankeja koskevien erilaisten päätösten tekemiseen ja niiden viivästymiseen, ja näkyy siten laillisuusvalvonnassakin kanteluina.

Vuonna 2022 myös Rikosseuraamuslaitoksen organisaatio uudistettiin.

Apulaisoikeusasiamies Pölönen käsitteli puheenvuorossaan (s. 30–32) rikosseuraamusalan muutoksia ja haasteita. Hän totesi olevan selvää, että vaikuttava ja lain vaatimukset täyttävä rikosseuraamustyö edellyttää riittäviä henkilöstövoimavaroja ja muutenkin asianmukaisia toiminnan puitteita. Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstömäärää kuitenkin vähennettiin vuosien 2005–2016 välisenä aikana yli 500 henkilötyövuodella tuottavuusohjelmien ja sopeuttamistoimien kautta. Samanaikaisesti seuraamuslainsäädäntöön tehtiin useita muutoksia, jotka lisäsivät työn haastavuutta.

Apulaisoikeusasiamies Pölönen ei pitänyt näissä olosuhteissa yllättävänä, että oikeusasiamies havaitsee vankiloiden toiminnassa jatkuvasti aihetta arvostelulle ja tarvetta toiminnan parantamiselle.

Rikosseuraamusalan laillisuusvalvonta-asioissa oikeusasiamiehen toimenpiteiden osuus on vakiintuneesti korkein, noin 25–30 %, kaikkien hallinnonalojen keskiarvon ollessa noin 13–14 %:n tasolla. Kuten Pölönen puheenvuorossaan totesi, rikosseuraamusalaan ei silti ole aihetta kohdistaa erityisiä moitteita; toiminta on vastuullista, ammattimaista ja laillisuusperiaatteen ohjaamaa. Huomattava osa havaituista epäkohdista ja virheistä on resurssipohjaisia. Tällaisissa tilanteissa asiantila pyritään saattamaan ylemmän tahon kuten Rikosseuraamuslaitoksen tai oikeusministeriön tietoon.

Oikeusasiamies		Petri Jääskeläinen
Esittelijäneuvos	(kohta 3)	Terhi Arjola-Sarja
Esittelijäneuvos	(kohdat 1 ja 2)	Jarmo Hirvonen
Esittelijäneuvos	(kohta 4)	Anu Rita

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.