# OIKEUSLAITOSTYÖRYHMÄN PROJEKTIRYHMIEN EHDOTUKSET

# SISÄLLYS

JOHDANTO ... 4
Työryhmän toimeksianto ... 4
Työryhmän kokoonpano ... 4
Työryhmän työskentely ... 5
Projektiryhmien ehdotuksista ... 6
INLEDNING ... 9
Arbetsgruppens uppdrag ... 9
Arbetsgruppens sammansättning ... 10
Arbetsgruppens arbete ... 10
Om projektgruppernas förslag ... 12
SAMMANFATTININGAR AV PREMEMORIOR ... 13
SIVIILIASIOIDEN KÄSITTELY JA SOVITTELU ... 56
LAINKÄYTÖN KESKITTÄMINEN YLEISISSÄ ALIOIKEUKSISSA ... 56
KOKOONPANOSÄÄNTELY YLEISISSÄ TUOMIOISTUIMISSA (KAIKKI OIKEUSASTEET) ... 65
YLIMÄÄRÄINEN MUUTOKSENHAKU YLEISISSÄ TUOMIOISTUIMISSA ... 80
SIVIILIPROSESSIN SUJUVOITTAMINEN ... 91
OIKEUDENKÄYNTIKULUT YLEISISSÄ TUOMIOISTUIMISSA RIITA-ASIOISSA ... 102
HUOLTORIITA-ASIOIDEN KEHITTÄMINEN ... 113
KÄRÄJÄOIKEUDESSA KÄSITELTÄVÄT HAKEMUSASIARYHMÄT ... 123
SUMMAARISTEN JA VELKAJÄRJESTELYASIOIDEN KÄSITTELY ... 134
SOVITTELUN KEHITTÄMINEN RIITA- JA RIKOSASIOISSA ... 143
RIKOLLISUUS JA RIKOSASIOIDEN KÄSITTELY ... 156
ESITUTKINNAN JOHTAMINEN ... 156
KEVENNETTY RIKOSPROSESSI ... 171
RIKOSPROSESSIN MUU SUJUVOITTAMINEN ... 181
ASIANOMISTAJA ERITYISLAAJASSA ASIASSA (RIKOSPROSESSISSA TAI SIITÄ ERIYTETYSSÄ SIVIILIPROSESSISSA) ... 190
SOTILASOIKEUDENKÄYNTIASIAT ... 203
HALLINTO-OIKEUDELLISET ASIAT JA ERITYISTUOMIOISTUINASIAT ... 208
HALLINTO-OIKEUKSIEN YDINTEHTÄVÄT JA MUUTOKSENHAUN LAATU ... 208
MUUTOKSENHAKU KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA ... 227
OIKEUDENKÄYNTIKULUT HALLINTOLAINKÄYTÖSSÄ ... 243
LASTENSUOJELUN PÄÄTÖKSENTEKO JA MUUTOKSENHAKU ... 256
KILPAILU-, VALVONTA- JA HANKINTA-ASIOIDEN KÄSITTELY MARKKINAOIKEUDESSA ... 266

TYÖ- JA VIRKAMIESOIKEUDELLISTEN ASIOIDEN TOIMIVALTAJAKO ..... 280
VAKUUTUSOIKEUTTA KOSKEVAN SÄÄNTELYN KEHITTÄMINEN ..... 302
OIKEUSPALVELUT ..... 313
ASIAMIEHIÄ KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMINEN ..... 313
OIKEUSAPUPALVELUIDEN KEHITTÄMINEN ..... 323
EDUNVALVONTAPALVELUIDEN KEHITTÄMINEN ..... 329
TALOUS- JA VELKANEUVONTAPALVELUIDEN KEHITTÄMINEN ..... 336
TÄYTÄNTÖÖNPANO ..... 340
LUOTTOJEN ELINKAAREN HALLINTA ..... 340
YLIVELKAANTUMISEN ENNALTAEHKÄISY (ULOSOTON PALVELUOHJAUS JA LÄHETEJÄRJESTELMÄ) ..... 355
VASTAAVAN ULOSOTTOMIEHEN JÄRJESTELMÄ ..... 363
ULOSOTTOASIOIDEN KIERTONOPEUS ..... 377
HENKILÖSTÖ- JA KOULUTUSASIAT ..... 387
URAPOLUT, VIRKARAKENNE JA KELPOISUUSVAATIMUKSET ..... 387
LIITTEET ..... 392
LIITE 1 Oikeuslaitostyöryhmän kokoonpano ..... 392
LIITE 2 Oikeuslaitostyöryhmän asettamat projektiryhmät ..... 394

# JOHDANTO

## Työryhmän toimeksianto

Oikeusministeriö on 1.2.2023 asettanut Oikeusvaltion takeet ja oikeuslaitoksen kehittäminen – työryhmän toimikaudelle 1.2.2023–31.12.2027. Työryhmä on ottanut nimekseen *Oikeuslaitostyöryhmä*. Oikeusministeriö on 9.10.2023 ja 10.6.2026 tarkentanut Oikeuslaitostyöryhmän tehtävänantoa.

Asettamispäätöksen mukaisesti työryhmän tavoitteena on edistää:

1) oikeudenkäytön *vahvaa riippumattomuutta*,
2) *laadukkaan oikeusturvan* tuottamista oikeudenkäytön perustehtävänä sekä
3) *käyttäjälähtöisyyttä* eli oikeudenkäyttöä palveluna.

Asettamispäätöksessä ja tehtävänannon tarkentamisessa työryhmän tehtävät on määritelty seuraavasti:

1) Seurata ja arvioida *oikeuslaitoksen kehittämistä ja tuottavuutta* kansainvälistä kehitystä ja muiden maiden kokemuksia hyödyntäen sekä tehdä ehdotuksia näiden edistämiseksi;
2) Seurata ja arvioida *ns. rikosketjun eri toimijoiden yhteistyötä* ja tehdä ehdotuksia sen edistämiseksi;
3) Arvioida *oikeuslaitosta palveluntuottajana* ja tehdä ehdotuksia, joilla sen palvelukykyä parannetaan erityisesti kielellisten oikeuksien toteutumisen, sähköisen asioinnin sekä yksittäisen asian käsittelyn seurattavuuden osalta;
4) Arvioida *menettelylainsäädännön ja muun oikeuslaitoksen toimintaan liittyvän sääntelyn toimivuutta* sekä tehdä ehdotuksia lainsäädäntöhankkeista, joilla oikeuslaitoksen toimintaa sujuvoitettaisiin ja oikeuksiin pääsemistä edistettäisiin:
5) Arvioida oikeuslaitoksen *vahvan riippumattomuuden näkökulmasta tarpeelliset perustuslain ja muun lainsäädännön muutostarpeet* ja tehdä ehdotukset tämän toteuttavista lainsäädäntöhankkeista 31.12.2026 mennessä;
6) Tarvittaessa arvioida myös *oikeuslaitoksen hallinnollisia ja henkilöstörakenteita* sekä tehdä ehdotuksia niiden kehittämiseksi.

Työryhmän toimeksianto ja tehtäväkenttä on laaja ja toimikausi pitkä. Työryhmän työssä on erotettavissa sekä käytännön toimintaan että säädösmuutoksiin tähtääviä tehtäviä, joista ainakin osa nivoutuu yhteen oikeusministeriössä virkatyönä tehtävän lainvalmistelu- ja kehitystyön kanssa. Näin ollen valmistelussa on otettava huomioon hallitusohjelma sekä myös muut oikeusministeriössä sekä sen hallinnonalalla jo valmisteilla olevat ja mahdollisesti käynnistettävät uudistukset.

Työryhmän keskeiseksi tehtäväksi on muodostunut useiden eri uudistusten ja niitä suunnittelevien työryhmien kartoittaminen ja koordinointi. Valmistelussa on määritelty, miten työryhmän työ nivotaan tarkoituksenmukaisella tavalla yhteen hallitusohjelmahankkeiden, muiden uudistushankkeiden sekä oikeusministeriössä ja sen hallinnonalalla tehtävän tavanomaisen kehitystyön kanssa. Työryhmä onkin toiminnassaan luonut uudenlaisen toiminta- ja organisointimallin oikeusministeriön hallinnonalan lainvalmistelu- ja kehittämishankkeiden edistämiseksi.

## Työryhmän kokoonpano

Hankkeen on asettanut oikeusministeriö, jota edustaa kansliapäällikkö. Työryhmän työn seurantaryhmänä toimii oikeusministeriön kansliapäällikön johdolla kokoontuva hallinnonalan johdon yhteistyöryhmä.

Työryhmän kokoonpano on määritelty asettamispäätöksessä. Työryhmän kokoonpano on laaja käsittäen puheenjohtajineen, varajäsenineen, pysyvine asiantuntijoineen ja sihteeristöineen lähes 50 henkilöä. Kokoonpanoon kuuluu oikeusministeriön eri osastojen edustajien lisäksi sen hallinnonalan keskeisten oikeudellisten toimijoiden eli tuomioistuinlaitoksen, Syyttäjälaitoksen, Ulosottolaitoksen, Rikosseuraamuslaitoksen sekä Oikeuspalveluviraston edustajat. Lisäksi edustettuina ovat Suomen Asianajajat sekä hallinnonalan henkilöstön pääsopijajärjestöt yhdellä yhteisellä edustajalla. Jokaiselle jäsenelle on nimitetty henkilökohtainen varajäsen. Työryhmässä on pysyvänä asiantuntijana erityisesti kielellisiin oikeuksiin liittyen Folktingetin edustaja. Sekä työryhmän jäsenistössä että sihteeristössä on tapahtunut vaihdoksia. Työryhmän voimassa oleva kokoonpano on kirjattu liitteessä 1.

## Työryhmän työskentely

Työryhmän työn etenemisestä vastaa puheenjohtajasta ja kahdesta varapuheenjohtajasta koostuva puheenjohtajisto, jonka apuna toimii pääsihteerin johtama sihteeristö.

Oikeuslaitostyöryhmä on 15.1.2024 asettanut yhteyteensä erillisen Oikeuslaitoksen riippumattomuuden perustuslailliset takeet -työryhmän. Työryhmän toimikausi on 15.1.2024 – 31.12.2026. Erillistyöryhmän muistio on valmistelussa, eikä se kuulu nyt lausuntopyynnön kohteena oleviin muistioihin.

Oikeuslaitostyöryhmä asetti lokakuussa 2023 kuusi alatyöryhmää: *1. Rikollisuus ja rikosasioiden käsittely sekä rangaistukset ja niiden täytäntöönpano*, *2. Siviiliasioiden käsittely, sovittelu ja vaihtoehtoiset riidanratkaisukeinot, 3. Hallinto-oikeudelliset asiat ja erityistuomioistuinasiat, 4. Oikeudellinen neuvonta ja avustaminen, 5. Täytäntöönpano ja Ulosottolaitoksen toiminta* sekä *6. Hallinto-, henkilöstö- ja koulutusasiat*. Alatyöryhmien ehdotukset koottiin Oikeuslaitostyöryhmän alustaviksi vaihtoehtoisiksi toimenpide-ehdotuksiksi. Alatyöryhmien ehdotuksia oli yhteensä 168 ja niistä järjestettiin kuuleminen 28.10.2024, minkä lisäksi kirjallisia lausuntoja saatiin yli 130.

Alatyöryhmien toimenpide-ehdotusten ja saadun palautteen perusteella Oikeuslaitostyöryhmä on jaotellut alustavat toimenpide-ehdotukset laatunsa perusteella eri kategorioihin seuraavasti:

**Kategoriaan 1** kuuluvat ehdotukset, jotka ovat lähtökohtaisesti sektorikohtaisia. Ne saattavat edellyttää lainsäädäntömuutoksia, mutta ovat ensi vaiheessa kehittämistoimenpiteinä edistettäviä. Tällaisiksi tunnistettiin kolme kokonaisuutta, jotka kaikki kuuluvat Oikeuspalveluviraston toimialaan. Oikeuslaitostyöryhmä on laatinut näistä muistion, joka on 13.10.2025 luovutettu oikeusministeriölle ja Oikeuspalveluvirastolle mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

**Kategorian 2** ehdotukset ovat jo vireillä oikeusministeriössä tai muun vastuutahon toimesta lainvalmisteluhankkeena tai muuna kehittämishankkeena. Oikeuslaitostyöryhmä on laatinut näistä muistion, joka on 16.6.2025 luovutettu oikeusministeriölle.

**Kategorian 4** ehdotukset ovat kehittämishankkeina käynnistettäviä uudistuksia. Ehdotukset ovat yhteisiä useille oikeusministeriön hallinnonalan toimijoille ja ne koskevat teknologian kehittämistä ja toiminnan ohjaamista, kielellisiä oikeuksia sekä hallintopalveluiden kehittämistä. Oikeuslaitostyöryhmä on laatinut näistä muistion, joka on 22.5.2026 luovutettu oikeusministeriölle ja hallinnonalan toimialajohdolle jatkotoimenpiteitä varten. Lisäksi hallinnonalan yhteistyöverkostojen puheenjohtajille ja jäsenille on 12.6.2026 järjestetty asiasta Teams-seminaari.

**Kategorian 3** ehdotukset ovat lainvalmistelu- ja/tai kehityshankkeina käynnistettäviä uudistuksia. Näiden edistämiseksi Oikeuslaitostyöryhmä on 14.4.2025 asettanut 27 projektiryhmää.

Toimeksiantonsa mukaisesti projektiryhmien tehtävänä on ollut laatia vastuualueellaan erityisesti projektiryhmälle kohdennettujen alustavien toimenpide-ehdotusten ja niistä saadun palautteen perusteella:

- muistio, jonka ohjepituus on 3–10 sivua ja jonka perusteella voidaan myöhemmin arvioida tarve käynnistää säädös- tai kehittämishanke tai ainakin harkita tarvittavat lisäselvitykset tällaisen hankkeen käynnistämisen arvioimiseksi;
- muistiosta noin yhden sivun tiivistelmä sekä
- projektiryhmän ehdotuksen yhden virkkeen pituinen tiivistelmä.

Muistiossa on tullut kuvata erillisen mallirakenteen ja tarkempien laadintaohjeiden mukaisesti:

- nykytila ja sen arviointia;
- asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset;
- kansainvälistä kehitystä ja muiden maiden kokemuksia;
- tavoitetila;
- ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja arviointia siitä:
- miten ratkaisuvaihtoehdot edistävät oikeuksiin pääsemistä;
- miten ratkaisuvaihtoehdot sujuvoittavat oikeuslaitoksen toimintaa;
- miten ratkaisuvaihtoehdot parantavat oikeuslaitoksen tuottavuutta;
- miten ratkaisuvaihtoehdot parantavat oikeuslaitoksen palvelukykyä:
    - kielellisten oikeuksien toteutumisessa,
    - sähköisessä asioinnissa ja
    - yksittäisen asian käsittelyn seurattavuudessa ja
- miltä osin asia on tarkoituksenmukaista siirtää Oikeuslaitostyöryhmän ulkopuoliseen hankkeeseen sekä
- projektiryhmän ehdotus jatkotoimenpiteistä.

Projektiryhmien kokoonpanot on muodostettu siten, että niiden puheenjohtajat ovat pääasiassa Oikeuslaitostyöryhmän jäseniä tai varajäseniä. Projektiryhmien jäsenistö ja sihteeristö koottiin hallinnonalan toimijoiden asiantuntijoista. Projektiryhmien voimassa oleva kokoonpano on esitetty liitteessä 2.

## Projektiryhmien ehdotuksista

Projektiryhmät ovat laatineet 31 muistiota. Lentoviivästysasioiden käsittelyä koskeva muistio käsiteltiin muita muistiota nopeammassa aikataulussa. Siitä on järjestetty lausuntokierros erikseen, ja asia on jo oikeusministeriössä jatkovalmistelussa. Tämän lausuntopyynnön kohteena on siten 30 muistiota.

Projektiryhmät ovat laatineet ehdotuksensa yhdenmukaiselle muistiopohjalle, josta edellä kuvatut toimeksiannon mukaiset seikat ilmenevät. Pyydämme lausunnonantajia huomioimaan, että muistioissa on kyse aiheeltaan ja laajuudeltaan hyvin erilaisista kokonaisuuksista. Näin ollen muistiot poikkeavat jonkin verran rakenteellisesti ja yksityiskohtaisuudeltaan toisistaan. Projektiryhmien ohjeena on ollut suhtautua oikeuslaitoksen kehittämiseen innovatiivisesti ja

uudistusmielisesti. Sallittua ja jopa toivottavaa on ollut esittää myös tällä hetkellä mahdottomalta vaikuttavia kehittämissuuntia. Työryhmä pyytää näin ollen myös sidosryhmiä suhtautumaan ehdotuksiin ennakkoluulottomasti ja esittämään niistä kommenttinsa pitäen mielessä myös sen, että ehdotukset tähtäävät 2040-luvulle eli noin 15 vuoden päähän ja sitä pidemmälle.

Oikeuslaitostyöryhmän puolesta 2.11.2026,

puheenjohtaja,

oikeusneuvos Mika Ilveskero

varapuheenjohtaja,

valtakunnansyyttäjä Ari-Pekka Koivisto

varapuheenjohtaja,

osastopäällikkö, ylijohtaja Liisa Huhtala

pääsihteeri,

käräjätuomari Jennimari Huovinen

# FÖRSLAG FRÅN PROJEKTGRUPPERNA INOM ARBETSGRUPPEN FÖR RÄTTSVÄSENDET

# INLEDNING

## Arbetsgruppens uppdrag

Justitieministeriet tillsatte den 1 februari 2023 arbetsgruppen Rättsstatens garantier och utvecklandet av rättsväsendet för tiden 1.2.2023–31.12.2027. Arbetsgruppen kallar sig för *Arbetsgruppen för rättsväsendet*. Justitieministeriet har den 9 oktober 2023 och den 10 juni 2026 preciserat uppdraget för arbetsgruppen för rättsväsendet.

I enlighet med beslutet om tillsättande har arbetsgruppen som mål att:

4) främja rättskipningens *starka oberoende*,
5) *tillgodose ett högklassigt rättsskydd* som en grundläggande rättskipningsuppgift samt
6) *främja användarorientering,* dvs. rättskipningen som tjänst.

I beslutet om tillsättande och i preciseringen av uppdraget definieras arbetsgruppens uppgifter enligt följande:

7) följa upp och utvärdera *utvecklingen och produktiviteten inom rättsväsendet* genom att dra nytta av den internationella utvecklingen och erfarenheter från andra länder samt att lägga fram förslag för att främja dessa,
8) följa upp och utvärdera *samarbetet mellan de olika aktörerna i den s.k. rättskedjan* och lägga fram förslag till hur samarbetet kunde främjas,
9) bedöma *rättsväsendet som tjänsteproducent* och lägga fram förslag som förbättrar dess serviceförmåga i synnerhet när det gäller tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna, e-tjänsterna och uppföljningen av behandlingen av enskilda ärenden,
10) bedöma hur *förfarandelagstiftningen och annan lagstiftning som gäller rättsväsendets verksamhet fungerar* samt lägga fram förslag till lagstiftningsprojekt som ska göra rättsväsendets verksamhet smidigare och främja möjligheterna att utöva rättigheter,
11) bedöma de *ändringsbehov i grundlagen och annan lagstiftning som är nödvändiga med tanke på rättsväsendets starka oberoende* och lägga fram förslag till lagstiftningsprojekt som hänför sig till detta senast den 31 december 2026,
12) vid behov också bedöma rättsväsendets *administrativa strukturer och personalstrukturer* samt lägga fram förslag för främjandet av dem.

Arbetsgruppens uppdrag är omfattande och mandatperioden lång. I arbetsgruppens arbete ingår både praktiskt inriktade uppgifter och uppgifter som syftar till lagändringar. Åtminstone en del av dessa anknyter till det lagberednings- och utvecklingsarbete som utförs som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet. Därför måste man i beredningen beakta regeringsprogrammet samt även andra reformer som redan bereds eller eventuellt kommer att inledas vid justitieministeriet och inom dess förvaltningsområde.

En central uppgift för arbetsgruppen har varit att kartlägga och samordna olika reformer och de arbetsgrupper som planerar dem. I beredningen har man fastställt hur arbetsgruppens arbete på ett ändamålsenligt sätt ska samordnas med projekten i regeringsprogrammet, andra reformprojekt och det ordinarie utvecklingsarbete som utförs vid justitieministeriet och inom dess förvaltningsområde. Arbetsgruppen har i sin verksamhet utvecklat en ny verksamhets- och organisationsmodell för att främja lagberednings- och utvecklingsprojekt inom justitieministeriets förvaltningsområde.

## Arbetsgruppens sammansättning

Justitieministeriet har tillsatt arbetsgruppen och är projektets ägare. Ministeriet företräds av kanslichefen. Samarbetsgruppen för ledningen inom förvaltningsområdet fungerar som uppföljningsgrupp för arbetsgruppens arbete. Gruppen sammanträder under ledning av justitieministeriets kanslichef.

Arbetsgruppens sammansättning fastställs i beslutet om tillsättande. Arbetsgruppen har en bred sammansättning med närmare 50 personer, inklusive ordförande, ersättare, permanenta sakkunniga och sekretariatet. I arbetsgruppen ingår, utöver företrädare för justitieministeriets olika avdelningar, företrädare för de centrala rättsliga aktörerna inom förvaltningsområdet, dvs. domstolsväsendet, Åklagarmyndigheten, Utsökningsverket, Brottspåföljdsmyndigheten och Rättstjänstverket. Dessutom är Finlands Advokater representerade i arbetsgruppen. Huvudavtalsorganisationerna för personalen inom förvaltningsområdet representeras av en gemensam företrädare. För varje medlem har en personlig ersättare utsetts. Som permanent sakkunnig i arbetsgruppen ingår en företrädare för Folktinget, särskilt i frågor som gäller språkliga rättigheter. Det har skett förändringar både i arbetsgruppens sammansättning och i sekretariatet. Arbetsgruppens aktuella sammansättning anges i bilaga 1.

## Arbetsgruppens arbete

För ledningen av arbetsgruppens arbete ansvarar ett presidium bestående av ordföranden och två vice ordförande. Till sitt stöd har presidiet ett sekretariat som leds av generalsekreteraren.

Arbetsgruppen för rättsväsendet har den 15 januari 2024 tillsatt en särskild arbetsgrupp, Grundlagsenliga garantier för rättsväsendets oberoende. Arbetsgruppens mandattid är den 15 januari 2024–31 december 2026. Promemorian från den särskilda arbetsgruppen bereds för närvarande och ingår inte i de promemorior som nu sänds på remiss.

Arbetsgruppen för rättsväsendet tillsatte i oktober 2023 sex undergrupper: *1. Brottslighet och behandling av brottmål samt straff och verkställighet av straff*, *2. Behandling av civilmål, medling och alternativa tvistlösningsmetoder, 3. Förvaltningsrättsliga ärenden och specialdomstolsärenden, 4. Juridisk rådgivning och juridiskt bistånd, 5. Verkställighet och Utsökningsverkets verksamhet* samt *6. Förvaltnings-, personal- och utbildningsärenden*. Utifrån undergruppernas förslag har man sammanställt preliminära alternativa åtgärdsförslag för arbetsgruppen för rättsväsendet. Undergrupperna lämnade sammanlagt 168 förslag. Förslagen behandlades vid ett samråd den 28 oktober 2024, och dessutom inkom över 130 skriftliga utlåtanden.

På basis av undergruppernas åtgärdsförslag och den respons som inkommit har arbetsgruppen för rättsväsendet delat in de preliminära åtgärdsförslagen i olika kategorier på följande sätt:

**Till kategori 1** hör förslag som huvudsakligen är sektorspecifika. De kan förutsätta lagändringar, men ska i ett första skede främjas som utvecklingsåtgärder. Tre sådana helheter identifierades, och samtliga hör till Rättstjänstverkets verksamhetsområde. Arbetsgruppen för rättsväsendet har utarbetat en promemoria om dessa. Den överlämnades den 13 oktober 2025 till justitieministeriet och Rättstjänstverket för eventuella fortsatta åtgärder.

Förslagen **i kategori 2** ingår redan i lagberedningsprojekt eller andra utvecklingsprojekt som pågår vid justitieministeriet eller hos någon annan ansvarig aktör. Arbetsgruppen för rättsväsendet har utarbetat en promemoria om dessa. Promemorian överlämnades den 16 juni 2025 till justitieministeriet.

Förslagen **i kategori 4** består av reformer som ska inledas som utvecklingsprojekt. Förslagen är gemensamma för flera aktörer inom justitieministeriets förvaltningsområde och gäller teknisk utveckling, styrning av verksamheten, språkliga rättigheter samt utveckling av förvaltningstjänster. Promemorian överlämnades den 22 maj 2026 till justitieministeriet och ledningen inom förvaltningsområdet för fortsatta åtgärder. Dessutom ordnades den 12 juni 2026 ett Teams-seminarium för ordförandena och medlemmarna i förvaltningsområdets samarbetsnätverk.

Förslagen **i kategori 3** är reformer som ska inledas som lagberedningsprojekt och/eller utvecklingsprojekt. För att främja dessa reformer tillsatte arbetsgruppen för rättsväsendet den 14 april 2025 sammanlagt 27 projektgrupper.

I enlighet med sitt uppdrag har projektgruppernas uppgift varit att inom sina ansvarsområden, särskilt utifrån de preliminära åtgärdsförslag som riktats till respektive projektgrupp och den respons som lämnats om dem:

- utarbeta en promemoria på cirka 3–10 sidor som senare kan användas för att bedöma behovet av att inleda ett lagstiftnings- eller utvecklingsprojekt eller åtminstone för att överväga vilka ytterligare utredningar som behövs för en sådan bedömning;
- göra ett sammandrag på cirka 1 sida av promemorian och
- göra en sammanfattning med en mening om projektgruppens förslag.

I promemorian ska följande beskrivas enligt en separat modellstruktur och närmare anvisningar:

- nuläget och hur bedömningen av nuläget gjorts;
- tidigare åsikter och förslag om ämnet;
- den internationella utvecklingen och övriga länders erfarenheter;
- målbild;
- olika alternativa lösningar för hur målen kan uppnås och en bedömning av hur
- respektive lösning främjar tillgodoseendet av rättigheterna;
- hur respektive lösning gör rättsväsendets verksamhet smidigare;
- hur respektive lösning förbättrar rättsväsendets produktivitet;
- hur respektive lösning förbättrar rättsväsendets serviceförmåga vad gäller
    - de språkliga rättigheterna,
    - e-servicen och
    - möjligheten att följa upp behandlingen av enskilda ärenden och
- till vilken del det är ändamålsenligt att flytta arbetsgruppen för rättsväsendet till ett externt projekt och
- projektgruppens förslag om fortsatta åtgärder.

Projektgruppernas sammansättning har utformats så att ordförandena huvudsakligen är medlemmar eller ersättare i arbetsgruppen för rättsväsendet. Projektgruppernas medlemmar och sekretariat består av sakkunniga från aktörer inom förvaltningsområdet. Projektgruppernas aktuella sammansättning anges i bilaga 2.

## Om projektgruppernas förslag

Projektgrupperna har utarbetat 31 promemorior. Promemorian om handläggningen av flygförseningsärenden behandlades snabbare än de övriga promemoriorna. En separat remissbehandling har ordnats för promemorian, och ärendet är redan under fortsatt beredning vid justitieministeriet. Denna begäran om utlåtande gäller således 30 promemorior.

Projektgrupperna har utarbetat sina förslag enligt en enhetlig promemoriamall där de ovan beskrivna omständigheterna enligt uppdraget framgår. Vi ber remissinstanserna beakta att promemoriorna omfattar mycket varierande helheter både till innehåll och omfattning. Promemoriorna skiljer sig därför i viss mån åt vad gäller struktur och detaljnivå. Anvisningen för projektgruppernas arbete har varit att förhålla sig innovativt och reformvänligt till utvecklingen av rättsväsendet. Det har varit tillåtet och till och med önskvärt att också lägga fram utvecklingsinriktningar som i dagsläget kan framstå som omöjliga att genomföra. Arbetsgruppen uppmanar därför även intressentgrupperna att förhålla sig fördomsfritt till förslagen och lämna sina synpunkter på dem med beaktande av att förslagen tar sikte på 2040-talet, det vill säga cirka 15 år framåt i tiden och längre än så.

På arbetsgruppen för rättsväsendets vägnar den 2 november 2026,

ordförande,

justitieråd Mika Ilveskero

vice ordförande,

riksåklagare Ari-Pekka Koivisto

vice ordförande,

avdelningschef, överdirektör Liisa Huhtala

generalsekreterare,

tingsdomare Jennimari Huovinen

# SAMMANFATTININGAR AV PREMEMORIOR

## BEHANDLING AV CIVILMÅL OCH MEDLING

**Promemoria 1**

**CENTRALISERING AV RÄTTSKIPNINGEN VID ALLMÄNNA UNDERRÄTTER**

**Sammandrag**

**Ett tilläggsutredningsprojekt som möjliggör en riksomfattande fördelning av mål vid de allmänna underrätterna inleds. I projektet kartläggs närmare vilka ärendegrupper som lämpar sig för detta samt vilka lagbestämmelser som behöver ändras.**

I promemorian har man koncentrerat sig på ärendegrupper som är relativt enkla och snabba att handlägga. När det gäller brottmål har denna promemoria fokuserat på brottmål som gäller skriftligt förfarande och utevarobehandling, dock utan att glömma mindre brottmål som förutsätter närvarobehandling. I denna promemoria behandlas inte omfattande tvistemål, förutom några enstaka iakttagelser, eftersom dessa ärenden behandlas i promemoria 4.

Lagstiftningen har nyligen reviderats i fråga om deltagande på distans och bestämmelserna är för närvarande rätt flexibla. Förfarandet för små tvistemål har trätt i kraft 1.9.2026. Artificiell intelligens innebär i sin tur betydande risker, trots att den är attraktiv. Med tanke på detta är det motiverat att öppna ett helt nytt perspektiv.

Av de alternativ som diskuterats i arbetet har det mest genomförbara ansetts vara att utveckla en riksomfattande fördelning av mål i de ärendegrupper som lämpar sig för den. Detta kräver en reform av forumbestämmelserna. Detta bör bedömas i fråga om alla olika ärendegrupper. Förslaget öppnar ett kostnadseffektivt sätt att jämna ut antalet mål i det nuvarande domstolsnätverket utan oskäligt stora investeringskostnader, även med beaktande av utjämningen av antalet mål vid hovrätterna. Däremot är det inte nödvändigt att inrätta ett separat ämbetsverk för behandlingen av dessa mål och ärenden.

Inom Åklagarmyndigheten och i rättshjälpsbesluten används redan riksomfattande fördelningar av mål och ärenden i vissa ärendegrupper, men vid domstolarna är en riksomfattande målfördelning inte möjlig utan lagstiftningsändringar. En riksomfattande arbetskö skulle vara möjlig att genomföra tekniskt och den ska också anses vara ett kostnadseffektivt sätt att genomföra en s.k. riksomfattande målfördelning. När dess tillämpningsområde övervägs bör man fundera på hurdana mål och ärenden som lämpar sig för den riksomfattande målfördelningen och vilka ändringar införandet av ett sådant system skulle kräva. Utredningsarbetet ska inte begränsas till enbart brottmål. Den riksomfattande fördelningen av mål kräver åtminstone att forumbestämmelserna ändras.

Den nuvarande lagstiftningen baserar sig i huvudsak på regionala forumbestämmelser, och den möjliggör inte en riksomfattande fördelning av mål och ärenden mellan domstolarna enbart för att jämna ut arbetsmängden eller centralisera ärendegrupperna utan uttryckliga bestämmelser. Detta har lett till ojämn arbetsbelastning, där de största domstolarna ofta också har mest målanhopning. En

del av ärendegrupperna har redan centraliserats till vissa tingsrätter, och en utvidgning av centraliseringen kan inte anses vara det primära alternativet. Fördelarna med centralisering kan uppnås effektivare genom en riksomfattande fördelning av mål.

Användningen av fjärrförbindelser har under de senaste åren utvidgats avsevärt. Lagstiftningen tillåter redan nu att parterna och domstolarna deltar i större utsträckning på distans än tidigare. De tekniska möjligheterna till platsoberoende handläggning är redan relativt utvecklade, men deras funktionssäkerhet behöver förbättras ytterligare. De bör fortsätta att utnyttjas fullt ut. En central tanke i en riksomfattande fördelning av mål är att de mål och ärenden som omfattas av den alltid ska behandlas antingen i skriftligt förfarande eller med hjälp av fjärrförbindelser.

Den gällande domstolslagen tillåter förflyttning av domare för viss tid till en annan domstol med domstolens samtycke, men bestämmelsen har använts endast i liten utsträckning och det anses inte ändamålsenligt att ta i bruk en mer omfattande domarpool. Däremot bör uppmärksamhet fästas vid hur de befintliga sätten fungerar samt vid ledningspraxis. I ett tilläggsutredningsprojekt är det möjligt att granska varför en tidsbegränsad förlyttning av domare till en annan domstol inte har utnyttjats annat än i undantagsfall.

Utvecklingen och utvidgningen av tillämpningen av förfarandet för små tvistemål bör övervägas efter det att man fått erfarenheter av förfarandet.

Användningen av artificiell intelligens är förknippad med betydande rättsskydds- och dataskyddsfrågor. EU-lagstiftningen ställer stränga villkor för utnyttjande av artificiell intelligens i rättskipningsarbetet. För närvarande anses de lösningsrekommendationer som baserar sig på automatisering inte vara lämpliga för domstolsuppgifter, och inget befintligt system gör det ens möjligt att utfärda sådana rekommendationer.

**Promemoria 2**

## BESTÄMMELSER OM SAMMANSÄTTNINGAR I ALLMÄNNA DOMSTOLAR (ALLA RÄTTSINSTANSER)

### Sammandrag

**Bestämmelserna om de allmänna domstolarnas sammansättning ändras så att de blir effektivare och ändamålsenligare utan att rättsskyddet äventyras.**

Det är nödvändigt att inleda ett lagstiftningsprojekt för att revidera bestämmelserna om sammansättningar. Bestämmelserna om sammansättningar i de allmänna domstolarna bör ses över så att nämndemannasystemet slopas. I fortsättningen ska domstolarnas resurser även i övrigt fördelas effektivt så att det är möjligt att välja sammansättning på ett ändamålsenligt sätt på det sätt som ett mål eller ärende förutsätter.

I promemorian föreslås det att nämndemannasammansättningen i brottmål ersätts med en endomarsammansättning med allmän behörighet i tingsrätten. Av vissa skäl som hänför sig till det aktuella fallet och det tillämpliga brottsrekvisitet bör sammansättningen dock förstärkas med en eller två medlemmar. En sådan medlem som stärker sammansättningen kan också vara tingsnotarie. Vidare föreslås det att endomarbehörigheten i fråga om tingsnotarier utvidgas till de mål och ärenden där en tingsnotarie för närvarande kan vara ordförande för en nämndemannasammansättning.

I fråga om tvistemål och ansökningsärenden föreslås det att parternas rätt att påverka tingsrättens sammansättning i dessa mål och ärenden minskas. I jordrättsmål och -ärenden är den återstående grundsammansättningen med ordföranden och jordrättsingenjören vid slopande av nämndemän i regel tillräcklig. I promemorian föreslås också begränsningar av i vilket skede av processen en invändning om en för snäv sammansättning senast ska göras.

I fråga om bestämmelserna om hovrättens sammansättningar föreslås det i promemorian tydligare än för närvarande att en ledamots behörighet ska omfatta vissa avgöranden som gäller interimistiska förordnanden och processuella bifrågor i anslutning till mål och ärenden som ska behandlas i hovrätten, medan huvudsaken ska avgöras i den grundsammansättningen med tre ledamöter. Dessutom föreslås det att beslut om att tillstånd till fortsatt handläggning inte meddelas i fortsättningen ska kunna fattas i stället för i den nuvarande sammansättningen med tre ledamöter i en sammansättning med två ledamöter. Det föreslås att begränsningen till att endast en assessor får ingå i sammansättningen lindras så att det kan finnas två assessorer i samma sammansättning. Vidare föreslås det att lagen tydligare än för närvarande ska göra det möjligt att fördela ett mål eller ärende till en domare endast för förberedelse och att målet eller ärendet till exempel vid huvudförhandlingen kan avgöras av en helt annan sammansättning.

I fråga om högsta domstolen föreslås det att högsta domstolen i stället för i en sammansättning med fem ledamöter ska kunna avgöra klagan som anförts som egentlig ändringsansökan i en sammansättning med tre ledamöter.

I promemorian föreslås det att bestämmelserna om sammansättningar i de allmänna domstolarna ändras så att de blir effektivare och ändamålsenligare utan att rättsskyddet äventyras.

**Promemoria 3**

**EXTRAORDINÄRT ÄNDRINGSSÖKANDE VID ALLMÄNNA DOMSTOLAR**

**Sammandrag**

**Ett lagstiftningsprojekt inrättas för att utveckla bestämmelserna om extraordinärt ändringssökande i allmänna domstolar så att det föreskrivs om en särskild återbrytningsgrund i en situation där ett internationellt laglighetsövervakande organ för de mänskliga rättigheterna har konstaterat en kränkning av de mänskliga rättigheterna i saken och samtidigt för att bedöma om 31 kap. i rättegångsbalken är aktuellt också till övriga delar.**

Bestämmelserna om extraordinärt ändringssökande vid allmänna domstolar har till sina grundläggande principer varit i kraft i över 60 år. Bestämmelserna om extraordinärt ändringssökande i 31 kap. i rättegångsbalken har granskats i sin helhet. Tillämpningspraxisen för bestämmelserna är etablerad och inga betydande innehållsmässiga missförhållanden har framkommit. Grundlösningarna i 31 kap. i rättegångsbalken, t.ex. om kraven för återbrytande eller undanröjande av dom samt behörighetsfördelningen mellan högsta domstolen, hovrätten och tingsrätten, är i allmänhet motiverade och det är inte motiverat att göra en ny bedömning av dem.

Även om de grundlösningarna i bestämmelserna fortfarande fungerar, behöver bestämmelserna till vissa delar utvecklas. Bestämmelserna om återbrytande av dom bör utvecklas så att en dom om kränkning som meddelats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna eller något annat rättskipnings- eller tillsynsorgan som är behörigt att övervaka de internationella människorättsförpliktelserna i saken i fråga berättigar till återbrytande åtminstone i en situation där undanröjandet eller lindringen av konsekvenserna av den kränkning av de mänskliga rättigheterna som tillsynsorganet konstaterat förutsätter det. Dessutom bör bestämmelserna om tidsfrister ändras så att de tidsfrister som baserar sig på gällande bestämmelser inte utgör något hinder för prövningen av sådana ansökningar.

Vidare finns det skäl att granska bestämmelserna om extraordinärt ändringssökande i 31 kap. i rättegångsbalken samtidigt också till övriga delar. Behovet av justering kan hänföra sig åtminstone till 7 § 1 mom. 1 och 2 punkten samt 8 § 1, 2 och 3 punkten samt 9 § 1 mom. 2 punkten. Det är inte nödvändigt att ändra dessa bestämmelser, men de kan granskas samtidigt som bestämmelserna om extraordinärt ändringssökande utvecklas genom en särskild återbrytningsbestämmelse som grundar sig på kränkning av människorättsförpliktelserna.

Den gällande 31 kap. 8 § i rättegångsbalken innehåller inga begränsningar i fråga om åberopande av nya omständigheter eller bevis i ansökningar om återbrytande till förmån för svaranden i brottmål. En arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet har dock utarbetat ett utkast till regeringsproposition där det föreslås att bevispreklusion införs i brottmål. För att bevispreklusionen ska iaktta principen om att straffen skärps efterhand, ska det föreskrivas om den också i fråga om återbrytande av dom. Enligt utkastet fogas till 31 kap. 8 § och 8 a § i rättegångsbalken nya 2 mom., enligt vilka 30 kap. 7 § i rättegångsbalken ska iakttas vid behandlingen av ett ärende som gäller återbrytande av dom i fråga om åberopande av nytt bevis. Däremot är det i denna situation inte nödvändigt att lägga fram förslag som rör preklusion vid extraordinärt ändringssökande.

**Promemoria 4**

**SMIDIGARE CIVILPROCESSER**

**Sammandrag**

**Man bedömer möjligheterna att förbättra tillgången till rättslig prövning i omfattande tvistemål genom att reformera rättegångsförfarandet, bland annat genom att öka användningen av processplaner och konstituerande sammanträden, öka användningen av skriftliga berättelser som bevis och införa ett domförslag, utvidga grupptalan och rätten att väcka talan, öka domarnas specialisering, öka rörligheten för mål och avgöranden mellan olika domstolar i omfattande tvistemål, utvidga e-tjänsterna för ombud och andra företrädare samt utredning av möjligheterna att utnyttja artificiell intelligens i rättskipningsverksamheten.**

Rättsinstansordning och ändringssökande

I promemorian har det inte framförts något behov av att begränsa tillämpningsområdet för det nuvarande systemet med tillstånd till fortsatt handläggning. På grund av prejudikatfrågan och s.k. språngdispens är det inte längre nödvändigt att begränsa tillämpningsområdet heller för att trygga att prejudikat meddelas.

Det kan inte sägas något om konsekvenserna av reformen av bevisupptagningen innan den träder i kraft, men särskilt med tanke på tilläggsfrågor, omförhör och tillämpningen av hänvisningsförfarandet måste man följa upp vilken inverkan dessa har på antalet och längden av huvudförhandlingar i hovrätterna samt på kostnaderna för hovrättsförfarandet. Domstolarnas personal ska vid behov utbildas i dessa ärenden.

En ändamålsenlig och kostnadseffektiv civilprocess

När det gäller flexiblare processbestämmelser ska de nuvarande bestämmelserna om processledning i huvudsak anses vara tillräckliga och de problem som framkommit i dem anses vara frågor som påverkar på verksamhetskulturnivå och som inte kan lösas med hjälp av nya bestämmelser, utan genom att satsa särskilt på processutbildning för domare. En skärpning av rättegångsombudens skyldigheter bidrar inte heller till att processerna framskrider, utan det väsentliga är att domstolen samt parterna och biträdena i tvisten delar ett gemensamt mål: ett smidigt och kostnadseffektivt förfarande ligger i alla parters intresse.

I promemorian föreslås det dock att man vid lagberedningen för att göra civilprocessen smidigare för det första ska utreda om det i lag ska föreskrivas om en processplan och ett planeringssammanträde. För det andra bör man undersöka hur man kan öka användningen av skriftliga berättelser som bevis. För det tredje bör det bedömas om ett domsförslag kan tas i bruk i Finland på motsvarande sätt som i den danska modellen. Vidare bör det tas ställning till om tillämpningsområdet för förfarandet för små tvistemål på basis av framtida erfarenheter bör utvidgas och om ”särskilda skäl” kan slopas som en förutsättning för att en s.k. mellandom inom ramen för en talan ska kunna meddelas när en annan part motsätter sig att en mellandom meddelas.

I promemorian har det inte tagits ställning till konsumenttvistenämndens sakliga behörighet i förhållande till de allmänna domstolarna. Civilprocessens konkurrenskraft jämfört med skiljeförfarandet kan inte förbättras genom att rättegångens offentlighet begränsas, men de förfaranden som beskrivs ovan och som kännetecknar skiljeförfarandet kan bidra till att göra civilprocessen smidigare och till att målen behandlas snabbt.

Det är motiverat att utreda om tillämpningsområdet för grupptalan och den talerätt som gäller den kan utvidgas t.ex. i enlighet med modellerna i Sverige och Norge.

De långa handläggningstiderna för tvistemål utgör en betydande risk för parternas rättsskydd. Specialsakkunskapen hos dem som deltar i avgörandet, förkortade handläggningstider och regionalt jämlik tillgång till rättsskydd kan främjas genom att man för det första utreder hur och i vilka ärendegrupper domarnas specialisering kan ökas. För det andra bör det bedömas om domare och andra personalgrupper vid domstolarna kan arbeta vid olika domstolar och/eller om en domare genom sitt samtycke kan utnämnas till en riksomfattande domkrets. Dessutom finns det skäl att bedöma om omfattande tvistemål kan fördelas jämnare mellan tingsrätterna så att ett mål med partens samtycke kan behandlas också vid någon annan domstol än den som är behörig enligt lag.

Utnyttjande av digitalisering

I promemorian har det ansetts nödvändigt att ta i bruk en e-tjänst i tvistemål i stor omfattning. E-tjänsten ska stödja ombuden och parterna i en konsekvent och till sin omfattning ändamålsenlig process.

I promemorian föreslås det att det inrättas ett lagstiftningsprojekt där det utreds hur artificiell intelligens eller stödintelligens kan utnyttjas i behandlingen av tvistemål samt i avgörandeverksamheten och dess stöduppgifter på ett sätt som effektiviserar behandlingen av mål och ärenden utan att parternas och andra berörda aktörers dataskydd och informationssäkerhet äventyras, och där man utifrån utredningen snabbt vidtar de lagstiftningsåtgärder som saken kräver.

**Promemoria 5**

**RÄTTEGÅNGSKOSTNADER VID ALLMÄNNA DOMSTOLAR I TVISTEMÅL**

**Sammandrag**

**Tillgången till rättslig prövning i omfattande tvistemål förbättras genom att den förlorande partens rättegångskostnadsansvar begränsas och rättegångsförfarandet reformeras bl.a. genom att det skriftliga förfarandet utökas och det föreskrivs om en elektronisk ärendehanteringstjänst samt genom att man ytterligare utreder skyldigheten att betala rättegångsavgifter i förskott.**

Risken för rättegångskostnader i tvistemål är för närvarande för hög och bidrar till att höja procesströskeln. Rättegångskostnadsrisken berör i huvudsak privatpersoner och små och medelstora företag, men att procesströskeln stiger är också en samhälleligt viktig fråga. Rättegångskostnadsrisken i tvistemål och ökningen av rättegångskostnaderna har identifierats som ett betydande rättsskyddsproblem i flera publikationer av statsrådet och justitieministeriet samt i riksdagens och utskottens yttranden.

I promemorian behandlas bestämmelserna om rättegångskostnader, utnyttjandet av digitalisering och artificiell intelligens, reformen av rättegångsförfarandet, främjandet av medling, utvecklandet av rättsskyddsförsäkringen samt förskottsbetalningen av rättegångsavgifter som metoder för att minska rättegångskostnadsrisken och minska kostnaderna för rättegången för parterna och domstolarna.

Ett effektivt sätt att minska rättegångskostnadsrisken kan vara att föreskriva om ett ersättningstak eller en ersättningstabell. Genom dem begränsas det belopp med vilket den förlorande parten högst kan förpliktas att ersätta vinnarens rättegångskostnader. Ersättningstaket eller ersättningstabellerna kan göra rättegångarna mindre riskutsatta, öka förutsägbarheten i kostnadsansvarsbeloppet samt förbättra ställningen för den förlorande parten och tillgången till rättslig prövning. Ersättningstak eller ersättningstabeller kan också styra parternas tidsanvändning och åtgärder till åtgärder som behövs för skötseln av ärendet. Att föreskriva om ersättningstaket eller ersättningstabellen innebär omskrivning av 21 kap. i rättegångsbalken och omsorgsfullt beredningsarbete. Nackdelen med en reglering kan anses vara att den vinnande parten inte nödvändigtvis till alla delar får ersättning för kostnaderna för rättegången. Dessutom kan en reglering försvåra tillgången till biträden och leda till rättsmissbruk genom en skenbar höjning eller dimensionering av föremålet för rättegången eller beloppet av rättegångskostnaderna. Förslaget är inte heller kostnadsneutralt, utan förutsätter att tillräckliga resurser reserveras.

Ibruktagandet av en e-tjänst också i omfattande tvistemål och utvecklandet av e-tjänsten till en mångsidig kommunikationskanal mellan parterna och domstolen kan minska kostnaderna för rättegången. Också utnyttjande av artificiell intelligens i hanteringen och bearbetningen av material samt i arbetet i sessionssalen kan minska domstolarnas kostnader för rättegångar. Utnyttjandet av artificiell intelligens är dock förknippat med frågor som bör utredas mer än annan digitalisering.

Rättegångsbalken gör det redan nu möjligt att göra rättegången smidigare med processledande metoder bland annat genom att man satsar på inledningen av förberedelsen i ett mål. Det krävs tillräckliga resurser för att de möjligheter som

lagstiftningen erbjuder ska kunna utnyttjas. Ett avgörande av ett mål i domstol i större utsträckning än för närvarande utan huvudförhandling kan minska kostnaderna för rättegången. Vid bedömningen av en eventuell utvidgning av tillämpningsområdet för det skriftliga förfarandet ska dock grundlagsutskottets och Europadomstolens ställningstaganden om rätten till muntlig rättegång beaktas.

Om rättegångsavgiften betalas i förskott kan det minska antalet ogrundade käromål och de kostnader för som föranleds av ogrundade käromål för parterna och domstolarna. Bestämmelser om förskottsbetalningar förutsätter dock en fungerande e-tjänst och lösning av flera lagstiftningsfrågor.

I promemorian föreslås det att det i omfattande tvistemål ska inrättas lagstiftningsprojekt om begränsning av rättegångskostnadsansvaret för den förlorande parten, om en e-tjänst samt om en reform av rättegångsförfarandet i synnerhet i fråga om användningsområdet för det skriftliga förfarandet. Ingen av de föreslagna åtgärderna torde räcka till för att lösa problemen i nuläget, men om de genomförs tillsammans kan de bedömas förbättra tillgången till rättslig prövning i omfattande tvistemål.

**Promemoria 6**

**UTVECKLING AV VÅRDNADSTVISTER**

**Sammandrag**

**En ny förhandlingsmodell före domstolsbehandlingen, möjligheten att förordna en intressebevakare för barnet, en helhetsöversyn av underhållslagstiftningen samt en översyn av bestämmelserna om rättegångskostnader utreds.**

För närvarande är rättegångar som gäller vårdnad om barn, umgängesrätt och underhåll ofta långsamma, dyra och tillspetsar konflikten, vilket försvagar tillgodoseendet av barnets bästa. I systemet betonas utredningar om förhållanden och interimistiska förordnanden, och barnets ställning och möjligheter att delta får inte alltid tillräcklig betydelse när föräldrarna bråkar. Dessutom är underhållslagstiftningen delvis föråldrad och det finns problem med regleringen av rättshjälp och rättegångskostnader. I det nuvarande systemet identifieras också problem med upprepade rättegångar och att processerna är belastande.

På internationell nivå betonas barnets rätt att bli hörd och ett snabbt och barnvänligt förfarande. Särskilt betonas stärkandet av barnets ställning till exempel med hjälp av intressebevakare samt metoder för att effektivare styra tvister till förlikning före rättegång.

Målbilden är ett system där tvister avgörs snabbare och oftare genom en uppgörelse i godo med hjälp av multiprofessionellt stöd, och domstolens roll begränsas tydligare till de svåraste fallen. För detta ändamål föreslås bland annat att förhandlingsmodellen utvecklas, barnets delaktighet stärks, bestämmelserna om interimistiska förordnanden förtydligas, underhållssystemet reformeras och bestämmelserna om rättegångskostnader ses över.

## Promemoria 7

## ÄRENDEGRUPPER AV ANSÖKNINGSÄRENDEN SOM HANDLÄGGS I TINGSRÄTTEN

### Sammandrag

**Utnyttjandet av automatiserat beslutsstöd i domstolarnas verksamhet främjas, borgerliga vigslar centraliseras till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, lagstiftningsändringar utvärderas genom vilka ärenden som gäller äktenskapsskillnad behandlas vid domstolarna endast i undantagsfall och möjligheterna att överföra mottagandet av ed och försäkran till andra myndigheter än domstolar utreds.**

I promemorian har det bedömts om det är möjligt att överföra ansökningsärenden som gäller inskrivning eller styrkande bl.a. med beaktande av internationella förpliktelser till en annan myndighet, till exempel vigslar och äktenskapsskillnadsärenden till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata samt ärenden som gäller dödande av handlingar till Lantmäteriverket. Målet har varit att trygga domstolarnas möjligheter att koncentrera sig på sina kärnuppgifter.

I promemorian föreslås det i fråga om dessa för det första att utnyttjandet av automatiserat beslutsstöd i domstolarnas verksamhet främjas. För det andra föreslås det att tjänsterna för borgerliga vigslar centraliseras till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. För det tredje bör möjligheterna att ändra lagstiftningen utredas så att ärenden som gäller äktenskapsskillnad behandlas och avgörs vid domstolarna endast i särskilt föreskrivna undantagsfall. För det fjärde bör behovet av att ändra lagstiftningen om mottagande av ed och försäkran utredas i syfte att överföra dessa uppgifter till lämpliga myndigheter, med undantag för ed och försäkran i fall som hänför sig till domstolarnas egen verksamhet.

Också överföringen av ärenden som gäller dödande av handlingar till andra myndigheter har bedömts. Till denna del föreslås det dock i promemorian att dessa ärenden fortfarande ska behandlas av domstolarna.

**Promemoria 8**

**BEHANDLING AV SUMMARISKA MÅL OCH SKULDSANERINGSÄRENDEN**

**Sammandrag**

**Det utreds hur behandlingen av summariska tvistemål kan effektiviseras och manuellt arbete i anslutning till behandlingen av dem minskas med hjälp av automatisering eller ny teknik. Man utreder olika sätt att främja en jämn fördelning av den arbetsmängd som behandlingen av summariska mål orsakar på riksnivå, till exempel genom att ta i bruk en riksomfattande arbetskö, dock med beaktande också av behandlingen av tvistiga mål.**

Summariska tvistemål

I promemorian har man bedömt en överföring av behandlingen av summariska tvistemål till Utsökningsverket. Domstolarna är enligt EU-rätten skyldiga att i vissa situationer på tjänstens vägnar bedöma skäligheten i villkoren i konsumentavtal, vilket kan anses vara en krävande rättskipningsuppgift. För att trygga det internationella verkställandet av summariska mål krävs det att åtminstone ett separat kontradiktoriskt förfarande inrättas, eftersom Bryssel I-förordningen förutsätter att ett mål har avgjorts av en domstol. Centraliseringen av summariska mål till nio tingsrätter 2019 förutsatte omfattande åtgärder vid tingsrätterna (personal- och arbetslokalarrangemang, utbildning osv.). Dessa satsningar blir onödiga om behandlingssättet av summariska mål förnyas igen. Överföringen av summariska mål till Utsökningsverket medför inte heller några besparingar. Av dessa orsaker kan överföringen av behandlingen av summariska mål till Utsökningsverket inte anses vara värd att understöda.

Vid Rättsregistercentralen pågår ett projekt för förutredning av behandlingen av summariska mål (Summa-projektet). Det nya Summa-systemet ersätter behandlingen av summariska mål i Tuomas/TuomasNotes. Vid planeringen av Summa-systemet är det möjligt att beakta metoder för att effektivisera behandlingen av summariska mål med hjälp av automatisering eller annan teknik. Sådana metoder kan vara ett tekniskt hjälpmedel för domstolen eller en guideportal för borgenären för att kontrollera att kreditvillkoren är lagenliga eller för att skapa en avgörandemall för en tredskodom med hjälp av automatisering eller ny teknik.

Det bör utredas hur behandlingen av summariska tvistemål kan effektiviseras och det manuella arbetet i anslutning till behandlingen av dem kan minskas med hjälp av automatisering eller ny teknik.

Det kan inte skönjas att en centralisering av summariska tvistemål i större utsträckning än för närvarande effektiviserar eller förenhetligar behandlingen av dessa mål. Däremot bör man utreda olika sätt att främja en jämn fördelning av arbetsmängden på riksnivå, till exempel ibruktagandet av en riksomfattande arbetskö, dock med beaktande också av behandlingen av tvistiga mål.

Skuldsaneringsärenden

Institutet för kriminologi och rättspolitik vid Helsingfors universitet håller på att göra en helhetsutredning om hur det är ändamålsenligt att fördela uppgifterna i anslutning till behandlingen av skuldsaneringsärenden mellan domstolen, utsökningsmyndigheten

och ekonomi- och skuldrådgivningen. Avsikten är att utredningen ska vara klar senast 31.10.2026.

Beviljande av skuldsanering är utövande av dömande makt som väsentligen ingriper i gäldenärens och borgenärernas rättigheter och skyldigheter. Därför bör behandlingen av skuldsaneringsärenden utvecklas med tanke på att domstolen även i fortsättningen beslutar vem som får skuldsanering. Det är inte motiverat att avvika från denna utgångspunkt, i synnerhet inte när saken är tvistig. Det finns flera alternativ för att utveckla förfarandet, och en närmare granskning av dem lämpar sig naturligt för den ovannämnda utredningen.

När förfarandet utvecklas bör uppmärksamhet fästas vid att ärendet bereds så grundligt som möjligt inom ekonomi- och skuldrådgivningen. Ekonomi- och skuldrådgivningens roll bör stärkas ytterligare och i lämpliga situationer eftersträvas också förlikningslösningar, vid behov genom fastställande av domstolen (jfr 38 a § i den gällande SkuldsaneringsL).

I saken är det skäl att invänta resultaten av utredningen och remissvaren innan man tar närmare ställning till reformen av förfarandet i dess helhet.

**Promemoria 9**

**UTVECKLANDE AV MEDLING I DOMSTOL I TVISTE- OCH BROTTMÅL**

**Sammandrag**

**Användning av medling ökas. Det utreds bland annat om det i brottmål som behandlats vid medling i brottmål och tvistemål kan införas en enklare straffprocess och om mål och ärenden kan styras till medling ännu medan de är anhängiga vid domstol. Dessutom utvecklas verksamhetskulturen för medling i domstol och behovet av författningsändringar bedöms.**

I Finland används medling som en etablerad alternativ konfliktlösningsmetod i brottmål och tvistemål, men användningen av medling och dess praxis varierar fortfarande mellan olika myndigheter och domstolar. Medlingens ställning som en del av rättssystemet kan stärkas i synnerhet genom att öka medborgarnas kännedom om medling, göra förfarandena enhetligare, utveckla hänvisandet till medling och på ett ändamålsenligt sätt utvidga användningsområdet för medling i domstol.

Vid medling i brottmål identifierades som centrala utvecklingsbehov hur känt medlingsförfarandet är, att hänvisandet till medling är regionalt inkonsekvent, att användningen av medling är för liten i synnerhet i fråga om ungdomsbrott och målsägandebrott samt att förfarandena är tungrodda i enkla ärenden. Medling bör i allt högre grad användas som ett sätt att lösa konflikter i sådana brott där ett restorativt förhållningssätt är ändamålsenligt. Dessutom är det motiverat att utreda möjligheterna att införa en förenklad straffprocess i situationer där ärendet redan har behandlats vid medling.

Vid medling i tvistemål bedömdes det som centrala utvecklingsobjekt hur känt medlingsförfarandet är, att medlingen utnyttjas mer aktivt i domstolarna samt att regleringen görs flexiblare. Medling bör utgöra en mer synlig och jämlik del av den tvistlösningstjänst som domstolarna tillhandahåller. Därför föreslås det att man bland annat överväger att inkludera ett ställningstagande om medling i stämningsansökan och svaromålet samt preciserar domstolens skyldighet att aktivt utreda möjligheten till medling i alla skeden av behandlingen av ärendet.

Vidare har det i promemorian bedömts att det kan vara motiverat att utvidga användningsområdet för medling i domstol. Det föreslås att ytterligare utredning ska göras särskilt för att möjliggöra medling i avvittrings- och arvskiftesärenden i vissa situationer samt för att utvidga medling i domstol till att omfatta marknadsdomstolen och arbetsdomstolen i mål och ärenden som lämpar sig för medling.

# BROTTSLIGHET OCH BEHANDLING AV BROTTMÅL

**Promemoria 10**

**LEDNING AV FÖRUNDERSÖKNING**

**Sammandrag**

**Det utreds om det bör åläggas åklagaren att använda tvångsmedel eller besluta om ansökan om tvångsmedel hos domstol samt hur tillgången till information och deltagandet i förundersökningen kan förbättras för parterna och deras biträden i brottmål.**

I promemorian har man bedömt möjligheten att överföra undersökningsledarskapet till åklagaren med tanke på om åklagaren de facto behöver det eller om målen för snabbare åtalsprövning och från förberedelse i ett mål så att det är i skick att behandlas i huvudförhandling i brottmål kan nås med andra medel. Dessutom har det bedömts om en eventuell överföring av undersökningsledarskapet har andra positiva effekter på förundersökningens kvalitet eller på straffprocessens totala längd genom att behovet av tilläggsundersökning minskar. Undersökningsledarskapet har bedömts endast med tanke på straffprocessen och genomförandet av straffansvaret, och inte till exempel med tanke på brottsbekämpningen, dvs. undersökningsledarens uppgifter vid förundersökningsmyndigheten har inte granskats i sin helhet. Enligt de enkäter som gjorts vid beredningen är kvaliteten på förundersökningen och åklagarens deltagande i förundersökningssamarbetet allmänt taget på en god nivå i en del av det krävande brottsbeståndet. Problemen med åklagarens aktiva deltagande i förundersökningssamarbetet hänför sig i allmänhet till tidtabellspressen, åklagarnas arbetssituation, det oetablerade förundersökningssamarbetet och tjänstemannaspecifika skillnader i syn- och verksamhetssätt.

I promemorian föreslås det att man i första hand bör öka de riksomfattande anvisningarna om förundersökningssamarbete som är förpliktande för förundersökningsmyndigheterna och åklagarna, fastställa åklagarens och undersökningsledarens roller i förundersökningssamarbetet noggrannare än för närvarande och stärka åklagarens straffprocessuella ledarskap som en del av förundersökningssamarbetet. Den gällande lagstiftningen möjliggör ett fungerande förundersökningssamarbete och åklagarens aktiva deltagande och styrande roll i förundersökningen samt vid behov beslutsfattande. Enligt den utredning som gjorts hittills är det inte nödvändigt att överföra undersökningsledarskapet till åklagaren, utan åklagarens aktivare och tidigare deltagande i förundersökningen kan möjliggöras till exempel genom att minska åklagarens övriga arbetsbörda genom lagstiftningsändringar, vilket ger åklagaren mer arbetstid för förundersökningssamarbetet. Om man vill främja överföringen av undersökningsledarskap till åklagaren i andra än enkla och rutinmässiga brottmål, bör behovet av detta bedömas noggrannare i det skede då de senaste lagändringarnas konsekvenser för straffprocessens längd och smidighet kan ses.

I promemorian föreslås det att det ska göras en fortsatt utredning om huruvida beslut om användning av tvångsmedel och ansökan om tvångsmedel hos domstol ska fattas av åklagaren i stället för av förundersökningsmyndigheterna med beaktande av

målen för en smidigare process, den europeiska referensramen och åklagarens ställning som rättslig myndighet och rättskipningsmyndighet.

Dessutom finns det skäl att utreda om man kan påverka antalet tilläggsundersökningar och göra domstolsbehandlingen smidigare genom att förbättra parternas och deras biträdens tillgång till information under förundersökningen.

**Promemoria 11**

**FÖRENKLAD STRAFFPROCESS**

**SAMMANDRAG**

**Det skriftliga förfarandet vid brottmål, utevarobehandlingen och åtalsförhandlingarna utvecklas så att de blir enklare i linje med Estlands korta förfarande, så att man vid förenklade förfaranden till exempel kan behandla mer tvistiga ärenden och utnyttja förundersökningsberättelser.**

För att utveckla det skriftliga förfarandet bör man bedöma metoder för att behandla också tvistiga men enkla brottmål genom att utnyttja sådan personbevisning som spelats in. Dessutom bör det bedömas om det i samband med det skriftliga förfarandet kan föreskrivas direkt med stöd av lag om strafflindring på samma sätt som i Estlands kortförfarande.

När det gäller förfarandet för åtalsuppgörelse skulle det vara möjligt att utveckla det, särskilt genom att utvidga dess tillämpningsområde ytterligare. Dessutom ska förhandlingen som gäller åtalsuppgörelse infalla så tidigt som möjligt i straffprocessen för att de processekonomiska fördelarna ska vara störst.

I fråga om båda förfarandena finns det skäl att bedöma om kravet på målsägandens samtycke ska slopas, eftersom målsägandens rättsskydd kan säkerställas också på andra sätt.

Antalet mål och ärenden som styrs till straffprocessen kan i viss mån också minskas genom att medlingsverksamheten utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt. Det kan också vara befogat att utreda om kategorierna av de brott som ska behandlas vid medling kan utvidgas jämfört med nuläget och hur medlingen på ett så smidigt sätt som möjligt ska integreras i straffprocessen.

**Promemoria 12**

**ANDRA ÅTGÄRDER FÖR EN SMIDIGARE STRAFFPROCESS**

**Sammandrag**

**Möjligheterna att göra straffprocessen smidigare bedöms till exempel genom att videoupptagningen av förundersökningsförhör utvidgas, motiveringspraxis förenklas, bestämmelserna om tidsfrister görs flexiblare, olägenheterna som följer av utevaro från sammanträdet minskas och tillämpningsområdet för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utvidgas.**

I promemorian har man bedömt flera möjliga sätt att göra straffprocessen smidigare. Enligt bedömningen blir straffprocessen inte smidigare om tidsfristen för besvär från tingsrätten till hovrätten förkortas till 14 dagar, vilket innebär att denna åtgärd inte har granskats ytterligare.

När det gäller lindringen av motiveringsskyldigheten har det i promemorian hänvisats till tidigare utredningar och ansetts att det i synnerhet är fråga om möjligheter att utveckla praxis. Trots de goda målen med bestämmelserna om tidsfrister har det ansetts finnas vägande skäl att förenkla på dem. Att minska olägenheterna i samband med utevaro från sammanträdet ska anses vara en åtgärd som är viktig med tanke på att göra processen smidigare och som har beröringsytor med flera lagstiftnings- och utvecklingsprojekt samt med det som framställs i promemoria *11. Förenklad straffprocess*. Under beredningen har man dessutom diskuterat olika alternativ för att utvidga systemet med tillstånd till fortsatt handläggning.

För att göra straffprocessen smidigare har det under denna regeringsperiod genomförts flera projekt, såsom en utvidgning av åtalsförhandlingarna och bötesförfarandet. I projektet *Andra åtgärder för smidigare straffprocesser* i två faser har det lämnats två regeringspropositioner (RP 188/2025 rd och RP 138/2026 rd). I den senare propositionen ingår bestämmelser som gör förfarandet med slutanföranden mer förpliktande samt ett förslag till bevispreklusion, som i tingsrätten är beroende av prövning och i hovrätten gäller som utgångspunkt.

Dessutom undersöker den arbetsgrupp som tillsatts inom det sistnämnda projektet bland annat möjligheterna att i större utsträckning än för närvarande ta emot bevisning utanför huvudförhandlingen, till exempel genom att utnyttja videoupptagningar som gjorts i förundersökningsfasen. Arbetsgruppen lämnar sin promemoria till justitieministeriet före utgången av 2026.

**Promemoria 13**

# MÅLSÄGANDE I SÄRSKILT OMFATTANDE MÅL (I EN STRAFFPROCESS ELLER I EN CIVILPROCESS SOM ÅTSKILJTS FRÅN MÅLET)

## Sammandrag

**Målsägandens ställning i särskilt omfattande brottmål förbättras genom bestämmelser om en offentlig företrädare.**

Bakgrunden till beredningen av promemorian är särskilt fallen Vastaamo och WinCapita, där det har funnits ett stort antal målsägande. Promemorian baserar sig i stor utsträckning på justitieministeriets och inrikesministeriets utredning *”Förbättrad ställning för målsägande och minskad arbetsbörda för åklagare och polis vid brott med flera målsägande”,* Justitieministeriets publikationer, utredningar och anvisningar 2025:16. Promemorian innehåller en beskrivning av målsägandens ställning och tillgodoseendet av målsägandens rättigheter i brottmål där det finns ett stort antal målsägande (flermålsägandebrottmål). I fråga om flermålsägandebrott medför det stora antalet målsägande utmaningar för aktörerna i straffprocesskedjan. I promemorian utreds till en början nuläget för regleringen och vilka de största problemen med behandlingen av mål som gäller flermålsägandebrott och de viktigaste bristerna i lagstiftningen i praktiken har varit. I fråga om internationell jämförelse hänvisas till ovannämnda utredning.

Vidare lyfter promemorian fram och bedömer olika lagstiftningslösningar med hjälp av vilka målsägandens och svarandens ställning och rättsskydd kan förbättras samt polisens, åklagarens och domstolens arbetsbörda i mål som gäller flermålsägandebrott minskas och görs smidigare.

I promemorian föreslås det att målsägandens ställning i särskilt omfattande brottmål förbättras genom bestämmelser om en offentlig företrädare. I projektet bör man utreda en ändring av de processuella bestämmelserna om målsägande vid brott som riktar sig mot ett stort antal målsägande genom att utreda möjligheten att tillgodose målsägandens rättsskydd med hjälp av ett system med offentliga företrädare. Ett centraliserat myndighetsinitierat drivande av privaträttsliga anspråk förbättrar målsägandens ställning, eftersom den garanterar tillräcklig rättslig hjälp för alla.

Behovet av målsägandenas åtalsrätt i fråga om flermålsägandebrott bör granskas ytterligare och det bör utredas om målsägandens samtycke kan slopas i ett förfarande för åtalsuppgörelse, dock med beaktande av det som föreslås i regeringens proposition RP 187/2025 rd. De ekonomiska konsekvenserna av de tidigare lösningsalternativen ska beaktas vid den fortsatta beredningen.

Dessutom bör man utreda behovet av att inrätta en gemensam informationsresurs och säkerställa att de informationssystem som myndigheterna använder och gränssnitten till dem i framtiden möjliggör smidiga informationsflöden.

**Promemoria 14**

**MILITÄRA RÄTTEGÅNGSÄRENDEN**

**Sammandrag**

**Lagstiftningen om militära rättegångar revideras så att den överensstämmer med grundlagen.**

Vid olika tidpunkter och i olika sammanhang har det framförts ett behov av att bedöma behovet av att revidera militära rättegångslagstiftningen, undanröja interna konflikter i bestämmelserna och anpassa militära rättegångslagstiftningen så att den motsvarar kraven i internationell människorättspraxis, grundlagen och domstolslagen. Särskild uppmärksamhet har fästs vid bestämmelserna om de militära ledamöternas ställning, som inte har ansetts vara väl förenliga med kraven på en rättvis rättegång.

När det gäller militära brottmål gäller behovet av fortsatt utredning framför allt de militära ledamöternas ställning och sammansättningarnas ändamålsenlighet. Samtidigt är det motiverat att granska systemet i vidare bemärkelse, t.ex. till vilka delar sammansättningarna kan förenklas eller målen behandlas i domstolens ordinarie sammansättning.

Det är också motiverat att granska forumbestämmelserna om tjänsteåtal för de högsta officerarna och bedöma om tingsrätten ska vara forum i stället för Helsingfors hovrätt.

Det är också motiverat att bedöma bestämmelserna om undantagsförhållanden i militära rättegångslagen med tanke på om bestämmelserna motsvarar kraven i grundlagen.

Bedömningen av dessa frågor förutsätter ännu en noggrann fortsatt utredning innan det är ändamålsenligt att bedöma inledandet av ett eventuellt lagstiftningsprojekt. Som grund för den fortsatta utredningen kan man utnyttja redan utarbetade utredningar i saken.

# FÖRVALTNINGSRÄTTSLIGA ÄRENDEN OCH SPECIALDOMSTOLSÄRENDEN

**Promemoria 15**

## FÖRVALTNINGSDOMSTOLARNAS KÄRNUPPGIFTER OCH KVALITETEN PÅ ÄNDRINGSSÖKANDET

**Sammandrag**

**Kvaliteten på ändringssökandet och förvaltningsdomstolarnas förutsättningar att sköta sin kärnuppgift förbättras, dvs. behandla genuint tvistiga besvärsärenden. Bland annat utreds möjligheterna att överföra besluten om återkrav av utkomststöd från förvaltningsdomstolarna till FPA samt möjligheterna att skärpa processledningen, göra delgivningarna enklare och öka ärendenas och domarnas rörlighet mellan förvaltningsdomstolarna.**

Förvaltningsdomstolarna är fullföljdsdomstolar i sin kärnuppgift när de handlägger tvistiga besvärsärenden som genuint kräver domstolshandläggning. I promemorian har det bedömts flera åtgärder genom vilka man kan främja förvaltningsdomstolarnas förutsättningar att sköta denna uppgift samt förbättra kvaliteten på ändringssökandet, inklusive förkortning av handläggningstiderna. Vid beredningen har särskild uppmärksamhet fästs vid förvaltningsdomstolarnas två klart största ärendegrupper, dvs. social- och hälsovårdsärenden och utlänningsärenden samt dessutom skatteärenden.

Nuläget, där återkrav av utkomststöd avgörs på Folkpensionsanstaltens (FPA) förvaltningstvistemålsansökan i första instans i förvaltningsdomstolen, överensstämmer inte med målbilden. I promemorian föreslås en fortsatt utredning av om det är möjligt att föreskriva om behörigheten att fatta beslut om återkrav och om ändringssökande så att ärendena avgörs som besvärsärenden vid förvaltningsdomstolarna.

Det bör anses motiverat att de regionala förvaltningsdomstolarna har samma sakliga behörighet. Således är det inte motiverat att centralisera skatteärenden eller andra ärendegrupper till en eller flera förvaltningsdomstolar i större utsträckning än i de nuvarande bestämmelserna. Det är motiverat att ytterligare decentralisera asylärenden från de nuvarande fyra förvaltningsdomstolarna till de återstående två förvaltningsdomstolarna. Den ytterligare decentraliseringen har dock en betydande inverkan särskilt på verksamheten vid Tavastehus och Vasa förvaltningsdomstolar men också på verksamheten vid andra förvaltningsdomstolar, och den bör inte inledas förrän effekterna av verkställigheten av EU:s migrations- och asylpakt (Pakten) sommaren 2026 bättre kan ses på förvaltningsdomstolarnas verksamhet. Det är motiverat att behörighetsbestämmelserna i asylärenden ändras så att de är oberoende av Migrationsverkets interna organisation. Det kan också finnas behov av särskilda behörighetsbestämmelser för att säkerställa tillräcklig kompetens och specialisering samt en enhetlig rättskipning. I synnerhet bör det säkerställas att resurserna ändras så att de motsvarar ändringen.

Redan innan asylärenden ytterligare decentraliseras bör det utredas om iakttagandet av de målsatta handläggningstiderna i en del utlänningsärenden kan underlättas och om handläggningstiderna i utlänningsärenden också annars kan förkortas vid behov i det förfarande som föreskrivs i 14 kap. 2 § i domstolslagen. Samtidigt bör det utredas om handläggningstiderna också i andra ärendegrupper kan förkortas på samma grunder eller om sakkunskapen vid handläggningen av dem vid behov kan ökas i samma förfarande. Vid behov kan man också utreda behovet av att ändra bestämmelserna om domartjänstgöring vid en annan domstol.

Utnyttjandet av så kallade riksomfattande arbetsköer behandlas i flera promemorior som utvärderar den allmänna domstolsprocessen. Utnyttjandet av arbetsköer kan utredas också vid förvaltningsdomstolarna t.ex. i utkomststödsärenden, utlänningsärenden och/eller skatteärenden där det är fråga om ett beslut av en riksomfattande myndighet eller sökande av ändring. I förfarandet ingår dock flera svåra frågor som kräver närmare utredning, såsom vilken aktör som ska fördela ärendena och resurserna mellan förvaltningsdomstolarna och hur och på vilka grunder detta ska ske. Om man beslutar att införa ett sådant förfarande bör det pilottestas innan det tas i bruk i större omfattning.

Det är motiverat att utreda i fråga om social- och hälsovårdsärenden och utlänningsärenden samt i fråga om annan speciallagstiftning i vilka ärendegrupper det är skäl att föreskriva att besvär som är avsedda för förvaltningsdomstolen ska lämnas in enbart eller ens alternativt till den förvaltande myndigheten och inte direkt till förvaltningsdomstolen i enlighet med huvudregeln i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (FPL).

Utöver försäkringsdomstolen har det också vid förvaltningsdomstolarna ansetts finnas behov av en bestämmelse om att myndighetens rättegångsmaterial ska lämnas till domstolen avgiftsfritt i den form som krävs, dvs. i praktiken elektroniskt. Det är värt att understöda att det till 42 § i FPL fogas en bestämmelse i stället för eller vid sidan av lagen om rättegång i försäkringsdomstolen. Rättegångsmaterialet ska också lämnas till förvaltningsdomstolen som en tydligt angiven enhetlig helhet. Samtidigt bör man utreda behovet av att ändra bestämmelserna i nämnda lag om förutsättningarna för att ett ärende ska bli anhängigt och till 6 kap. i nämnda lag foga en ny bestämmelse med hjälp av vilken förvaltningsdomstolarnas processledande metoder kan effektiviseras för att förbättra kvaliteten på ändringssökandet. Dessutom bör behovet av att ändra bestämmelserna om bevislig delgivning i 90 § 2 mom. i FPL utredas ytterligare.

I promemorian har man dessutom bedömt vissa andra alternativa lösningar i fråga om vilka den dock inte har beslutat föreslå ändringar i lagstiftningen eller utredningar. Det har inte konstaterats att det finns behov av ändringar i förvaltningslagen eller i andra bestämmelser i lagarna som gäller omprövningsförfarandet. I promemorian föreslås det inte att det inrättas nya besvärsnämnder som tillämpar den förvaltningsprocessuella regleringen i FPL eller att användningsområdet för befintliga nämnder utvidgas. Vid beredningen har man kommit fram till att det inte finns något behov av att utreda om underställningsförfarandet i vissa mentalvårdsärenden kan slopas. Förbättringen av kvaliteten på ändringssökandet förutsätter inte heller att andra bestämmelser om förvaltningsdomstolarnas elektroniska arbetsmetoder och digitalisering ändras eller att nya utredningsprojekt inrättas.

**Promemoria 16**

## SÖKANDE AV ÄNDRING I HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

### Sammandrag

**Användningsområdet för systemet med besvärstillstånd utvidgas i högsta förvaltningsdomstolen. Utveckling av lagstiftningen om ändringssökande i förvaltningsärenden utreds.**

Högsta förvaltningsdomstolen är för närvarande en omfattande besvärstillståndsdomstol. Lagstiftningen innehåller dock fortfarande många bestämmelser med stöd av vilka ändring söks utan besvärstillstånd eller direkt genom besvär över en myndighets beslut. Bestämmelserna bildar inte en sammanhängande och genomtänkt helhet.

Användningsområdet för högsta förvaltningsdomstolens besvärstillståndssystem bör utvidgas. Besvär över myndighetens beslut ska kunna anföras utan besvärstillstånd eller direkt över myndighetens beslut endast i enskilda, noggrant övervägda specialsituationer.

Det är motiverat att utvidga användningsområdet för systemet med besvärstillstånd stegvis. I vissa ärendegrupper bör bestämmelser om besvärstillstånd utfärdas utan dröjsmål t.ex. i samband med redan pågående lagstiftningsprojekt, medan det i vissa ärendegrupper finns skäl att närmare utreda förutsättningarna för besvärstillstånd. Promemorians förslag om att utvidga användningsområdet för systemet med besvärstillstånd har i enlighet med detta delats in i förslag till lagstiftningsprojekt och förslag till fortsatt utredning.

Bestämmelserna om ändringssökande ska också i övrigt stödja en effektiv och snabb handläggning av ärenden i högsta förvaltningsdomstolen. Detta mål främjas av flera förslag om förvaltningsprocessen som ska utredas i samband med arbetet i arbetsgruppen för rättsväsendet. I promemorian föreslås det att man i samband med den fortsatta behandlingen av dessa förslag också ska bedöma vissa frågor som gäller extraordinärt ändringssökande.

**Promemoria 17**

**RÄTTEGÅNGSKOSTNADER I FÖRVALTNINGSPROCESSEN**

**Sammandrag**

**Bestämmelserna om rättegångsavgifter, rättegångskostnader och rättshjälp i förvaltningsprocessen ses över som en helhet så att rättegångsavgiften ska betalas på förhand innan ärendet handläggs i förvaltningsdomstolen.**

I promemorian föreslås det att betalning av rättegångsavgift på förhand ska vara en förutsättning för att ärendet ska kunna handläggas i förvaltningsdomstolen. Genom förskottsbetalning kan man bland annat mycket effektivt påverka så kallade seriebesvärssituationer och även annat rättegångsmissbruk. Samtidigt ska man se till att rättegångskostnaderna inte utgör ett verkligt hinder för behövlig tillgång till rättslig prövning. Också tillgången till rättshjälp ska vara tillräcklig oberoende av kundens betalningsförmåga.

För att de effekter som eftersträvas med förskottsbetalningen ska uppnås förutsätts det att regelverket för rättegångsavgifter, ersättning för rättegångskostnader och rättshjälp utvecklas som en helhet utifrån de lösningsalternativ som föreslås i promemorian. I synnerhet de överlappningar som hänför sig till bedömningen av ändringssökandens ekonomiska situation bör elimineras i det nuvarande systemet. Utgångspunkten föreslås vara att bedömningen av ändringssökandens ekonomiska ställning görs endast i rättshjälpsförfarandet. Tillämpningsområdet för prövning av jämkning av rättegångsavgiften i enskilda fall som systemets s.k. säkerhetsventil bör begränsas på motsvarande sätt

Ett enkelt och effektivt genomförande av systemet med förskottsbetalning förutsätter att en avgift tas ut hos ändringssökanden oberoende av utgången i ärendet. Då blir avgiftssystemet enklare och intäkterna från domstolsavgifterna ökar. För att rättegångskostnaderna då ska fördelas rättvist mellan parterna ska ändringssökanden i allmänhet ha rätt att av motparten få ersättning för rättegångskostnaderna för rättegångsavgiften när ändringssökandet vinner framgång. Även en liten ekonomisk risk i form av beloppet av en rättegångsavgift sporrar samtidigt myndigheterna till så högklassig beslutsprövning och rättegångsförfarande som möjligt. Detta leder inte till ett oskäligt slutresultat när myndighetens beslut eller beslutsförfarande i en rättegång konstateras vara lagstridigt.

Det är motiverat att ompröva omfattningen av för närvarande helt avgiftsfria ärendegrupper vid förvaltningsdomstolarna. I promemorian föreslås det att man i regel överväger att införa en liten rättegångsavgift i alla ärenden vid förvaltningsdomstolarna. Förutsättningarna för att ta ut en fast rättegångsavgift eller en liten rättegångsavgift som bestäms på basis av självriskandelen ska utredas också hos rättshjälpstagarna. Dessutom är det möjligt att gradera rättegångsavgifterna i olika ärendegrupper antingen till ett lägre eller högre belopp än de nuvarande rättegångsavgifterna. När nivån på rättegångsavgifterna övervägs ska man särskilt trygga tillgodoseendet av rättigheterna för utsatta grupper och andra grupper som behöver särskilt skydd.

Vid den fortsatta beredningen bör man också bedöma metoder för att förtydliga en rättvis fördelning av rättegångskostnaderna inom förvaltningsprocessen i enlighet med den eftersträvade tillämpningspraxis som föreslås i denna promemoria. Dessutom bör man bedöma metoder för att öka förvaltningsdomstolarnas förutsättningar att styra rättegångar effektivare än för närvarande med rättegångskostnadsrisken.

**Promemoria 18**

## BESLUTSFATTANDE INOM BARNSKYDDET OCH SÖKANDE AV ÄNDRING

**Det föreskrivs att beslut om omhändertagande av barn och vård utom hemmet i första skedet fattas av en myndighet oberoende av barnets eller vårdnadshavarens motstånd och att ändring i beslutet får sökas hos förvaltningsdomstolen.**

Lösningsförslaget i promemorian innebär en ändring i det nuvarande tvådelade systemet, där bestämmelser om beslutsfattande och sökande av ändring finns på olika sätt i 43, 90 och 92 § i barnskyddslagen beroende på om barnets vårdnadshavare eller ett barn som fyllt 12 år motsätter sig omhändertagande eller placering i vård utom hemmet i anslutning till ett omhändertagande.

Målet med övergången till ett enhetligt förfarande för omhändertagande är att lösa de rättsskyddsproblem som konstaterats i det nuvarande tvådelade förfarandet. Problem som är betydande med tanke på parternas rättsskydd hänför sig till den oklara gränsdragningen mellan partens motstånd och frivillighet vid valet av process, de brister som upplevts vid hörandet av barnet och barnets delaktighet samt den oskäligt långa handläggningstiden i synnerhet i situationer där någon åtgärd görs mot en delaktig persons vilja. Förvaltningsdomstolarnas nuvarande roll som den instans som fattar förvaltningsbeslut i första instans i ärenden som gäller omhändertagande mot en delaktig persons vilja och högsta förvaltningsdomstolens därav följande roll som första besvärsinstans är problematisk också med tanke på förvaltningsprocessens allmänna utvecklingsmål samt med tanke på den konstitutionella fördelningen av myndigheternas och förvaltningsdomstolarnas behörighet.

Social- och hälsovårdsministeriet har under beredningen av denna promemoria berett ett lagstiftningsprojekt och tillsatt 27.8.2026 en arbetsgrupp som bereder reformen av systemet för beslutsfattande och ändringssökande inom barnskyddet för mandatperioden 23.6.2026-30.4.2027 (STM058:00/2026). Arbetsgruppen har till uppgift att bedöma vilka lagstiftningsändringar som reformen av systemet för beslutsfattande och ändringssökande inom barnskyddet förutsätter och bereda förslag till behövliga lagstiftningsändringar. Utgångspunkterna för den arbetsgrupp som bereder reformen är desamma som lagts fram i denna promemoria.

För att lösa de problem som konstaterats i det nuvarande systemet föreslås det i promemorian att bestämmelserna om omhändertagande av barn och placering i vård utom hemmet revideras i det lagstiftningsprojekt som ska inrättas så att det föreskrivs att välfärdsområdet eller någon annan myndighet ska fatta ett förvaltningsbeslut i första instans oberoende av barnets eller vårdnadshavarens motstånd. I lagstiftningsprojektet bör man noggrannare bedöma alternativa beslutsmodeller i välfärdsområdena, särskilt med beaktande av kraven på parternas rättsskydd, stödet för multiprofessionell sakkunskap i beslutsfattandet, förfarandets snabbhet och kostnadseffekterna. I myndighetens beslut får ändring sökas genom besvär direkt hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Parternas och i synnerhet barnets behov av ett biträde ska identifieras och rätten till biträde tryggas effektivt.

Lösningsförslaget möjliggör betydligt kortare handläggningstider för beslut om omhändertagande i första instans i synnerhet i situationer där det gäller åtgärder mot de delaktigas vilja samt i och med att domstolarna övergår till besvärsprocessen

också en förkortning av de totala handläggningstiderna även i de ärenden där ändring söks i myndighetens beslut. Reformen förbättrar parternas faktiska rättsskydd både i beslutsfattandet såväl i första instans som i efterhand. Andra faktorer som talar för reformen är bland annat att stärka barnets och familjens ställning i beslutsfattandet, föra beslutsfattandet närmare familjen, minska motsättningarna i samband med rättegången, välfärdsområdets möjligheter att självständigt och effektivare anvisa de resurser som behövs för barnskyddsarbetet, att använda domstolarnas arbete på ett mer ändamålsenligt sätt i genuint tvistiga fall samt att förtydliga behörighetsfördelningen mellan domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Reformen innebär att tyngdpunkten i beslutsfattandet på ett målmedvetet sätt flyttas över till förvaltningsförfarandet. Reformen förverkligar också förvaltningsdomstolarnas roll som besvärsinstans och högsta förvaltningsdomstolens roll som besvärstillståndsdomstol i enlighet med de allmänna målen för utvecklingen av förvaltningsprocessen.

**Promemoria 19**

## BEHANDLING AV KONKURRENS-, TILLSYNS- OCH UPPHANDLINGSÄRENDEN I MARKNADSDOMSTOLEN

### Sammandrag

**Behovet av att revidera förfarandebestämmelserna för upphandlingsbesvär bedöms. Det utreds om konkurrensrättsliga skadeståndsärenden bör centraliseras och om myndigheten bör ges behörighet att påföra påföljdsavgift i konkurrens-, tillsyns- och upphandlingsärenden. Det utreds om marknadsdomstolens sakkunnigledamöter allmänt bör utnämnas till sakkunnigledamöter vid marknadsdomstolen och inte till en viss ärendegrupp.**

Vid beredningen av promemorian har man kommit fram till att de nuvarande bestämmelserna möjliggör en effektiv handläggning av upphandlingsbesvär och utövande av rättigheter. Förfarandebestämmelserna om upphandlingsbesvär kan dock vid behov bedömas efter att behandlingen av utkastet till upphandlingsförordning har slutförts. I promemorian bedöms behandlingen av konkurrens-, tillsyns- och upphandlingsärenden i marknadsdomstolen samt handläggningen av konkurrensrättsliga skadeståndsärenden vid allmänna domstolar. Dessutom har man bedömt utnämningen av sakkunnigledamöter vid marknadsdomstolen samt avskiljandet av sakkunnigledamöternas avgångsålder från domarnas avgångsålder.

I de olika alternativen kan man identifiera både fördelar och nackdelar, vilket beskrivs närmare nedan. I synnerhet förslag som rör myndighetens rätt att fatta beslut i första instans innehåller många öppna frågor som kräver närmare utredning och konsekvensbedömning.

I promemorian föreslås det att revideringen av förfarandereglerna för handläggning av upphandlingsbesvär ska granskas tillsammans i samband med andra eventuella ändringsbehov efter det att Europeiska kommissionen har slutfört granskningen av de nuvarande upphandlingsdirektiven.

När det gäller myndighetens rätt att fatta beslut i första instans föreslås det att man i ett eventuellt skede av fortsatt utredning noggrannare bedömer de fördelar och nackdelar samt öppna frågor som lyfts fram i denna promemoria.

Dessutom bör det utredas om konkurrensrättsliga skadeståndsärenden ska behandlas i enlighet med den nuvarande modellen vid alla tingsrätter i Finland eller om behandlingen av dem kan centraliseras till en viss tingsrätt eller vissa tingsrätter samt ytterligare utredning av till vilken tingsrätt eller vilka tingsrätter konkurrensrättsliga skadeståndsärenden kan centraliseras.

Vidare finns det skäl att ytterligare utreda om marknadsdomstolens sakkunnigledamöter i enlighet med den nuvarande modellen ska utnämnas till en viss ärendegrupp eller om de kan utnämnas till sakkunnigledamöter vid marknadsdomstolen allmänt i stället för till en viss ärendegrupp.

**Promemoria 20**

## BEHÖRIGHETSFÖRDELNINGEN INOM ARBETS- OCH TJÄNSTEMANNARÄTTSLIGA MÅL OCH ÄRENDEN

### Sammandrag

**Behörighetsfördelningen inom arbets- och tjänstemannarättsliga mål och ärenden förtydligas bl.a. genom att arbetsdomstolens behörighet utvidgas.**

Enligt den utgångspunkt som anges i Finlands grundlag behandlas och avgörs alla andra mål och ärenden än sådana som särskilt hör till arbetsdomstolens behörighet vid allmän domstol eller förvaltningsdomstol. Arbetsdomstolen är rättsskyddsväg framför allt i rättstvister som gäller det organiserade arbetsmarknadsfältet, när det är fråga om talan om tolkning och brott mot arbets- och tjänstekollektivavtal som är bindande för parterna eller talan som grundar sig på arbets- och tjänstekollektivavtalslagarna.

Behörighetsfördelningen mellan domstolarna i arbets- och tjänstemannarättsliga mål och ärenden grundar sig på ganska komplicerade bestämmelser och kan dessutom vara mångtydig från fall till fall. Det är inte alltid klart vilken domstol som är behörig, vilket kan ha lett till rättsförluster. Den oklara behörighetsfördelningen förbrukar också resurser inom rättskipningen. Dessutom kan behörighetsbestämmelserna leda till att ett mål eller ärende splittras upp på flera olika linjer, vilket inte är ändamålsenligt med tanke på en effektiv resursanvändning.

I promemorian presenteras alternativ för att förtydliga regleringen och förbättra rättsskyddet så att tillgången till rättigheter och en ändamålsenlig användning av resurserna tillgodoses effektivare. I fråga om de nuvarande grundläggande utgångspunkterna för behörighetsfördelningen föreslås inga betydande strukturella reformer, utan till exempel en utvidgning av arbetsdomstolens behörighet i mål och ärenden som gäller arbets- och tjänstekollektivavtal och som även i övrigt på grund av sin art naturligt lämpar sig för dess behörighet.

I promemorian föreslås det att det inrättas ett lagstiftningsprojekt för att ändra och förtydliga arbetsdomstolens, den allmänna domstolens och förvaltningsdomstolens behörighet i arbets- och tjänstemannarättsliga mål och ärenden.

**Promemoria 21**

**UTVECKLING AV BESTÄMMELSER SOM RÖR FÖRSÄKRINGSDOMSTOLEN**

**Sammandrag**

**Systemet för sökande av ändring i utkomstskyddsärenden reformeras. Bland annat bedöms ombudsmannatvånget i ärenden som gäller olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar i högsta domstolen samt möjligheten att begränsa framläggandet av ny utredning och inlämnandet av ansökningar om undanröjande i försäkringsdomstolen och även möjligheten att förtydliga lagen om domstolsavgifter i fråga om ärenden som behandlas i försäkringsdomstolen.**

I promemorian föreslås det att det i det fortsatta arbetet med förvaltningsdomstolarna ska utredas om det är nödvändigt att ändra lagstiftningen så att besvären i utkomststödsärenden anses ha kommit in inom utsatt tid, även om de har lämnats in till Folkpensionsanstalten i stället för till förvaltningsdomstolen. Dessutom bör det utredas om besvär som anförts i ett utkomststödsärende med tekniska medel automatiskt kan hänvisas till förvaltningsdomstolen, även om de har anförts i Folkpensionsanstaltens elektroniska system eller på något annat sätt har lämnats till Folkpensionsanstalten. I det första skedet vore det dock bra att öka informationen till Folkpensionsanstaltens kunder om besvärssystemen.

Vidare föreslås det i promemorian att möjligheten att föreskriva att det är obligatoriskt att anlita ett lagfaret biträde ska utredas när ändring söks genom besvär hos högsta domstolen i försäkringsdomstolens beslut i ärenden som gäller olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar.

Dessutom bör möjligheten att genom lagstiftning begränsa effektivare än för närvarande framläggandet av ny utredning i försäkringsdomstolen utredas.

I lag bör det föreskrivas att en part i samma ärende inte får ansöka om undanröjande av ett beslut hos försäkringsdomstolen mer än en gång, om det inte av särskilt vägande skäl är nödvändigt att pröva ärendet på nytt. Dessutom föreslås det att upprepade ansökningar om undanröjande ska kunna handläggas i en mindre beslutssammansättning än för närvarande.

I promemorian föreslås det också att det till lagen om försäkringsdomstolen (eller alternativt till FPL, om man vill att den ska omfatta också andra aktörer som tillämpar förvaltningsprocesslagen) fogas en paragraf genom vilken försäkringsdomstolen kan ålägga förmånsanstalterna att lämna rättegångsmaterialet avgiftsfritt i den form och ordning som försäkringsdomstolen önskar. Dessutom bör tekniska metoder utredas för att säkerställa att försäkringsdomstolen får rättegångsmaterialet som en enhetlig gemensam helhet.

Dessutom föreslås det att lagen om domstolsavgifter förtydligas så att det av lagen tydligt framgår att behandlingen i försäkringsdomstolen i regel är avgiftsfri för privatpersoner.

Vidare föreslås det att systemet för sökande av ändring i utkomstskyddsärenden ses över. Bland annat bedöms ombudsmannatvånget i ärenden som gäller olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar i högsta domstolen samt möjligheten att begränsa

framläggandet av ny utredning och inlämnandet av ansökningar om undanröjande i försäkringsdomstolen och även möjligheten att förtydliga lagen om domstolsavgifter i fråga om ärenden som behandlas i försäkringsdomstolen.

# JURIDISKA TJÄNSTER

**Promemoria 22**

**UTVECKLING AV LAGSTIFTNINGEN OM OMBUD**

**Sammandrag**

**Tillsynen över rättegångsbiträden effektiviseras bland annat genom att tillsynen över rättegångsbiträden med tillstånd utvidgas till att omfatta alla uppdrag som de sköter och genom att tillsynen centraliseras till tillsynsnämnden. Möjligheten att reformera systemet med rättegångsbiträden utreds så att endast advokater och offentliga rättsbiträden sköter rättegångsärenden. Bestämmelserna om juridiskt biträde revideras.**

I promemorian bedöms hur bestämmelserna om rättegångsombud och rättegångsbiträden fungerar i synnerhet med tanke på klienternas rättsskydd, tillsynens omfattning och systemets tydlighet. I arbetet har man identifierat betydande problem i det nuvarande systemet, där flera olika yrkesgrupper kan vara rättegångsombud och där tillsynen samt rättigheterna och skyldigheterna varierar beroende på biträdets status.

Ett centralt problem har ansetts vara att tillsynen över rättegångsbiträden med tillstånd för närvarande gäller endast en del av deras yrkesverksamhet, medan advokaters och offentliga rättsbiträdens verksamhet omfattas av en mer omfattande tillsyn. I praktiken kan det vara svårt för kunden att bedöma när ett uppdrag omfattas av tillsynen och när den inte gör det. Dessutom möjliggör de nuvarande bestämmelserna situationer där en person som är föremål för tillsyn genom att byta sin status kan undvika behandlingen av ett tillsynsärende eller påföljderna i samband med det. Detta ska anses vara problematiskt med tanke på klienternas rättsskydd och tillsynssystemets trovärdighet.

Vid beredningen av promemorian har tidigare utredningar, arbetsgruppsbetänkanden och justitiekanslerns ställningstaganden granskats. De har konsekvent betonat behovet av att harmonisera de yrkesetiska skyldigheterna för rättegångsbiträden och att göra alla rättegångsbiträden föremål för effektiv och oberoende tillsyn. Också rättegångsbiträdesnämnden har i flera sammanhang föreslagit att tillsynen ska centraliseras till tillsynsnämnden och att bestämmelserna om rättegångsbiträden med tillstånd ska ses över.

I internationell jämförelse har man granskat systemen i Sverige och Estland. Även om lösningarna skiljer sig åt mellan länderna visar jämförelsen att olika strukturer kan användas för att säkerställa kvaliteten på juridiska tjänster och för att övervaka yrkesutövningen. Det centrala i utvecklandet av Finlands system är dock att stärka klienternas rättsskydd samt att öka tillsynens omfattning och förutsägbarhet.

I promemorian bedöms också utvidgningen av biträdestvånget vid olika domstolar. På basis av bedömningen ansågs det inte finnas tillräckliga grunder för att utvidga biträdestvånget. Även om ett juridiskt biträde kan förbättra förfarandets kvalitet och effektivitet, kan ett biträdestvång samtidigt försvåra tillgången till rättsskydd och öka

rättegångskostnaderna. Särskilt vid förvaltningsdomstolarna ansågs ett biträdestvång stå i strid med de centrala principerna för förvaltningsprocessen. Kvaliteten på det juridiska biträdandet bör i första hand utvecklas genom att systemet med biträden reformeras och inte genom att biträdestvånget utvidgas.

På kort sikt föreslås det i promemorian att tillsynen över rättegångsbiträden med tillstånd centraliseras till en oberoende tillsynsnämnd och att tillsynen utvidgas till att omfatta alla uppdrag som de sköter. På lång sikt är det motiverat att utreda möjligheten att reformera systemet med rättegångsbiträden i sin helhet så att rättegångsärenden i regel sköts av advokater och offentliga rättsbiträden inom ramen för ett enhetligt tillsyns- och yrkesetiskt system.

I promemorian föreslås det att det inrättas ett lagstiftningsprojekt om att tillsynen över rättegångsbiträden med tillstånd ska centraliseras enbart till tillsynsnämnden och att möjligheten att undvika behandlingen av ett tillsynsärende och de påföljder som påförs i det slopas genom att man lämnar advokatsamfundet och ansöker om tillstånd att vara verksam som rättegångsombud och rättegångsbiträde eller på motsvarande sätt när ett rättegångsbiträde med tillstånd blir godkänd som medlem i en advokatförening.

Dessutom föreslås en reform av systemet med juridiska biträden, men det föreslås inget biträdestvång i någon instans.

**Promemoria 23**

**UTVECKLING AV RÄTTSHJÄLPSTJÄNSTERNA**

**Sammandrag**

**Rättshjälpsprocesserna förenklas och förtydligas. Utsatta personers rätt till rättshjälp tryggas.**

I denna promemoria har en reform av rättshjälpen bedömts ingående. Utgångspunkten är en tillräcklig och rättvis tillgång till rättshjälp samtidigt som man strävar efter att dämpa ökningen av kostnaderna för rättshjälp. Höjningen av inkomstgränserna förutsätter tilläggsfinansiering. I promemorian har det dock bedömts att man genom att reformera rättshjälpens innehåll och processen för beviljande av rättshjälp kan rikta anslagen på ett mer ändamålsenligt sätt. Metoderna är en förenkling och automatisering av de ekonomiska förutsättningarna, begränsning av rättshjälpens omfattning enligt ärendegrupp och typ av ärende, utveckling av rättspraxis med rättshjälpsbyråernas besvärsrätt och utveckling av rättshjälpsbyråernas tjänsteutbud.

Trots mer ändamålsenliga inriktningar har det i promemorian bedömts att förslaget sannolikt kommer att öka kostnaderna.

I promemorian föreslås det att det inrättas ett lagstiftningsprojekt där man utreder en mer omfattande ändring av rättshjälpslagstiftningen när det gäller bestämmande av de ekonomiska förutsättningarna för rättshjälp – dvs. hur man ska beakta sökandens disponibla medel och tilläggssjälvrisk när utgifterna och förmögenheten beräknas. Syftet med ändringen bör vara en kostnadseffektiv process där automatisering och optimal användning av gränssnitt utnyttjas. Det är ändamålsenligt att samtidigt utreda om det finns skäl att tydligare och mer omfattande begränsa beviljandet av rättshjälp.

I detta projekt bör man också utreda genomförandet och finansieringen av höjningen av inkomstgränserna, införandet av en ny självriskklass i självrisktabellen och hur behövlig den nuvarande telefonrådgivningen är. Dessutom bör möjligheterna att utveckla det elektroniska systemet utredas så att systemet stöder ansökningar av högre kvalitet. Också besvärsrätt för rättshjälpsbyråerna i fråga om avgöranden som gäller beviljande av rättshjälp bör utredas, liksom även möjligheterna att utvidga tillämpningen av förfarandet för små tvistemål.

**Promemoria 24**

**UTVECKLING AV INTRESSEBEVAKNINGSTJÄNSTER**

**Sammandrag**

**Man utreder sätt att stävja behovet av intressebevakning bl.a. genom att utveckla förmedlingskontotjänsterna. Verksamheten effektiviseras genom att användningen av elektroniska tjänster vid intressebevakningsbyrån ökar.**

Antalet intressebevakningskunder har ökat under de senaste åren. Antalet klienter inom den allmänna intressebevakningen i intressebevakningsbyråernas egen verksamhet var ca 38 000 år 2020 och ca 43 000 år 2025. Ökningen är kraftigast bland minderåriga och unga vuxna.

Förordnande av en person till intressebevakning enligt lagen om förmyndarverksamhet är en sista utväg för att sköta ärenden som gäller en person i behov av hjälp. Enligt 8 § i lagen om förmyndarverksamhet kan intressebevakning komma i fråga, om personens funktionsförmåga är nedsatt och hen saknar förmåga att bevaka sina intressen eller sköta personliga eller ekonomiska angelägenheter som kräver åtgärder och som inte på annat sätt blir skötta på lämpligt sätt.

En lättare metod än intressebevakning är välfärdsområdenas förmedlingskontotjänst. I förmedlingskontotjänsten överförs socialserviceklientens medel med klientens samtycke till ett konto som förvaltas av socialmyndigheten och från vilket nödvändiga avgifter sköts och brukspenning styrs till klientens konto.

Enligt utredningen om tjänster inom den allmänna intressebevakningen har kommunerna och välfärdsområdena minskat förmedlingskontotjänsten och klienter har överförts till den allmänna intressebevakningen. Inom socialservicen anses förmedlingskontona vara utmanande och svåra att genomföra i praktiken.

I promemorian föreslås det att förmedlingskontotjänsterna bevaras och vidareutvecklas. Det bör också utredas om det finns behov av närmare bestämmelser om förmedlingskontotjänsten genom lag.

I och med att antalet klienter inom intressebevakningen ökar kan intressebevakningsbyråernas verksamhet effektiviseras bland annat med hjälp av utvecklingen av elektroniska ärendehanteringstjänster.

Ett sätt att effektivisera verksamheten kan vara att Rättstjänstverket genom lag ges möjlighet att under vissa förutsättningar bemyndiga intressebevakningssekreteraren att handla för intressebevakarens räkning. Dessutom effektiviserar intressebevakningsbyråernas rätt att få uppgifter ur det positiva kreditupplysningsregistret intressebevakningsbyråernas verksamhet.

I promemorian föreslås åtgärder för att dämpa ökningen av antalet klienter inom den allmänna intressebevakningen och effektivisera intressebevakningsbyråernas verksamhet.

Promemoria 25

## UTVECKLING AV EKONOMI- OCH SKULDRÅDGIVNINGSTJÄNSTER

### Sammandrag

**Ekonomi- och skuldrådgivningens deltagande i behandlingen av skuldsaneringsärenden görs smidigare. Avgiftsbeläggningen för betalningsprogram som utarbetats inom ekonomi- och skuldrådgivningen och utvecklandet av den elektroniska behandlingen av skuldsaneringsärenden tillsammans med tingsrätterna utreds.**

I promemorian har man bedömt hur ekonomi- och skuldrådgivningens verksamhet kan utvecklas. I synnerhet har man bedömt ekonomi- och skuldrådgivningens deltagande i behandlingen av skuldsaneringsärenden. Ekonomi- och skuldrådgivningen har en betydande roll i behandlingen av ett skuldsaneringsärende som gäller privatpersoner och i stödjandet av klienten under genomförandet av det. I promemorian har man bedömt tre ändringsbehov som gäller skuldsaneringsprocessen och arbetet inom ekonomi- och skuldrådgivningen.

I promemorian föreslås det att det inrättas ett gemensamt utvecklings- och lagstiftningsberedningsprojekt för ekonomi- och skuldrådgivningen, domstolarna och utsökningen för att göra behandlingen av skuldsaneringsärenden smidigare på elektronisk väg.

För det andra föreslås det att det tillsätts ett utredningsprojekt där möjligheterna att ta ut en avgift för ett förslag till betalningsprogram som utarbetats av ekonomi- och skuldrådgivningen utreds.

För det tredje föreslås det att det tillsätts ett lagstiftningsprojekt som syftar till att utvidga rätten för personalen inom ekonomi- och skuldrådgivningen och intressebevakningen att få uppgifter till kreditupplysningsregistret. Till projektet anknyter eventuellt också ett projekt för utveckling av informationssystem. Projektet kan vara gemensamt med den allmänna intressebevakningen.

# VERKSTÄLLIGHET

**Promemoria 26**

**HANTERING AV KREDITERS LIVSCYKEL**

**Det utreds om ett positivt kreditupplysningsregister i större utsträckning än för närvarande kan fungera som ett register som ger så aktuell information som möjligt och som gäller konsumentkrediter och andra konsumentfordringar som överförts till rättslig indrivning.**

Det finns inget centraliserat myndighetsregister där persongäldenärer på ett samlat och tillförlitligt sätt kan få aktuell information om alla skulder som de ansvarar för. Uppgifterna om fordringar är spridda. Borgenärer, indrivningsbyråer och olika myndigheter inom justitieförvaltningen behandlar krediter och andra fordringar var och en i sina egna system med ärendenummer eller andra identifierare som de skapat. Gäldenärerna kan ha svårt att förstå vilken fordran det är fråga om i varje enskilt ärende.

På grund av att uppgifterna om fordringar är splittrade och det saknas identifieringsuppgifter om fordringarna kan det vara svårt för gäldenärerna att bilda sig en helhetsbild av sin egen skuldsituation. Försäljningen av fordringar och andra överföringar från en borgenär till en annan försvårar situationen ytterligare.

I det positiva kreditupplysningsregistret registreras uppgifter om fysiska personers krediter och inkomster. Registret innehåller uppgifter endast om konsumentkrediter, och dataposterna om krediter är inte täckande. Till exempel den ursprungliga förfallodagen för krediten, som är central med tanke på uppföljningen av den slutliga preskriptionen av fordran, registreras inte i registret, vilket beror på registrets begränsade användningsändamål.

Vid tingsrätterna bestrids yrkanden som framställts vid summariskt förfarande sällan. Även ogrundade borgenärers yrkanden vinner lätt bifall i tingsrätten. En bristfällig identifiering av fordran i stämningsansökan äventyrar svarandenas rättsskydd. Det är omöjligt att svara på stämningen och bestrida yrkandena på goda grunder om svaranden inte vet vad saken gäller.

Kunderna inom ekonomi- och skuldrådgivningen är vanligen mångskuldsatta och har inte alltid en klar uppfattning om de fordringar som de ansvarar för. Kundens skuldansvar måste utredas ur flera olika källor inom ekonomi- och skuldrådgivningen. Det kan vara arbetsdrygt och tidskrävande att reda ut fordringarna. Det är av största vikt att kunder som kämpar med skuldsättningsproblem får hjälp så snabbt som möjligt.

Informationshanteringen i fråga om krediter och andra fordringar bör förbättras. Rätten för justitieförvaltningsmyndigheter som behandlar skuldfrågor att få information ska granskas och smidig dataöverföring möjliggöras genom integration mellan systemen.

I promemorian föreslås det att det utreds om ett positivt kreditupplysningsregister i större utsträckning än för närvarande kan fungera som ett register som tillhandahåller

så aktuell information som möjligt och som gäller konsumentkrediter och andra konsumentfordringar som överförts till rättslig indrivning.

**Prememoria 27**

## FÖREBYGGANDE AV ÖVERSKULDSÄTTNING (UTSÖKNINGENS HÄNVISNING TILL TJÄNSTER OCH REMISSYSTEM)

**Ett digitalt remissystem skapas för ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning. Det granskas om det i lag bör föreskrivas om uppgiften att ge föregripande ekonomisk rådgivning och om utsökningens servicehandledning, och om det å andra sidan bör föreskrivas om Utsökningsverkets uppgift att förebygga överskuldsättning.**

Vid utsökningen hänvisas gäldenärerna till olika tjänster, såsom ekonomi- och skuldrådgivningen. Hänvisningen till ekonomi- och skuldrådgivningen sker både för utredning av en eventuell skuldsanering och för allmän ekonomirådgivning. Utmätningsmannens anvisningar ges fritt i olika sammanhang.

Personer som länge varit kunder hos utsökningen och har möjlighet att få skuldsanering bör effektivt kunna hänvisas till ekonomi- och skuldrådgivningen. Detta kan genomföras med hjälp av ett digitalt remissystem som automatiserat plockar utsökningsgäldenärer som drar nytta av att hänvisas till ekonomi- och skuldrådgivningen. Dessutom bör man kunna hänvisa de gäldenärer till ekonomi- och skuldrådgivningen som inte väljs ut genom automatisering, utan i fråga om vilka utmätningsmannen bedömer att personen kan lämpa sig för skuldsanering eller att personen annars kan dra nytta av ekonomi- och skuldrådgivningens tjänster.

De basuppgifter som lämnats genom remiss effektiviserar arbetet inom ekonomi- och skuldrådgivningen, när rådgivaren redan före den första kontakten har de bakgrundsuppgifter om gäldenärens situation som behövs. För att utsökningen ska kunna lämna ut sådana basuppgifter till ekonomi- och skuldrådgivningen måste dataskyddsfrågornas inverkan på förifyllandet av remisser också avgöras.

I synnerhet genom förebyggande arbete kan antalet utsökningsgäldenärer minskas. Välfungerande tjänster kan erbjuda stöd i ett tidigt skede och förebygga skuldsättning. Dessutom är välfungerande e-tjänster ett förmånligt och effektivt sätt att hänvisa gäldenärer till ekonomi- och skuldrådgivningen.

Om hänvisning till tjänster utökas på det sätt som föreslås i promemorian, kommer också antalet klienter inom ekonomi- och skuldrådgivningen att öka. Likaså antalet ansökningar om skuldsanering som ska lämnas in till domstolen. Resursbehovet inom ekonomi- och skuldrådgivningen och domstolsväsendet bör således utredas för att den ökade hänvisningen till tjänster de facto ska vara till nytta.

Bestämmelser om rådgivningsskyldigheten och utmätningsmannens skyldighet att vid behov ge servicehandledning bör finnas i tillräcklig utsträckning i lagstiftningen. Det finns inga bestämmelser om proaktiv ekonomirådgivning i lag och om man vill trygga den som en funktion bör bestämmelserna om den i lag granskas. Dessutom föreslås det att ytterligare utredning övervägs i fråga om den principiella frågan om huruvida Utsökningsverket enligt lagen ska ha till uppgift att förebygga överskuldsättning.

**Promemoria 28**

**SYSTEM MED ANSVARIG UTMÄTNINGSMAN**

**Sammandrag**

**Utsökningen görs smidigare genom att befogenheterna för basverkställighet utökas och systemet med ansvarig utmätningsman utvecklas genom ökad specialisering och centralisering av specialåtgärder.**

Systemet med ansvarig utmätningsman är rätt effektivt, tydligt och flexibelt, eftersom en utmätningsman ansvarar för gäldenärens ärenden som helhet. Detta är viktigt eftersom utsökningsprocesserna ofta är mångfasetterade, sinsemellan sammankopplade och tidsvarierande, varvid helhetsansvaret stöder ett konsekvent och smidigt genomförande. Genom specialisering kan man å andra sidan uppnå effektivitet, enhetlighet och fördjupa aktörernas kunnande. Det nuvarande systemet med ansvarig utmätningsman ställer vissa i beredningen identifierade begränsningar för utvecklandet av utsökningsförfarandet i en föränderlig omvärld.

Enligt den gällande lagstiftningen är det möjligt att centralisera specialåtgärderna genom förordning av statsrådet, men någon sådan förordning har inte utfärdats. Kravet på reglering på förordningsnivå kan anses vara en stelbent lösning med tanke på en smidig utveckling av utsökningsverksamheten, och kravet har för sin del kunnat bidra till att det knappt har skett någon centralisering. Genom att centralisera verkställighetsåtgärderna bör man kunna reagera flexibelt och med en relativt snabb tidtabell på förändringar i utsökningens omvärld. Därför kan det vara mer ändamålsenligt att bestämmelser om den allmänna linjen och ramarna för centraliseringen av särskilda åtgärder utfärdas i utsökningsbalken och att bestämmelser om det konkreta genomförandet av centraliseringen utfärdas i Utsökningsverkets arbetsordning. Detta möjliggör till exempel en flexiblare planering av de datatekniska lösningar som behövs för centraliseringen i samband med utvecklingen av informationssystemen.

Specialiseringen kan också ökas genom att arbetet organiseras i indrivningsgrupper på det sätt som den gällande lagstiftningen möjliggör, varvid medlemmarna i en indrivningsgrupp kan specialisera sig på utsökningsprocessens olika delområden. Exempelvis kan en del utsökningsöverinspektörer specialisera sig på förrättande av försäljning och vräkning och en del på utredning av gäldenärernas ekonomiska situation.

Genom att utvidga de befogenheter för basverkställighet som föreskrivs i lagen och därigenom se över de nuvarande gränssnitten mellan olika verkställighetsenheter kan man minska gäldenärernas onödiga övergång mellan basverkställighet och omfattande verkställighet och samtidigt göra det möjligt för enheterna att bättre än för närvarande koncentrera sig på skötseln av sina kärnuppgifter. Dessutom bör det i lagstiftningen vara möjligt att centralisera specialåtgärderna också över gränserna för verkställighetsenheterna, varvid t.ex. utmätning av lön kan fortsätta vid basverkställighet även om ett enskilt åtgärdsärende inleds för gäldenären, såsom t.ex. vräkning, vars skötsel inte förutsätter att helheten behärskas. Om vräkningen har centraliserats antingen som en specialåtgärd eller på basis av en teammodell, styrs ärendet via arbetshögen till den utmätningsman som ansvarar för vräkningen.

Övergången till en helt åtgärdsspecifik arbetsfördelning anses inte vara värd att understöda, eftersom en uppdelning av förfarandet i sin helhet på flera olika tjänstemän skulle kunna leda till en splittring av processen, fördunkla det övergripande ansvaret och öka gränssnitten i anslutning till informationsöverföringen. Detta kan visa sig vara ett oklart och byråkratiskt förfarande för kunderna och försvaga flexibiliteten i verksamheten.

Det kan bedömas att rättsskyddet och effektiviteten tillgodoses på bästa möjliga sätt när specialiseringen och centraliseringen av uppgifterna utnyttjas i utsökningsförfarandet på ett kontrollerat sätt och när det trots centraliseringen bevaras en övergripande hantering av gäldenärens ärenden och flexibiliteten i förfarandet. En centralisering av specialåtgärderna och teammodellen utesluter inte varandra, utan de kan utnyttjas som lösningar som kompletterar varandra.

I promemorian föreslås det att utsökningen ska göras smidigare genom att befogenheterna för basverkställighet utökas och systemet med ansvarig utmätningsman utvecklas genom ökad specialisering och centralisering av specialåtgärder.

**Promemoria 29**

## BEHANDLINGSTIDERNA FÖR UTSÖKNINGSÄRENDEN

### Sammandrag

**Ett förutredningsprojekt inleds om konsekvenserna av övergången till modellen med kontinuerligt anhängiga utsökningsärenden.**

Antalet anhängiggjorda utsökningsärenden ökar, cirka 2,8 miljoner år 2025, av vilka uppskattningsvis endast cirka hälften anhängiggjordes vid utsökning för första gången. Ärenden som returneras från utsökningen till borgenärerna med medellöshetshinder kan mycket snabbt återgå till utsökningsindrivning, vilket orsakar ett fenomen som innebär behandlingstiden *(fi: kiertonopeus)* i utsökningsärenden.

Att göra medellöshetshinder och omregistrera ärenden sysselsätter utsökningen. Onödigt ofta anhängiggörande av samma utsökningsärenden efter att medellöshetshinder har konstaterats orsakar gäldenärerna ovisshet om indrivningen av sina skulder och om sin skuldsituation i allmänhet. Upprepade utsökningsansökningar som gäller samma fordringar sysselsätter och medför kostnader också för borgenärerna.

Som det primära lösningsalternativet för att stävja omloppshastigheten i utsökningsärenden föreslås i promemorian en så kallad kontinuerlig anhängighetsmodell, där ett utsökningsärende efter det att utsökningsgäldenären konstaterats medellös inte upphör att vara anhängigt, utan fortsätter tills det upphör när fordran har betalats i sin helhet till slutredovisningen, när fordran preskriberas slutgiltigt eller när sökanden återkallar sin fordran. Kontinuerlig anhängighet gäller indrivning av penningfordringar hos levande fysiska personer. I fråga om juridiska personer kan kontinuerlig anhängighet gälla offentligrättsliga fordringar vars verkställbarhet upphör inom cirka fem år.

Modellen med kontinuerlig anhängighet har positiva konsekvenser för ställningen för parterna i utsökningen. Utsökningsgäldenärernas uppfattning om sin skuldsituation förtydligas när alla utsökningsbara fordringar åtminstone i regel är anhängiga vid utsökning, i stället för att gäldenärer för vilka det konstateras att det föreligger hinder ibland är anhängiga vid utsökning och ibland inte. I och med modellen med kontinuerligt anhängiggörande sparas de sökandes arbete och resurser när behovet av att förnya utsökningsansökningar för samma fordringar slopas. I fråga om direkt utsökningsbara offentligrättsliga fordringar syns det arbete som sparas på reformen av utsökningsärendena samt den oavbrutna anhängigheten som en direkt positiv effekt på den offentliga ekonomin.

Modellen med kontinuerlig anhängighet effektiviserar och gör Utsökningsverkets verksamhet smidigare, eftersom det tar mindre resurser att registrera utsökningsärenden och det frigörs tid för verkställighetstjänstemännen vid utsökningen till exempel för rådgivning till parterna och å andra sidan för utredning och bekämpning av missbruk.

I promemorian föreslås det att ett förutredningsprojekt inleds om konsekvenserna av övergången till modellen med kontinuerlig anhängighet i utsökningsärenden.

# PERSONAL- OCH UTBILDNINGSFRÅGOR

**Promemoria 30**

**KARRIÄRVÄGAR, TJÄNSTESTRUKTUREN OCH BEHÖRIGHETSKRAV**

**Sammandrag**

**För att utveckla karriärvägarna och den interna rörligheten utnyttjas på ett övergripande sätt redan gjorda åtgärder och material samt intensifieras samarbetet vid presentationen av karriärmöjligheter och ordnandet av praktik. Kanslipersonalens uppgifter inom rättsväsendet utvidgas.**

I promemorian behandlas personalens rörlighet och karriärvägar samt rättsväsendets tjänstestruktur.

I promemorian föreslås det att de åtgärder som redan vidtagits och de material som utarbetats för att främja karriärvägarna utnyttjas på ett övergripande sätt. Det föreslås också att man utarbetar en mångsidigare webbplats för karriärvägar i det gemensamma Lexa. Utöver detta bör också samarbetet mellan arbetsgivarna intensifieras, gemensamma arbetsgivarmässor/bekantskapsevenemang inom förvaltningsområdet inledas samt introduktionsperioder skapas för andra sektorer som ingår i yh-praktiken och som en del av introduktionen av ny personal för att gestalta det egna arbetet.

Den interna rörligheten är också förknippad med utmaningar, såsom sektorspecifika eller ämbetsverksspecifika begränsningar i beviljandet av tjänstledighet.

Som svar på utvecklingen av artificiell intelligens, behovet att effektivisera statsförvaltningen och kanslipersonalens karriärutvecklingsmöjligheter föreslås det i promemorian att kanslipersonalens befattningsbeskrivningar i fortsättningen består av delhelheter (moduler) som också innehåller nya uppgifter. Detta förutsätter en ändring av den nuvarande tjänstestrukturen, behörighetsbestämmelserna, verksamhetssätten och de etablerade befattningsbeskrivningarna samt att rutinmässiga uppgifter stryks från befattningsbeskrivningarna.

# SIVIILIASIOIDEN KÄSITTELY JA SOVITTELU

**Muistio 1**

## LAINKÄYTÖN KESKITTÄMINEN YLEISISSÄ ALIOIKEUKSISSA

**Tiivistelmä**

**Käynnistetään yleisten alioikeuksien valtakunnallisen juttujaon mahdollistava lisäselvityshanke, jossa kartoitetaan tarkemmin siihen soveltuvat asiaryhmät sekä muutostarvetta vaativat lainsäännökset.**

Tässä muistiossa on keskitytty asiaryhmiin, jotka ovat verraten yksinkertaisia ja nopeasti käsiteltäviä. Rikosasioiden osalta tässä muistiossa on keskitytty kirjallisen menettelyn ja poissaolokäsittelyn rikosasioihin unohtamatta kuitenkaan pienehköjä läsnäolokäsittelyä edellyttäviä rikosasioita. Tässä muistiossa ei ole käsitelty laajoja riita-asioita muutamia yksittäisiä huomioita lukuun ottamatta, koska näitä asioita on käsitelty muistiossa 4.

Lainsäädäntöä on viime aikoina uudistettu etäosallistumisen osalta ja säännökset ovat nykyisellään jo varsin joustavia. Pienten riita-asioiden menettely on tullut voimaan 1.9.2026. Tekoälyyn puolestaan sisältyy merkittäviä riskejä sen houkuttelevuudesta huolimatta. Tähän nähden kokonaan uuden näkökulman avaaminen olisi perusteltua.

Työskentelyssä mukana olleista vaihtoehtoista toteuttamiskelpoisimpana on pidetty valtakunnallisen juttujaon kehittämistä siihen soveltuvissa asiaryhmissä. Se vaatii oikeuspaikkasäännösten uudistamista. Sitä tulisi arvioida kaikkien eri asiaryhmien osalta. Ehdotus avaisi kustannustehokkaan tavan juttumäärien tasaamiseen nykyisessä tuomioistuinverkostossa ilman kohtuuttoman suuria investointikustannuksia huomioiden myös hovioikeuksien juttumäärien tasaamisen. Erillisen viraston perustaminen näiden asioiden käsittelylle ei sen sijaan olisi tarpeen.

Syyttäjälaitoksessa ja oikeusapupäätöksissä valtakunnallisia juttujakoja on jo tietyissä asiaryhmissä käytössä, mutta tuomioistuimissa valtakunnallinen juttujako ei ole mahdollinen ilman lainsäädäntömuutoksia. Valtakunnallinen työjono olisi teknisesti toteutettavissa ja sitä on pidettävä myös kustannustehokkaana tapana toteuttaa niin sanottu valtakunnallinen juttujako. Sen soveltamisalaa harkitessa tulisi miettiä, millaiset asia soveltuisivat valtakunnalliseen juttujakoon ja mitä muutoksia tällaisen järjestelmän käyttöönotto vaatisi. Selvitystyötä ei tule rajata vain rikosasioihin. Valtakunnallinen juttujako vaatii vähintään oikeuspaikkasäännösten muuttamista.

Nykyinen lainsäädäntö perustuu pääosin alueellisiin oikeuspaikkasäännöksiin, eikä se mahdollista asioiden valtakunnallista jakamista tuomioistuinten välillä pelkästään työmäärän tasaamiseksi tai asiaryhmien keskittämiseksi ilman nimenomaista sääntelyä. Tämä on johtanut epätasaiseen työkuormaan, jossa suurimmat tuomioistuimet ovat usein myös ruuhkaisimpia. Osa asiaryhmistä on jo keskitetty tiettyihin käräjäoikeuksiin, eikä keskittämisen laajentamista ole pidettävä ensisijaisena

vaihtoehtona. Keskittämisestä saataviin hyötyihin voitaisiin päästä tehokkaammin valtakunnallisella juttujaolla.

Etäyhteyksien käyttöä on viime vuosina laajennettu merkittävästi. Lainsäädäntö sallii jo nykyisinkin asianosaisten ja tuomioistuinten aiempaa laajemman etäosallistumisen. Tekniset mahdollisuudet paikkariippumattomaan käsittelyyn ovat jo varsin kehittyneitä, mutta niiden toimintavarmuutta tulee vielä parantaa. Niiden täysimääräistä hyödyntämistä on syytä jatkaa. Valtakunnallisen juttujaon keskeisenä ajatuksena on, että siihen kuuluvat asiat käsiteltäisiin aina joko kirjallisessa menettelyssä tai etäyhteyksin.

Nykyinen tuomioistuinlaki sallii tuomarin määräaikaisen siirtämisen toiseen tuomioistuimeen suostumuksella, mutta säännöstä on käytetty vain vähän, eikä laajemman tuomaripoolin käyttöönottoa pidetä tarkoituksenmukaisena. Sen sijaan huomiota tulisi kiinnittää olemassa olevien keinojen toimivuuteen ja johtamiskäytäntöihin. Lisäselvityshankkeessa on mahdollista tarkastella, miksei tuomarien määräaikaista siirtämistä toiseen tuomioistuimeen ole hyödynnetty kuin poikkeuksellisesti.

Pienten riita-asioiden menettelyn soveltamisen kehittämistä ja laajentamista on syytä pohtia sen jälkeen, kun menettelystä on saatu kokemuksia.

Tekoälyn käyttöön liittyy merkittäviä oikeusturva- ja tietosuojakysymyksiä. EU-säädökset asettavat tekoälyn hyödyntämiselle lainkäyttötyössä tiukat edellytykset. Tällä hetkellä automaatioon perustuvia ratkaisusuosituksia ei pidetä tuomioistuimen tehtäviin sopivina, eikä mikään olemassa oleva järjestelmä edes mahdollista tällaisen antamista.

**Nykytila ja sen arviointia**

Käräjäoikeuksien toimivalta perustuu edelleen alueellisuuteen, ja rikosasioissa yleinen oikeuspaikka määräytyy rikoksen tekopaikan mukaan. Nykyinen lainsäädäntö ei tunne valtakunnallista juttujakoa, eikä se mahdollista kirjallisen menettelyn keskittämistä yhteen käräjäoikeuteen. Siviiliasioissa oikeuspaikkasäännökset ovat lähtökohtaisesti dispositiivisia. Asianosaiset eivät kuitenkaan käytä mahdollisuutta sopia oikeuspaikasta kovinkaan laajasti olettavasti siksi, ettei säännös ole tuttu tai oikeuspaikasta sopiminen ei onnistu.

Etäyhteyksien käyttöä on kuitenkin laajennettu merkittävästi viime vuosien aikana. Vuonna 2016 laajennettiin mahdollisuutta kuulla asianosaista muutoin kuin pääkäsittelyssä (732–733/2015) ja asianosaisen osallistumista oikeudenkäyntiin laajennettiin vuonna 2019 (422–423/2018) ja vuonna 2024 laajennettiin etäyhteyksien käyttöä myös tuomioistuinten osalta (886/2024).

Nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista myöskään hovioikeuksien juttujen siirtämistä ruuhkautuneesta hovioikeudesta vähemmän ruuhkaiseen hovioikeuteen pelkästään työmäärän tasaamiseksi, tai asiaryhmien keskittämistä eri hovioikeuksiin ilman erityistä lainsäädännöllistä perustaa.

Juttujen jakautuminen eri hovioikeuspiireihin on verraten epätasaista, mikä aiheuttaa haastetta tuomioistuinten organisointiin ja työmäärän hallintaan. Nykyaikaiset tekniset toteutustavat mahdollistavat paikkariippumattoman käsittelyn huomattavasti aikaisempaa paremmin. Mahdollisuuksia ei ole kuitenkaan täysimääräisesti

hyödynnetty. Lisäksi nykyinen lainsäädäntö rajoittaa käytettävissä olevia mahdollisuuksia.

Nykyisin tuomari nimitetään aina tiettyyn tuomioistuimeen ja tuomarin toimivalta on sidottu tuomioistuimen tuomiopiiriin. Tuomioistuinlain 14 luvun 2 §:n nojalla tuomari voidaan suostumuksellaan määrätä enintään vuodeksi kerrallaan toimimaan tuomarina muussa tuomioistuimessa kuin siinä, johon hänet on nimitetty, jos se on perusteltua vastaanottavassa tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden laadun, laajuuden tai lukumäärän vuoksi. Säännöstä ei ole juurikaan sovellettu.

Riita-asioiden osalta asianosaisilla on nykyisin verraten laaja disponointivalta oikeuspaikasta, mitä hyödynnetään melko harvoin. Sen sijaan juttujen siirtäminen työmäärän tasaamiseksi tuomioistuimesta toiseen ei ole mahdollista nykyisen lainsäädännön perusteella.

Syyttäjillä on käytössään valtakunnallinen työjono AIPA-järjestelmässä sakkovalitusten osalta. Lisäksi syyttäjälaitos on perustanut määräaikaisen ruuhkanpurkuyksikön tiettyjen kriteerien perusteella erityisesti vanhempien juttujen käsittelyn edistämiseksi. Siirtämisen edellytyksenä on syyttäjäsidonnaisuudesta johtuva syyttäjän suostumus siirtoon.

Oikeuspalveluvirastossa on otettu käyttöön sähköinen asiointi (Rosa), mitä kautta kansalaiset ja yksityiset avustajat voivat tehdä oikeusapuhakemuksia. Kaikki Rosassa tehdyt oikeusapuhakemukset ohjautuvat teknisten sääntöjen perusteella käsiteltäväksi tiettyyn toimistoon, kun taas kansalaisen puhelimitse tai paikan päällä tekemä hakemus kirjataan suoraan oikeusavun asiointi- ja asianhallintajärjestelmään (Romeo) kyseisessä toimistossa. Tämän jälkeen oikeusapuhakemuksen käsittelytapa Romeossa on sama riippumatta siitä, miten ja kenen tekemänä se on kirjattu. Tällä hetkellä yksityisten avustajien tekemät oikeusapuhakemukset ohjautuvat käsiteltäväksi muutaman ns. putkitoimiston työpinoon. Mahdolliset myöhemmät tekniset muutokset tulevat koskemaan nimenomaan hakemuksen ohjautumista Rosasta ja sitä, missä se käsitellään Romeosta.

Tuomioistuinlaitoksessa ei ole mahdollista jakaa juttuja Syyttäjälaitoksessa tai Oikeuspalveluvirastossa käytössä olevin tavoin valtakunnalliseen työjonoon, koska nykyiset oikeuspaikkasäännökset eivät mahdollista sitä.

Nykyisin muun muassa summaariset asiat, ulosottovalitusasiat, yrityssaneerausasiat, maaoikeusasiat on keskitetty tiettyihin käräjäoikeuksiin. Lisäksi eräiden asiaryhmien käsittely on keskitetty Helsingin ja Pirkanmaan käräjäoikeuksiin.

Suurimmat tuomioistuimet ovat tällä hetkellä myös ruuhkaisimpia tuomioistuimia.

Pienten riita-asioiden menettelyä koskeva lainsäädäntö on tullut voimaan 1.9.2026. Menettelyssä on tarkoitus hyödyntää digitalisoitua prosessia. Menettelyyn kuuluva asia tulee saattaa vireille sähköisen järjestelmän avulla. Teknisen järjestelmän kehittäminen on kuitenkin vielä kesken, ja näiltä osin säännökset voivat tulla voimaan vasta myöhemmin. Kuitenkin jo tässä vaiheessa OmaTuomioistuimeen on kehitetty lomakemalli, jonka tavoitteena on pyrkiä ohjaamaan asiakkaita samaan tapaan kuin sähköisen järjestelmän avulla.

Tuomioistuimilla ei ole vielä käytössä tekoälyohjelmia työskentelynsä apuna yksittäisiä kokeiluja lukuun ottamatta. Tekoälyn käyttöön lainkäytössä liittyy erityisiä edellytyksiä sekä lainsäädännössä että kansainvälisissä suosituksissa. Rikosasioiden tietosuojavaatimukset täyttäviä pilvipalveluja ei esimerkiksi vielä ole käytettävissä

tuomioistuinten käsittelemälle tiedolle. Oikeudenhoito on EU:n tekoälyasetuksen mukaista suuririskistä käsittelyä, jossa tekoälyn käytölle on asetettu tiukat edellytykset. Myös esimerkiksi Euroopan neuvoston tuomioistuintyön kehittämiskomitean CEPEJ:n suosituksissa generatiivisen tekoälyn käytölle tuomioistuimissa käsitellään aihetta. Suosituksessa kuvataan tekoälyn käyttöön liittyvä riskejä muun muassa oikeusturvan näkökulmasta ja suositetaan hallittua vaiheittaista etenemistä riskit tunnistaen. Myös tuomioistuinten asiakkaiden tekoälyn käytön tunnistamista ja sen vaikutuksia arvioidaan suosituksissa. Osana hallittua tekoälyn käyttöä kaupallisen sovelluksen kokeilukäyttö tuomioistuimissa aloitetaan vuoden 2026 aikana, kun tekoälyasetuksen edellyttämä tekoälyn vaikutustenarviointi on toteutettu Tuomioistuinviraston ja Oikeusrekisterikeskuksen yhteistyönä. Sen sijaan ratkaisusuosituksia laaditaan nimenomaan henkilötyöhön perustuen erilaisissa lakisääteisissä lautakunnissa, kuten liikenne- ja potilasvahinkolautakunnassa sekä kuluttajariitalautakunnassa. Tämän lisäksi FINE tarjoaa vakuutus- ja rahoitusneuvontaa sekä vastaa vakuutus-, pankki- ja sijoituslautakunnan toiminnasta. Nämä kaikki toimijat ovat käräjäoikeuteen nähden vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä, joille ratkaisusuosituksen antaminen sopii heidän roolinsa puolesta. Käräjäoikeuksien tulee jatkossakin keskittyä lopullisten pääasiaratkaisujen antamiseen.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö: Komiteanmietintö 2003:3

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/54d835ca-2f56-4bb5-ae03-e2d12a6410ed/content

Riita-asioiden oikeuspaikkasäännösten uudistaminen: Työryhmämietintö 2007:15

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6f2d4c4f-0e98-4810-8b17-cc14b8e2c936/2e589eda-c042-4d91-bdf7-be78adcf8c4d/MIETINTO_20111029021519.pdf

Pienriitamenettely: Arviomuistio

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/2d681b93-2ac6-42f9-b100-7cbda63c0d72

Pienten riita-asioiden menettely : Työryhmän mietintö

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/a8a1cc59-33fa-42ce-91a5-e2142657c779

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

EU on aktiivisesti edistänyt videoneuvottelujen käyttöä oikeudenkäynneissä. Sääntelemällä muun muassa todisteiden vastaanottamista jäsenvaltioiden välillä, jonka yhtenä tavoitteena on edistää viestintätekniikan, erityisesti video- ja teleneuvottelujen käyttöä. Lisäksi Euroopan digitaalistrategia pyrkii takaamaan EU:n asettamien talouskasvu- ja kehitystavoitteiden saavuttamisen teknologian avulla. Suomea on pidetty edelläkävijänä.

Kansainväliset välimiesinstituutit kuten WIPO ja CIETAC ovat pyrkineet kehittämään online-välimiesmenettelyä. Myös kansainvälisen keskuskauppakamarin ICC:n komissio on raportoinut teknologian mahdollisuuksista ja integraatiotavoista vuodesta 2004 lähtien. Välimiesmenettelyn joustavuus on mahdollistanut teknologian

nopeamman käyttöönoton, mutta silti täysin verkossa tapahtuvat välimiesmenettelyn (online arbitration) ovat edelleen harvinaisia.

Juttujen jakaminen eri tuomioistuinten välillä ei ole ollut samalla tavalla kansainvälisessä kehityksessä esillä, kun kansainvälisissä asioissa keskitytään yleensä toimivaltaisen valtion määrittelyyn.

Erityiset oikeudenkäyntimenettelyt intressiltään pienemmille riita-asioille ovat kansainvälisesti yleisiä. Tällaisesta menettelystä säädetään melkein jokaisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa. (HE 89/2025 vp)

**Tavoitetila**

Tuomioistuinjärjestelmä olisi kehitettävä sellaiseksi, että se olisi joustava, saavutettava ja kustannustehokas. Tätä edesauttaa positiivinen suhtautuminen etäyhteyksien käyttöön ja käytettävissä olevien keinojen mahdollisimman täysimääräinen hyödyntäminen. Yhtenä keinona on esimerkiksi kirjallisen menettelyn käyttöalan laajentaminen. Tätä koskeva rikosasioita koskeva ehdotus on hyväksytty lailla 17.4.2026/270, joka tuli voimaan 1.6.2026.

Pienten riita-asioiden menettelyn jatkokehittäminen ja mahdollinen laajentaminen on syytä selvittää lakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Järjestelmän tulee edistää ja varmistaa oikeudenmukainen ja kielelliset oikeudet turvaava käsittely. Tavoitteeseen pääsemistä edistää sekä paikkariippumaton että teknisesti kehittynyt oikeudenkäynti. Tämä on mahdollista, kun asian käsittely ei ole sidottu tiukasti tiettyyn tuomioistuimeen, ja kun järjestelmät tukevat asian edistämistä.

Sähköinen järjestelmä voi mahdollistaa asioiden tasaisen jakamisen eri tuomioistuimiin ja mahdollistaa juttukohtaisen seurattavuuden sekä tuomioistuimille että asiakkaille. Tehokas järjestelmä ja oikeudenmukainen käsittely säilyttävät myös oikeudenkäynnin arvokkuuden.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Koko maa tuomiopiirinä tietyissä asiaryhmissä voisi mahdollistaa työmäärän tasaisen jakamisen eri käräjä- ja hovioikeuksien välillä. Ratkaisu vaatisi säännösten muuttamista joko tuomareiden toimivallan tai oikeuspaikkasäännösten osalta. Ratkaisutavasta riippumatta tuomarit on jatkossakin tarpeen nimittää johonkin tiettyyn tuomioistuimeen. Tässä muistiossa käsiteltyjen kokoluokaltaan pienempien ja massaluonteisten asioiden näkökulmasta valtakunnallisella erikoistuneiden tuomareiden joukolla ei olisi saavutettavissa sellaisia hyötyjä, jotka näiden asiaryhmien osalta olisivat suurempia kuin mahdolliset virkamiesoikeudelliset ja johtamiseen liittyvät haasteet. Näistä syistä muistiossa on keskitytty valtakunnalliseen juttujakoon.

Nopeampi käsittely edistäisi ruuhkaisten tuomiopiirien alueella asuvien oikeuksiin pääsemistä ja asioiden sujuvaa käsittelyä. Toisaalta ruuhkattomammissa tuomioistuimissa käsittelyajat oletettavasti pitenisivät, ja työmäärän kasvu saattaisi aiheuttaa tyytymättömyyttä vähemmän ruuhkaisissa tuomioistuimissa. Samankaltaisten asioiden käsitteleminen vahvistaa pääsääntöisesti osaamista ja siten mahdollistaa tehokkaan ja sujuvan käsittelyn. Myös tämä vaikutus edistäisi kansalaisten oikeuksiin pääsemistä. Toisaalta taas sellaisissa tuomioistuimissa, joihin tiettyyn ryhmään kuuluvia asioita ei jaettaisi, resurssia vapautuisi käsittelemään muita asioita. Tämä osaltaan edistäisi oikeuksiin pääsemistä ja tuomioistuinten sujuvaa

toimintaa sekä tuottavuutta. Tästä huolimatta huomioon otettava myös yksittäisen tuomioistuimen mahdollinen osaamisen kaventuminen, jos joku asiaryhmä poistuu sieltä joksikin aikaa kokonaan ja palaa sinne myöhemmin. Näin ollen asioiden jakamista koskevien ratkaisujen tulisi olla huolellisesti harkittuja ja riittävän pitkäjänteisiä.

Valtakunnallinen työjono voisi parantaa myös kielellisiä oikeuksia, kun juttu voitaisiin kohdentaa tuomioistuimeen, jossa kielelliset oikeudet voitaisiin parhaimmin turvata.

Juttujen jakaminen sähköisen järjestelmän avulla olisi tärkeää, jotta resursseja ei kohdentuisi juttujen jakamiseen eri tuomioistuimiin. Huolena on kuitenkin, riittävätkö resurssit toimivan ja käyttäjäystävällisen järjestelmän rakentamiseen. Teknisesti toimintavarma järjestelmä on välttämätöntä tällaiselle ratkaisulle käsittelyketjun kaikissa vaiheissa.

Yleisten tuomioistuinten lainkäyttötyössä hyödyntämään AIPA-järjestelmään on teknisesti toteutettavissa valtakunnallinen työjono tietyille asiaryhmille. Myös summaaristen riita-asioiden tulevaan SUMMA-järjestelmään voitaisiin harkita valtakunnallista työjonoa asioiden jakamisen tueksi. Tämä edellyttää toiminnon toteutuksen vaatimaa resursointia ja priorisontia molempien järjestelmien kehittämisessä muun tarvittavan kehityksen kanssa. Aiemmin mainitusti syyttäjälaitoksen summaaristen sakkoasioiden käsittelylle on jo AIPA-järjestelmään toteutettu valtakunnallinen työjono.

Hallittavin tekninen toteutus myös tuomioistuimille olisi valtakunnallinen työjono, josta poimittaisiin jutut tietyn viraston käsiteltäväksi. Tavoitemäärät valtakunnallisella toimivallalla käsiteltäville asioille voisivat olla osa vuosittaisia tulosneuvotteluja tuomioistuinten ja Tuomioistuinviraston välillä. Tulosneuvotteluissa voitaisiin sopia kullekin tuomioistuimille jaettavista juttumääristä ja jakoperiaatteista, jolloin jakamiseen ei kuluisi merkittävästi lisätyötä.

Teknisesti voisi olla toteutettavissa vaihtoehto, jossa järjestelmä seuraisi kunkin viraston työmäärää ja jakaisi asioita automaatiolla käsiteltäväksi sinne, missä resurssia olisi kulloinkin vapaana. Tämä toteutus olisi kuitenkin huomattavan monimutkainen ja sitä kautta virheherkkä sekä kustannuksiltaan kallis. Valtakunnallisen työjonon toteuttamisessa järjestelmiin kannattaakin lähteä yksinkertaisella toteutuksella liikkeelle.

Muistiossa on arvioitu nimenomaan teknistä tapaa jakaa juttuja ennalta määrättyjen periaatteiden mukaan eri käräjäoikeuksiin. Sen sijaan tarkoituksenmukaisena ei ole pidettävä sitä, että näille jutuille perustettaisiin oma virasto tai nimettäisiin tietyt tuomarit. Oman viraston perustaminen tulisi todennäköisesti vaatimaan tiloja ja organisointia, johon kuluu resursseja. Tiettyjen tuomareiden nimeämisestäkin syntyisi helposti johtamishaasteita siihen verrattuna, että jutut jaettaisiin tiettyjen jakoperusteiden mukaan tiettyyn käräjäoikeuteen, jossa olisi resurssit ja johtaminen lähtökohtaisesti valmiina. Näistä syistä kustannustehokkain ratkaisu olisi nimenomaan ns. valtakunnallisen työjonon käyttöönotto.

Tarkoituksenmukaisena ei ole pidettävä sellaisen vaihtoehdon edistämistä, jossa asianosaisilla olisi mahdollista saada tuomioistuimelta automaattisen päätöksenteon avulla syntynyt ratkaisusuositus ennen asian saattamista tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ratkaisusuosituksen antaminen ei sovi yhteen tuomioistuimen ydintehtävän kanssa, mikä on antaa lopullinen pääasiaratkaisu asiassa. Tämän tehtävän antamista jollekin muulle orgaanille kuin tuomioistuimelle ei ole pidetty

myöskään perusteltuna. Tehtävän siirtäminen esimerkiksi oikeusapuun vaatisi lisärahaa ja resursointia vastaavan järjestelmän luomiseksi Oikeuspalveluviraston käyttöön. Tällaista tuskin ollaan saamassa, sillä Oikeuspalveluvirasto keskittyy itseensä kohdistettujen lisäleikkausten vuoksi muihin hankkeisiin tällä hetkellä. Kriittisesti on suhtauduttava myös siihen, että esimerkiksi kirjallisen menettelyn rikosasiat keskitettäisiin yhteen käräjäoikeuteen tai tiettyihin tuomioistuimiin. Nykyistä laajempaa tiettyjen asiaryhmien keskittämistä eri hovioikeuksiin ei ole pidettävä myöskään perusteltuna.

Suuremmilla yksiköillä on lähtökohtaisesti paremmat edellytykset erikoistumiseen ja toiminnan kehittämiseen. Niiden haavoittuvuuskin on yleensä pienempää. Toisaalta niiden tehokas toiminta edellyttää toimivaa johtamisjärjestelmää. Tämän vuoksi sen arvioiminen, onko osa nykyisistä yksiköistä liian suuria tehokkaille ja joustaville menettelytavoille, vaatisi laajempaa pohdintaa.

Määräaikaisten tuomareiden rekrytoinnissa voi myös olla haasteita löytää kokenutta henkilökuntaa. Säästöpaineet edellyttävät joka tapauksessa resurssien tehokasta käyttöä riippumatta siitä, missä ne fyysisesti sijaitsevat. Maakunnissa sijaitsevissa tuomioistuimissa työskentelee usein henkilökuntaa, joka ei henkilökohtaisista syistä halua vaihtaa työpaikkaansa kauempana sijaitsevalle paikkakunnalle. Tämän resurssin täysimääräinen hyödyntäminen on nykyisessä taloudellisessa tilanteessa välttämätöntä. Maanlaajuinen tuomioistuinverkosto on myös valtakunnan turvallisuuden näkökulmasta perusteltua. Taloustilanteen parantuessa tuomioistuinten pitovoimassa saattaa tulla haasteita, jos tuomioistuinlaitos ei ole kilpailukykyinen työnantaja.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Etäosallistumisen sallimista on jo merkittävästi kasvatettu. Etäosallistumisessa ei ole tällä hetkellä akuuttia kehittämistarvetta. Valtakunnallisen toimivallan määrittely jäljempänä selostettavalla tavalla olisi tärkeä tehdä ensin. Sen jälkeen voidaan arvioida, olisiko etäosallistumista laajennettava. Videotallennusuudistuksen vaikutuksia etäosallistumisen onnistumiselle on myös seurattava.

Edellä selostettua tuomioistuinlain 14 luvun 2 §:n mukaista säännöstä tuomarin väliaikaisesta siirtämisestä ei ole juurikaan sovellettu. Tämän osalta tulisi selvittää, miksi nykyinen säännös ei ole riittävä keino sujuvoittamaan tuomareiden työpanoksen tarpeellista kohdentamista. Säännöksen aktiivisempi käyttöönotto saattaa tulla ajankohtaiseksi, kun tuomioistuimille asetetut säästötoimenpiteet pakottavat tuomioistuimet miettimään kaikkia mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja. Tuomaripooli käsitteenä ja organisaationa on toistaiseksi epämääräinen. Tällainen ryhmä edellyttänee sellaista johtamista ja hallinnointia, mitä nykyisen säännöksen perusteella ei tarvita. Tämän vuoksi muistiossa ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena selvittää erityisen tuomaripoolin käyttöönottoa valtakunnalliseen juttujakoon soveltuvissa asioissa

Juttujen siirtäminen eri hovioikeuksien välillä ei olisi tarpeen ainakaan uusien juttujen osalta, jos käräjäoikeuksien ruuhkat saataisiin tasattua. Mikäli asiamäärät olisivat tasaisempia valtakunnallisesti, sillä olisi vaikutusta myös hovioikeuksien tilanteeseen. Tämä perustuu oletukseen hovioikeuksien tuomiopiirien säilymisestä ennallaan ja muutoksenhakutuomioistuimen määräytymiseen asian ratkaisseen käräjäoikeuden perusteella. Sinänsä ei ole estettä sille, että ruuhkaisista tuomioistuimista siirrettäisiin juttuja toiseen tuomioistuimeen. Muistiossa on kuitenkin pohdittu lähtökohtaisesti

uusien vireille tulevien asioiden organisointia. Samoja periaatteita voitaneen myös hyödyntää jo vireillä olevien asioiden siirtämiseen.

Valtakunnallisen työjonon käyttöönotto vaatisi lainsäädäntötoimenpiteitä. Lainsäädännön tulisi olla selkeä ja teknisin ratkaisuin toteutettavissa, jotta vältytään siltä, että asianosaiset laittaisivat asian vireille väärässä forumissa tai väärällä tavalla. Valtakunnallinen juttujako tulisi tehdä myös objektiiviset kriteerit täyttävällä tavalla.

Asiakkaiden erilaiset digitaidot ja mahdollisuus saada teknistä apua on myös otettava huomioon.

Näistä syistä jatkovalmistelussa tulee selvittää seuraavanlaista valtakunnallista juttujakoa:

Tuomioistuimille toteutettaisiin lainkäytön tietojärjestelmiin (erityisesti AIPA ja tuleva SUMMA) valtakunnallinen työjono, josta poimittaisiin asiat viraston työjonoon. Tavoitemäärät valtakunnallisella toimivallalla käsiteltäville asioille olisivat osa vuosittaisia tulosneuvotteluja tuomioistuinten ja Tuomioistuinviraston välillä. Riittävä resurssi toiminnon kehittämiseen järjestelmiin tulee varmistaa.

Jatkovalmistelussa olisi kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, millaiset asiat soveltuisivat käsiteltäväksi valtakunnallisessa työjonossa rikosasioiden lisäksi. Rikosasioiden osalta erityisesti on otettava huomioon syyttäjäsidonnaisuus. Juttujen jakamisessa eri tuomioistuimiin tulee huomioida, että samojen syyttäjien ajamien juttujen käsittely voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Valtakunnalliseen työjonoon asioita ei pitäisi rajata yksinomaan kirjallisen menettelyn asioihin, koska kokemuksen mukaan edelleenkin kirjalliseen menettelyyn soveltuvista asioista osa päätyy kuitenkin lopulta istuntoon. Jotta valtakunnallisesta työjonosta saataisiin mahdollisimman suuri hyöty, asiat tulisi käsitellä loppuun siinä tuomioistuimessa, johon ne on jaettu. Asiaa ei kannata ratkaista asioiden siirtämisellä, koska siirtämisestä puolestaan aiheutuu aina turhaa työtä, mitä on syytä välttää. Näistä syistä soveltamisala tulisi laajentaa kaikkiin sellaisiin asioihin, jotka asian laadun perusteella voidaan hoitaa lähtökohtaisesti etäyhteyksin. Lisäksi tulisi miettiä, mitkä asiaryhmät eivät lähtökohtaisesti ole käsiteltävissä etäyhteyksin. Tällaisia asioita olisivat ainakin laajaa todistelua vaativat riita- ja rikosasiat sekä lapsia koskevat riitaiset hakemusasiat. Näitä asioita jaettaisiin jatkossakin oikeuspaikkasäännösten mukaisesti kuhunkin tuomioistuimeen, jolloin myös muita vaativampia asioita tulisi jatkossakin kaikkiin tuomioistuimiin, mikä osaltaan ylläpitäisi työn mielekkyyttä, vaikka tiettyyn tuomioistuimeen jaettaisiinkin juttuja huomattaviakin määriä valtakunnallisesta työjonosta. Laajojen riita-asioiden käsittelyä on pohdittu tarkemmin muistiossa 4. Jos valtakunnallisen työjonon käyttöönottoa halutaan porrastaa, se olisi tarkoituksenmukaisinta tehdä rajaamalla valtakunnalliseen työjonoon soveltuvia asiaryhmiä. Kokemusten jälkeen soveltamisalaa voitaisiin laajentaa uusiin asiaryhmiin.

Tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona ei ole pidettävä sitä, että valtakunnalliseen työjonoon kuuluvien asioiden osalta asianosaisilla olisi mahdollisuus vaikuttaa siihen, missä tuomioistuimessa asia käsitellään. Suostumuksen pyytäminen on omiaan vaikeuttamaan menettelyn tehokasta käyttöä. Valtakunnallisesta juttujaosta käsiteltäväksi tulevan jutun muutoksenhaku voisi seurata käsittelevän tuomioistuimen normaalia muutoksenhakutietä. Näin valtakunnallinen toimivalta olisi kaikissa asiaryhmien asioissa oikeusasteesta riippumatta. Tämä ohjaisi juttuja myös muutoksenhaussa oletettavasti tasaisemmin, kuin nykyinen alueellinen jako.

Jatkovalmistelussa on mietittävä myös, miten oikeudenkäynnin julkisuus saadaan toteutettua erityisesti teknisin ratkaisuin toteutettavissa istunnoissa.

Ainakin seuraavien asiaryhmien valtakunnallista työjonoa olisi tärkeä selvittää:

- rikosasioista kirjallisen menettelyn asiat ja poissaolokäsittelyn asiat mahdollisesti myös muut pienehköt rikosasiat
- hakemusasioista velkajärjestelyasiat, konkurssiasiat, edunvalvonta-asiat ja niin sanottu muiden niin sanottu muiden hakemusasioiden ryhmä pl. lapsiasiat
- riita-asioista takaisinsaantiasioista ns. korkeat korot ja muut massaluonteiset asiaryhmät kuten riitautuneet summaariset asiat ainakin pääsääntöisesti pl. pienten riita-asioiden menettely, koska niissä painopiste on suullisessa käsittelyssä.

Edellä todetusti jatkovalmistelussa tulee lähteä siitä, että juttua ei siirretä toiseen tuomioistuimeen sen jälkeen, kun se on jaettu johonkin tuomioistuimeen. Muistion keskeisenä ajatuksena on, että valtakunnallisen juttujaon asiaryhmät käsiteltäisiin pääsääntöisesti joko kirjallisesti tai etäyhteyksien avulla pääkäsittelyssä. Tähän nähden syyttäjälaitoslain 21 §:n säännös syyttäjäsidonnaisuudesta olisi ongelmaton istuntopäivän rakentamisen kannalta, koska syytteen laatinut syyttäjä voisi esittää syytteensä etäyhteyksin miltä tahansa paikkakunnalta. Sen sijaan yhteistyötä tuomioistuinten ja syyttäjien välillä vaatii nimenomaan juttujen sijoittaminen istuntopäiville. Tämän vuoksi juttujen käsittelyn keskittäminen tietylle käsittelijäryhmälle voisi olla perusteltua. Jatkovalmistelussa tulee myös varmistua siitä, että suunnitelmissa otetaan huomioon riittävät ja toimivat etäyhteydet. Menettelyvaihtoehdoissa on otettava huomioon myös se, että sujuvat ja tietotuvalliset toimintatavat taataan. Myös lainkäytön yhtenäisyydestä on varmistuttava.

Ehdotusten vaikutukset tulevat näkymään tuomioistuinten toiminnassa pidemmällä aikavälillä. Muiden vireillä olevien ja jo nyt päätettyjen lainsäädäntömuutosten vaikutuksilla voi myös olla merkitystä ehdotuksen jatkosuunnittelussa.

Tekoälyn mahdollisuuksia tuomioistuimissa on tarpeen edelleen selvitää. Tekoälyn hyödyntämisestä tulisi myös ilmoittaa tuomioistuimille, jos sitä on käytetty. Tämä on syytä varmistaa lainsäädäntötoimilla. Muistion laatimisessa on hyödynnetty tekoälyn käyttöä taustamateriaalin tutkimiseen. Muistion ehdotukset ovat kuitenkin muistion laatimiseen osallistuneiden henkilöiden omia.

**Muistio 2**

# KOKOONPANOSÄÄNTELY YLEISISSÄ TUOMIOISTUIMISSA (KAIKKI OIKEUSASTEET)

**Tiivistelmä**

**Muutetaan yleisten tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiä tehokkaammiksi ja tarkoituksenmukaisemmiksi oikeusturvasta tinkimättä.**

Lainsäädäntöhankkeen käynnistäminen kokoonpanosäännösten uudistamiseksi on tarpeellista. Yleisten tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiä tulee uudistaa siten, että lautamiesjärjestelmästä luovutaan. Jatkossa tuomioistuinten resurssit kohdennettaisiin muutoinkin tehokkaasti niin, että kokoonpano olisi mahdollista valita tarkoituksenmukaisesti asian edellyttämällä tavalla.

Muistiossa ehdotetaan, että rikosasioissa lautamieskokoonpano korvattaisiin yhden tuomarin yleistoimivaltaisella kokoonpanolla käräjäoikeudessa. Tietyin käsiteltävänä olevaan asiaan sekä sovellettavaan rikostunnusmerkistöön liittyvin perustein kokoonpanoa olisi kuitenkin vahvistettava yhdellä tai kahdella jäsenellä. Tällainen kokoonpanoa vahventava jäsen voisi olla myös käräjänotaari. Edelleen ehdotetaan, että käräjänotaarin yhden tuomarin toimivalta laajennetaan niihin asioihin, joissa käräjänotaari voi nykyisin toimia lautamieskokoonpanon puheenjohtajana.

Riita- ja hakemusasioiden osalta ehdotetaan, että asianosaisten valtaa vaikuttaa käräjäoikeuden kokoonpanoon näissä asioissa vähennetään. Maaoikeusasioissa lautamiehistä luovuttaessa jäljelle jäävä puheenjohtajan ja maaoikeusinsinöörin peruskokoonpano on lähtökohtaisesti riittävä. Muistiossa esitetään myös rajoituksia siihen, missä vaiheessa prosessia väite liian suppeasta kokoonpanosta on viimeistään tehtävä.

Hovioikeuden kokoonpanosäännöksien osalta muistiossa ehdotetaan nykyistä selkeämmin säädettäväksi, että yhden jäsenen toimivaltaan kuuluisivat hovioikeudessa käsiteltäviin asioihin liittyvät erinäiset väliaikaisia määräyksiä koskevat ratkaisut sekä prosessuaaliset sivukysymykset, kun taas kolmen jäsenen peruskokoonpanossa ratkaistaisiin pääasia. Lisäksi ehdotetaan, että päätös siitä, ettei jatkokäsittelylupaa myönnetä, voitaisiin jatkossa tehdä nykyisen kolmen jäsenen kokoonpanon asemesta kahden jäsenen kokoonpanossa. Rajoitusta sille, että kokoonpanossa voisi olla vain yksi asessori, ehdotetaan lievennettäväksi niin, että asessoreita voisi olla samassa kokoonpanossa kaksi. Vielä ehdotetaan, että laissa mahdollistettaisiin nykyistä selkeämmin se, että asia voitaisiin jakaa tuomarille vain valmisteltavaksi ja että asian voisi ratkaista esimerkiksi pääkäsittelyssä kokonaan toinen kokoonpano.

Korkeimman oikeuden osalta ehdotetaan, että korkein oikeus voisi ratkaista varsinaisena muutoksenhakemuksena tehdyt kantelut kolmen jäsenen kokoonpanossa viiden sijasta.

Muistiossa ehdotetaan, että muutetaan yleisten tuomioistuinten kokoonpanosäännökset tehokkaammiksi ja tarkoituksenmukaisemmiksi oikeusturvasta tinkimättä.

**Nykytila ja sen arviointia**

Lautamieskokoonpanon ohella käytössä olevat ratkaisukokoonpanot käräjäoikeudessa rikosasioissa

Lautamieskokoonpano, eli puheenjohtaja ja kaksi lautamiestä, on nykyisin rikosasioissa käräjäoikeuden yleistoimivaltainen kokoonpano (oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 1 §:n 1 momentti). Koska lautamiesjärjestelmää ja siihen liittyviä vaihtoehtoja on arvioitu viime vuosikymmeninä useaan otteeseen, muistiossa on keskitetty lautamieskokoonpanoista luopumisen syiden sijaan niihin vaihtoehtoihin, joita voidaan ottaa käyttöön, kun lautamieskokoonpanosta luovutaan.

Nykyisin voimassa olevien säännösten mukaan toinen toimivaltainen kokoonpano käräjäoikeudessa käsiteltävissä rikosasioissa on kolmen lainoppineen tuomarin kokoonpano, jos sitä asian laadun tai muun erityisen syyn vuoksi on pidettävä perusteltuna (OK 2:1.2). Lainkohdan esitöiden (HE 85/2008 vp s. 17) mukaan syyt voivat olla muun ohella asian oikeudellinen vaikeus, näytön laajuus tai näytön arviointiin liittyvä erityinen vaativuus esimerkiksi näytön teknisyyden vuoksi.

Yksin puheenjohtajan muodostamaa kokoonpanoa voidaan käyttää, jos mistään syytteessä tarkoitetusta yksittäisestä rikoksesta ei syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin vankeutta enintään neljä vuotta (OK 2:6). Puheenjohtaja on yksin toimivaltainen myös oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 b luvussa tarkoitetussa tunnustamisoikeudenkäynnissä (OK 2:6a). Poikkeustapauksissa toimivallan säilyminen yhden tuomarin kokoonpanolla on mahdollista, jos käsiteltävänä oleva rikosasia muuttuu pääkäsittelyssä (OK 2:7.2).

Tuomioistuimen monijäsenistä ja käräjäoikeuden yhden tuomarin kokoonpanoa voidaan vahventaa yhdellä lainoppineella jäsenellä, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on perusteltua (OK 2:11). Lainkohdan esitöiden (HE 200/2017 vp s. 37) mukaan kokoonpanon vahventamisesta päättäisi päällikkötuomari.

Oltuaan virassa kaksi kuukautta käräjänotaari saa toimia puheenjohtajana rikosasian istunnossa, jos mistään syytteessä tarkoitetusta yksittäisestä rikoksesta ei syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ole säädetty muuta rangaistusta kuin rikesakko, sakko tai vankeutta enintään kaksi vuotta eikä vastaaja ole syytteessä tarkoitetun rikoksen johdosta vangittuna, matkustuskiellossa tai virantoimituksesta pidätettynä (laki tuomioistuinharjoittelusta 15 § 1 momentti 2 kohta). Yhden tuomarin istunnossa puheenjohtajana toimiminen on mahdollista ilman laamannin määräystä, mutta tällöin rangaistukseksi ei voida tuomita muuta rangaistusta kuin sakkoa tai rikesakko (em. laki 15 § 2 momentti). Käräjänotaari voi toimia puheenjohtajana myös lautamieskokoonpanossa, jossa voidaan tuomita samoin rajoituksin käsiteltävistä rikosasioista myös vankeutta, mutta puheenjohtajana toimiminen edellyttää laamannin määräystä (em. laki 16 §:n 1 momentti 5 kohta).

Laamanni voi määrätä virassa kaksi kuukautta olleen käräjänotaarin toimimaan yksittäisessä asiassa myös jäsenenä oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 1 §:n 2 momentissa ja 11 §:ssä tarkoitetussa kokoonpanossa eli yhtenä lainoppineena jäsenenä kolmen tuomarin kokoonpanossa tai vahvennetussa käräjäoikeuden kokoonpanossa (laki tuomioistuinharjoittelusta 16 § 1 momentti 2 kohta). Jos kysymys on kolmen tuomarin kokoonpanosta, puheenjohtajan ja yhden muun jäsenen on oltava käräjäoikeuden laamanni tai käräjätuomari (em. laki 16 § 2

momentti). Käräjänotaaria ei saa määrätä käsittelemään yksin tai käräjäoikeuden puheenjohtajana asiaa, jota laatunsa tai laajuutensa vuoksi on pidettävä vaikeana ratkaista (em. laki 16 § 3 momentti).

Riita-asioiden kokoonpanosäännökset käräjäoikeudessa

Riita-asioissa käräjäoikeuden yleistoimivaltainen kokoonpano on kolmen lainoppineen tuomarin kokoonpano (OK 2:3).

Käräjäoikeudessa on kuitenkin vain puheenjohtaja muun ohella valmistelussa sekä riita-asian pääkäsittelyssä, jos tuomarina toimii valmistelusta vastannut tuomari eikä asian laatu tai laajuus edellytä asian käsittelyä täysilukuisessa kokoonpanossa (OK 2:5.1 2 ja 3 kohta, 1.9.2026 alkaen 3 ja 4 kohta). Käräjäoikeuden on varattava asianosaisille tilaisuus lausua käsityksensä 1 momentin 3 kohdassa (1.9.2026 alkaen 4 kohdassa) tarkoitetun täysilukuisen kokoonpanon tarpeellisuudesta. Jos asianosainen pitää täysilukuista kokoonpanoa tarpeellisena, asia voidaan ratkaista pääkäsittelyssä yhden tuomarin kokoonpanossa vain erityisestä syystä. (OK 2.5.2.) Viimeksi mainitun lainkohdan esitöissä on korostettu, että vastoin asianosaisen suostumusta asia tulisi ratkaista kevyemmässä yhden tuomarin kokoonpanossa vain poikkeustapauksissa (HE 32/2001 vp s. 28, LaVM 12/2002 vp s. 7).

Pienten riita-asioiden käsittelyä koskevassa 1.9.2026 voimaan tulevassa oikeudenkäymiskaaren muutoksessa (laki 398/2026) on säädetty, että uudessa pienten riita-asioiden menettelyssä käräjäoikeudessa on vain puheenjohtaja (OK 2:5.1 2 kohta). Periaatteessa myös kokoonpanon vahventaminen yhdellä lainoppineella jäsenellä olisi mahdollista (HE 89/2025 vp s. 36). Laamanni voisi määrätä myös kaksi kuukautta virassa olleen käräjänotaarin toimimaan yksittäisessä asiassa pienten riita-asioiden menettelyn puheenjohtajana, jos asiaa ei laatunsa tai laajuutensa vuoksi olisi pidettävä vaikeana ratkaista (1.9.2026 voimaan tuleva tuomioistuinharjoittelusta annetun lain 16 §:n 1 momentin 1 kohdan muutos 401/2026).

Hovioikeuden kokoonpanosäännökset

Hovioikeus on pääsääntöisesti toimivaltainen kolmijäsenisenä (OK 2:8.1). Tietyin edellytyksin asia voidaan hovioikeudessa ratkaista myös vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa (OK 2:8a). Poikkeuksena pääsääntöön on säädetty yhden jäsenen toimivallasta useissa erityyppisissä tilanteissa, joissa asian käsittely yleensä päättyy ilman pääasian varsinaista ratkaisemista tai joissa tehdään jokin valmisteluun liittyvä tai väliaikainen ratkaisu ennen asian varsinaista ratkaisua hovioikeudessa (OK 2:8:n 2 ja 3 momentti).

Esimerkiksi yksi jäsen voi päättää, että jatkokäsittelylupa myönnetään (OK 2:8.2:n 1 kohta), mutta jatkokäsittelyluvan epäämisestä on päätettävä kolmijäsenisessä kokoonpanossa. Jatkokäsittelylupa myönnetään, jos kolmijäsenisen ratkaisukokoonpanon yksikin jäsen on luvan myöntämisen kannalla (OK 25a:18).

Hovioikeuden jäseniä ovat presidentti ja hovioikeudenneuvokset. Hovioikeudessa voi lisäksi olla asessoreja. (tuomioistuinlaki 3:8.1.) Tuomioistuimen monijäsenisessä ratkaisukokoonpanossa voi olla jäsenenä vain yksi asessori (tuomioistuinlaki 18:3.1). Asian valmistelua johtaneen tuomarin on oltava pääkäsittelyssä tuomioistuimen puheenjohtajana tai jäsenenä, jollei siihen ole estettä (OK 6:1.1). Kyseinen säännös koskee myös hovioikeutta (OK 26:25).

Korkeimman oikeuden kokoonpanosääntely kanteluasioissa

Korkein oikeus on pääsääntöisesti toimivaltainen viisijäsenisenä (PL 100.2 § ja OK 2:9.1). Esimerkiksi valitusluvan myöntämistä koskeva asia voidaan erillisenä asiana ratkaista yhden, kahden tai kolmen jäsenen kokoonpanossa (OK 2:9.3). Ylimääräistä muutoksenhakua koskeva asia voidaan pääsäännön mukaan korkeimmassa oikeudessa käsitellä ja ratkaista myös kolmen jäsenen kokoonpanossa, jos se on ratkaisusta yksimielinen (OK 2:10.1).

Niissä tapauksissa, joissa kantelua käytetään varsinaisena muutoksenhakukeinona, korkeimman oikeuden kokoonpanosta ei ole erityissäännöksiä. Tällöin toimivaltainen kokoonpano on viisijäseninen kokoonpano. Tällaisia kanteluasioita on korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä katsottu olevan esimerkiksi hovioikeuden ensimmäisenä oikeusasteena määräämää yhteydenpidon rajoitusta (KKO 2010:64), hovioikeuden antamaa todistajan noutomääräystä (KKO 2021:53) ja hovioikeuden ensimmäisenä oikeusasteena mielentilatutkimukseen määräämistä (KKO 2023:53) koskevat muutoksenhaut.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Lautamiesjärjestelmää ja siihen liittyviä vaihtoehtoja on arvioitu viime vuosikymmeninä useaan otteeseen. Viimeisimpänä oikeusministeriössä on laadittu toimenpide-ehdotusten jälkeen keväällä 2025 arviomuistio lautamiesjärjestelmän korvaamisesta. Arviomuistiosta järjestettiin lausuntokierros 17.4.-30.5.2025 ja oikeusministeriössä on laadittu saaduista lausunnoista lausuntotiivistelmä. Mainitussa arviomuistiossa on selostettu myös aiempia lautamiesjärjestelmään liittyviä selvityksiä. Koska lautamiesjärjestelmää sekä siitä luopumisen syitä on käsitelty useissa selvityksissä, muistiossa on päätetty keskittyä lautamiesjärjestelmän korvaamistapaan.

Rikosprosessin sujuvoittamista koskevassa arviomuistiossa keväällä 2025 on arvioitu yhden tuomarin toimivallan lisäämistä. Muistion johtopäätöksenä (s. 140) on todettu, että yhden tuomarin päätösvallan laajentaminen olisi perusoikeusnäkökulmasta haasteellista ja sitä on laajennettu merkittävästi vasta joitakin vuosia sitten. Rangaistuskäytännön perusteella olisi ajateltavissa, että vastaajan oikeusturvaa vahvistettaisiin rajoittamalla yhden tuomarin päätösvaltaa tässä kokoonpanossa tuomittavan konkreettisen enimmäisrangaistuksen osalta. Joka tapauksessa laajentamisella saavutettaisiin oletettavasti vain suhteellisen rajallisesti säästöjä, sillä yhden tuomarin kokoonpano on jo nyt ylivoimaisesti yleisin rikosasioiden käsittelykokoonpano. Käytännössä merkittävästi yhden tuomarin kokoonpanoa voitaisiin laajentaa lähinnä mahdollistamalla sen käyttö, jos kysymyksessä on enintään neljän vuoden vankeusuhkainen teko tai ryöstö. Kokoonpanosääntelyä on kuitenkin aiheellista tarkastella kokonaisuutena lautamiesjärjestelmää koskevan arviomuistion perusteella.

**Tavoitetila**

Lautamiesjärjestelmän lakkauttamisella vahvistetaan tuomioistuinprosesseihin osallistuvien asianosaisten oikeusturvaa. Käräjäoikeuksien, hovioikeuksien ja korkeimman oikeuden resurssien tehokkaan käyttämisen varmistamiseksi kokoonpanot voidaan muodostaa oikeusaste, asian laajuus ja laatu sekä asianosaisten oikeusturva huomioon ottaen tarkoituksenmukaisella tavalla. Tavoitetila saavutetaan jäljempänä esitettävillä säännösmuutoksilla.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Käräjäoikeuden kokoonpanosäännökset

*Rikosasiat*

Lautamiesjärjestelmä voidaan korvata yhden tai useamman ammattituomarin kokoonpanoilla. Lautamieskokoonpanon ollessa verraten kustannustehokas järjestelmä kaikki ammattituomareiden lisäkäyttöä edellyttävät kokoonpanot edellyttävät myös lisäresursseja käräjäoikeuksiin. Kuitenkin lautamiesjärjestelmän lakkauttamisesta seuraa arvoilta noin 2 miljoonan euron vuosittainen säästö (sisältäen hallintokulut), minkä lisäksi järjestelmän säilyttämisen edellyttämän lautamiesten valintatavan muutoksen vaihtoehtokustannus on merkittävä.

Esillä olleet vaihtoehdot voidaan tiivistää seuraavasti. Lautamiesjärjestelmä voitaisiin korvata rikosasioissa laajentamalla yhden tuomarin kokoonpanon toimivaltaa yleistoimivallaksi ilman rajoituksia. Yleistoimivaltaan voitaisiin myös liittää harkinnanvarainen mahdollisuus tai velvollisuus vahventaa kokoonpanoa yhdellä tai kahdella muulla jäsenellä. Tällainen jäsen voisi olla myös käräjänotaari. Lisäksi vaihtoehtona on ollut esillä se, että lautamiesjärjestelmä korvataan rikosasioissa korvaamalla nykyinen lautamieskokoonpano kahden tai kolmen tuomarin kokoonpanolla tai niiden yhdistelmällä kokonaan tai osittain. Edellytyksenä eri kokoonpanovaihtoehtojen käyttämiselle on pohdittu tosiasiallisesti tuomittavaan rangaistukseen, rikosnimikkeisiin tai enimmäisrangaistuksiin perustuvia sekä harkinnanvaraisempia asian erityispiirteet huomioon ottavia kriteereitä.

Yhden tuomarin yleistoimivallalle on nähty useita hyviä puolia. Niitä ovat sääntelyn selkeys ja yksinkertaisuus sekä mahdollisuus resurssien tarkoituksenmukaiseen jakamiseen. Mahdollisuus vahventaa kokoonpanoa asian erityispiirteiden sitä vaatiessa kohdentaisi resurssit oikein. Kevyempi kokoonpano edistäisi myös käsittelyn joutuisuutta, joka kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (ks. PeVL 53/2014 vp). Kääntäen riskinä on nähtävissä se, mikäli tarpeellisia resursseja ei varmisteta, resurssi tosiasiassa niukentuu ja vahventamismahdollisuus voi jäädä näennäiseksi.

Käräjäoikeuden lautamieskokoonpanolla on pitkät perinteet ja se on yleistoimivaltainen kokoonpano. Niitä perusteita, joilla lautamiehet säilytettiin käräjäoikeusuudistuksessa yksilöllisellä äänivallalla, on systemaattisesti kyseenalaistettu. Yhden tuomarin kokoonpanon käyttöalan laajentamista on arvioitu kriittisesti erityisesti oikeusturvanäkökohdista käsin (esim. PeVL 5/2018 vp). Lautamiesjärjestelmän lakkauttamisen yhteydessä oikeusturvan kannalta ei ole perusteltua kiinnittää huomiota yksin kokoonpanon jäsenten lukumäärään vaan siihen, milloin nykyisen järjestelmän voimassa ollessa on turvauduttu vahvennettuihin kahden tai kolmen ammattituomarin kokoonpanoihin. Lautamieskokoonpanojen korvaaminen pakollisella vähintään kahdenkin ammattituomarin kokoonpanolla olisi tosiasiassa vaatimus, joka itse asiassa korottaa käräjäoikeuden kokoonpanoon kohdistuvaa oikeusturvaodotusta nykyisestä. Tähän nähden ja nykyinen resurssitilanne huomioon ottaen projektiryhmä ei pidä tätä perusteltuna. Edellisen uudistuksen yhteydessä esiin nostetut huolenaiheet eivät ole toteutuneet, minkä vuoksi yhden tuomarin käyttöalan lisäämisessä ei ole katsottava olevan perustuslaillista oikeusturvaongelmaa.

Parhaaksi vaihtoehdoksi on arvioitu se, että yhden tuomarin kokoonpanoa vahvennetaan kahden tai kolmen tuomarin kokokoonpanoksi silloin, kun asian laatu,

laajuus tai muu erityinen syy sitä edellyttää. Asian laatu viittaa ennen kaikkea jutun vaikeusasteeseen, mutta toisaalta myös syytteessä tarkoitetun rikoksen vakavuusasteeseen. Tämän korostamiseksi on pidettävä perusteltuna, että olettama kääntyy vahventamisen puolelle silloin, jos syytteessä tarkoitetun rikoksen enimmäisrangaistus on enemmän kuin kuusi vuotta vankeutta. Tällöin esimerkiksi ryöstöä (RL 31:1) ja raiskausta (RL 20:1) koskevat syytteet kuuluisivat lähtökohtaisesti yhden tuomarin kokoonpanon toimivaltaan ja näitä ankarampia enimmäisrangaistuksia sisältäviä rikosnimikkeitä koskevat syytteet olisi lähtökohtaisesti käsiteltävä vahvemmassa kokoonpanossa.

Rangaistusasteikkoon perustuvan rajan etuna on sen selkeys, mikä vähentää virheiden mahdollisuutta eri rikosnimikkeisiin perustuvaan luetteloon verrattuna. Vaikka tosiasiallisesti tuomittava rangaistus antaa jutun erityispiirteille suuremman merkityksen, se toimii huonosti laajan rangaistusasteikon rikosasioihin, joissa pääkäsittelyssä ilmi käyneet seikat voivat vaikuttaa merkittävämmin seuraamusharkintaan.

Kuitenkin olisi perusteltua säilyttää mahdollisuus käyttää kevyempää kokoonpanoa niissä tilanteissa, joissa asiaan ei liity sellaisia seikkoja, joiden perusteella vahvemman kokoonpanon käyttäminen olisi aiheellista. Rikos voi olla tunnustettu ja arvioitavat kysymykset voivat liittyä esimerkiksi vain rangaistuksen mittaamiseen tai vahingonkorvauksen määrän arviointiin. Henkirikosasiakin voi olla rikosasiana hyvin yksinkertainen, kun taas oikeudellisesti ja näytöllisesti erittäin vaikea rikosasia, jossa kuitenkin sovellettava rangaistusasteikko rajoittuu sakkorangaistukseen, voi edellyttää kolmen tuomarin käyttämistä. Resurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen mahdollistuu paremmin, kun kokoonpanosäännös ei rangaistusasteikonkaan perusteella muodostu ehdottomaksi. Vireillä olevassa syyteneuvottelun käyttöalan laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 187/2025 vp) on esitetty, että syyteneuvottelu olisi mahdollista esimerkiksi törkeissä huumausainerikoksissa, joiden enimmäisrangaistus on 10 vuotta vankeutta (RL 50:2). Näissä tilanteissa harkinnanvaraisen vain puheenjohtajan muodostaman kokoonpanon käyttäminen käräjäoikeudessa on yleensä perusteltua.

Myös asian laajuus voi myös edellyttää kokoonpanon vahventamista esimerkiksi laajan aineiston hallintaan ja työn tarkoituksenmukaiseen jakamiseen sekä käsittelyn joutuisuuteen liittyvistä syistä. Koska tilanteet, joissa vahventamista tarvitaan, voivat olla moninaisia, perusteltua on, kuten nykyäänkin, perustaa vahventaminen myös muuhun erityiseen syyhyn. Tällainen erityinen syy voi olla esimerkiksi jutun sensitiivinen luonne (seksuaalirikokset ja lähisuhdeväkivalta), odotettavissa olevat näytönarvioinnin vaikeudet (henkilötodistelu vuosia tai vuosikymmeniä vanhoissa asioissa) sekä asiantuntijatodistelun tarve.

Samoja kriteereitä käytettäisiin myös sen harkinnassa, vahvennettaisiinko yhden tuomarin kokoonpanoa yhdellä vai kahdella muulla jäsenellä. Kokoonpanon vahventamisen tarpeesta päättäisi toimivaltainen kokoonpano eli käytännössä ensi vaiheessa asiaa valmisteleva tuomari. Tämä edellyttäisi valmistelevalta tuomarilta nykyistä tarkempaa perehtymistä asiaan jo sen aikaisissa vaiheissa, joka sinänsä lisäisi valmistelevan tuomarin työtä. Työ ei kuitenkaan olisi tarpeetonta, sillä perehtyminen auttaa jutun valmistelussa, prosessiaikataulun laatimisessa sekä jäsennellyn pääkäsittelyn toteuttamisessa pian voimaansaatettava videotallenneuudistus huomioiden. Kokoonpano ei päättäisi siitä, kuka tai ketkä tuomarit kokoonpanoon tulisivat, vaan tämä määräytyisi tuomioistuimen työjärjestyksessä vahvistettujen perusteiden mukaisesti (tuomioistuinlaki 8 luku 7 §).

Estettä ei ole sille, että vahvennetussa kokoonpanossa voitaisiin käyttää myös käräjänotaaria laamannin harkinnan mukaan nykyistä sääntelyä (laki tuomioistuinharjoittelusta 16 §) vastaavasti, kun tämänkin vaihtoehdon voidaan arvioida parantavan käräjäoikeuskäsittelyn asianosaisten oikeusturvaa nykyiseen lautamieskokoonpanoon verrattuna.

Mikäli kokoonpanokysymyksiin haettaisiin usein muutosta ja muutoksenhakuaste palauttaa asian käräjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi, riskinä nähdään, että uudistuksen hyödyt voivat jäädä vähäisiksi sekä seuraukset muodostua asianosaisille vakaviksi. Jotta kokoonpanokysymykset johtaisivat mahdollisimman harvoin asian palauttamiseen muutoksenhakuasteesta käräjäoikeuteen, on tarpeellista, että asianosaisten mahdollisuutta hakea muutosta kokoonpanon laajuutta koskevaan kysymykseen vähennetään. Tässä sääntelyratkaisussa hyvinä vertailukohtina on pidettävä tuomioistuimen alueellista toimivaltaa koskevan oikeudenkäyntiväitteen sekä harkinnanvaraiseen perusteeseen perustuvan tuomarin esteellisyyttä koskevan väitteen esittämisvelvollisuutta koskevia säännöksiä (OK 10:23 ja OK 13:8). Koska tuomioistuimen laillinen kokoonpano voi muodostaa myös ylimääräisen muutoksenhaun perusteen, myös tätä säännöstä (OK 31:1) on saman tavoitteen saavuttamiseksi aiheellista muuttaa. Kuitenkin tilanteissa, joissa asianosainen tekee väitteen väärästä kokoonpanosta heti saatuaan tiedon kokoonpanosta, on perusteltua, että tällainen muutoksenhaku voidaan tutkia. Määräajan väitteen esittämiselle tulisi olla mahdollisimman yksiselitteinen. Tällaisena hetkenä voidaan pitää pääkäsittelyn aloittamista, jota ennen nykyisinkin on selvitettävä, voidaanko asia ottaa lopullisesti käsiteltäväksi (OK 6:6 ja ROL 6:1). Asianmukainen prosessinjohto voi kuitenkin puoltaa sitä, että kokoonpanon laajuudesta informoidaan tai kuullaan asianosaisia jo hyvissä ajoin ennen pääkäsittelyn aloittamista. Liian laaja kokoonpano ei kuitenkaan voi aiheuttaa todellisia oikeusturvaongelmia asianosaisille, joten sitä koskevia väitteitä tai muutoksenhakuja ei ole aihetta tutkia.

Edellä kuvattu ratkaisumalli olisi toteutettavissa siten, ettei käräjäoikeuksien resurssitarve lautamiesjärjestelmän lakkauttamisen yhteydessä sanottavasti lisääntyisi nykyiseen verrattuna, sillä lautamiesjärjestelmän lakkauttamisesta johtuvat säästöt voitaisiin kohdistaa tuomari- ja käräjäsihteerityövoimaan.

*Riita- ja hakemusasiat*

On perusteltua, että asianosaisten määräämisvaltaa käräjäoikeuden riita-asian kokoonpanoon vähennetään. Määräämisvalta lisää riskiä sille, että kokoonpanon laajuudesta muodostuu käytännössä neuvottelukysymys tuomioistuimen ja asianosaisten välillä, mitä sen ei tulisi olla. Prosessioikeudellinen lähtökohta on, että tuomioistuin päättää siitä, miten asia oikeudenkäynnissä käsitellään. Asianosaisia on kuitenkin edelleen aiheellista kuulla kokoonpanon laajuudesta. Näin ollen riittävää on, että riita-asioiden kokoonpanosäännöksiä kevennetään siten, että asianosaisten valta vaikuttaa riita-asian kokoonpanoon käräjäoikeudessa poistetaan. Riita-asioiden kokoonpanosääntely on vaihtoehtoisesti mahdollista toteuttaa myös siten, että laissa pääsääntöiseksi kokoonpanoksi säädetään yhden tuomarin kokoonpano, johon säädetään tarvittavat poikkeukset. Työryhmässä esitettiin myös mielipide, että asianosaisilla tulisi säilyä mahdollisuus vaatia kolmen tuomarin kokoonpanoa, mutta tunnistettiin varmasti olevan myös asioita, joissa kolmen tuomarin kokoonpano ei ole tarkoituksenmukainen. Näin ollen vaihtoehtoisesti esitettiin, että nykyistä sanamuotoa voisi lieventää siten, että asianosaisen vaatiessa kolmen tuomarin kokoonpanoa, voitaisiin vaatimus hylätä nykyisen erityisen syyn sijaan perustellusta syystä.

Maaoikeusasioiden osalta lautamiesjärjestelmää ei ole aiheellista ylläpitää myöskään maaoikeusasioita varten ja ettei maaoikeuden tämän jälkeen muodostuvaa peruskokoonpanoa (lainoppinut puheenjohtaja ja maaoikeusinsinööri) ole tarpeen vahventaa muilla jäsenillä, ellei sitä kiinteistönmuodostamislain 243 §:n nykyisillä perusteilla katsota yksittäisessä asiassa tarpeelliseksi. Kysymys siitä, vahvennetaanko kokoonpanoa toisella lainoppineella jäsenellä tai toisella maaoikeusinsinöörillä, ratkaistaan sen perusteella, edellyttääkö esimerkiksi asian laatu enemmän teknistä tietämystä vai oikeudellista asiantuntemusta. Tämän ratkaisun tekee käytännössä maaoikeuden puheenjohtaja. Työryhmässä esitettiin myös mielipide siitä, että maaoikeuden peruskokoonpanon tulisi muodostua muutoksenhakuasteelle perinteisesti ominaiselle lähtökohdalle kolmesta jäsenestä ottaen myös huomioon se, että maaoikeuden ratkaisusta haetaan muutosta suoraan korkeimpaan oikeuteen valituslupaa pyytämällä.

*Käräjänotaarit*

Lautamiesjärjestelmän poistuessa poistuu myös tuomioistuinharjoittelusta annetun lain 16 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetty rajoitettu mahdollisuus laamannille määrätä käräjänotaari puheenjohtajaksi lautamieskokoonpanoon. Käräjänotaarin käyttäminen kolmen tuomarin kokoonpanossa sekä vahvennetussa kokoonpanossa on jo nykyisin käytetty vaihtoehto. Lautamiesjärjestelmän lakkauttamisen yhteydessä käräjänotaarin toimivalta siten kapenisi, jollei toimivaltasääntelyä muutettaisi. Estettä ei kuitenkaan ole sille, että käräjänotaari voisi jatkossa toimia näissä asioissa puheenjohtajana myös yhden tuomarin kokoonpanossa.

Edellä mainitun säännöksen erona saman lain 15 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaiseen kaksi kuukautta virassa olleen käräjänotaarin yhden tuomarin kokoonpanoon olisi viimeksi mainitun pykälän 3 momentissa säädetty rajoitus, jonka vuoksi ilman laamannin määräystä käräjänotaari ei voisi tuomita muuta rangaistusta kuin sakkoa tai rikesakkoa. Käytännössä esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa syyttäjän esittämä seuraamuskannanotto on vankeusrangaistus ja rangaistuskäytäntö on hyvin vakiintunutta, laamanni voisi määrätä käräjä-notaarin käsittelemään yksin puheenjohtajana tällaista rikosasiaa istunnossa. Kysymyksessä olevia rikosnimikkeitä ovat esimerkiksi toistuvat kulkuneuvon kuljettamiset oikeudetta ja törkeä rattijuopumus.

Ehdotusten mukaan olisi mahdollista, että käräjänotaari määrätään toiseksi jäseneksi kahden lainoppineen tuomarin kokoonpanoon. Tuomioistuinharjoittelu on lainkäyttötehtäviin perehdyttävä käräjänotaarien harjoittelujärjestelmä. Käräjänotaarin työtehtäviä määritettäessä tulee ottaa huomioon harjoittelun koulutuksellinen tavoite. Tästä näkökulmasta on perusteltua edellyttää, että käräjätuomarin ja käräjänotaarin kokoonpanon käyttämiselle on koulutukselliset perusteet. Asia voi olla myös laadultaan tai laajuudeltaan sellainen, ettei käräjänotaarin käyttäminen ole perusteltua. Tuomioistuinharjoittelun kesto ja muut tehtävät estävät käytännössä käräjänotaarin käyttämisen laajimmissa asioissa.

*Kokoonpanojen vahventaminen*

Kokoonpanoja tulee voida vahventaa tarpeen vaatiessa. Nykyinen vahventamissäännös (OK 2:11) on osoittautunut toimivaksi, eikä siihen ole nähty muutostarvetta.

Vahventamissääntely on arviointikriteereiltään osittain päällekkäistä ehdotetun yleisen toimivaltasääntelyn kanssa. Yleinen toimivaltasääntely olisi kuitenkin

muistiossa ehdotetun mukaisesti luonteeltaan pakottavaa. Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:n mukaista harkinnanvaraista vahventamista voidaan esitöiden (HE 200/2017 vp s. 37) mukaan käyttää esimerkiksi koulutuksellisissa tarkoituksissa, mikä säilyisi edelleen mahdollisuutena. Harkinnanvarainen mahdollisuus vahventaa kokoonpanoa jäisi tuomioistuimen harkintaan.

*Hovioikeuden kokoonpanosäännökset*

Hovioikeuden yhden jäsenen toimivaltasääntely oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 8 §:ssä on nykyisessä muodossaan varsin pirstaloitunutta ja johtaa vastakohtaispäätelmänä tehtäviin tulkintoihin. Säännöstä olisi mahdollista yksinkertaistaa ja saattaa tarkoitustaan paremmin vastaavaan muotoon muotoilemalla yleisiä perusteita, joilla yksi jäsen voisi ratkaista asian. Yhden jäsenen toimivaltaan kuuluisivat jatkossa kootusti sellaiset oikeudenkäynnin valmisteluvaiheeseen kuuluvat ratkaisut, jotka ovat luonteeltaan väliaikaisia (erilaiset täytäntöönpanokiellot ja väliaikaiset määräykset) sekä sivukysymyksiä (esimerkiksi oikeusapuun ja asianosaisten avustamiseen liittyvät ratkaisut). Nykyisin esimerkiksi oikeusapulain 18 §:n 2 momentissa tarkoitetun niin sanotun välipalkkion maksamista koskevan päätöksen on katsottu edellyttävän kolmen jäsenen kokoonpanoa. Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 8 §:n sanamuoto ei selvästi mahdollista esimerkiksi sitä, että valituksen tultua peruutetuksi yksi jäsen voisi määrätä todistelukustannuksista maksetun ennakon takaisinperimisestä (laki valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista 15 §) tai oikeusavun tuntimäärän jatkamisesta (oikeusapulaki 5 §). Niin ikään erityislaatuiset väliaikaismääräykset, kuten oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 68 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräys poikkeuksesta todistelua koskevan päätöksen noudattamiseen muutoksenhausta huolimatta sekä lakiin perustumattomat väliaikaismääräyspyynnöt, ovat toimivaltakysymyksen osalta nykyisessä sääntelyssä epäselviä.

Yksi jäsen voi nykyään ratkaista asian muun ohella silloin, jos muutoksenhakemus on peruutettu kokonaan (OK 2:8.2:n 2 kohta). Säännöksen alkuperäisissä perusteluissa (HE 79/1993 vp s. 17) on esitetty, että merkittävää työnsäästöä ei kuitenkaan saavuteta, jos kysymyksessä on muutoksenhakemuksen osittaisperuutus, jolloin muutoksenhakemus tulee muilta osiltaan joka tapauksessa käsitellä jaostolla sen säännönmukaisessa kokoonpanossa. Käsittelyajat ovat osassa hovioikeuksia varsin pitkiä, milloin myös osittaisperuutus joudutaan eräissä tilanteissa ratkaisemaan pääasiasta erillisenä ja mahdollisesti myös kokonaan eri kokoonpanossa. Mainittu yhden jäsenen toimivallan rajoitus vain kokonaisperuutuksiin on vanhentunut, ja siten muutoksenhakemusten osittaisperuutukset olisi aiheellista tuoda yhden jäsenen toimivallan piiriin.

Yhden jäsenen toimivaltaan ei nykyisessä sääntelyssä ole sisällytetty myöskään nimenomaisesti erilaisia prosessiedunvalvonnan muotoja ja niihin liittyviä määräyksiä joko hovioikeudessa määrättävien tai vaihdettavien edustajien osalta (esimerkiksi esitutkintalain 4 luvun 8 §, oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 4 a §, holhoustoimesta annetun lain 82 §), mitä koskevat ratkaisut olisi syytä mahdollistaa nimenomaisesti yhden jäsenen toimivaltaan kuuluvina.

Ehdotetut muutokset rinnastuvat laadultaan jo nyt laissa yhden tuomarin toimivaltaan säädettyihin asiaryhmiin, eikä niillä ole siten vaikutusta asianosaisten oikeusturvaan pääasiaa ratkaistaessa.

Ehdotuksia valmisteltaessa on keskusteltu myös sellaisesta vaihtoehtoisesta toteuttamistavasta, että säännös kirjoitettaisiin siten, että säännöksessä säädettäisiin erikseen niistä ratkaisuista, joissa hovioikeus olisi päätösvaltainen kolmen jäsenen kokoonpanossa. Tällöin muissa asioissa yksi jäsen olisi toimivaltainen.

Edelleen on harkittu jatkokäsittelylupaa koskevien kokoonpanosäännösten muuttamista. Nykyisin jatkokäsittelyluvan voi myöntää yksikin jäsen, mutta sen epäämisestä päättää kolme jäsentä. Äänestyssääntö on kuitenkin omanlaisensa, ja vähemmistöönkin jäävän luvan myöntämisen kannalla olevan jäsenen ääni ratkaisee sen, että lupa myönnetään (OK 25a:18). Hovioikeuksien resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamiseksi ja jatkokäsittelylupaharkinnan tehostamiseksi on perusteltua, että jatkokäsittelyluvan epäämistä koskevat päätökset tehtäisiin jatkossa kahden jäsenen kokoonpanossa. Myös kahden jäsenen kokoonpanon ratkaisu on kollegiaalinen ja tuottaa keskustelua jäsenten välillä. Jos tällaisessa kokoonpanossa olevat jäsenet olisivat keskenään eri mieltä siitä, tuleeko lupa myöntää, lupa myönnettäisiin. Säännösehdotuksessa käytetty muotoilu ”jatkokäsittelyluvan myöntämistä koskeva asia” on myös oikeudenkäymiskaaren 25 a luvussa käytetty nimitys asialle, jossa päätetään paitsi luvan myöntämisestä myös sen myöntämättä jättämisestä.

Ehdotuksia valmisteltaessa on esitelty myös näkemys nykyisen sääntelyn säilyttämisen puolesta, koska asian käsittely hovioikeudessa päättyy ratkaisuun, jolla jatkokäsittelylupaa ei myönnetä. Tällaisen ratkaisun merkitys asianosaiselle rinnastuu pääasiaratkaisuun.

Asessorien määrä osana hovioikeuksien tuomarikuntaa on kasvanut etenkin Helsingin hovioikeudessa. Tuomioistuinlain 18 luvun 3 §:n 1 momentissa säädetty rajoitus sille, että monijäsenisen tuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa voi olla jäsenenä vain yksi asessori, asettaa tarpeettomia rajoituksia kokoonpanojen muodostamisille hovioikeuksissa. Asessoriresurssin tarkoituksenmukaisen käyttämisen parantamiseksi on perusteltua, että rajoitusta lievennettäisiin mahdollistamalla kaksi asessoria samaan kokoonpanoon, jossa on yhteensä vähintään kolme jäsentä. Jos kokoonpanossa olisi kaksi jäsentä, vain toinen voisi olla asessori. Tällä sääntelyratkaisulla olisi vaikutusta myös hallinto- ja erityistuomioistuimissa. Vaihtoehtoisena on esitetty myös näkemys nykyisen sääntelyn säilyttämisen puolesta, koska asessorin virka on koulutusvirka ja asessorit toimivat tuomarin virassa tämän vuoksi yleensä vähäisemmällä kokemuksella. Kokemuksen merkitys erityisesti muutoksenhakuasteessa korostuu.

Oikeudenkäymiskaaren 6 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyä edellytystä siitä, että asian valmistelua johtanut tuomari osallistuu myös pääkäsittelyyn, pidetään tarpeettoman rajoittavana. Oikeuskirjallisuudessa (Antti Jokela, Hovioikeusmenettely, 3. uudistettu painos, 2022, s. 546) on katsottu, että kyseinen säännös koskee myös hovioikeusmenettelyä, vaikka säännöksen tulkinnasta on esitetty myös toisenlaisia näkemyksiä. Joissakin tilanteissa voi olla perusteltua, että tuomari valmistelee asioita muiden kokoonpanojen ratkaistavaksi pääkäsittelyissä. Tällaista menettelyä hyödynnetään tällä hetkellä esimerkiksi Ruotsissa Svean hovioikeudessa. Sen menettelyn estämiselle lainsäädännössä Suomessa ei ole perusteita ja siksi muistiossa ehdotetaan kyseisen säännöksen kumoamista. Edelleen ehdotetaan myös, että samalla tuomioistuinlain 8 luvun 7 ja 8 §:ään tehtäisiin muutos, joka korostaa mahdollisuutta jakaa asia tuomarille vain valmisteltavaksi tai vain ratkaistavaksi. Nykyinenkin menettely säilyisi edelleen mahdollisena. Muutos koskisi samalla kaikkia tuomioistuimia.

Muistiossa ei ole pidetty perusteltuna lausuntokierroksella esiin noussutta kumotun hovioikeuslain 9 §:n mukaista tai sen kaltaista kahden tai yhden jäsenen sekä esittelijän muodostamaa kokoonpanoa. Esittelijän käyttämiseen ratkaisukokoonpanon osana liittyy niitä samoja tuomarin riippumattomuuteen liittyviä ongelmia, joiden vuoksi asessorijärjestelmällä on asiaa koskevan hallituksen esityksen (HE 7/2016 vp s. 48) mukaan korvattu hovioikeuslain 9 §:n mukainen kokoonpano.

*Korkeimman oikeuden kokoonpanosäännökset*

Ennakkopäätöskysymyksen siirtämistä koskevan lakimuutoksen yhteydessä tällaisessa asiassa tehty ennakkopäätöskysymyksen siirtämistä koskeva kantelu on säädetty mahdolliseksi käsitellä myös kolmen jäsenen kokoonpanossa, jos kokoonpano on ratkaisusta yksimielinen (OK 2:9.2, L 142/2025). Yksinkertaisin ratkaisu on muotoilla toimivaltasäännös siten, että se koskee muitakin kantelutyyppejä. Kanteluratkaisut eivät merkitykseltään rinnastu ennakkopäätösasioihin, joten kevyempi kokoonpano on järkevää resurssien käyttöä. Samasta syystä erimielisen kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaisun siirtäminen viisijäseniseen kokoonpanoon on tuomariresurssien käytön kannalta tarpeetonta. Siksi ei ole tarpeellista edellyttää, että kokoonpanon tulisi olla ratkaisustaan yksimielinen. Toinen laajempaa valmistelua edellyttävä vaihtoehto olisi siirtää myös kanteluasiat valituslupajärjestelmän piiriin. Muistion ehdotus rakentuu ensimmäisen vaihtoehdon varaan. Valmistelussa esitettiin kuitenkin myös näkemys nykyisen yksimielisyysvaatimuksen säilyttämisen puolesta, koska valitusluparatkaisua lukuun ottamatta korkeimmassa oikeudessa ei voida muissakaan asioissa ratkaista asiaa kolmen jäsenen äänestäessä ratkaisusta.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Muistiossa ehdotetaan lainsäädäntöhankkeen käynnistämistä siten, että siinä valmistellaan yleisten tuomioistuinten kokoonpanosäännösten muuttamista tehokkaammiksi ja tarkoituksenmukaisemmiksi oikeusturvasta tinkimättä.

Liitteessä 1 on kuvattu esimerkki muutoksista kokoonpanosäännöksiin.

**Eriävä mielipide**

Muistiossa on ansiokkaasti tuotu esiin mahdollisuuksia muuttaa yleisten tuomioistuinten ratkaisukokoonpanoja koskevia säännöksiä. Olen samaa mieltä ehdotuksesta käynnistää asiaa koskeva lainsäädäntöhanke, jolla toteutetaan samalla lautamiehistä luopuminen. Muistio sisältää kuitenkin useita yksityiskohtaisia ehdotuksia, joita on valmistelussa harkittava selvästi nyt tehtyä monipuolisemmin ja laajemmin.

Luovuttaessa lautamiehistä käräjäoikeuden kokoonpanosääntely on mielestäni perusteltua uudistaa kokonaisuutena sekä rikos- että riita-asioissa. Muistiossa ehdotettu voimavarojen kohdentaminen oikeudellisesti vaikeisiin ja laajoihin asioihin on perusteltu lähtökohta. Jatkossa on tarkemmin arvioitava, miten ja millä reunaehdoilla tämä ehdotus voidaan eri asiaryhmissä toteuttaa.

En pidä toteuttamiskelpoisena muistion ehdotuksia siitä, että jatkokäsittelyluvan epäämiseen riittäisi hovioikeudessa kaksi jäsentä ja että asessorien määrää hovioikeuden ratkaisukokoonpanossa voisi lisätä. Merkitykseltään JKL-ratkaisu ei eroa pääasiassa annettavasta asiaratkaisusta, eikä kokoonpanokaan siksi voi olla kevyempi. Muutoksenhakutuomioistuinten erilaiset tehtävät huomioon ottaen valituslupa-asioiden kevyempää kokoonpanoa korkeimmassa oikeudessa ei voida käyttää mallina hovioikeuksissa. Hovioikeuden tehtävänä on muun muassa valvoa ja ohjata tuomiopiirinsä käräjäoikeuksien toimintaa, mitä hovioikeus tekee muun ohella tarkistamalla muutoksenhakuasioissa käräjäoikeuden ratkaisujen oikeellisuuden ja korjaamalla niihin sisältyvät virheet. Tähän tehtävään sopii huonosti se, että enemmistön ratkaisukokoonpanosta muodostaisivat määräaikaisessa, luonteeltaan koulutuksellisessa virassa olevat asessorit.

Korkeimman oikeuden kanteluasioiden ratkaisukokoonpanon keventäminen on mielestäni harkitsemisen arvoinen ehdotus. Toisin kuin muistiossa on katsottu, keventämistä tulisi tasapainottaa OK 2:10.1:n kaltaisella yksimielisyysvaatimuksella.

Johannes Koskenniemi, oikeusministeriö

**Muistion 2** **LIITE**

## ESIMERKKI MUUTOKSISTA KOKOONPANOSÄÄNTELYYN

Käräjäoikeuden kokoonpano

Rikosasioiden toimivaltainen kokoonpano käräjäoikeudessa

*Muutetaan oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 1 § seuraavan sisältöiseksi:*

Käräjäoikeus on päätösvaltainen rikosasiassa, kun tuomioistuimessa on yksin puheenjohtaja.

Kokoonpanossa on kuitenkin oltava puheenjohtajan lisäksi yksi tai kaksi jäsentä, jos asian laatu, laajuus tai muu erityinen syy sitä edellyttää.

Käsiteltäessä asiaa, jossa jostakin syytteessä tarkoitetusta yksittäisestä rikoksesta säädetty ankarin rangaistus syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä on enemmän kuin kuusi vuotta vankeutta, kokoonpanossa on oltava puheenjohtajan lisäksi vähintään yksi jäsen, ellei se ole asian laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi tarpeetonta.

*Kumotaan oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 6, 6 a, 7 §. Muutetaan oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 ja 12 §:ää siten, että molempien pykälien viimeinen virke poistetaan.*

Riita-asioiden toimivaltainen kokoonpano käräjäoikeudessa

*Muutetaan oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 5 §:n 2 momenttia siten, että sen viimeinen virke poistetaan.*

Väitteen tekemisen ja muutoksenhaun rajoitus

*Lisätään oikeudenkäymiskaaren 2 lukuun x §:ksi:*

Asianosaisen tulee tehdä väite kokoonpanon 1 tai 5 §:n mukaan määräytyvästä päätösvaltaisuudesta ennen pääkäsittelyn aloittamista. Tämän jälkeen väitettä ei enää oteta tutkittavaksi, ellei siihen ole erittäin painavia syitä.

Muutoksenhakutuomioistuin ei saa muutoksenhaun yhteydessä tutkia, onko pääasia tutkittu ja ratkaistu käräjäoikeudessa kokoonpanossa, jossa on ollut oikea määrä jäseniä, jollei asianosainen tehnyt väitettä väärästä kokoonpanosta käräjäoikeudessa ja hakenut muutosta tästä kysymyksestä annettuun ratkaisuun.

Kanteluperusteiden säännös

*Muutetaan oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:n 2 momenttia seuraavasti*:

Pääasian ratkaiseminen alueellista toimivaltaa vailla olevassa tuomioistuimessa *tai käräjäoikeudessa suppeammassa kokoonpanossa kuin oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 1 tai 5 §:ssä edellytetään* ei ole 1 momentissa tarkoitettu peruste poistaa tuomio.

Maaoikeuden kokoonpanosäännös

*Muutetaan kiinteistönmuodostamislain 243 §:n 1 momenttia seuraavasti:*

Maaoikeudessa on puheenjohtajana käräjäoikeuden lainoppinut jäsen sekä *toisena jäsenenä* maaoikeusinsinööri ~~ja kaksi lautamiestä~~ [poist.]. Maaoikeudessa tulee olla lisäksi toinen lainoppinut jäsen tai toinen maaoikeusinsinööri, jos sitä asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on pidettävä perusteltuna. Maaoikeus on päätösvaltainen, vaikka sen monijäsenisen kokoonpanon jäsenistä yhdelle on tullut este pääkäsittelyn tai katselmuksen aloittamisen jälkeen. Kokoonpanossa on kuitenkin aina oltava vähintään yksi lainoppinut jäsen. ~~Maaoikeus on lisäksi päätösvaltainen, kun lautamiehiä on vähintään yksi.~~ [poist.]

Käräjänotaarin toimivalta

*Muutetaan tuomioistuinharjoittelusta annetun lain 16 §:n 1 momentin 5 kohtaa seuraavasti:*

5) *yhden tuomarin istunnossa rikosasiassa,* jossa mistään syytteessä tarkoitetusta yksittäisestä rikoksesta ei syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ole säädetty muuta rangaistusta kuin rikesakko, sakko tai vankeutta enintään kaksi vuotta eikä vastaaja ole syytteessä tarkoitetun rikoksen johdosta vangittuna, matkustuskiellossa tai virantoimituksesta pidätettynä.

*Muutetaan tuomioistuinharjoittelusta annetun lain 16 §:n 2 momenttia seuraavasti:*

Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 1 §:n *2 tai 3 momentissa* tarkoitetussa kokoonpanossa puheenjohtajan ~~ja yhden muun jäsenen~~ [poist.] on oltava käräjäoikeuden laamanni tai käräjätuomari.

*Lisätään tuomioistuinharjoittelusta annetun lain 16 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:*

Käräjänotaarin määrääminen jäseneksi oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 1 §:n 2 tai 3 momentin mukaiseen kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanoon on sallittua, jos se on perusteltua tuomioistuinharjoittelun koulutuksellisten tavoitteiden kannalta eikä asia ole laadultaan tai laajuudeltaan sellainen, että sen käsittely edellyttää kahta käräjätuomaria.

Hovioikeuden kokoonpano sekä valmistelevan tuomarin ja pääkäsittelykokoonpanon eriyttäminen

Yhden jäsenen toimivalta

*Muutetaan oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 8 §:n 2 momentin 2 kohtaa ja lisätään uusi 10a kohta seuraavasti:*

Yksi jäsen voi kuitenkin:

2) ratkaista asian *siltä osin kuin* muutoksenhakemus on peruutettu *osittain tai* kokonaan;

*10a) ratkaista muun 7–10 kohdassa tarkoitettuihin asioihin rinnastuvan väliaikaista määräystä tai toimenpidettä koskevan asian*

*Muutetaan oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 8 §:n 3 momenttia seuraavasti:*

Yksi jäsen voi lisäksi päättää, että asiassa toimitetaan pääkäsittely, ja tehdä pääkäsittelyn toimittamiseen liittyvät ratkaisut sekä päättää myös muista asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä ja asian valmistelussa vahvistaa sovinnon taikka päättää väliaikaisesta määräyksestä. ~~Yhden jäsenen toimivaltaan kuuluvissa asioissa~~ [poist.] Yksi jäsen voi päättää myös puolustajan, oikeudenkäyntiavustajan,

*edunvalvojan* ja tukihenkilön palkkiosta ja kulujen korvaamisesta sekä velvollisuudesta korvata oikeudenkäyntikulut ja todistelukustannukset *sekä muut näihin rinnastettavat oikeusapua, puolustajaa, muuta avustajaa, edunvalvojaa sekä oikeudenkäyntikuluja koskevat kysymykset, kun ne on ratkaistava pääasiasta erillisenä asiana*.

Vaihtoehtoisesti ehdotetaan, että hovioikeuden kokoonpanosääntelyä uudistettaisiin kokonaisuudessaan siten, että päävaatimusta koskevat asiat kuuluvat kolmen jäsenen kokoonpanon ratkaistavaksi ja prosessuaalisin perustein tehtävät sekä muutoin valmisteluun liittyvät väliaikaiset ratkaisut voitaisiin tehdä yhden jäsenen kokoonpanossa.

Jatkokäsittelylupakokoonpano

*Muutetaan oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 8 §:n 1 momentti seuraavasti:*

Hovioikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä. *Jatkokäsittelyluvan myöntämistä koskeva asia käsitellään kahden jäsenen kokoonpanossa.*

Asessorit

*Muutetaan tuomioistuinlain 18 luvun 3 §:n 1 momentti seuraavasti:*

Tuomioistuimen *vähintään kolmejäsenisessä* ratkaisukokoonpanossa voi olla jäsenenä *enintään kaksi* asessoria. *Muutoin kokoonpanossa voi olla enintään yksi asessori.*

Valmistelevan tuomarin ja pääkäsittelykokoonpanon eriyttäminen

*Kumotaan oikeudenkäymiskaaren 6 luvun 1 §:n 1 momentti.*

*Muutetaan tuomioistuinlain 8 luvun 7 § seuraavasti:*

Asiat on jaettava valmisteltaviksi *tai* ratkaistaviksi työjärjestyksessä vahvistettujen perusteiden mukaisesti. Näiden perusteiden on oltava selkeitä ja niiden on turvattava asianosaisten oikeus saada asiansa ratkaistuksi riippumattomasti, puolueettomasti ja joutuisasti.

*Muutetaan tuomioistuinlain 8 luvun 8 §:n 1 momentti seuraavasti:*

Tuomarin *valmisteltavaksi tai* ratkaistavaksi jaettu asia voidaan vastoin asianomaisen tuomarin tahtoa jakaa uudelleen vain, jos siihen on tuomarin sairaudesta, asian viivästymisestä, tuomarin työmäärästä tai muusta vastaavasta seikasta johtuva painava syy.

Korkeimman oikeuden kokoonpano

*Muutetaan oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 9 §:n 2 momentti seuraavasti:*

Korkein oikeus on päätösvaltainen myös kolmen jäsenen kokoonpanossa, jos valitus koskee 25 a luvun 11 §:ssä tarkoitettuja jatkokäsittelyluvan myöntämisen edellytyksiä, jos kokoonpano on ratkaisusta yksimielinen. Kolmen jäsenen kokoonpanossa voidaan käsitellä ja ratkaista myös ~~ennakkopäätöskysymyksen siirtämistä koskeva~~ [poist.] *muu* kantelu *kuin tuomiovirhekantelu*~~, jos kokoonpano on ratkaisusta yksimielinen~~. [poist.]

**Muistio 3**

# YLIMÄÄRÄINEN MUUTOKSENHAKU YLEISISSÄ TUOMIOISTUIMISSA

**Tiivistelmä**

**Perustetaan lainsäädäntöhanke ylimääräistä muutoksenhakua yleisissä tuomioistuimissa koskevien säännösten kehittämiseksi niin, että säädettäisiin erityinen purkuperuste tilanteeseen, jossa ihmisoikeuksien kansainvälinen lainvalvontaelin on todennut asiassa ihmisoikeusloukkauksen, ja samalla oikeudenkäymiskaaren 31 luvun ajanmukaisuuden arvioimiseksi muiltakin osin.**

Ylimääräistä muutoksenhakua yleisissä tuomioistuimissa koskeva sääntely on ollut voimassa perusperiaatteiltaan muuttumattomana yli 60 vuotta. Oikeudenkäymiskaaren 31 luvun ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä on tarkasteltu kokonaisuudessaan. Säännösten soveltamiskäytäntö on vakiintunutta, eikä merkittäviä sisällöllisiä epäkohtia ole ilmennyt. Oikeudenkäymiskaaren 31 luvun perusratkaisut esimerkiksi tuomion purkamisen tai poistamisen kynnyksistä sekä toimivaltajaosta korkeimman oikeuden, hovioikeuden ja käräjäoikeuden välillä ovat yleisesti ottaen perusteltuja, eikä uudelleenarviointia niiden osalta ole aiheellista tehdä.

Vaikka sääntelyn perusratkaisut ovat edelleen toimivia, sääntelyä olisi tarpeen eräiltä osin kehittää. Tuomion purkamista koskevia säännöksiä tulisi kehittää niin, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai muun kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteiden valvomisessa toimivaltaisen lainkäyttö- tai valvontaelimen kyseissä asiassa antama loukkaustuomio oikeuttaisi purkuun ainakin tilanteessa, jossa valvontaelimen toteaman ihmisoikeusloukkauksen seurausten poistaminen tai lieventäminen sitä edellyttää. Lisäksi samalla tulisi muuttaa määräaikasääntelyä siten, että nykyisin voimassa oleviin säännöksiin perustuvat määräajat eivät muodosta estettä tällaisten hakemusten tutkimiselle.

Edelleen ylimääräistä muutoksenhakua koskevia oikeudenkäymiskaaren 31 luvun säännöksiä olisi aihetta samalla tarkastella muiltakin osin. Tarkistustarvetta voi liittyä ainakin 7 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtiin sekä 8 §:n 1, 2 ja 3 kohtiin sekä 9 §:n 1 momentin 2 kohtaan. Näiden säännösten muuttaminen ei ole välttämätöntä, mutta niitä voitaisiin tarkastella samalla, kun ylimääräistä muutoksenhakua koskevaa sääntelyä kehitetään ihmisoikeusvelvoitteiden loukkaamiseen perustuvalla erityisellä purkusäännöksellä.

Voimassa oleva oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 8 § ei sisällä rajoituksia vedota uusiin seikkoihin tai todisteisiin rikosasian vastaajan eduksi tapahtuvissa purkuhakemuksissa. Oikeusministeriön asettama työryhmä on kuitenkin laatinut luonnoksen hallituksen esitykseksi, jossa on esitetty todisteprekluusion käyttöönottoa rikosasioissa. Jotta todisteprekluusio noudattaisi asteittaisen ankaroitumisen periaatetta, siitä säädettäisiin myös tuomionpurun osalta. Luonnoksen mukaan oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 8 §:ään ja 8 a §:ään lisättäisiin uudet 2 momentit, joiden mukaan tuomion purkamista koskevaa asiaa käsiteltäessä noudatetaan uuteen todisteeseen vetoamisen osalta oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 7 §:ää. Näin

ollen prekluusiota ylimääräisessä muutoksenhaussa koskevien ehdotusten tekeminen ei ole tässä tilanteessa tarpeen.

**Nykytila ja sen arviointia**

Nykytila

Oikeusrauhan ja oikeussuhteiden vakauden kannalta on välttämätöntä, että jokainen prosessi saa päätepisteen lainvoimaisella tuomiolla, joka voidaan poistaa tai purkaa vain poikkeuksellisesti. Ylimääräisestä muutoksenhausta yleisissä tuomioistuimissa säädetään oikeudenkäymiskaaren (OK) 31 luvussa. Luku säädettiin 1.7.1960 voimaan tulleella lailla 109/1960. OK 31 lukua koskeva hallituksen esitys HE 14/1958 vp on ajan hengen mukaisesti perusteluiltaan varsin suppea. Ylimääräistä muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn on tehty muutoksia vuoden 1960 jälkeenkin, mutta keskeiset perusratkaisut esimerkiksi kantelu- ja purkuperusteiden osalta ovat alkuperäisessä muodossaan. Monet kysymykset ovat tarkentuneet varsin runsaassa korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä.

Ylimääräisessä muutoksenhaussa voidaan erityisin edellytyksin ottaa uuteen tutkintaan jo lainvoimaisesti ratkaistu asia. Oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 - 6 §:ssä on säännökset kantelusta, ja 7 - 16 §:ssä on säännelty lainvoiman saaneen tuomion purkamisesta. Luvun 17 ja 18 §:ssä säädetään menetetyn määräajan palauttamisesta. Kantelu perustuu tuomioon johtaneessa menettelyssä tapahtuneeseen vakavana pidettävään virheeseen. Purku taas perustuu tuomiossa itsessään olevaan sisällölliseen virheeseen tai siihen, että on ilmennyt uusia, asian oikeaan ratkaisuun vaikuttavia seikkoja. Menetetyn määräajan palauttaminen eroaa näistä kahdesta. Siinä on kysymys siitä, ettei asianosainen ole voinut ylivoimaisen esteen vuoksi määräajassa ryhtyä johonkin prosessitoimeen, esimerkiksi ilmoittaa tyytymättömyyttään.

Lainvoimainen ratkaisu voidaan oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:n nojalla kantelun johdosta poistaa, jos kohdeasian käsittelyssä on tapahtunut vakava menettelyvirhe. Edellytykset ovat samat riita- ja rikosasioissa ja riippumatta siitä, kenen kannalta myönteisesti tai vastaisesti kohdeasia oli ratkaistu. Purkuperusteet on oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa ryhmitetty prosessilajeittain. Rikosasiassa on osaksi eri edellytykset purkaa tuomio vastaajan eduksi kuin hänen vahingokseen. Perusteista riita-asioissa säädetään 7 §:ssä, 8 §:ssä on säädetty syytetyn eduksi koituvasta purusta rikosasiassa ja 9 §:ssä syytetyn vahingoksi tapahtuvasta purusta. Lisäksi on eräitä erityistilanteita koskevia purkusäännöksiä.

Ylimääräiseen muutoksenhakuun sovelletaan samoja yleisiä periaatteita kuin varsinaiseen muutoksenhakuunkin. Muutosta voivat hakea asianosaiset, joille lainvoimainen tuomio on haitallinen. Oikeutus näiden muutoksenhakukeinojen käyttämiseen ulottuu kuitenkin laajemmalle. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että rikosasian vastaajan eduksi tuomion purkamista on oikeutettu hakemaan muun muassa asian ratkaissut tuomari tai muu ratkaisun antanut lainkäyttäjä, ja että tämä perustuu yleisen edun vaatimukseen (KKO 2023:13, kohta 4 ja siinä mainitut ratkaisut). Tuomarilla on katsottu olleen oikeus hakea aikaisemmin lainkäyttäjänä ratkaisemansa asian tuomion purkamista myös silloin, kun hän on siirtynyt tuomioistuinlaitoksen sisällä toiseen tuomarinvirkaan (KKO 2023:13, kohta 5). Lisäksi tuomionpurun hakijaksi on vakiintuneesti hyväksytty laillisuusvalvojat (esim. KKO 2005:84), täytäntöönpanoviranomaiset (esim. KKO 2004:25 ja 2007:20) ja päällikkötuomari siitä

tuomioistuimesta, jonka ratkaisusta ylimääräisessä muutoksenhaussa on kysymys (KKO 2018:73, kohta 4). Syyttäjä, jonka tehtävänä on valvoa yleistä etua, voi hakea purkua sekä vapautetun syytetyn vahingoksi että tuomitun eduksi.

OK 31 luvun 10 §:ssä säädetyn mukaan muun muassa hakemus riita-asiassa on tehtävä vuoden kuluessa siitä päivästä, jona hakija sai tiedon hakemuksen perusteena olevasta seikasta, tai jos hakemus nojautuu toisen rikolliseen menettelyyn, jona tätä koskeva tuomio sai lainvoiman. Mainittua aikaa ei kuitenkaan ole luettava aikaisemmasta kuin siitä päivästä, jona se tuomio, jonka purkamista haetaan, sai lainvoiman. Milloin hakemus riita-asiassa nojautuu 7 §:n 1 momentin 4 kohdassa mainittuun seikkaan, luetaan aika siitä päivästä, jona tuomio sai lainvoiman. Riita-asioissa on voimassa myös viiden vuoden takaraja OK 31 luvun 10 §:n 2 momentista ilmenevällä tavalla. Säännöksen mukaan riita-asiassa annetun tuomion purkamista älköön haettako sen jälkeen kun viisi vuotta on kulunut siitä, kun tuomio sai lainvoiman, ellei hakemuksen tueksi esitetä erittäin painavia syitä.

Yhden vuoden määräaikaa sovelletaan ensisijaisesti. Jos vuoden määräaika on kulunut umpeen, erityisen painavat syyt eivät oikeuta poikkeamaan tästä. Sen sijaan viiden vuoden määräaika jättää takaportin niitä tilanteita varten, joissa hakija ei ole viivytellyt purkuperusteeseen vetoamisessa, mutta on saanut sen tietoonsa vasta viiden vuoden määräajan umpeen kulumisen jälkeen. Kuten ratkaisusta KKO 2007:35 ilmenee, hakemus, joka perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen, on riita-asiassa oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 10 §:n 1 momentin mukaan tehtävä vuoden kuluessa siitä päivästä, jona tuomio sai lainvoiman. Mainitun luvun 10 §:n 2 momentin säännös viiden vuoden määräajasta ei koske tällä perusteella tehtävää purkuhakemusta (ks. KKO 1994:111). Mainitussa ratkaisussa KKO 2007:35 asianosainen haki riita-asiassa annetun tuomion purkamista yli vuoden kuluttua siitä, kun tuomio oli saanut lainvoiman. Hän vetosi tuomion antamisen jälkeen toisessa asiassa annettuun korkeimman oikeuden ratkaisuun ja tuossa asiassa pyydettyyn Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisuun katsoen mainittujen ratkaisujen osoittavan purkuhakemuksen kohteena olevassa asiassa sovelletun lainsäännöksen tulkinnan olleen ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Hakemus olisi saman luvun 10 §:n 1 momentin nojalla tullut tehdä vuoden kuluessa tuomion lainvoimaiseksi tulosta. Hakemus jätettiin tutkimatta.

Ratkaisussa KKO 2011:100 riita-asiassa annetun tuomion purkamista koskeva hakemus, joka perustui Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toteamaan ihmisoikeusloukkaukseen, oli tehty noin kolmen kuukauden kuluttua ihmisoikeustuomioistuimen lopullisen ratkaisun antamisesta. Korkeimman oikeuden päätöksessä mainituin perustein hakemus tutkittiin, vaikka se oli tehty oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 10 §:n 1 momentissa säädetyn, tuomion lainvoimaiseksi tulemisesta laskettavan vuoden määräajan jälkeen. Korkein oikeus katsoi, ettei kysymyksessä oleva nykyinen määräaikasääntely johtanut hyväksyttävään ja yhdenvertaisuuden turvaavaan lopputulokseen. Sen vuoksi oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 10 §:n 1 momentin säännöstä oli sen sanamuodosta huolimatta sovellettava niin, että se käytännössä mahdollisti ihmisoikeustuomioistuimen langettavaan tuomioon nojautuvan purkuhakemuksen tutkimisen myös riita-asiassa. Purkuhakemus oli kuitenkin tehtävä ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun toimivaltainen lainkäyttö- tai valvontaelin on lopullisessa ratkaisussaan todennut tuomioon sisältyneen ihmisoikeusloukkauksen.

Keskeiset muutokset vuoden 1960 jälkeen

OK 31 luvun vuonna 1960 tapahtuneen säätämisen jälkeen tehdyt merkittävimmät muutokset OK 31 lukuun koskevat seuraavia kokonaisuuksia:

- OK 31 luvun 2 §:ään lisättiin lailla 666/2005 (HE 9/2005 vp) säännös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvomisessa toimivaltaisen lainkäyttö- tai valvontaelimen toteamaan virheeseen perustuvan tuomiovirhekantelun tekemisen olevan mahdollista vielä kuuden kuukauden kuluessa kyseisen valvontaelimen lopulliseksi jääneen ratkaisun antamisesta.

- Avustajapakkoa koskeva sääntely OK 31 luvun 3 §:ään ja 15 luvun 1 §:n 4 momenttiin lisättiin lailla 718/2011 (HE 318/2010 vp).

- Menettämisseuraamuksen purkamista vastaajan eduksi koskeva OK 31 luvun 8 a §:n ja vastaajan vahingoksi koskeva OK 31 luvun 9 c §:n purkusäännös lisättiin lailla 360/2003 (HE 190/2002 vp).

- Rikoksentekijän luovuttamistilanteita koskeva erityinen purkusäännös lisättiin OK 31 luvun 9 b §:ksi lailla 1290/2003 (HE 88/2003 vp ja LaVM 7/2003 vp).

- Purkuasioiden käsittelyä koskevaa toimivaltaa muutettiin lailla 666/2005 (HE 9/2005 vp) siten, että OK 31 luvun 14 a §:n mukaisissa tilanteissa purkamista haetaan suoraan asian ratkaisseelta tuomioistuimelta. Tähän lisättiin vielä päiväsakon rahamäärää koskevat asiat lailla 422/2018 (HE 200/2017 vp). Samassa yhteydessä menetetyn määräajan palauttamista koskevaa toimivaltasääntelyä OK 31 luvun 18 §:ssä muutettiin niin, että hakemus tehdään hovioikeudelle, jos se koskee määräajan palauttamista toimenpiteen tekemiseksi käräjäoikeudessa tai muutoksen hakemiseksi sen ratkaisuun. Muussa tapauksessa hakemus tehdään korkeimmalle oikeudelle.

- Toistohakemuksia koskeva säännös lisättiin lailla 422/2018 (HE 200/2017 vp) OK 31 luvun 19 §:ään.

Ratkaisutilastoja

Ylimääräistä muutoksenhakua koskee runsas korkeimman oikeuden ennakkoratkaisukäytäntö, jossa monia ylimääräistä muutoksenhakua koskevia kysymyksiä ja tulkintatilanteita on täsmennetty. Ylimääräistä muutoksenhakua koskevalla asiasanalla löytyykin hieman yli 200 korkeimman oikeuden prejudikaattia.

Korkeimman oikeuden tilastojen mukaan vuosina 2021-2023 ylimääräisiä muutoksenhakuja on korkeimmassa oikeudessa pantu vireille vuosittain 166-178 asiaa. Valmistelussa on ollut käytettävissä yhteenveto korkeimman oikeuden vuonna 2023 antamista ylimääräistä muutoksenhakua koskevista ratkaisuista. Yhteenvedon perusteella vuonna 2023 ylimääräisissä muutoksenhakuasioissa hakemus jätettiin osittain tai kokonaan tutkimatta taikka siirrettiin ratkaistavaksi toimivaltaiseen tuomioistuimeen noin 30 prosentissa asioita. Hakemus hylättiin puolestaan noin 32 prosentissa asioista ja hyväksyttiin noin 37 prosentissa asioista.

Hakemuksen hyväksymistä koskevissa prosenteissa on suurta vaihtelua sen perusteella, kohdistuuko hakemus riita-asian, rikosasian vai maaoikeusasian ratkaisuun. Riita-asioiden ratkaisuun kohdistuvista hakemuksista hakemus on hyväksytty 4,2 prosentissa hakemuksia, kun vastaavat luvut ovat rikosasioissa 49 prosenttia ja maaoikeusasioissa 70 prosenttia. Tämä selittyy sillä, että rikos- ja maaoikeusasioissa purkua voi hakea myös viranomainen tietyin edellytyksin ja

viranomaisten hakemukset kohdistuvat tyypillisesti selviin virheisiin. Viranomaisen ollessa hakijana hakemus hyväksyttiinkin noin 77 prosentissa asioista. Sitä vastoin yksityisten asianosaisten tekemät hakemukset menestyivät harvoin. Pääsääntöisesti ylimääräisissä muutoksenhakemuksissa oli kysymys tuomion purkamista koskevasta hakemuksesta.

Ylimääräistä muutoksenhakua koskevaa toimivaltaa on jaettu eri tuomioistuinten välillä niin, että tietyissä tilanteissa hakemus osoitetaan asian ratkaisseelle tuomioistuimelle, tietyissä tilanteissa hovioikeus on toimivaltainen ja pääsääntöisesti purkuasioissa toimivalta kuuluu yksinomaan korkeimmalle oikeudelle. Tilastotietojen perusteella käräjäoikeuksissa vireille tulevia purkuasioita on verrattain vähän. Saatujen tietojen mukaan käräjäoikeuksissa olisi käsitelty noin 10-15 asiaa vuodessa. Vastaavasti hovioikeuksissa on viime vuosina ollut menetetyn määräajan palauttamista koskevia asioita vuosittain 38-57 ja tuomiovirhekanteluita puolestaan 19-34.

Arviointia

Ylimääräistä muutoksenhakua yleisissä tuomioistuimissa koskeva sääntely on ollut voimassa perusperiaatteiltaan muuttumattomana yli 60 vuotta. Säännösten soveltamiskäytäntö on vakiintunutta, eikä merkittäviä sisällöllisiä epäkohtia ole ilmennyt. Oikeudenkäymiskaaren 31 luvun perusratkaisut esimerkiksi tuomion purkamisen tai poistamisen kynnyksistä ovat yleisesti ottaen perusteltuja, eikä uudelleenarviointia niiden osalta ole aiheellista tehdä.

Kantelu- ja purkuperusteita koskevat säännökset ovat tosin kirjoitustavaltaan osin vanhentuneita. Voimassa olevat perusteet ovat varsin yksityiskohtaisia ja ne voisi olla aihetta ilmaisultaan nykyaikaistaa. Tästä voisi kuitenkin seurata, että oikeusyhteisö olettaisi samalla tavoiteltavan muutosta soveltamiskäytäntöön.

Näistä syistä OK 31 luvun kokonaisuudistukselle ei ole tarvetta.

OK 31 luvun tarkastelussa on sen sijaan noussut esille joitakin yksittäisiä kysymyksiä, joiden osalta lainsäädäntöhankkeen perustaminen voisi olla aiheellista. Tällainen on ainakin ihmisoikeusloukkaukseen perustuva tuomion purkamista koskeva sääntely. Tämän lisäksi on noussut esille eräitä muita muutostarpeita.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Ylimääräistä muutoksenhakua yleisissä tuomioistuimissa koskevia uudistamistarpeita on viimeksi käsitelty muutoksenhakutoimikunnan jatkomietinnössä (KM 2002:8). Mietinnössä päädyttiin aineellisten kantelu- ja purkusäännösten osalta siihen, että uudistamiseen ei ole aihetta (s. 32 ja 51). Sen sijaan mietinnössä päädyttiin esittämään ylimääräisessä muutoksenhaussa noudatettavan menettelyn uudistamista (s. 52 ja 65-81). Myöskään menettelyä koskevien säännösten sisältöä ei sitten sellaisenaan uudistettu. Eräitä purkuasioita siirrettiin OK 31 luvun 14 a §:stä ilmenevällä tavalla pois korkeimmalta oikeudelta.

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Ihmisoikeusloukkaus kantelu- tai purkuperusteena

EIT:n suuren jaoston ratkaisuun (Moreira Ferreira v. Portugali 11.7.2017, kohdat 34-39) sisältyvä Euroopan neuvoston 43 jäsenvaltion lainsäädännön ja käytännön

vertaileva tutkimus osoittaa, että monet näistä valtioista ovat ottaneet käyttöön kansallisia EIT:n loukkaustuomioon perustuvia purkusäännöksiä.

EIT:n tuomion täytäntöönpanon yhteydessä sopimusvaltiolle voi syntyä oikeudellinen velvollisuus tuomion purkamiseen, jos loukkauksen seurauksia ei muutoin voida poistaa tai yhä jatkuvaa loukkausta saada loppumaan. Ministerikomitean vuonna 2000 tuomionpurusta antama suositus R(2000)2 on käytännössä aikaansaanut useissa sopimusvaltioissa lainsäädäntömuutoksia, joilla tuomionpurku EIT:n toteaman loukkauksen perusteella on mahdollistettu. Suosituksen mukaan purun pitäisi tulla kysymykseen etenkin silloin, jos ihmisoikeustuomioistuin on todennut kansallisen ratkaisun merkitsevän ihmisoikeusloukkausta ja ratkaisulla on loukkauksesta kärsivälle hyvin vakavia ja edelleen jatkuvia kielteisiä seurauksia, joita ei voida riittävästi korjata hyvityksellä eikä oikaista muutoin kuin jutun ottamisella uudelleen tutkintaan. Nykyisellään mahdollisuuksia tuomionpurkuun EIT:n toteaman loukkauksen perusteella on ilmeisesti lähes kaikissa sopimusvaltioissa (sopimusvaltioiden enemmistössä jopa erillisen lex specialis -luonteisen purkuperusteen muodossa).

On vielä syytä mainita, että joissakin EU:n jäsenvaltioissa on säädetty lex specialis -luonteisesta purkuperusteesta unionioikeuden vaatimusten ja etenkin EUT:n tulkintakannanottojen huomioon ottamiseksi. Tällaiset normit ovat kuitenkin harvinaisempia kuin EIS:n järjestelmään liittyvät lex specialis -purkunormit. EUT:n tuomioilla on taannehtiva vaikutus eli EUT:n tulkintakannanotto voi sitovalla tavalla jälkikäteen osoittaa suurenkin määrän kansallisia lainvoimaisia tuomioita unionioikeuden vastaisiksi.

Purku syytetyn vahingoksi

Ruotsissa voimassa olevan sääntelyn mukaan rikosasiassa hakemus vastaajan vahingoksi tapahtuvassa purkuasiassa voidaan hyväksyä, jos rikoksesta säädetty rangaistus on enemmän kuin vuosi vankeutta ja hakija vetoaa seikkaan tai todisteeseen, jota ei ole aiemmin esitetty ja joka todennäköisesti olisi johtanut vastaajan tuomitsemiseen rikoksesta tai huomattavasti ankaramman rangaistuksen määräämiseen (rättegångsbalk 58 luku 3 §). Uuteen seikkaan tai todisteeseen vetoamista rajoittaa prekluusio.

**Tavoitetila**

Ylimääräistä muutoksenhakua koskevan sääntelyn tulisi tukea oikeusrauhaa ja tuomioistuinratkaisujen pysyvyyttä. Sen tulisi kuitenkin mahdollistaa lainvoimaisten tuomioiden avaaminen poikkeustilanteissa, kuten silloin, jos tuomiota rasittaa olennainen menettelyvirhe tai asia on ratkaistu lakia ilmeisesti väärin soveltaen. Säännösten tulisi myös olla mahdollisimman helposti sovellettavia niin lainsoveltajan kuin ylimääräisen muutoksenhakemuksen tekemistä harkitsevan näkökulmasta.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Ihmisoikeusloukkaus kantelu- tai purkuperusteena

OK 31 luvussa ei ole erityissäännöksiä, jotka koskisivat ihmisoikeuksista johtuvien perusteiden merkitystä ylimääräisen muutoksenhaun aineellisten edellytysten kannalta. Toisin kuin eräissä muissa oikeusjärjestyksissä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toteama ihmisoikeusloukkaus ei sellaisenaan ole

oikeudenkäymiskaaren 31 luvun säännösten mukaan peruste lainvoimaisen tuomion poistamiselle tai purkamiselle silloinkaan, kun hakijana on asianosainen, jonka valituksen perusteella loukkaustuomio on annettu.

Vuonna 2005 tehty lainmuutos (666/2005) OK 31 luvun 2 §:n 3 momentissa on koskenut kantelun tekemiselle säädettyä määräaikaa tilanteissa, joissa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvomisessa toimivaltainen lainkäyttö- tai valvontaelin on todennut oikeudenkäyntivirheen asian käsittelyssä. Tuomion poistamisen perusteisiin lainmuutoksella ei sitä vastoin ole puututtu.

Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2014:94 (kohta 9) todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ei seuraa sopimusvaltioille velvollisuutta järjestää oikeus ylimääräiseen muutoksenhakuun edes sellaisissa asioissa, joissa ihmisoikeusvalituksen perusteella on todettu ihmisoikeusloukkaus. Ihmisoikeussopimuksen 46 artikla velvoittaa Suomea sopimusvaltiona noudattamaan ihmisoikeustuomioistuimen lopullista tuomiota jutuissa, joiden osapuoli se on ollut. Artiklasta ei kuitenkaan johdu velvollisuutta turvata mahdollisuus kansallisen tuomion poistamiseen tai purkamiseen.

Suomessa ei ole useista muista eurooppalaisista valtioista poiketen säädetty lex specialis -luonteisia purkunormeja, joita voidaan soveltaa EIT:n todettua kyseistä asiaa koskevassa ratkaisussaan ihmisoikeusloukkauksen lukuun ottamatta OK 31:2.3:een sisältyvää tuomiovirhekanteluiden määräaikasäännöstä. Kysymys on sitten siitä, mahdollistavatko nykyiset muodolliset ja aineelliset poistamis- ja purkuedellytykset tuomion poistamisen tai purkamisen ainakin niissä tilanteissa, joissa EIT on kyseisessä asiassa todennut loukkauksen ja joissa valittaja edelleen kärsii jatkuvasta ihmisoikeusloukkauksesta tai loukkauksen seurauksista, joita ei ole mahdollista korjata muutoin kuin tuomionpurulla. Kuten edellä on selostettu, Euroopan neuvoston ministerikomitea on suositellut purun mahdollistamista tällaisissa tilanteissa.

Määräaikasääntely pääosin mahdollistaa tuomion purkamista tai poistamista koskevan hakemuksen tutkittavaksi saattamisen sen jälkeen, kun EIT on todennut asiassa ihmisoikeusloukkauksen. Merkittävänä puutteena voidaan kuitenkin pitää sitä, että siviiliasioita koskevien aineellisten virheiden osalta tuomionpurkuhakemuksen määräaika on käytännössä aina umpeutunut EIT:n annettua tuomionsa. Näissä tilanteissa hakija vetoaa useimmiten ilmeisesti väärää lainsoveltamista koskevaan ja siten kansallisen tuomion lainvoimaiseksi tulosta laskettavan yhden vuoden määräajan varaan (OK 31:10.1). EIT ei käytännössä koskaan kykene antamaan loukkauksen toteavaa tuomiota alle vuodessa kansallisen ratkaisun lainvoimaiseksi tulosta. Voidaan pitää ongelmallisena, ettei valittajalla siten ole tosiasiallista mahdollisuutta saada EIT:n loukkaustuomioon perustuvaa purkuhakemusta edes tutkittavaksi, vaikka korkein oikeus onkin yksittäisessä prejudikaatissaan KKO 2011:100 jättänyt ko. määräaikasäännöksen soveltamatta juuri puheena olevan puutteellisen lainsäädännöllisen tilanteen johdosta.

Edellä sanotun valossa muistiossa ehdotetaan, että perustettaisiin lainvalmisteluhanke valmistelemaan säännökset monien muiden eurooppalaisten valtioiden tavoin koskemaan erityisiä purkuedellytyksiä siten, että EIT:n kyseisessä asiassa antama loukkaustuomio oikeuttaisi purkuun ainakin tilanteessa, jossa EIT:n toteaman ihmisoikeusloukkauksen seurausten poistaminen tai lieventäminen sitä edellyttää. Lisäksi samalla tulisi muuttaa määräaikasäätelyä siten, että nykyisin

voimassa olevat määräajat eivät muodostaisi estettä tällaisten hakemusten tutkimiselle.

Muistiossa tarkasteltu tilanne on mahdollinen myös hallintolainkäytössä. Hallintolainkäyttöä koskevien säännösten tarkastelu ei kuitenkaan ole kuulunut toimeksiantoon. Jos asiassa edetään, tulee huomioida myös ehdotuksen vaikutus hallintolainkäyttöön ja arvioida, onko hallintolainkäytön ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä tarpeellista tältä osin tarkastella.

Eräitä muita muutostarpeita

Valmistelun aikana on tarkasteltu OK 31 lukua kokonaisuudessaan, minkä lisäksi on otettu huomioon myös kiinteistönmuodostamislain mukaisen Maanmittauslaitoksen keskushallinnon oikeuden purkuhakemuksen tekemiseen määräajoista riippumatta. Edellä todetulla tavalla ylimääräistä muutoksenhakua koskevien säännösten kokonaisuudistukseen ei ole katsottu olevan tarvetta. Tarkastelussa on kuitenkin noussut esille eräitä ylimääräisen muutoksenhaun säännöksiä, joita voisi olla aihetta tarkastella edellä esitetyn lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. Näitä muita havaintoja ovat seuraavat:

- OK 31 luvun 7 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 8 §:n 1 kohdan rikollista menettelyä koskevan säännöksen osalta ongelmalliseksi on koettu säännöksessä oleva henkilömääritelmä ”asianosaisen edustaja tai avustaja” ja OK 31 luvun 7 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 8 §:n 2 kohdan (väärä todiste ja perätön lausuma) osalta ongelmallisena on pidetty tietoisuusvaatimusta ja sitä, kenen tietoisuudesta on kysymys sekä sitä, mitä asiakirjan käsitteellä tarkoitetaan esimerkiksi suhteessa niin sanottuihin reaalitodisteisiin.

- OK 31 luvun 8 §:n 3 kohdan (uusi seikka tai todiste) purkuperusteen sisältö on monin osin täsmentynyt oikeuskäytännössä. Purkuperusteen soveltaminen on laajentunut myös muihin tilanteisiin kuin kohdan sanamuodosta yksin ilmenee. Säännöksen sanamuotoa voisi olla aihetta tarkastella ja arvioida, antavatko oikeuskäytännössä esitetyt kannanotot aihetta muuttaa säännöksen sisältöä.

- OK 31 luvun 9 §:n 1 momentin 2 kohdan vaatimus eri rangaistussäännösten soveltamisesta on osoittautunut ongelmalliseksi. Vakavissa rikoksissa voi olla hyvin laaja asteikko (esimerkiksi 1-10 vuotta), jolloin uusi selvitys voisi tuoda isoja muutoksia saman rangaistussäännöksen sisällä. Tätä ongelmaa korostaa myös se, että teon samuutta koskeva oikeusvoimapiiri on erityisesti huumausainerikoksissa verrattain laaja, kuten syytteen tarkistamista koskevista ratkaisuista KKO 2025:2 ja KKO 2025:67 ilmenee. Uusi selvitys ei siten välttämättä mahdollista myöskään uuden syytteen nostamista. Mainituista syistä rikosasian vastaajan vahingoksi tapahtuvan purun edellytyksiä voisi olla syytä tarkastella ja arvioida muutostarpeet.

- Tuomioistuinten kokoonpanoja ja siihen liittyen tuomiovirhekantelun edellytyksiä sekä kysymystä OK 31 luvun 1 §:n 2 momentin muuttamistarpeesta on arvioitu muistiossa 2.

Prekluusio rikosasian vastaajan eduksi tapahtuvissa hakemuksissa

Valmistelussa on tullut erityisesti tarkastella kysymystä prekluusiosta rikosasiassa. Jos rikosasioissa tullaan tulevaisuudessa ottamaan käyttöön prekluusiota koskevaa sääntelyä jo käräjäoikeusvaiheessa, tätä prekluusiota koskevaa sääntelyä ei tulisi voida vesittää sitä kautta, että uutta näyttöä voisi esittää purkuhakemuksessa vastaajan eduksi vapaasti nykyiseen tapaan.

Voimassa oleva OK 31 luvun 8 § ei sisällä rajoituksia vedota uusiin seikkoihin tai todisteisiin rikosasian vastaajan eduksi tapahtuvissa purkuhakemuksissa. Oikeusministeriön asettama työryhmä on kuitenkin laatinut luonnoksen hallituksen esitykseksi, jossa on esitetty todisteprekluusion käyttöönottoa rikosasioissa. Luonnoksen mukaan rikosasioissa otettaisiin käyttöön todisteprekluusio siten, että käräjäoikeus voisi asettaa sen harkinnanvaraisesti asioissa, joissa toimitetaan valmisteluistunto. Prekluusio rajoittuisi näin ollen laajimpiin ja vakavimpiin asioihin eikä tulisi asianosaisille yllätyksenä. Hovioikeusvaiheessa todisteprekluusio olisi sen sijaan voimassa suoraan lain nojalla kaikissa rikosasioissa. Kummassakin tapauksessa todisteprekluusio kohdistuisi kaikkiin asianosaisiin. Riita-asioita vastaavasti siitä olisi myös mahdollista poiketa pätevästä syystä. Prekluusiota ei lisäksi ulotettaisi uusiin seikkoihin vetoamiseen. Jotta todisteprekluusio noudattaisi asteittaisen ankaroitumisen periaatetta, siitä säädettäisiin myös tuomionpurun osalta.

Luonnoksen mukaan OK 31 luvun 8 §:ään ja 8 a §:ään lisättäisiin uudet 2 momentit, joiden mukaan tuomion purkamista koskevaa asiaa käsiteltäessä noudatetaan uuteen todisteeseen vetoamisen osalta oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 7 §:ää.

Tällä hetkellä ei ole tietoa siitä, esittääkö hallitus lain muuttamista siten kuin työryhmä on ehdottanut. Näin ollen prekluusiota ylimääräisessä muutoksenhaussa koskevien ehdotusten tekeminen ei ole tässä tilanteessa tarkoituksenmukaista.

Muita käsiteltyjä vaihtoehtoja

Ylimääräistä muutoksenhakua yleisissä tuomioistuimissa koskeva sääntely on perusratkaisultaan vuodelta 1960. Vaihtoehtona on ollut esillä myös ehdotus sääntelyn kokonaisuudistamisesta. Nykyisten säännösten soveltamiskäytäntö on kuitenkin vakiintunutta, eikä merkittäviä sisällöllisiä epäkohtia ole ilmennyt. Oikeudenkäymiskaaren 31 luvun perusratkaisut esimerkiksi tuomion purkamisen tai poistamisen kynnyksistä ovat yleisesti ottaen perusteltuja. Nykyinen sääntely suurelta osin täyttää ne vaatimukset, joita ylimääräistä muutoksenhakua koskevalta sääntelyltä voidaan eri toimijoiden kannalta edellyttää. Sääntelyn kokonaisuudistus voisi siten aiheuttaa ainakin alkuvaiheessa jopa oikeudellista epäselvyyttä ja heikentää ylimääräisten muutoksenhakemusten käsittelyn sujuvuutta. Muun muassa näistä syistä kokonaisuudistusta ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena.

Vaihtoehtona on ollut esillä myös se, että ylimääräistä muutoksenhakua koskevaa sääntelyä kehitettäisiin lisäämällä OK 31 lukuun erityisiä ylimääräistä muutoksenhakua koskevia menettelysäännöksiä. Tällaiset säännökset osoittaisivat ylimääräistä muutoksenhakua harkitsevalle, mitä hakemuksesta tulisi käydä ilmi ja minkälaisessa menettelyssä hakemus käsitellään. Tällaisten säännösten lisäämistä ei kuitenkaan pidetty tarpeellisena ottaen huomioon, että korkeimmassa oikeudessa ylimääräistä muutoksenhakua koskevissa asioissa on voimassa avustajapakko, eikä hakemuksissa tai menettelyssä yleisemmin ole havaittu sellaisia ongelmia, joita olisi syytä erityisillä menettelysäännöksillä pyrkiä ratkaisemaan.

Esillä on ollut myös vaihtoehto, että ylimääräistä muutoksenhakua kehitettäisiin hallintolainkäytössä omaksuttuun suuntaan siten, että luovuttaisiin tuomiovirhekantelu- ja purkuperusteista omina perusteinaan ja siirryttäisiin yhtenäisiin purkuperusteisiin, jotka pitäisivät sisällään kantelu- ja purkuperusteet. Yleisten tuomioistuinten puolella kantelu- ja purkuperusteiden erottelulla on kuitenkin pitkät perinteet, eikä näiden perusteiden erottelusta ole havaittu johtuvan sellaisia

ongelmia, että tällaiseen uudistamiseen olisi tarvetta. Tällainen uudistus voisi siksi aiheuttaa tarpeetonta oikeudellista epäselvyyttä.

OK 31 luvun 14 a §:stä ilmenevällä tavalla tietyt hakemukset kuuluvat sen tuomioistuimen toimivaltaan, jonka ratkaisua hakemus koskee. Hallituksen esityksestä (HE 9/2005 vp) ilmenevällä tavalla tiettyjen selvien ja teknisluonteisten virheiden oikaisemisen on katsottu tapahtuvan tarkoituksenmukaisemmin siinä tuomioistuimessa, jonka ratkaisusta on kysymys. Tämä on perusteltua. Toimivallan jakoa ei ole tarpeen arvioida nyt uudelleen.

Yhtenä vaihtoehtona oli esillä myös se, että sääntelyyn ei tehtäisi mitään muutoksia. Erityisesti EIT:n ratkaisuihin perustuvan purkusäännöksen puuttumista pidettiin kuitenkin siinä määrin merkittävänä puutteena, että tätä vaihtoehtoa ei pidetty perusteltuna.

Ehdotusten vaikutuksia

Tuomioistuinten ja asianosaisten kannalta tarkasteltuna oikeusrauhan ylläpitäminen edellyttää yhtäältä lainvoimaisten ratkaisujen pysyvyyttä ja toisaalta sitä, että ylimääräistä muutoksenhakua koskevat säännökset ovat selkeitä ja tuomioistuinten toimivaltaa koskevat säännökset tarkoituksenmukaisia. Karkean menettelyvirheen sisältävät tai selvän aineellisen säännöksen vastaiset ratkaisut tulee voida poistaa tai purkaa. Ylimääräistä muutoksenhakua koskevilla säännöksillä on siten vaikutus asianosaisten oikeuksiin pääsemiseen.

Oikeuksiin pääsemisen ja tuomioistuinten toiminnan kannalta epäselviä tulkintatilanteita ovat aiheuttaneet tilanteet, joissa ihmisoikeuksien kansainvälinen lainvalvontaelin on todennut asiassa ihmisoikeusloukkauksen. Tällä hetkellä on epäselvää, vastaako kansallinen sääntely riittävällä tavalla Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia. Ratkaisukäytännön ennakoitavuuden sekä ylimääräisten muutoksenhakemusten käsittelyn sujuvuuden kannalta olisi siten perusteltua säätää erityinen purkuperuste tilanteeseen, jossa ihmisoikeuksien kansainvälinen lainvalvontaelin on todennut asiassa ihmisoikeusloukkauksen. Se selkeyttäisi niitä kriteereitä, joilla asia voidaan ottaa uudelleen käsiteltäväksi taikka purkaa ja siten edistäisi oikeuksiin pääsemistä ja sujuvoittaisi myös tuomioistuinten toimintaa.

Ylimääräisiä muutoksenhakemuksia tehdään kuitenkin verrattain vähän. Lisäksi on harvinaista, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tai muu ihmisoikeuksien kansainvälinen valvontaelin katsoo Suomen loukanneen ihmisoikeuksia. Näistä syistä edellä ehdotettujen muutosten vaikutukset oikeuksiin pääsemiseen sekä oikeuslaitoksen toimintaan ja tuottavuuteen olisivat suhteellisen vähäisiä.

Ehdotuksilla ei ole nähty olevan välittömiä vaikutuksia oikeuslaitoksen palvelukykyyn liittyen kielellisiin oikeuksiin, sähköiseen asiointiin tai yksittäisen asian käsittelyn seurattavuuteen.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Muistiossa ehdotetaan lainsäädäntöhankkeen perustamista ylimääräistä muutoksenhakua yleisissä tuomioistuimissa koskevien säännösten kehittämiseksi niin, että säädettäisiin erityinen purkuperuste tilanteeseen, jossa ihmisoikeuksien kansainvälinen lainvalvontaelin on todennut asiassa ihmisoikeusloukkauksen, ja samalla luvun sääntelyn ajanmukaisuuden arvioimiseksi muiltakin osin. Edellä todetuin tavoin EIT:n tuomion täytäntöönpanon yhteydessä sopimusvaltiolle voi

syntyä oikeudellinen velvollisuus tuomion purkamiseen, jos loukkauksen seurauksia ei muutoin voida poistaa tai yhä jatkuvaa loukkausta saada loppumaan. Ministerikomitean vuonna 2000 tuomionpurusta antama suositus R(2000)2 on käytännössä aikaansaanut useissa sopimusvaltioissa lainsäädäntömuutoksia, joilla tuomionpurku EIT:n toteaman loukkauksen perusteella on mahdollistettu. Suosituksen mukaan purun pitäisi tulla kysymykseen etenkin silloin, jos ihmisoikeustuomioistuin on todennut kansallisen ratkaisun merkitsevän ihmisoikeusloukkausta ja ratkaisulla on loukkauksesta kärsivälle hyvin vakavia ja edelleen jatkuvia kielteisiä seurauksia, joita ei voida riittävästi korjata hyvityksellä eikä oikaista muutoin kuin jutun ottamisella uudelleen tutkintaan.

Edellä todetun lisäksi ylimääräistä muutoksenhakua koskevia oikeudenkäymiskaaren 31 luvun säännöksiä olisi aihetta samalla tarkastella muiltakin osin. Tarkistustarvetta voi liittyä ainakin 7 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtiin sekä 8 §:n 1, 2 ja 3 kohtiin sekä 9 §:n 1 momentin 2 kohtaan. Näiden säännösten muuttaminen ei ole välttämätöntä, mutta niitä voitaisiin tarkastella samalla, kun ylimääräistä muutoksenhakua koskevaa sääntelyä kehitetään ihmisoikeusvelvoitteiden loukkaamiseen perustuvalla erityisellä purkusäännöksellä.

**Muistio 4**

# SIVIILIPROSESSIN SUJUVOITTAMINEN

**Tiivistelmä**

**Arvioidaan mahdollisuuksia parantaa oikeuden saatavuutta laajoissa riita-asioissa uudistamalla oikeudenkäyntimenettelyä muun muassa lisäämällä prosessisuunnitelmien ja järjestäytymisistuntojen käyttämistä, lisäämällä kirjallisten kertomusten käyttöä todisteina ja ottamalla käyttöön tuomioehdotus, laajentamalla ryhmäkanteen soveltamisalaa ja kanneoikeutta, lisäämällä tuomareiden erikoistumista, asioiden ja ratkaisijoiden liikkuvuutta eri tuomioistuimien välillä laajoissa riita-asioissa, laajentamalla asiamiesten ja muiden edustajien asiointia sähköisessä asiointipalvelussa sekä selvittämällä mahdollisuuksia hyödyntää tekoälyä lainkäyttötoiminnassa.**

Oikeusastejärjestys ja muutoksenhaku

Muistiossa ei ole nähty tarvetta nykyisen jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan rajoittamiseen. Soveltamisalan rajoittaminen ei ennakkopäätöskysymyksen ja hyppyvalitusluvan vuoksi ole enää tarpeen myöskään ennakkopäätösten antamisen turvaamiseksi.

Todistelutallenneuudistuksen vaikutuksista ei vielä tätä kirjoitettaessa voida sanoa mitään perusteltua, mutta etenkin lisäkysymysten, uudelleenkuulemisen ja viittausmenettelyn soveltamisen kannalta on seurattava sitä, mikä vaikutus näillä on hovioikeuksien pääkäsittelyjen määrään ja kestoon sekä hovioikeusmenettelyn kustannuksiin. Tuomioistuinten henkilökuntaa on tarvittaessa koulutettava näissä asioissa.

Tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas siviiliprosessi

Prosessisäännösten joustavoittamisen osalta nykyistä prosessinjohtosääntelyä on pidettävä pääosin riittävänä ja siinä ilmenneitä ongelmia toimintakulttuurin tasolla vaikuttavina asioina, joita ei voida ratkaista uuden sääntelyn keinoin, vaan panostamalla erityisesti tuomareiden prosessikoulutukseen. Myöskään oikeudenkäyntiasiamiesten velvoitteiden kiristäminen ei edesauta prosessien etenemistä, vaan olennaista on, että tuomioistuin sekä riidan osapuolet ja avustajat jakavat yhteisen tavoitteen: sujuva ja kustannustehokas menettely on kaikkien osapuolten etu.

Muistiossa esitetään kuitenkin, että lainvalmistelussa siviiliprosessin sujuvoittamiseksi selvitettäisiin ensinnäkin olisiko prosessisuunnitelmasta ja järjestäytymisistunnosta säädettävä laissa. Toiseksi olisi selvitettävä, miten kirjallisten kertomusten käyttöä todisteina voitaisiin lisätä. Kolmanneksi tulisi arvioida, voitaisiinko Suomessa ottaa käyttöön Tanskan mallia vastaavasti tuomioehdotus. Edelleen kantaa tulisi ottaa siihen, olisiko pienten riita-asioiden menettelyn soveltamisalaa siitä tulevaisuudessa kertyvien kokemusten perusteella laajennettava ja voitaisiinko ”erityisestä syystä” ns. kanteensisäisen välituomion antamisedellytyksenä silloin, kun toinen asianosainen vastustaa välituomion antamista, luopua.

Muistiossa ei ole otettu kantaa kuluttajariitalautakunnan asialliseen toimivaltaan suhteessa yleisiin tuomioistuimiin. Siviiliprosessin kilpailukykyä välitysmenettelyyn verrattuna ei voida parantaa oikeudenkäynnin julkisuutta rajoittamalla, mutta edellä todetut välitysmenettelylle ominaiset menettelytavat voisivat edesauttaa siviiliprosessin sujuvoittamista ja asioiden joutuisaa käsittelyä.

Perusteltua on selvittää, voitaisiinko ryhmäkanteen soveltamisalaa ja sitä koskevaa kanneoikeutta laajentaa esimerkiksi Ruotsin ja Norjan mallien mukaisesti.

Riita-asioiden oikeudenkäyntien pitkät käsittelyajat muodostavat merkittävän riskin asianosaisten oikeusturvalle. Ratkaisijoiden erityisasiantuntemusta, käsittelyaikojen lyhentämistä ja alueellisesti yhdenvertaista oikeussuojan saatavuutta voitaisiin edistää selvittämällä ensinnäkin, miten ja missä asiaryhmissä tuomareiden erikoistumista voitaisiin lisätä. Toiseksi tulisi arvioida, voisivatko tuomarit ja muut tuomioistuinten henkilöstöryhmät työskennellä eri tuomioistuimissa ja/tai voitaisiinko tuomari suostumuksellaan nimittää koko maan laajuiseen tuomiopiiriin. Lisäksi syytä olisi arvioida, voitaisiinko laajoja riita-asioita jakaa käräjäoikeuksien välillä tasaisemmin niin, että asia voitaisiin asianosaisen suostumuksella käsitellä myös muussa kuin lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Digitalisaation hyödyntäminen

Muistiossa on pidetty tarpeellisena sähköisen asiointipalvelun laajaa käyttöönottamista riita-asioissa. Sähköisen asiointipalvelun tulee tukea asiamiehiä ja asianosaisia johdonmukaiseen ja laajuudeltaan tarkoituksenmukaiseen prosessiin.

Muistiossa ehdotetaan perustettavaksi lainsäädäntöhanke, jossa selvitettäisiin sitä, miten teko- tai tukiälyä voitaisiin hyödyntää riita-asioiden käsittelyssä sekä ratkaisutoiminnassa ja sen tukitehtävissä tavalla, joka tehostaisi asioiden käsittelyä vaarantamatta asianosaisten sekä muiden asiaan liittyvien tahojen tietosuojaa ja tietoturvaa, ja ryhdyttäisiin selvityksen perusteella joutuin asian vaatimiin säädöstoimiin.

**Nykytila ja sen arviointia**

Oikeusastejärjestys ja muutoksenhaku

Asiassa tarvitaan jatkokäsittelylupa, kun käräjäoikeuden ratkaisuun siviiliasiassa haetaan muutosta valittamalla (OK 25a:5.1). Jatkokäsittelylupa on myönnettävä, jos: 1) ilmenee aihetta epäillä käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta; 2) käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta ei ole mahdollista arvioida jatkokäsittelylupaa myöntämättä; 3) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa asioissa on tärkeä myöntää asiassa jatkokäsittelylupa; tai 4) luvan myöntämiseen on muu painava syy (OK 25a:11).

Korkeinta oikeutta koskevat säännökset ennakkopäätöskysymyksestä ja ns. hyppyvalitusluvasta ovat tulleet voimaan 15.4.2025. Ennakkopäätöskysymys on kysymys, joka koskee lain soveltamista (ks. OK 30a:7–9). Hyppyvalitusluvan myöntämällä korkein oikeus voi suoraan ratkaista ennakkopäätösluonteisen kysymyksen tilanteessa, jossa HO on evännyt jatkokäsittelyluvan (ks. OK 30:3a). Ennakkopäätöskysymyksiä on 10.6.2026 mennessä saapunut korkeimpaan oikeuteen seitsemän, joista viisi on otettu käsiteltäväksi. Hyppyvalituslupia on myönnetty kolme.

Todistelutallennusuudistus, jonka myötä käräjäoikeus laatii henkilötodistelusta muutoksenhaussa hyödynnettävän kuva- ja äänitallenteen, tulee voimaan 1.10.2026. Voimaanpanolain (686/2026) 2 §:n 1 momentin mukaan käräjäoikeudessa vireillä olevaan asiaan, jossa pääkäsittely on aloitettu lakien voimaan tullessa, sovelletaan lakien voimaan tullessa vireillä olevia säännöksiä. Pykälän 2 momentin mukaan näin menetellään myös muutoksenhaussa. Myös ennen lain voimaantuloa voidaan laatia videotallenteita, joita voidaan hyödyntää muutoksenhaussa (HE 99/2026 vp s. 12 ja LaVM 16/2026 vp s. 6.)

Tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas siviiliprosessi

Oikeudenkäynnin aikatauluttamisen osalta OK 5:18.2 velvoittaa tuomioistuimen antamaan asianosaisille arvion käsittelyn tulevasta aikataulusta ja mahdollistaa prosessiaikataulun tai -suunnitelman laatimisen, mitä käytännössä usein tehdäänkin. OK 6:2a.1 ja 2 velvoittavat tuomioistuinta muodolliseen ja aineelliseen prosessinjohtoon sekä oikeuttavat siihen joustavin keinoin (ks. KKO 2013:91). Tehostamiskeinona on prekluusiouhkainen kehotus (OK 5:22).

Lakiin sisältyy sääntelyä asianosaisten ja asiamiesten myötävaikutusvelvollisuudesta. Asianosainen on velvollinen paneutumaan asiaan niin hyvin, ettei asian käsittely hänen laiminlyöntinsä vuoksi viivästy (OK 5:17.3). Asianajajia ja julkisia oikeusavustajia sitovat hyvän asianajajatavan sekä luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia heistä annetun lain mukaiset velvoitteet.

Käsittelyä voidaan joustavoittaa osaratkaisuin, etenkin välituomiolla. Välituomio voidaan antaa kanteesta (OK 24:6.1) ja ennakkokysymyksestä kanteen sisällä (OK 24:6.2), jolloin sen saa vain erityisestä syystä antaa vastoin toisen asianosaisen tahtoa. Ratkaisun antamisen joutuisuuteen liittyy myös tuomion julistamista ja antamista koskeva sääntely. Tuomio voidaan julistaa taikka laajassa tai vaikeassa asiassa antaa kansliasta 14 päivän kuluessa pääkäsittelyn päättymisestä ja joka tapauksessa niin pian kuin mahdollista (OK 24:8.1 ja 2).

Tuomioistuin voi eräin edellytyksin tehdä sovintoesityksen (OK 5:26.2). Ns. tuomioesitys tai -ehdotus ei ole mahdollinen.

Riitaprosessin menettelytapojen eriyttämistä toteuttava pienten riita-asioiden menettelyä koskeva lainsäädäntö tulee voimaan 1.9.2026. Se soveltuu pääomaltaan enintään 10.000 euron arvoisiin asuinhuoneiston vuokraa koskeviin riitoihin ja häätöihin. Voimassa ei ole erityisen laajoja riita-asioita koskevaa erityissääntelyä, vaan ne käsitellään OK 5 ja 6 luvun mukaisessa järjestyksessä.

Siviiliprosessin tarkoituksenmukaisuuteen ja kustannustehokkuuteen liittyy myös sen suhde tuomioistuimelle vaihtoehtoisiin lautakunta- ja välitysmenettelyihin sekä erityisprosessiksi luonnehdittavaan ryhmäkanteeseen.

Kuluttajariitalautakunnan asiallinen toimivalta on laaja ja osin päällekkäinen FINE:n Vakuutuslautakunnan ja Pankkilautakunnan toimivallan kanssa (ks. KRIL:n asiallisesta toimivallasta L kuluttajariitalautakunnasta 2–3 §:t).

Keskuskauppakamarin välityslautakunnan välitysmenettelyssä on vuosina 2020–2024 käsitelty vuosittain 46–74 kansallista asiaa (https://arbitration.fi/tietoa/tilastot/). Muista kuin KKK:n hallinnoimista välitysmenettelyistä ei ole tilastotietoja. Välitysmenettelyn suosiota elinkeinoelämän riidanratkaisussa selittänevät sen julkisuusrajoitteisuus, menettelyn joustavuus ja mahdollisuus saada asiat niihin erikoistuneiden välitysoikeuden jäsenten ratkaistaviksi. Välitysmenettelyn keskeinen

etu tuomioistuinmenettelyyn verrattuna on myös menettelyn nopeus. (ks. HE 119/2026 s. 19).

Ryhmäkannelaki on tullut voimaan 1.10.2007. Edustajakannedirektiivin ((EU) 2020/1828) kansallisen voimaansaattamisen myötä (L:ssa 1103/2022, 25.6.2023-) kanneoikeus koskee oikeutettuja yksikköjä, joita on elokuussa 2026 kahdeksan (ks. https://oikeusministerio.fi/edustajakanne#otsikko). Ryhmäkanteita ei ole nostettu, vaikka hankkeita on ollut vireillä. Asiantuntijakuulemisten perusteella kilpailu- ja kuluttajavirasto, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu suhtautuvat myönteisesti ryhmäkannelain soveltamisalan laajentamiseen.

Oikeudenkäynnin joutuisuusvaatimusta ja asioiden priorisointia toteutetaan lailla useissa asiaryhmissä. Insolvenssiasiat on käsiteltävä ”asian edellyttämällä joutuisuudella” ja eräät niiden muutoksenhaut ”kiireellisesti” (KonkL 7:4.2, 4:10, 7:15; YSL 68.2, 96.3; VJL 21.2, 49.1; UK 10:15, 11:15.2), sovittelu riita-asiassa on toimitettava ”joutuisasti” ja lapsiasiassa ”viipymättä” (SovitteluL 2:6.1; LHL 17a, SovitteluL 2:10.2), turvaamistoimet on käsiteltävä ”kiireellisesti” (OK 7:5.1) sekä lapsen huolto- ja tapaamisoikeusasiat ”joutuisasti”, niissä ensimmäinen istunto on järjestettävä ”ilman aiheetonta viivytystä” (LHL 14b, ks. myös LHL 37 § kv. lapsikaappauksesta, ”kiireellisenä”). Erityislaeissa on eräitä kiireellisinä käsiteltäviä asioita (ks. esim. OYL 24:2, SäätiöL 9:2, OikApuL 27.1). OK 19 luvussa säädetään asian kiireelliseksi määräämisestä.

Käsittelyaikoja voidaan pyrkiä lyhentämään myös oikeuspaikkasäännöksillä ja tuomioistuinten organisatoriseen järjestämiseen liittyvillä säännöksillä.

Säännökset asioiden siirtämisestä tuomioistuimesta toiseen ovat OK 10:22 ja 24 §:ssä, jotka koskevat asian vireillepanoa väärässä tuomioistuimessa. Nykyään ei ole mahdollista siirtää asioita tarkoituksenmukaisuussyistä tai juttumäärien tasaamiseksi. Asianosaiset voivat tehdä oikeuspaikkasopimuksen muissa kuin ehdottomiin oikeuspaikkoihin kuuluvissa asioissa (OK 10:19).

Tuomioistuinlain 14:2.1:n mukaan tuomari voidaan säännöksen edellytysten täyttyessä suostumuksellaan määrätä enintään vuodeksi kerrallaan toimimaan muussa tuomioistuimessa kuin siinä, johon hänet on nimitetty. Lakia säädettäessä tätä on perusteltu muun muassa resurssien tarkoituksenmukaisella kohdentamisella ja käsiteltävinä olevien asioiden edellyttämän erityisasiantuntemuksen turvaamisella (HE 7/2016 vp s. 96).

Digitalisaation hyödyntäminen

Teko- tai tukiälyn hyödyntämisestä riita-asioissa ei säädetä lailla. Tuomioistuinvirasto on laatinut virastolle tekoälyperiaatteet, jotka määrittelevät tekoälyn käyttöä koskevat vastuut, pääperiaatteet ja toimintatavat (asianro TIV/441/2026), jotka eivät kuitenkaan suoraan sovellu tuomioistuintyöhön. TIV laatii yhdessä tuomioistuinten kanssa erilliset periaatteet tekoälyn käytöstä ja sen edellytyksistä tuomioistuimissa. Oikeuskäytännössä eri asiaryhmissä on havaittu vahvoja viitteitä tekoälyn käytöstä asianosaisten kirjelmissä. Tuomioistuimissa on ollut Copilot-kokeilu (Itä-Uudenmaan KO) ja Edilex AI-kokeilu (useat tuomioistuimet).

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Oikeusastejärjestys ja muutoksenhaku

Näyttömuutoksenhaun kieltämistä on käsitelty edellisen kerran kattavasti ns. videotallennustyöryhmän mietinnössä (OMML 2020:20 s. 59–61).

Tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas siviiliprosessi

Prosessin aikatauluttamiseen liittyvä velvoite käsittelyn tulevaa aikataulua koskevan arvion antamiseen on säädetty voimaan 1.1.2003 (ks. HE 32/2001 vp). Prosessisuunnitelman laatimista käsitellään todistelutallenneuudistuksen esitöissä (ks. HE 133/2021 vp s. 59), mutta siitä ei säädetä laissa. Tuomioistuinsovittelulain esitöissä sivutaan Tanskan tuomioehdotusta (ks. HE 114/2004 vp s. 16–17), mutta sen käyttöön ottamista ei tiettävästi ole selvitetty eikä ehdotettu enemmälti.

Riitaprosessin menettelytapojen eriyttämiseen liittyen lain esitöissä esitetään pienten riita-asioiden menettelyn soveltamisalan laajentamisen selvittämistä muihin asiaryhmiin (ks. HE 89/2025 vp s. 12, PeVL 58/2025 vp s. 4 ja LaVM 4/2026 vp s. 3). Lisäksi oikeusministeriössä on vireillä tämän työryhmän työhön pohjautuva hanke, jossa tarkoitus on laatia arviomuistio lentomatkustajan oikeuksia koskevaan EU:n asetukseen (EY) N:o 261/2004 perustuvien riita-asioiden käsittelyn kehittämisestä (hankenro OM027:00/2026). Muuta siviiliprosessin eriyttämistä ei tiettävästi ole selvitetty eikä ehdotettu enemmälti.

OM on teettänyt selvityshenkilöllä KRIL:n toiminnan kehittämistarpeista raportin (OMSO 2020:4), joka on ollut lausuntokierroksella 15.4.-31.5.2024. Lausuntopyyntö, lausunnot ja niiden tiivistelmä on julkaistu VN:n julkisessa palvelussa tunnuksella OM128:00/2023. Selvityshenkilön raportissa on ehdotettu KRIL:n toimivallan supistamista niin, että päällekkäisyys FINEn sekä Vakuutuslautakunnan ja Pankkilautakunnan toimivallan kanssa poistettaisiin, ja niin, että yksityishenkilöiden väliset riita-asiat rajattaisiin pois KRIL:n toimivallasta. KRIL on 18.3.2026 toimittanut OM:lle muistion kuluttajariitalautakunnasta annetun lain muutostarpeista. OM on 10.4.2026 asettanut ns. ADR-työryhmän toimikaudelle 10.4.2026-31.3.2027 valmistelemaan kuluttajariitojen vaihtoehtoista riidanratkaisua koskevan lainsäädännön tarkistamista.

Välitysmenettelylainsäädännön uudistusta koskeva hallituksen esitys (HE 119/2026 vp), joka on annettu 25.6.2026 ja josta on ilmoitettu eduskunnan täysistunnossa 21.7.2026, ei vaikuta yleisten tuomioistuinten menettelysäännöksiin. Yleisten tuomioistuinten menettelysääntelyn uudistamista välitysmenettelyn keinoja käyttöön ottamalla ei ole selvitetty, joskin kirjallisten kertomusten käyttöalan laajentaminen dispositiivisissa asioissa (OK 17:24.1/1) on perustunut välitysmenettelyyn (HE 46/2014 vp s. 83 ja OMML 69/2012 s. 115–116).

Ryhmäkannetta on ehdotettu ympäristövahinkoja koskeviin riitoihin OM:n työryhmämietinnössä 2006:4, mikä ei johtanut lainsäädäntötoimiin. Sitä ennen on julkaistu OM:n työryhmämietintö 2005:3 (Selvitys ryhmäkanteesta).

Kokonaisarviota eri asiaryhmien keskinäisestä kiireellisyysjärjestyksestä ei tiettävästi ole selvitetty tai ehdotettu.

Digitalisaation hyödyntäminen

Teko- tai tukiälyn käyttöönottoa ei tiettävästi ole selvitetty lainvalmistelussa.

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Oikeusastejärjestys ja muutoksenhaku

Muissa Pohjoismaissa ja Euroopan maissa laajemminkin muutoksenhaku toisessa asteessa on pääsääntöisesti appellimuutoksenhakua, jossa muutosta voidaan hakea näyttöratkaisuun ja oikeuskysymyksen ratkaisuun.

Tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas siviiliprosessi

Prosessilait Ruotsissa (RB 42:6.4) ja Norjassa (tvisteloven 9–4 §:n 2 ja 3 mom.) velvoittavat tuomioistuimen laatimaan prosessisuunnitelman, Ruotsissa ei kuitenkaan, jos sitä asian laajuuden vuoksi tai muusta erityisestä syystä voidaan pitää tarpeettomana. Ruotsissa asianosaiset ovat menettelyn aikana velvolliset osaltaan valvomaan suunnitelman toteutumisen, ja jos siinä ei voida pysyä, ilmoittamaan siitä välittömästi tuomioistuimelle. Norjan laissa säädetään yksityiskohtaisesti suunnitelman sisällöstä (a-j-kohdat) ja siitä, että se on lähtökohtaisesti laadittava istunnossa, joka voi olla myös etäistunto.

Ruotsissa, toisin kuin Suomessa, ns. kanteensisäinen välituomio ei nykyään edellytä erityistä syytä toisen asianosaisen vastustaessa välituomion antamista (RB 17:5.2, vrt. OK 24:6.2).

Tanskassa tuomioistuin voi sääntelemättömän, oikeuskäytännössä kehitetyn tapaoikeuden nojalla tehdä tuomioesityksen tai -ehdotuksen pääkäsittelyn päätteeksi, ts. asianosaisten suostumuksella päätösneuvottelun jälkeen selostaa tuomiolauselman yksityiskohtaisesti ja perustelut pääkohdittain. Jos tuomioehdotus hyväksytään, se kirjoitetaan tuomioistuimen pöytäkirjaan ja vahvistetaan sovintona. Myös perustelut voidaan pöytäkirjata ja suullisesti tehty tuomioehdotus antaa kirjallisesti. Käytännössä suuri osa sovinnoista tehdään tuomioehdotuksen perusteella.

Ruotsissa taloudellisesti vähämerkityksellinen riita-asia voidaan käsitellä yksinkertaistetussa menettelyssä (*förenklat tvistemål, FT-mål*, ks. RB 1:3d) ja eurooppalaisessa vähäisten vaatimusten menettelyssä. Norjassa on vähäisiin vaatimuksiin sovellettava pienriitamenettely (*småkravsprosess,* ks. tvisteloven 10 luku), samoin Tanskassa (*den forenklede proces*, ks. retsplejeloven 39 luku). Muiden valtioiden pienten riita-asioiden menettelyitä on äskettäin selvitetty kattavasti OM:n arviomuistiossa (OMML 2023:1, s. 35–66).

Norjassa ja Ruotsissa ryhmäkanteen soveltamisala ja kanneoikeus ovat laajoja, ts. sen voivat nostaa myös yksityiset tahot, eikä sitä ole esim. rajattu koskemaan tiettyjä asiaryhmiä. Molemmissa maissa ryhmäkanteiden määrä on kuitenkin vuositasolla ollut varsin vähäinen.

Ruotsissa on vuodesta 2012 lukien ollut käytössä valtakunnallinen liikkuva resurssiyksikkö (Förstärkningsstyrkan), joka auttaa tuomioistuimia tilapäisissä ruuhka- ja kriisitilanteissa (jutturuuhkat, henkilöstövaje, sairauspoissaolot ym.) sekä vahvistaa niiden erityisasiantuntemusta. Yksikön jäsenet myös osallistuvat toimintatapojen kehittämiseen. Alun perin yksikkö koostui tuomareista, mutta sittemmin mukaan on otettu muuta tuomioistuinhenkilöstöä. Yksikön jäsenet tekevät kahden vuoden jatkettavissa olevan sopimuksen ja ovat tänä aikana muodollisesti Domstolsverketin käytettävissä. Tyypillinen sijoitusjakso toisessa tuomioistuimessa on kolme kuukautta, mutta tuomarit myös päivystävät, jolloin heidät voidaan lähettää toiseen tuomioistuimeen lyhyelläkin varoitusajalla. Resurssien kohdentamista

koordinoidaan yhteistyössä tuomioistuinten, Domstolsverketin ja mainitun resurssiyksikön kesken.

Ruotsissa on laki asian kiireelliseksi määräämisestä tuomioistuimessa (lag om förtursförklaring i domstol, 2009:1058). Norjassa prosessilain tarkoituksena on turvata asian joutuisa käsittely, mikä ilmenee tuomioistuimen valmisteluvelvoitteissa, pääkäsittelyn toimittamiselle varatussa lähtökohtaisessa kuuden kuukauden ajassa ja päällikkötuomarin mahdollisuutena siirtää viipynyt asia itselleen tai toiselle tuomarille käsiteltäväksi (tvisteloven 1-1, 9-4, 11-6 ja 11-7). Tiettävästi näissä tai muissa maissa ei ole pohdittu sitä, miten kiireellisten asioiden keskinäinen priorisointi tulisi järjestää.

Digitalisaation hyödyntäminen

Ruotsissa tekoälyä hyödynnetään ainakin salassapidettävien tietojen peittämisessä asiakirjoja luovutettaessa ja asiakirjojen kääntämisessä; vireillä on hankkeita, jotka liittyvät digitaaliseen tulkkaukseen.

Norjassa kansliahenkilökunta ja tuomarit hyödyntävät tekoälyä työnsä tukena varsin laajasti. Tuomarit voivat sen avulla mm. anonymisoida asiakirjoja, tiivistää ja kääntää julkisia asiakirjoja, tiivistää riitakysymyksiä ennen pääkäsittelyä sekä laatia asian tosiseikoista ja asianosaisten väitteistä yleiskatsauksia; oikeudellisen harkinnan, näytön arvioinnin tai ratkaisun tekemisen apuna tekoälyä ei saa käyttää.

Teko- ja tukiälyn hyödyntämistä Euroopan valtioiden tuomioistuimissa on selvitetty kattavasti CCJE:n kyselytutkimuksen koosteessa, joka on päivätty 30.3.2026, ks. https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-no.-29-the-use-of-artificial-intelligence-ai-in-judicial-decision-making

**Tavoitetila**

Oikeusastejärjestys ja muutoksenhaku

Oikeudenkäyntien painopiste on ensimmäisessä oikeusasteessa. Hovioikeudet toimivat yleisinä muutoksenhakuinstansseina. Hovioikeuksiin ja korkeimpaan oikeuteen on pääsy vain asioissa, jotka vaativat niiden kannanottoa. Oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta merkittävimmät oikeudelliset kysymykset saadaan kuitenkin korkeimman oikeuden käsiteltäviksi ennakkoratkaisujen antamista varten.

Tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas siviiliprosessi

Asianosainen saa riita-asiassa tuomioistuimesta laadukkaan ratkaisun kohtuullisessa ajassa. Prosessisäännökset antavat joustavasti mahdollisuuden erilaisille menettelytavoille riippuen asian laadusta, asianosaisten määrästä ja riidan kohteena olevasta intressistä sekä mahdollistavat parhaiden käytänteiden hyödyntämisen riita-asioissa.

Digitalisaation hyödyntäminen

Teknologianeutraali ja tulevaisuuteen katsova sääntely mahdollistaa digitalisaation hyödyntämisen. Sähköinen asiointipalvelu toimii laajoissa riita-asioissa monipuolisena asiointikanavana asianosaisten ja tuomioistuimen välillä. Tuomioistuimet voivat hyödyntää tekoälyä turvallisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla ratkaisutoiminnan tukena.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Oikeusastejärjestys ja muutoksenhaku

Jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan rajoittamista ei ole pidettävä kannatettavana, sillä soveltamisalaa olennaisempaa oikeusturvan kannalta on se, miten luvan myöntämisperusteita tulkitaan. Soveltamisalan rajoittaminen olisi omiaan johtamaan sellaiseen tekniseen ja vaikeaselkoiseen sääntelyyn, josta pyrittiin eroon jatkokäsittelyluvan soveltamisalaa laajennettaessa (386/2015). Yleinen soveltamisala mahdollistaa sen, että muutoksenhakutuomioistuimeen päästään vain ylemmän tuomioistuimen kannanottoa edellyttävissä asioissa. Soveltamisalan rajoittaminen ei ennakkopäätöskysymyksen ja hyppyvalitusluvan vuoksi ole enää tarpeen myöskään ennakkoratkaisujen antamisen turvaamiseksi.

Todistelutallenneuudistuksen vaikutuksista ei ennen sen voimaantuloa voida sanoa mitään perusteltua, mutta asiaa on seurattava, etenkin lisäkysymyksiä ja uudelleenkuulemista koskevien säännösten sekä ns. viittausmenettelyn vaikutuksia muutoksenhaun määriin ja kustannuksiin. Tarvittaessa on huolehdittava myös tuomioistuinten henkilökunnan koulutuksesta.

Tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas siviiliprosessi

Olennaista asian tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta on, että tuomioistuin sekä riidan osapuolet ja avustajat jakavat yhteisen tavoitteen: sujuva ja kustannustehokas menettely on kaikkien osapuolten etu. Sujuva ja tarkoituksenmukainen menettely edellyttää, että asian osapuolilla on selkeä käsitys riidan laadusta ja laajuudesta ja yhteinen näkemys ratkaistavista oikeudellisista kysymyksistä. Menettelysääntelyn tulee tukea tätä tavoitetta ja mahdollistaa asian käsittely ja ratkaiseminen joustavin ja tarkoituksenmukaisin keinoin.

Prosessisäännösten joustavoittamisen osalta nykyistä prosessinjohtosääntelyä on pidettävä riittävänä ja siinä ilmenneitä ongelmia toimintakulttuurin tasolla vaikuttavina asioina. Myös aikataulutuksen laatiminen on nykyään mahdollista ja laajasti käytössäkin, vaikkakaan prosessisuunnitelmasta ei säädetä laissa, mikä toisaalta mahdollistaa sen laatimatta jättämisen. Uutta sääntelyä parempi keino prosessinjohdossa ilmenneiden epäkohtien korjaamiseen on koulutus.

Myöskään asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja lupalakimiesten velvoitteiden kiristäminen ei edesauttane prosessien etenemistä.

Ns. kanteensisäisen välituomion edellytyksenä oleva ”erityinen syy” silloin, kun toinen asianosainen vastustaa välituomion antamista, on omaksuttu alkujaan Suomeen Ruotsin laista, jossa siitä sittemmin on luovuttu. ”Erityisen syyn” kriteeri on tulkinnanvarainen, ja se voi estää välituomion antamisen silloinkin, kun se olisi tarkoituksenmukaista.

Tuomion julistamiseen ei tällä hetkellä ole kannustinta, jollainen voisi olla tuomioehdotuksen käyttöönotto. Ratkaisujen antamisen määräajassa pysymistä ei voitane parantaa sääntelyllä, vaan toimintakulttuurin uudistamisella, asianmukaisella resursoinnilla ja sillä, että ilmoitetussa antamisajankohdassa pysyminen mielletään tuomarikunnassa ”kunniakysymykseksi”.

Pienten riita-asiain menettelyn soveltamisalan joutuisa laajentaminen edistäisi oikeusturvan saatavuutta, jos menettelystä saadut kokemukset puoltavat laajennusta. Samalla on huolehdittava riittävistä resursseista. Projektiryhmä ei kannata erityisen

laajoja riita-asioita varten säädettävää erityismenettelyä, koska nykysääntely mahdollistaa niiden käsittelyn asianmukaisella tavalla.

Perusteltua ei tässä yhteydessä ole ottaa kantaa KRIL:n asialliseen toimivaltaan suhteessa yleisiin tuomioistuimiin. Järjestelmät ovat erilliset, ja molemmille on tarvetta. Pienten riita-asioiden menettelyn soveltamisalan laajentaminen ja KRIL:n toimivallan supistaminen voivat toisaalta tuoda tuomioistuimiin uusia asioita.

Ryhmäkanteen käyttöalaa voitaisiin uudistaa laajentamalla kanneoikeus vain esim. viranomaisille (esim. tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu) ja/tai työmarkkinajärjestöille, mikä johtaisi edelleen melko kapeaan soveltamisalaan. Ruotsissa ja Norjassa ryhmäkanteen soveltamisala ja kanneoikeus ovat yleisiä, eikä niissä ole ollut merkkejä ryhmäkanteen väärinkäytöstä. Oikeuksiin pääsemisen edistämiseksi soveltamisalan ja kanneoikeuden laajentamista on syytä selvittää esimerkiksi Ruotsin ja Norjan mallien mukaisesti.

Siviiliprosessin kilpailukykyä välitysmenettelyyn verrattuna ei voida parantaa oikeudenkäynnin julkisuutta rajoittamalla. Sitä vastoin eräät välitysmenettelyn menettelytavat voisivat edesauttaa siviiliprosessin sujuvoittamista ja asioiden joutuisaa käsittelyä. Prosessisääntelyä voitaisiin pyrkiä joustavoittamaan etenkin laajemmissa asioissa toimitettavalla järjestäytymisistunnolla, prosessisuunnitelman laatimisella ja mahdollisuudella lisätä kirjallisten todistajankertomusten käyttöä. Niihin liittyviä lainsäädäntötoimia tulisi selvittää.

Välitysmenettelylle ominaista ratkaisijoiden erityisasiantuntemusta voitaisiin siviiliprosessissa edesauttaa selvittämällä, millä keinoilla ja missä asiaryhmissä tuomareiden erikoistumista voitaisiin edelleen lisätä.

Ratkaisijoiden erityisasiantuntemusta, mutta myös käsittelyaikojen lyhentämistä ja alueellisesti yhdenvertaista oikeussuojan saatavuutta voitaisiin edistää mahdollistamalla se, että tuomarit ja muu tuomioistuinten henkilökunta voisivat työskennellä useissa tuomioistuimissa. Tämän tulisi kuitenkin tapahtua tuomarien ja muiden virkamiesten suostumuksella, ja järjestelyjen virkamiesoikeudelliset sekä perus- ja ihmisoikeuksista juontuvat reunaehdot (esim. riippumattomuuden kannalta), samoin kuin järjestelyistä maksettavat korvaukset tulisi tarkoin selvittää. Yksi esimerkkimalli voisi olla Ruotsin Förstärkningsstyrkan-yksikön kaltainen valtakunnallinen liikkuva resurssiyksikkö, jonka jäsenet olisivat käytettävissä eri tuomioistuimissa kulloinkin tarvittavien resurssien ja erikoisasiantuntemuksen mukaan.

Myös jo vireillä olevien laajojen riita-asioiden jakaminen asianosaisten suostumuksella muihin kuin lain mukaan toimivaltaisiin tuomioistuimiin voisi tasata työn jakautumista tuomioistuinten välillä ja ehkäistä joidenkin tuomioistuinten äkillistä ruuhkautumista. Siirtomahdollisuuksia selvitettäessä tulisi selvittää myös työmäärän ja resurssien kohtaanto-ongelmat: miten varmistetaan, että resurssit tosiasiassa jakautuvat työmäärän mukaisesti.

Asioiden kiireelliseksi määräämisen kokonaisarviointiin liittyen valmistelussa ei ole tunnistettu tilannetta, jossa jokin asiaryhmä olisi perusteetta määrätty käsiteltäväksi kiireellisenä. Kysymys yksittäisen tuomarin ratkaistavien asioiden kiireellisyysjärjestyksestä liittyy paitsi lakiin myös tuomioistuinten organisatoriseen järjestämiseen (erit. ns. sekarootelituomioistuimissa tuomarit käsittelevät riita- ja rikosasioita) ja tuomarin ammattitaitoon. Ongelmat joudutaan ratkaisemaan yksikkö-

ja tilannekohtaisesti sekä määräämällä asia kiireelliseksi OK 19 luvun nojalla, mitä mahdollisuutta käytetään varsin vähän.

Digitalisaation hyödyntäminen

Perusteltua on, että asianosaiset ja heidän avustajansa voisivat saattaa asian vireille tuomioistuimessa ja seurata ajantasaisesti asian käsittelyn etenemistä sähköisen portaalin kautta. Sähköiseen asiointipalveluun voisi sisällyttää rakenteellisesti ohjatussa asioimispolussa avautuvat lomakemuotoiset asiakirjapohjat, jotka ohjaisivat asiamiesten ja asianosaisten toimintaa olennaisten asioiden esiin tuomiseen jäsennellysti. Sähköisessä asiointipalvelussa oikeudenkäyntikirjelmien sana- tai merkkimäärää olisi myös mahdollista rajoittaa.

Tuomioistuinten ja asiamiesten sekä muiden sidosryhmien käytössä tulisi olla työskentelyä avustava tekoälyohjelma. Tekoälyä voitaisiin hyödyntää esimerkiksi aineiston hallinnassa ja muokkauksessa sekä sovinto- tai ratkaisuehdotusten laatimisessa. Vastuu tuomioharkinnasta tulisi kuitenkin säilyä tuomarilla. Niin ikään esimerkiksi istuntosalityöskentelyssä puheen tekstiksi litteroiva sekä tulkkauksen tekevä tekoälypohjainen ohjelmisto tehostaisi tuomioistuimen ja asianosaisten työskentelyä.

Digitalisaation ja tekoälyn nykyistä laajempi hyödyntäminen tuomioistuintyöskentelyssä edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia sekä tuomioistuintyöskentelyyn soveltuvien ohjelmistojen hankkimista, mitkä yhdessä henkilöstön kouluttamistarpeen ohella aiheuttaisivat kustannuksia. Toimivien ohjelmistojen tehokas käyttäminen voisi pienentää kuitenkin pitkällä aikavälillä oikeudenkäynnistä aiheutuvia kustannuksia. Tekoälyn käyttämisen pelisäännöt asianosaisten toiminnassa ja tuomioistuinten sisällä tulisi joutuin selvittää riita-asioissa ja että asiassa tulisi ryhtyä tarpeellisiin lainsäädäntötoimiin.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Oikeusastejärjestys ja muutoksenhaku

Projektiryhmä kannattaa todistelutallenneuudistuksen voimaantulon sekä etenkin lisäkysymysten, uudelleenkuulemisen ja viittausmenettelyn soveltamisen seuraamista ja sen analysoimista, mikä vaikutus niillä on pääkäsittelyjen määrään ja kestoon sekä hovioikeusmenettelyn kustannuksiin. Uudistuksen tavoitteiden toteutuminen ei edellytä prosessinjohtosääntelyn muuttamista, vaan määrätietoista prosessinjohtoa sekä seurantaa ja koulutusta.

Tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas siviiliprosessi

Edelleen projektityöryhmä kannattaa:

- sen selvittämistä voitaisiinko Suomessa ottaa käyttöön Tanskaa vastaavasti tuomioehdotus,
- olisiko prosessisuunnitelmasta ja järjestäytymisistunnosta tarpeen säätää laissa ja miten kirjallisten kertomusten käyttöä todisteina voitaisiin lisätä,
- voitaisiinko ”erityisestä syystä” kanteensisäisen välituomion (OK 24:6.2) antamisedellytyksenä silloin, kun toinen asianosainen vastustaa välituomion antamista, luopua,
- pienten riita-asiain menettelyn soveltamisalan laajentamisen selvittämistä ja soveltamisalan joutuisaa laajentamista, jos se selvitysten perusteella osoittautuu tarkoituksenmukaiseksi,

- sen selvittämistä, voitaisiinko ryhmäkanteen soveltamisalaa ja kanneoikeutta laajentaa, esimerkiksi kuten Ruotsissa ja Norjassa
- sen selvittämistä, millä keinoilla ja missä asiaryhmissä tuomareiden erikoistumista voitaisiin lisätä,
- sen selvittämistä, voisivatko tuomarit ja muut tuomioistuinten henkilöstöryhmät työskennellä laajoissa riita-asioissa eri tuomioistuimissa tai voitaisiinko tuomari suostumuksellaan nimittää siten, että tämän tuomiopiiri on koko maa, mikä voisi merkitä esimerkiksi liikkuvan resurssiyksikön käyttöön ottamista ja edellyttäisi muun ohessa virkamiesoikeudellisten kysymysten tarkkaa selvittämistä. Ruotsin Förstärkningsstyrkan-mallin käyttöönottoa on syytä selvittää ja arvioida, olisiko malli toteutettavissa hallinnollisin järjestelyin voimassa olevan tuomioistuinlain 14 luvun 2 §:n 1 momentissa säädetyn menettelyn mukaisesti vai edellyttääkö malli VES-muutosten lisäksi lainsäädäntömuutoksia liittyen esimerkiksi tuomarin tuomiovaltaan eri tuomioistuimissa sekä siirtyvän tuomarin määräämismenettelyyn,
- sen selvittämistä, voitaisiinko laajoja riita-asioita jakaa käräjäoikeuksien välillä tasaisemmin niin, että asia voitaisiin asianosaisen suostumuksella käsitellä myös muussa kuin lain pääsäännön mukaisessa tuomioistuimessa.

Asioiden kiireelliseksi määräämiseen ja juttujen priorisointiin kokonaisuutena liittyvää lainsäädäntötoimenpidettä ei esitetä.

Digitalisaation hyödyntäminen

Edelleen projektiryhmä kannattaa sähköisen asiointipalvelun laajentamista myös asiamiehenä asiointiin sekä muuhun asiointiin toisen henkilön tai oikeushenkilön puolesta. Sähköisen asiointipalvelun tulee tukea asiamiehiä ja asianosaisia johdonmukaiseen ja laajuudeltaan tarkoituksenmukaiseen prosessiin.

Lisäksi ehdotetaan sen selvittämistä, miten teko- tai tukiälyä voitaisiin hyödyntää riita-asioiden käsittelyssä, sekä ratkaisutoiminnassa ja sen tukitehtävissä laajasti tavalla, joka tehostaisi asioiden käsittelyä vaarantamatta asianosaisten ja muiden tahojen tietosuojaa ja tietoturvaa. Selvityksen pohjalta tulisi joutuin ryhtyä tarpeellisiin lainsäädäntötoimiin.

**Muistio 5**

# OIKEUDENKÄYNTIKULUT YLEISISSÄ TUOMIOISTUIMISSA RIITA-ASIOISSA

**Tiivistelmä**

**Parannetaan oikeuden saatavuutta laajoissa riita-asioissa rajoittamalla asian hävinneen asianosaisen oikeudenkäyntikuluvastuuta ja uudistamalla oikeudenkäyntimenettelyä muun muassa lisäämällä kirjallista menettelyä ja säätämällä sähköisestä asiointipalvelusta sekä lisäksi selvittämällä edelleen oikeudenkäyntimaksujen etukäteistä maksuvelvollisuutta.**

Riita-asioiden oikeudenkäyntikuluriski on nykyisellään liian suuri ja omiaan nostamaan prosessikynnystä. Oikeudenkäyntikuluriski koskettaa pääasiassa yksityishenkilöitä ja pk-yrityksiä, mutta prosessikynnyksen nouseminen on myös yhteiskunnallisesti merkittävä kysymys. Riita-asioiden oikeudenkäyntikuluriski ja oikeudenkäynnistä aiheutuvien kustannusten kasvu on tunnistettu merkittäväksi oikeusturvaongelmaksi useissa valtioneuvoston ja oikeusministeriön julkaisuissa sekä eduskunnan ja valiokuntien lausumissa.

Muistiossa käsitellään oikeudenkäyntikulusääntelyä, digitalisaation ja tekoälyn hyödyntämistä, oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista, sovittelun edistämistä, oikeusturvavakuutuksen kehittämistä sekä oikeudenkäyntimaksujen etukäteistä maksamista keinoina pienentää oikeudenkäyntikuluriskiä ja vähentää oikeudenkäynnistä asianosaisille ja tuomioistuimille aiheutuvia kustannuksia.

Tehokas tapa alentaa oikeudenkäyntikuluriskiä voisi olla säätäminen korvauskatosta tai korvaustaulukosta. Niillä rajoitettaisiin määrää, jolla hävinnyt asianosainen voitaisiin enintään velvoittaa korvaamaan voittajan oikeudenkäyntikuluja. Korvauskatto tai korvaustaulukot voisivat tehdä oikeudenkäynneistä vähäriskisempiä, lisätä kuluvastuun määrän ennakoitavuutta sekä parantaa hävinneen asianosaisen asemaa ja oikeuden saatavuutta. Korvauskatot tai korvaustaulukot voisivat myös ohjata asianosaisten ajankäyttöä ja toimenpiteitä asian hoitamisen kannalta tarpeellisiin toimenpiteisiin. Korvauskatosta tai korvaustaulukosta säätäminen tarkoittaisi oikeudenkäymiskaaren 21 luvun uudelleen kirjoittamista ja huolellista valmistelutyötä. Sääntelyn haittapuolena voidaan pitää sitä, ettei asian voittanut asianosainen saisi välttämättä korvausta kaikilta osin oikeudenkäynnistä aiheutuneista kustannuksista. Lisäksi sääntely voisi vaikeuttaa avustajien saamista ja aiheuttaa oikeuden väärinkäyttöä oikeudenkäynnin kohteen tai oikeudenkäyntikulujen määrän näennäisellä nostamisella tai mitoittamisella. Ehdotus ei myöskään olisi kustannusneutraali, vaan edellyttäisi riittävien resurssien varaamista.

Sähköisen asiointipalvelun käyttöönottaminen myös laajoissa riita-asioissa ja asiointipalvelun kehittäminen monipuoliseksi asiointikanavaksi asianosaisten ja tuomioistuimen välillä voisi vähentää oikeudenkäynnistä aiheutuvia kustannuksia. Myös tekoälyn hyödyntäminen aineiston hallinnassa ja muokkauksessa sekä istuntosalityöskentelyssä voisi vähentää tuomioistuimelle oikeudenkäynnistä aiheutuvia kustannuksia. Tekoälyn hyödyntämiseen liittyy kuitenkin muuta digitalisaatiota enemmän selvitettäviä kysymyksiä.

Oikeudenkäymiskaari mahdollistaa jo nyt oikeudenkäynnin sujuvoittamisen prosessinjohdollisin keinoin muun muassa valmistelemalla asiaa etupainoitteisesti.

Lainsäädännön tarjoamien keinojen hyödyntäminen edellyttää riittäviä resursseja. Asian ratkaiseminen tuomioistuimessa nykyistä laajemmin pääkäsittelyä toimittamatta voisi vähentää oikeudenkäynnistä aiheutuvia kustannuksia. Arvioitaessa kirjallisen menettelyn käyttöalan mahdollista laajentamista tulee kuitenkin ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kannanotot oikeudesta suulliseen oikeudenkäyntiin.

Oikeudenkäyntimaksun maksaminen etukäteen voisi vähentää perusteettomia kanteita sekä perusteettomista kanteista asianosaisille ja tuomioistuimille aiheutuvia kustannuksia. Etukäteismaksuista säätäminen edellyttäisi kuitenkin toimivaa sähköistä asiointipalvelua ja useiden lainsäädännöllisten kysymysten ratkaisemista.

Muistiossa ehdotetaan laajoissa riita-asioissa lainsäädäntöhankkeiden perustamista asian hävinneen asianosaisen oikeudenkäyntikuluvastuun rajoittamisesta, sähköisestä asiointipalvelusta sekä oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisesta etenkin kirjallisen menettelyn käyttöalan osalta. Mikään ehdotetuista toimenpiteistä yksinään ei riittäne korjaamaan nykytilan ongelmia, mutta yhdessä toteutettuna niiden voidaan arvioida parantavan oikeuden saatavuutta laajoissa riita-asioissa.

**Nykytila ja sen arviointia**

Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 1 §:n pääsäännön mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvollinen korvaamaan kaikki vastapuolensa tarpeellisista toimenpiteistä johtuvat kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, jollei muualla laissa toisin säädetä. Oikeudenkäyntikuluvastuu perustuu siten niin sanotulle täyden korvauksen periaatteelle. Tuomioistuin saa alentaa täyttä kulukorvausvelvollisuutta silloin, jos asia on ollut oikeudellisesti niin epäselvä, että oikeudenkäyntiin on ollut perusteltu aihe (luvun 8 a §). Viran puolesta tuomioistuin voi alentaa asianosaisen maksettavaksi tuomittavien oikeudenkäyntikulujen määrää, jos asianosaisen velvoittaminen korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut olisi oikeudenkäyntiin johtaneet seikat, asianosaisten asema ja asian merkitys huomioon ottaen kokonaisuutena arvioiden kohtuutonta (luvun 8 b §).

Oikeudenkäyntikulujen euromäärät ovat nousseet merkittävästi viime vuosikymmenten aikana käräjäoikeudessa pääkäsittelyssä ratkaistuissa riita-asioissa. Vuonna 1995 kantajien oikeudenkäyntikuluvaatimusten mediaani käräjäoikeudessa oli elinkustannusindeksillä korjattuna 3.663 euroa ja vastaajien 3.518 euroa, ja puolestaan vuonna 2019 kantajien 9.213 euroa ja vastaajien 10.246 euroa. Kantajien kuluvaatimusten keskiarvot olivat 14.884 euroa ja vastaajien 17.513 euroa. Riita-asioiden oikeudenkäynnin intressi ja asiassa tehdyt toimenpiteet eivät ole aina välttämättä järkevässä suhteessa keskenään. Oikeudenkäynnistä asianosaisille aiheutuvat kustannukset voivat olla moninkertaiset oikeudenkäynnillä saavutettavaan taloudelliseen hyötyyn nähden, eivätkä asiassa tehdyt toimenpiteet ole välttämättä aina olleet tarkoituksenmukaisen asianajon kannalta tarpeellisia.

Kuluvaatimusten nousu pääkäsittelyssä ratkaistuissa asioissa on viime vuosina painottunut yksityishenkilöiden vireille saattamiin asioihin, kun yhteisöjen vireille saattamissa riidoissa vastaavaa nousua ei ole havaittu. Pääkäsittelyssä ratkaistavien riita-asioiden määrä suhteessa kirjallisessa menettelyssä ratkaistaviin on laskenut tämän vuosituhannen aikana. (Sarasoja, Laura – Carling, Chris: Oikeudenkäyntikulut pääkäsittelyssä ratkaistuissa riita-asioissa 2019, Edilex 2020/36, s. 8, 35–37 ja 60.)

Nyt voimassa oleva oikeudenkäyntikulusääntely on pitkälti peräisin vuoden 1993 lakiuudistuksesta. Tilastojen perusteella riita-asioiden määrä on laskenut

merkittävästi lakiuudistuksen jälkeen. Tällä vuosituhannella määrä on pysynyt suunnilleen samalla tasolla lukuun ottamatta nousua 2010-luvun alussa. Sen jälkeen määrä on laskenut hiljalleen. Aallonpohja saavutettiin vuonna 2022, jolloin vireille tuli 7.922 asiaa.

Aivan viime vuosina asiamäärät ovat kasvaneet voimakkaasti. Vuonna 2025 vireille tuli 14.064 asiaa. Käänne ei kuitenkaan osoittane prosessikynnyksen yleisesti laskeneen, koska kyse vaikuttaa olevan valtaosin kolmesta yksittäisestä, erityislaatuisesta kokonaisuudesta (Vastaamon korvausvaatimukset, Lentoapu-asiat sekä takaisinsaannit kuluttajaluottoasioissa annettuihin yksipuolisiin tuomioihin). Kokonaismäärän tarkastelu peittää alleen myös sen, että lapsen elatusasioiden osuus on kaksinkertaistunut vuosina 2000–2018. Se tarkoittaa, että muiden riita-asioiden määrä on tänä aikana puolestaan laskenut. Asiamäärien lasku on yleiseurooppalainen ilmiö, jonka taustalla ovat oikeudenkäynnin kulujen ja keston ohella muun muassa kulloinkin vallinneet taloudelliset ja yhteiskunnalliset olosuhteet sekä sovittelumenettelyn yleistyminen.

Kulunäkökulmasta huomionarvoinen tilastotieto on myös se, että kirjallisessa valmistelussa ratkaistujen riita-asioiden osuus on tällä vuosituhannella kasvanut selvästi. Vuosina 2000–2004 kirjallisessa valmistelussa päättyi 49 prosenttia asioista, mutta vuosina 2020–2024 jo 69 prosenttia. Asioita siis ajetaan entistä harvemmin pääkäsittelyyn ja pääasiaratkaisuun saakka.

Oikeudenkäyntikuluriskillä tarkoitetaan asianosaisten oikeudenkäyntikuluvaatimusten yhteismäärää, joka voi koitua hävinneen asianosaisen maksettavaksi. Suurten yritysten välisissä riidoissa oikeudenkäyntikulujen suuri euromäärä ja oikeudenkäyntiin sisältyvä riski vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta ei välttämättä ole merkityksellinen seikka oikeuden saatavuuden kannalta, vaan ongelma koskettaa pääasiassa yksityishenkilöitä sekä pk-yrityksiä.

Oikeudenkäyntikuluriski on nykyisellään liian suuri ja omiaan nostamaan prosessikynnystä. Kasvanut oikeudenkäyntikuluriski ei ole ongelma yksinomaan hävinneen asianosaisen näkökulmasta. Prosessikynnyksen nouseminen on myös yhteiskunnallisesti merkittävä kysymys. Tuomioistuinlaitoksen ja oikeusvaltion legitimiteetti on vaarassa rapautua, jos asianosaiset eivät enää uskalla hakea tai kykene hakemaan oikeussuojaa tuomioistuimelta. Tämä on omiaan heikentämään luottamusta koko tuomioistuinlaitokseen.

Korkean prosessikynnyksen voidaan lisäksi arvioida heikentävän oikeudenkäynnin funktioiden toteutumista. Se tarkoittaa, että riidan osapuolet eivät saa asiassaan oikeutta (oikeussuojafunktio), oikeudelliset konfliktit eivät tule ratkaistuiksi (konfliktinratkaisufunktio), ihmisten ja yritysten toimintaan sekä haluun noudattaa lakia ei voida vaikuttaa (ohjausfunktio), oikeusjärjestyksen sisältö ei tule tunnetuksi eikä oikeuden toteutumista havaita (tiedottamisfunktio) eikä epäselviin oikeuskysymyksiin saada korkeimman oikeuden tai muunkaan tuomioistuimen ratkaisua (oikeuden kehityksen funktio).

Riita-asian käsittelystä tuomioistuimessa peritään asian käsittelyn päätyttyä oikeudenkäyntimaksu. Maksun suuruus on riippuvainen asian asianosaisesta ja asiaa käsittelevästä tuomioistuimesta. Oikeudenkäyntimaksun maksaa kantaja tai muutoksenhakija, joka voi kuitenkin vaatia siitä vastapuolelta korvausta osana oikeudenkäyntikulujaan.

**Aiemmat kannanotot ja ehdotukset asiassa**

*Oikeudenhoidon selonteko (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:67)*. Linkki julkaisuun: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/f2f70f82-9971-4d37-92d4-2ec81a5dfd4d. Selonteossa on esitetty toimenpiteiden edistämistä oikeudenkäyntikulujen ja -kuluriskin pienentämiseksi.

*Oikeudenkäytön kehitystyöryhmä (Oikeusministeriön mietintöjä ja julkaisuja 2022:39).* Linkki julkaisuun: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/2c06ff3a-6a32-4d21-b855-0b89965cd6d6. Julkaisussa on esitetty oikeudenkäyntikulujen alentamiseen tähtäävien ehdotusten selvittämistä ja edistämistä.

*Eduskunnan lausuma (EV 240/2022 vp).* Linkki julkaisuun: https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Documents/EV_240+2022.pdf. Eduskunta on edellyttänyt, että oikeuden saatavuuden parantamiseksi hallitus ryhtyy pikaisesti uusiin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin riita-asian oikeudenkäynneistä aiheutuvien kustannusten ja prosessikynnyksen alentamiseksi sekä selvittää toimia, joilla voidaan tukea riita-asian asianosaisten taloudellisia mahdollisuuksia vastata oikeudenkäynnistä aiheutuvista kustannuksista. Lausuman taustalla on lakivaliokunnan mietintö, jossa on muun muassa todettu, että oikeudenkäynneistä aiheutuvien kustannusten kasvu on merkittävä oikeusturvaongelma (LaVM 23/2022 vp, linkki: https://www.eduskunta.fi/asiat-ja-aanestykset/valtiopaivaasiat/asiakirjat/edktunnus/EDK-2022-AK-72188).

*Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa, Arviomuistio (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2021:16).* Linkki julkaisuun: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-897-4. Arviomuistiossa on esitetty 21 keinoa, jotka voisivat pienentää oikeudenkäyntikuluriskiä riita-asioissa, ja siinä on tuotu esille niihin liittyviä oikeudellisia ja muita näkökohtia. Arviomuistiossa ei ole otettu kantaa siihen, millä keinoilla oikeudenkäyntikuluriskiä olisi tarkoituksenmukaisinta pienentää.

*Lausuntotiivistelmä arviomuistiosta saadusta lausuntopalautteesta (Oikeusministeriön mietintöjä ja julkaisuja 2021:38).* Linkki julkaisuun: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/fdc74e20-676d-4217-b7b0-59e912c6596f.

*Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pienten riita-asioiden menettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (PeVL 58/2025 vp).* Linkki julkaisuun: https://www.eduskunta.fi/asiat-ja-aanestykset/valtiopaivaasiat/asiakirjat/edktunnus/EDK-2025-AK-63440. Perustuslakivaliokunta on kantanut vakavaa huolta pienten riita-asioiden menettelyn lainsäädäntöesityksen taustalla olevista ongelmista oikeuden saatavuudessa ja kiirehtinyt myös muita hankkeita, joilla parannetaan oikeusturvan saatavuutta ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

*Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä pienten riita-asioiden menettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (LaVM 6/2026 vp).* Linkki julkaisuun: https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/LaVM_4+2026.aspx. Lakivaliokunta on todennut oikeudenkäyntikuluriskin ja oikeudenkäyntien keston pitkään jatkuneen kasvun edellyttävän tehokkaita lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä. Valiokunta on pitänyt pienten riita-asioiden menettelyssä korvauskatosta säätämistä perusteltuna, vaikka se voi merkitä, ettei voittanut asianosainen aina saisi täyttä korvausta oikeudenkäyntikuluistaan. Jos korvausvelvollisuutta ei rajoiteta, asianosaisen korvattavaksi tulevien oikeudenkäyntikulujen määrään liittyvä taloudellinen riski ei pienene eikä oikeuden saatavuus parane.

*Esiselvitys etukäteismaksusta tuomioistuimissa (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeista 2025:2).* Linkki julkaisuun: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/01302a7c-6f84-40ac-9bf4-46847a7dbbb4/content. Esiselvityksessä on arvioitu oikeudenkäyntimaksun etukäteen maksamisen oikeudellisia reunaehtoja sekä etukäteismaksun käyttöönottamisen oikeudenhoidollisia ja taloudellisia vaikutuksia.

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksia**

”Häviäjä maksaa” -periaate on Suomen ohella käytössä monissa muissa Euroopan valtioissa. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin Tanskaa, Alankomaita ja Saksaa, koska näissä valtioissa on säännöksiä tai suosituksia siitä, kuinka paljon hävinnyt asianosainen voidaan enintään velvoittaa korvaamaan voittajan oikeudenkäyntikuluja.

Tanskan kaksi maaoikeutta eli Suomen hovioikeuksia vastaavaa muutoksenhakutuomioistuinta ovat antaneet ohjeelliset suositukset siitä, mitä määriä tulisi pitää asianajajan palkkiosta riita-asioissa korvattavina asianmukaisina määrinä (https://www.domstol.dk/selvbetjening/blanketter-og-vejledninger/salaerer-og-takster/). Suosituksia voidaan ylittää tai alittaa, mikäli asia on ollut poikkeuksellisen vaikea tai helppo. Suosituksia sovelletaan asioissa, joissa riidan kohteelle on määritettävissä taloudellinen arvo, minkä lisäksi esimerkiksi vähäisten vaatimusten menettelyssä ratkaistaville alle 100.000 Tanskan kruunun vaatimuksille sekä perheoikeudellisille asioille on oma suosituksensa.

Alankomaissa on muissa kuin tietyissä erikseen säädetyissä asiaryhmissä sekä pienen intressin asioissa käytössä erillinen korvaustariffi, jonka perusteella voittaneen asianosaisen asianajokulut tuomitaan korvattavaksi (https://www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Civiel/tarieven-kosten-vergoedingen/Paginas/default.aspx). Korvaustariffia päivitetään joka toinen vuosi ja se koskee ainoastaan vastapuolen asianajajan palkkiota. Korvaustariffi ei ole muodollisesti sitova, mutta käytännössä sitä noudatetaan.

Saksassa asianajajien palkkiosta säädetään laissa oikeudenkäyntiavustajien korvauksesta (Gesetz über die Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, https://www.gesetze-im-internet.de/rvg/) ja liittovaltion oikeudenkäyntiavustaja-asetuksessa (Bundesrechtsanwaltsverordnung, https://www.gesetze-im-internet.de/brao/BJNR005650959.html). Oikeudenkäyntikulut lasketaan käytännössä riidan intressiin sekä asian laatuun ja asian käsittelyn vaiheeseen perustuvien kertoimien avulla, ja Saksan Asianajajayhdistys ylläpitää verkkosivuillaan oikeudenkäyntikululaskuria, josta käy ilmi sinne syötettyjen esitietojen perusteella asianosaisille aiheutuvien oikeudenkäyntikulujen ja oikeudenkäyntimaksujen määrät.

**Tavoitetila**

Oikeudenkäyntikynnys riita-asioissa ei aseta estettä saattaa asia tuomioistuimeen silloin, kun oikeusturva sitä edellyttää. Asianosaisilla on mahdollisuus saada oikeutetut vaatimuksensa tuomioistuimen ratkaistavaksi kohtuullisin kustannuksin ja ennakoitavin oikeudenkäyntikuluriskein. Oikeudenkäyntikulujen oikeudellisen sääntelyn ei tule aiheuttaa suhteettomasti työtä asianosaisille vaatimuksen perustelemisessa tai tuomioistuimille ratkaisun perustelemisessa. Toisaalta prosessisäännökset estävät tehokkaasti myös shikaaninomaisen oikeuden väärinkäyttömahdollisuuden.

**Ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Sääntely oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta

Korvattavaksi tuomittavien oikeudenkäyntikulujen enimmäismäärän rajoittaminen esimerkiksi korvauskatolla tai korvaustaulukoilla voisi olla tehokas tapa puuttua oikeudenkäyntikuluriskiin. Se voisi olla omiaan vähentämään oikeudenkäyntikulujen määrää, koska tiedossa olisi, ettei niistä saisi täyttä korvausta voittotilanteessa. Se voisi tehdä oikeudenkäynnistä vähäriskisemmän, lisätä kuluvastuun määrän ennakoitavuutta sekä parantaa hävinneen asianosaisen asemaa ja oikeuden saatavuutta. Korvauskatot tai korvaustaulukot voisivat myös ohjata asianosaisten ajankäyttöä ja toimenpiteitä asian hoitamisen kannalta tarpeellisiin toimenpiteisiin. Lisäksi se voisi edistää korvauskäytännön yhdenmukaisuutta eri tuomioistuimissa.

Korvattavien määrien määritteleminen edellyttäisi huolellista valmistelutyötä, jotta määristä ei tulisi epätarkoituksenmukaisen matalia tai korkeita. Korvauskaton tai korvaustaulukon säätämisen seurauksena asian voittanut asianosainen voisi käytännössä joutua maksamaan omia oikeudenkäyntikuluja, mitä voidaan pitää sääntelyn haittapuolena. Mikäli korvauskattosääntely ja korvaustaulukko toimisivat tarkoitetulla tavalla, asiamäärät tuomioistuimissa voisivat kasvaa, mutta etukäteen on mahdotonta arvioida tarkemmin esimerkiksi tuomioistuinten lisäresurssien tarvetta kasvaneen asiamäärän käsittelemiseksi. Joka tapauksessa vastapuolen kulukorvausvelvollisuudesta säätäminen korvauskatolla tai korvaustaulukolla ei olisi kustannusneutraali toimenpide. Lisäksi on mahdollista, että korvauskatosta tai korvaustaulukosta säätäminen vaikeuttaisi avustajien saamista ja aiheuttaisi oikeuden väärinkäyttöä oikeudenkäynnin kohteen arvon näennäisellä nostamisella tai oikeudenkäyntikulujen mitoittamisella korvauskaton tai korvaustaulukon ylärajalle.

Korvauskatto voisi soveltua asioihin, joissa on määriteltävissä euromääräinen intressi. Korvauskaton voisi toteuttaa esimerkiksi kiinteää prosenttimäärää hyödyntäen, jolloin korvauskaton muodostaisi tietty prosentuaalinen osuus oikeudenkäynnin intressistä. Jotta korvauksen saaminen olisi mahdollista myös euromäärältään pienissä asioissa, voisi pienen intressin asioihin määrittää myös alarajan. Korvauskaton voisi toteuttaa myös esimerkiksi siten, että korvauskaton lähtötaso olisi kaikissa riita-asioissa sama ja riidan intressin noustessa korvauskatto nousisi. Riidan intressin saavutettua tietyn tason korvauskatto pysyisi samana, vaikka intressi edelleen kasvaisi.

Korvaustaulukot voisivat soveltua asioihin, joissa euromääräistä intressiä ei ole määriteltävissä. Tällöin voitaisiin määrittää esimerkiksi kullekin oikeudenkäynnin vaiheelle enimmäiskorvausmäärä joko euromääräisesti tai käytetyn ajan perusteella. Mikäli enimmäiskorvausmäärästä säädettäisiin käytetyn ajan perusteella, voisi olla tarpeen säätää myös hyväksyttävästä tuntipalkkiosta.

Korvauskatosta tai korvaustaulukosta säätäminen tarkoittaisi oikeudenkäymiskaaren 21 luvun uudelleen kirjoittamista. Arvioitavaksi tulisi edellä mainitun ohella, missä tilanteissa olisi mahdollista poiketa korvauskatosta tai korvaustaulukossa määritetyistä enimmäiskorvausmääristä. Lisäksi arvioitavaksi tulisi korvauskaton ja korvaustaulukon asianosaiskohtaisen soveltamisalan määrittäminen eli sovellettaisiinko niitä kaikkiin asianosaisiin vai ainoastaan esimerkiksi yksityishenkilöihin. Mikäli oikeudenkäymiskaaren 21 lukua tarkistetaan kokonaisuudessa, voitaisiin myös luvun 5 §:n soveltamiskynnystä harkita

madallettavan esimerkiksi siten, että pykälän soveltaminen ei edellyttäisi tuomioistuimen asettaman velvollisuuden vastaista menettelyä.

Suomen perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, minkä vuoksi korvauskatosta ja korvaustaulukosta tulisi säätää lailla, mikäli riittävän täsmällisen asetuksenantovaltuutuksen säätäminen osoittautuisi haastavaksi.

Vastoin muistioon kirjattua enemmistön kantaa Suomen Asianajajat katsoo, että korvauskatto ja -taulukot johtaisivat merkittäviin oikeussuoja- ja oikeusturvaongelmiin. Korvauskaton keskeinen ongelma on siinä, että oikeudenkäynnin voittanut asianosainen joutuisi maksamaan perustellun oikeussuojan saamisesta. Kulukatto heikentäisi taloudelliselta asemaltaan heikompien tahojen edellytyksiä nostaa perusteltuja kanteita tuomioistuimessa laadultaan monimutkaisissa asioissa eli juuri toivotusta päinvastaiseen kehitykseen. Korvauskatto- tai taulukko johtaisi myös suurempaan määrään heikommin perusteltuja kanteita, ja heikompien asioiden ajamiseen kulukattoon saakka. Samalla asioiden selvittäminen siirtyisi enemmän tuomioistuimen tehtäväksi, koska avustajien olisi vähennettävä käytettävää työmäärää. Korvauskatosta säätäminen on myös erittäin haastavaa ottaen huomioon tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden laaja kirjo. Korvauskatto johtaisi myös siihen, että riidan osapuolten olisi vaikeampi löytää ja saada ammattitaitoisia oikeudenkäyntiavustajia hoitamaan asioitaan, mikä johtaisi oikeusturvaongelmiin. Suomen Asianajajat viittaavat asiasta 30.6.2021 annettuun lausuntoon (https://asianajajat.fi/lausunto-oikeudenkayntikuluja-riita-asioissa-koskevasta-arviomuistiosta/).

Digitalisaatio ja tekoälyn hyödyntäminen

Digitalisaatio voisi tarjota mahdollisuuksia ohjata oikeudenkäynnin osapuolten toimintaa kustannustehokkaammaksi. Sähköisestä asiointipalvelusta voisi esimerkiksi tarkistaa reaaliaikaisesti asian käsittelyn vaiheen sekä tehdä tiettyjä teknisluonteisia toimia, kuten toimittaa ja vastaanottaa asiakirjoja sekä ilmoittaa tyytymättömyyden tuomioistuimen ratkaisuun. Tämä voisi tehostaa tuomioistuimen ja asiamiesten työtä, kun sähköpostiviestien hallinnoimisen asemesta tuomioistuimen ja asianosaisten välinen viestintä olisi keskitetty sähköiseen asiointipalveluun. Sähköiseen asiointipalveluun voisi sisällyttää myös rakenteellisesti ohjatussa asioimispolussa avautuvat lomakemuotoiset haastehakemus-, vastaus- ja lausumapohjat (näytöt), jotka ohjaisivat asiamiesten ja yksin prosessaavien asianosaisten toimintaa siten, että käytetty aika kohdistuisi olennaisten asioiden esiin tuomiseen jäsennellysti. Lomakkeiden avulla tuotetuilla oikeudenkäyntikirjelmillä oikeudenkäynnin kohde voisi olla jo asian kirjallisen valmistelun aikana nykyistä selvemmin asianosaisten ja tuomioistuimen tiedossa. Sähköisessä asiointipalvelussa oikeudenkäyntikirjelmien sana- tai merkkimäärää olisi lisäksi mahdollista rajoittaa ja sieltä voisi myös nähdä oikeudenkäyntikulujen ajantasaisen määrän heti, kun asiamies on kirjannut toimenpiteitä tehdyiksi, mitkä seikat voisivat ohjata asianosaisten prosessaamista nykyistä kustannustehokkaammaksi.

Tekoäly kykenee jo nykyään käsittelemään laajaa aineistoa ja tuottamaan sille syötetyn aineiston perusteella jäsenneltyä tekstiä. Tuomioistuimessa tekoälyä voitaisiin hyödyntää aineiston hallinnassa ja muokkauksessa sekä sovinto- tai ratkaisuehdotusten laatimisessa. Vastuu tuomioharkinnasta tulisi kuitenkin säilyä tuomarilla. Niin ikään istuntosalityöskentelyssä puheen tekstiksi litteroiva sekä tulkkauksen tekevä tekoälypohjainen ohjelmisto voisi tehostaa tuomioistuimen ja

asianosaisten työskentelyä. Tekoälyä hyödyntävät ohjelmistot olisi hyvä olla integroituna tuomioistuinten käytössä oleviin järjestelmiin.

Digitalisaation ja tekoälyn nykyistä laajempi hyödyntäminen tuomioistuintyöskentelyssä edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia sekä tuomioistuintyöskentelyyn soveltuvien ohjelmistojen hankkimista, mitkä yhdessä henkilöstön kouluttamistarpeen ohella aiheuttaisivat kustannuksia. Toimivien ohjelmistojen tehokas käyttäminen voisi pienentää kuitenkin pitkällä aikavälillä oikeudenkäynnistä aiheutuvia kustannuksia, sillä niiden avulla tuomioistuimen työskentelyä saataisiin tehostettua ja oikeudenkäynnin kestoa lyhennettyä. Lainsäädäntöhankkeiden edistämisen ja ohjelmistojen teknisen suunnittelun olisi hyvä tapahtua samanaikaisesti.

Sähköisen asiointipalvelun nykyistä laajempi käyttöönotto edellyttää myös sen käyttäjiltä riittäviä digitaitoja. Digi- ja väestötietoviraston vuoden 2023 Digitaitoraportin perusteella 16–89-vuotiaista suomalaisista 73 prosentilla on vähintään digitaaliset perustaidot ja 44 prosentilla perustaidot ylittävät digitaidot. Digiosaaminen on heikointa 65–74-vuotiailla (50 prosentilla ei ole perustaitoja) sekä 74–89-vuotiailla (78 prosentilla ei ole perustaitoja). Suomalaisten digitaidot ovat kuitenkin kasvaneet kaikissa ikäryhmissä vuoden 2021 Digitaitoraportin tuloksista. (Digitaitoraportti, Digi- ja väestötietovirasto, 2023.) Asioinnin digitalisoinnissa tulisikin ottaa riittävällä tavalla huomioon myös mahdolliset taidolliset esteet käyttää tietoteknisiä järjestelmiä.

Oikeudenkäyntimenettelyn uudistaminen

Oikeudenkäymiskaari mahdollistaa jo nyt prosessin sujuvoittamisen prosessinjohdollisin keinoin esimerkiksi valmistelemalla asiaa etupainotteisesti ja toimittamalla asianosaisille yhteenveto pian vastausten saapumisen jälkeen riitaisten kysymysten selvittämiseksi sekä järjestämällä erillinen järjestäytymiskokous oikeudenkäynnin aikataulusta tai muista prosessuaalisista seikoista keskustelemiseksi ja sopimiseksi. Voimassa olevan lainsäädännön tarjoamien prosessia sujuvoittavien keinojen hyödyntäminen edellyttää riittäviä resursseja.

Kuultavien henkilöiden kertomusten pituuksien rajoittamismahdollisuuden laajentaminen lainsäädännöllisin keinoin voisi myös vähentää oikeudenkäynnin kustannuksia, mutta asiaa arvioitaessa tulisi ottaa huomioon oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut takeet. Lisäksi edellä digitalisaation ja tekoälyn hyödyntämisen yhteydessä mainittujen rakenteellisesti ohjattujen kirjelmäpohjien käyttöön ottaminen ja oikeudenkäyntikirjelmien pituuksien rajoittaminen sekä prekluusiosääntelyn (OK 5:22) kiristäminen erityisesti yksinkertaisissa kirjallisessa menettelyssä ratkaistavissa asioissa voisivat vähentää oikeudenkäynnin kustannuksia. Näillä keinoilla saavutettavat vaikutukset oikeudenkäynnin kustannusten pienentämiseksi vaatisivat lisäselvitystä.

Asian ratkaiseminen käräjäoikeudessa nykyistä laajemmin pääkäsittelyä toimittamatta voisi olla tehokas keino vähentää oikeudenkäynnistä aiheutuvia kustannuksia tietyissä asiaryhmissä. Kirjallisen menettelyn käyttöalaa voisi laajentaa poistamalla oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 27 a §:ssä säädetty vaatimus siitä, etteivät asianosaiset vastusta asian ratkaisemista kirjallisessa menettelyssä. Tuomioistuimella olisi tällöin nykyistä laajempi harkintavalta kirjallisen menettelyn käyttämiselle.

Arvioitaessa kirjallisen menettelyn käyttöalan mahdollista laajentamista tulisi kuitenkin ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot suullisesta oikeudenkäynnistä

sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Perustuslakivaliokunta on korostanut rikosasioiden kirjallisessa käsittelyssä vastaajan suostumuksen tärkeyttä (PeVL 31/2005 vp, ks. myös sakkomenettelystä PeVL 7/2010 vp ja PeVL 9/2026 vp). Siviilioikeudellisissa asioissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on suuressa jaostossa antamassaan Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugali -ratkaisussa (6.11.2018, kohta 190, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-187507%22]}) katsonut vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöönsä viitaten, että asiaa ensimmäisenä ja ainoana oikeusasteena käsiteltäessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 §:n 1 kohdan mukainen oikeus ”julkiseen käsittelyyn (public hearing)” merkitsee myös oikeutta ”suulliseen käsittelyyn (oral hearing)”, ellei käsillä ole poikkeuksellisia olosuhteita, jotka oikeuttavat tällaisesta käsittelystä luopumiseen (kohta 188). EIT:n ratkaisukäytännössä suullisesta käsittelystä luopumiseen oikeuttavina poikkeuksellisina olosuhteina on pidetty tilanteita, joissa asiassa ei ole uskottavuuskysymyksiä tai suullista käsittelyä edellyttäviä riitaisia tosiseikkoja, ja tuomioistuimet voivat asianmukaisesti ja kohtuudella ratkaista asian asiakirjojen perusteella tai  asia koskee laajuudeltaan rajattuja oikeuskysymyksiä tai sellaisia oikeuskysymyksiä, jotka eivät laadultaan ole erityisen vaikeita taikka asia koskee laadultaan erityisen teknisiä kysymyksiä.

Sovittelun edistäminen

Sovittelun edistäminen voisi madaltaa oikeudenkäyntikuluriskiä. Sovittelua voisi olla mahdollista hyödyntää myös osittain esimerkiksi siten, että asianosaiset sopivat rajat, joiden sisällä riidellään, taikka häviävän osapuolen maksettavaksi tulevien oikeudenkäyntikulujen enimmäismäärän. Sovittelu ei kuitenkaan sovellu kaikkiin asioihin, ja sovittelumenettelyn edistämisen ohella tulisi varmistaa, että asianosaisilla olisi oikeus saada asiansa ratkaistuksi myös riita-asian menettelyssä ennakoitavin oikeudenkäyntikuluriskein. Oikeudenkäyntikuluriskin madaltamiseksi sovittelua olisi syytä edistää informaation ja koulutuksen lisäämisellä niin tuomioistuimissa kuin sidosryhmissäkin.

Oikeusturvavakuutuksen kehittäminen

Oikeusturvavakuutusten sääntelyn uudistamisella voisi olla vaikutusta oikeudenkäynnistä erityisesti yksityishenkilöille aiheutuviin kustannuksiin. Yksityisten vakuutusyhtiöiden tarjoamien vakuutusten ehtoihin puuttuminen lainsäädännöllä vaatisi kuitenkin lisäselvitystä, jota ei tässä vaiheessa esitetä tehtäväksi.

Oikeudenkäyntimaksun maksaminen etukäteen

Velvollisuus maksaa oikeudenkäyntimaksu asian vireille saattamisen yhteydessä (niin sanottu etukäteismaksu) voisi vähentää perusteettomia kanteita sekä perusteettomista kanteista asianosaisille ja tuomioistuimelle aiheutuvia kustannuksia. Tehokkaasti toimiakseen etukäteismaksujärjestelmä edellyttäisi sähköistä asiointipalvelua, jossa maksu voidaan maksaa asian vireillepanon yhteydessä. Etukäteismaksujärjestelmästä säätäminen edellyttäisi ainakin sen arviointia, asetettaisiinko etukäteismaksun maksaminen asian vireilletulon ja käsittelyn edellytykseksi, ja mikä olisi maksun laiminlyönnin seuraus. Lisäksi tulisi selvittää muun ohella, onko sellaisia kiireellisiä tai erityistä oikeusturvaa edellyttäviä asiaryhmiä, joissa asian käsittelyn aloittamisen ei tulisi olla riippuvainen oikeudenkäyntimaksun etukäteisestä maksamisesta, olisiko oikeudenkäyntimaksulle myönnettävissä maksuaikaa ja millaisia vaikutuksia mahdollisella maksuajalla olisi

asian käsittelylle. Lisäksi selvitettävänä olisi, kuinka muutoksenhakuoikeus niin pääasiassa kuin oikeudenkäyntimaksun määräämisasiassa tulisivat turvatuiksi.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että etukäteismaksun asettaminen asian käsittelyyn ottamisen edellytykseksi rajoittaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa, eikä etukäteismaksusta siksi voida säätää asetuksella (PeVL 35/2010 vp s. 3). Näin ollen etukäteismaksusta tulisi säätää lailla.

Muita käsiteltyjä keinoja

Riita-asioiden oikeudenkäyntikuluriskin alentamisesta käydyssä keskustelussa on käsitelty myös muun muassa oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien kelpoisuusvaatimusten alentamista, juristien koulutusmäärien lisäämistä, oikeudenkäyntikuluarvion laatimista, hinnoittelun läpinäkyvyyden lisäämistä, asianajopalveluiden vapauttamista arvonlisäveron maksuvelvollisuudesta, oikeudenkäyntimaksun alentamista, asianajopalkkioiden hintasääntelyä, kuluttajariitalautakunnan toimivallan laajentamista, prekluusiosääntelyn lieventämistä sekä vakuuden asettamista oikeudenkäyntikuluille, jotka asianosainen voi joutua korvaamaan vastapuolelleen. Edellä mainituilla keinoilla ei ole saavutettavissa merkittävää hyötyä oikeudenkäyntikuluriskin pienentämiseksi.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Sääntely oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta

Muistiossa ehdotetaan, että perustetaan lainsäädäntöhanke laajan riita-asian hävinneen asianosaisen oikeudenkäyntikuluvastuun rajoittamiseksi korvauskatolla ja/tai -taulukolla. Lisäksi projektiryhmä ehdottaa, että lainsäädäntöhankkeen tueksi teetetään selvitys oikeudenkäyntikulujen määristä laajoissa riita-asioissa tällä hetkellä.

Edellä jo todetusti projektiryhmän enemmistön jatkotoimenpide-ehdotuksesta poiketen Suomen Asianajajat katsoo, ettei korvauskaton ja/tai -taulukon soveltuvuudesta ole riittävää selvitystä lainsäädäntöhankkeen perustamiseksi. Siten projektiryhmän tulisi ehdottaa lisäselvitystä kyseisten keinojen mahdollisesta käytettävyydestä. Erityisesti lisäselvityksessä tulisi hankkia kattavasti tietoa siitä, mitä vaikutuksia uudistuksella olisi oikeusturvan saatavuuteen, asian voittavan asianosaisen asemaan ja oikeudenkäyntiasianajopalveluiden saatavuuteen. Lisäselvityksessä tulisi selvittää perusteellisesti keinoihin vääjäämättä liittyvät oikeussuoja- ja oikeusturvaongelmat.

Digitalisaatio ja tekoälyn hyödyntäminen

Ehdotetaan, että perustetaan lainsäädäntöhanke sähköisestä asiointipalvelusta laajoissa riita-asioissa. Projektiryhmä kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädäntöhankkeen edistämisen ja ohjelmistojen teknisen suunnittelun olisi hyvä tapahtua samanaikaisesti.

Lisäksi ehdotetaan, että tekoälyn hyödyntämistä tuomioistuintyöskentelyssä selvitetään.

Oikeudenkäyntimenettelyn uudistaminen

Edelleen ehdotetaan, että oikeudenkäyntimenettelyn uudistamiseksi perustetaan lainsäädäntöhanke, jossa selvitetään erityisesti kirjallisen menettelyn käyttöalan laajentamista sekä oikeudenkäyntimenettelyn sujuvoittamista muilta osin.

Oikeudenkäyntimaksujen maksaminen etukäteen

Myös oikeudenkäyntimaksujen etukäteistä maksuvelvollisuutta tulisi selvittää edelleen.

**Muistio 6**

# HUOLTORIITA-ASIOIDEN KEHITTÄMINEN

## Tiivistelmä

**Selvitetään uutta tuomioistuinkäsittelyä edeltävää neuvonpitomallia, mahdollisuutta määrätä lapselle edunvalvoja, elatuslainsäädännön kokonaistarkastelua sekä oikeudenkäyntikulusääntelyn tarkistamista.**

Nykyisin lapsen huoltoa, tapaamisoikeutta ja elatusta koskevat oikeudenkäynnit ovat usein hitaita, kalliita ja konfliktia kärjistäviä, mikä heikentää lapsen edun toteutumista. Järjestelmässä korostuvat olosuhdeselvitykset ja väliaikaismääräykset, eivätkä lapsen asema ja osallistumismahdollisuudet saa aina riittävää merkitystä vanhempien riidan keskellä. Lisäksi elatuslainsäädäntö on osin vanhentunutta, ja oikeusavun sekä oikeudenkäyntikulujen sääntelyyn liittyy ongelmia. Nykyjärjestelmässä tunnistetaan myös ongelmia toistuvissa oikeudenkäynneissä ja prosessien kuormittavuudessa.

Kansainvälisellä tasolla painotetaan lapsen oikeutta tulla kuulluksi sekä nopeaa ja lapsiystävällistä menettelyä. Erityisesti korostuvat lapsen aseman vahvistaminen esimerkiksi edunvalvojan avulla sekä keinot ohjata riitoja tehokkaammin sovinnollisiin ratkaisuihin ennen oikeudenkäyntiä.

Tavoitetilana esitetään järjestelmää, jossa riidat ratkaistaan nykyistä nopeammin ja useammin sovinnollisesti moniammatillisen tuen avulla, ja tuomioistuimen rooli rajautuu selkeämmin vaikeimpiin tapauksiin. Tätä varten ehdotetaan muun muassa neuvonpitomallin kehittämistä, lapsen osallisuuden vahvistamista, väliaikaismääräysten sääntelyn selkeyttämistä, elatusjärjestelmän uudistamista sekä oikeudenkäyntikulusääntelyn tarkistamista.

## Nykytila ja sen arviointia

Käräjäoikeudet käsittelevät vuosittain noin 3000 lapsen huolto- ja tapaamisoikeusasiaa sekä noin 350 huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa täytäntöönpanoriitaa. Huolto- ja tapaamisasioista noin puolet on riitaisia, ja noin 18 % jutuista ratkaistaan asiantuntija-avusteisessa sovittelussa. Käsittely käräjäoikeudessa on kestänyt keskimäärin 8 kuukautta, ja noin 24 % jutuista on käräjäoikeudessa vireillä yli vuoden. Lapsen huoltoa, tapaamista ja elatusta koskevat asiat ovat luonteeltaan kiireellisesti käsiteltäviä.

Lukuisissa huoltoriita-asioissa vaaditaan ja annetaan väliaikaismääräyksiä tai tehdään kokeilusopimuksia oikeudenkäynnin aikana.

Prosessien hitaus, kalleus ja kankeus sekä riitojen eskaloituminen heikentävät lapsen edun toteutumista.

### Oikeudenkäymiskaari

Huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat asiat ovat hakemusasioita. Elatusapua koskeva vaatimus voidaan panna vireille kanteella tai hakemuksella edellä mainittujen yhteydessä.

Jos lapsiasia on riitainen, sen käsittelyä on jatkettava riita-asian käsittelyä koskevassa järjestyksessä. Käsittelylajista riippumatta noudatetaan asiaan osallisen

laiminlyönnin seurauksia koskevaa OK 8:7:ää ja asian ratkaisemista koskevaa OK 8:10:ää.

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva asia on perusluonteeltaan indispositiivinen. Tuomioistuin ei ole sidottu asianosaisten vaatimuksiin tai niiden kiistämiseen tai myöntämiseen, vaan asia on ratkaistava lapsen edun mukaisesti. Indispositiivisissa asioissa ei sovelleta prekluusiosääntelyä. Todistelun rajaamisen osalta OK 17:8 soveltuu myös lapsiasioihin.

Hakemusasiat käsitellään pääsääntöisesti yhden tuomarin kokoonpanossa; hallinto-oikeudessa käytetään myös asiantuntijajäseniä.

Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden osalta lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa sovelletaan pääsääntöisesti oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 2 §:ää (arg. KKO 2014:96). Tällöin asianosaiset vastaavat itse oikeudenkäyntikuluistaan, jollei ole erityistä syytä velvoittaa asianosaista korvaamaan osaksi tai kokonaan vastapuolensa oikeudenkäyntikuluja. Erityisten syiden käsillä oloa on arvioitu ainakin ratkaisuissa KKO 2005:41 ja KKO 2014:96. Alioikeuskäytännössä ”kulut kuittiin” on muodostunut vahvaksi pääsäännöksi.

Elatusasiassa oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus määräytyy elatusvelvollisen osalta oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 1 §:n mukaan ja lapsen osalta sanotun luvun 2 §:n mukaan (KKO 2003:104 ja 105). Lapsen puhevaltaa käyttävä huoltaja tai muu edustaja ei ole asianosainen eikä siten vastuussa vastapuolen oikeudenkäyntikuluista, vaan hänen korvausvastuunsa määräytyy oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 6 §:n mukaan (KKO 1999:122).

Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta

Huoltoriita-asioissa asianosaisia ovat yleensä vanhemmat/huoltajat (ks. poikkeuksellisemmat tilanteet LHL 14 §). Lapsi ei ole asianosainen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa, vaan puhevaltaa käyttävät vanhemmat. Lasten asianosaisasemaan liittyvät kysymykset vaikuttavat osaltaan esimerkiksi oikeusapuun (vrt. elatusasiat, joissa lapsi on asianosainen ja saa lähtökohtaisesti aina oikeusapua).

LHL:ssa ei ole säädetty mahdollisuudesta määrätä lapselle edunvalvojaa huoltoriitaprosessiin. Edunvalvojan määräämistä lapselle säännellään lastensuojeluasioissa lastensuojelulaissa (417/2007) ja rikosasioissa esitutkintalaissa (805/2011). Nykytilanteessa lapsen tilanteesta hankittava olosuhdeselvitys ei aina anna riittävän monipuolista ja kattavaa pohjaa lapsen edun arvioimiseksi, eikä menettelyssä kaikissa tilanteissa kyetä tuottamaan lapselle riittävää kuulluksi tulemisen kokemusta. Lisäksi tuomioistuimissa usein katsotaan, että lapsen henkilökohtainen kuuleminen oikeudenkäynnissä ei ole tämän edun mukaista, koska se asettaa lapsen vanhempien riidan keskelle.

Eräs käytännön ongelma ovat toistuvat prosessit, jossa epämieluisan tuomioistuinratkaisun jälkeen asia pannaan vireille uudella hakemuksella. Lain 14 a § hakemuksen hylkäämisestä kirjallisessa menettelyssä on tähän asti jäänyt käytännössä merkityksettömäksi. Korkeimman oikeuden tuoreessa ratkaisussa KKO 2025:86 kuitenkin katsottiin, että hakemus oli ollut perusteeton siten, että käräjäoikeus oli voinut hylätä hakemuksen lapsenhuoltolain 14 a §:n nojalla. Tämä voi johtaa pykälän laajempaan soveltamiseen.

Olosuhdeselvitys hankitaan 16 §:n mukaan tarvittaessa ja yksilöidyistä kysymyksistä. Olosuhdeselvityksen kesto vaihtelee hyvinvointialueittain, esimerkiksi Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue arvioi tavalliseksi kestoksi kolmesta kuuteen kuukautta. Käytännössä ruuhkautuneilla alueilla kesto on puolta vuotta pidempi. Olosuhdeselvityksiä tehtiin vuonna 2025 yhteensä 1079. Selvitysten määrä on pysynyt tasaisena 2000-luvun ajan. Olosuhdeselvitykset ovat nykykäytännössä keskeisin keino lapsen mielipiteen selvittämiseen oikeudenkäynnissä silloin, kun vanhemmat ovat lapsen näkemyksistä erimielisiä. Lasta voidaan hänen iästään ja kehitystasostaan riippuen kuulla myös suoraan oikeudenkäynnissä. Kuuleminen on mahdollista myös sovittelun yhteydessä.

Väliaikaiset määräykset (17 §) ovat kovassa käytössä. Nykyisellään niille on pykälässä kolme eri kynnystä:

- asumisen ja tapaamisoikeuden osalta tuomioistuin *voi antaa* väliaikaisen määräyksen, kun asia on vireillä
- *erityisestä syystä* voidaan antaa väliaikainen määräys siitä, kenelle lapsen huolto uskotaan, ja oikeudesta saada lasta koskevia salassa pidettäviä tietoja
- elatusavusta, *jos se on tarpeen* lapsen elatuksen turvaamiseksi.

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan riitaisen asian tuomioistuinsovitteluun sovelletaan riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia (394/2011). Sovittelun aloittaminen edellyttää kaikkien osapuolten suostumusta.

Laki lapsen elatuksesta ja elatustukilaki

Elatuslaki on vuodelta 1975, eikä sitä ole tarkasteltu kokonaisuutena tämän jälkeen.

Elatusavun vahvistamismenettelyä on tarpeen kehittää nopeammaksi ja sujuvammaksi. Jo vahvistetun elatusavun muuttamismenettelyä on samoin tärkeä kehittää ja keventää. Elatusavun määrän muuttaminen voi kuitenkin jäädä tekemättä mm. tuomistuinmenettelyn raskauden, pitkäkestoisuuden tai kustannusriskin vuoksi.

Elatustukilain muutostarpeet kytkeytyvät keskeisellä tavalla lapsen elatuksesta annettuun lakiin ja sen muutostarpeisiin. Elatustukilakia, lapsen elatuksesta annettua lakia sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:ää on muutettu 1.1.2026 voimaan tulleilla laeilla. Eduskunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto jatkaa lapsen elatukseen liittyvän sääntelyn, perheoikeudellisen palvelu- ja päätöksentekojärjestelmän sekä lasten ja perheiden sosiaaliturvan kehittämistä. Tuoreissa säännösmuutoksissa ei ole puututtu tilanteeseen, jossa toinen vanhemmista on kadonnut tietymättömiin ennen hänen elatusvelvollisuutensa vahvistamista. Elatustuen saaminen edellyttää tällöin oikeudenkäyntiä poissaolevaa vanhempaa vastaan. Mikäli häntä ei tavoiteta haasteen tiedoksiantoa varten, tuomioistuin huolehtii tiedoksiannosta kuuluttamalla, ja mikäli vastaaja ei anna pyydettyä vastausta, asia ratkaistaan yksipuolisella tuomiolla. Elatusvelvollisen vanhemman jäätyä tavoittamattomiin, ei tuomioistuimen ratkaisu elatusavusta kuitenkaan johda elatusavun maksamiseen. Kun elatusvelvollinen ei maksa hänelle määrättyä elatusapua eräpäivään mennessä, voi vanhempi hakea lapselle elatustukea elatusavun maksamisen laiminlyönnin perusteella. Prosessi on lapsen näkökulmasta raskas ja hidas. Elatustukilain 7 §:n mukaan elatustuki myönnetään hakemuksesta sen kalenterikuukauden alusta, jonka alkaessa elatustuen

maksamisen edellytykset ovat olleet olemassa. Elatustukea ei ilman *erityisen painavaa syytä* myönnetä takautuvasti pidemmältä kuin kolmen kalenterikuukauden ajalta ennen sen hakemista. Tällainen erityisen painava syy on esimerkiksi elatusaputuomion viipyminen (ks. HE 49/2008 vp).

Laki lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta

Lain 2 luvussa on säännökset täytäntöönpanosovittelusta. Sovittelu on täytäntöönpanoasioissa vahva pääsääntö.

Tapaamisoikeutta koskevien ehtojen täsmentäminen tai väliaikainen muuttaminen on mahdollista täytäntöönpanoasian käsittelyn yhteydessä.

Täytäntöönpanoasioita tulee vireille vuosittain noin 350. Ne käsitellään kiireellisinä, keskimäärin runsaassa neljässä kuukaudessa, mikä sisältää sovittelun.

Oikeusapulaki

Oikeusapua annetaan valtion varoin yksityishenkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista.

Lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta sekä elatusapua koskevat asiat ovat sellaisia perheoikeudellisia asioita, joihin oikeusapua voidaan myöntää. Oikeusapulaissa ei ole nimenomaista säännöstä siitä, voidaanko oikeusapua myöntää lapselle, jonka puhevaltaa käyttää hänen huoltajansa. Asiaa ei myöskään käsitellä lain esitöissä. Ratkaisussa KKO 2025:103 todettiin, että lasta ei ole perusteltua pitää asianosaisena asumistaan ja tapaamisoikeutta koskevassa hakemusasiassa elatusapua koskevan vaatimuksenkaan osalta. Kun asiassa ei ollut muutoinkaan ilmennyt, että hakijana ollut lapsi olisi oikeusapulain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla tarvinnut oikeudellista apua, oikeusapuhakemus hylättiin.

Kun lapsi on oikeudenkäynnissä asianosainen, hänelle on vakiintuneesti myönnetty oikeusapua, vaikka puhevaltaa käyttäisikin huoltaja (KHO 2017:88).

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Laki lapsen elatuksesta on säädetty vuonna 1975. Siitä ei ole tehty kokonaistarkastelua tai muuta laajempaa tarkastelua.

Lakia lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta uudistettiin laajasti 1.12.2019 voimaan tulleilla muutoksilla. Lakiuudistuksen hyväksyessään eduskunta edellytti, että sen toimeenpanoa ja vaikutuksia seurataan tarkoin. Uudistusta valmistellut työryhmä harkitsi myös säännöstä, jonka mukaan lapselle voitaisiin määrätä huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa oikeudenkäyntiä varten edunvalvoja. Työryhmä ei kuitenkaan katsonut säännöstä tarpeelliseksi, vaan piti tarkoituksenmukaisempana, että lapsen tukemista varten nimetään sosiaalihuoltolain mukainen tukihenkilö. (OMML 47/2017, s. 37.)

Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa toteutetussa lapsenhuoltolain uudistuksen seurantatutkimuksessa (Katsauksia 79/2026) arvioitiin uudistuksen toimeenpanoa ja vaikutuksia tuomioistuimissa sekä perheoikeudellisissa palveluissa. Tutkimuksen mukaan uudistus on monilta osin selkeyttänyt sääntelyä ja laajentanut käytettävissä olevia toimintamahdollisuuksia, mutta sen tavoitteet eivät

ole kaikilta osin toteutuneet käytännössä. Erityisinä kehittämiskohteina tunnistettiin muun muassa huoltoriitojen käsittelyaikojen lyhentäminen, menettelyjen yhdenmukaistaminen, lapsen osallisuuden vahvistaminen sekä tuomioistuinten ja muiden toimijoiden riittävien resurssien ja erityisosaamisen varmistaminen. Väkivallan ja vieraannuttamisen tunnistaminen ja huomioon ottaminen huoltoriidoissa ei ole kehittynyt toivottavalla tavalla eikä tarpeettomia uusintakäsittelyjä karsita vielä tehokkaasti. Tutkimuksessa esitettiin harkittavaksi lainsäädännön täsmentämistä eräiden aineellisoikeudellisten huomioiden ohella edunvalvojan määräämisestä lapselle. Vaikeimmissa huoltoriidoissa olisi syytä harkita myös mahdollisuutta arvioituttaa lapsen kertomusta oikeuspsykologilla.

Selvityksessä vaativista erotilanteista ja palvelujärjestelmästä (STM raportteja ja muistioita 2025:12) on tarkasteltu, miten erilaiset palvelut ja muut viranomaistoimet ja tuomioistuinten päätöksenteko toimivat erillään asuvien vanhempien haastavissa tilanteissa sekä sitä, millä toimilla järjestelmää ja sääntelyä voitaisiin parantaa, jotta lapsen oikeudet toteutuisivat ja lapsen asema vaikeissa erotilanteissa, huoltajuusriidoissa ja oikeusprosesseissa paranisi.

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Lähtökohtana on, että asianosaisilla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklan 1 kohdan nojalla oikeus suulliseen käsittelyyn vähintään yhdessä oikeusasteessa. EIS 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on useissa ratkaisuissaan todennut, että lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat asiat tulee tuomioistuimessa käsitellä erityisen joutuisasti.

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 60/1991) 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 9 artikla edellyttää, että sopimusvaltiot kunnioittavat vanhemmastaan tai vanhemmistaan erossa asuvan lapsen oikeutta ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, paitsi jos se on lapsen edun vastaista. 12 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee taata lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeus vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. 18 artiklan mukaan vanhemmilla tai tapauksesta riippuen laillisilla huoltajilla ja holhoojilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Lapsen edun on määrättävä heidän toimintaansa. 19 artikla edellyttää, että sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin suojellakseen lasta kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on vuonna 2010 julkaissut suuntaviivat lapsiystävällisestä oikeudenkäytöstä.

Euroopan neuvostossa hyväksyttiin vuonna 2003 lasten tapaamisoikeutta koskeva yleissopimus. Yleissopimuksen tavoitteena on määrittää tietyt tapaamisoikeuteen sovellettavat periaatteet, vahvistaa takeet tapaamisoikeuden asianmukaiselle käytölle ja parantaa lasten mahdollisuuksia pitää säännöllistä yhteyttä erityisesti vanhempiinsa mutta mahdollisesti myös muihin henkilöihin, joihin lapsilla on läheinen perhesuhde. Yleissopimus kuuluu osittain Euroopan unionin toimivaltaan ja päätös

siihen liittymisestä tehdään Euroopan unionin neuvostossa. Liittymisestä ei ole toistaiseksi päästy yksimielisyyteen.

EIT on ratkaisukäytännössään (ks. esim. *C. v. Kroatia 2021, N. Ts. ja muut v. Georgia* 2016 ja *Nanning v. Saksa 2007*) todennut, että huoltoriita on esimerkki tilanteesta, jossa lapsi voi tarvita erityisen edunvalvojan turvaamaan intressejään sekä pitämään huolta siitä, että lapsi ymmärtää menettelyn ja siinä tehdyt ratkaisut. Viimeaikainen eurooppalainen keskustelu on korostanut lapsen osallisuutta laajemmin kuin pelkkänä oikeutena tulla kuulluksi. Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että lapsi saa ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavaa tietoa prosessista, mahdollisuuden muodostaa näkemyksensä sekä tiedon siitä, miten hänen näkemyksensä on otettu huomioon ratkaisussa. Tätä kehityssuuntaa kuvastaa myös Irlannin EU-puheenjohtajakaudella oikeusministereiden epävirallisen kokouksen keskustelun pohjaksi laadittu asiakirja, jossa lapsen informointi ja palautteen antaminen nostetaan keskeiseksi osaksi lapsiystävällistä oikeudenkäyttöä.

Monissa muissa maissa lapsella voi olla huoltoasiassa oma auttava tai edustava henkilö. Esimerkiksi Norjassa on säännös, jonka mukaan lapselle voidaan määrätä asianajaja tai muu edustaja valvomaan hänen etuaan erityisissä tilanteissa, joissa on syytä epäillä lapseen kohdistuvaa väkivaltaa tai hänen muuta vaarantumistaan (Lov om barn og forældre § 61, 1 st. nr. 5). Tällainen edustaja voi keskustella lapsen kanssa ja tukea häntä sekä osallistua menettelyyn (NOU 2017:8, s. 83–84). Norjassa käytössä on myös pakollinen sovittelu, jonka yhteydessä sovittelija kuulee lasta. Tästä on saatu hyviä kokemuksia, ja tutkimusten mukaan lapset ovat pitäneet menettelyä hyvänä. Norjalaisesta sääntelystä on otettu mallia Tanskaan, jossa oikeus voi erityisissä tilanteissa määrätä huoltoasiassa (en sag om forældremyndighed eller barnets bopæl) lapselle avustavan henkilön (en person til at bistå barnet, retsplejeloven § 450 d). Norjassa tai Tanskassa lasta ei pidetä muodollisesti asianosaisena huoltoasiassa.

Ruotsissa, jossa lapsen asianosaisasema on samanlainen kuin Suomessa, hallitus on asettanut selvityshenkilön arvioimaan, miten lapsen asemaa voidaan vahvistaa ja lasta tukea huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa. Tavoitteena on parantaa lapsen edun toteutumista ja lapsen oikeutta tulla kuulluksi. Selvityksessä otetaan muun ohella kantaa siihen, tulisiko lapselle säätää oikeus omaan oikeudelliseen avustajaan. Selvityksen määräpäivä on 24.8.2026 (Dir. 2025:72).

Oikeudenkäyntikulujen osalta Ruotsin lainsäädäntö on pitkälti Suomea vastaavaa. Föräldrabalkin 7 luvun 19 §:ään on kuitenkin otettu säännös, jonka mukaan elatusasioissa lasta edustanut huoltaja voidaan velvoittaa korvaamaan toisen huoltajan oikeudenkäyntikulut. Tämä pätee myös asiassa, jossa indispositiivisen huoltoriidan yhteydessä käsitellään myös lapsen elatusapua koskeva vaade. Erityisestä syystä asianosaiset voidaan määrätä pitämään kulunsa vahinkonaan.

**Tavoitetila**

*Huoltoriidoissa tuomioistuimen rooli on pelkistetty ja yhä useampi riita ohjautuu sovitteluun.*

Merkittävät perheoikeudelliset kysymykset tulevat nopeasti ja kohtuullisin kustannuksin asianmukaisesti ratkaistuksi. Huoltoriitojen käsittelyä oikeudenkäynnissä edeltää asiantuntijavetoinen sovittelu, jossa saavutettu sovinto voidaan vahvistaa. Yleiseen tuomioistuimeen päätyvät vain ne asiat, joissa

sovintoratkaisua ei sovittelumenettelystä huolimatta saavuteta. Tuomioistuimen rooli huoltoriidoissa on pelkistetty.

Tuomioistuimet pystyvät ohjaamaan oikeuskäytännöllään lain tulkintaa. Alaikäisillä lapsilla on heidän ikänsä ja kehitystasonsa huomioon ottaen riittävät ja tehokkaat keinot vaikuttaa heitä koskevien asioiden käsittelyyn ja ratkaisun lopputulokseen. Asian käsittelyssä hyödynnetään asian vaatimassa laajuudessa moniammatillista asiantuntemusta ja viranomaisten välistä yhteistyötä.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Lapsen hyvä tilanne -neuvonpitomallin kehittely

Lapsen hyvä tilanne -neuvonpito on käytössä ainakin osassa hyvinvointialueita. Sillä on katsottu voitavan ehkäistä erotilanteiden kriisiytymistä huoltoriidoiksi (ks. STM 2025:12). Neuvonpidossa puolueeton koulutettu koordinaattori kokoaisi perheen ja sen kanssa työskentelevät tahot työstämään sitä, miten erotilanne voidaan hoitaa mahdollisimman hyvin lapsen näkökulmasta.

Neuvonpitomallia voitaisiin kehittää edelleen myös mahdollisen tuomioistuinkäsittelyn edistämistä silmällä pitäen. Koordinaattori voisi kerätä kaiken järjestelmiin talletetun relevantin viranomaistiedon, keskustella lapsen kanssa ja koostaa tiedot vanhempien välistä ohjattua keskustelua varten. Tämä edellyttäisi, että koordinaattorina toimisi sosiaaliviranomainen tai muu virkavastuulla toimiva taho, jolle säädettäisiin oikeus tiedonsaantiin. THL:n sivuilta löytyy vanhemmuussuunnitelmalomake, jota voitaisiin neuvonpidossa hyödyntää.

Menettelyn aikana ohjattaisiin sovintoon. Koordinaattori voisi vahvistaa sovinnon tai tarvittaessa ohjata vanhemmat tuomioistuinsovitteluun. Mikäli sovintoa ei syntyisi ja asia etenisi tuomioistuinkäsittelyyn, koostettu tieto sekä raportti keskustelusta toimitettaisiin käräjäoikeuteen oikeudenkäyntiaineistoksi. Jos lapsen kuuleminen on toteutettu neuvonpidon aikana hyvin, lapsen kuuleminen uudelleen prosessin yhteydessä tulisi tapahtua vain silloin, kun se on aidosti tarpeen. Lainsäädäntöön voisi harkita esimerkiksi erityisen syyn kynnystä. Neuvonpidon koordinaattoria voitaisiin tarvittaessa kuulla oikeudenkäynnissä. Tiedon koostaminen tällä tavalla kattavasti ja vaiheittain tarpeen mukaan tehostaisi ja terävöittäisi prosessia sekä vähentäisi olosuhdeselvitysten määrää, ja toisaalta riittävän ajoissa saadut riittävät tiedot lapsen ja vanhempien olosuhteista edistäisivät myös sovinnollisia ratkaisuja.

Olosuhdeselvityksen pyytämisen tulisi edelleen olla mahdollista, mutta selvityspyynnöissä tulisi esittää vain täsmäkysymyksiä. Pääosa nykyisin olosuhdeselvityksellä selvitettävistä asioista tulisi tuomioistuimen tietoon jo neuvonpidon tietokoosteen myötä.

Sovittelu osaksi prosessia sekä muut sovinnon edistämisen keinot

Neuvonpitomallin myötä sovintoa edistävä ratkaisumalli tulisi keskeiseksi osaksi prosessia, eikä erillisestä ”pakkosovittelusta” enää olisi tarpeen säätää. Vaihtoehtona esiin noussut malli, jossa oikeudenkäyntiin etenisivät vain huoltoriitojen pääasiakysymykset ja jossa (pakollisessa) sovittelussa annettaisiin tarvittavat liitännäismääräykset, olisi ongelmallinen, koska näiden liitännäismääräysten osalta kysymys ei olisi enää sovittelusta, vaan sovitteluun delegoidusta tuomiovallan käytöstä. Ei voida myöskään pitää tarkoituksenmukaisena, että asia ohjautuisi vielä oikeudenkäynnin johdosta annetun ratkaisun jälkeen sovitteluun käytännön kysymysten selvittämiseksi.

Mitä tulee muihin kuin lainsäädäntötoimia edellyttäviin keinoihin edistää asioiden ohjautumista sovitteluun, lastenvalvojat vahvistavat jo nykyisin paljon sopimuksia lasten asioista. Ongelmat tältä osin liittyvät keskeisesti siihen, että aikoja ei saa varattua ripeästi, mihin puuttuminen on ensisijaisesti hyvinvointialueen asia. Sovittelun käyttöä yleisesti ottaen edistää selvästi menettelyn tunnettuus. On huolehdittava, että tietoa menettelystä on vanhempien saatavilla helposti, kuten Oma tuomioistuin -portaalin yhteydessä sekä tuomioistuinten nettisivuilla. Lisäksi edellä esitetyn neuvonpidon yhteydessä voidaan kertoa sovittelusta ja samalla tunnistaa mahdolliset sovitteluun soveltumattomat ääritilanteet, kuten väkivallan uhkaa sisältävät tilanteet.

Edunvalvojan määrääminen lapselle huoltoriita-asioihin

Lapsen oikeuksia (lapsen osallisuutta) voidaan vahvistaa lapsen henkilöä koskevassa asiassa lapsen edunvalvojan määräämisen ja edunvalvojan toiminnan kautta. Vaikeissa tilanteissa voidaan katsoa olevan hyödyllistä tai tarpeen, että lapselle määrättäisiin edunvalvoja myös huoltoriita-asiassa. Kategorisesti tämä ei kuitenkaan ole perusteltua. Esimerkiksi silloin, kun lapselle on tarpeen selittää, mitä prosessissa tapahtuu ja mitä se tarkoittaa, sosiaalihuoltolain 28 §:n mukainen tukihenkilö on usein riittävä lisäturva lapselle. Lisäksi voidaan hyödyntää lastensuojelun avohuollon tukitoimia. Esitetyssä neuvonpitomallissa lapsen ääni saataisiin kuuluville lähtökohtaisesti neuvonpidon koordinaattorin kautta, mikäli vanhempien näkemys lapsen toiveista ja odotuksista ei ole yhtenevä.

Erityinen syy edunvalvojan määräämiselle voisi liittyä esimerkiksi huoltoriitaan kytkeytyvässä, samanaikaisesti vireillä olevassa rikos- tai lastensuojeluprosessissa tai muutoin esille nouseviin seikkoihin, jotka antavat aihetta epäillä vanhempien kykyä huolehtia lapsen edun turvaamisesta tai joista aiheutuu eturistiriitaa lapsen ja hänen huoltajansa tai vanhempansa välille taikka muuta vakavaa huolta lapsen edun toteutumisesta. Keskeisesti tulisi kyetä tunnistamaan korkean riskin konfliktitilanteet, joihin liittyy esimerkiksi väkivallan uhkaa. Huoltajien kyvyttömyys tai esteet lapsen edun valvomisessa on syytä arvioida tapauskohtaisesti. Arvioinnissa voidaan hyödyntää moniammatillista asiantuntemusta esimerkiksi siten, että hyvinvointialueen järjestäessä edellä selostetun neuvonpidon sen koordinaattori voisi ilmoittaa käräjäoikeudelle näkemyksensä edunvalvojan tarpeesta, jos asia siirtyisi tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Edunvalvojan tehtäviin kuuluisi puolueettomana tahona kertoa lapselle prosessin eri vaiheista ja päätöksenteosta sekä kattavan kokonaiskuvan pohjalta tukea lapsen äänen kuulumista ja näkemysten esiin tuomista. Lisäksi edunvalvoja varmistaisi, että lapsi saa tarvitsemansa hoito- ja tukipalvelut. Edunvalvojan rooli kytkeytyisi asiassa tuomioistuinprosessiin, jossa hän olisi ns. kuultava. Norjassa esitetyn mallin mukaisesti edunvalvoja voisi saada jutun asiakirjat, ottaa kantaa asian käsittelyyn ja esittää loppulausunnon, mutta hänellä ei olisi itsenäistä muutoksenhakuoikeutta. Tehtävän laatu edellyttää, että edunvalvojaksi määrättävä henkilö on juristi. Olisi perusteltua, että hänelle maksettaisiin palkkio valtion varoista.

Lapsen osallisuuden suhteen on syytä korostaa, että kuulluksi tuleminen on lapsen oikeus ja että kuulemisen tulee tapahtua hienovaraisesti ja -tunteisesti. Jos lapsi haluaa, hän voi olla myös ilmaisematta mielipidettään asiassa. Lapsen aktiivisen osallistumisen korostamiseen voi nimittäin liittyä myös kielteisiä piirteitä lapsen ja hänen perhesuhteidensa kannalta, kuten vaaraa painostuksesta. Lasten suojelemiseen mahdolliselta paineelta tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Edunvalvojan tärkeyttä huoltoriidoissa on korostanut myös YK:n lapsen oikeuksien komitea ja vanhempien välisissä eturistiriitatilanteissa Euroopan neuvoston ministerikomitea suuntaviivoissaan sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ratkaisukäytännössään edellä mainituin tavoin. Kansainvälistä vertailua tehtäessä on toisaalta huomioitava, että eri maiden järjestelmissä lapsen edun turvaamiseksi säädetyt oikeuskeinot muodostavat erilaisia kokonaisuuksia. Yksittäisten oikeuskeinojen sijaan tulisikin tarkastella kokonaisuutta, ja arvioida, onko lapsen edun toteutuminen turvattu riittävällä tavalla.

Väliaikaismääräysten kynnyksen tarkastelu ja erityiset prosessisäännökset

Edeltä ilmenevin tavoin lapsia koskevissa asioissa voidaan antaa väliaikaismääräyksiä, joiden kynnys vaihtelee kysymyskohtaisesti. Kynnykset olisi perusteltua yhtenäistää lainsäädännössä samalle tasolle, joka voisi olla *erityinen syy*. Kiireellisissä tapauksissa väliaikaismääräystä voitaisiin pyytää jo ennen edellä esitettyä neuvonpitoa. Pääasia jätettäisiin väliaikaismääräyskäsittelyn jälkeen lepäämään neuvonpidon ajaksi.

Lapsiasioiden käsittelyyn ei ole tarvetta säätää erityisistä kokoonpanoista (kokoonpanon vahvistaminen asiantuntijajäsenellä), koska uudessa neuvonpitomenettelyssä koordinaattori tuo ratkaisutoimintaan sosiaali- ja lastensuojeluviranomaisen asiantuntemusta.

Elatuslainsäädännön kokonaistarkastelu

Lakiin lapsen elatuksesta on tehty pistemäisiä uudistuksia, mutta varsinaista kokonaistarkastelua ei ole lain säätämisen jälkeen tehty. Vuoden 2026 alusta voimaan tulleet muutokset elatus- ja elatustukisääntelyyn painottuivat viranomaisten tiedonsaannin parantamiseen ja yhteistyön vahvistamiseen sekä väärinkäytösten ehkäisyyn, eli pitkälti hallinnollisen järjestelmän tehostamiseen. Elatusavun määräytymisperusteita ei ole tässä yhteydessä tarkasteltu. Lapsen oikeudellista asemaa voitaisiin parantaa esimerkiksi tehostamalla hänen oikeuttaan saada tarvittava elatus ilman viivettä, tarvittaessa elatustuen muodossa (vrt. elatustukilaki 6 ja 7 §).

Oikeusavun kattavuus ja oikeudenkäyntikulut huoltoriita-asioissa

Laissa tulisi säätää lapsen edunvalvojan palkkiosta, jos edunvalvojasta säädetään. Tällöin ei olisi tarpeen ottaa oikeusapulakiin erityistä säännöstä oikeusavun myöntämisestä lapselle, jonka puhevaltaa käyttää hänen huoltajansa.

Oikeusapua on mahdollista käyttää myös väärin, koska sen turvin prosessaava huoltaja pystyy romahduttamaan maksukykyisen vanhemman talouden toistuvilla turhilla prosesseilla. KKO:n ennakkopäätös 2025:86 antaa eväitä puuttua tähän ainakin tilanteissa, joissa on ollut jo alun perin todettavissa, ettei perustetta lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta tehdyn sopimuksen tai asiassa annetun päätöksen muuttamiseen ole ollut.

Tarkemmin tulisi arvioida, onko huoltoriidoissa perusteltua noudattaa edelleen hyvin vahvana pääsääntönä vastuuta omista oikeudenkäyntikuluista ja onko vastapuolen kulukorvausvastuun edellytyksenä oleva erityisen syyn (OK 21:2) kynnys muodostunut oikeuskäytännössä liian korkeaksi. Oikeudenmukaisen lopputuloksen takaamiseksi voisi olla perusteltua lisätä tuomioistuimen tapauskohtaista harkintavaltaa kulukysymyksissä esimerkiksi siten, että lapsen huoltoa ja

tapaamisoikeutta koskevissa asioissa joko erityisen syyn kynnystä alennettaisiin tai käännettäisiin pääsääntö dispositiivisia asioita vastaavaksi.

Ns. puhtaissa elatusriidoissa toinen vanhempi voi asioida lapsen oikeusavun turvin ilman kuluriskiä. Ruotsissa on jo vuodesta 1985 lukien säädetty lasta edustavan vanhemman kulukorvausvastuusta: Vanhempainkaaren 7 luvun 19 §:n mukaan lapsen hävitessä asian vanhempi voidaan määrätä korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut, ellei ole erityistä syytä määrätä osapuolia vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan. Vastaavaa sääntelyä olisi perusteltua harkita myös Suomessa.

Patologisissa riidoissa toistuvan kiusanteon ehkäisemiseksi voitaisiin säätää myös etukäteen perittävän vakuuden asettamisesta vastapuolen kulusaatavan turvaamiseksi.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Jatkoselvitysehdotukset:

- Lapsen hyvä tilanne -neuvonpito; mahdollinen pilotointi jatkoselvityksen yhteydessä arvioitavaksi
- Edunvalvojan määrääminen lapselle huoltoriitoihin erityisestä syystä
- Elatusapulainsäädännön kokonaistarkastelu
- Oikeudenkäyntikulusäännösten tarkastelu huoltoriidoissa

Muut ehdotukset:

- Oma tuomioistuin -portaaliin tietoa sovittelusta ja elatusapulaskuri muun ohjeistuksen lisäksi

**Muistio 7**

# KÄRÄJÄOIKEUDESSA KÄSITELTÄVÄT HAKEMUSASIARYHMÄT

## Tiivistelmä

**Edistetään avustavan automaation hyödyntämistä tuomioistuinten toiminnassa, keskitetään siviilivihkimiset Digi- ja väestötietovirastoon, arvioidaan lainsäädäntömuutokset, joilla avioeroasiat käsiteltäisiin tuomioistuimissa vain poikkeustapauksissa sekä selvitetään mahdollisuudet siirtää valojen ja vakuutusten vastaanottaminen muille viranomaisille kuin tuomioistuimille.**

Muistiossa on arvioitu, onko mahdollista siirtää kirjaamista tai vahvistamista koskevat hakemusasiat muun muassa kansainväliset velvoitteet huomioon ottaen toiselle viranomaiselle, esimerkiksi vihkimiset ja avioeroasiat Digi- ja väestötietovirastolle sekä asiakirjojen kuolettamista koskevat asiat Maanmittauslaitokselle. Tavoitteena on ollut turvata tuomioistuinten mahdollisuus keskittyä ydintehtäviinsä.

Muistiossa ehdotetaan näiden osalta ensinnäkin, että edistetään avustavan automaation hyödyntämistä tuomioistuinten toiminnassa. Toiseksi ehdotetaan, että siviilivihkimispalvelut keskitetään digi- ja väestötietoviraston vastuulle. Kolmanneksi tulisi selvittää mahdollisuudet muuttaa lainsäädäntöä siten, että avioeroasiat käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin tuomioistuimissa vain erikseen säädetyissä poikkeustapauksissa. Neljänneksi tulisi selvittää valojen ja vakuutusten vastaanottamista koskevan lainsäädännön muutostarpeet tarkoituksena siirtää nämä tehtävät soveltuville viranomaisille lukuun ottamatta tuomioistuinten omaan toimintaan liittyviä valoja ja vakuutuksia.

Myös asiakirjojen kuolettamista koskevien asioiden siirtoa muille viranomaisille on arvioitu. Tältä osin muistiossa ehdotetaan kuitenkin, että nämä asiat pysytetään edelleen tuomioistuinten käsiteltävänä.

## Nykytila ja sen arviointia

Oikeuslaitoksen ja tuomioistuinten perustehtävä on kansalaisten oikeusturvan takaaminen. Tuomioistuinten toiminnan ydintä on tuomiovaltaa sisältävien ratkaisujen tekeminen, koska sitä ei oikeusturvaa vaarantamatta voida siirtää muille viranomaisille.

Käräjäoikeudessa käsiteltäviä hakemus- ja kirjaamisluonteisia asianimikkeitä on lähes sata (Liite 1). Vaikka kirjaamis- ja vahvistusasioita onkin määrällisesti paljon, niiden käsittelyyn ei vastaavassa määrin sitoudu käräjäoikeuden henkilökuntaa. Kyse on enimmäkseen rutiiniluonteisista asioista, joita pääosin käsittelee ja ratkaisee kansliahenkilöstö ja käräjänotaarit.

Kaikista käräjäoikeuksissa käsiteltävistä hakemus- ja kirjaamisluonteisista asiaryhmistä ei ole saatavissa tarkkoja tilastotietoja. Yksityiskohtaista tilastotietoa ei ole saatavissa myöskään asianimikkeiden käsittelyyn sitoutuvasta työmäärästä eikä työmäärän jakautumisesta eri henkilöstöryhmien kesken.

Valmistelussa on tarkasteltu siviilivihkimisten toimittamista, avioeron myöntämistä, asiakirjojen kuolettamista sekä tiettyjen valojen ja vakuutusten vastaanottamista.

Siviilivihkiminen

Avioliittolain 17 a §:n (L 234/1929) mukaan siviilivihkimisen on velvollinen toimittamaan laamanni, käräjätuomari, käräjänotaari, Digi- ja väestötietovirastossa (jäljempänä DVV) tai Ahvenanmaan valtionvirastossa toimiva henkikirjoittaja tai julkinen notaari. Siviilivihkimisen on oikeutettu toimittamaan myös se, jolle DVV tai Ahvenanmaan valtionvirasto on myöntänyt vihkimisoikeuden siviilivihkijöiden riittävän alueellisen määrän turvaamiseksi.

Virka-aikana virkapaikalla toimitettava vihkiminen on kihlakumppaneille maksutonta. Muuna aikana tai muualla kuin virkapaikalla siviilivihkimisen toimittamisesta voidaan periä maksu sekä matkakulujen korvaus. Maksu ja korvaus voidaan periä myös, jos vihkijänä toimii henkilö, jonka DVV tai Ahvenanmaan valtionvirasto on vihkimiseen oikeuttanut. Valtion maksuperustelain (L 150/1992) mukaan vihkimispalkkio on tällä hetkellä 150 tai 250 euroa.

DVV:n tilastotietojen mukaan vuosina 2020-2024 maksuttomia vihkimisiä on vuosittain toimitettu noin 10.000 kpl ja maksullisia vihkimisiä 900-1200 kpl. Maksuttomia vihkimisiä on toimitettu eniten Helsingissä, Tampereella ja Turussa.

Käräjäoikeuksissa toimitetuista vihkimisistä ei ole saatavissa luotettavia tilastotietoja. Arvion mukaan määrä on kuitenkin merkittävästi DVV:n suorittamien vihkimisten määrää pienempi. Käräjäoikeuksissa vihkimisiin kohdentuu pääosin käräjänotaareiden ja -sihteereiden työaikaa. Tuomarit toimittavat vihkimisiä vain vähän.

Avioero

Avioliittolain 25 §:n mukaan puolisoilla on oikeus saada avioero harkinta-ajan jälkeen. Puolisoilla on kuitenkin oikeus saada avioero ilman harkinta-aikaa, jos he ovat asuneet erillään keskeytyksettä viimeiset kaksi vuotta. Avioliittolain 27 § - 27a §:ssä säädetään avioliiton kumoamisesta sekä virallisen syyttäjän velvollisuudesta ajaa kannetta puolisoiden tuomitsemisesta avioeroon. Avioeroasian yhteydessä esitettävistä liitännäisvaatimuksista säädetään avioliittolain 31 § ja 32 §:ssä.

Käräjäoikeuksiin saapuu vuosittain avioeroon liittyviä hakemusasioita keskimäärin 16.000 kpl. OmaTuomioistuin -palvelussa avioeroa voi hakea sähköisesti. Kun hakemus perustuu harkinta-aikaan ja molemmilla puolisoilla on kotipaikka Suomessa, käräjäsihteeri voi ratkaista asian. Tilastotietojen mukaan yli 73 % avioeroasioista on tällaisia. Noin 20 % avioerohakemuksista jaetaan käräjänotaarien käsiteltäväksi. Käräjätuomareille jää vain vähäinen määrä. Noin 5 % vireille tulevista hakemuksista sisältää avioliittolain 31 ja 32 §:ien mukaisia liitännäisvaatimuksia. Näin ollen valtaosa käräjäoikeuteen saapuvista avioeroasioista on kirjallisessa menettelyssä ratkaistavia asioita, jotka eivät vaadi asian tutkimista tai selvittämistä.

Vuonna 2024 hovioikeuksiin saapui 17 valitusasiaa, joissa oli kysymys vain avioeron myöntämisestä.

Asiakirjojen kuolettaminen

Asiakirjain kuolettamista koskevan lain (SDK-34-001/1901) 3 §:n mukaan hakemus asiakirjan kuolettamisesta on tehtävä sen paikkakunnan yleisessä alioikeudessa, missä sitoumus on täytettävä, tahi, ellei sellaista paikkaa ole asiakirjassa mainittu, siellä missä asiakirjalla velvoitettua on velasta haettava. Ellei näitä säännöksiä jossakin tapauksessa käy soveltaminen, käsitelköön hakijan asuinpaikan alioikeus

asian. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan panttikirjan kuolettamista on haettava siinä käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä kiinteistö sijaitsee.

Asiakirjojen kuolettamista koskevat asiat kuuluvat yksinomaan käräjäoikeuksien toimivaltaan ja niitä käsittelevät pääasiassa käräjänotaarit, vähäisessä määrin käräjätuomarit. Kuolettamista koskevissa asioissa on tyypillisesti kyse asuinhuoneistojen osakekirjoista, paperisista kiinteistöjen panttikirjoista, velkakirjoista sekä vähäisessä määrin muista asiakirjoista kuten yrityskiinnityksistä, golf- ja lomaosakkeista sekä konossementeista. Asiakirjojen kuolettamista koskevia asioita saapui käräjäoikeuksiin vuosina 2020–2024 keskimäärin 2700 kappaletta vuosittain.

Asiakirjan kuolettamista koskevat asiat ovat pääsääntöisesti riidattomia ja ne ratkaistaan kirjallisessa menettelyssä. Kysymyksessä ei kuitenkaan ole puhtaasti kirjaamisluontoinen tehtävä. Asiankirjain kuolettamisesta annetun lain 4 §:n mukaan hakijan tulee osoittaa, että hän on asianmukainen saamaan asiakirjan kuoletetuksi ja että asiakirja on kadonnut. Lain 5 §:n mukaan käräjäoikeus voi hylätä kuolettamista koskevan hakemuksen heti, jos havaitsee, että asiakirjan kuolettamista vastaan on laillinen este. Lisäksi lain 6 §:n mukaan kuolettamista koskevassa asiassa tuomioistuimen on järjestettävä oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 10 §:n mukainen kuulutusmenettely ennen asian ratkaisemista.

Vuonna 2024 hovioikeuksiin ei saapunut yhtään asiakirjan kuolettamista koskevaa valitusasiaa.

Maanmittauslaitoksen (jäljempänä MML) asiantuntijalausunnon mukaan paperisten osakekirjojen määrä tulee jatkossa vähenemään. Huoneistotietojärjestelmää koskevan lain (L 1328/2018) mukaan, kun osakekirjaan perustuva omistus luovutetaan vastikkeellisesti tai muulla oikeustoimella, uusi osakeomistus on aina kirjattava sähköiseen osakehuoneistorekisteriin. Myös nykyiset omistajat voivat hakea omistuksensa sähköistämistä. Pankkien hallussa olevien osakekirjojen massakonversion suorittamista valmistellaan MMLssa. Edelleen MML on todennut, että suurin osa vanhoista kiinteistöihin kohdistuvista paperisista panttikirjoista on jo muutettu sähköiseen muotoon eikä 1.6.2017 jälkeen ole annettu kirjallisia panttikirjoja.

Valat ja vakuutukset

Käräjäoikeudessa käsiteltäviin hakemusasioihin kuuluu myös erilaisten valojen ja vakuutusten vastaanottaminen. Valoja ja vakuutuksia koskevat säännökset ovat hajallaan eri laeissa. Valoja ja vakuuksia koskevia asioita käräjäoikeuksissa on vuositasolla keskimäärin 250–350 kpl. Uusien lautamiesten antamat tuomarinvakuutukset nostavat kuitenkin edellä mainittuja määriä useilla sadoilla joka neljäs vuosi.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelma ei sisällä kirjauksia hakemusasioiden osalta.

Käräjäoikeudessa käsiteltävien eri asiaryhmien mahdollista siirtämistä muiden viranomaisten käsiteltäväksi on aiemmin käsitelty ainakin Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä 2003:3, Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025, Oikeudenkäytön kehitysryhmän arviomuistiossa 2022 ja OTT Markku Helinin arviomuistiossa 4.11.2016.

*Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö 2003:3*

Komitean mukaan tuomioistuinten pelkistettynä perustehtävänä voidaan pitää ihmisten oikeusturvan kannalta tärkeimpien ja yhteiskunnan vaikeampien oikeudellisten konfliktitilanteiden ratkaisemista, vaikka tuomioistuimissa käsitellään jatkossakin erilaisia suhteellisen yksinkertaisia ja vähäisiä asioita. Lainvalmistelussa lähtökohtana tulisi olla, että käräjäoikeuksien käsiteltäväksi annetaan vain sellaiset asiat, jotka kuuluvat niiden perustehtäviin tuomiovallan käyttäjänä. Siihen, millä perusteella asioiden tulisi valikoitua tuomioistuimiin muiden konfliktinratkaisupaikkojen sijasta, ei kuitenkaan ole yksiselitteisiä perusteita. Huomioon tulee ottaa ainakin tuomioistuinten perustuslaillinen tehtävä, tuomioistuimeen pääsy perus- ja ihmisoikeutena sekä EY-oikeuden näkökulmasta, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset, tuomioistuinmenettelyn arvo asian käsittelyssä sekä tuomioistuinten tehtävänkuvan selkeys ja voimavarojen tehokas käyttäminen.

Mietinnössä ehdotettiin mm. kuolleeksi julistamiseen, asiakirjan kuolettamiseen, valojen ja niitä vastaavien vakuutusten vastaanottamiseen, julkisiin kaupanvahvistajiin ja perunkirjoitukseen liittyvien tehtävien sekä julkiseen haasteeseen liittyvien tehtävien hoitamista mahdollisimman laajasti muualla kuin käräjäoikeuksissa. Lisäksi komitea esitti selvitettäväksi, voitaisiinko käräjäoikeuksien siviilivihkimisistä ja parisuhteen rekisteröimisestä luopua ja keskittää nämä tehtävät maistraatille.

*Oikeudenkäynnin uudistamisohjelma vuosille 2013–2025*

Oikeudenkäynnin uudistamisohjelmassa todettiin, että tuomioistuinten työmäärää voidaan vähentää, kun käsiteltäväksi ei tule asioita, jotka voidaan oikeusturvan kärsimättä käsitellä hallinnossa tai vaihtoehtoisissa riidanratkaisumenettelyissä. Uudistamisohjelma ei sisältänyt asiaryhmäkohtaisia ehdotuksia hakemusasiaryhmiin liittyen

*Oikeudenkäytön kehitysryhmän arviomuistio 2022*

Arviomuistiossa määriteltiin oikeudenkäytön keskeisiksi kehittämistavoitteiksi vahva riippumattomuus, laadukas oikeusturva ja käyttäjälähtöisyys. Työryhmän mukaan on arvioitava, mitkä asiat kuuluvat tuomioistuimien käsiteltäviksi ja mitkä olisi tarkoituksenmukaisempaa käsitellä muualla. Työryhmä katsoi, että avioerot ja vihkimisasiat voitaisiin käsitellä esimerkiksi DVV:ssä ja velkajärjestelyasioiden käsittely voisi olla tarkoituksenmukaisempaa muualla kuin käräjäoikeuksissa.

*OTT Markku Helinin arviomuistio*

OTT Markku Helin on oikeusministeriön pyynnöstä (OM 9/41/2016) arvioinut, mitä edellytyksiä olisi siirtää avioliiton ja rekisteröidyn parisuhteen purkamista koskevien asioiden käsittely tuomioistuimilta maistraateille ja mitä vaikutuksia tällaisella siirrolla olisi (Avioeroasioiden siirtäminen Maistraattiin – Arviomuistio, professori Markku Helin 4.11.2016 (*Liite)*. Muistiota ei ole julkaistu oikeusministeriön julkaisusarjassa.

**Kansainväliset velvoitteet, kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksia**

Kansainväliset sopimukset tai muut kansainväliset järjestelyt, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02, Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (16 artikla), Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus; Asetus taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan

kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta 16.1.1976/106, (10 artikla), Asetus kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta,(23 artikla), Bryssel IIa –asetus ((EY) N:o 2201/2003), pohjoismainen avioliittokonventio (Sops 20/1931), Haagin sopimus avioerojen ja asumuserojen tunnustamisesta (SopS 36/1977) ja Neuvostoliiton kanssa tehty oikeusapusopimus (SopS 40/1980), joka on voimassa Suomen ja Venäjän sekä Suomen ja Ukrainan välillä, asettavat velvoitteita suomalaiselle lainsäädännölle.

Avioeroasioiden osalta OTT Markku Helin on arviomuistiossaan 4.11.2016 kiinnittänyt huomiota eräisiin tilanteisiin, joissa avioeroasialla on kansainvälisiä liittymiä. Esimerkiksi, jos avioliitto, jota vaaditaan purettavaksi, on solmittu ulkomailla, hakijalla ei aina ole esittää todistusta, milloin avioliitto on solmittu ja kenen kanssa. Koska avioero voidaan myöntää vain, jos hakija on avioliitossa ja toisen puolison henkilöllisyys tiedetään, kysymys avioliiton olemassaolosta saatetaan viime kädessä joutua selvittämään henkilötodistelun avulla. Myös suomalaisen avioeropäätöksen tunnustettavuus ulkomailla saattaisi Helinin mukaan jossain määrin heikentyä, jos avioeroasiaa ei ratkaista tuomioistuimessa. Tämä voisi koskea lähinnä sellaisia tilanteita, joissa toisella tai kummallakin puolisolla on liittymiä maahan, jossa päätöksen tunnustamista pyydetään ja joka ei ole osapuolena sellaisessa valtiosopimuksessa tai muussa kansainvälisessä järjestelyssä, jonka mukaan myös muun viranomaisen kuin tuomioistuimen antama päätös tunnustetaan sen osapuolena olevissa valtioissa. Tilanteet olisivat kuitenkin varsin harvinaisia.

Kansainvälisen kehityksen ja muiden maiden kokemuksien osalta valmistelussa on tarkasteltu vain Ruotsin, Norjan ja Tanskan lainsäädäntöä oikeusjärjestelmien samankaltaisuuden vuoksi. Ruotsissa tuomioistuimet ratkaisevat erilaisia riidattomia asioita. Tällaisia ovat esimerkiksi adoptiot, avioerot, edunvalvojan määräämiset ja sovintojen vahvistamiset. Norjassa tuomioistuimet hoitavat myös julkisen notaarin tehtäviä.

Siviilivihkiminen ja avioero

*Ruotsi*

Ruotsissa siviilivihkimisen voi suorittaa siviilivihkimiseen oikeutettu henkilö. Vihkijällä on oltava viranomaisen (Kammarkollegiet tai lääninhallitukset) myöntämä valtuutus. Alueellisena viranomaisena vihkimisoikeuden myöntämisessä toimivat lääninhallitukset.

Jos henkilö haluaa siviilivihkimisen, hänen tulee ottaa yhteyttä kuntaan, jossa vihkiminen halutaan suoritettavan. Kun osapuolet ovat menneet naimisiin, vihkijä ilmoittaa avioliitosta Ruotsin verovirastolle.

Avieroeroa haetaan tuomioistuimesta. Avioeron yhteydessä voi esittää liitännäisvaatimuksia. Menettely on samankaltainen kuin Suomessa.

*Norja*

Norjassa kunnat ovat vuodesta 2018 lähtien suorittaneet avioliittoon vihkimiset. Ennen vuotta 2018 vihkimisistä vastasivat käräjäoikeudet. Järjestelmää muutettiin siksi, että toiminta haluttiin hajauttaa lähemmäs ihmisiä ja siksi, että tuomioistuimet voisivat keskittyä pääasiallisiin tehtäviinsä.

Norjassa avioero ei lähtökohtaisesti ole tuomioistuinasia, vaan eroa haetaan Statsforvalteren-virastosta (maaherra). Riitaiset liitännäisvaatimukset siirretään käräjäoikeuteen. Tuomioistuimen (tingretten) puoleen käännytään vain poikkeuksellisesti, esimerkiksi, jos puoliso kiistää asumuseron tai erillään asumisen edellytysten täyttymisen tai, jos puolisoilla on erimielisyyttä lapsen huollosta, tapaamisoikeudesta tai elatusavusta ja asiaa ei saada ratkaistua sovittelussa. Käytännössä kaikki asiat ratkaistaan internetpalvelussa. Avioeroasioissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia viimeisten vuosien aikana.

*Tanska*

Tanskassa siviilivihkimisen toimittaa paikallinen kunta. Keskushallinnon avioliittoviranomaista ei ole. Avioliiton edellytysten tutkinnan suorittaa kunnanvaltuuston puheenjohtaja. Tanskassa hyväksyttiin vuonna 2014 avioliittolain muutos, joka laajensi siviilivihkimisoikeutettujen alueellista toimivaltaa. Tämä tarkoitti menettelyä, jossa yhden kunnan avioliittoviranomainen voi suorittaa avioliittoon vihkimisiä toisessa kunnassa jälkimmäisen ennakkohyväksynnällä.

Puolisoilla on oikeus asumuseroon ja avioeroon, kun he ovat siitä sopineet avioliittolain (29 §) mukaisesti. Hakemusprosessi on digitalisoitu. Avioero- ja asumuserohakemukset jätetään perheoikeusvirastolle (Familieretshuset), joka kuuluu hallinnollisesti sosiaali- ja asuntoministeriön hallinnonalalle ja vastaa mm. avioliiton solmimiseen ja purkamiseen liittyvistä asioista.

Jos avioeron ehdoista on erimielisyyksiä, ehdoista neuvotellaan perheoikeusvirastossa. Elleivät osapuolet pääse sopimukseen, perheoikeusviraston on joko siirrettävä asia käräjäoikeuden perheoikeusjaostolle tai tehtävä itse päätös perheoikeusvirastosta annetun lain (1§ 3 mom.) mukaisesti.

Asiakirjan kuolettaminen

*Ruotsi*

Ruotsissa asiakirjan voivat mitätöidä esimerkiksi käräjäoikeudet, Ruotsin kartta-, kiinteistö- ja kiinteistörekisteriviranomainen, Ruotsin kaupparekisterivirasto ja Ruotsin ulosottovirasto. Asiakirjan kuolettaminen perustuu kadonneita asiakirjoja koskevaan lakiin (Lag 2011:900 om dödande av förkommen handling).

Lähtökohtaisesti hakemus tehdään ulosottovirastolle (Kronofogdemyndigheten). Kuitenkin, jos kyse on kiinnitystä koskevasta asiakirjasta, hakemus tehdään rekisteriviranomaiselle (Laki 2011:900, 4 § 2 momentti). Kiinnityksistä vastaava viranomainen on pääasiassa maanmittauslaitos (Lantmäteriet) ja joissain asioissa kuljetushallitus Transportstyrelsen).

Mikäli kyse on osakekirjasta tai vastaavasta asiakirjasta, hakemus tehdään yhtiövirastolle (Bolagsverket) (Laki 2011:900, 4 § 3 momentti).

Asiakirjojen kuolettamista koskevat menettelyt ovat säilyneet jo pitkään samanlaisina eikä isoja muutoksia järjestelmään ole tehty ainakaan viimeisen 10 vuoden aikana.

*Norja*

Asiakirjan kuolettamista haetaan Norjassa tuomioistuimelta. (Lov om mortifikasjon av skuldbrev m.v. mortifikasjonslova). Toiminto on vuodesta 2008 lähtien keskitetty yhteen käräjäoikeuteen (Helgeland tingrett). Ennen nykyistä järjestelyä asiakirjan kuolettamisia käsiteltiin kaikissa tuomioistuimissa.

*Tanska*

Asiakirjojen kuolettamista Tanskassa säätelee Mortifikationsloven-laki. Lain nojalla voidaan kuolettaa ainakin vaihdettavat velkakirjat (omsætningsgældsbrev) tai muut vaihdettavat arvopaperit (omsætningspapirer), asiakirjat, jotka oikeuttavat saatavaan asiakirjaa vastaan, kiinnityskirjat (pantbrev) ja osakkeet (aktier) (§ 1–2).

Asiakirjan kuolettamista vaativa henkilö tekee kirjallisen hakemuksen tuomioistuimelle. Asiakirjojen kuolettamisesta vastaa kiinteistörekisterituomioistuin (Tinglysningsretten).

**Tavoitetila**

Oikeuslaitoksen ja tuomioistuinten perustehtävä on kansalaisten oikeusturvan takaaminen. Tavoite tuomioistuinten toimintaa kehitettäessä tulee olla oikeuden saatavuuden esteiden poistaminen ja oikeuden saatavuuden parantaminen. Tuomioistuinten toiminnan ytimessä on oltava tuomiovaltaa sisältävien ratkaisujen tekeminen, koska niitä ei oikeusturvaa vaarantamatta voida siirtää muille viranomaisille. Toiminnan tehokkuuden näkökulmasta lainkäytön painopisteen tulee olla yleisten tuomioistuinten osalta käräjäoikeuksissa.

Muistiossa käsiteltyjen asiaryhmien käsittely tuomioistuimissa turvaa parhaalla mahdollisella tavalla palveluiden saatavuuden valtakunnallisesti. Toisaalta mainitut asiaryhmät eivät lähtökohtaisesti kuulu tuomioistuinten tehtävien ydinalueeseen eikä niiden käsitteleminen tuomioistuimissa ole välttämätöntä. Mikäli nämä asiaryhmät tai niistä osa voitaisiin siirtää toiselle viranomaiselle, vapautuva tuomioistuinten – erityisesti käräjäoikeuksien – henkilöstöresurssi, joka on tuomioistuinten kokonaistyömäärään nähden alimitoitettu, voitaisiin kohdentaa ydintehtäviin.

Kirjaamis- ja vahvistusasioita käsitellään tuomioistuimissa määrällisesti varsin paljon; avioeroasioita keskimäärin noin 16.000 vuodessa, asiakirjan kuolettamisasioita keskimäärin vajaa 3.000 vuodessa sekä valoja ja vakuutuksia muutamia satoja vuodessa.

Mainitut asiat ovat enimmäkseen rutiiniluonteisia massa-asioita, joten niiden käsittelyyn sitoutuvan henkilöstöresurssin määrä ei ole joihinkin muihin asiaryhmiin verrattuna erityisen suuri. Asiaryhmät työllistävät käräjäoikeuksissa pääosin käräjänotaareita ja -sihteereitä, vähemmässä määrin käräjätuomareita ja haastemiehiä. Tuomioistuinten tavoitetta keskittyä ydintehtäviinsä tulee kuitenkin lähestyä tämän muistion sisältöä laajempana kokonaisuutena (esim. muissa muistioissa on arvioida tilannetta eräiden muiden asiaryhmien osalta).

Tässä muistiossa käsiteltyjen asiaryhmien siirtäminen tuomioistuimista muiden viranomaisten ratkaistavaksi ei välittömästi tuone olennaisia säästövaikutuksia valtion kokonaistalouteen. Säästöjä on pidemmällä tähtäimellä saatavissa digitalisaation ja esimerkiksi avustavan automaation avulla lähtökohtaisesti riippumatta siitä, missä viranomaisessa asioita käsitellään.

Asiaryhmien siirtämisen myötä tuomioistuinten – erityisesti käräjäoikeuksien – henkilöstöresurssia voitaisiin kohdentaa tuomioistuinten ydintehtäviin. Olettaen, että tuomioistuinten henkilöstöresurssi ei vähenisi, asiaryhmien siirtämisellä ei olisi vaikutusta tuomioistuinten henkilöstökustannuksiin.

Asiaryhmien siirtämisen vaihtoehtona on arvioitu myös esimerkiksi avustavan automaation lisäämisestä etenkin asiaryhmissä, joita on lukumääräisesti paljon ja

jotka sisältävät rutiininomaisia työvaiheita ilman merkittävää harkintaa. Esimerkiksi vihkimis-, harkinta-aikaan perustuvat avioero- ja asiakirjojen kuolettamisasiat. Kun otetaan huomioon DVV:n ja MML:n tähänastinen kehitys asioiden vireillepano- ja käsittelyprosessien digitalisoimisessa, on niilläkin hyvät edellytykset toteuttaa ne tekniset ratkaisut, jotka liittyvät mahdollisesti siirrettäviin asiaryhmiin.

Vihkiminen

Siviilivihkimiset eivät kuulu lainkäytön ydinalueeseen. DVV:n 1.12.2025 edelleen supistuvasta palveluverkostosta huolimatta siviilivihkimisten suorittaminen voitaisiin siirtää yksinomaan DVV:n tehtäväksi lisäten kuitenkin samalla niin sanottujen määrättyjen vihkijöiden lukumäärää. DVV:llä on ilmoituksensa mukaan mahdollisuus lisätä palvelun saatavuutta myös ns. pop up-vihkimistilaisuuksien avulla. DVV:n tilastojen mukaan, niillä paikkakunnilla, joista DVV:n palvelut lakkaavat, on suoritettu siviilivihkimisiä vuonna 2024 yhteensä 2.870 kpl. Käräjäoikeuksissa suoritetut vihkimiset sijoittuvat pääasiassa juhlapyhinä ja viikonloppuina tapahtuviin toimituksiin, jotka ovat maksullista palvelua. Edellä mainittujen toimitusten siirtäminen yksityisille toimijoille ei näin ollen aiheuttane olennaisia taloudellisia vaikutuksia vihittäville. Mikäli siviilivihkimiset siirrettäisiin DVV:n tehtäväksi, sen tarjoamat palvelut (mm. avioliiton esteiden tutkiminen, nimenmuutos, parisuhteeseen liittyvien oikeudellisten asiakirjojen rekisteröiminen) muodostaisivat yhden viranomaisen tarjoaman laajan ja siten asiakasystävällisen palvelukokonaisuuden.

Avioero

Tarkastelun kohteena olleista hakemusasioista avioerot ovat määrällisesti ylivoimaisesti suurin asiaryhmä. Avioeroasioiden kokonaismäärästä suuri valtaosa on harkinta-ajan perusteella tuomittavia avioeroasioita, jotka ovat asian ratkaisemisen kannalta selkeitä. Vähäisempi määrä asioista on ns. kahden vuoden erillään asumisen perusteella tuomittavia avioeroja, joissa avioeron edellytykset ovat usein selvitettävissä rekisterimerkinnöin, mutta jotka joskus saattavat edellyttää muun näytön vastaanottamista. Lisäksi avioerojen asiaryhmässä on asioita, joissa esitetään liitännäisvaatimuksia ja joissa on kansainvälinen liityntä. Myös pakkoavioliiton kumoamis- ja virallisen syyttäjän kannevallan piirissä olevia asioita voi tulla vireille.

Kaikkien avioeroasioiden käsitteleminen samassa viranomaisessa tekee järjestelmästä kansalaisen näkökulmasta selkeän sekä tuo jonkinlaisia synergia- että taloudellisia etuja, kun yksi viranomainen hoitaa samaan asiaan liittyvät kysymykset yhdellä viranomaismaksulla. Toisaalta suurin osa avioeroasioista on selviä ja riidattomia. Lisäksi jo tällä hetkellä suuri osa vaatimuksista, jotka voitaisiin esittää liitännäisvaatimuksina avioeroasiassa, laitetaan vireille käräjäoikeudessa erillisellä hakemuksella.

Avioeroasioiden siirtäminen lähtökohtaisesti DVV:n käsiteltäväksi edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia. Ratkaistava olisi myös se, onko avioeroasioiden joukossa sellaisia asioita, jotka edellyttävät tuomioistuimen ratkaisua ja onko asianosaisen mahdollisuus esittää liitännäisvaatimuksia avioeroasian yhteydessä sellainen oikeus, joka on perusteltua säilyttää myös de lege ferenda. Vielä harkinnassa tulisi ottaa huomioon OTT Helinin muistiossa esiintuodut kansainväliset velvoitteet.

Mikäli avioeroasiat käsiteltäisiin lähtökohtaisesti DVV:ssä, toiminnallisina vaihtoehtoina olisi joko se, että DVV siirtää tietyt asiat käräjäoikeuden käsiteltäväksi (Norjan malli) tai se, että tietyt asiat pannaan vireille DVV:ssä ja tietyt käräjäoikeudessa.

Valmistelussa on arvioitu, mikä merkitys tuomioistuinten tietojärjestelmä Aipaan rakennetulla OmaTuomioistuin -asiointipalvelulla, joka on otettu käyttöön avioeroasioissa 11.12.2025. Järjestelmän rakentaminen Aipaan on taloudellinen investointi. Toisaalta kyseinen asiointipalvelu on kehitetty myös tuomioistuinten muita asiaryhmiä silmällä pitäen. Seuraavaksi palvelu otetaan käyttöön laajoissa riita- ja hakemusasioissa. Näin ollen tietojärjestelmään tehdyn investoinnin ei voida katsoa menevän hukkaan eikä palvelun käyttöönotolle avioeroasioissa ole syytä antaa ratkaisevaa merkitystä harkittaessa pidemmällä aikajänteellä sitä, missä viranomaisessa avioeroasiat on perusteltua käsitellä.

Valmistelussa tuotiin esiin mielipiteitä avioeroasioiden siirtämisestä toiseen viranomaiseen, DVV:lle, puolesta ja vastaan. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on mietinnössään 2003:3 arvioinut avioeroasioiden siirtämistä toiseen viranomaiseen päätyen kielteiseen vastaukseen.

Edellä esitetyt eri vaihtoehdot, lainsäädännön säilyttäminen ennallaan tai lainsäädännöllisten muutosten tekeminen siten, että avioeroasioita käsitellään tuomioistuimessa vain erikseen säädetyissä poikkeustapauksissa, olisi syytä molemmat selvittää.

Asiakirjojen kuolettaminen

Asiakirjojen kuolettamiseen voi liittyä oikeudellista harkintaa. Periaatteellista estettä siirtää asiaryhmää toiselle viranomaiselle ei ole. Erityisesti on arvioitu asiaryhmän siirtämistä MML:lle.

Kuoletettavaksi haettavien asiakirjojen kirjo on moninainen. Merkittävä osa asiakirjoista on kuitenkin kiinteistön panttikirjoja ja huoneiston osakekirjoja.

Valmistelussa on tunnistettu ainakin kolme ratkaisuvaihtoehtoa: 1. Oikeustilan pitäminen ennallaan eli kuolettamisasioiden käsittelyn säilyttäminen tuomioistuimissa, 2. Kaikkien kuolettamisasioiden siirtäminen kokonaan MML:lle tai 3. Kuolettamisasioiden käsittelyn hajauttaminen esimerkiksi siten, että kiinteistön panttikirjoja ja huoneiston osakekirjoja koskevat asiat käsitellään MML:ssa, yrityskiinnitysten panttikirjoja koskevat asiat Patentti- ja rekisterihallituksessa ja muita asiakirjoja koskevat asia tuomioistuimessa (sovellus Ruotsin mallista).

MML on katsonut, että jos sen lakisääteisiin tehtäviin lisättäisiin asiakirjojen kuolettaminen, kuoletettavat asiakirjat olisi rajattava ainoastaan MML:ssa käsiteltäviin lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin ja huoneistotietojärjestelmään liittyviin asioihin. MML on kiinnittänyt huomiota myös murrokseen, jossa kiinteistöjen panttikirjoja ja sittemmin huoneistojen osakekirjoja on muutettu ja jatkossakin muutetaan sähköiseen muotoon. Vielä MML on lausunut, että asioiden käsittelyn tehostamista ei saada aikaan ilman tietojärjestelmän kehittämistä ja erityisesti käsittelyn automatisointia. MML:n alustavan arvion mukaan tietojärjestelmäkustannus tulisi olemaan sadoista tuhansista enimmillään 1–2 miljoonaan euroon.

MML:n esiintuoma siirtymä sähköisiin pantti- ja osakekirjoihin on jo osin tapahtunut ja siirtymän jatkuminen on vääjäämätöntä. Näin on siitä huolimatta, että tarkkaa arviota sille, millä aikajänteellä ja kuinka nopeasti pantti- ja osakekirjojen kuolettamishakemukset vähenevät, ei voida esittää. Olennaista kuitenkin on, että pantti- ja osakekirjojen, jotka ovat perinteisesti muodostaneet pääosan tuomioistuimissa kuoletetuista asiakirjoista, kuolettamishakemusten määrä tulee tulevina vuosina tuntuvasti vähenemään.

Muistiossa on päädytty siihen, että näissä olosuhteissa kaikkien (vaihtoehto 2) tai MML:n toimintaan liittyvien asiakirjojen (vaihtoehto 3) kuolettamishakemusten käsittelyä ei ole perusteltua esittää siirrettäväksi MML:lle eikä vaihtoehdon 3 mukainen hajauttamismalli ei ole muutoinkaan tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen.

Edellä todetuin perustein asiakirjojen kuolettamisasiat on jatkossakin perusteltua käsitellä tuomioistuimissa (vaihtoehto 1).

Valat ja vakuutukset

Valojen ja vakuutuksien vastaanottaminen ei kuulu tuomioistuimien ydintehtävään, niiltä osin kuin kysymys ei ole tuomioistuinten lainkäyttöön liittyvistä vakuutuksista (tuomarit, käräjänotaarit, lautamiehet, käräjäsihteerit).

Sellaiset valat ja vakuutukset, jotka liittyvät MML:n toimintaan (maanmittaustoimitusten uskotut miehet), olisi siirrettävissä MML:n tehtäväksi.

Muiden valojen ja vakuutusten osalta olisi syytä tehdä kokonaiskartoitus tai vaihtoehtoisesti kunkin yksittäisen lain, johon valojen/vakuutusten vastaanottaminen liittyy, muutostyön yhteydessä ottaa tarkasteltavaksi asiaryhmän siirtäminen jonkun muun viranomaisen tehtäväksi.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Vihkimisten osalta ratkaisuvaihtoehtona voisi olla siviilivihkimisten muuttaminen kokonaan vain perhesuhteen rekisteröinniksi väestötietojärjestelmään ilman erillistä vihkiseremoniaa, ja erillisen seremonian sisältävä vihkiminen voisi olla yksityisten toimijoiden tarjoama maksullinen palvelu.

Lisäksi selvittämisen arvoinen vaihtoehto voisi olla eräissä muissa pohjoismaissa omaksuttu, kuntiin nojautuva malli. Mm. Norjassa kunnat ovat vuodesta 2018 lähtien suorittaneet avioliittoon vihkimiset. Ennen vuotta 2018 vihkimisistä vastasivat käräjäoikeudet. Järjestelmää muutettiin, koska toiminta haluttiin hajauttaa lähemmäs ihmisiä ja siksi, että tuomioistuimet voisivat keskittyä pääasiallisiin tehtäviinsä.

Molemmat ratkaisuvaihtoehdot edellyttävät lainsäädäntömuutoksia sekä tietojärjestelmäratkaisuja. Valmistelussa arvioitiin myös sitä, mikä kunnallinen viranomainen voisi suorittaa vihkimisiä kuin myös sitä, vähenisikö halukkuus solmia avioliitto, mikäli se muutettaisiin vain rekisteröinniksi väestötietojärjestelmään.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Muistiossa ehdotetaan, että turvataan tuomioistuinten mahdollisuus keskittyä ydintehtäviinsä siten, että:

- edistetään avustavan automaation hyödyntämistä tuomioistuinten toiminnassa,
- keskitetään siviilivihkimispalvelut digi- ja väestötietoviraston vastuulle,
- selvitetään mahdollisuudet muuttaa lainsäädäntöä siten, että avioeroasiat käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin tuomioistuimissa vain erikseen säädetyissä poikkeustapauksissa ja
- selvitetään valojen ja vakuutusten vastaanottamista koskevan lainsäädännön muutostarpeet tarkoituksena siirtää nämä tehtävät soveltuville viranomaisille lukuun ottamatta tuomioistuinten omaan toimintaan liittyviä valoja ja vakuutuksia.

Asiakirjojen kuolettamista koskevat asiat esitetään pysytettävän tuomioistuinten käsiteltävänä.

**Muistio 8**

# SUMMAARISTEN JA VELKAJÄRJESTELYASIOIDEN KÄSITTELY

**Tiivistelmä**

**Selvitetään, miten summaaristen riita-asioiden käsittelyä voitaisiin tehostaa ja niiden käsittelyyn liittyvää manuaalityötä vähentää automaatiota tai uutta teknologiaa hyödyntämällä. Selvitetään keinoja edistää summaaristen asioiden käsittelystä aiheutuvan työmäärän tasaista jakautumista valtakunnallisesti, esimerkiksi ottamalla käyttöön valtakunnallinen työjono ottaen kuitenkin huomioon myös riitautuneiden asioiden käsittely.**

## Summaariset riita-asiat

Muistiossa on arvioitu summaaristen riita-asioiden käsittelyn siirtämistä Ulosottolaitokselle. Tuomioistuimilla on EU-oikeuteen perustuva velvollisuus arvioida tietyissä tilanteissa viran puolesta kuluttajasopimusten ehtojen kohtuullisuutta, mitä voidaan pitää vaativana lainkäyttötehtävänä. Summaaristen asioiden kansainvälisen täytäntöönpanon turvaaminen edellyttäisi vähintään erillisen kontradiktorisen menettelyn luomista, koska Bryssel I-asetus edellyttää, että asian on ratkaissut tuomioistuin. Summaaristen asioiden keskittäminen yhdeksään käräjäoikeuteen vuonna 2019 edellytti käräjäoikeuksissa mittavia toimenpiteitä (henkilöstö- ja työtilajärjestelyjä, koulutusta ym.). Nämä panostukset jäisivät tarpeettomiksi, jos summaaristen käsittelytapa uudistettaisiin taas. Summaaristen siirtämisestä Ulosottolaitokselle ei aiheutuisi myöskään säästöjä. Näiden syiden vuoksi summaaristen käsittelyn siirtämistä Ulosottolaitokselle ei ole pidettävä kannatettavana.

Oikeusrekisterikeskuksessa on käynnissä hanke summaaristen asioiden käsittelyn esiselvityksestä (Summa-projekti). Uusi Summa-järjestelmä korvaisi summaaristen asioiden käsittelyn Tuomaksessa/TuomasNotesissa. Summa-järjestelmän suunnittelussa on mahdollista huomioida keinoja tehostaa summaaristen asioiden käsittelyä automaation tai muun tekniikan avulla. Tällaisia keinoja voisivat olla tekninen apuväline tuomioistuimelle tai opastava portaali velkojalle luottoehtojen lainmukaisuuden tarkistamiseksi taikka yksipuolisen tuomion ratkaisupohjan tuottaminen automaation tai uuden teknologian avulla.

Tulisi selvittää, miten summaaristen riita-asioiden käsittelyä voitaisiin tehostaa ja niiden käsittelyyn liittyvää manuaalityötä vähentää automaatiota tai uutta teknologiaa hyödyntämällä.

Nähtävissä ei ole, että summaaristen riita-asioiden keskittäminen nykyistä enemmän merkittävästi tehostaisi tai yhtenäistäisi näiden asioiden käsittelyä. Sen sijaan tulisi selvittää keinoja edistää työmäärän tasaista jakautumista valtakunnallisesti, esimerkiksi valtakunnallisen työjonon käyttöönottoa ottaen kuitenkin huomioon myös riitautuneiden asioiden käsittely.

## Velkajärjestelyasiat

Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti on tekemässä kokonaisselvitystä siitä, millä tavalla velkajärjestelyasioiden käsittelyyn liittyvät tehtävät olisi tarkoituksenmukaista jakaa tuomioistuimen, ulosottoviranomaisen ja

talous- ja velkaneuvonnan kesken. Selvityksen on tarkoitus valmistua 31.10.2026 mennessä.

Velkajärjestelyn myöntäminen on tuomiovallan käyttöä, jossa puututaan olennaisesti velallisen ja velkojien oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Sen vuoksi velkajärjestelyasioiden käsittelyä tulisi lähteä kehittämään siitä näkökulmasta, että tuomioistuin jatkossakin päättää, kuka pääsee velkajärjestelyyn. Tästä lähtökohdasta ei ole perusteltua poiketa varsinkaan silloin, kun asia on riitainen. Menettelyn kehittämiselle on olemassa useita vaihtoehtoja, joiden tarkempi tarkastelu soveltuu luontevasti tehtäväksi edellä mainitussa selvityksessä.

Menettelyä kehitettäessä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että asia valmistellaan talous- ja velkaneuvonnassa mahdollisimman perusteellisesti. Talous- ja velkaneuvonnan roolia tulisi entisestään vahvistaa ja soveltuvissa tilanteissa pyrkiä myös sovinnollisiin ratkaisuihin, tarvittaessa tuomioistuimen vahvistamisen kautta (vrt. voimassa oleva VJL 38 a §).

Asiassa on syytä odottaa selvityksen ja sen saaman lausuntopalautteen tulokset ennen kuin otetaan tarkemmin kantaa menettelyn uudistamiseen kokonaisuudessaan.

**Nykytila ja sen arviointia**

Summaariset riita-asiat

Summaarinen menettely on kevennetty oikeudenkäyntimenettely riidattomia saatavia varten. Valtaosassa summaarisia asioita vastaaja (velallinen) pysyy passiivisena, jolloin asia ratkaistaan yksipuolisella tuomiolla kantajan (velkojan/perintäyhtiön) eduksi. Passiivisena pysytellyt vastaaja voi kuitenkin hakea vielä jälkikäteen takaisinsaantia eli jutun palauttamista käräjäoikeuteen uudelleen tutkittavaksi. Velkojalle summaarinen menettely on ainoa keino saada täytäntöönpanoperuste ja siten suoritus saatavalleen. Riitauttamalla kantajan vaatimuksen vastaaja saa toisaalta asian aina täysimittaiseen oikeudenkäyntiin.

Summaarisia riita-asioita saapuu käräjäoikeuksiin vuodessa yli 400 000 (v. 2024 ennätykselliset 470 883). Kantajana niissä on tyypillisesti perintäyhtiö ja vastaajana luonnollinen henkilö, jolla on velkaongelmia.

Summaaristen riita-asioiden keskimääräinen käsittelyaika käräjäoikeudessa oli vuonna 2024 2,9 kk ja vuonna 2025 (tammi-marraskuu) 3,4 kk. Käsittelyajoissa käräjäoikeuksien välillä oli eroja niin, että vuonna 2024 vaihteluväli oli 1,9 kk – 5,3 kk ja vuonna 2025 2,3 kk – 5,3 kk.

Velkajärjestelyasiat

Velkajärjestelyssä velalliselle vahvistetaan hänen maksukykyään vastaava maksuohjelma, joka kestää pääsääntöisesti kolme vuotta ja jonka loppuun suorittamalla velallinen vapautuu kaikista menettelyn alkamista edeltäneistä velkavastuistaan. Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä on säädetty vuonna 1993. Lakiin on tehty vuosien varrella useita merkittäviä osittaisuudistuksia, viimeksi vuosina 2015 ja 2022. Vaikka velkajärjestelymenettelyä on yksinkertaistettu, menettelyn peruslähtökohdat ovat säilyneet ennallaan.

Velkajärjestelyä haetaan käräjäoikeudelta. Velkajärjestelymenettely aloitetaan laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Maksuohjelmaehdotus voidaan laatia talous- ja

velkaneuvonnassa valmiiksi jo ennen menettelyn alkamista tai tuomioistuin voi määrätä tehtävään selvittäjän menettelyn alkamisen jälkeen. Velkojille varataan menettelyn kuluessa mahdollisuus kommentoida velkajärjestelyn edellytyksiä ja esteitä sekä velalliselle laadittua maksuohjelmaehdotusta. Tuomioistuin myöntää velkajärjestelyn ja vahvistaa maksuohjelman. Tuomioistuimissa käsitellään myös mahdolliset maksuohjelman muuttamista ja raukeamista sekä lisäsuoritusten vahvistamista koskevat hakemukset.

Käräjäoikeudet ovat vuosien 2014-2023 aikana käsitelleet vuosittain noin 4800 velkajärjestelyhakemusta. Maksuohjelma on vahvistettu noin 85 % jutuista, ja käsittely käräjäoikeudessa on kestänyt keskimäärin 6 kuukautta. Mediaanivelka oli vuosina 2021 ja 2022 vahvistetuissa maksuohjelmissa 51 000 euroa, 39 000 euroa vuonna 2018 ja 34 000 euroa vuonna 2014 vahvistetuissa maksuohjelmissa.

Tuomioistuinvirastolta saatujen tietojen mukaan käräjäoikeuksissa on ratkaistu maksuohjelman muuttamista ja lisäsuoritusten vahvistamista koskevia asioita vuosina 2022–2025 seuraavasti:

Maksuohjelman muuttaminen
- 1-7/2025: 293 ratkaistua asiaa
- 2024: 536 ratkaistua asiaa
- 2023: 439 ratkaistua asiaa
- 2022: 474 ratkaistua asiaa

Lisäsuoritusten vahvistamishakemus
- 1-7/2025: 83 ratkaistua asiaa
- 2024: 125 ratkaistua asiaa
- 2023: 126 ratkaistua asiaa
- 2022: 164 ratkaistua asiaa

Länsi-Uudenmaan käräjäoikeudessa tänä vuonna ratkaistujen asioiden perusteella tehty suuntaa antava arvio on, että maksuohjelman muuttamista koskevista asioista noin 10-15 prosenttia riitautuu.

Käräjäoikeuksien lisäksi velkajärjestelyt ovat myös talous- ja velkaneuvontaa työllistävä asiaryhmä. Talous- ja velkaneuvonta antaa maksutonta neuvontaa ja auttaa paitsi hakemuksen ja maksuohjelmaehdotuksen laatimisessa, myös vahvistetun maksuohjelman keston aikana esiin nousevissa kysymyksissä, kuten lisäsuoritusten laskemisessa.

Kun velkajärjestely alkaa, mahdollisten ulosotossa olleiden velkojen ulos-ottoperintä päättyy. Ulosottolaitos kuitenkin tarvittaessa huolehtii muun muassa velallisen omaisuuden rahaksimuuttoon ja maksuohjelman mukaisten maksuvelvoitteiden täytäntöönpanoon liittyvistä tehtävistä. Maksuohjelman täytäntöönpano ulosotossa tapahtuu manuaalisesti ja sen vuoksi kuormittaa Ulosottolaitosta.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Summaariset riita-asiat

Summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittäminen, selvitysmiesselvitys OMSO 52/2014
Summaaristen riita-asioiden keskittäminen OMML 12/2017, HE 190/2017
- Summaaristen asioiden käsittely keskitettiin yhdeksään käräjäoikeuteen.

Vuoden 2019 käräjäoikeusverkoston rakenneuudistuksen ja summaaristen riita-asioiden keskittämisen arviointi OMSO 2023:3
Summaarisen menettelyn epäkohdat ja mahdollinen väärinkäyttö kuluttajien velkomusasioissa, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 4/2025

Velkajärjestelyasiat

Velkajärjestelyn uudistaminen OMML 11/2011
- Mietinnössä ehdotettiin uuden velkajärjestelylain säätämistä. Ehdotuksen mukaan velalliselle vahvistettaisiin joustava maksuohjelma ja velalliselta perittävä määrä vaihtelisi velallisen tulojen mukaan. Maksuohjelman toteuttamisen valvonta ja jako-osuuksien jakaminen velkojille kuuluisi ulosottoviranomaisille.

Velkajärjestelylain tarkistaminen OMML 59/2013, HE 83/2014
- Lakiin tehtiin useita muutoksia velkajärjestelyn käytön lisäämiseksi ja menettelyn yksinkertaistamiseksi.

Velkajärjestelylain muuttaminen: Yrittäjän uusi alku ja velallisen aseman parantaminen OMML 2021:14, HE 238/2021
- Muutoksilla pantiin osittain täytäntöön maksukyvyttömyysdirektiivi. Lisäksi tehtiin useita muutoksia, joiden tavoitteena oli helpottaa pääsyä velkajärjestelyyn, edesauttaa velallisten selviytymistä maksuohjelmasta ja yksinkertaistaa menettelyä.

**Tavoitetila**

Summaaristen riita-asioiden osalta tavoitteena on niiden käsittelyn tehostaminen siten, että niiden käsittelystä aiheutuva työmäärä ja kustannukset vähenisivät, mutta oikeusturvan toteutuminen ei kuitenkaan vaarannu. Niistä aiheutuvan työmäärän tulisi jakautua valtakunnallisesti tasaisesti ja kansalaisten tulisi saada palvelua yhtä nopeasti koko maan alueella.

Velkajärjestelyasioiden osalta tavoitteena on, että velkajärjestelymenettely toteutuu sujuvasti ja kustannustehokkaasti, velkajärjestelyasioiden käsittelystä tuomioistuimille aiheutuva työmäärä ja sitä kautta kustannukset vähenisivät, viranomaisten välinen yhteistyö ja työnjako tehostuisivat ja menettely kokonaisuudessaan yksinkertaistuisi sekä viranomaisten, velkojien että velallisten näkökulmasta.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma (2023) sisältää useita oikeusprosessien sujuvoittamiseen tähtääviä toimenpiteitä. Hallitusohjelman kirjauksen (s. 189) mukaan arvioidaan mahdollisuudet siirtää soveltuvat asiakokonaisuudet käräjäoikeuksista muille viranomaisille, esimerkiksi velkajärjestelyhakemukset ja summaariset velkomisasiat. Toisen kirjauksen (s. 192) mukaan selvitetään, olisiko velkajärjestelymenettelyä mahdollista keventää ja selkeyttää vahvistamalla ulosoton roolia menettelyssä.

Summaariset riita-asiat

*Summaaristen riita-asioiden käsittelyn siirtäminen Ulosottolaitokselle*

Tuomioistuimilla on EU-oikeuteen perustuva velvollisuus arvioida tietyissä tilanteissa viran puolesta kuluttajasopimusten ehtojen kohtuullisuutta, mitä voidaan pitää vaativana lainkäyttötehtävänä. Tuomiovallan käyttö kuuluu perustuslain 3 §:n mukaan tuomioistuimille.

Ruotsi on saanut Bryssel I-asetukseen poikkeuksen, joka mahdollistaa summaaristen käsittelemisen ulosotossa. Koska Suomi ei ole saanut vastaavaa poikkeusta, kansainvälisen täytäntöönpanon turvaaminen edellyttäisi vähintään erillisen kontradiktorisen menettelyn luomista.

Summaariset keskitettiin yhdeksään käräjäoikeuteen vuonna 2019. Keskittäminen edellytti käräjäoikeuksissa mittavia toimenpiteitä (henkilöstö- ja työtilajärjestelyjä, koulutusta ym.). Nämä panostukset jäisivät tarpeettomiksi, jos summaaristen käsittelytapa uudistettaisiin taas.

Summaaristen siirtämistä ei voida myöskään perustella säästösyillä, koska tuomioistuinmaksujen korottamisen jälkeen niiden maksu jo nyt kattaa oma-kustannusarvon. Summaaristen käsittely ulosotossa edellyttäisi, että asian riitaantuessa se siirrettäisiin ulosotosta tuomioistuimen käsiteltäväksi, mikä monimutkaistaisi järjestelmää ja saattaisi aiheuttaa rajapintojen työstämisestä johtuvia tietojärjestelmäkustannuksia. Ulosoton pitäisi myös huolehtia summaarisen haastehakemuksen todisteellisesta tiedoksiannosta.

Näiden syiden vuoksi summaaristen käsittelyn siirtämistä Ulosottolaitokselle ei pidetä kannatettavana.

*Käsittelyn keskittäminen tai työjono*

Summaaristen riita-asioiden käsittely on tällä hetkellä keskitetty yhdeksään käräjäoikeuteen. Summaarisia asioita käsittelevien käräjäoikeuksien verkosto toimii hyvin, minkä vuoksi käytäntö eri käräjäoikeuksissa on melko yhtenäinen. Nähtävissä ei ole, että summaaristen asioiden keskittäminen yhteen tai muutamaan käräjäoikeuteen merkittävästi tehostaisi tai yhtenäistäisi näiden asioiden käsittelyä nykytilaan verrattuna. Tavoitteena summaaristen asioiden käsittelyssä tulee olla, että työmäärä jakautuu valtakunnallisesti tasaisesti ja kansalaiset saavat palvelua yhtä nopeasti koko maan alueella. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi eräs selvitettävä asia voisi olla esimerkiksi valtakunnallisen työjonon käyttöönotto. Asiaa selvitettäessä tulee ottaa huomioon myös riitautuneiden asioiden käsittely.

*Tietojärjestelmien kehittäminen ja tekniikan hyödyntäminen*

Tärkeää on, että tietojärjestelmiä kehitetään oikeushallinnon alalla niin, että ne keskustelevat keskenään. Tuomioistuinten ja ulosoton tietojärjestelmien tulisi olla yhteensopivia niin, että manuaalisesti tehtävän työn määrä jäisi mahdollisimman vähäiseksi.

Tämän muistion ehdotuksilla on yhteys myös muistioon 29, jossa pohditaan luottoihin liittyvien tietojen välittämistä teknisten rajapintojen kautta siten, että yhteen rekisteriin tallennetut luottoja koskevat tiedot voitaisiin siirtää tietoa tarvitseville viranomaisille, kuten Ulosottolaitokselle ja talous- ja velkaneuvonnalle (alustava toimenpide-ehdotus 136).

Tällä hetkellä kansliahenkilökunnan manuaalityöllä pyritään seulomaan summaarisista lainkäyttöhenkilökunnalle menevät asiat. Tulisi selvittää, olisiko mahdollista hyödyntää automaatiota tai uutta teknologiaa tämän työn vähentämiseksi. Yksi vaihtoehto voisi olla tekninen apuväline, joka seuloisi, onko haastehakemus sopimukseen sovellettavan kuluttajasuojalainsäädännön mukainen. Voisi myös olla opastava portaali, johon velkoja voisi syöttää luottoehdot, jonka jälkeen järjestelmä ilmoittaisi, ovatko luottoehdot lainsäädännön mukaisia ja jos näin ei olisi, velkoja voisi tältä osin luopua vaatimuksistaan. Voitaisiin selvittää myös, olisiko automaatiota tai uutta teknologiaa, esimerkiksi tekoälyä, hyödyntäen mahdollista tuottaa yksipuolisen tuomion ratkaisupohja, jonka lainkäyttöhenkilökuntaan kuuluva tarkistaisi.

*Summa-projekti*

Oikeusrekisterikeskuksessa on käynnissä hanke summaaristen asioiden käsittelyn esiselvityksestä (Summa-projekti). Tavoitteena on toteuttaa uusi selainpohjainen järjestelmä, jolla mahdollistetaan summaaristen velkomusasioiden käsittelyn prosessin eri vaiheet. Uusi Summa-järjestelmä korvaisi summaaristen asioiden käsittelyn Tuomaksessa/TuomasNotesissa. Summa-järjestelmästä siirrettäisiin tietoa VIA-väylän kautta muihin järjestelmiin. Järjestelmään tehtäisiin integraatio ulosoton ULJAS-järjestelmään. Summa-järjestelmään tulisivat massahakemukset perintäyhtiöiltä. Summa-projektin ensimmäisessä vaiheessa kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi tapahtuisi edelleen vanhan Riivel-asiointipalvelun kautta. Järjestelmässä olisi myös rajapinta AIPAan haastemiestiedoksiantoja varten.

Summa-järjestelmän suunnittelussa on mahdollista huomioida automaation käyttäminen. Automaatiota voitaisiin käyttää siihen, miten velkojaa ohjataan tekemään oikeanlaisia haastehakemuksia. Järjestelmä voisi esim. ohjata hakemaan oikeanlaista korkoa, ilmoittamaan saatavalle niin erottelukelpoiset perusteet, että velallinen pystyy tunnistamaan, mistä saatavasta on kysymys samoin kuin tehdyt toimenpiteet saatavan vanhentumisen katkaisemiseksi. Voidaan selvittää, olisiko järjestelmään mahdollista luoda myös portaali, joka huomauttaisi, jos haastehakemus ei olisi sovellettavan kuluttajansuojalainsäädännön mukainen. Jos velkoja siitä huolimatta tekisi haastehakemuksen, järjestelmässä voisi olla käytössä laskuri, joka laskisi, mikä korko olisi tällaisessa tapauksessa.

Uudessa Summa-järjestelmässä pyritään ottamaan huomioon se, että muutoksia pystyttäisiin tekemään nopeasti ja ketterästi. Tämä on tarkoitus laittaa yhdeksi hankinnan vaatimukseksi, kun uuden järjestelmän toimittajaa valitaan.

Tekoälyn käyttämiseen summaaristen käsittelyssä liittyy vielä tällä hetkellä haasteita, kuten tietosuojakysymyksiä. Tekoälyn käyttäminen on korkeariskinen käsittelytoimenpide tietosuojan näkökulmasta.

Uuden järjestelmän kustannukset eivät vielä esiselvityksen tässä vaiheessa ole tiedossa. Tässä vaiheessa on vaikea arvioida myös, mikä voisi olla järjestelmän osana olevan yksittäisen portaalin kustannus.

*Tiedoksiannon tehostaminen*

Yksipuolisen tuomion todisteellisella tiedoksiannolla varmistetaan, että velallinen tulee tosiasiassa tietoiseksi yksipuolisesta tuomiosta. Muutoin velallinen voisi tietämättään menettää mahdollisuutensa takaisinsaantiin. Tämä olisi velallisen oikeusturvan kannalta ongelmallista erityisesti sen vuoksi, että kulutusluottoja koskevissa yksipuolisissa tuomioissa esiintyy kuluttajansuojalainsäädännön vastaisia ehtoja. Vastaavasti ongelmallista olisi, jos takaisinsaannin määräaika alkaisi kulua jo ennen kuin velallinen on saanut yksipuolisen tuomion tiedoksi.

Summa-järjestelmään on tarkoitus tehdä integraatio ulosoton ULJAS-järjestelmään. Rajapinnan kautta voitaisiin siirtää summaaristen asioiden ratkaisutiedot ulosottoon. Täytäntöönpanon tulee kuitenkin jatkossakin tapahtua velkojan hakemuksesta ja yksipuolisen tuomion tiedoksiannon tulee olla velkojan vastuulla. Yksipuolisen tuomion tiedoksiannon siirtämistä valtion vastuulle ei esitetä, koska siitä aiheutuisi valtiolle kustannuksia.

Digitalisaation avulla tiedoksiantoja pystytään tehostamaan. Digi ensin -hankkeessa on tarkoitus ottaa laajasti käyttöön sähköiset tiedoksiannot. Suomi.fi -tiedoksiannot voidaan summaarisissa asioissa ottaa käyttöön sitten, kun uusi Tuomaksen korvaava summaaristen asioiden käsittelyjärjestelmä saadaan käyttöön.

Velkajärjestelyasiat

Oikeusministeriö on tehnyt Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin kanssa sopimuksen velkajärjestelymenettelyn kehittämistä koskevan selvityksen tekemisestä. Kyse on kokonaisselvityksestä siitä, millä tavalla velkajärjestelyasioiden käsittelyyn liittyvät tehtävät olisi tarkoituksenmukaista jakaa tuomioistuimen, ulosottoviranomaisen ja talous- ja velkaneuvonnan kesken. Selvityksen on tarkoitus valmistua 31.10.2026 mennessä.

Velkajärjestelyn myöntäminen on tuomiovallan käyttöä, jossa puututaan olennaisesti velallisen ja velkojien oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Sen vuoksi velkajärjestelyasioiden käsittelyä tulisi lähteä kehittämään siitä näkökulmasta, että tuomioistuin jatkossakin päättää, kuka pääsee velkajärjestelyyn. Tästä lähtökohdasta ei ole perusteltua poiketa varsinkaan silloin, kun asia on riitainen. Menettelyn kehittämiselle on olemassa useita vaihtoehtoja, joiden tarkempi tarkastelu soveltuu luontevasti tehtäväksi edellä mainitussa selvityksessä.

Menettelyä kehitettäessä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että asia valmistellaan talous- ja velkaneuvonnassa mahdollisimman perusteellisesti. Talous- ja velkaneuvonnan roolia tulisi entisestään vahvistaa ja soveltuvissa tilanteissa pyrkiä myös sovinnollisiin ratkaisuihin, tarvittaessa tuomioistuimen vahvistamisen kautta (vrt. voimassa oleva VJL 38 a §). Sovinnollisuuden lisäämisessä tulisi selvittää mahdollisuuksia lisätä julkisoikeudellisten velkojien halukkuutta sovinnollisiin ratkaisuihin.

Tarkemmin voitaisiin selvittää mm. mallia, jossa käräjäoikeus päättää velkajärjestelyn myöntämisestä, mutta maksuohjelman vahvistamisen sijaan velkajärjestelyn täytäntöönpano tapahtuisi ulosoton järjestelmää hyödyntäen, joko sellaisenaan tai velkajärjestelyyn mukautettuna. Järjestelmä huomioisi velallisen kulloisenkin tulotason ja perhetilanteen muutoksen ja poistaisi siten tarpeen maksuohjelman muuttamiselle ja lisäsuoritusvelvollisuudelle. Käräjäoikeuden rooli menettelyssä rajoittuisi tuomiovallan käyttöön liittyviin tehtäviin, ja ulosoton tehtävänä olisi huolehtia maksuohjelman täytäntöönpanosta. Velallisen jättäytyminen passiiviseksi voitaisiin estää sillä, että velallinen maksaisi koko tilitettävän summan kuukausittain ulosottoviranomaiselle, joka huolehtisi sen jakamisesta velkojille.

Kokonaan uudenlainen järjestelmä edellyttää velallisen ja velkojan asemaa koskevaa huolellista punnintaa ja vaikutusten arviointia sekä kustannus- ja resurssivaikutusten selvittämistä.

enettelyllisten kysymysten lisäksi velkajärjestelyasioiden työllistävyyteen talous- ja velkaneuvonnassa sekä tuomioistuimessa vaikuttaa olennaisesti velkajärjestelyn esteitä ja maksuohjelman pituutta koskeva sääntely. Jos velkajärjestely myönnetään VJL 10 §:n esteestä huolimatta VJL 10 a §:n nojalla, maksuohjelman pituus on kolmen vuoden sijasta viisi vuotta. Tämä lisää velkojien esteväitteiden määrää, mikä puolestaan näkyy talous- ja velkaneuvonnan sekä tuomioistuinten työmäärässä. Velkajärjestelyyn pääsyä ja sen kestoa koskevaa sääntelyä tulisi tarkastella myös tästä näkökulmasta.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Summaariset riita-asiat

Summaaristen riita-asioiden keskittäminen nykyistä enemmän ei merkittävästi tehostaisi tai yhtenäistäisi näiden asioiden käsittelyä. Sen sijaan tulisi selvittää keinoja edistää työmäärän tasaista jakautumista valtakunnallisesti. Voitaisiin selvittää esimerkiksi valtakunnallisen työjonon käyttöönottoa. Asiaa selvitettäessä tulee kuitenkin ottaa huomioon myös riitautuneiden asioiden käsittely.

Tulisi selvittää, miten summaaristen riita-asioiden käsittelyä voitaisiin tehostaa ja niiden käsittelyyn liittyvää manuaalityötä vähentää automaatiota tai uutta teknologiaa hyödyntämällä. Tällaisia keinoja voisivat olla tekninen apuväline tuomioistuimelle tai opastava portaali velkojalle luottoehtojen lainmukaisuuden tarkistamiseksi taikka yksipuolisen tuomion ratkaisupohjan tuottaminen automaation tai uuden teknologian avulla.

Velkajärjestelyasiat

Oikeusministeriö on tehnyt sopimuksen yksityishenkilön velkajärjestelyä koskevan selvityksen tekemisestä Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin kanssa. Selvityksessä arvioidaan erityisesti, olisiko velkajärjestelyasioiden käsittelyä mahdollista järjestää tuomioistuinmenettelyä kevyemmässä viranomaismenettelyssä siten, että tuomioistuinten roolia menettelyssä kevennettäisiin ja talous- ja velkaneuvonnan ja/tai ulosottolaitoksen roolia vastaavasti vahvistettaisiin. Tavoitteena on, että velkajärjestelyasioiden käsittelystä

tuomioistuimille aiheutuva työmäärä ja sitä kautta kustannukset vähenisivät, viranomaisten välinen yhteistyö ja työnjako tehostuisivat ja menettely kokonaisuudessaan yksinkertaistuisi sekä viranomaisten, velkojien että velallisten näkökulmasta.

Velkajärjestelyn osalta on syytä odottaa selvityksen ja sen saaman lausuntopalautteen tulokset ennen kuin otetaan tarkemmin kantaa menettelyn uudistamiseen kokonaisuudessaan.

**Muistio 9**

# SOVITTELUN KEHITTÄMINEN RIITA- JA RIKOSASIOISSA

## Tiivistelmä

**Lisätään sovittelun käyttöä. Selvitetään muun muassa, voidaanko rikos- ja riita-asioiden sovittelussa käsitellyissä rikosasioissa ottaa käyttöön kevennetty rikosprosessi ja voitaisiinko sovitteluun ohjata asioita vielä niiden ollessa vireillä tuomioistuimessa. Lisäksi kehitetään tuomioistuinsovittelun toimintakulttuuria ja arvioidaan säädösmuutosten**

Suomessa sovittelua käytetään rikos- ja riita-asioissa vakiintuneena vaihtoehtoisena konfliktinratkaisukeinona, mutta sovittelun käyttö ja käytännöt vaihtelevat edelleen eri viranomaisten ja tuomioistuinten välillä. Sovittelun asemaa osana oikeusjärjestelmää voidaan vahvistaa erityisesti lisäämällä sovittelun tunnettuutta kansalaisten keskuudessa, menettelyjen yhdenmukaisuutta, kehittämällä sovitteluun ohjaamista sekä laajentamalla tarkoituksenmukaisella tavalla tuomioistuinsovittelun käyttöalaa.

Rikosasioiden sovittelussa keskeisiksi kehittämistarpeiksi tunnistettiin sovittelumenettelyn tunnettuus, sovitteluun ohjaamisen alueellinen epäyhtenäisyys, sovittelun liian vähäinen hyödyntäminen erityisesti nuorten rikoksissa ja asianomistajarikoksissa sekä menettelyjen raskaus yksinkertaisissa asioissa. Sovittelua tulisi käyttää konfliktinratkaisukeinona entistä enemmän sellaisissa rikoksissa, joissa restoratiivinen lähestymistapa on tarkoituksenmukainen. Lisäksi perusteltua on selvittää mahdollisuuksia ottaa käyttöön kevennetty rikosprosessi tilanteissa, joissa asia on jo käsitelty sovittelussa.

Riita-asioiden sovittelussa keskeisiksi kehittämiskohteiksi arvioitiin sovittelumenettelyn tunnettuus, sovittelun aktiivisempi hyödyntäminen tuomioistuimissa sekä sääntelyn joustavoittaminen. Sovittelun tulisi muodostaa nykyistä näkyvämpi ja tasavertaisempi osa tuomioistuinten tarjoamaa riidanratkaisupalvelua. Tämän vuoksi harkittavaksi ehdotetaan muun muassa sovittelukannanoton sisällyttämistä haastehakemukseen ja vastaukseen sekä tuomioistuimen velvollisuuden täsmentämistä sovittelumahdollisuuden aktiiviseen selvittämiseen asian kaikissa käsittelyvaiheissa.

Edelleen muistiossa on arvioitu, että tuomioistuinsovittelun käyttöalaa voisi olla perusteltua laajentaa. Jatkoselvitettäviksi ehdotetaan erityisesti ositus- ja perinnönjakoasioiden sovittelun mahdollistamista tietyissä tilanteissa sekä tuomioistuinsovittelun ulottamista markkinaoikeuteen ja työtuomioistuimeen sovitteluun soveltuvissa asioissa.

## Nykytila ja sen arviointia

### Rikosasioiden sovittelu

Rikosasioiden sovittelusta säädetään rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetussa laissa (1015/2005). Rikosasioiden sovittelu on maksuton palvelu, jossa rikoksesta epäillylle ja rikoksen uhrille järjestetään mahdollisuus puolueettoman sovittelijan välityksellä kohdata toisensa luottamuksellisesti, käsitellä

rikoksesta sen uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi.

Rikosasioiden sovittelu perustuu restoratiiviseen oikeuteen. Sovittelun järjestämisvastuu siirtyy vuonna 2027 Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta Oikeuspalveluvirastolle. Vuonna 2024 sovitteluun ohjattiin 10 604 aloitetta (jotka sisälsivät 14 546 rikos- ja riita-asiaa, joista 13 986 rikosasiaa ja 560 riita-asiaa). Yli puolet sovitteluun ohjautuneista rikoksista oli väkivaltarikoksia (54,6 %) ja seuraavaksi yleisimpiä olivat anastus- ja vahingontekorikokset. Aloitteen saapumisesta sovitteluprosessin päättymiseen (pl. seuranta-aika) mitattu prosessi oli keskimäärin nopea, kestoltaan 74 päivää. Lähisuhdeväkivaltaa ei ole voitu sovitella enää vuoden 2025 alusta alkaen. Uudistuksen käytännön vaikutukset eivät vielä näy tilastotiedoissa. Rajaus kuitenkin edustaa selkeää normatiivista ohjausta sovittelun soveltamisalasta.

Sovittelussa käsitellyistä rikosasioista 60,7 prosenttia oli virallisen syytteen alaisia. Rikos- ja pakkokeinotilastoihin verrattuna sovitteluun ohjautuu suhteellisesti huomattavasti enemmän väkivaltarikoksia ja selvästi vähemmän esimerkiksi näpistyksiä, mikä viittaa siihen, että sovittelua hyödynnetään erityisesti vuorovaikutusta ja hyvitystä korostavissa rikoksissa. Vertailun vuoksi: rikos- ja pakkokeinotilastojen mukaan viranomaisen tietoon tuli vuonna 2024 yhteensä 522 044 rikosta. Näistä pahoinpitelyrikoksia kirjattiin 29 764, näpistyksiä 69 418 ja vahingontekorikoksia 31 664. Nuorten määrä sovittelussa kasvoi edelleen: alle 21-vuotiaiden osuus kaikista sovitteluun ohjatuista rikoksesta epäillyistä nousi 42,4 prosenttiin. Suurin osa heistä oli nuoria miehiä. Sovitteluun ohjatut nuorten rikosasiat painottuivat samoihin rikoslajeihin kuin sovittelussa yleensä. Keskimääräinen kustannus yhtä soviteltua asiaa kohden oli 495 euroa.

Rikossovittelulaissa ei ole yksiselitteistä mainintaa siitä, että tuomioistuin voisi tehdä sovittelua koskevan aloitteen tuomioistuimessa vireillä olevassa rikos- tai riita-asiassa. Suurin osa sovittelualoitteista tulee sovittelutoimistoihin poliisilta ja loput pääosin syyttäjältä. Sovittelu ei kuitenkaan käynnisty kaikissa tapauksissa, useimmiten osapuolen suostumuksen puuttumisen vuoksi. Myös näissä tilanteissa osapuolille tarjotaan palveluohjausta ja tukea. Sovitteluun ei aina suostuta, koska menettely on monille tuntematon. Jos osapuolella ei ole etukäteisymmärrystä sovittelusta, sen kulusta, kestosta ja mahdollisuuksista, siihen suhtaudutaan varauksella. Epävarmuutta lisää se, että asiaa tarjotaan sovitteluun usein ihan alkuvaiheessa, jolloin osa osapuolista haluaa ensin viranomaisen tutkivan asian. Sovitteluhalukkuus voi usein kypsyä vasta myöhemmin. Toisaalta sovittelun hyödyt korostuvat, mitä aiemmin asiaa voitaisiin sovitella.

Sovittelu on kustannustehokas, nopea, joustava sekä rikosprosessia täydentävä ja vaikuttava toimintamuoto. Nuorten osalta on lisäksi muistettava, että jokainen vuorovaikutustilanne viranomaisen kanssa on mahdollisuus saada rikollinen kehityskulku loppumaan alkuunsa. Rikosasioiden sovittelusta puuttuvat tällä hetkellä selkeät ja yhtenäiset ohjeet, joilla luotaisiin valtakunnallisesti yhdenmukaista käytäntöä muun muassa sovitteluun lähetettävistä asioista. Esitutkinnan rajoittamispäätösten lisääntymisen vuoksi sovittelun ulkopuolelle jää yhä enemmän sellaisia tapauksia, joissa sovittelu olisi hyödyllinen osapuolille ja myös yhteiskunnalle.

Poliisihallitus on antanut ohjeen rikoksen uhrin ohjaamisesta ja rikosasioiden sovittelusta[1]. Poliisin käytännöt asioiden ohjaamisesta sovitteluun vaihtelevat kuitenkin alueittain. Osassa poliisilaitoksia on käytössä niin sanottu kirjemalli, kun taas osassa suostumukset sovittelualoitteen tekemiseen kysytään puhelimitse henkilökohtaisesti jokaiselta asianosaiselta ja alle 18-vuotiaiden osalta myös kaikilta huoltajilta. Henkilökohtaisten suostumusten saamista perustellaan edellä mainitulla ohjeella. Tämän jälkeen myös sovittelutoimisto selvittää joka tapauksessa lakisääteisen tehtävänsä edellyttämänä suostumukset sovitteluun. Suostumuskysely tehdään näin ollen nykyisellä mallilla kahteen kertaan.

Riita-asioiden sovittelu

Tuomioistuinsovittelusta, siinä noudatettavasta menettelystä ja sovinnon vahvistamisesta säädetään laissa riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa (394/2011), joka kumosi aiemmin voimassa olleen riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain. Uudella tuomioistuinsovittelulailla pantiin täytäntöön Euroopan unionin direktiivi tietyistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla (2008/52/EY). Sovittelumenettely on ollut tuomioistuimissa käytössä noin 20 vuotta. Käräjäoikeuksien riitasovitteluverkoston selvityksen mukaan vuonna 2025 sovitteluun ohjautui 44 prosenttia riitaantuneista laajoista riita-asioista. Vuonna 2025 sovittelussa ratkaistuja riita-asioita oli yhteensä 940, joista laajoja riita-asioita oli 867. Edellisenä vuonna 2024 sovittelussa ratkaistiin 947 riita-asiaa.[2] Erot sovitteluun ohjautuneiden asioiden määrissä vaihtelevat edelleen tuomioistuimittain.

Suomen Asianajajien hyvää asianajotapaa koskevat ohjeet edellyttävät, että asianajaja on omalta osaltaan arvioinut tehtävän kuluessa mahdollisuuksia asian sovinnolliseen ratkaisuun ja vaihtoehtoisten riidanratkaisumenetelmien käyttöön[3]. Asianajaja ei saa ilman erityistä syytä ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin ilmoittamatta vastapuolelle asiakkaansa vaatimuksia ja varaamatta vastapuolelle kohtuullista harkinta-aikaa sekä tilaisuutta asian sovinnolliseen selvittämiseen[4]. Vastaava velvoite koskee luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia. Avustajien edellytetään siten tekevän eräänlaista konfliktidiagnoosia jo ennen asian vireilletuloa tuomioistuimessa.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei tällä hetkellä edellytä kannanottoa sovittelumenettelyyn haastehakemuksessa ja vastauksessa. Haastehakemuksella vireille tulleissa asioissa tuomioistuimet käytännössä tiedustelevat osapuolten sovittelusuostumukset heti valmistelun alkuvaiheessa ja mahdollisesti myöhemmin vielä uudelleen. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan asiaa ei kuitenkaan voitaisi siirtää käräjäoikeudessa enää sovitteluun sen jälkeen, kun asian valmistelu on todettu päättyneeksi. Toisaalta sovittelu on vielä hovioikeudessakin mahdollista.

Tuomioistuimet voivatkin oikeudenkäymiskaaressa säädettyjen valmistelua koskevien säännösten puitteissa varsin vapaamuotoisesti keskustella asianosaisten kanssa kunkin yksittäisen konfliktin ohjaamisesta tarkoituksenmukaiseen menettelyyn. Varsinaista konfliktidiagnoosipalvelua ei ole tällä hetkellä tarjolla.

---

[1] POL-2024-108437

[2] https://tuomioistuimet.fi/fi/index/tuomioistuinlaitos/tilastoja.html

[3] Ohjeiden kohta 5.6.

[4] Ohjeiden kohta 7.1.

Tuomioistuinviraston tuomareille järjestämä sovittelun peruskoulutus järjestetään tällä hetkellä muutaman vuoden välein. Peruskoulutuksen käyneellä on mahdollista jatkaa lapsiasioiden sovittelukoulutukseen. Työnohjausta ei tiettävästi ole käytettävissä.

Tuomioistuinsovittelulaki antaa jo nykyisellään varsin joustavat puitteet esimerkiksi tuomioistuimen ulkopuolisten avustajien käyttämiselle sovittelussa tarvittavan asiantuntemuksen turvaamiseksi tai sovittelun edistämiseksi.

Sovitteluun soveltuvat asiat

Sovittelu soveltuu lähtökohtaisesti kaikkiin dispositiivisiin riita-asioihin ja se on vapaaehtoisuuteen perustuva vaihtoehto oikeudenkäynnille. Sovittelun aloittaminen edellyttää kaikkien osapuolten suostumusta, eikä sitä ole säädetty pakolliseksi menettelyksi ennen oikeudenkäyntiä. Indispositiivisia riita-asioita ei ole rajattu sovittelun ulkopuolelle. Sovittelu ei kuitenkaan sovellu esimerkiksi viranomaisen myötävaikutusta edellyttäviin asioihin, kuten isyyden vahvistamisiin tai adoptioihin.

Soviteltavaksi voidaan ottaa asioita, jotka voitaisiin käsitellä riita- tai hakemusasiana yleisessä tuomioistuimessa. Jotta asiaa voidaan sovitella lain mukaisessa menettelyssä, osapuolten vaatimusten tulee olla sellaisia, että ne voidaan toteuttaa tuomioistuimen ratkaisulla[5]. Sovittelun ulkopuolelle jäävät siten tällä hetkellä esimerkiksi sellaiset ositus- ja perinnönjakoasiat, joihin ei ole annettu moitekelpoista pesänjakajan ratkaisua. Toinen asia on, että tällaisiakin asioita on saatettu tuomioistuimissa yksittäisten kysymysten osalta sovitella.

Sovittelu markkinaoikeudessa

Markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvista asioista ja niiden käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa (100/2013) annetussa laissa. Koska tuomioistuinsovittelulaki koskee vain yleisiä tuomioistuimia, markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvissa riita-asioissa tuomioistuinsovittelu ei ole tällä hetkellä mahdollista. Markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvat muun ohella oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 4 §:ssä mainittujen lakien mukaiset teollis- ja tekijänoikeudelliset asiat, mukaan lukien näihin lakeihin perustuvat riita- ja hakemusasiat. Teollis- ja tekijänoikeudellisten asioiden käsittely keskitettiin markkinaoikeuteen 1.9.2013 alkaen. Tätä ennen ne kuuluivat yleisten tuomioistuinten toimivaltaan ja siten myös tuomioistuinsovittelulain soveltamisalaan. Tiedossa ei kuitenkaan ole, onko näitä riita-asioita tosiasiassa soviteltu yleisissä tuomioistuimissa ennen 1.9.2013.

Markkinaoikeudessa voidaan ratkaista myös tiettyjä riita-asioita, joissa markkinaoikeudella ei ole yksinomaista toimivaltaa. Liikesalaisuuksia koskevissa riita-asioissa käräjäoikeuksilla ja markkinaoikeudella on osittain rinnakkainen toimivalta (liikesalaisuuslain 18 §). Lisäksi markkinaoikeus voi eräin edellytyksin sen toimivaltaan kuuluvaksi säädetyn riita-asian yhteydessä tutkia myös muun riita-asian. Samaa aihepiiriä koskevan riita-asian kuuluminen tuomioistuinsovittelun piiriin riippuu näiltä osin siitä, onko asia vireillä yleisessä tuomioistuimessa vai markkinaoikeudessa.

Edellä todetuin tavoin tuomioistuinsovittelulailla on pantu kansallisesti täytäntöön Euroopan unionin direktiivi tietyistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla (2008/52/EY). Voidaan perustellusti kysyä, onko direktiivi enää nykytilanteessa

[5] HE 114/2004 vp s. 27.

pantu asianmukaisesti täytäntöön markkinaoikeudessa ratkaistavina olevien siviili- ja kauppaoikeudellisten asioiden osalta.

Teollis- ja tekijänoikeudellisten riita- ja hakemusasioiden käsittelyyn markkinaoikeudessa sovelletaan (erinäisin vähäisin poikkeuksin), mitä oikeudenkäymiskaaressa säädetään riita- ja hakemusasioiden käsittelystä käräjäoikeudessa. Tässä suhteessa näiden asioiden käsittelyyn sovellettavissa säännöksissä ei ole tapahtunut olennaista muutosta verrattuna aikaisempaan oikeustilaan.

Sovittelu työtuomioistuimessa

Työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvista asioista, työtuomioistuimen päätösvaltaisuudesta niissä sekä niiden käsittelystä työtuomioistuimessa säädetään oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetussa laissa (646/1974). Työtuomioistuin käsittelee erityistuomioistuimena työehto- ja virkaehtosopimuksia koskevia sekä työehtosopimuslakiin ja virkaehtosopimuslakeihin perustuvia riita-asioita. Asianosaisina työtuomioistuimessa ovat pääsääntöisesti työehtosopimukseen osalliset työntekijäyhdistykset ja työnantajat tai työnantajayhdistykset.

Työ- ja virkaehtosopimuksia koskevien riitojen käsittelyn erityispiirteisiin kuuluu oikeudenkäyntiä edeltävä neuvottelumenettely. Jos työ- tai virkaehtosopimuksen mukaan riitaisuudesta on sovinnon aikaansaamiseksi ensin neuvoteltava, ei riita-asiaa saa työtuomioistuimessa tutkia, ennen kuin neuvottelu on tapahtunut. Osalliset ovat siten neuvotteluteitse pyrkineet erimielisyyden sovinnolliseen ratkaisuun jo ennen kanteen vireillepanoa. Usein kysymys onkin siitä, että työehtosopimuksen tulkintaan halutaan ennakkopäätöksen kaltainen ratkaisu työtuomioistuimesta. Työtuomioistuimen velvollisuutena on joka tapauksessa vielä valmistelun aikana selvittää, onko asiassa edellytyksiä sovinnon aikaansaamiselle.

Valtakunnansovittelijan toimivaltaa on 1.3.2023 laajennettu koskemaan myös työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvien riita-asioiden sovittelua (laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä 9 a §, vapaaehtoinen sovittelu). Vapaaehtoinen sovittelu voidaan aloittaa työriidan osapuolen tai osapuolten pyynnöstä, jos kaikki osapuolet siihen suostuvat. Toistaiseksi tätä mahdollisuutta ei ole käytetty.

Työtuomioistuimessa käsiteltävistä asioista esimerkiksi irtisanomisriidat tai tietyntyyppiset palkkariidat ovat sellaisia, joihin tuomioistuinsovittelu voisi soveltua. Sovittelumenettelyn lisäarvo verrattuna oikeudenkäyntiä edeltävään neuvottelumenettelyyn on neutraali kolmas henkilö sovittelijana ja fasilitatiivisen sovittelumallin mukaisesti vaiheistettu neuvottelumenettely. Tuomioistuinsovittelulain soveltamisalan laajentaminen myös työtuomioistuimessa käsiteltäviin asioihin voisi siten olla perusteltua.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Suomalaisen sovittelukulttuurin vahvistaminen

Sovittelutoimintaa edistävä työryhmä on raportissaan muun ohessa ehdottanut oikeusministeriön hallinnonalalle kansallista yhteistyöelintä osaamisen tueksi ja yhteistyökanavaksi, sovittelun alueellisen ja tasavertaisen saatavuuden parantamista,

sovittelukoulutuksen kehittämistä, yhtenäisten sovittelun eettisten ohjeiden laatimista, tilastoinnin ja tutkimuksen kehittämistä sekä sovittelun tunnettuuden lisäämistä.[6]

Rikosasioiden sovittelu

Rikosprosessin sujuvoittamista koskevassa arviomuistiossa[7] on kannatettu sovittelun lisäämistä, laajentamista ja kehittämistä. Sovittelun mahdollisuus tulisi tunnistaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja sen tulisi käynnistyä nopeasti. Tarkoituksenmukaista olisi, että kaikki sovittelualoitteet tulisivat poliisilta ja lisäksi tulisi tarkastella käytetäänkö sovittelua täysimääräisesti ja tunnistaa mahdolliset asiaryhmät, joissa olisi tehostettavaa. Asianosaisten valmiutta sovitteluun voitaisiin kenties edistää lisäämällä tiedottamista rikosprosessin kulusta ja eri vaiheista esimerkiksi mahdollisimman yleiskielisillä internetsivuilla saatavilla olevilla videotallenteilla. Asioiden tunnistamista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa voidaan edistää koulutuksella ja viranomaisten välisellä yhteistyöllä sekä yhteisten käytäntöjen kehittämisellä. Sovittelun rikosasioissa tulisi olla riittävän joustavasti järjestettyä ja sitä tulisi edistää ensisijaisesti esimerkiksi koulutuksella. Lainsäädäntö ei nykyisinkään edellytä, että poliisi tiedustelee asianosaisilta suostumukset sovitteluun, joten tältä osin sujuva järjestely arviomuistion mukaan lienee löydettävissä toimijoiden välisiä käytäntöjä ja ohjeistusta kehittämällä.

Sovittelun tilannetta ja kehittämistarpeita oikeusministeriön hallinnonalalla koskevassa selvityksessä[8] on todettu, että sovittelun tulisi olla ensisijainen vaihtoehto sovitteluun sopivissa rikoksissa, joita ovat esimerkiksi asianomistajarikokset ja niitä lähellä laadultaan olevat rikokset sekä nuorten tekemät rikokset. Esitutkinta aloitettaisiin vain siinä tapauksessa, jos asiassa ei saavutettaisi sovittelussa sovintoa tai kyseessä olisi sellainen rikosasia, joka olisi aihetta saattaa syyttäjän ratkaistavaksi saavutetusta sovinnosta huolimatta. Mikäli esitutkintaa ei käynnistettäisi, laatisi poliisi asianosaisille toimitettavan määrämuotoisen ilmoituksen asian lähettämisestä poliisin toimesta sovittelutoimistoon. Ilmoituksessa kerrottaisiin sovittelusta, sen tarkoituksesta ja edellytyksistä. Muutos edellyttäisi esitutkintalain ja rikossovittelulain muutosta. Lisäksi työryhmä on ehdottanut selvitettäväksi poliisin mahdollisuutta informoida asianosaisia vapaaehtoisesta sovittelusta ja ohjata asioita sovitteluun ilman, että poliisin tarvitsee tiedustella osapuolten suostumuksia. Asiaa on käsitelty rikosprosessin sujuvoittamista koskevassa työryhmässä (HE 188/2025).

Ajankohtainen poikkihallinnollinen yhteistyö korostuu erityisesti nuoriin kohdistuvissa toimenpiteissä. Oikeusministeriön julkaisemassa Toimenpideohjelmassa nuoriso- ja jengirikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi vuosille 2024–2027[9] sovittelu tunnistetaan keskeiseksi keinoksi rikoskierteen katkaisemisessa ja varhaisessa puuttumisessa. Ohjelmassa painotetaan koulujen ja viranomaisten tietoisuuden lisäämistä sovittelusta, nuorten tarkoituksenmukaista ohjaamista sovitteluun sekä sovittelun huomioon ottamista seuraamusselvitysten laadinnassa. Lisäksi ohjelmassa edistetään vaihtoehtoisten hyvitysmuotojen, kuten työkorvausmallien kehittämistä.

Sovittelun kehittäminen kytkeytyy myös sosiaali- ja terveysministeriön Väkivallaton lapsuus -toimenpidesuunnitelmaan 2026–2033[10], jossa sovittelun hyödyntäminen

[6] Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:18
[7] Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2025:18, s. 75–86.
[8] Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:18, s. 48.
[9] Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:13.
[10] Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2025:13.

huomioidaan osana kodin ulkopuolisten ympäristöjen ja oppilaitosten turvallisuustyötä. Suunnitelmassa painotetaan turvallisuusosaamisen ja johtamisen kehittämistä varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa sekä monialaista yhteistyötä väkivallan ennaltaehkäisyssä.

Riita-asioiden sovittelu

Tuomioistuimien ulkopuolista riidanratkaisua ja sovittelun kehittämistä koskevassa selvityksessä[11] on muun ohessa esitetty sen pohtimista, tulisiko alustavaan sovitteluistuntoon osallistumisesta tehdä pakollista, jolloin mahdollisuudet sovittelulle ja riidan sopimiselle selvitettäisiin sovittelijan johdolla aktiivisesti. Ehdotettu pakollinen alustava sovitteluistunto ei kuitenkaan enimmäkseen saanut kannatusta lausuntopalautteissa[12]. Lisäksi selvityksessä on esitetty sen pohtimista, voisiko tuomioistuinsovittelijoina toimia myös muut kuin virkatuomarit luomalla tuomioistuimen ulkopuolinen sovittelijainstituutio.

Sovittelun tilannetta ja kehittämistarpeita oikeusministeriön hallinnonalalla koskevassa selvityksessä[13] on muun ohessa tunnistettu kehittämiskohteina tuomioistuinsovittelun tunnettuuden lisääminen ja tasalaatuisten sovittelupalvelujen tarjoaminen koko maassa verkostojen, sidosryhmäyhteistyön ja koulutuksen avulla. Lisäksi selvityksessä on todettu, ettei nykyinen sovittelulainsäädäntö mahdollista tuomioistuinsovittelua markkinaoikeudessa, vaikka sille ei pitäisi olla mitään estettä. Sovittelun yleistymistä tukisi selvityksen mukaan edelleen se, että riita-asioiden oikeudenkäynneissä paneuduttaisiin nykyistä enemmän sovittelun mahdollisuuden selvittämiseen konfliktidiagnoosin keinoin. Yksi keskeinen kehittämiskohde on myös sovittelumenettelyn tunnetuksi tekeminen asianajajien ja muiden oikeudellisten avustajien piirissä maan kattavasti sekä sidosryhmäyhteistyö.

Tuomioistuinsovittelun mahdollistamista markkinaoikeudessa tai työtuomioistuimessa ei muutoin tiettävästi ole aikaisemmin tarkasteltu.

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Norjassa, Ruotsissa, Tanskassa ja Virossa on rikosasioiden sovittelussa käytössä restoratiivisia menettelyjä vastaavasti kuten Suomessa. Norjassa sovittelu kattaa rikosasioiden ohella laajasti myös siviili- ja yhteisökonflikteja sekä kouluihin ja paikallisyhteisöihin ulottuvia restoratiivisia prosesseja. Ruotsissa ja Tanskassa sovittelun käyttöala on käytännössä rajatumpi ja painottuu täydentävään rooliin osana rikosprosessia, eikä sovittelu yleensä vaikuta merkittävästi asian oikeudelliseen etenemiseen. Virossa sovittelu ja muut restoratiiviset käytännöt ovat keskittyneet erityisesti lasten ja nuorten asioihin sekä varhaiseen puuttumiseen.

Riita-asioiden sovittelun osalta ensimmäinen laaja sovitteludirektiiviä koskeva arviointi tehtiin vuonna 2014[14]. Silloin arvioitiin, että jäsenvaltioissa soviteltiin alle yksi prosentti riidoista. Vuonna 2025 käynnistetty uusi tutkimus pyrkii arvioimaan tilannetta 10 vuotta myöhemmin[15]. Tutkimuksessa on tarkoitus selvittää, onko jäsenvaltioissa tapahtunut edistystä ja mitkä tekijät edelleen estävät sovittelun laajempaa käyttöä.

[11] Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:5.
[12] Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:17. Lausuntotiivistelmä.
[13] Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:18.
[14] Rebooting' The Mediation Directive: Assessing the Limited Impact of its Implementation and Proposing Measures to Increase the Number of Mediations in the EU
[15] Rebooting the EU Mediation Directive – 2025 Edition – Dialogue Through Conflict

Tarkastelun kohteena ovat esimerkiksi sovittelun vapaaehtoisuus tai pakollisuus, tuomioistuinten rooli ja sovittelusopimusten täytäntöönpano.

Esimerkiksi Ruotsissa tuomioistuin voi osapuolten suostumuksin määrätä dispositiiviseen riita-asiaan sovittelijaksi tuomioistuimen ulkopuolisen sovittelijan. Tanskassa sovittelumenettely on Suomea vastaava, mutta siellä sovittelijaksi voidaan määrätä tuomarin asemesta myös asianajaja. Myös eräissä muissa EU-maissa sovittelijana voi toimia muukin kuin tuomari ja joissakin maissa sovitteluun osallistuminen on osassa riita-asioista pakollista[16].

Kansainvälisesti sovittelu on vakiintunut erääksi tavaksi ratkaista teollis- ja tekijänoikeudellisia riitoja. Markkinaoikeuden yhteydessä (mutta erillisenä) toimii yhdistetyn patenttituomioistuimen (Unified Patent Court, UPC) Suomen paikallisjaosto, jolla on toimivalta ratkaista eurooppapatentteja ja yhtenäispatentteja koskevia riitoja. UPC:n yhteydessä on käynnistämässä toimintansa Patent Mediation and Arbitration Centre[17], jossa voidaan sovitella patenttiriitoja. Myös esimerkiksi Euroopan unionin teollisoikeuksien virastolla (EUIPO) on sovittelumenettelypalveluja tarjoava EUIPO Mediation Centre[18]. EUIPO:n pääasiallinen toiminta-alue koostuu EU-tavaramerkkien ja EU-mallioikeuksien rekisteröinneistä, joten EUIPO:ssa sovittelumenettely teollisoikeudellisissa asioissa ulottuu jopa laajemmalle kuin mitä Suomessa katsotaan riita- ja hakemusasioiksi. EUIPO:n yhteydessä toimii valituslautakuntia, jotka ratkaisevat ensimmäisenä asteena EUIPO:n päätöksistä tehtyjä valituksia. Valituslautakuntien jäsenet toimivat myös sovittelijoina. Markkinaoikeudella on toimivalta kansallisena tuomioistuimena myös EU-tavaramerkkejä ja EU-mallioikeuksia koskevissa riita-asioissa. Lisäksi Maailman henkisen omaisuuden järjestöllä WIPO:lla on Arbitration and Mediation Center[19], joka tarjoaa muun ohella sovittelupalveluja IPR-riita-asioissa. WIPO Arbitration and Mediation Center toimii myös yhteistyössä eräiden maiden kansallisten tuomioistuinten kanssa[20].

Tuomioistuinsovittelu ei ole käytössä muissa pohjoismaisissa työtuomioistuimissa.

**Tavoitetila**

Yksittäisten kehittämiskohteiden taustalla on tavoitteena suomalaisen sovittelukulttuurin kokonaisvaltainen vahvistaminen läpi eri hallinnonalojen. Tavoitteena on muun ohessa tietoisuuden ja luottamuksen lisääminen eri sovittelumenettelyihin kansalaisten keskuudessa. Sovittelukulttuurin kehittämisen voidaan katsoa edellyttävän tietoisuuden lisäämistä sovittelumenettelyistä myös konfliktien parissa työskentelevien ammattilaisten keskuudessa (esimerkiksi poliisi-, syyttäjä-, asianajaja- ja tuomarikunta). Sovittelijoiden perus-, jatko- ja täydennyskoulutuksen kehittämisellä sekä yhteistyöverkostoilla on tärkeä rooli sovittelutoiminnan edistämisessä.

Rikosasioiden osalta tavoitteena on, että tulevaisuuden seuraamusjärjestelmä sovitteluineen on selkeä ja johdonmukainen. Rikosasioiden sovittelu on käytössä nykyistä useammin ja tarkoituksenmukaisesti ohjeistettua. Noudatettavat käytänteet

[16] Sovittelu EU-maissa | Euroopan oikeusportaali
[17] Patent Mediation and Arbitration Centre of the Unified Patent Court | Unified Patent Court
[18] Mediation Centre - EUIPO
[19] WIPO Arbitration and Mediation Center
[20] WIPO Alternative Dispute Resolution (ADR) Options for Intellectual Property and Technology Cases pending before National Courts

ovat yhdenmukaisia koko maassa. Sovittelu vakinaistetaan varhaiseksi, ensisijaiseksi ja vaikuttavaksi konfliktinratkaisukeinoksi, joka täydentää rikosprosessia. Sovittelun asemaa vahvistetaan itsenäisenä ja vaikuttavana ratkaisumuotona, ei vain rikosprosessin liitännäisenä vaihtoehtona.

Riita-asioiden osalta tavoitteena on, että tuomioistuimet kykenevät toimimaan tehokkaana ja varteenotettavana riidanratkaisupalvelujen tarjoajana riippumatta siitä, onko kysymys tuomioistuinsovittelusta vai lainkäytöstä oikeudenkäynnissä. Sovittelu on kulttuurillisesti läsnä tuomioistuimissa tasavertaisena osana tuomioistuimien tarjoamaa riidanratkaisupalvelua. Sovinnon mahdollisuus riita-asiassa on asianmukaisesti ja riittävästi selvitetty jo ennen riita-asian vireilletuloa tuomioistuimessa. Tuomioistuin pitää aktiivisesti esillä sovitteluvaihtoehtoa asian käsittelyn eri vaiheissa. Osapuolilla on nopealla aikataululla pääsy ammattitaitoiseen sovitteluun ennen asian vireilletuloa sekä kaikissa asian käsittelyn vaiheissa.

**Ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Suomalaisen sovittelukulttuurin vahvistaminen

Suomalaisen sovittelukulttuurin vahvistaminen ja tehokkaiden menettelytapojen käyttöönotto edellyttää ennen kaikkea systemaattista tietoisuuden lisäämistä eri sovittelumenettelyistä. Koulutetut sovittelijat ovat välttämätön osa ammattimaista ja tasalaatuisesti toteutettua sovittelua. Ammattimainen sovittelu puolestaan lisää luottamusta itse menettelyyn. Sovittelijoiden koulutusta tuleekin olla saatavilla riittävästi ja oikea-aikaisesti, mikä on ennen kaikkea resurssikysymys. Eri alojen sovittelijoiden yhteiset eettiset ohjeet voisivat tukea sovittelukulttuurin vahvistamista koskevaa tavoitetta. Sovittelujen tunnettuutta olisi mahdollista lisätä esimerkiksi erilaisilla valtakunnallisilla ja monikanavaisilla viestintäkampanjoilla.

Usean muistiossa esitetyn ehdotuksen taustalla on tavoite poistaa tarpeettomia esteitä sovitteluun soveltuvan asian ohjautumisesta sovittelumenettelyyn, esimerkiksi poliisilta sovittelutoimistoon tai tuomioistuimesta ulkopuoliseen sovitteluun, kuten sovittelutoimiston tai asianajajan soviteltavaksi.

Mitä enemmän asioita ohjautuu eri sovittelumenettelyihin, sitä enemmän myös sen hyödyt kasvavat. Sovittelumenettelyt ovat nopeita, edullisia ja käytännönläheisiä vaihtoehtoja konfliktien ratkaisuun. Osapuolet hyväksyvät ratkaisun lopputuloksen helpommin, kun he ovat saaneet osallistua asian ratkaisemiseen. Kun menettely koetaan oikeudenmukaiseksi, luottamus siihen kasvaa. Sovittelumenettelyissä käytävä dialogi edistää vastuun ottamista omasta toiminnasta ja korjaa osapuolten välistä ihmissuhdetta. Toisaalta sovittelutoimintaan osoitettavat resurssit tulee varmistaa myös siinä tilanteessa, että sovittelumäärät tuomioistuimissa tai sovittelutoimistoissa kasvavat.

Sovittelujärjestelmän käytön lisääminen erityisesti nuorten tekemissä rikoksissa ja muissa yksinkertaisissa rikosasioissa

*Asioiden ohjaus ensisijaisesti sovitteluun poliisin ohjeita täsmentämällä*

Nuorten rikoksentekijöiden asioissa sekä yksinkertaisissa rikosasioissa poliisin tulisi voida ohjata asia suoraan sovittelutoimistoon jo rikosilmoitusvaiheessa. Sovittelu tukee nuorten vastuunkantoa, vähentää leimaantumista ja edesauttaa rikoskierteen katkaisemista. Sovittelutoimiston tapauskohtainen arviointi on tarkoituksenmukaisempaa kuin poliisin tekemä rikosnimikeperusteinen ennakkokarsinta.

Sovittelua tarjotaan siten ensisijaisena vaihtoehtona ja luovutaan erillisistä esitutkintaviranomaisen suostumustiedusteluista sovitteluun. Useat asiat eivät nykyisin etene sovitteluun juttumäärien vuoksi. Varhainen ohjaus estää asioiden hautautumisen, lisää sovittelun tosiasiallista käyttöä ja nopeuttaa ratkaisua. Tapauskohtaiset suostumusten tiedustelut korvataan ilmoitusluonteisella menettelyllä, jossa asianosaisille toimitetaan kirjallisesti yhtenäinen ja monikielinen tieto sovittelun sisällöstä, tarkoituksesta ja vaikutuksista. Kirjekäytäntö parantaa yhdenvertaisuutta, varmistaa asianosaisten riittävän ymmärryksen sovittelusta ja nopeuttaa asian käsittelyä merkittävästi varhaisessa vaiheessa. Varhainen ja standardoitu ohjaus lisää sovittelun tunnettuutta ja mahdollistaa aidon harkinnan osapuolille. Myös kaikissa asianomistajarikoksissa tehdään lähtökohtaisesti ohjaus sovittelutoimistoon, ellei sovittelulle ole selkeää estettä. Asianomistajarikokset soveltuvat erityisen hyvin sovitteluun, ja nykyinen käytäntö, jossa niitä ohjautuu sovitteluun suhteellisesti vähän, ei tue uhrien vaikutusmahdollisuuksia eikä menettelyn tarkoitusta. Toisaalta suoraan sovittelutoimistoon ohjaamisen riskinä on rikosasian viivästyminen ja ylimääräinen viranomaistyö, ellei suostumusta sovitteluun saadakaan.

Kun sovittelulla on selkeä ja tunnistettu rooli, siihen suostutaan aiemmassa vaiheessa ja sen vaikutukset näkyvät sekä osapuolten kokemassa oikeudenmukaisuudessa että prosessien tehokkuudessa. Valtakunnallisesti yhtenäiset käytännöt sovitteluun ohjaamisesta, tiedottamisesta ja jatkokäsittelystä vahvistavat yhdenvertaisuutta ja oikeuksiin pääsyä. Yhdenmukaiset menettelyt ehkäisevät alueellista eriarvoisuutta ja luovat ennakoitavan, luotettavan ratkaisuketjun kaikille osapuolille. Sovittelu on valtiontalouden kannalta edullinen vaihtoehto täysimittaiselle rikosprosessille.

Vähäiset omaisuusrikokset tulisi käsitellä ensisijaisesti sovittelun, työkorvausten ja yhteisöllisten ratkaisujen kautta ja yhteistyössä yritysten kanssa. Työkorvauspankkia voitaisiin hyödyntää sovittelussa erityisesti nuorten ja vähävaraisten vastaajien kohdalla. Työkorvaus tarjoaa uskottavan ja saavutettavan vaihtoehdon rahakorvauksille, tukee vastuunkantoa ja vastaa uhrien hyvitystarpeisiin.

*Sovittelun ja kevennetyn rikosprosessin yhdistäminen*

Sovittelussa käsitellyt asiat käsitellään kevennetyssä rikosprosessissa. Otetaan käyttöön pääsääntöisesti suppea esitutkinta sovittelun jälkeen, jossa myöntäminen, puhelinkuulemiset ja suostumus kirjalliseen menettelyyn ovat riittäviä. Kevyt jatkoselvitys riittää oikeusturvan varmistamiseen ja lyhentää kokonaiskäsittelyaikaa merkittävästi. Sovittelussa käsitellyt asiat voitaisiin tarvittaessa viedä rikosprosessiin kevennetyssä kirjallisessa menettelyssä ilman henkilötodistelua ja suullista pääkäsittelyä. Kirjallinen menettely ei kuitenkaan ole tällä hetkellä mahdollinen alle 18-vuotiaiden nuorten tekemien rikosten osalta. Menettely varmistaa rikosvastuun toteutumisen silloin, kun yleinen tai yksityinen etu sitä edellyttää, mutta vähentää osapuolten kuormitusta ja säästää oikeusjärjestelmän resursseja. Tämä edellyttää asian jatkoselvitystä, mikä tapahtuu luontevimmin rikosprosessin muun sujuvoittamisen yhteydessä. Esimerkiksi muistiossa 11 on pohdittu rikosprosessin keventämistä ja ns. lyhytmenettelyn soveltuvuutta Suomeen.

Riita-asioiden sovittelu tasavertaisena osana tuomioistuimien tarjoamaa riidanratkaisupalvelua

*Riita-asian vireillepanoa ja valmistelua koskevien säännösten tarkistaminen*

Sen selvittäminen, soveltuuko asia sovitteluun, on ensimmäinen osa riidanratkaisua. Tämä edellyttää avustajien aktiivisuutta päämieheensä nähden ja edellyttää konfliktidiagnoosin tekemistä jo ennen asian vireillepanoa. Sovittelumenettelyn ja konfliktidiagnoosin tunnettuuden lisääminen asianajajien keskuudessa osaltaan edistää tätä tavoitetta.

Sovittelukannanoton integroiminen riitaprosessiin lakisääteisesti niin, että osapuolten tulee ottaa kantaa sovitteluun haastehakemuksessa ja vastauksessa edellyttää oikeudenkäymiskaaren säännösten tarkistamista. Haastehakemuksessa ja vastauksessa tehty sovittelukannanotto osaltaan säästää tuomioistuimen resursseja, kun yksi vaihe sovittelusuostumusten erillisestä tiedustelusta jää valmisteluvaiheessa pois. Muistiossa ei ehdoteta, että sovittelusta kieltäytymiselle tulisi esittää perusteluja ottaen huomioon sovittelun luonne vapaaehtoisena menettelynä. Toisaalta on esitetty, että sovittelusta kieltäytyminen jo haastehakemuksessa saattaisi johtaa joissakin tapauksissa asianosaisen kannanmuodostuksen lukkiutumiseen sekä siihen, etteivät tuomarit enää aktiivisesti asian käsittelyn myöhemmässä vaiheessa markkinoisi sovittelumenettelyä tai selvittäisi sitä koskevia kannanottoja. Tässä on myös maantieteellisiä eroja.

Oikeudenkäymiskaaren valmistelua koskevia säännöksiä tulisikin kehittää siten, että niistä ilmenee tuomioistuimen velvollisuus aktiivisesti asian kaikissa käsittelyvaiheissa sovinnon edistämisen ohella selvittää, soveltuuko asia siirrettäväksi tuomioistuinsovitteluun. Sovittelusta kieltäytyminen ei siten estä tuomioistuinta kysymästä sovittelusta myöhemmissä asian käsittelyvaiheissa uudelleen, kun aikaa on kulunut ja ratkaistavana olevaa asiaa on jäsennetty. Lakiin perustuva velvollisuus sovittelumahdollisuuden aktiiviseen selvittämiseen voisi kaventaa myös sovittelijoiden välisiä menettelyllisiä eroja.

Sovitteluun siirtämisen tulee olla mahdollista myös vielä sen jälkeen, kun asian valmistelu on todettu päättyneeksi. Tämä edellyttää osaltaan tuomioistuinsovittelulain 4 §:n 2 momentin tarkistamista.

*Sovittelutuomareiden koulutuksen ja jatkokoulutuksen organisointi*

Sovittelukoulutuksen käyneet tuomarit tulee sitouttaa osallistumaan sekä omassa virastossa että valtakunnassa toteutettaviin jatkokoulutuksiin. Peruskoulutuksen käyminen ei sellaisenaan riitä sovittelijan ammattitaidon ylläpitämiseksi. Tärkeää myös on, että sovittelumenettelyissä työskentelevien tuomareiden ja asianajajien koulutus on yhteismitallista. Myös työnohjausta tulisi olla saatavilla. Sovittelukoulutuksen kehittäminen on ennen kaikkea resurssikysymys.

*Tuomioistuimen ulkopuolisen sovittelun joustavan käytön lisääminen*

Tuomioistuinsovittelulain ja oikeudenkäymiskaaren säännöksiä sekä toimintakulttuuria tulisi kehittää siten, että asia voidaan osapuolten pyynnöstä vireilletulon jälkeen joustavasti osoittaa soviteltavaksi vaihtoehtoisesti tuomioistuinsovittelulain 18 §:ssä tarkoitetussa tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa. Käsittelyn keskeyttäminen tuomioistuimen ulkopuolisen sovittelun järjestämiseksi on jo nykyisellään mahdollista, mutta sääntelyä on syytä selkeyttää muun muassa suhteessa tuomioistuinsovitteluun annettuun suostumukseen ja tuomioistuimen mahdollisuuteen ohjata asia tuomioistuimen ulkopuoliseen sovitteluun. Myös tästä vaihtoehdosta tiedottamisen lisääminen on tarpeen.

Ehdotus koskee käytännössä liike-elämän riitoja, joissa osapuolten välillä ilmenee tarve siirtää asia tuomioistuimen ulkopuoliseen sovitteluun. Menettely on tarkoituksenmukaista esimerkiksi laajoissa, monimutkaisissa ja erityistä asiantuntemusta vaativissa riita-asioissa.

Huomionarvoista on, että rikossovittelulaissa tarkoitettujen vähäisten riita-asioiden määrä sovittelutoimistoissa on nykyisellään vähäinen. Ryhmä on keskustellut myös siitä, tulisiko tietynlaisia rikosasioita aktiivisemmin ohjata sovittelutoimistoon vielä tuomioistuinvaiheessa. Selvitettäväksi tulisi ottaa myös se, tulisiko toimintakulttuuria kehittää tai lain säännöksiä täsmentää siten, että sovittelualoitteen tekeminen tai sovitteluun ohjaaminen olisi mahdollista vielä rikos- tai vähäisen riita-asian ollessa vireillä tuomioistuimessa ja että aloitteentekijä voisi olla myös tuomioistuin.

Toisaalta tuomioistuimen ulkopuolisen sovittelun lisäämisen haasteena voi olla koko sovittelujärjestelmän muuttuminen hajanaiseksi ja se saattaa käytännössä koskea asioita, joiden lukumäärä ei ole kovinkaan suuri. Tuomioistuimen ulkopuolisen sovittelun lisääminen voi jossain määrin säästää tuomioistuimen resursseja, mutta toisaalta lisätä asianosaisten kuluja ainakin laajoissa riita-asioissa.

*Avustajan käytön helpottaminen ja lisääminen sovitteluissa*

Tuomioistuinsovittelulakia ja toimintakulttuuria tulisi kehittää siten, että tuomioistuinsovittelulain 5 §:ssä tarkoitetun sovittelijan avustajan käyttäminen helpottuu ja lisääntyy. Osapuolten pyynnöstä tuomioistuinsovittelussa tulee voida säännönmukaisesti käyttää avustajana tai kanssasovittelijana erityistä asiantuntemusta tai sovitteluosaamista omaavaa asianajajaa tai muuta asiantuntijaa, mikä edistäisi erityisesti liike-elämän riitojen sovittelua. Vaikka voimassa oleva lainsäädäntö tämän jo mahdollistaa, sen on havaittu olleen hyvin vähäisessä käytössä.

*Tuomioistuinten resurssointi, tiedottaminen ja tilat*

Sovittelun saaminen aidosti osaksi tuomioistuinten palveluvalikoimaa edellyttää riittävää resurssointia. Tilojen tulee olla sellaiset, jotka tukevat sovittelumenettelyä. Markkinointikäytänteistä ja tiloista on jo käytössä mietittyjä toimintatapoja.

*Tuomioistuinsovittelun käyttöalan laajentaminen ja vapaaehtoisuuden säilyttäminen*

Sovittelu voisi soveltua myös sellaisiin ositusta ja perinnönjakoa koskeviin asioihin, joissa pesänjakaja ei ole antanut ratkaisua tai joissa ei ole samaan aikaan vireillä testamentin moitekannetta. Tällä hetkellä tuomioistuinsovittelulain soveltamisalan perusteella kyseisten asiaryhmien sovitteleminen ennen pesänselvittäjän tai -jakajan tekemää ratkaisua ei ole mahdollista. Koko ositus- tai perinnönjakoasian saattaminen tuomioistuimen soviteltavaksi ilman pesänjakajan ensi käden harkintaa ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista tuomioistuinten resurssien käyttöä. Tarkoituksenmukaisinta näiden asioiden sovittelu olisikin yksittäisissä osakysymyksissä.

Tuomioistuinsovittelun mahdollistaminen puheena olevissa asioissa säästäisi asianosaisten aikaa ja kuluja. Usein kysymys on sellaisista vähäisistä erimielisyyksistä, jotka olisivat nopeasti soviteltavissa. Jatkoselvityksessä tulisi selvittää, miten tällaisia asioita saatettaisiin vireille, mitä hakemukselta edellytettäisiin ja miten se tulisi sovittelussa ratkaista. Asiassa on myös jatkoselvitettävä, voidaanko soviteltavaksi ottaa asioita, joissa samalla hakemuksella haetaan sekä pesänselvittäjän että -jakajan määräämistä ottaen huomioon erityisesti pesänselvittäjän rooli virallisselvittäjänä.

Pakollisen sovittelun käyttöönottoa riita-asioissa ei ehdoteta, vaan sovittelun luonne vapaaehtoisena menettelynä tulee säilyttää jatkossakin.

*Tuomioistuinsovittelulain soveltamisalan laajentaminen erityistuomioistuimiin*

Tuomioistuinsovittelu ulotetaan markkinaoikeuteen ja työtuomioistuimeen asioihin, jotka soveltuvat sovitteluun. Tuomioistuinsovittelun ulottaminen erityistuomioistuimiin edellyttää tuomioistuinsovittelulain soveltamisalan tarkistamista.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Rikossovittelulaissa tarkoitettujen asioiden sovittelu

Muistiossa ehdotetaan:

- Poliisihallituksen ohjeistuksen täsmentämistä rikosasioiden sovitteluun ohjaamisesta niin, että nuorten rikoksentekijöiden rikosasiat ja yksinkertaiset rikosasiat sekä asianomistajarikokset käsitellään ensisijaisesti sovittelussa, ja niin, että esitutkintaviranomaisen ei tarvitse hankkia nimenomaista suostumusta sovitteluun ohjaamiselle,
- jatkoselvitystä siitä, voitaisiinko sovittelussa käsiteltyjen asioiden osalta ottaa käyttöön kevennetty menettely rikosvastuun toteuttamiseksi ja
- jatkoselvitystä siitä, tulisiko toimintakulttuuria kehittää tai rikossovittelu- ja tuomioistuinsovittelulain säännöksiä täsmentää siten, että sovittelualoitteen tekeminen tai sovitteluun ohjaaminen olisi mahdollista vielä rikos- tai vähäisen riita-asian ollessa vireillä tuomioistuimessa (ks. tuomioistuinsovittelulain 18 §).

Sovittelun edistäminen tuomioistuimissa

Muistiossa ehdotetaan:

- oikeudenkäymiskaaren säännösten uudistamista siten, että haastehakemuksessa ja vastauksessa on ilmoitettava kanta sovittelumenettelyyn sekä siten, että tuomioistuimen on asian kaikissa käsittelyvaiheissa sovinnon edistämisen ohella aktiivisesti selvitettävä, soveltuuko asia siirrettäväksi tuomioistuinsovitteluun,
- tuomioistuinsovittelulain ja oikeudenkäymiskaaren kehittämistä siten, että asiaa voidaan osapuolten pyynnöstä vireilletulon jälkeen joustavasti osoittaa soviteltavaksi tuomioistuinsovittelulain 18 §:ssä tarkoitetussa tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa.
- tuomioistuinsovittelulain ja tuomioistuinten toimintakulttuurin kehittämistä siten, että tuomioistuinsovittelulain 5 §:ssä tarkoitetun sovittelijan avustajan käyttäminen helpottuu ja lisääntyy,
- sen jatkoselvittämistä, voidaanko ositusta ja perinnönjakoa koskevia asioita, joissa ei ole pesänselvittäjän tai -jakajan ratkaisua, ottaa tuomioistuimessa soviteltavaksi ja miten menetellään asioissa, joissa samalla hakemuksella haetaan sekä pesänselvittäjän että -jakajan määräämistä ottaen huomioon pesänselvittäjän rooli virallisselvittäjänä sekä
- tuomioistuinsovittelulain soveltamisalan laajentamista siten, että tuomioistuinsovittelu on mahdollista myös markkinaoikeudessa ja työtuomioistuimessa.

# RIKOLLISUUS JA RIKOSASIOIDEN KÄSITTELY

**Muistio 10**

## ESITUTKINNAN JOHTAMINEN

**Tiivistelmä**

**Selvitetään, pitäisikö pakkokeinojen käyttö tai niiden tuomioistuimelta hakemisesta päättäminen säätää syyttäjän tehtäväksi sekä miten rikosasian asianosaisten ja heidän avustajiensa tiedonsaantia ja osallistumista esitutkintaan voitaisiin parantaa.**

Muistiossa on arvioitu tutkinnanjohtajuuden mahdollista siirtämistä syyttäjälle siitä näkökulmasta, onko tälle tosiasiallisesti tarvetta vai onko tavoitteisiin syyteharkinnan nopeutumisesta ja rikosasian pääkäsittelykuntoon valmistelusta päästävissä muilla keinoilla. Lisäksi on arvioitu, onko tutkinnanjohtajuuden mahdollisella siirrolla muita myönteisiä vaikutuksia esitutkinnan laatuun tai rikosprosessin kokonaiskestoon vähentämällä lisätutkinnan tarpeita. Tutkinnanjohtajuutta on arvioitu vain rikosprosessin ja rikosvastuun toteuttamisen näkökulmasta, eikä esimerkiksi rikostorjunnallisesta näkökulmasta, eli esitutkintaviranomaisessa toimivan tutkinnanjohtajan tehtävät eivät ole olleet tarkastelussa koko laajuudessaan. Valmistelussa tehtyjen kyselyiden perusteella osassa vaativaa rikoskantaa esitutkinnan laatu ja syyttäjän osallistumisaktiivisuus esitutkintayhteistyöhön ovat yleisesti ottaen hyvällä tasolla. Ongelmat syyttäjän aktiivisessa osallistumisessa esitutkintayhteistyöhön liittyvät yleensä aikataulupaineeseen, syyttäjien työtilanteeseen, esitutkintayhteistyön vakiintumattomuuteen ja virkamieskohtaisiin näkemys- ja toimintatapaeroihin.

Muistiossa ehdotetaan, että ensisijaisesti tulisi lisätä esitutkintayhteistyötä koskevaa valtakunnallista esitutkintaviranomaisia ja syyttäjiä velvoittavaa ohjeistusta, määritellä syyttäjän ja tutkinnanjohtajan roolit esitutkintayhteistyössä nykyistä tarkemmin ja vahvistaa syyttäjän rikosprosessuaalista johtajuutta esitutkintayhteistyön osana. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa toimivan esitutkintayhteistyön ja syyttäjän aktiivisen osallistumisen ja ohjaavan roolin esitutkintaan sekä päätöksenteon tarpeen vaatiessa. Tähänastisen selvityksen perusteella tutkinnanjohtajuuden siirto syyttäjälle ei olisi tarpeellinen toimi, vaan syyttäjän aktiivisempi ja varhaisempi osallistuminen esitutkintaan voidaan mahdollistaa esimerkiksi keventämällä syyttäjän muuta työkuormaa lainsäädäntömuutoksin, jolloin syyttäjällä jäisi esitutkintayhteistyölle enemmän työaikaa. Mikäli tutkinnanjohtajuuden siirtoa syyttäjälle muissa kuin yksinkertaisissa ja rutiininomaisissa rikosasioissa halutaan edistää, sen tarvetta tulisi arvioida tarkemmin siinä vaiheessa, kun uusimpien lainsäädäntömuutosten vaikutukset rikosprosessin kestoon ja sujuvuuteen ovat nähtävillä.

Muistiossa ehdotetaan, että jatkoselvityksen tekemistä siitä, pitäisikö pakkokeinojen käyttämisestä ja niiden tuomioistuimelta hakemisesta päättäminen säätää esitutkintaviranomaisten sijasta syyttäjän tehtäväksi ottaen huomioon prosessin sujuvoittamistavoitteet, eurooppalainen viitekehys ja syyttäjän asema oikeus- ja lainkäyttöviranomaisena.

Lisäksi aiheellista olisi selvittää, voidaanko lisätutkintojen määrään vaikuttaa ja tuomioistuinkäsittelyä sujuvoittaa parantamalla asianosaisten ja näiden avustajien tiedonsaantia esitutkinnan aikana.

**Nykytila ja sen arviointia**

Nykytila

*Lainsäädäntö*

Esitutkinnasta ja sen johtamisesta on säädetty esitutkintalaissa (22.7.2011 /805). Poliisin lisäksi esitutkintaviranomaisia ovat rajavartio-, tulli- ja sotilasviranomaiset. Esitutkintaviranomaisten lisäksi esitutkintaan osallistuu syyttäjä.

Esitutkintaa johtaa tutkinnanjohtaja, jona toimii pakkokeinolain 2 luvun 9 §:ssä tarkoitettu pidättämiseen oikeutettu virkamies. Syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana silloin, jos poliisimiehen epäillään tehneen rikoksen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä tai jos poliisimiehen virkatehtävän ulkopuolella tekemäksi epäillyn rikoksen vakavuus tai asian laatu sitä muutoin edellyttää. Tutkinnanjohtajana toimiessaan syyttäjällä on tehtävässä samat toimivaltuudet kuin tutkinnanjohtajana toimivalla päällystöön kuuluvalla poliisimiehellä.

Esitutkintalain 5 luvussa säädetään esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyövelvollisuudesta ja syyttäjän toimivaltuuksista esitutkinnassa. Pakkokeinolaissa on säännöksiä syyttäjän pakkokeinojen käyttöön liittyvistä toimivaltuuksista. Rikoslaissa säädetään syyttäjälle toimivaltuus päättää esitutkinnan aloittamisesta, jos kysymys on ulkomailla tehdyksi epäillystä rikoksesta, joka kuuluu Suomen rikoslain soveltamisalaan ja jonka tutkiminen Suomessa edellyttää valtakunnansyyttäjän syytemääräystä.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain mukaan syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta hänen käsiteltävänään olevassa asiassa tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun edellyttämällä tavalla.

Esitutkintalain 1 luvun mukaan rikosasia on selvittämisen lisäksi esitutkinnassa valmisteltava siten, että syyteharkinta ja asianosaisten etujen valvominen voidaan suorittaa asianmukaisesti ja että todistelu voidaan pääkäsittelyssä ottaa vastaan yhdellä kertaa, tai asia voidaan ratkaista kirjallisessa menettelyssä.

Eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi esitutkintalain, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain ja oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 b §:n muuttamisesta (HE 188/2025 vp), jonka tavoitteena on sujuvoittaa rikosprosessia. Lainmuutokset tulivat voimaan 1.6.2026. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyöstä tuli aikaisempaa velvoittavampaa. Jos esitutkintaviranomainen on ilmoittanut tutkittavasta rikoksesta syyttäjälle, tutkinnanjohtajan on neuvoteltava syyttäjä kanssa siitä, mitä asian valmisteleminen syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä varten edellyttää, esitutkintayhteistyön järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä, siitä onko asia selvitetty riittävästi, loppulausuntopyynnön tarpeellisuudesta ja sen sisällöstä sekä esitutkinnan täydentämisestä saatujen loppulausuntojen perusteella.

*Viranomaisohjeet*

Valtakunnansyyttäjän syyttäjille antamassa yleisessä ohjeessa VKS: 2023:3 on määritelty ne asiat, jotka esitutkintaviranomaisen on ilmoitettava syyttäjälle

esitutkintalain 5 luvun 1 §:n perusteella, sekä mainittu pakkokeinolain 11 luvun 2 a §:ään perustuvasta esitutkintaviranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa pakkokeinojen käytöstä syyttäjälle. Ohjeen tavoitteena on edistää esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän yhteistyötä esitutkinnassa ja siten tehostaa rikosprosessia. Toimiva ilmoitusmenettely on tärkeä osa esitutkintayhteistyötä, koska se muodostaa perustan kaikille myöhemmille toimenpiteille. Vastuu ilmoitusmenettelyn toimivuudesta on sekä esitutkintaviranomaisen että Syyttäjälaitoksen henkilöstöllä. (linkki)

Valtakunnansyyttäjän yleinen ohje syyttäjille VKS: 2023:1 koskee syyttäjän esitutkintayhteistyötä. Ohjeessa määritellään syyttäjän rooli esitutkintayhteistyössä ja kuvataan yhteistyön tavoitteet ja toimenpiteet laadultaan ja laajuudeltaan erilaisissa rikosasioissa. (linkki)

Poliisihallitus on ohjeistanut esitutkintayhteistyön sisällöstä ainakin 03.11.2023 päivätyssä ohjeessa syyttäjälle ilmoitettavista rikosasioista ja pakkokeinoista (POL-2023-55661, linkki), 19.12.2023 ohjeessa rikosten esikäsittelytoiminnasta poliisissa (POL-2023-37804, linkki) ja 19.10.2023 ohjeessa esitutkinnan priorisoinnista ja päätöksenteosta (POL-2023-68548, linkki).

Vuoden 2026 aikana voimaan tulleet esitutkintayhteistyöhön liittyvät säännökset aiheuttavat edellä mainittujen ohjeiden päivitystä ja uusien ohjeiden tarvetta.

*Valmistelussa teetetyt kyselyt ja muu selvitys*

Projektiryhmä on työssään kuullut asiantuntijoita. Tämän lisäksi esitutkintayhteistyön laadun selvittämiseksi valmistelussa on toteutettu virkatasojen S17/S16 erikoissyyttäjille ja virkatasojen S13/S14 aluesyyttäjille kysely siitä, kuinka paljon he keskimäärin käyttävät aikaa esitutkintayhteistyöhön (prosentuaalisesti), missä esitutkinnan vaiheissa esitutkintayhteistyöhön käytetään aikaa, ja mihin kysymyksiin esitutkintayhteistyö keskittyy. Virkatasojen S13/S14 aluesyyttäjiltä kysyttiin lisäksi, kuinka paljon syyteharkintaan saapuu valmiita esitutkintapöytäkirjoja sellaisissa asioissa, joissa olisi tarvinnut esitutkinnan laadun vuoksi tehdä esitutkintayhteistyötä, mutta sitä ei puuttuvan ennakkoilmoituksen tai muun syyn vuoksi ole tehty riittävästi.

Erikoissyyttäjistä vastaukset edustivat 32 erikoissyyttäjää. Henkilöt-erikoissyyttäjillä esitutkintayhteistyöhön meni noin 20–30 % työajasta ja talousrikos-erikoissyyttäjillä noin 10–30 %. Turvallisuus-erikoissyyttäjillä yleisimmin esitutkintayhteistyön määrä asettui noin 20–30 prosenttiin, mutta joissakin tapauksissa määrä oli tätä selkeästi vähäisempi, ollen vähäisimmillään noin 5 %, tai selkeästi suurempi, ollen jopa noin 40–50 %. Esitutkintayhteistyötä tehtiin esitutkinnan kaikissa vaiheissa, ja sen kysymykset keskittyivät näyttöön, tutkinnan suuntaamiseen ja rajoittamiseen, rikosoikeuteen esim. rikostunnusmerkistöjen, kvalifioinnin, tekojen yksiköinnin, osallisuuden tai tahallisuuden osalta, pakkokeinoihin, oikeusapupyyntöihin ja prosessiin.

Aluesyyttäjistä 56 vastasi kyselyyn. Vastausten perusteella esitutkintayhteistyön määrä vaihteli riippuen rikosasioiden määrästä, laadusta ja työtilanteesta. Vaihtelu vastauksissa oli suurta, mutta yleisimmin esitutkintayhteistyön määrä asettui noin 5–15 prosenttiin. Joissakin tapauksissa määrä oli tätä selkeästi korkeampi, jopa 30–50 %. Esitutkintayhteistyötä tehtiin kaikissa esitutkinnan vaiheissa ja kysymykset keskittyivät samoihin teemoihin kuin erikoissyyttäjilläkin. Kokemukset siitä, kuinka paljon tulee syyteharkintaan valmiita esitutkintapöytäkirjoja asioissa, joissa olisi tarvinnut esitutkinnan laadun vuoksi tehdä esitutkintayhteistyötä, vaihtelivat paljon

syyttäjäkohtaisesti: osalle ei tällaisia tullut kuin harvoin, mutta osa totesi niitä tulevan edelleen valitettavan paljon.

Esitutkinnan mahdollisten laatuongelmien selvittämiseksi muistion valmistelussa toteutettiin käräjäoikeuksien laamanneille sähköpostikysely, jossa tiedusteltiin, venyvätkö vaativien rikosjuttujen pääkäsittelyt puutteellisen esitutkintavalmistelun vuoksi ja jos näin on, onko puutteissa nähtävissä toistuvia teemoja ja johtavatko ne pääkäsittely aikaisiin lisätutkintatarpeisiin ja istuntopäivien siirtämiseen; millaisena esitutkinnan laatu yleisesti ottaen näyttäytyy käräjäoikeuksien näkökulmasta ja jos laatuongelmia ilmenee, minkälaisissa rikosasioissa ne ovat tyypillisimpiä.

Vastaukset saatiin Etelä-Karjalan, Helsingin, Itä-Uudenmaan, Kainuun, Kanta-Hämeen, Keski-Suomen, Lapin, Oulun, Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen käräjäoikeudesta. Vastausten perusteella esitutkinnan laadussa vaativissa rikosasioissa ei ollut toistuvia tai laajoja ongelmia, joskin välillä ongelmatapauksia oli ilmennyt. Laadullisia ongelmia liittyi erityisesti massaluonteisiin päivittäisrikosasioihin. Toistuvia teemoja esitutkinnan puutteista ei ollut. Haasteita liittyi saman vastaajan juttujen yhdistämiseen, toisaalta joskus rikoskokonaisuudet ovat liian suuria sujuvan käsittelyn kannalta. Lisäksi tuotiin esille, että vastaajat nimeävät vielä tuomioistuinvaiheessa todistajia, joita joudutaan kuulemaan lisätutkinnassa, eikä vastaajilla ole ollut avustajaa esitutkinnassa. Loppulausuntomenettelyn hyödyntämisessä oli ongelmia. Istuntoja joudutaan väillä siirtämään lisätutkintojen vuoksi.

Nykytilan arviointia

Rikosasioiden käsittelyn eli rikosprosessin kesto viranomaisissa on pidentynyt huolestuttavalla tavalla, mikä vaarantaa oikeusturvan toteutumista ja tehokasta saatavuutta. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välisen yhteistyön merkitystä rikosprosessin kokonaiskestoon on selostettu tuoreessa hallituksen esityksessä HE 188/2025 vp (linkki).

Hallituksen esityksen mukaan rikosprosessin sujuvoittamisen ja rikosasian kokonaiskäsittelyn keston kannalta yksi keskeinen tekijä on se, miten hyvin esitutkintavaihe palvelee syyteharkintaa ja oikeudenkäyntivaihetta. Rikosasiat ovat muuttuneet aikaisempaa vaativammiksi ja kansainvälisemmiksi. Tämä kehityssuunta asettaa aikaisempaa enemmän vaatimuksia esitutkinnan suunnitelmallisuudelle sekä siihen liittyvälle syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen väliselle yhteistyölle.

Rikosprosessi on rikosoikeudenkäyntilain perusteella akkusatorinen eli siinä noudatetaan niin sanottua syyttämismenetelmää. Tämä merkitsee sitä, että päävastuu rikosasian käsittelystä ja sen kohdentamisesta on asianosaisilla eli syyttäjällä, mahdollisella asianomistajalla ja vastaajalla. Lähtökohtaisesti syyttäjän tehtävänä on hankkia todistusaineisto ja esittää oikeudenkäynnissä tarvittava näyttö. Syyttäjä käyttää myös oikeudellista harkintaa syytteen nostamisen ja teonkuvauksen muotoilun yhteydessä. Syyttäjä osallistuu ainoana viranomaisena rikosprosessin kaikkiin vaiheisiin esitutkinnasta aina muutoksenhakuun saakka.

Edellä kuvattu syyttäjän keskeinen rooli rikosasioiden käsittelyssä edellyttää, että syyttäjällä on mahdollisuus osallistua asian käsittelyyn etupainotteisesti, mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen asiantuntemus tulisi pyrkiä yhdistämään tavalla, joka hyödyttää koko rikosprosessia mahdollisimman paljon. Syyttäjän tulee arvioida esitutkinnan tuloksia objektiivisesti sekä ottaa huomioon myös epäillyn kannalta edullisia seikkoja ja vaihtoehtoisia

tapahtumainkulkuja. Syyttäjän oikeudelliseen osaamiseen kuuluu tarkastella jo esitutkintavaiheessa kriittisesti muun ohella näytön riittävyyttä, teon oikeudellista arviointia, asiassa mahdollisesti esitettäviä vaatimuksia sekä muita syyteharkinnan ja mahdollisen pääkäsittelyn valmistelun kannalta merkityksellisiä kysymyksiä. Koska syyttäjällä on paras käsitys asian vaatimasta todistelusta ja tutkinnan riittävyydestä syyteharkintaa ja asian tuomioistuinkäsittelyä ajatellen, syyttäjän tulisi olla aktiivinen myös esitutkinnan loppulausuntopyynnön sisällön laatimisessa sekä sen arvioimisessa, antavatko saadut loppulausunnot aihetta lisätutkinnalle.

Valmistelussa on yhdytty edellä hallituksen esityksessä kuvattuun siitä, miten tärkeä merkitys syyttäjän aktiivisella esitutkintaan osallistumisella on rikosprosessin kokonaiskeston lyhentymiselle. Laadukkaalla esitutkinnalla sekä esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välisellä aktiivisella esitutkintayhteistyöllä on suuri merkitys rikosprosessin myöhempien vaiheiden sujuvuudelle. Syyteharkinta on mahdollista aloittaa jo esitutkinnan edetessä, eikä syyttäjän riidattomiksi arvioimista seikoista tarvitse hankkia todisteita. Tuomioistuinprosessin sujuvuus lisääntyy, kun pääkäsittelyä hidastavia lisätutkintapyyntöjä ei tarvitse tehdä eikä riidattomista seikoista esitetä todistelua.

Aiheellista on kiinnittää huomioita rikosoikeudenhoidon viranomaisten pitkäkestoiseen rahoitusvajeeseen, mikä vaikuttaa myös siihen, missä määrin tutkinnanjohtaja ja syyttäjä kykenevät rikosasioissa tekemään reaaliaikaista yhteistyötä. Tutkinnanjohtajalla on samanaikaisesti lukuisia rikostutkintoja johdettavanaan. Syyttäjä on viikkokausia kiinni oikeudenkäynneissä siinä vaiheessa, kun reaaliaikainen esitutkintayhteistyö vaatisi eniten keskittymistä ja työaikaa. Resurssisyistä ja joskus myös viranomaisten asennesyistä tai persoonakohtaisista työtavoista johtuva esitutkintayhteistyön laadullinen ja määrällinen vaihtelu on käytännössä havaittu haasteeksi. Jos esitutkinta suoritetaan valmiiksi ilman riittävää yhteistyötä esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välillä, pahimmassa tapauksessa tutkinta on saatettu suunnata syyteharkinnan kannalta epäolennaisiin seikkoihin seurauksin, että rikosvastuu jää toteutumatta.

Huomionarvoista on myös esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän vähäiseen esitutkinnan aikaiseen yhteydenpitoon asianosaisiin tai heidän avustajiinsa. Käytännössä rikosprosessin sujuvuutta ei edistä se, että avustajat ja puolustajat saavat esitutkinta-aineiston nähtäväkseen esitutkinnan loppuvaiheessa tai esitutkintapöytäkirjan valmistumistuttua taikka vasta siinä vaiheessa, kun heiltä pyydetään esitutkintalain mukaista loppulausuntoa. Avustajien ja puolustuksen varhaisempi osallistuminen esitutkintaan olisi omiaan nopeuttamaan myös rikosprosessin myöhempiä vaiheita.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

*Hallituksen esityksessä eduskunnalle esitutkintaa ja pakkokeinoja rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi 14/1985 vp* (linkki) todettiin, että periaatteessa erittäin tärkeä on kysymys siitä, mikä valtion viranomainen toimittaa esitutkinnan. Esitutkinnan voisi toimittaa tutkintatuomari, syyttäjä yksin tai poliisin avustamana taikka poliisi yksin. Tutkintatuomarijärjestelmää ei oikeudenkäyntijärjestyksellemme vieraana ole pidetty meillä mahdollisena. Myöskään syyttäjän yksin toimittama esitutkinta ei ole tarkoituksenmukainen ratkaisu. Esityksessä päädyttiin siihen, että esitutkinta ja sen johtaminen kuuluvat poliisille. Syyttäjän ja esitutkintaviranomaisten erillisyys takaa esitutkinnan puolueettomuuden ja on oikeusturvan kannalta parempi, koska syytteen nostaminen vaatii silloin kahden toisistaan riippumattoman

viranomaisen samansuuntaisen päätöksen. Lisäksi Syyttäjälaitoksen tuleva asema on selvitettävä huomattavasti perusteellisemmin kuin esitutkintalainsäädännön uudistuksen yhteydessä on mahdollista, ja vasta sitten kysymys esitutkinnan johtamisesta voidaan ottaa uudelleen harkittavaksi.

*Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista käsitellyt työryhmä ehdotti 5.12.1992 päivätyssä mietinnössään* (Hallituksen esitys eduskunnalle rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi) pääkäsittelyn välittömyyden ja keskittämisen turvaamiseksi esitutkintalakia muutettavaksi siten, että muissa kuin yksinkertaisissa rikosasioissa syyttäjä johtaisi esitutkintaa silloin, kun jotakuta voidaan epäillä syylliseksi rikokseen. Syynä esitykselle oli, ettei syyttäjä voimassa olevan lain mukaan osallistunut esitutkintaan, vaan esitutkinta ja sen johtaminen kuuluivat poliisille. Tällainen järjestely oli kansainvälisesti poikkeuksellinen. Se, että syyttäjä käytännössä vasta esitutkinnan päätyttyä voi ottaa kantaa asiaan ja määrätä tarpeelliset lisätutkimukset suoritettaviksi, saattaa tarpeettomasti viivyttää asian käsittelyä ja merkitä sitä, että tarpeellista todistelua ei enää ole saataville. Yksinkertaisissa asioissa toimitettavan esitutkinnan johtaminen kuuluisi kuitenkin aina poliisille. Se, että syyttäjä tarvittaessa johtaisi esitutkintaa, olisi omiaan lisäämään tutkinnan tehokkuutta. Esitutkinta voitaisiin ohjata rikoksen selvittämisen kannalta keskeisiin kohtiin, kun syyttäjä jo esitutkinnan aikana voisi päättää, minkä rikoksen osalta hän luopuu toimenpiteistä. Esitutkinnan johtajana syyttäjä voisi tehdä myös pakkokeinojen käyttämistä koskevia päätöksiä. Sillä, että syyttäjä olisi esitutkinnan johtaja, voisi olla myös rikoksesta epäillyn oikeusturvan kannalta myönteinen vaikutus. Syyttäjä voisi suuremman lainsäädännön tuntemuksensa vuoksi poliisi paremmin päättää, onko jokin teko rikollinen. Syyttäjän puolueettomuuskaan ei joutuisi vaaraan, koska hänet kytkettäisiin esitutkintaan vasta sen jälkeen, kun alustavat etsintätoimenpiteet olisi saatettu loppuun, ja koska tällöinkin hänelle kuuluvat tehtävät olisivat sellaisia, etteivät ne vaikuttaisi syyttäjän puolueettomuuteen. Nimismiesten edustaja jätti mietintöön eriävän mielipiteen, jonka mukaan tutkinnanjohtajuutta ei pidä siirtää syyttäjälle. Lisäksi lausuntokierroksella huomattava osa lausunnonantajista vastusti ehdotusta.

*Hallituksen esityksessä eduskunnalle rikosasioiden oikeudenkäynti menettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi* (HE 82/1995 vp, linkki) luovuttiin edellisessä kappaleessa mainitun työryhmän ehdottamasta esitutkinnan johtamisen siirtämistä syyttäjälle. *Eduskunnan lakivaliokunta totesi lausunnossaan (LaVM 9/1997*, linkki), että esitutkinnan johtaminen kuuluu edelleen poliisille, mutta yhteistyö syyttäjän kanssa lisääntyy. Tutkinnanjohtajalla on velvollisuus informoida syyttäjää ja noudattaa tämän ohjeita. Syyttäjällä puolestaan on sekä oikeus että velvollisuus ohjata esitutkintaa asianmukaisen syyteharkinnan ja keskitetyn pääkäsittelyn turvaamiseksi. Ohjaaminen onnistuu parhaiten hyvällä tutkintaviranomaisten ja syyttäjän välisellä yhteistyöllä. Käytännössä tarvittaneen yksityiskohtien selkeyttämiseksi myös oikeuskanslerin (valtakunnansyyttäjän) ohjeita.

*Valtakunnansyyttäjänviraston syyttäjän toimenkuvan kehittämistä koskeneessa työryhmämietinnössä 1.6.2001* todettiin, että säännökset esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tai epäillyn puolustuksen välisestä yhteistyöstä ovat sinänsä riittävät, mutta käytännön yhteistyösuhteita on kuitenkin tarpeen edelleen kehittää erityisesti paikallisella tasolla. Esitutkinnan asianmukaisuudesta huolehtii luonnollisesti ensi kädessä poliisi. Tämä ei kuitenkaan poista syyttäjän vastuuta osaltaan huolehtia siitä, että esitutkinta, johon syyttäjän ratkaisut nojautuvat, on kaikin puolin asianmukainen.

Mietinnön mukaan tällainen tehtävä ei edellytä esitutkinnan johtajuuden uudenlaista normatiivista järjestelyä eikä toimivaltuuksien lisäämistä syyttäjälle.

*Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea totesi 28.11.2003 mietinnössään (komiteamietintö 2003:3*, linkki), että voidaan esittää vahvoja perusteita syyttäjän toimimiselle tutkinnanjohtajana ainakin vakavimpien rikosten tutkinnassa. Tällainen järjestely eräällä tavalla pakottaisi syyttäjän ja poliisin yhteistyöhön juuri niissä asioissa, joissa yhteistyötä pidetään tärkeimpänä, ja lisäksi se selkeyttäisi tutkinnan johtosuhteita, mikä helpottaisi esimerkiksi tutkintasuunnitelmien ja aikataulujen laatimista. Mietinnön mukaan jo toteutettujen organisaatiomuutosten jälkeen Syyttäjälaitoksen kehittämisvaihetta ei voida pitää enää tutkinnanjohtamisen uudelleenjärjestämisen esteenä, ja kovin suurta painoarvoa voidaan tuskin enää antaa sillekään perusteelle, että esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän erillisyys takaa esitutkinnan puolueettomuuden ja on oikeusturvan kannalta parempi, koska syytteen nostaminen vaatii tällöin kahden toisistaan riippumattoman viranomaisen samansuuntaisen päätöksen. Mietinnön mukaan voidaan kuitenkin edelleen esittää vahvoja, erityisesti käytännöllisiä perusteita syyttäjän tutkinnanjohtajuutta vastaan. Tutkinnanjohtajuus vaatisi Syyttäjälaitokselta selvästi nykyistä parempia voimavaroja. Syyttäjän asemaa esitutkinnassa voidaan edelleen vahvistaa, vaikka syyttäjästä ei tulisikaan muodollisesti esitutkinnan johtajaa. Tämän hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä ei tullut esiin sellaisia vahvoja syitä, jotka ainakaan nykyisessä tilanteessa johtaisivat käsiteltävän kysymyksen osalta syyttäjän aseman uudelleenarviointiin. Kansainvälisiä esimerkkejä arvioitaessa on syytä huomata, että syyttäjän muodollinen asema tutkinnanjohtajana ei välttämättä vielä kerro hänen toimivaltuuksistaan esitutkinnassa eikä ainakaan siitä, miten rikostutkinnassa käytännössä toimitaan. Mietinnössä katsottiin, että virallisen syyttäjän kytkemistä esitutkintaan tarvittavissa määrin voidaan nykytilanteessa riittävästi edistää nimenomaisilla yhteistyövelvollisuutta koskevilla säännöksillä.

*Oikeus- ja sisäasianministeriöiden asettaman Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistusta koskeneessa mietinnössä 17.4.2009 (komiteamietintö 2009:2*) ja *Hallituksen esityksessä eduskunnalle esitutkinta ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi (HE 222/2010 vp*, linkki) todettiin, että esitutkinnan merkitys virallisen syyttäjän toimintaan vaikuttavana ja rikosoikeudenkäynnin valmisteluun liittyvänä vaiheena näkyy niin, että syyttäjän asema ja mahdollisuus osallistua esitutkintaan on otettu huomioon lukuisissa esitutkintalain säännöksissä. Oikeuskirjallisuudessa painotetaan syyttäjän vastuuta huolehtia esitutkinnan asianmukaisuudesta. Syyttäjän tehtäviin on katsottu kuuluvan esitutkinnan lainmukaisuuden toteutumisen seuranta.

*Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan 226/2011 poliisin ja syyttäjän yhteistyöstä (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 5/2011*, linkki) olevan tärkeää, että poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten toiminta nähdään prosessina, jonka eri vaiheiden tehokkuudesta ja laadukkuudesta huolehditaan. Lainsäädäntö antaa viranomaisohjeilla täydennettynä varsin hyvän pohjan poliisin ja syyttäjän yhteistyölle. Yhdenmukaisten käytänteiden aikaan saamiseksi laissa tulisi kuitenkin painottaa yhteistyön merkitystä erityisesti laajojen ja vaativien rikosasioiden esitutkinnassa ja syyteharkinnassa. Tarkastusvirasto katsoi myös, että esitutkinnan johtamiseen ja ohjaamiseen liittyvät vastuut olisi syytä määritellä nykyistä selvemmin lakitasolla.

*Oikeusministeriön julkaisemassa tilannekatsauksessa vuodelta 2021, Käytäntöön pohjautuvia näkemyksiä esitutkintayhteistyön tilasta, kipukohdista ja alueellisista*

*innovaatioista (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:21*, linkki) todettiin, että esitutkinta ja syyteharkinta näyttäytyvät edelleen selkeästi erillisinä vaiheina. Erityisesti tavanomaisissa keskivaativissa ja vaativissa rikoksissa ollaan vielä kaukana tavoitteesta, jossa säännönmukaisesti syyttäjän strateginen ja juridinen ohjaus yhdistyy luontevasti esitutkintaviranomaisen tekniseen ja taktiseen osaamiseen. Selkeitä läpimurtoja 1.1.2014 voimaan astuneiden uusien esitutkinta- ja pakkokeinolakien myötä ei vaikuttanut esitutkintayhteistyössä tapahtuneen, ainakaan laajassa mitassa. Esitutkintayhteistyöstä ei ole saatu irti tehoja siinä määrin, että rikosprosessia yhteistyössä saataisiin tosiasiassa tehostettua ja nopeutettua.

*Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi tarkastuskertomuksessaan 7/2025 kokien rikosasioiden pitkittyneitä käsittelyprosesseja (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 7/2025, linkki)*, että viranomaisilla on jo pitkään ollut prosessien nopeuttamista koskevia tavoitteita. Nämä tavoitteet on kuitenkin asetettu viranomaiskohtaisesti. Yhteisiä, koko rikosprosessia ja sen kaikkia toimijoita koskevia tavoitteita ei tulosohjauksessa ole. Rikosprosessia tulisi ohjata ja kehittää kokonaisuutena, jolloin myös tavoitteiden tulisi olla yhteisesti asetettuja ja niiden tulisi huomioida kaikki toimijat ja koko rikosprosessin ketju. Tarkastuksessa ei havaittu sellaista vaikuttavaa viranomaisyhteistyötä, jota rikos prosessin kokonaisvaltainen kehittäminen tarvitsee.

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Valmistelussa toimitettiin European Judicial Networkin (EJN) ja Europolin kautta tiedustelut Euroopan maille niiden esitutkintajärjestelmistä ja siitä, kuinka esitutkinnan johto on järjestetty. Projektiryhmän kyselyyn vastasi 22 maata: Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Islanti, Iso-Britannia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Norja, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Tanska, Tšekki ja Viro. Vastauksista on laadittu liitteenä oleva koonti. Syyttäjäjohtoinen esitutkinta on Euroopassa yleisin esitutkinnan johtamismalli, mutta kysely ei anna syvällistä vastausta siihen, mitä syyttäjän tutkinnanjohtajuus käytännössä näissä maissa tarkoittaa.

**Tavoitetila**

Tavoitteena on esitutkinnan johtamista ja esitutkintayhteistyötä kehittämällä aikaistaa syyttäjän osallistumista esitutkintaan ja sitä kautta tehostaa esitutkinnassa tapahtuvaa rikosasian valmistelua syyteharkinta- ja pääkäsittelykuntoon. Tämä parantaisi esitutkinnan laatua, nopeuttaisi syyteharkintaa ja edistäisi sitä, että tuomioistuin voisi keskittyä rikosasian ratkaisussa olennaisiin kysymyksiin. Rikosprosessista tulisi sujuvampaa ja sen kokonaiskesto lyhenisi, mikä parantaisi asiakkaiden oikeuksiinsa pääsemistä ja oikeuslaitoksen palvelukykyä.

Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia

Valmistelussa on arvioitu seuraavia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi.

1. *Lisätään esitutkintayhteistyötä koskevaa valtakunnallista esitutkintaviranomaisia ja syyttäjiä velvoittavaa ohjeistusta. Määritellään syyttäjän ja tutkinnanjohtajan roolit esitutkintayhteistyössä nykyistä tarkemmin. Vahvistetaan syyttäjän rikosprosessuaalista johtajuutta esitutkintayhteistyön osana.*

Valmistelussa on tiedostettu kokemusperäisesti ja asiantuntijakuulemisten perusteella sekä ottaen huomioon oikeusministeriön julkaisemassa tilannekatsauksessa vuodelta 2021 (”Käytäntöön pohjautuvia näkemyksiä

esitutkintayhteistyön tilasta, kipukohdista ja alueellisista innovaatioista”) esille tulleet seikat, että esitutkintayhteistyön määrässä, laadussa ja sujuvuudessa on alueellisia, virkamieskohtaisia sekä henkilösuhteista ja tietotaidon ja työn määrästä johtuvia eroja. Erikoissyyttäjille ja S13/S14-virkatason aluesyyttäjille tehtyjen kyselyiden ja asiantuntijakuulemisten perusteella esitutkintayhteistyö on tietyissä rikosasioissa jo nykyään hyvin laadukasta ja määrältään riittävää. Lainsäädäntö mahdollistaa toimivan esitutkintayhteistyön ja syyttäjän osallistumisen ja ohjaavan roolin esitutkintaan sekä päätöksenteon tarpeen vaatiessa. Kyse on myös työvaiheiden priorisoinnista. Mikäli syyttäjä tekee aktiivista esitutkintayhteistyötä, on siihen käytetty työmäärä lähtökohtaisesti pois myöhemmästä syyteharkintaan tarvittavasta työmäärästä, koska rikosasia on tullut syyttäjälle jo esitutkinnan aikana tutuksi, tarvittavat linjaukset on tehty, eikä lisätutkintatarpeita siksi lähtökohtaisesti enää ole. Suuressa osassa rikosasioita ei esitutkintayhteistyötä kuitenkaan tehdä asioiden laadun edellyttämällä tavalla. Toisaalta on myös suuri määrä rikosasioita, joissa esitutkinta on erittäin rutiininomaista eikä edellytä esitutkintayhteistyötä.

Laadukas esitutkintayhteistyö kulminoituu siihen, että esitutkintaviranomainen ja syyttäjä ovat yhteistä pohdintaa edellyttävissä asioissa oikea-aikaisesti yhteydessä toisiinsa, ottavat asioihin kantaa puolin ja toisin sekä päivittävät tietoja ja tutkintasuuntia esitutkinnan edetessä. Laadukas esitutkintayhteistyö edellyttää yhteistä tahtotilaa ja myös syyttäjän ja tutkinnanjohtajan roolien ja vastuualueiden selkeyttä.

Rikosprosessuaalisella johtajuudella tarkoitetaan sitä, että syyttäjä osallistuu ohjaavasti rikosasian selvittämiseen esitutkinnassa rikosprosessin eli syyteharkinnan ja tuomioistuinkäsittelyn näkökulmasta, jotta rikosepäilyn puolesta ja vastaan puhuvat seikat tulevat näytöllisesti selvitetyiksi ja jotta esitutkinnassa huomioidaan prosessuaaliset ja käytännön edellytykset mahdollisen syytteen ajamiseksi tuomioistuimessa. Syyttäjä voi rikosprosessuaalisen johtajuuden osana ottaa kantaa myös tutkinnan rajaamiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ottaen huomioon näytölliset ja prosessiekonomiset näkökulmat.

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän väliseen esitutkintayhteistyöhön on äskettäin tullut ja on lisäksi tulossa esitutkintayhteistyön velvoittavuutta olennaisesti lisääviä muutoksia (ks. mm. HE 188/2025 vp laeiksi esitutkintalain, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain ja oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 b §:n muuttamisesta, kyseessä on laajemman kokonaisuudistuksen ensimmäinen vaihe). On aiheellista seurata kyseisten lainmuutosten ja niiden vuoksi Syyttäjälaitoksen ja esitutkintaviranomaisten antamien päivitettyjen ja uusien annettavien ohjeiden vaikutuksia esitutkintayhteistyön määrään ja laatuun sekä tavoiteltuihin vaikutuksiin prosessin sujuvoittamiseksi.

Esitutkintayhteistyön sujuvuutta ja valtakunnallista yhdenmukaisuutta on mahdollista kehittää valtakunnallisella ohjeistuksella, esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välisellä yhteistyökoulutuksella sekä yhteisiä työvälineitä kehittämällä. Yhteistyökoulutus olisi tarpeellista myös tuomioistuinten, avustajien ja sidosryhmien kanssa koko rikosprosessiketjun toiminnan sujuvoittamiseksi.

Tätä ratkaisuvaihtoehtoa puoltaa sen joustavuus. Esitutkintayhteystyön puutteisiin ja ongelmakohtiin on mahdollista puuttua valtakunnallisesti velvoittavilla täsmällisillä ohjeilla ja koulutuksilla, joista esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät yhdessä sopivat. Käytännössä esitutkintayhteistyön määrällinen ja laadullinen lisääminen edellyttää molempien viranomaisten riittävää resurssointia.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain 10 §:n mukaan syyttäjä tekee itsenäisesti ja riippumattomasti päätösvaltaansa kuuluvat, rikosoikeudellisen vastuun toteuttamista koskevat ratkaisut käsiteltävänään olevassa rikosasiassa. Velvoittavien ohjeiden lisäämisessä mahdollisesti haasteeksi voivat muodostua syyttäjän itsenäisen päätöksentekoroolin rajat.

Ottaen huomioon asiantuntijakuulemiset projektiryhmä katsoo, että tämä ratkaisuvaihtoehto on ensisijainen. Ratkaisuvaihtoehdon toteutuminen on sidoksissa jäljempänä kuvattuihin vaihtoehtoihin 2, 3 ja 7.

*2. Lisätään rikosprosessiketjun viranomaisten resursseja.*

Syyttäjälaitoksen resurssien vähäisyys nousi asiantuntijakuulemisissa toistuvasti esille, vaikka oikeudenhoidon selonteon myötä Syyttäjälaitoksen rahoitusta on lisätty ja syyttäjien määrä on suurempi kuin koskaan aiemmin. Resurssilisäyksellä ei kuitenkaan ole ollut toivottua vaikutusta käsittelyaikoihin. Toisaalta esitutkintatyön luonne on muuttunut: näytön hankkiminen ja esittäminen on työläämpää (esim. tekninen tutkinta datan osalta) ja asiat ovat oikeudellisesti vaativampia ja laajempia kuin aiemmin, mikä korostaa syyttäjän esitutkintaan osallistumisen tärkeyttä. Lisäksi viranomaisten ratkaistavaksi saapuvien rikosasioiden määrä on lisääntynyt ja yhä useammissa tapauksissa on kansainvälisiä ulottuvuuksia, joiden vuoksi esitutkinnassa joudutaan käyttämään kansainvälisiä oikeusapuinstrumentteja, joissa syyttäjä on toimivaltainen. Syyttäjät eivät nykyisessä resurssitilanteessa pysty tekemään esitutkintayhteistyötä siinä laajuudessa kuin lainsäädäntö edellyttää ja sillä reaaliaikaisuudella kuin operatiivinen esitutkinta edellyttää. Syyttäjät toimivat tästä huolimatta virkavastuulla.

Euroopan Neuvoston vuodelta 2022 keräämään datan mukaan syyttäjien määrä Suomessa on pienempi kuin muualla vertailukelpoisissa länsimaissa (Suomessa 7,9 per 100 000 asukasta, kun huomioon otetun Euroopan Neuvoston 48 maan mediaani on 11,2 per 100 000 asukasta). Syyttäjien lukumäärä/100 000 asukasta on edelleen alle Euroopan ja Pohjoismaiden tason. Esimerkiksi Ruotsissa on 11,1 syyttäjää 100 000 asukasta kohden, vaikka syyttäjien konkreettinen työnkuva ja tehtävät vastaavat pitkälti toisiaan (linkki).

Selvityksen (Mika Illman: Suomen ja Ruotsin syyttäjien toimenkuvia koskeva vertailu 28.2.2007) mukaan se, että Ruotsissa syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana, kun taas Suomessa tutkinnanjohtajana toimii poliisivirkamies, on toki merkittävä muodollinen ero. Kun huomioon otetaan esitutkinta- ja pakkokeinolain säännökset, havaitaan kuitenkin, että suomalaiselle syyttäjälle annettu päätösvalta on pitkälti verrattavissa ruotsalaisen tutkintaa johtavan syyttäjän käyttämään päätösvaltaan. (Selvityksessä on viitattu sen aikaisiin säännöksiin ETL 15 § 1–2 mom. sekä PKL 1:10 ja 2:3). Ruotsin syyttäjäviranomaiselta saadun tiedon mukaan joulukuussa 2024 syyttäjien määrä Ruotsissa on ollut 1367 ja heinäkuussa 2025 määrä ollut 1379. Suomessa vuonna 2024 syyttäjiä on ollut 471 ja keväällä 2026 määrä on 499 (25.5.2026).

Valmistelun aikana on käyty keskustelua resurssien niukkuudesta myös esitutkintaviranomaisissa ja tuomioistuinlaitoksessa. Erittäin ongelmallisena on pidettävä sitä, jos rikosketjussa toimivien viranomaisten resursseja ei lisätä tasatahtisesti. Tällöin suhteessa toisiin vähemmän resurssia saavan viranomaisen ratkaisukyky muodostaa pullonkaulan asioiden sujuvalle etenemiselle.

3. *Vaikutetaan rikosprosessin kestoon keventämällä sitä lainsäädäntömuutoksin myös tulevilla hallituskausilla ja lisäksi konkreettisin viranomaistoimin aina, kun se on mahdollista.*

Mikäli esitutkintaviranomaisille ja oikeusviranomaisille ei suunnata lisää resursseja, ainoa keino rikosprosessin ajallisen keston lyhentämiselle on keventää sitä. Rikosprosessin keventäminen on joka tapauksessa resurssien lisäämisen ohella tärkeää resurssien käytön ja kohdentamisen tehostamiseksi. Tällä hetkellä ovat käynnissä ainakin seuraavat rikosprosessin sujuvoittamiseen tähtäävät lainsäädäntöhankkeet: sakkomenettely, syyteneuvottelu ja muu rikosprosessin sujuvoittaminen. Lainsäädäntömuutoksin tehtävien rikosprosessin kevennysten tulisi näkyä konkreettisesti viranomaisten työmäärässä. Asiat käsiteltäisiin kevyemmässä ja tarkoituksenmukaisemmassa prosessissa. Korostettua huomiota on kiinnitettävä rikosprosessin sujuvoittamista koskevien lainmuutosten tarjoamien helpotusten jalkauttamista käytännön työhön viranomaistoimin, koulutuksin ja ohjeistuksin. Tehtyjen muutosten vaikutuksia on myös seurattava. Lisäksi rikosprosessin sujuvoittamista tulee edelleen jatkaa myös uusin lainsäädäntöhankkein.

Rikosprosessin kestoon vaikuttavat myös asiakaskunta, avustajat ja muut viranomaiset eli sidosryhmät, joten syyttäjien ja esitutkintaviranomaisten välisen yhteistyön tehostaminen ei yksistään ratkaise rikosprosessin pitkittymisen ongelmaa.

4. *Muutetaan lakia niin, että syyttäjästä tulee tutkinnanjohtaja muihin kuin yksinkertaisiin ja rutiininomaisiin rikosasioihin.*

Olennaista on tutkinnanjohtajan ja syyttäjän oikeuksia ja velvollisuuksia esitutkinnassa määrittelevien säännösten sisältö eikä niinkään se, kuka toimii esitutkinnassa tutkinnanjohtajan nimikkeellä. Valmistelussa saadun selvityksen perusteella on arvioitu, ettei tutkinnanjohtajuuden siirto käytännössä ainakaan kaikilta osin ratkaisisi rikosprosessin sujuvuuteen liittyviä ongelmia. Valmistelussa ei tähänastisen selvityksen perusteella pystytty ottamaan kantaa siihen, tulisiko syyttäjästä tehdä lainsäädäntömuutoksella tutkinnanjohtaja, ennen kuin on selvinnyt, voidaanko tavoitteisiin päästä nykyistä esitutkintayhteistyötä terävöittämällä ja uusimpia lainsäädäntömuutoksia täysimääräisesti hyödyntämällä. Mikäli ratkaisuvaihtoehtoa halutaan edistää, sitä tulisi arvioida tarkemmin siinä vaiheessa, kun lainsäädäntömuutosten vaikutukset rikosprosessin kestoon ja sujuvuuteen ovat nähtävillä.

Tutkinnanjohtajuus sisältää nykyisellään ainakin seuraavia osa-alueita: rikoksia paljastavaa toimintaa, esiselvitysten tekemistä, esitutkinnan aloittamiskynnyksen arvioimista, tutkintasuunnitelman laatimista, tutkintatoimenpiteiden tärkeysjärjestykseen laittamista, rikosteknisten ja rikostaktisten näytönhankintakeinojen käyttämistä, tutkinnan suuntaamista rikosepäilyn kannalta relevantteihin oikeustosiseikkoihin, kirjallisen menettelyn edellytysten selvittämistä, pakkokeinojen käyttämistä ja pakkokeinovaatimusten esittämistä tuomioistuimelle, esitutkinnan asianmukaisuuden ja esitutkintaperiaatteiden noudattamisen valvomista, rikoksesta epäiltyä vastaan ja hänen puolestaan vaikuttavien seikkojen ja todisteiden selvittämistä (ns. vaihtoehtoiset tapahtumainkulut), päättämistä esitutkinta-aineiston asianosaisjulkisuushetkestä, loppulausuntopyynnön laatimista, asianosaisten pyytämistä lisätutkintatoimenpiteistä päättämistä, käytännön tutkintajärjestelyistä ja tutkintaan varattavista resursseista huolehtimista, tutkinnanjohtajan esimiesasemaan kuuluvia tehtäviä ja erilaisia hallinnollisia tehtäviä. Lisäksi tutkinnanjohtajuuteen kuuluu myös seuranta- ja valvontatoimia, ennakointia, suunnittelua, tilannekuvan

tekoa ja jakamista. Rikoksen esiselvityksessä korostuu taktisten keinojen suunnittelu. Esitutkinnalla on myös rikostorjunnallisia tavoitteita. Erityisesti vakavan rikollisuuden tutkinnassa yhdistyvät rikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen.

Mikäli syyttäjästä tulisi tutkinnanjohtaja, vaatisi tämä tarkkaa siirrettävän tutkinnanjohtajuuden määrittelyä. Syyttäjän tutkinnanjohtajuuden tulisi kohdistua yksilöitävissä olevien rikosasioiden esitutkinnan laatuun ja laajuuteen liittyviin tehtäviin, eikä hänellä olisi sen laajempaa rikostorjunnallista roolia. Kuultujen asiantuntijoiden mukaan esitutkinnalla on juttukokonaisuuksien laajentumisen ja kansainvälistymisen myötä yhä tärkeämmäksi käyvä vahva rikostorjunnallinen tarkoitus. Syyttäjätutkinnanjohtajalle ei myöskään kuuluisi yleisjohtamiseen taikka esimiestyön liittyviä tehtäviä eikä päätösvaltaa siitä, minkä verran esitutkintaan kohdistetaan resurssia, mikä voisi käytännössä olla ongelmallista. Jaettu tutkinnanjohtajuus syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välillä voisi myös johtaa työn päällekkäisyyteen, byrokratian lisääntymiseen, mahdollisesti epäselvyyksiin virkavastuissa ja viiveisiin päätöksenteossa. Tutkinnanjohtajuuden siirto syyttäjälle voisi olla haasteellista senkin vuoksi, koska Syyttäjälaitos ja esitutkintaviranomaiset toimivat eri hallinnonaloilla eri ministeriöiden alaisina.

Tutkinnanjohtajuuden siirtoa syyttäjälle puoltaa yleiseurooppalainen vertailu, sillä valtaosassa Euroopan maista syyttäjä toimii esitutkinnassa tutkinnanjohtajana. Lainsäädännöllinen tutkinnanjohtajan asema näissä maissa ei kuitenkaan välttämättä tarkoita käytännön tasolla sen laajempia toimivaltuuksia tai velvollisuuksia, kuin suomalaisella syyttäjällä nykylainsäädännön mukaan on. Tietojen saaminen tässä mainittujen seikkojen tarkempaa vertailua varten edellyttäisi lisäselvitystä.

Syyttäjän tutkinnanjohtajuutta puoltavat sekä rikosprosessiin että esitutkinnan laadulliseen valvontaan liittyvät näkökohdat. Syyttäjä voisi tutkinnanjohtajana ohjata esitutkinnan kohdentamista rikosprosessin sujuvuutta edistävät seikat (oikeat tunnusmerkistötekijät, riittävä näyttö, rikosvastuun toteutumisen kannalta rikosepäilyjen selvittämisen riittävä laajuus, pakkokeinojen aikataulutus jne.) nykyistä paremmin huomioiden. Toisaalta, kuten edellä jo mainittiin, esitutkinnan laajuutta ei voida määritellä vain rikosprosessin näkökulmasta, vaan huomioitava on lisäksi esitutkinnan rikostorjunnalliset tavoitteet.

Tutkinnanjohtajuuden siirrolla syyttäjälle olisi merkittäviä kustannusvaikutuksia, ja se edellyttäisi syyttäjien mahdollisuutta reaaliaikaiseen päivystykselliseen toimintaan operatiivisessa tutkinnassa. Jos tehtäviä siirretään viranomaiselta toiselle, myös resurssien tulee siirtyä. Siirtoa harkitessa huomiota olisi lisäksi kiinnitettävä esimerkiksi syyttäjien johtamiskoulutuksen ja -kokemuksen merkitykseen sekä henkilön soveltuvuuteen – ainakin poliisissa toimivat tutkinnanjohtajat käyvät läpi tietyn urapolun koulutuksineen. Tutkinnanjohtajuuden siirron harkitseminen edellyttäisi tarkempaa kustannusselvitystä ja -analyysia.

Euroopan maihin tehdyn kyselyn perusteella saman syyttäjän toimimista sekä tutkinnanjohtajana että syyttäjänä samassa rikosasiassa ei pidetä ongelmana. Myöskään asiantuntijakuulemisten perusteella syyttäjän objektiivisuusvelvollisuus ei olisi este syyttäjän toimimiselle tutkinnanjohtajana, jos esitutkintaviranomainen kuitenkin päättäisi esitutkinnan aloittamisesta. Syyttäjän objektiivisuusvelvollisuuden painoarvo on esitutkinnassa joka tapauksessa suurempi kuin syytteen nostamisen jälkeen, jolloin syyttäjästä on tullut syytetyn vastapuoli.

Valmistelussa on arvioitu myös tutkintatuomarijärjestelmää, mutta sitä ei katsottu toimeksiantoon ja suomalaiseen rikosprosessijärjestelmään sopivaksi.

*5. Jatketaan nykyisellä esitutkintayhteistyön mallilla.*

Asiantuntijakuulemisten ja muun selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että esitutkintalain nykyisten säännösten mahdollistamaa syyttäjän ja tutkinnanjohtajan välistä yhteistyötä ei kaikilta osin tehdä tehokkaasti eikä valtakunnallisesti yhdenmukaisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tapauskohtaisesti esitutkintayhteistyö on kuitenkin hyvin toimivaa, kuten erikoissyyttäjille tehty kysely ja asiantuntijakuulemiset osoittavat. Vaikuttaa siltä, että jo nykyisin esitutkinta- ja pakkokeinolain mukaiset syyttäjän toimivaltuudet mahdollistaisivat esitutkinnan tutkinnanjohtajuutta läheisesti muistuttavan toiminnan. Lisäksi syyttäjän velvollisuutena on jo nykyään varmistaa, että rikosasia on objektiivisesti arvioiden riittävästi tutkittu – syyttäjä ei saa tehdä syyteharkintaa puutteellisella esitutkinta-aineistolla.

Poliisilla on paras rikostaktinen ja -tekninen osaaminen. Syyttäjän rooli liittyy erityisesti sen tunnistamiseen, mitä esitutkinnassa tulee tutkia rikostunnusmerkistön täyttymisen kannalta huomioiden myös vaihtoehtoiset tapahtumainkulut, ja on olennainen myös esitutkintaan liittyvien kansainvälisten oikeudellisten instrumenttien käytössä. Esitutkintayhteistyön merkitys tämän vuoksi on käynyt ilmi kaikissa asiantuntijakuulemisissa.

Nykyiset esitutkintayhteistyön tavat eivät ole kaikilta osin riittäviä. Esitutkintayhteistyöhön liittyvää valtakunnallista ohjeistusta ja koulutusta ei voida tällä hetkellä pitää riittävän vaikuttavana ja velvoittavana. Lisäksi esitutkintayhteistyön laatuun vaikuttavat liikaa virkamieskohtaiset työtavat ja työmäärä.

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän väliseen esitutkintayhteistyöhön on tänä vuonna jo tullut ja on edelleen tulossa esitutkintayhteistyön velvoittavuutta lisääviä muutoksia (ks. mm. HE 188/2025 vp laeiksi esitutkintalain, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain ja oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 b §:n muuttamisesta). On aiheellista seurata näiden 1.6.2026 voimaan tulleiden ja myöhemmin voimaan tulevien rikosprosessin sujuvoittamiseen tähtäävien lainmuutosten sekä niiden soveltamiseksi annettujen rikosketjun toimijoiden yhteisten ohjeiden ja koulutuksen vaikutuksia esitutkintayhteistyön tasoon. Yhteistoiminnan tehostamiseksi voitaisiin mallia ottaa vuoden 2014 alussa voimaan tulleiden esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain haltuun ottamista edistäneestä Ponnistus 2014 -hankkeesta, jonka silloiset valtakunnansyyttäjä ja poliisiylijohtaja yhdessä asettivat. Hankkeen tuloksena syntyi yhteinen esitutkintayhteistyötä koskeva ohje ja mittava rikosketjun toimijoiden valtakunnallinen koulutuspaketti. Yksi keskeisistä koulutuksen teemoista oli siirtää syyteharkinnan painopiste esitutkintaan.

Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän resurssit vaikuttavat siihen, kuinka paljon esitutkintayhteistyöhön kyetään osallistumaan. Nykyisessä resurssilanteessa ei ole mahdollista tehdä laadukasta esitutkintayhteistyötä riittävän laajasti, ellei juttumäärää ja rikosprosessia saada muutoin kevennettyä olennaisesti.

6. *Muutetaan lakia niin, että pakkokeinojen käyttämisestä ja niiden tuomioistuimelta hakemisesta päättäminen siirretään esitutkintaviranomaiselta syyttäjälle.*

Pakkokeinolain mukaan tutkinnanjohtajalla on velvollisuus ennen vangitsemisvaatimuksen tekemistä ilmoittaa aikeestaan syyttäjälle, jolloin syyttäjä voi ottaa päätettäväkseen kysymyksen vangitsemisvaatimuksen tekemisestä. Käytännössä tutkinnanjohtaja ja syyttäjä keskustelevat tutkintavangiksi hakemisen edellytyksistä kussakin tapauksessa, ja kokemusten mukaan tutkinnanjohtaja ottaa syyttäjän kannan huomioon.

Osassa asiantuntijakuulemisia vangitsemisvaatimusta koskevan päätöksenteon siirtäminen esitutkintaviranomaiselta syyttäjälle sai kannatusta. Syyttäjä on oikeus- ja lainkäyttöviranomainen toisin kuin esitutkintaviranomaiset ovat, mikä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta arvioituna puoltaa pakkokeinoista ja niiden hakemisesta päättämisen siirtoa syyttäjälle. Myös useissa Euroopan maissa pakkokeinoista tai niiden hakemisesta tuomioistuimelta päättäminen kuuluu yleensä syyttäjälle ainakin vapauteen kohdistuvissa pakkokeinoissa. Tärkeintä tässä ratkaisuvaihtoehdossa olisi se, että osallistuminen pakkokeinojen käyttöön ryhtymisen arviointiin ja siihen liittyvät vastuukysymykset lisäisivät syyttäjän toimijuutta esitutkinnassa olevassa rikosasiassa mahdollisimman varhain. Tämä olisi omiaan lisäämään syyttäjän ja tutkinnanjohtajan välistä yhteistyötä esitutkinnan alusta lukien ja myös määrällisesti.

Tämän ratkaisuvaihtoehdon vaikutus rikosprosessin kestoon ja sujuvoittamiseen on epäselvä. Pakkokeinojen käyttö on olennainen osa esitutkinnan operatiivista toimintaa, jossa työskentely aikapaineessa on tavanomaista. Syyttäjällä tulisi käytännössä olla reaaliaikainen päivystyksellinen mahdollisuus päättää pakkokeinojen käytöstä. Päätöksenteon siirtäminen syyttäjälle voi myös lisätä byrokratiaa, aiheuttaisi olennaista työmäärän lisäystä syyttäjälle, eikä olisi nykyisessä resurssitilanteessa mahdollista.

Perusteltua kuitenkin on, että tämän ratkaisuvaihtoehdon jatkoselvittämiseen ryhdyttäisiin. Lisäselvitystä edellyttäisi myös sen arvioiminen, koskisiko siirtäminen vain osaa pakkokeinoista.

7. *Lisätään esitutkinnassa asianosaisten ja näiden avustajien tiedonsaantia sekä osallistetaan heitä ottamaan aikaisemmassa vaiheessa kantaa esitutkinnan riittävyyteen.*

Esitutkintalain 4 luvun 15 §:ssä on säädetty asianosaisjulkisuudesta esitutkinnassa. 1 momentin mukaan asianosaisella on esitutkinnan aloittamisen jälkeen oikeus saada tieto esitutkintaan johtaneista ja esitutkinnassa ilmi tulleista seikoista sekä esitutkinta-aineistosta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. 2 momentin mukaan asianosaisella ei ole 1 momentissa tarkoitettua oikeutta ennen tutkinnan lopettamista, jos tietojen antamisesta on haittaa asian selvittämiselle. EU:n tiedonsaantidirektiivi (2012/13/EU) sääntelee tiedonsaantia EU-tasolla.

Asiantuntijakuulemisten ja käräjäoikeuden laamanneille toimitetun kyselyn perusteella esitutkinnan jälkeiset, jopa vasta tuomioistuinvaiheessa esitetyt lisätutkintapyynnöt pidentävät rikosprosessin kestoa. Tolvanen kannatti avustajien aktivoimista jo esitutkinta- ja syyteharkintavaiheessa. Valmistelussa asianajajajäsen on nostanut esille sen, kuinka myöhäisessä vaiheessa avustajat ja puolustajat saavat tietoja esitutkinnasta, mikä heikentää heidän mukaansa syytetyn puolustautumismahdollisuutta. Esitutkintaviranomainen taas korostaa asian

selvittämisen tärkeyttä ja rikostorjunnan merkitystä suhteessa tiedoksiannon aikaistamiseen.

Lisätutkintojen tarpeeseen voi vaikuttaa muun muassa se, että asianosaiset ja näiden avustajat saavat usein tietoja esitutkinnasta vasta esitutkinnan valmistuttua tai loppulausuntovaiheessa. Aiheellista on selvittää, voidaanko lisätutkintojen määrään vaikuttaa parantamalla asianosaisten ja näiden avustajien tiedonsaantia esitutkinnan aikana. Samalla asianosaiset ja näiden avustajat tulee osallistaa esitutkintaan aktiivisemmin ja velvoittaa tuomaan esille lisäselvitystarpeet mahdollisimman varhaisemmassa vaiheessa. Tämä tavoite on noussut esille myös MURSU 2 -työryhmän ehdottamassa prekluusiota koskevassa lainmuutoksessa.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Muistiossa ehdotetaan:

- että Syyttäjälaitos ja esitutkintaviranomaisia edustavat tahot tiivistävät yhteistoimintaansa esitutkintayhteistyön kehittämiseksi yhteisin ohjeistuksin ja koulutuksin. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välisen esitutkintayhteistyön velvoittavuutta olennaisesti lisäävien lainmuutosten vaikutuksia esitutkintayhteistyön määrään ja prosessin sujuvoittamiseen seurataan ja niitä arvioidaan. Vasta tämän jälkeen on tarkoituksenmukaista arvioida, onko tutkinnanjohtajuuden siirto syyttäjälle aiheellista.

Lisäksi ehdotetaan jatkoselvityksen käynnistämistä siitä:

- pitäisikö pakkokeinojen käyttämisestä ja niiden tuomioistuimelta hakemisesta päättäminen säätää esitutkintaviranomaisten sijasta syyttäjän tehtäväksi ottaen huomioon prosessin sujuvoittamistavoitteet, eurooppalainen viitekehys ja syyttäjän asema oikeus- ja lainkäyttöviranomaisena sekä siitä
- kuinka rikosasian asianosaisten ja näiden avustajien tiedonsaantia sekä osallistumista esitutkintaan voitaisiin parantaa myöhempien lisätutkintapyyntöjen välttämiseksi ja tuomioistuinkäsittelyn sujuvoittamiseksi.

**Muistio 11**

# KEVENNETTY RIKOSPROSESSI

## Tiivistelmä

**Kehitetään rikosasioiden kirjallista menettelyä, poissaolokäsittelyä ja syyteneuvottelua kevyemmiksi Viron lyhytmenettelyn suuntaisesti siten, että kevennetyissä menettelyissä voidaan esimerkiksi käsitellä enemmän riitaisia asioita ja hyödyntää esitutkintakertomuksia.**

Kirjallisen menettelyn kehittämiseksi tulisi arvioida keinoja käsitellä myös riitaisia, mutta yksinkertaisia rikosasioita hyödyntämällä tallennettua henkilötodistelua. Lisäksi tulisi arvioida sitä, voitaisiinko kirjallisen menettelyn yhteydessä säätää rangaistuksen lieventämisestä suoraan lain nojalla Viron lyhytmenettelyn kaltaisesti.

Syyteneuvottelun osalta kehittäminen olisi mahdollista erityisesti laajentamalla edelleen sen soveltamisalaa. Lisäksi syyteneuvottelun tulisi ajoittua mahdollisimman varhaiseen vaiheeseen rikosprosessia, jotta prosessiekonomiset hyödyt olisivat suurimmat.

Kummankin menettelyn osalta olisi syytä arvioida luopumista asianomistajan suostumuksesta koskevasta edellytyksestä, sillä asianomistajan oikeusturvasta voitaisiin varmistua myös muilla tavoin.

Rikosprosessiin ohjautuvien asioiden määrää voisi vähentää jossain määrin myös sovittelutoiminnan hyödyntäminen mahdollisimman laajasti. Aiheellista voisi olla myös selvittää sitä, voisiko sovittelussa käsiteltävien rikosten piiriä laajentaa nykyisestä ja miten sovittelu nivoutuisi mahdollisimman sujuvalla tavalla osaksi rikosprosessia.

## Nykytila ja sen arviointia

Rikosprosessin kesto viranomaisissa on pidentynyt huolestuttavalla tavalla, mikä vaarantaa oikeusturvan toteutumista ja tehokasta saatavuutta. Esimerkiksi vuonna 2014 keskimääräinen rikosoikeudellisen asian käsittelyaika oli poliisilla 4,1 kuukautta, syyttäjällä 2,1 kuukautta ja käräjäoikeudessa 3,7 kuukautta. Vuonna 2023 käsittelyajat olivat poliisilla 6,4 kuukautta, syyttäjällä 3 kuukautta ja käräjäoikeudessa 5,1 kuukautta. Vuoden 2024 tilinpäätöstietojen mukaan keskimääräinen rikosasioiden käsittelyaika käräjäoikeudessa oli 6,6 kuukautta. Keskimääräinen kokonaiskäsittelyaika on pidentynyt alle 10 kuukaudesta jopa yli 15 kuukauteen.

Kirjallisen menettelyn yksikkökustannukset ovat selvästi pääkäsittelyssä ratkaistavan asian yksikkökustannuksia pienemmät. Käräjäoikeuksissa kirjallisessa menettelyssä ratkaistavan asian yksikkökustannus on 526 euroa ja pääkäsittelyssä yhden tuomarin kokoonpanossa käsiteltävän asian yksikkökustannus puolestaan 1 948 euroa. Kirjallisesti ratkaistujen rikosasioiden keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2024 oli 3,2 kuukautta (2023: 3,0 kk) eli huomattavasti lyhyempi kuin suullisessa käsittelyssä ratkaistuissa asioissa, joissa käsittelyaika oli 7,8 kuukautta (2023: 7,7 kk).

Kirjallisessa menettelyssä voidaan nykyisin käsitellä ainoastaan rikoksia, jotka vastaaja on tunnustanut. Tätä edellytystä ei muutettu uusimpaan lakiehdotukseen (HE 188/2025 vp) perustuneessa rikosoikeudenkäyntilain 1.6.2026 voimaan tulevassa muutoksessa (270/2026). Näytöltään riitaisia, mutta silti suhteellisen selviä

ja yksinkertaisiakaan asioita ei siten voida nykyisin käsitellä kirjallisesti. Menettely edellyttää asianosaisten suostumuksia, jotka voidaan osittain antaa myös hiljaisesti. Muutoinkin säännösten mukaan menettelyssä olisi mahdollista antaa tilaisuus suullisen lausuman antamiseen (ROL 5a:3), mutta tätä mahdollisuutta ei nykyisin tiettävästi sovelleta käytännössä. Kirjallisen menettelyn osalta ei ole nimenomaista sääntelyä rangaistuksen lieventämisestä, vaikkakin tunnustamisen perusteella voitaisiin soveltaa RL 6:6:ää.

Rikosasioissa suunnitelluista istunnoista peruuntuu jopa yli kolmasosa. Suurin osa peruutuksista, noin 60 prosenttia, tapahtuu jo ennen istuntopäivää. Kuitenkin vielä istuntopäivänä peruuntuu tilastojen mukaan noin 11 prosenttia istunnoista sen vuoksi, että vastaaja on jäänyt saapumatta haastettuna. Pääkäsittelyä saatetaan joutua myös lykkäämään vastaajan henkilökohtaisen läsnäolon toteuttamiseksi, vaikka yleensä vastaajan esteetön poissaolo viitannee siihen, että hän ei ole halukas myötävaikuttamaan asian käsittelyyn tai käyttämään mahdollisuutta tulla kuulluksi. Henkilökohtaisen läsnäolon edellyttäminen ja toteuttaminen viime kädessä pakkokeinoihin turvautumalla aiheuttaa tällaisessa tilanteessa tarpeettomia kustannuksia ja viivästystä. Tämä on myös omiaan heikentämään muiden asianosaisten oikeusturvaa ja rikoslainkäytön uskottavuutta (HE 188/2025 vp, s. 20).

Niin sanotussa poissaolokäsittelyssä voidaan ottaa vastaan myös henkilötodistelua. Vastaajan jäädessä pois käsittelystä hänen voidaan katsoa luopuneen sekä oikeudestaan tulla kuulluksi että oikeudestaan vastakuulustella mahdollisia kantajapuolen kuultavia. Poissaolokäsittelyssä voidaan siten käsitellä myös riitaisia asioita, mutta käsittelyä varten on varattava istunnon edellyttämät resurssit ja kutsuttava kuultavat paikalle. Mikäli suullisesti ei ole tarpeen täydentää kuultavien jo esitutkinnassa antamia kertomuksia eikä puolustus muutoinkaan lausu asiassa tuomioistuimelle mitään, voidaan oikeudenkäynnin mielekkyys ja tarpeellisuus perustellusti kyseenalaistaa.

Syyteneuvottelua koskeva sääntely tuli voimaan vuonna 2015 (670–675/2014, HE 58/2013 vp). Lainsäädännön keskeinen ajatus on, että rikosasian epäilty tai vastaaja voi tunnustamisensa vastineeksi saada lievemmän rangaistuksen teostaan. Menettelyn piirissä ovat rikokset, joiden enimmäisrangaistus on enintään kuusi vuotta vankeutta (pl. eräät väkivalta- ja seksuaalirikokset). Menettelyn käyttö edellyttää asianomistajan suostumusta.

Syyteneuvottelun käyttöönoton tavoitteet olivat prosessiekonomiset. Tarkoituksena oli, että kun osa teoista käsiteltäisiin normaalia rikosprosessia keveämmässä menettelyssä, voidaan viranomaisresursseja kohdistaa tarkoituksenmukaisesti, tehostaa viranomaisten toimintaa ja nopeuttaa esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä. Karkeiden arvioiden mukaan esitettiin, että syyteneuvottelun piiriin voisi tulla vuosittain noin 500 rikosasiaa. Vuosina 2015–2022 tunnustamisoikeudenkäyntien vuosittainen määrä oli kuitenkin vain 40–85 oikeudenkäyntiä vuosittaisen keskiarvon ollessa 59 kappaletta (Kuusisto Mäkelä, Frida Emilia – Tuomala, Saila: Tilastotietoa tunnustamisoikeudenkäynneistä Suomessa vuosina 2015–2022. Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti 2024, s. 10–11). Määrä on siten merkittävästi pienempi kuin lakia säädettäessä arvioitiin. Tämän vuoksi myös tavoitellut kustannussäästöt ovat jääneet pääosin toteutumatta. Sikäli kuin säästöjä on syntynyt, ne ovat koskeneet lähes yksinomaan tuomioistuinvaihetta. Prosessiekonomian kannalta suurin hyöty saataisiin resurssien tehokkaalla käytöllä jo esitutkintavaiheessa, mutta käytännössä syyteneuvottelu aloitetaan useimmiten vasta syyteharkinnan valmistuttua (ks. (HE

58/2013 vp, s. 12, 35; HE 187/2025 vp, s. 22). Syyteneuvottelua on käytetty pääasiassa erilaisten talousrikosten käsittelyyn, kuten lain esitöissä ennakoitiin (ks. HE 58/2013 vp s. 14, HE 187/2025 vp s. 20).

Syyteneuvottelua koskevan sääntelyn nykytilaa on arvioitu laajasti hallituksen esityksessä syyteneuvottelun käyttöalan laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 187/2025 vp). Esityksen mukaan syyteneuvottelun soveltamisalaan kuuluviin rikoksiin lisättäisiin törkeä huumausainerikos, törkeä ryöstö ja törkeä ihmiskauppa. Seuraamusten osalta neuvotella voisi myös yhteisösakosta ja liiketoimintakiellosta sekä tietyin edellytyksin rikoshyödystä. Lisäksi viranomaisille asetettaisiin selkeämpi velvollisuus arvioida syyteneuvottelun edellytyksiä yksittäistapauksessa ja tehtäisiin eräitä muita menettelyä koskevia muutoksia. Esityksen tavoitteena on saavuttaa säästöjä kaikille rikosprosessin toimijoille ja lisätä syyteneuvottelun käyttöä erityisesti esitukintavaiheessa, vaikka suurimmat säästöt todennäköisesti saavutetaan jatkossakin tuomioistuinvaiheessa (HE 187/2025 vp s. 59). Syyteneuvottelun muutokset tulevat voimaan 1.9.2026 (lait 540–543/2026).

Syyteneuvottelun käyttöalan laajentamista koskevan hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset olennaisilta osin vastaavat esitystä edeltänyttä työryhmän mietintöä (OMML 2025:26), jonka lausuntokierroksella useat lausunnonantajat kritisoivat ehdotusta riittämättömäksi lisäämään syyteneuvottelun käyttöä (OMML 2025:51). Useat lausunnonantajat katsoivat, että syyteneuvottelun soveltamisalaa tulisi laajentaa rikoslajineutraalisti, ja että asianomistajan suostumuksesta syyteneuvottelun edellytyksenä tulisi luopua. Työryhmä oli alun perin pohtinut juuri tällaisia ratkaisuja, joita on esitelty tarkemmin työryhmämietinnön liitteenä olevassa erillisessä muistiossa. Mietinnön ehdotukset perustuvat työryhmän tehtävänantoon sen toimikauden aikana tehtyihin rajauksiin.

Eräät yksinkertaiset ja selvät rikosasiat voidaan ratkaista sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa menettelyssä. Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain soveltamisalaa on laajennettu 1.6.2027 voimaan tulevalla lailla 695/2026 siten, että mainitun lain mukaisessa menettelyssä voidaan käsitellä rikosasiat, joista voi seurata enintään kaksi vuotta vankeutta. Kuitenkin tiettyjä henkeä ja terveyttä suojaavia rikostunnusmerkistöjä on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi menettelyssä voidaan määrätä enintään 5 000 euron suuruinen menettämisseuraamus ja asian selvittämisestä aiheutuneiden päihdetutkimuskustannusten korvausvelvollisuus sekä ratkaista asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus. Viranomaisten toimivallanjakoa on muutettu siten, että poliisi voi ratkaista sellaiset asiat, joista säädetty ankarin rangaistus on enintään sakkoa tai kuusi kuukautta vankeutta. Poliisi voi määrätä enintään 40 päiväsakon suuruisen sakkorangaistuksen. Loput soveltamisalaan kuuluvat asiat ratkaisee syyttäjä.

Sakkomenettely edellyttää niin epäillyn kuin myös asianomistajan suostumusta. Hallituksen esityksessä (HE 5/2026 vp, s. 26) todetulla tavalla asianomistajan suostumuksen puuttuminen aiheuttaa sen, että huomattava määrä lieviä rikosasioita ohjautuu rikosprosessiin riippumatta siitä, onko kyse selvästä ja yksinkertaisesta rikosasiasta, joka muuten soveltuisi sakkomenettelyyn. Suostumusedellytyksestä luopuminen voisi siten sujuvoittaa prosessia ja vähentää selvien ja yksinkertaisten asioiden käsittelyä tuomioistuimissa. Asianomistajan suostumuksesta ei kuitenkaan uudistuksessa luovuttu katsoen, että asianomistajan suostumuksesta luopuminen heikentäisi asianomistajan prosessuaalisia oikeuksia ja muutos olisi ongelmallinen samalla, kun sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennetaan. Asianomistajan

suostumusta on toisaalta eräissä uudistuksesta annetuissa lausunnoissa pidetty tarpeettomana.

Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetussa laissa (1015/2005) tarkoitetussa sovittelussa on kysymys rikosprosessille rinnakkaisesta tai sitä täydentävästä menettelystä, jossa vapaaehtoiset ja koulutetut sovittelijat toimivat välittäjinä rikoksen osapuolten välillä ja auttavat heitä kohtaamisessa ja vuoropuhelussa. Tarkoituksena on käsitellä uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi. Sovittelumenettelyn suhde ja merkitys rikosprosessiin nähden tulisi olla mahdollisimman selvä, sovittelun asemaa voisi harkita vahvistettavaksi ja sen yhdenmukainen käyttö toimenpiteistä luopumisen perusteena voisi olla nykyistä selvempi.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Rikosprosessin haasteita ja kehitysvaihtoehtoja on viime vuosina tarkasteltu useissa selvityksissä. Nykytilaa ja aikaisempia selvityksiä on selostettu hallituksen esityksessä HE 188/2025 vp. Viron lyhytmenettelyä on lyhyesti arvioitu oikeusministeriön arviomuistiossa (Rikosprosessin sujuvoittaminen: Arviomuistio, OMML 2025:18, s. 73–74). Siinä esitetään johtopäätöksenä, että perustellummalta vaikuttaisi kehittää Suomen oikeudessa jo käytössä olevia kevennettyjä menettelymuotoja, kuten kirjallista menettelyä, Viron lyhytmenettelyn kaltaisesti ja että kokonaan uuden menettelymuodon käyttöönotto vaatisi joka tapauksessa huolellista arviointia. Myös lyhytmenettelystä saatu lausuntopalaute oli osin kriittistä. Lisäksi kevennettynä menettelynä on syytä ottaa huomioon sakkomenettely, jota on uudistettu laeilla 695–699/2026 (HE 5/2026 vp).

Syyteneuvottelua koskevia kehitysehdotuksia on viime vuosina tehty lukuisissa selvityksissä ja tutkimuksissa, joissa on otettu laajasti kantaa muun ohella soveltamisalan muutostarpeisiin ja asianomistajan suostumukseen. Soveltamisalarajausta on kritisoitu muun muassa epäloogisuudestaan ja vastaajien asettamisesta eri asemaan. Myös asianomistajan suostumus syyteneuvottelun edellytyksenä on herättänyt runsaasti kritiikkiä ja jakanut mielipiteitä (HE 187/2025 vp s. 29–32, 44–48).

Sakkomenettelyn kehittämistä on viimeksi käsitelty hallituksen esityksessä HE 5/2006 vp. Sakkomenettelyssä on ennen viimeisintä uudistusta käsitelty yli 100 000 asiaa vuodessa. Sakkomenettelyn uudistamisella on tavoiteltu sujuvoittaa rikosprosessia. Uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 5/2026 vp, s. 66) on esitetty arviona, että ehdotetuilla muutoksilla rikosprosessista sakkomenettelyyn voisi siirtyä enimmillään noin 5 000–6 000 rikosasiaa vuosittain. Muutosten vuoksi merkittävä määrä selviä ja yksinkertaisia rikosasioita siirtyy täysmittaisesta rikosprosessista kevyempään sakkomenettelyyn. Muutokset keventävät siten rikosprosessiin osallistuvien viranomaisten, poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten, työtä ja nopeuttavat näin rikosasioiden käsittelyä. Rikosoikeudenhoidon kannalta tavoitteena on mahdollistaa käytettävissä olevien resurssien tarkoituksenmukainen ja tehokas kohdentuminen asioiden laatu ja merkitys huomioon ottaen. Nopeampi käsittely voi tehostaa myös aineellisen rikosoikeuden käyttäytymistä ohjaavaa vaikutusta. Asianomistajan suostumusta koskevasta edellytyksestä luopuminen voisi johtaa jopa usean tuhannen asian siirtymiseen sakkomenettelyyn täysimittaisen rikosprosessin sijasta.

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Oikeudenkäyntimenettelyn erilaisia menettelytapoja Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Virossa, Saksassa ja Englannissa on selostettu hallituksen esityksessä (HE 188/2025 vp, s. 57–61). Kaikissa vertailumaissa on käytössä erilaisia menettelytapoja ja menettely on pyritty säätämään normaalia menettelyä keveämmäksi erityisesti lievimmissä rikosasioissa.

Toimeksiannon mukaisesti tarkasteltavana on ollut erityisesti Virossa käytössä oleva lyhytmenettely. Virossa valtaosa rikosasioista käsitellään kevennetyssä menettelyssä, joita on kolme: lyhytmenettely, sopimismenettely ja käskymenettely. Näistä menettelymuodoista säädetään rikosprosessilaissa (*kriminaalmenetluse seadustik,* KrMS). Lyhytmenettelyssä (*lühimenetlus*, KrMS 233–238 §:t) tuomioistuimen ratkaisu perustuu esitutkintapöytäkirjaan, minkä lisäksi vastaaja voi halutessaan tulla kuulluksi. Menettely edellyttää, että syyttäjä ja vastaaja hakevat sitä kirjallisesti. Asianomistajan suostumusta ei sen sijaan edellytetä. Lyhytmenettelyssä voidaan käsitellä kaikkia muita paitsi sellaisia rikosasioita, joista säädetty enimmäisrangaistus on elinkausi vankeutta. Vastaajan kannalta menettelyn etuna on, että hän saa suoraan lain nojalla kolmasosalla vähennetyn rangaistuksen. Muutoksenhakuoikeutta on rajoitettu siten, että syyttäjä ei saa valittaa syyksilukevasta ratkaisusta eikä puolustus vapauttavasta.

**Tavoitetila**

Kullekin rikosasialle tulisi olla sen laadun vaatima käsittelytapa. Rikosasioiden käräjäoikeuskäsittelyjä täysimittaisessa pääkäsittelyssä vähennetään laajentamalla kirjallisen menettelyn, poissaolokäsittelyn ja asiamieskäsittelyn käyttöalaa. Syyteneuvottelun käytön lisääminen ja tunnustamisoikeudenkäynti sekä tarvittaessa mahdollisesti niin sanotun lyhytmenettelyn käyttöönotto korvaavat nykyistä useammin täysimittaisen pääkäsittelyn rikosasioissa. Lisäksi sakkomenettelyä ja rikosasioiden sovittelumenettelyä edelleen kehittämällä voitaisiin vähentää tuomioistuimiin ohjautuvien asioiden määrää.

Asianosaisautonomiaa lisätään antamalla nykyistä selvästi suurempi merkitys asianosaisten käsitykselle siitä, millainen menettely on heidän oikeusturvansa toteutumisen kannalta tarkoituksenmukaisin. Asianosaisella on aktiivisella toiminnallaan mahdollisuus vaikuttaa asiansa käsittelyyn, eikä toisen asianosaisen mahdollinen passiivisuus ole esteenä esimerkiksi kevyemmän menettelytavan valinnalle. Mikäli asianosaiset olisivat erimielisiä menettelytavasta, päättäisi siitä viranomainen. Pääkäsittelyihin osallistuttaisiin etäyhteyksillä nykyistä useammin, mikä vähentäisi pääkäsittelyjen peruuntumista ja lisäisi istuntopäivätehokkuutta.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Uusi menettely vai nykyisten kehittäminen?

Valmistelussa on todettu, ettei uudella menettelymuodolla ole itseisarvoa, jos myös nykyisiä menettelyjä voidaan kehittää lyhytmenettelyn sisällön suuntaan. Esimerkiksi kirjallisessa menettelyssä (ROL 5a:3.2) ja tunnustamisoikeudenkäynnissä (ROL 5b:3) voidaan jo nykyisin kuulla vastaajaa suullisesti muun selvityksen ollessa kirjallista. Oikeuslaitoksen toiminnan sujuvuuden ja tuottavuuden kannalta tehokkainta saattaisi olla jo olemassa olevien menettelyjen kehittäminen. Erityisesti tämän on arvioitu koskevan kirjallista menettelyä ja syyteneuvottelua, joita kehittämällä voitaisiin

yhtäältä massarikosten (kirjallinen menettely) ja vakavampien rikosasioiden (syyteneuvottelu) käsittelyä sujuvoittaa Viron lyhytmenettelyn suuntaisesti.

Viron prosessisääntelyä tarkasteltaessa on huomioitava, että rikosprosessikin on siellä suhteellisen laajasti digitalisoitu. Sähköisen asioinnin ja asian käsittelyn seurattavuuden kannalta olisi perusteltua, että kirjallista menettelyä kehitettäisiin myös tältä osin käytännössä sujuvammaksi. Samalla olisi tärkeää huolehtia kielellisistä oikeuksista ja yhdenvertaisuudesta niin, että kirjallinen menettely olisi sujuva vaihtoehto käsitellä myös vieraskielisten vastaajien rikosasioita, joita nykyisin saatetaan mm. käännössyistä käsitellä mieluummin poissaolokäsittelyssä. Erityisesti mahdollisen rangaistuksen lieventämisen kannalta olisi tärkeää, että myös vieraskielisillä vastaajilla olisi mahdollisuus saada asiansa käsitellyksi kevennetyssä menettelyssä.

Vastaajan suostumus ja asian riidattomuus

Kirjallisen menettelyn osalta rikosprosessia on hallituksen esitykseen (HE 18/2025 vp) perustuen sujuvoitettu lailla 270/2026 siten, että kirjallisen menettelyn edellytyksenä on, että vastaaja on tunnustanut teon ja ilmoittanut aikovansa suostua kirjalliseen menettelyyn. Haasteessa ilmoitetaan, että hänen tulee pyytää pääkäsittelyn toimittamista, jos edellytyksen kirjalliselle menettelylle olisivat olemassa. Vastaajan passiivisuus ei siis estäisi sanotussa tilanteessa kirjallisen menettelyn käyttöä.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Kirjallinen menettely rajoittaa sekä käsittelyn julkisuutta että oikeutta tulla kuulluksi suullisessa oikeudenkäynnissä. Näistä oikeuksista on kuitenkin mahdollista luopua pätevästi ja yksiselitteisesti, mikä voi tapahtua myös ilman nimenomaista tahdonilmaisua. Sinänsä voisi olla ajateltavissa, että vastaajan tulisi kevennetyssä menettelyssä aktivoitua pyytämään suullista käsittelyä, mikäli syyttäjä ja tuomioistuin katsovat asian olevan selvitettävissä myös kirjallisen aineiston perusteella. Toisaalta saattaisi kuitenkin olla perusteltua, että vastaajan olisi jossain menettelyn vaiheessa jatkossakin ilmoitettava vähintään aikovansa suostua kirjalliseen menettelyyn. Myös Viron lyhytmenettely edellyttää suostumusta.

Vastaajan suostumuksen merkitykseen liittyy myös asian riitaisuus ja se, missä määrin vastaajalle voidaan asettaa velvollisuus ryhtyä toimiin vastustamisensa perusteiden osoittamiseksi esimerkiksi nimeämällä henkilötodistelua. Tältä osin on jo alustavan toimenpide-ehdotuksen mukaan tehtävä ero vastaajan kuulemisen ja muun henkilötodistelun välillä. Mahdollinen, mutta varsin pitkälle menevä malli olisi sellainen, jossa vastaajan kiistäminen ei estäisi käsittelyä kirjallisessa menettelyssä, jos vastaaja ei aktivoituisi vaatimaan pääkäsittelyä ja edelleen, ettei käsittelyssä otettaisi vastaan henkilötodistelua, ellei vastaaja sellaista tietyssä määräajassa nimeä.

Mikäli vastaaja haluaisi tulla henkilökohtaisesti kuulluksi, voitaisiin tämä toteuttaa, kuten todettua, jo nykyisten kirjallista menettelyä koskevien säännösten mukaisesti. Vastaajan kuuleminen voitaisiin hänen suostumuksellaan toteuttaa myös kirjallisesti, mikä toisi huomattavia prosessuaalisia säästöjä verrattuna hänen henkilökohtaiseen kuulemiseensa käräjäoikeudessa. Vastaajan näkökulmasta tämä voisi olla perusteltua, jos hän saisi alennuksen rangaistukseensa kirjallisen menettelyn

perusteella. Oikeus vastakuulusteluun voitaisiin puolestaan kenties toteuttaa siten, että vastaajan olisi – samoin määräajassa – ilmoitettava ne syyttäjän nimeämät kuultavat, joiden tallennetun kertomuksen uskottavuuden hän riitauttaa ja haluaa toimittaa vastakuulustelun. Vain tällaiset kuultavat olisi kutsuttava oikeudenkäyntiin. Edelleen tulisi olla mahdollista katsoa, että oikeudenkäynnistä ilman laillista estettä pois jäänyt vastaaja olisi luopunut paitsi oikeudestaan tulla kuulluksi, myös oikeudestaan vastakuulusteluun, ja asia voitaisiin ratkaista. Vastakuulustelun voisi yleensä ongelmitta toimittaa vastaajan mahdollinen asiamies, jolloin vastaajan henkilökohtainen läsnäolo ei olisi tästäkään syystä tarpeen.

Mikäli asia toisaalta muuttuisi vastaajan riitautusten johdosta siinä määrin luultua monitahoisemmaksi, ettei sen käsittelemistä kirjallisesti voitaisi pitää soveliaana, voitaisiin myös täysimittaisessa oikeudenkäynnissä lähteä siitä, ettei muita kuin vastaajan nimeämiä henkilöitä olisi tarpeen kuulla henkilökohtaisesti. Tällöin myös muiden asianosaisten intressissä saattaa tosin olla henkilötodistelun konkretisoiminen. Mahdollista voisi olla vastaisuudessa yhä laajemmin myös se, että käräjäoikeudessa otettaisiin vastaan esitutkinnassa tehty tallenne, jolla korvattaisiin henkilötodistelua ainakin osittain. Kuulustelujen laajempaa videotallentamista arvioidaan muistiossa 12.

Asianomistajan suostumus

Asianomistajan asema on Suomen rikosprosessissa yleisesti ottaen vahva. Olisi kuitenkin mahdollista turvata asianomistajan asema myös kevennetyssä menettelyssä, vaikkakaan se ei välttämättä edellyttäisi hänen suostumustaan. Esimerkiksi asianomistajan yksityisoikeudellisen vaatimuksen tai toissijaisen syytteen hyväksyminen eivät välttämättä edellytä, että asiassa toimitettaisiin täysimittainen pääkäsittely. Edellä todetulla tavalla kirjallisessa menettelyssä voitaisiin jo nyt kuulla suullisesti myös asianomistajaa. Niinpä menettelyä voitaisiin kenties kehittää esimerkiksi edellyttämällä, että jollei asianomistaja ole antanut suostumustaan esitutkinnassa tai ilmoittanut, ettei hänellä ole asiassa vaatimuksia (ROL 5a:1.1,4), hänelle olisi varattava tilaisuus antaa kirjallinen tai suullinen lausuma.

Syyteneuvottelun käyttöalan laajentamista arvioineen työryhmän mietinnön liitteenä olevassa muistiossa on arvioitu mallia, jossa asianomistajan syyteoikeudesta syyteneuvottelun edellytyksenä luovuttaisiin, ja asianomistajalle annettaisiin mahdollisuus käyttää toissijaista syyteoikeuttaan tunnustamisoikeudenkäynnissä. Viimeksi mainitun mahdollisuuden puuttuminen nykyisin on ollut keskeinen peruste asianomistajan suostumuksen edellyttämiselle. Työryhmän toteuttaman erillisseurannan perusteella vaikuttaa siltä, että asianomistajat käyttävät harvoin toissijaista syyteoikeuttaan syyttäjän syytteestä poikkeavalla tavalla.

Vastaavalla tavalla myös sakkomenettelyn uudistamisen yhteydessä on pohdittu mallia, jossa asianomistajan suostumuksesta luovuttaisiin. Sakkomenettely voisi olla mahdollista toteuttaa asianomistajan prosessuaaliset oikeudet riittävällä tavalla turvaten myös siten, että tällaista suostumusta ei edellytettäisi. Tällaista vaihtoehtoa olisi mahdollista selvittää tulevaisuudessa, kun tällä hallituskaudella hyväksyttyjen muutosten vaikutuksia on voitu riittävässä määrin seurata.

Jatkovalmistelussa tarkemmin arvioitavalla tavalla on pidettävä mahdollisena, että kevennetyssä menettelyssä ei edellytettäisi asianomistajan suostumusta.

Rangaistuksen lieventäminen

Rangaistuksen lieventäminen olisi keskeinen keino kannustaa vastaajaa suostumaan kevennettyyn menettelyyn. Keskustelua käytiin siitä, tulisiko lievennyksen olla kaavamainen vai jollain vaihteluvälillä. Yhtäältä kaavamainen lievennys olisi kokonaisuuden kannalta selkein ja varmistaisi sen, että vastaaja tietää, millä edellytyksillä hän suostumuksensa antaa. Voitaisiin myös harkita, tulisiko rangaistusta alentaa jo yksin sen johdosta, että asia voidaan käsitellä kevennetyssä menettelyssä, vaikka vastaaja ei aktiivisin toimin myötävaikuttaisi asiaan eli ei esimerkiksi tunnustaisi rikosta, mutta ei toisaalta myöskään vaatisi pääkäsittelyn toimittamista. Toisaalta etenkin syyteneuvottelun osalta on tarpeen ottaa huomioon enemmän se, missä laajuudessa vastaajan suostumus tuottaa prosessiekonomisia hyötyjä. Mitä aikaisemmassa vaiheessa tunnustus on annettu, sitä enemmän tunnustuksella tulee olla painoarvoa rangaistusta alentavana seikkana (HE 58/2013 vp s. 37 ja KKO 2018:23, kohta 36). Suomessa on perinteisesti muutoinkin pidetty tärkeänä tuomioistuinkontrollia rangaistuksen mittaamisessa, miltä kannalta kaavamainen lievennys voisi olla ongelmallinen. Lievennys voisi joka tapauksessa olla noin väliltä 1/5–1/3. Tältä osin asiaa on syytä arvioida mahdollisessa jatkovalmistelussa tarkemmin.

Soveltamisalan laajuus

Perusteltua on, että kevennettyjen menettelyjen soveltamisala on laaja. Alustavan toimenpide-ehdotuksen mukaisesti syyteneuvottelun osalta lähtökohtana voidaan pitää sen soveltumista muihin kuin elinkautisen rangaistusuhan käsittäviin tekoihin. Syyteneuvottelun soveltamisalarajoitusten poistaminen tekisi menettelystä johdonmukaisemman ja yhdenvertaisemman, ja sillä viestittäisiin, että kaikkia rikokseen syyllistyneitä kannustetaan tunnustamaan tekonsa riippumatta rikosnimikkeestä. Ratkaisua puoltaisi myös se, että rikoksentekijä voi normaalissa täysimittaisessa rikosoikeudenkäynnissäkin saada alennusta rangaistukseensa tunnustamisen perusteella rikoslajista riippumatta (RL 6:6 ja 6:8, HE 187/2025 vp s. 69–71). Syyttäjän tulee joka tapauksessa syyteneuvottelun edellytyksiä harkitessaan ottaa huomioon asian laatu (ROL 1:10.1/2), johon kuuluu myös käsillä olevan rikoksen soveltuvuus syyteneuvottelumenettelyyn (LaVM 5/2014 vp s. 5). Asian laatu voi siten estää syyteneuvottelun esimerkiksi erityisen herkkään oikeushyvään kohdistuvan rikoksen osalta (HE 187/2025 vp s. 70). On pidettävä perusteltuna, että syyttäjän harkintavaltaa syyteneuvottelun käytöstä laajennetaan. Tämä ei tarkoittaisi tuomioistuinkontrollin heikentymistä, koska tuomioistuin voisi edelleen jättää asian sillensä, jos se katsoisi, ettei tuomioesityksen mukaisen tuomion antamiselle ole edellytyksiä.

Toisaalta tässä muistiossa esitetyn mallin mukaisesti olisi rajattava kirjallisen menettelyn ja poissaolokäsittelyn suhdetta toisiinsa. Kirjallisen menettelyn osalta käsittelyn asianmukaisuuden voidaan katsoa edellyttävän jonkinlaista ylärajaa menettelylle. Tältä osin alustavana arviona on, että kirjallisen menettelyn rajaaminen ehdotetulla (HE 188/2025 vp) tavalla yhtäältä tekoihin, joiden enimmäisrangaistus on neljä vuotta, ja toisaalta siten, että menettelyssä voidaan tuomita enintään yhden vuoden vankeusrangaistus, on asianmukainen. Syyteneuvottelulle ei vastaavasti ole alarajaa, joten se soveltuisi periaatteessa myös suhteellisen lieviin rikoksiin, samoin kuin esimerkiksi sellaisiin, joissa lain mukainen enimmäisrangaistus on neljä vuotta, mutta yhden vuoden vankeusrangaistus katsotaan riittämättömäksi. Tämä kuitenkin edellyttää, että asian käsittelemisestä syyteneuvottelussa saadaan tuntuvia prosessiekonomisia hyötyjä.

Tärkeää on myös selkeällä tavalla rajata kirjallisen menettelyn ja syyteneuvottelun suhdetta poissaolokäsittelyyn sekä käsittelyyn, jossa vastaajaa voi edustaa asiamies. Myös asiamieskäsittelyn soveltamisalaa voitaisiin laajentaa menettelyjen keventämiseksi. Muistion 12 aihepiiriin kuuluu muun ohella arvioida mahdollisuutta vähentää asianosaisten ja kuultavien istunnosta poisjäämisestä johtuvia haittoja.

Yhteenveto kevennetyn menettelymuodon osalta

Viron lyhytmenettelyyn sisältyy monia sellaisia piirteitä, jotka olisi syytä ottaa huomioon rikosprosessia kehitettäessä. Ennen kokonaan uuden menettelymuodon käyttöönottoa tai edes sen arvioimista olisi kuitenkin syytä jonkin aikaa seurata nyt toteutettavien sujuvoittamistoimien vaikutuksia. Uusi menettelymuoto ei ole itseisarvo, vaan pitkälti vastaava lopputulos voitaisiin saavuttaa myös kehittämällä etenkin kirjallista menettelyä ja syyteneuvottelua ottaen huomioon niitä piirteitä, joita Viron lyhytmenettelyllä on. Esimerkiksi asian riidattomuutta ja asianosaisten määräämisvaltaa koskevia edellytyksiä voitaisiin tarkastella vielä lähemmin. Sen sijaan muutoksenhakuoikeuden rajoittamista ei ole pidettävä tarpeellisena. Vasta toissijaisesti on pidettävä periaatteessa mahdollisena kokonaan uuden menettelymuodon kehittämistä Viron lyhytmenettelyn kaltaiseksi kirjallisen menettelyn ja poissaolokäsittelyn välimuodoksi.

Kuvatuilla muutoksilla voitaisiin sujuvoittaa rikosprosessia, jolloin viranomaisten rajallisilla resursseilla olisi mahdollista antaa oikeusturvaa nykyistä tehokkaammin. Kevennetyt menettelyt voivat oikein kohdennettuina vähentää pääkäsittelyjen tarvetta ja nopeuttaa asioiden käsittelyä. Kuten perustuslakivaliokunta on useasti korostanut, tuomioistuinten ja muiden oikeusturvan toteuttamisesta vastaavien viranomaisten perusrahoitus on turvattava riittävällä tavalla hankalassakin taloustilanteessa, minkä johdosta oikeusprosessien keventämiseen ei ole syytä ryhtyä vain toimintamenojen säästöjen tavoittelemiseksi (ks. esim. PeVL 9/2026 vp ja siellä viitatut lausunnot). Kevennetyillä menettelyillä pyritään vapauttamaan resursseja tehokkaampaan käyttöön, mutta tästä huolimatta tuottavuuden ja palvelukyvyn kannalta on olennaista turvata tuomioistuimille riittävä perusrahoitus. Palvelukyvyn kannalta merkitystä olisi myös menettelyn sähköisyydellä.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Muistiossa ehdotetaan, että ryhdyttäisiin lisäselvittämään sitä, voitaisiinko rikosprosessin kevennetyissä menettelyissä ainoastaan syytettyä kuulla suullisesti hänen niin halutessaan ja kaikki muu näyttö (asianomistajan, todistajan ja asiantuntijan kertomukset) ottaa lähtökohtaisesti vastaan kirjallisesti tai muutoin tallennettuna. Syyllisyyttä ei välttämättä tarvitsisi myöntää ja asianomistajan suostumusta ei tarvittaisi. Suostuessaan asiansa käsittelyyn kevennetyssä menettelyssä syytetty saisi alennuksen rangaistuksensa määrästä. Tältä osin tavoitteeseen voitaisiin alustavan arvion mukaan päästä kehittämällä kirjallisen menettelyn edellytyksiä. Vakavammissa rikosasioissa voitaisiin vastaavasti kehittää rikoksen tunnustamiseen perustuvaa syyteneuvottelua siten, että se olisi mahdollista kaikissa muissa rikosasioissa paitsi niissä, joista on säädetty elinkautinen vankeusrangaistus. Sakkomenettelyyn ohjautuvien asioiden määrää olisi periaatteessa mahdollista vielä entisestään lisätä esimerkiksi luopumalla asianomistajan suostumusta koskevasta vaatimuksesta. Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon, että sakkomenettelyn soveltamisalaa on hiljattain merkittävästi laajennettu. Laajennuksen yhteydessä on nimenomaisesti arvioitu myös

asianomistajan suostumuksesta luopumista, mitä ei pidetty perusteltuna (HE 5/2026 vp s. 25–27).

Rikosprosessiin ohjautuvien asioiden määrää voisi vähentää jossain määrin myös sovittelutoiminnan hyödyntäminen mahdollisimman laajasti. Aiheellista voisi olla myös selvittää sitä, voisiko sovittelussa käsiteltävien rikosten piiriä laajentaa nykyisestä ja miten sovittelu nivoutuisi mahdollisimman sujuvalla tavalla osaksi rikosprosessia.

Muutoksia tulisi ensisijaisesti toteuttaa kirjallista menettelyä ja syyteneuvottelua kehittämällä, joten vasta toissijaisesti voisi olla tarpeen kehittää kokonaan uusi, Viron lyhytmenettelyä vastaava menettelytapa. Rikosprosessin sujuvoittamista olisi perusteltua tarkastella kokonaisuutena ottaen huomioon myös muistion *12. Muu rikosprosessin sujuvoittaminen* ehdotukset ja tällä hallituskaudella toteutettavien uudistusten seuranta.

**Muistio 12**

# RIKOSPROSESSIN MUU SUJUVOITTAMINEN

## Tiivistelmä

**Arvioidaan mahdollisuuksia sujuvoittaa rikosprosessia esimerkiksi laajentamalla esitutkintakuulustelujen videotallentamista, keventämällä perustelukäytäntöjä, joustavoittamalla määräaikasääntelyä, vähentämällä istunnosta pois jäämisestä aiheutuvia haittoja ja laajentamalla jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa.**

Muistiossa on arvioitu useita mahdollisia keinoja rikosprosessin sujuvoittamiseksi. Arvion mukaan rikosprosessia ei sujuvoittaisi se, että määräaika valitukselle käräjäoikeudesta hovioikeuteen lyhennettäisiin 14 päivään, joten tätä toimenpidettä ei ole tarkasteltu enemmälti.

Perusteluvelvollisuuden keventämisen osalta muistiossa on viitattu aikaisempiin selvityksiin ja katsottu, että kysymys olisi erityisesti käytäntöjen kehittämismahdollisuuksista. Määräaikasääntelyn hyvistä tavoitteista huolimatta on katsottu olevan painavia syitä sen keventämiseen. Istunnosta pois jäämisen haittojen vähentämistä on pidettävä sujuvoittamisen kannalta tärkeänä toimenpiteenä, jolla on yhtymäpintoja lukuisiin lainsäädäntö- ja kehittämishankkeisiin sekä muistiossa *11. Kevennetty rikosprosessi* esitettyyn. Lisäksi valmistelussa on käyty keskustelua erilaisista vaihtoehdoista jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamiseksi.

Rikosprosessin sujuvoittamiseksi on toisaalta tällä hallituskaudella toteutettu useita hankkeita, kuten syyteneuvottelun ja sakkomenettelyn laajentaminen. Kaksivaiheisessa hankkeessa *Muut rikosprosessin sujuvoittamistoimet* on annettu kaksi hallituksen esitystä (HE 188/2025 vp ja HE 138/2026 vp), joista jälkimmäiseen sisältyy loppulausuntomenettelyn velvoittavuutta lisäävää sääntelyä sekä ehdotus todisteprekluusiosta, joka olisi käräjäoikeudessa harkinnanvarainen ja hovioikeudessa voimassa lähtökohtana.

Lisäksi viimeksi mainitussa hankkeessa asetettu työryhmä tarkastelee muun ohella mahdollisuuksia ottaa todistelua vastaan nykyistä laajemmin pääkäsittelyn ulkopuolella, esimerkiksi hyödyntämällä esitutkintavaiheessa tehtyjä videotallenteita. Työryhmä luovuttaa oikeusministeriölle muistionsa vuoden 2026 loppuun mennessä.

## Nykytila ja sen arviointia

Kuulustelujen videotallentaminen

Esitutkintalain 9 luvun 3 §:n mukaan kuulustelutilaisuus saadaan ottaa kokonaan tai osittain ääni- ja kuvatallenteeseen. Kuulustelutilaisuus on tallennettava kokonaan tai osittain, jos siihen on asian laatuun tai kuulusteltavan henkilöön liittyvät seikat huomioon ottaen syytä kuulustelun suorittamistavan, kuulustelun aikaisten tapahtumien tai kuulusteltavan kertomuksen jälkikäteistä todentamista varten. Tallentamisesta on ennen sen aloittamista ilmoitettava kuulusteltavalle. Todistelu vastaisuuden varalta ei OK 17:61:n mukaan ole lainkaan mahdollista rikosasioissa (HE 46/2014 vp, s. 115).

Saman luvun 4 §:ssä säädetään kuulustelutilaisuuden tallentamisesta todisteena käyttämistä varten. Säännöstä vastaa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n 3 momentissa säädetty poikkeus tallennetun kertomuksen käyttökiellosta. Näissä tilanteissa tallentamisen edellytyksenä on, että epäillyllä on ollut mahdollisuus esittää kysymyksiä kuultavalle. Perusteet videotallenteen käyttämiselle todisteena liittyvät kuultavan suojaamiseen eri tavoin, kuten laista ilmenee. Toisaalta myös esitutkintalain 7 luvun 13, 17 ja 19 §:ien muodostama sääntelykokonaisuus mahdollistaa jo nykyisin sen, että vastakuulusteluoikeus toteutetaan esitutkinnassa videotallennettavassa kuulustelussa myös muissa tilanteissa.

Todistajankuulustelu tuomioistuimessa on esitutkintalain 7 luvun 9 §:n mukaan mahdollista, jos todistaja kieltäytyy täyttämästä todistamisvelvollisuutensa. Edellytykset myös tälle menettelylle ovat siten varsin rajatut. Niin sanotun todistelutallenneuudistuksen myötä (HE 133/2021 vp) käräjäoikeuksissa esitettävä henkilötodistelu ryhdytään tallentamaan videolle käytettäväksi myöhemmin tarpeellisin osin hovioikeudessa todisteena. Käräjäoikeuksiin tulee siten videotallentamiseen soveltuva laitteisto.

Perusteluvelvollisuuden keventäminen

Esitutkintalain 11 luvun 1 §:n mukaan esitutkintapäätöksestä on ilmettävä muun ohella päätöksen perustelut ja sovelletut säännökset. Esimerkiksi syyttäjän päätös esitutkinnan rajoittamisesta on myös esitutkintapäätös. Rikosoikeudenkäyntilain 1 luvun 6 a §:n mukaan päätös syyttämättä jättämisestä on perusteltava. Perusteluista on ilmettävä ne seikat ja todisteet sekä näytön arviointi ja oikeudellinen päättely, joihin päätös perustuu. Säännökseen viitataan menettämisvaatimusta koskevassa saman luvun 11 a §:ssä. Lain 11 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan tuomio on perusteltava. Perusteluista on ilmettävä, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Perusteluissa on myös selostettava, millä perusteella riitainen seikka on tullut näytetyksi tai jäänyt näyttämättä. Perustuslain 21 § turvaa muun ohella oikeuden saada perusteltu päätös osana oikeusturvaa.

Oikeudellisten ratkaisujen perusteluilla on monia tärkeitä funktioita, joista keskeisenä voidaan pitää ratkaisun legitimiteetin osoittamista niin asianosaisille kuin laajemmallekin yleisölle. Perustelujen avulla sekä ratkaisun tekijä että muut voivat kontrolloida ratkaisun oikeutusta ja näin vältetään mielivaltaista ratkaisutoimintaa. Toisaalta perustelujen laatiminen vie aikaa ja käytännössä on havaittu sekä liian suppeita että tarpeettoman laajoja perusteluja. Erityisesti oikeusohjeiden tai näytön laaja selostaminen silloinkin, kun niillä ei ole lopputuloksen kannalta ainakaan välitöntä merkitystä tai ne käyvät ilmi muusta aineistosta, ei ole perusteluvelvollisuuden kannalta keskeistä. Riittävän tiiviit ja yksinkertaiset perustelut ovat myös paremmin ymmärrettäviä.

Määräaikojen joustavoittaminen

Rikosoikeudenkäyntilain 5 luvun 13 §:n mukaan tietyissä alle 18-vuotiaita koskevissa rikosasioissa pääkäsittely on aloitettava 30 päivän kuluessa rikosasian vireilletulosta. Jos pääkäsittely peruutetaan, uusi pääkäsittely on aloitettava 30 päivän kuluessa päivästä, jona pääkäsittely oli tarkoitus aloittaa. Jos esitutkinnan täydentäminen tai jokin valmisteleva toimenpide, syytteiden käsitteleminen yhdessä tai muu tärkeä syy vaatii, määräaika voidaan kuitenkin määrätä säädettyä pidemmäksi. Vastaavasti esitutkintalain 3 luvun 11 §:n mukaan esitutkinta on näissä asioissa toimitettava

kiireellisesti. Esitutkinnan osalta ei kuitenkaan ole säädetty nimenomaisia määräaikoja.

Ehdottomat määräajat saattavat vaikeuttaa työjonojen hallintaa ja vaikeuttaa asiaan valmistautumista. Esimerkiksi asianosaisten avustajille saattaa jäädä suhteellisen vähän aikaa perehtyä asiaan. Lisäksi määräaikasäännökset voivat johtaa siihen, että joitakin asioita ja tehtäviä priorisoidaan toisten kustannuksella epätarkoituksenmukaisella tavalla. Tämä voi merkitä, että on vaikeaa käyttää kaikkein tarkoituksenmukaisinta työskentelytapaa määräajan lähestyessä (vrt. Tanskan osalta 2007/2 LSF 78).

Istunnosta pois jäämisen haittojen vähentäminen

Tuomioistuinlaitoksen toimintakertomuksen mukaan vuonna 2024 asiaratkaistuissa rikosasioissa oli yhteensä 49 942 istuntoa (2023: 52 929; vuonna 2022: 52 393), joista 17 184 (34 %) istuntoa peruuntui (2023: 18 931 istuntoa, 36 %; vuonna 2022: 19 359 istuntoa). Peruuntuneiden istuntojen määrissä on tilastojen mukaan huomattavaakin vaihtelua eri tuomioistuinten välillä – vähimmillään pitkän aikavälin keskiarvo on noin 27 % ja enimmillään noin 53 %. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun käräjäoikeuksissa peruuntuneiden istuntojen osuus on keskimäärin noin 40 %. Tilastoista voidaan lisäksi todeta, että pitkällä aikavälillä suurin osa, noin 64 % peruuntuvista istunnoista, peruuntuu jo ennen istuntopäivää. Istuntopäivänä peruuntuu kuitenkin noin 28 % istunnoista. Selvästi yleisimmät syykoodit liittyvät vastaajaan eli siihen, ettei häntä ole saatu haastettua ennen istuntoa tai että hän on jäänyt saapumatta haastettuna. Vuosittain peruuntuu siis keskimäärin yli 10 700 rikosasian istuntoa etukäteen ja yli 4 800 vasta istuntopäivänä.

Peruuntuneiden pääkäsittelyjen määrää vähentämällä voitaisiin nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä ja säästää kustannuksia. Varovaisestikin voidaan arvioida, että peruuntuneista pääkäsittelyistä aiheutuu vuosittain miljoonien eurojen kustannukset valtiolle. Lisäksi peruutukset pidentävät käsittelyaikoja ja heikentävät lainkäytön tehokkuutta, mikäli esimerkiksi korvaavaa istuntoa ei voidakaan järjestää peruuntuneen tilalle. Lisäksi tehokas rikosprosessi on omiaan vahvistamaan rikosoikeudenhoidon uskottavuutta. Hyötyjiä olisivat tuomioistuinten lisäksi syyttäjä, asianosaiset, todistajat ja asiantuntijat sekä asiamiehet.

Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen

Oikeudenkäymiskaaren 25 a luvun 5 §:n mukaan asiassa tarvitaan jatkokäsittelylupa, kun käräjäoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla. Rikosasian vastaaja, joka on tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin kahdeksan kuukautta vankeutta, ei kuitenkaan tarvitse jatkokäsittelylupaa miltään osin asiassa, jos valitus koskee hänen syykseen luettua rikosta taikka rangaistusta. Rangaistuksen ankaruutta arvioitaessa ei oteta huomioon vankeusrangaistuksen ohessa tuomittua sakkoa tai muuta rikosoikeudellista seuraamusta. Syyttäjä tai asianomistaja ei tarvitse jatkokäsittelylupaa miltään osin asiassa, jos vastaaja on tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin kahdeksan kuukautta vankeutta ja valitus koskee vastaajan syyksi luettua rikosta taikka vastaajalle tuomittua rangaistusta.

Vuonna 2024 jatkokäsittelylupasäännöksiä sovellettiin koko asiaan 5 325 asiassa (2023: 5 574) eli 66 prosentissa (2023: 72 %) kaikista hovioikeuksissa annetuista ratkaisuista. Jatkokäsittelylupaa ei myönnetty 2 700 asiassa (2023: 2 910), eli lupaa edellyttävistä asioista 51 prosentissa (2023: 52 %) jatkokäsittelylupa evättiin. Ilman

jatkokäsittelylupaa jääneissä asioissa käsittelyaika oli 2,8 kuukautta (2023: 2,7 kk), kun keskimääräinen käsittelyaika oli 6,6 kuukautta.

Jatkokäsittelylupajärjestelmä mahdollistaa hovioikeuksien resurssien tehokkaan käytön rajoittamatta kuitenkaan oikeutta muutoksenhakuun. Järjestelmä on jo nykyisin suhteellisen laaja, kun otetaan huomioon, että vankeusrangaistusten keskipituus jää selvästi alle kahdeksan kuukauden ja toisaalta suurin osa käräjäoikeuksien tuomitsemista rangaistuksista on sakkoa. Haasteita järjestelmän kannalta liittyy erityisesti näyttömuutoksenhakua koskevaan korotettuun lupakynnykseen ja näyttöpääkäsittelyjen toimittamiseen jopa automaattisesti silloin, kun rikosasia ei kuulu jatkokäsittelyluvan piiriin.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Aikaisempia ehdotuksia rikosprosessin sujuvoittamisesta sisältyy seuraaviin julkaisuihin, joissa on myös viittauksia aikaisempiin selvityksiin ja mietintöihin:

Rikosprosessin sujuvoittaminen : Työryhmän muistio (OMML 2023:16)

Rikosprosessin sujuvoittaminen : Lausuntotiivistelmä (OMML 2024:17)

Rikosprosessin sujuvoittaminen : Arviomuistio (OMML 2025:18)

Muistiossa tarkasteltujen mahdollisten sujuvoittamistoimenpiteidenkannalta erityisen huomionarvoisia ovat lisäksi ainakin seuraavat selvitykset:

Arviomuistio tuomioiden perusteluille asetettujen vaatimusten keventämisestä yksinkertaisissa rikosasioissa : Lausuntotiivistelmä (OMML 24/2016)

Rikosprosessin sujuvoittamiseksi on tällä hallituskaudella käynnistetty seuraavat muistion esitysten kannalta merkitykselliset hankkeet:

Muut rikosprosessin sujuvoittamistoimet (vaihe 1) (OM060:00/2023, HE 188/2025 vp)

Muut rikosprosessin sujuvoittamistoimet (vaihe 2) (OM088:00/2024)

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Rikosprosessia sujuvoittavia muutoksia on tehty useissa eri maissa, joita voidaan hyödyntää verrokkeina:

- *Ruotsissa* esitutkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä on tehostettu voimakkaasti erityisesti vähäisissä ja nopeasti tutkittavissa rikosasioissa (snabbare lagföring), minkä lisäksi oikeudenkäyntimenettelyä on uudistettu useilla merkittävillä tavoilla (mm. EMR I ja II -uudistukset sekä Tidiga förhör -uudistus). Ruotsissa on pyritty lisäämään myös kuulustelujen videotallentamista.

- *Virossa* on käytössä useita kevennettyjä prosessilajeja ja huomattavan suuri osa rikosasioista käsitellään ilman pääkäsittelyä. Viron rikosoikeudenhoito on digitalisoitu erittäin laajasti. Myös *Norjassa* ja *Tanskassa* on käytössä kevennettyjä prosessimuotoja, minkä lisäksi ainakin esitutkintaa koskeva sääntely vaikuttaa monin paikoin kevyemmältä ja jättää enemmän harkintavaltaa viranomaisille.

- Erilaisia prosessiuudistuksia on toteutettu myös *Saksassa* sekä *Englannissa* ja *Walesissä*.

**Tavoitetila**

Kullekin rikosasialle tulisi olla sen laadun vaatima käsittelytapa. Rikosasioiden käräjäoikeuskäsittelyjä täysimittaisessa pääkäsittelyssä vähennetään laajentamalla kirjallisen menettelyn, syyteneuvottelun, poissaolokäsittelyn ja asiamieskäsittelyn käyttöalaa. Asianosaisautonomiaa lisätään antamalla nykyistä selvästi suurempi merkitys asianosaisten käsitykselle siitä, millainen menettely on heidän oikeusturvansa toteutumisen kannalta tarkoituksenmukaisin. Pääkäsittelyihin osallistuttaisiin etäyhteyksillä nykyistä useammin, mikä vähentäisi pääkäsittelyjen peruuntumista ja lisäisi istuntopäivätehokkuutta. Asianmukainen esitutkinta, laadukas syyteharkinta ja hyvin jäsennelty käräjäoikeusmenettely mahdollistavat asian joutuisan käsittelyn myös hovioikeudessa. Hovioikeudessa voidaan keskittyä käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuuden arviointiin joustavassa menettelyssä.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Kuulustelujen laajempi videotallentaminen

Valmistelussa on todettu, että toimenpiteellä voisi olla rikosprosessia sujuvoittavaa vaikutusta esimerkiksi, jos kuulusteluja toteutettaisiin esitutkinnan aikana tuomioistuimessa vastaisuuden varalle. Näin voitaisiin välttää kuultavien pois jäämisestä myöhemmissä prosessin vaiheissa aiheutuvia haittoja ja tehostaa käsittelyä, kun kuuleminen voitaisiin rajoittaa yhteen kertaan. Tällaisessa menettelyssä tulisi toisaalta turvata puolustuksen tiedonsaantioikeudet ja mahdollisuus vastakuulusteluun. Menettely olisi tuomioistuimessa muodollisesti välitön, mutta toisaalta tällaisten kuulemisten järjestäminen voisi myös kuormittaa tuomioistuimia sekä aiheuttaa lisätyötä myös syyttäjille ja avustajille.

Vastaavanlaista ehdotusta on tarkasteltu lyhyesti oikeusministeriön arviomuistiossa (OMML 2025:18 s. 133–137). Todistelun vastaanottaminen pääkäsittelyn ulkopuolella sisältyy myös rikosprosessin sujuvoittamista arvioivan oikeusministeriön työryhmän toimeksiantoon. Tämä saattaisi olla toteutettavissa myös laajentamalla esitutkintaviranomaisen tekemän videotallenteen käyttöä todisteena. Toisaalta on tarpeen ottaa huomioon niin sanotun todistelutallenneuudistuksen vaikutukset. Arviointi on joka tapauksessa perustelluinta suorittaa mainitun työryhmän toimesta. Tältä osin esitettävissä on seuraavat huomiot:

- Vastakuulusteluoikeuden toteuttamisesta tulee huolehtia riittävällä tavalla myös siinä tapauksessa, että kuulustelun toimittaa esitutkintaviranomainen. Tämä voi olla haastavaa, jos tilanne on kiireellinen esimerkiksi sen vuoksi, että kuulusteltava on poistumassa maasta.

- Esitutkintatallenteiden käyttöä voitaisiin arvioida myös yhdessä Viron lyhytmenettelyn kaltaisen mallin kanssa (ks. muistio 11). Tällaisessa menettelyssä vastaajalla tulisi olla mahdollisuus myös luopua vastakuulustelumahdollisuudesta tuomioistuimessa käsittelyn nopeuttamiseksi ainakin joidenkin kuultavien osalta.

- Tallenteiden käyttökelpoisuudesta syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä sekä siihen valmistautumista silmällä pitäen tulisi huolehtia soveliaalla tavalla eli esimerkiksi laatimalla litterointeja ja tarvittaessa myös tiivistelmiä.

Esitutkintatallenteiden nykyistä laajempi käyttö voisi helpottaa pääkäsittelyjen toteuttamista ja vähentää henkilöiden pois jäämisestä aiheutuvia haittoja. Ajallisesti

tuoreempi näyttö on myös lähtökohtaisesti laadukkaampaa. Lisäksi tallenteita käyttämällä voitaisiin vähentää perusteettomia väitteitä kuulustelun kulusta tai dokumentoinnista. Toisaalta videotallenteiden käytöstä aiheutuu erilaisia järjestelmäkustannuksia ja videotallenteiden katsomiseen kuluu aikaa. Kehittämällä toimivia käytäntöjä tallenteilla voisi kuitenkin olla merkittävää sujuvoittamispotentiaalia, vähintään erilaisissa kiiretilanteissa.

Perusteluvelvollisuuden keventäminen

Mahdollisuutta perusteluvelvollisuuden keventämiseen voidaan yhtäältä arvioida normatiiviselta ja toisaalta käytännölliseltä kannalta. Normatiivisesti kysymys on siitä, voidaanko laissa säädetyn perusteluvelvollisuuden sisältöä keventää. Käytännölliset keinot liittyvät esimerkiksi mahdollisuuksiin hyödyntää tekoälyä, automaatiota tai fraasipohjia. Rikosprosessia sujuvoittava vaikutus perustuisi ennen kaikkea siihen, että perustelujen laatimiseen nykyisin käytettävä aika voitaisiin hyödyntää tehokkaammin ja käsitellä enemmän asioita. Asianosaisten oikeusturvan kannalta on sinänsä tärkeää saada perusteltu ratkaisu asiassaan, mutta toisaalta tiiviit perustelut voivat joskus olla myös ymmärrettävämmät ja toisaalta perusteluvelvollisuuden merkitys tulee suhteuttaa oikeusturvan tuottamiseen mahdollisimman tehokkaasti.

Esitutkintapäätösten ja syyttämättäjättämispäätösten osalta perusteluvelvollisuutta on kevennetty säätämällä, että perustelut tulee laatia asian laadun ja laajuuden edellyttämällä tavalla (HE 188/2025 vp, L 269/2026). Mahdollisuus luopua kirjallisten perustelujen laatimisesta, jos pääkäsittelyssä julistettu tuomio jää lainvoimaiseksi, on luonteeltaan normatiivinen. Perustelujen laatiminen on toisaalta lainkäytön legitiimisyyden ja laadun kannalta keskeisen tärkeä asia ja myös olennainen osa tuomarin ammattitaitoa. Vaikka ehdotus koskee pääkäsittelyssä julistettuja tuomioita, joiden perustelut on ilmoitettu pääpiirteissään, on jo nykyisin tyypillistä, että käräjäoikeuksissa laaditaan suppeahkot perustelut tuomion jäädessä lainvoimaiseksi. Vastaavasti lainsäädäntö ei nykyisinkään estä hovioikeuksia laatimasta perusteluja siten, että niissä mahdollisimman paljon hyödynnetään liitteeksi otettavaa käräjäoikeuden tuomiota ja viitataan siihen. Hovioikeuden kontrollitehtävän vuoksi on tärkeää, että myös perusteluissa keskitytään sellaisiin tarpeellisiin muutoksiin, joilla on merkitystä ratkaisun lopputuloksen kannalta, eikä muotoseikkoihin. Myös niin sanottu ”ei syytä” -perustelumalli on edelleen käyttökelpoinen.

Valmistelussa on käyty keskustelua erityisesti ajatuksesta, jonka mukaan julistetun tuomion perustelut voitaisiin tallentaa ilman, että niitä saatettaisiin kirjalliseen muotoon ilman erityistä pyyntöä. Keskustelussa tuotiin esille aikaisemman selvitystyön tulokset, joiden mukaan tällainen malli ei merkittävästi keventäisi tuomioistuinten työtä (OMML 24/2016). Lisäksi kiinnitettiin huomiota tallentamisen ja säilyttämisen kustannuksiin sekä eri syihin, joiden vuoksi kirjalliset perustelut voivat olla tarpeen asianosaisille tai esimerkiksi medialle. Perustelujen laatimisen korostettiin myös olevan keskeinen osa tuomarin työtehtäviä.

Perusteluvelvollisuuden normatiivista keventämistä parempana vaihtoehtona on pidettävä perustelukäytäntöjen tehostamista ja tarvittavien työkalujen hankkimista tai kehittämistä tämän tueksi. Esimerkiksi valtakunnallisten fraasimallien käyttöönottoa tulisi edistää. Tietojärjestelmien tulisi myös mahdollistaa aikaisempien ratkaisujen löytäminen malleiksi mahdollisimman helposti. Mitä tulee erityisesti tekoälyn käyttöön, mahdollisuudet siihen ovat lainkäytön kontekstissa ymmärrettävästi rajalliset. Syitä tähän ovat esimerkiksi niin sanottuun hallusinointiin, tietosuojaan ja tekijänoikeuksiin liittyvät haasteet. Tekoälyn käyttökohteina on toistaiseksi tunnistettu erilaiset

avustavat tehtävät, kuten tiedonhallinta ja lähinnä rutiiniluontoinen asiakirjojen laadinta. Tekoälyn käyttö tulee toisaalta selvästi lisääntymään ja on tärkeää, että oikeushallinnossa seurataan mahdollisuuksia sen laajempaan käyttöön. Perusteluvelvollisuuden kannalta merkityksellisiä mahdollisuuksia saattaisi liittyä myös puheesta tekstiksi -litterointitoiminnon käyttöön.

Määräaikojen joustavoittaminen

Rikosoikeudenkäyntilain 5 luvun 13 §:ssä säädettyjen määräaikojen osalta ehdotetaan arvioitavaksi, voitaisiinko alaikäisiä asianosaisia koskevaa 30 päivän määräaikaa pidentää esimerkiksi 60 päivään tai kolmeen kuukauteen nykyisestä 30 päivästä tai ainakin korostaa sääntelyn joustavuutta. Esimerkiksi syyteneuvottelun osalta aikaisempi velvollisuus pitää tunnustamisoikeudenkäynti 30 päivän kuluessa asian vireilletulosta on hiljattain hyväksytty pidennettäväksi 60 päivään (HE 187/2025 vp, EV 50/2026 vp). Nuorten asioissa on tärkeää, ettei rikosprosessin kokonaiskesto muodostu liian pitkäksi, mutta myös tuomioistuinkäsittelyn kiirehtiminen saattaa hankaloittaa käsittelyä. Oikeudenkäyntiin valmistautuminen edellyttää riittävää aikaa valmistautua. Lisäksi kiireellisen käsittelyvelvoitteen piirissä olevat nuorten asiat ovat laadultaan hyvin erilaisia (esim. onko kyse nuoren asianomistajan henkeen vai kunniaan kohdistuvasta rikoksesta) ja kiireellinen käsittelyvelvoite vaikeuttaa ruuhkautuneiden tuomioistuinten työtilannetta. Ruuhkautumisesta johtuen syyttäjät eivät kaikissa tapauksissa voi saattaa juttua vireille, vaikka tämä olisi syyteharkinnan kannalta jo mahdollista. Lisäksi tiukka määräaika saattaa käytännössä johtaa siihen, ettei oikeus avustajaan toteudu asianmukaisella tavalla. Toisaalta on otettava huomioon, että edellä mainituista määräajoista on säädetty vasta joitakin vuosia sitten, eikä yleisesti ottaen ole suotavaa muuttaa lainsäädäntöä liian tiheään. Muiden määräaikojen osalta ei ole tunnistettu joustavoittamistarpeita. Toisaalta valmistelussa on käyty keskustelua siitä, tulisiko hovioikeusvaiheessa olla käsittelyä koskevia määräaikoja.

Istunnosta pois jäämisen haittojen vähentäminen

Hallitusohjelman mukaisesti läsnäolovaatimuksen keventäminen on eräs keino rikosprosessien sujuvoittamiseen ja tätä koskevia lakimuutoksia on jo tehty (HE 188/2025 vp, L 270/2026). Käräjäoikeuksien yhteistyöverkosto aikoo antaa suositukset, joilla esimerkiksi poissaolokäsittelyn käyttöä voitaisiin tehostaa nykyisestä. Lisäksi muistiossa 11 käsitellään mahdollisuuksia Viron lyhytmenettelyn kaltaisen kevennetyn menettelymuodon käyttöönottamiseksi. Tämän vuoksi tässä muistiossa on ollut riittävää esittää vain eräitä huomioita poissaolokäsittelyjen osalta.

- Niin sanottujen syyttäjähaasteiden laajemmalle käytölle ei ole tunnistettu lainsäädännöllisiä esteitä (ks. myös OMML 2023:16). Vähäinen käyttö liittynee eniten resurssisyihin ja menettelyn koettuun työläyteen. Syyttäjähaasteen käyttö edellyttää syyttäjältä erittäin nopeaa perehtymistä asiaan ja sen valmistelemista käytännössä yhden päivän aikana. Myös esitutkintaviranomaisten tietoisuutta syyttäjähaasteista olisi syytä lisätä koulutuksella.

- Vastaajan ja muidenkin asianosaisten osalta voidaan kysyä, tulisiko henkilökohtaisen läsnäolon asian selvittämistä varten (ROL 8:1) olla pikemminkin oikeus kuin velvollisuus. Rangaistuksen tuomitsemiseksi riittää jo nykyisin lähtökohtaisesti se, että vastaajaa on edustanut asiamies (ROL 8:3). Vastaajalla on halutessaan oikeus vaieta, mihin esteetön poissaolo usein viitannee. Oikeuskäytännössä esteetön poissaolo onkin tulkittu luopumiseksi oikeudesta

tulla kuulluksi omassa asiassaan (ks. esim. KKO 2022:20, kohta 13 ja siellä viitatut ratkaisut).

- Vastaajan on toisaalta nykyisen ROL 8:3.3:n mukaan oltava henkilökohtaisesti läsnä käräjäoikeuden pääkäsittelyssä muun ohella, jos häntä syytetään rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Asiamieskäsittelyn soveltamisalan laajentamismahdollisuuksia voitaisiin vielä arvioida, vähintään siten, että ainakin jotkut kuuden vuoden rangaistusuhkaiset teot voisivat tulla sen soveltamisalaan. Enintään kuuden vuoden rangaistusuhkaisia rikoksia on rikoslaissa useita, esimerkiksi törkeä rahanpesu, törkeä ympäristön turmeleminen, ihmiskauppa ja ryöstö.

- Mikäli asianosainen luopuu oikeudesta tulla kuulluksi jäämällä pois pääkäsittelystä, tulisi olla selvää, että hänen esitutkintakertomustaan voidaan hyödyntää näyttönä tarpeellisilta osin. Esimerkiksi ROL 6:6:n sanamuotoa voisi kenties selventää siten, että henkilökohtaisesti poissa olevan asianosaisen aikaisemmin antama kertomus voitaisiin ottaa vastaan sen nojalla silloinkin, kun häntä edustaa asiamies. Mikäli asiamiehellä on toimiohjeena ilmoittaa asiakkaansa nimenomaisesti kieltäytyneen antamasta kertomusta, voidaan aikaisempaa kertomusta hyödyntää todisteena jo tällä perusteella (ks. KKO 2017:12 ja KKO 2017:93).

Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen

Jatkokäsittelylupajärjestelmää laajennettiin lailla 386/2015, jonka säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta suhtautui myönteisesti sen prosessia sujuvoittavaan vaikutukseen, mutta toisaalta arvioi, ettei aikaisempaa neljän kuukauden rajaakaan voitu katsoa vähäiseksi vankeustuomioksi (PeVL 59/2014 vp). Sen vuoksi valiokunta esitti lakivaliokunnan harkittavaksi, tulisiko käsittelylupajärjestelmän alaa supistaa rikosasioiden osalta esimerkiksi siten, että ehdottomat vankeusrangaistukset suljettaisiin ainakin joiltain osin sen ulkopuolelle. Tähän nähden saattaisi olla mahdollista laajentaa jatkokäsittelyluvan soveltamisalaa kattamaan ehdolliset vankeusrangaistukset laajemmin kuin ehdottomat.

Valmistelussa on ollut esillä myös sellainen vaihtoehto. jonka mukaan jatkokäsittelylupa koskisi enintään yhden vuoden ehdottomia vankeusrangaistuksia ja kaikkia ehdollisia vankeusrangaistuksia. Näin laaja soveltamisala ei saanut yksimielistä kannatusta ja lisäksi tulisi vielä arvioida, aiheutuisiko vankeuslajien erottamisesta ongelmia. Toisaalta keskustelussa oli esillä myös sellainen vaihtoehto, että jatkokäsittelylupa koskisi kaikkia rikosasioita. Muutoksenhakuoikeuden on katsottu toteutuvan myös jatkokäsittelylupamenettelyssä.

Tuomioistuinvirastosta saatujen tietojen mukaan vuonna 2025 käsiteltiin AIPA-järjestelmässä noin 87 % rikosasioista. Ehdollisia vankeusrangaistuksia, joiden kesto oli yli kahdeksan kuukautta, oli 1.702 kappaletta eli 14,6 %. Ehdollisia ja ehdottomia rangaistuksia, joiden kesto oli yli kahdeksasta kuukaudesta vuoteen, oli puolestaan 991 kappaletta eli 5,1 % kaikista vankeusrangaistuksista. Tuomioistuinlaitoksen tilinpäätöstietojen mukaan vuonna 2025 pääkäsittelyssä ratkaistiin hovioikeuksissa kaikkiaan 1.857 asiaa, mikä sisältää myös riita-asiat.

Ennen jatkokäsittelyluvan soveltamisalan laajentamista tulisi kuitenkin varmistua siitä, että nykyisiä lupaperusteita sovelletaan yhdenmukaisesti eikä lupaa myönnetä liian alhaisella kynnyksellä. Tämä koskee erityisesti näyttömuutoksenhakua koskevaa korotettua lupakynnystä.

Toinen hovioikeuksien lainkäytön tehokkuuden kannalta merkityksellinen kysymys on näyttöpääkäsittelyn toimittaminen asiassa, jossa jatkokäsittelylupa ei ole tarpeen. Tällaisissa asioissa näyttöpääkäsittelyn tarpeellisuutta olisi kuitenkin arvioitava vielä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 15 §:n 1 momentin mukaisesti, eikä niin, että tällainen käsittely olisi automaatio. Todistelua ei tarvitse ottaa uudelleen vastaan, jos käräjäoikeuden vastaanottaman näytön arvioinnin oikeellisuudesta ei voi jäädä kokonaisuutena arvioitaessa mitään varteenotettavaa epäilystä. Asiassa voi silti olla tarpeen toimittaa niin sanottu pienimuotoinen tai suppea pääkäsittely.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Projektiryhmä ehdottaa, että rikosprosessin sujuvoittamiseksi jatketaan eräiden mahdollisten toimenpiteiden jatkoselvittämistä. Näitä ovat esitutkintakuulustelujen laajempi videotallentaminen, perustelukäytäntöjen keventäminen esimerkiksi tekoälyä hyödyntämällä, määräaikasääntelyn joustavoittaminen ja sen selvittäminen, miten asianosaisten ja kuultavien istunnosta poisjäämisestä johtuvia haittoja voitaisiin edelleen vähentää. Vielä ehdotetaan sen jatkoselvittämistä, miten jatkokäsittelylupamenettelyn soveltamisalaa voitaisiin laajentaa. Näillä mahdollisilla toimenpiteillä arvioitiin olevan kokonaisuutena merkittävää sujuvoittamispotentiaalia.

Sujuvoittamista edistettäessä on syytä ottaa huomioon myös käytäntöjen kehittäminen läpi rikosprosessiketjun sekä jo toteutettujen ja toteutumassa olevien useiden uudistusten vaikutukset. Toimenpiteiden mahdollisista säästövaikutuksista voidaan esittää vain karkeita arvioita, mutta esimerkiksi pääkäsittelyjen peruuntumisesta aiheutuu vuosittain arviolta miljoonien eurojen kustannukset (HE 188/2025 vp, s. 40). Jotta prosesseja voitaisiin sujuvoittaa, vapautuvia resursseja ei tulisi leikata, vaan ne tulisi kohdistaa nykyistä tehokkaammalla tavalla jutturuuhkien purkamiseen ja uuden ruuhkautumisen estämiseen. Rikosprosessin rahoitusta ja kaikenlaista kehittämistä tulee tarkastella koko prosessiketju huomioiden.

**Muistio 13**

# ASIANOMISTAJA ERITYISLAAJASSA ASIASSA (RIKOSPROSESSISSA TAI SIITÄ ERIYTETYSSÄ SIVIILIPROSESSISSA)

## Tiivistelmä

**Parannetaan asianomistajan asemaa erityislaajoissa rikosasioissa säätämällä julkisasianhoitajasta.**

Muistion valmistelun taustalla ovat erityisesti Vastaamo ja Wincapita-tapaukset, joissa on ollut suuri määrä asianomistajia. Muistio perustuu pitkälti oikeusministeriön ja sisäministeriön tilaamaan selvitykseen *”Asianomistajan aseman parantaminen sekä syyttäjän ja poliisin työtaakan keventäminen moniasianomistajarikoksissa”*, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:16. Muistio sisältää kuvauksen asianomistajan asemasta ja hänen oikeuksiensa toteutumisesta rikosasioissa, joissa on suuri määrä asianomistajia (moniasianomistajarikosasia). Moniasianomistajarikoksissa haasteita rikosprosessiketjun toimijoille aiheuttaa nimenomaan asianomistajien suuri määrä. Muistiossa selvitetään aluksi sääntelyn nykytilaa ja sitä, mitkä ovat käytännössä olleet moniasianomistajarikosasioiden käsittelyn merkittävimmät ongelmat ja keskeisimmät lainsäädännölliset puutteet. Kansainvälisen vertailun osalta viitataan edellä mainittuun selvitykseen.

Edelleen muistiossa tuodaan esiin ja arvioidaan erilaisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja, joiden avulla olisi mahdollista sekä parantaa asianomistajan sekä vastaajan asemaa ja oikeusturvaa sekä keventää ja sujuvoittaa poliisin, syyttäjän sekä tuomioistuimen työtaakkaa moniasianomistajarikosasioissa.

Muistiossa ehdotetaan, että asianomistajan asemaa erityislaajoissa rikosasioissa parannetaan säätämällä julkisasianhoitajasta. Hankkeessa tulisi selvittää asianomistajia koskevien prosessuaalisten säännösten muuttamista suureen asianomistajamäärään kohdistuvissa rikoksissa selvittämällä mahdollisuutta toteuttaa asianomistajan oikeusturvasta huolehtiminen julkisasianhoitajajärjestelmän avulla. Keskitetty viranomaislähtöinen yksityisoikeudellisten vaatimusten ajaminen parantaisi asianomistajan asemaa, koska se takaisi kaikille riittävän oikeudellisen avun.

Asianomistajien syyteoikeuden tarpeellisuutta moniasianomistajarikoksissa tulisi tarkastella enemmälti sekä selvittää asianomistajan suostumuksen poistamista syyteneuvottelumenettelyssä, huomioiden kuitenkin hallituksen esityksessä HE 187/2025 vp. esitetty. Edellisten ratkaisuvaihtoehtojen taloudelliset vaikutukset on huomioitava jatkovalmistelussa.

Lisäksi tulisi selvittää yhteisen tietovarannon perustamisen tarpeellisuus ja varmistaa, että viranomaisten käytössä olevat tietojärjestelmät ja niiden rajapinnat mahdollistavat tulevaisuudessa tietovirtojen sujuvuuden.

## Nykytila ja sen arviointia

Nykytila

Poliisin tekemää esitutkintaa ohjaa esitutkintalain (ETL) 1 luvun 2 §:n 1 momentti, jossa määritellään esitutkinnassa selvitettävät asiat kuten muun muassa

asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus, jos asianomistaja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (ROL) 3 luvun 9 §:n nojalla on pyytänyt syyttäjää ajamaan vaatimustaan. Esitutkinnassa asianomistajalta on nimenomaisesti tiedusteltava, vaatiiko hän yksityisoikeudellisia korvauksia rikoksen johdosta. Sääntely perustuu siihen, että yksityisoikeudellisten vaatimusten selvittäminen on edellytys sille, että syyttäjä voi arvioida, ottaako hän asianomistajan yksityisoikeudelliset vaatimukset ajaakseen syyteasian yhteydessä. Syyttäjän tulee tällöin arvioida, perustuuko vaatimus sellaisiin seikkoihin, joihin on vedottu syytteen tueksi. Esitutkintalain 1 luvun 2 §:n 2 momentti asettaa esitutkinnalle tietyt laatuvaatimukset edellyttämällä, että asia valmistellaan esitutkinnassa siten, että syyteharkinta ja asianosaisten etujen valvominen voidaan suorittaa asianmukaisesti ja että todistelu voidaan pääkäsittelyssä ottaa vastaan yhdellä kertaa.

Asianomistaja voi ajaa yksityisoikeudellisia vaatimuksiaan itse tai vaihtoehtoisesti syyttäjä voi ajaa vaatimusta asianomistajan pyynnöstä. Syyttäjän on vireille panemansa syyteasian yhteydessä ajettava asianomistajan yksityisoikeudellisia vaatimuksia, jos asianomistaja sitä pyytää ja jollei syyttäjällä ole laissa säädettyä perustetta kieltäytyä niiden ajamisesta (ROL 3:9.1). Edellä mainitun lain sanamuoto asemoi syyttäjän asianomistajan yksityisoikeudellisten vaatimusten ajamista koskevan harkinnan syyteharkintavaiheen yhteyteen, jolloin syyttäjä ei lähtökohtaisesti voi tehdä sitä koskevaa päätöstä tai tiedottaa ko. päätöksestä aikaisemmassa vaiheessa rikosprosessia. Jos syyttäjä ei ota asianomistajan yksityisoikeudellisia vaatimuksia ajaakseen, hänen tulee ROL 3:9.1:n mukaan ilmoittaa tästä asianomistajalle niin hyvissä ajoin, että asianomistaja voi halutessaan itse panna vireille yksityisoikeudelliset vaatimuksensa syytteessä tarkoitettuun rikokseen liittyen.

Rikosprosessissa noudatetaan adheesioperiaatetta, jonka mukaan syyteasian yhteydessä voidaan ajaa rikoksesta johtuvaa yksityisoikeudellista vaatimusta. Periaatteen taustalla ovat prosessiekonomiset syyt. Syytteen ja yksityisoikeudellisen vaatimuksen ratkaiseminen perustuu pääsääntöisesti samaan oikeudenkäyntiaineistoon, joten tarkoituksenmukaista on käsitellä vaatimukset samassa oikeudenkäynnissä. Tällöin voidaan välttää kustannukset ja vaivannäkö, joka aiheutuisi sekä asianosaisille että tuomioistuimelle saman oikeudenkäyntiaineiston esittämisestä ja arvioimisesta kahdessa oikeudenkäynnissä. Lisäksi asian selvittämisen kannalta on yleensä tarkoituksenmukaista, että syyttäjän nostama syyte ja samaan rikokseen perustuva yksityisoikeudellinen vaatimus yhdistetään käsiteltäväksi samassa oikeudenkäynnissä.

Asianomistajalle aiheutuvien kustannusten minimoinnilla on erityinen merkitys silloin, kun vahingon aiheuttanut rikoksentekijä on varaton. Riippumatta vastaajan maksukyvystä asianomistaja voi hakea tuomioistuimen antaman tuomion nojalla korvauksia Valtiokonttorilta rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista annetun lain nojalla. Syytteen ja yksityisoikeudellisten vaateiden käsitteleminen samassa oikeudenkäynnissä estää lisäksi sen, etteivät eri oikeudenkäynneissä käsiteltävät vaatimukset johda keskenään ristiriitaisiin lopputuloksiin. Vaatimusten käsittely samassa oikeudenkäynnissä voi myös antaa tuomioistuimelle paremman perustan arvioida yksityisoikeudellisia vaatimuksia perusteineen. Asianomistajille ja muille rikoksen johdosta vahinkoa kärsineille onkin usein tärkeää saada yksityisoikeudelliset vaatimuksensa käsittelyyn samassa oikeudenkäynnissä kuin syyttäjän ajama syyte.

Edelleen jos syyttäjä on ilmoittanut, että hän ei asianomistajan pyynnöstä huolimatta aja asianomistajan vaatimusta tai jos asianomistaja on esitutkinnassa tai muutoin

ilmoittanut syyttäjälle haluavansa itse esittää haastehakemuksessa tarkoitetusta rikoksesta johtuvan yksityisoikeudellisen vaatimuksensa, asianomistajalle ja muulle pykälässä tarkoitetulle henkilölle tulee ROL 3:10:n mukaisesti varata tilaisuus määräajassa toimittaa tuomioistuimeen vaatimuksensa ja sen perusteet kirjallisena uhalla, että vaatimus voidaan muuten jättää tutkimatta rikosasian yhteydessä.

Edelleen moniasianomistajarikosasioissa rikosasian oikeudenkäynti voi viivästyä yksityisoikeudellisten vaatimusten käsittelyn vuoksi, jolloin yksityisoikeudellisten vaatimusten eriyttäminen eri oikeudenkäyntiin voi olla tarkoituksenmukaista. Mahdollisuudesta erottaa rikosasia yksityisoikeudellisten vaatimusten käsittelystä säädetään ROL 3 luvun 3 §:ssä. Sen nojalla tuomioistuin voi määrätä asioiden erottamisesta erillisiin oikeudenkäynteihin. Tällöin vahingonkorvaukset käsitellään erikseen omassa oikeudenkäynnissään riita-asian oikeudenkäynnistä säädetyssä järjestyksessä.

Vielä sen lisäksi, että asianomistajalla on oikeus yhtyä syyttäjän tai toisen asianomistajan ajamaan syytteeseen ja hänellä on oikeus esittää rikokseen perustuvia yksityisoikeudellisia vaatimuksiaan, on asianomistajalla ROL 1 luvun 14 §:n 3 momentin nojalla oikeus vedota uuteen seikkaan syytteen tueksi. Asianomistajalla on lisäksi ROL 1:14:ssä säädetyin tavoin toissijainen syyteoikeus, jos syyttäjä päättää olla nostamatta syytettä. Asianomistajalla on oikeus nostaa syyte myös, jos esitutkintatoimenpiteiden suorittamista on tutkinnanjohtajan päätöksellä siirretty. Rikosprosessiuudistuksen myötä vuonna 1997 katsottiin, ettei asianomistajalta voida kokonaan poistaa oikeutta vaatia rikoksesta epäillylle rangaistusta, jolloin päädyttiin säätämään asianomistajalle toissijainen syyteoikeus. Uudistuksen yhteydessä katsottiin myös, että asianomistajan osallistuminen oikeudenkäyntiin yhtymällä syyttäjän nostamaan syytteeseen ja esittämällä selvitystä on hyödyksi asian selvittämisessä.

Nykytilan arviointia

Laajoissa moniasianosaisrikosasioissa voimassa oleva lainsäädäntö ei tue kokonaiskuvan saamista asiassa, saati asian hallinnointia, ja tiukka lain noudattaminen on kyseisissä asioissa käytännössä erittäin vaikeaa. Viranomaisissa tähän mennessä käsitellyistä erityisen laajoista moniasianomistajarikoksista erityisesti WinCapita- ja Vastaamo-tapauksissa törmättiin nykyisen lainsäädännön haasteisiin. Jotta asiat nykyisellään saadaan laajoissa moniasianomistajarikoksissa hoidettua, saattaa virkamies joutua tekemään useita päätöksiä virkavastuullaan voimassa olevaa sääntelyä laveasti tulkiten.

Moniasianomistajarikoksissa haasteita aiheuttaa eri viranomaistahoille nimenomaan asianomistajien suuri määrä. Esitutkinnassa ja syyteharkinnassa asianomistajien löytäminen, kuuleminen ja heidän yksityisoikeudellisten vaatimustensa selvittäminen sekä päättäminen siitä, tuleeko syyttäjä ajamaan heidän yksityisoikeudellisia vaatimuksiaan syyteasian rinnalla, vie paljon resursseja. Mikäli syyttäjä ei aja asianomistajien yksityisoikeudellisia vaatimuksia, hänen tulee tehdä tästä päätös ja antaa se tiedoksi asianomistajille. Lähtökohtaisesti kaikki asianomistajia koskevat päätökset ja kirjaukset tulisi niin esitutkinnassa kuin syyteharkinnassakin tehdä erillisinä jokaista asianomistajaa koskien. Laajoissa moniasianomistajarikoksissa keskeisimmät nykysääntelyn ongelmat kiteytyivät poliisin suorittamaa esitutkintaa ohjaavaan sääntelyyn ja syyttäjän velvollisuuteen ajaa asianomistajan yksityisoikeudellisia vaatimuksia. Erityisesti silloin, kun rikosasiassa vastaaja on vangittuna, ei ole asianmukaista, että yksityisoikeudellisten vaatimusten selvittäminen

viivyttää syyteharkintaa. Edelleen moniasianomistajarikosasioissa tilanteessa, joissa syyttäjä ei aja asianomistajien yksityisoikeudellisia vaatimuksia, on vaatimusten selvittäminen tuomioistuimessa työlästä ja aikaa vievää.

Esitutkinnan ja syyteharkinnan lisäksi asianomistajien yksityisoikeudellisten vaatimusten käsittely rikosasian yhteydessä voi viivästyttää rikosasian käsittelyä tuomioistuimessa. Jos vastaaja on käsiteltävän asian vuoksi vangittuna, on asia otettava käsiteltäväksi hyvin nopealla aikataululla. Tuomioistuimen tulisi näistä aikatauluvaatimuksista huolimatta pystyä tiedottamaan asianomistajille oikeudenkäynnin aikatauluista pikaisesti. Mikäli syyttäjä ei aja asianomistajien yksityisoikeudellisia vaatimuksia, tulisi myös ne saada tiedusteltua asianomistajilta kiireellisen aikataulun puitteissa. Asianomistajien määrän kasvaessa kaikkien edellä mainittujen toimien asianmukainen hoitaminen hankaloituu ja vaarantuu.

Asianomistajien suuri määrä rikosprosessin eri vaiheissa käytännössä rampauttaa nykyisessä muodossaan säännellyn poliisin esitutkinnan, sillä käytettävissä olevista resursseista merkittävä määrä menee asianomistajien ja heidän vaatimuksiensa selvittämiseen. Uhkakuvana pidetään erityisesti internetvälitteisiä rikoksia, joissa asianomistajamäärä voi äkkiä kasvaa jopa satoihin tuhansiin, eikä tämänlaajuisten rikosasioiden käsittelyyn ole tällä hetkellä poliisissa, Syyttäjälaitoksessa tai tuomioistuimessa edellytyksiä ilman, että viranomaisten muut toiminnot ja asianosaisten oikeusturva vaarantuisivat.

Prosessilainsäädännössä säädetyt määräajat eivät toimi yhteen tosimaailman tilanteiden kanssa moniasianomistajarikoksissa. Tiukat määräajat yhdistettynä kankeaan tiedoksi antamista koskevaan sääntelyyn sekä toimimattomiin tiedoksiantotapoihin tekevät tulevaisuudessa odotettavissa olevien entistä laajempien moniasianomistajarikoskokonaisuuksien käsittelyn mahdottomaksi. Ristiriitaan ajautuvat erityisesti vastaajan oikeusturvan vaatima kiireellisyys ja asianomistajien vaatimusten esittämisen mahdollistaminen. Näiden osalta moniasianomistajarikosten rikosprosessia kehitettäessä tulee tehdä punnintaa eri yksilöiden intressien välillä.

Keskeisenä asiana laajojen moniasianomistajarikosten alkuvaiheen käsittelyssä on poliisin kyky tunnistaa alusta asti asian tosiasiallinen laajuus ja sitä kautta mahdollisuus koota riittävästi resursseja tapauksen esitutkinnan hoitamiseen ja syyttäjäyhteistyöhön. Edelleen asianomistajien tunnistamisen ja yksityisoikeudellisten vaateiden selvittämisen osalta keskeisinä haasteina ovat lisäksi konkreettinen yhteystietojen kattava selvittäminen ja yhteyden saaminen asianomistajiin. Asianomistajien vaatimusten selvittäminen ja niiden yksilöllinen käsitteleminen aiheuttaa suuria haasteita prosessin sujuvuudelle. Moniasianomistajarikoksissa tulisi olla käytettävissä jokin tapa lähestyä asianomistajia kollektiivisesti, jotta voidaan turvata prosessin muidenkin osa-alueiden, ja etenkin itse rikoksen selvittämisen, tehokas eteneminen. Moniasianomistajarikoksissa asianomistajien pitäminen mukana prosessissa haittaa koko rikosprosessia ja rikosvastuun toteuttamista. Asianomistajan mahdollinen syyteoikeus ei myöskään välttämättä tuo moniasianomistajarikoksissa lisäarvoa prosessiin. Asianomistajien tosiasiallisen oikeusturvan kannalta olisi mahdollisesti jopa parempi, että korvausasian käsittely irrotettaisiin prosessista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja toipumisprosessi rikoksen aiheuttamista traumoista ja muista seurauksista pääsisi alkamaan.

Edelleen myös tuomioistuimen yhtenä rikosprosessin viranomaisena tulisi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa olla mukana moniasianomistajarikosten prosessiteknisessä suunnittelussa tuomioistuimen riippumattomuus kuitenkin

asianmukaisesti huomioon ottaen. Tällaisesta tuomioistuinyhteistyöstä syyttäjien ja poliisin kanssa ei ole tällä hetkellä kirjattu lakiin mitään.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

*Asianomistajan aseman parantaminen sekä syyttäjän ja poliisin työtaakan keventäminen moniasianomistajarikoksissa* Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:16 **(**http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-404-6)

Selvityksessä on arvioitu lainsäädännön muutostarpeita ja vaihtoehtoisia mekanismeja ilman lainsäädäntömuutoksia moniasianomistajarikosten rikosprosessin tehostamiseksi asianomistajien asema sekä ihmis- ja perusoikeudet huomioiden. Selvityksen keskeiset ehdotukset ovat viranomaisten yhteistyön lisääminen ja viranomaisten ohjeistaminen, tuomioistuimen esitutkintaan liittyvästä roolista säätäminen laissa, yhteisen tietovarannon perustaminen, asianomistajan syyteoikeuden tarkastelu, julkisasianhoitajatehtävän perustaminen, yleistiedoksiannon käyttöönotto, asianomistajan suostumuksen poistaminen syyteneuvottelusta ja korvausvaatimusten erottaminen moniasianomistajarikoksissa

*Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi esitutkintalain, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain ja oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 b §:n muuttamisesta* (HE 188/2025 vp).

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_188+2025.aspx

Esityksen tarkoituksena on sujuvoittaa rikosprosessia. Esityksessä on tämän muistion aihealueen kannalta muutamia merkittäviä ehdotuksia, sillä ehdotuksen mukaan esitutkinnan ja syyteharkinnan osalta muutettaisiin muun ohella asianomistajan yksityisoikeudellisen vaatimuksen selvittämistä ja käsittelyä sekä rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuutta. Lisäksi mahdollistettaisiin yleistiedoksiannon käyttö ja rikosilmoituksen liittäminen samasta rikoksesta tehdylle aikaisemmalle ilmoitukselle. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2026.

11.12.2025 annetun hallituksen esityksen mukaan asianomistajan yksityisoikeudellista vaatimusta ei tarvitsisi selvittää esitutkinnassa, jos syyttäjä jo esitutkinnan aikana ilmoittaa, ettei hän ota vaatimusta ajaakseen. Esitutkinnassa tapahtuvan yksityisoikeudellisen vaatimuksen selvittämisen tarkoituksena on mahdollistaa syyttäjän päätöksenteko. Asianomistajan oikeusturvan kannalta olisi perusteltua, että hän saisi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tiedon siitä, tuleeko syyttäjä ajamaan korvausvaatimuksia vai ei. Toisaalta vaatimuksen selvittäminen syyttäjän ilmoitettua, ettei hän tule sitä ajamaan, merkitsisi esitutkintaviranomaisten resurssien käyttämistä turhiin työvaiheisiin, jotka myös pitkittävät tarpeettomasti esitutkintaa.

Lisäksi ehdotetaan muutoksia esitutkintalakiin siten, että rikosilmoituksen tiedot voidaan myös liittää samasta rikoksesta aiemmin kirjattuun rikosilmoitukseen. Samaa rikoskokonaisuutta koskevat ilmoitukset voitaisiin siten käsitellä yhdellä rikosilmoituksella, jos se on epäiltyjen rikosten laadun ja asian tarkoituksenmukaisen käsittelyn kannalta perusteltua.

Ehdotuksessa esitetään vielä hallintolain 62 §:n mukaisen yleistiedoksiannon käytön mahdollistamista moniasianomistajarikosten käsittelyn eri vaiheissa.

*Hallituksen esitys eduskunnalle syyteneuvottelun käyttöalan laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 187/2025 vp).*

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_187+2025.aspx

Esityksessä on pohdittu muun ohella asianomistajan suostumusedellytyksen poistamista ja muutonkin syyteneuvottelun sujuvoittamista.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 7.11.2024 EAOK/2261/1023*

Ratkaisussa on ollut kyse siitä, että asiassa asianajaja oli kannellut eduskunnan oikeusasiamiehelle päämiestensä puolesta syyttäjien menettelystä Vastaamo-tapauksen tietosuojarikokseen liittyvässä syyteharkinnassa. Kantelu on perustunut siihen, ettei asianomistajien katsottu olleen tietosuojarikosta koskevassa kokonaisuudessa esitutkinnassa ja syyteharkinnassa asianomistajan asemassa. Oikeusasiamies on ratkaisussaan todennut, että asian ollessa epäselvä tai tulkinnanvarainen tulisi rikosprosessin potentiaalisille asianomistajille antaa mahdollisuus tulla kuulluksi esitutkinnassa ja osallistua mahdolliseen oikeudenkäyntiin. Syyttäjän olisi siten tullut huolehtia siitä, että asianomistajilla olisi ollut mahdollisuus sekä esittää näkemyksensä asianomistaja-asemastaan että saada siihen viime kädessä tuomioistuimen ratkaisu. Oikeusasiamies otti kanteluratkaisussaan kantaa myös siihen, että asianomistajan asemaan liittyy syyteoikeuden vanhentuminen. Edelleen Oikeusasiamies piti ilmeisenä sitä, että esimerkiksi tietoverkko- ja kyberrikosten määrä tulee nopeasti kasvamaan. Tämä aiheuttaa vaikeita ongelmia sekä asianomistajien oikeusturvan että rikosprosessin viranomaisten työmäärän kannalta. Siksi oikeusasiamies katsoi, että ongelmaa tulisi kiireellisesti selvittää.

*Kansanedustajien (Bella Forsgrén vihr ym.) lakialoite LA 20/2025 vp. laeiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain sekä esitutkintalain muuttamisesta*
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Sivut/LA_20+2025.aspx

Lakialoitteessa ehdotetaan toimenpiteitä rikosten uhrien aseman parantamiseksi silloin, kun rikos kohdistuu suureen henkilöjoukkoon. Tällaisten laajaan henkilöpiiriin kohdistuneiden rikosten käsittelyn tehostamiseksi ja uhrien oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen varmistamiseksi ehdotetaan otettavaksi käyttöön rikosuhriavustajan tehtävä. Tuomioistuin määräisi esitutkintaviranomaisen hakemuksesta rikosuhriavustajan edustamaan rikoksen asianomistajia kollektiivisesti. Rikosuhriavustaja edustaisi rikosasian esitutkinnassa ja oikeuskäsittelyssä asianomistajien ryhmää kollektiivisesti. Rikosuhriavustaja voisi lisäksi esittää rikoksen asianomistajien puolesta korvausvaatimukset ja huolehtia tuomittujen korvausten perimisestä ja jakamisesta asianomistajien kesken.

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Kansainvälisen kehityksen osalta työryhmä viittaa edellä mainittuun ministeriöiden tilaamaan selvitykseen. Selvityksen kansainvälisessä vertailussa tarkastellaan, miten Ruotsissa, Norjassa, Virossa sekä Yhdysvalloissa asianomistajan asema on turvattu moniasianomistajarikosasioissa.

Kansainvälisesti vertaillen asianomistajan asemaa suomalaisessa rikosprosessissa voidaan pitää poikkeuksellisena. Esimerkiksi yhdessäkään ihmisoikeuksia

koskevassa instrumentissa asianomistajalle ei ole taattu oikeutta nostaa syytettä. Tämä pätee niin EU:n, alueellisten kuin kansainvälistenkin instrumenttien osalta.

Keskeisenä havaintona selvityksestä on Norjan osalta syytä tuoda esiin se, että Norjan rikosprosessilainsäädännön suuremman uudistuksen yhteydessä asianomistajan mahdollisuus nostaa syyte nähtiin vähemmän merkityksellisenä rikosasioissa. Rikosasioiden hoito on luonteeltaan julkista vallankäyttöä, joten rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän valjastaminen yksityisten intressien käyttöön nähtiin ongelmallisena. Rikosasioita tulisi lähtökohtaisesti hoitaa objektiivisen ja riippumattoman viranomaisen toimesta. Asianomistajan oikeudet toteutuvat ensisijaisesti 1) valitusmahdollisuutena syyttäjän päätöksestä, 2) mahdollisuutena oikeudelliseen edustajaan ja 3) oikeutena saada tietoa asiassa. Lainmuutoksen myötä vuonna 2022 asianomistajan syyteoikeus lopulta poistettiin. Norjan lainsäädäntö mahdollistaa nimittää asianomistajille yhden tai useamman ”koordinoivan asianajajan” tai oikeudellisen edustajan.

Ruotsissa keskeiseksi keinoksi parantaa rikosprosessin tehokkuutta, laatua ja sujuvuutta, etenkin laajoissa rikosasioissa, on nähty selkeämpi prosessuaalinen roolijako. Tässä roolijaossa tulisi itse rikossyytteen nostaminen ja ajaminen jättää syyttäjälle ja asianomistajan tulisi keskittyä yksityisoikeudellisten vaatimustensa ajamiseen. Asianomistajan mahdollisuuksien yhtyä syyttäjän syytteeseen ja ajaa syyttäjän rinnalla omaa rangaistusvaatimustaan on nähty vähentävän rikosprosessin ennakoitavuutta vastaajan näkökulmasta. Syyttäjä on lähtökohtaisesti se toimija, jolla on parhaat edellytykset taata oikeudenhoidon asianmukaisuus. Ruotsissa on ehdotettu poistettavaksi asianomistajan oikeus vaatia rangaistusta niissä tilanteissa, joissa syyttäjä on nostanut syytteen. Esitöissä ei otettu kantaa, miten tämä muutos näkyisi asianomistajarikosten osalta. Ehdotus oikeuden poistamisesta ei kuitenkaan ainakaan vielä ole edennyt lainsäädäntötasolle asti.

Yhdysvalloissa puolestaan moniasianomistajarikosasioiden käsittely on viety pisimmälle niin rikosvastuun toteuttamisen priorisoinnin kuin yksityisoikeudellisten vaatimusten kollektiivisen ajamisenkin osalta. Yhdysvalloissa tilanteissa, joissa tuomioistuin havaitsee, että rikoksen uhrien lukumäärä tekee oikeuksien takaamisen kaikille uhreille mahdottomaksi, tulee tuomioistuimen käyttää tapauskohtaista harkintaa ja luoda prosessi, jossa uhrien oikeudet otetaan huomioon kohtuullisessa määrin pitkittämättä ja monimutkaistamatta varsinaista rikosprosessia. Vaikka henkilöitä, joihin rikos on kohdistunut, ei pidetäkään asianosaisina, on heidätkin tunnistettava ja heitä tiedotettava rikosasiasta, jotta he voivat käyttää lakien heille takaamia oikeuksia. Kaikkien uhrien tunnistaminen ja löytäminen ei ole helppoa – varsinkaan kun uhreja on paljon. Uhrien tavoittaminen on hoidettu käytännössä muun muassa massapostituksin ja käyttämällä ilmaisia palvelunumeroita. Selvityksessä nostetaan esiin se, että Yhdysvaltojen mallia voitaisiin Suomessakin seurata siltä osin, että pohdittaisiin vakavasti syyteneuvottelujen laajemman ja tehokkaamman käytön mahdollistamista moniasianomistajarikosasioissa. Toisaalta on pidettävä mielessä Yhdysvaltojen osalta oikeusjärjestelmien keskeiset erot omaan järjestelmäämme verrattuna.

Selvityksessä todetaan yhteenvetona, että kansainväliset kehityssuuntaukset etenkin muiden Pohjoismaiden osalta tukevat selvityksessä esiin nousseita havaintoja muun muassa asianomistajan syyteoikeuden uudelleenarvioinnista sekä rikosvastuun nopean ja tehokkaan toteuttamisen priorisoinnista suhteessa asianomistajien yksityisoikeudellisiin vaatimuksiin.

**Tavoitetila**

Tulevaisuuden rikosprosessin tavoitteena on nykyistä tehokkaampi ja nopeampi asioiden käsittely sekä rikosvastuun toteuttaminen viranomaisketjussa, jossa rikosasian käsittely esitutkinnasta tuomioon tapahtuu nopeasti, varmasti ja yhteiskunnalle asian laatuun nähden oikeasuhtaiset kustannukset aiheuttaen. Rikosprosessin tärkeimpänä laatuvaatimuksena on, että prosessissa taataan oikeusturva perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuja perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen unohtamatta kuitenkaan asianosaisautonomian tärkeyttä ja hyvän palvelun periaatteita.

Rikosasia valmistellaan pääkäsittelykuntoon esitutkinnan aikana nykyistä selvästi paremmin. Oikeudenkäynnin onnistuminen edellyttää asian laatuun nähden tarkoituksenmukaisella tavalla ja viivytyksettä toimitettua esitutkintaa, jossa tarvittava näyttö ja asianosaisten vaatimukset on selvitetty siten, että pääkäsittely on mahdollista toteuttaa keskeytyksittä. Syyttäjä voisi jatkossa keskittyä nykyistä paremmin rikosvastuun toteuttamiseen sekä esitutkintavaiheessa että tuomioistuinprosessissa.

Suureen määrään asianomistajia kohdistuvien rikosten käsitteleminen tulisi tapahtua siten, että yksittäisiä asianomistajia edustettaisiin kollektiivisesti julkisasianhoitajan toimesta ja lain edellyttämät erilaiset ilmoitukset asianomistajille korvattaisiin julkisilla kuulutuksilla. Edelleen moniasianomistajarikoksissa syyteneuvottelun käyttö koskisi pääosin rikosvastuun toteuttamista. Asianomistajien yksityisoikeudellisia vaatimuksia koskeva asia voitaisiin käsitellä erillisenä asiana, jota hoitaisi keskitetysti julkisasianhoitaja. Tällä tavoin voitaisiin vastata tarpeisiin tehostaa rikosvastuun toteuttamista ja nopeuttaa rikosprosessia vaarantamatta kuitenkaan asianomistajien oikeuksia ja aiheuttamatta asianomistajalle erityistä kuluriskiä. Syyteneuvottelumenettelyssä moniasianomistajarikoksissa käännettäisiin nykyinen pääsääntö siten, että yksityisoikeudelliset vaatimukset lähtökohtaisesti erotettaisiin rikosasian käsittelystä.

Vielä (moniasianomistaja)rikosasioiden käsittelemisessä hyödynnettäisiin täysimääräisesti digitaalisuuden tarjoamat mahdollisuudet. Sähköiset työmenetelmät olisivat käytössä kaikilla rikosketjun toimijoilla. Tietojen saatavuus ja asiakirjojen liikkuvuus kaikkien rikosketjun toimijoiden välillä on sujuvaa ja toteutuu eri asianhallintajärjestelmien rajapintojen ja integraatioiden avulla. Sähköinen asiointi on helppoa ja turvallista.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen osalta moniasianomistajarikoksia koskien työryhmä viittaa edellä mainittuun oikeus- ja sisäministeriön selvitykseen ja ehdottaa alla olevaa.

Laajojen ja monimutkaisten rikosasioiden osalta, joihin työryhmän toimeksiantoon kuuluvat moniasianomistajarikoksetkin kuuluvat, oikeudenkäynnin kohtuullinen kesto nousee erityisen keskeiseen asemaan. Asianomistajien suuren määrän vuoksi esitutkintatoimet vievät kauemmin aikaa kuin niiden rikosten osalta, joissa asianomistajia on vähemmän. Keskiöön nousee tarve huolehtia rikosprosessin joutuisuudesta erityisesti rikosvastuun kohdentamista koskien.

Työryhmä ehdottaa moniasianomistajarikoksia koskien erillisen viranomaistahon, niin sanotun julkisasianhoitajan, tehtävän perustamista. Julkisasianhoitajan tehtävä olisi asianomistajien yksityisoikeudellisten vaatimusten selvittäminen ja ajaminen sekä yhteistyö syyttäjän ja poliisin kanssa. Menettelyn avulla voitaisiin päästä yhtenäiseen asianomistajien korvausvaatimusten sisältöön/rakenteeseen. Se olisi myös omiaan lisäämään asianomistajien keskinäistä yhdenvertaisuutta, kun kaikille asianomistajille turvattaisiin samantasoinen oikeusapu. Mekanismin käyttöönotto voisi parantaa myös vastaajan oikeusturvaa, kun asianomistajien yksityisoikeudelliset vaatimukset esitettäisiin keskitetysti. Lainsäädäntöhankkeessa olisi syytä myös selvittää, voisiko julkiasianhoitaja edustaa asianomistajia myös rikosvahinkolain ja rikoslain 10 luvun 11 §:n mukaisissa menettelyissä ja näin turvata asianomistajan tosiasiallinen oikeus saada korvauksia.

Vaihtoehtoisesti keskitetty asianomistajan vaatimusten selvittäminen ja ajaminen voisi tapahtua julkisasianhoitajaksi määrättyjen yksityisten oikeusavustajien toimesta. Tähän vaihtoehtoon liittyen tulisi selvittää muun ohella taloudelliset vaikutukset ja tietojärjestelmiin sekä viranomaisyhteistyöhön liittyvät haasteet.

Moniasianomistajarikoksella tarkoitetaan yleisestikin rikosta, jossa on hyvin suuri määrä asianomistajia. Moniasianomistajarikos, joka mahdollistaisi ehdotettavan julkisasianhoitajamenettelyn käyttöönoton, voitaisiin määritellä laintasoisesti, eikä ainoastaan lain esitöissä. Asianomistajien lukumäärän kirjaamista lakiin puoltaisi se, että lain soveltaminen olisi mahdollisimman yhtenäistä.

Muistion valmistelussa kuultujen ja ministeriöiden tilaaman selvityksen laatineiden asiantuntijoiden mukaan heidän tekemissään haastatteluissa vastauksissa vaihteli suuresti se asianomistajien lukumäärä, jossa mekanismi tulisi ottaa käyttöön. Asianomistajien määrän suuri vaihtelu riippui rikosprosessin vaiheesta eli siitä, onko kyseessä esitutkintavaihe, syyteharkinta vai tuomioistuinkäsittelyvaihe. Poliisissa ja syyteharkintavaiheessa tuotiin esille haasteet jutuissa, joissa on kymmenissä laskettava määrä asianomistajia, kun taas tuomioistuimissa asianomistajien määrät saattoivat liikkua sadoissa tai tuhansissa. Yhden tai useamman julkiasianhoitajan tehtävään määräämistä koskeva asia tulisi tuomioistuimessa vireille syyttäjän tai tutkinnanjohtajan hakemuksesta.

Toisaalta tärkeänä on pidettävä kuitenkin tapauskohtaista harkintaa sen suhteen, olisiko ehdotettavasta julkisasianhoitajamenettelyn käytöstä saatavissa prosessuaalisia hyötyjä siten, että sen käyttö yksittäistapauksessa olisi perusteltua. Tapauskohtaisessa harkinnassa yksinomaan edellä mainittu asianomistajien lukumäärä ei siten olisi ratkaiseva. Esimerkiksi ns. tori.fi-petokset ovat tyypillisesti sellaisia rikoksia, joissa voi olla suuri määrä asianomistajia, mutta asia on usein laadultaan sellainen, ettei mekanismin käyttöönotto ole perusteltua. Lakiin voitaisiinkin siten kirjata viime kädessä tuomioistuimelle kuuluva harkintavalta menettelyn käyttöönottoon liittyen (…”ellei asia ole laadultaan sellainen…” tai …”ja menettelyn käyttöönotto on perusteltua”…). Menettely siten lähtökohtaisesti tulisi kysymykseen asioissa, joissa on hyvin suuri määrä asianomistajia, ellei tuomioistuin asiaa toisin arvioisi. Edelleen mitään rikostyyppejä ei lähtökohtaisesti haluttaisi rajata menettelyn ulkopuolelle ja siten menettely voisi sopia myös muun muassa internetvälitteisiin seksuaalirikoksiin. Menettelyn käyttöönottoa harkittaessa huomioon otettavia seikkoja voisivat olla, että usealla henkilöllä on samaa vastaajaa tai samoja vastaajia kohtaan vaatimuksia, jotka perustuvat samoihin seikkoihin, ja joiden

hoitaminen lain tarkoittaman julkisasiainhoitajan toimesta olisi tarkoituksenmukaista ottaen huomioon asian laatu, asianomistajien lukumäärä ja tavoitettavuus sekä selvitettävyys, asiassa esitettävien vaatimusten sisältö ja asiassa esitettävä todistelu.

Sääntelytekniikan osalta moniasianomistajarikosta koskeva sääntely voisi olla perusteltua sijoittaa lakiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa, missä tästä menettelystä voisi olla kokonaan oma lukunsa. Lisäksi sääntelyä asiasta tulisi esitutkintalakiin, oikeusapulakiin, oikeuspalveluvirastosta annettuun lakiin ja Syyttäjälaitoksesta annettuun lakiin sekä mahdollisesti rikosvahinkolakiin. Edelleen laissa tulisi säätää tuomioistuimen roolista ja osallistumisesta jo esitutkintavaiheessa moniasianomistajarikosjutun käsittelyn ”tekniseen” suunnitteluun.

On syytä korostaa viranomaisyhteistyön merkitystä ja menettelyn käyttöönottoa koskevan harkinnan mahdollistamista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tämä palvelisi myös tuomioistuinkäsittelyä. Sekä poliisissa että syyttäjälle olisi laadittava selkeät sisäiset prosessiohjeet moniasianomistajarikosten esitutkinnan ja syyteharkinnan aloittamiseksi ja läpiviemiseksi. Ohjeistus tulisi laatia etupainotteisesti. Ohjeistusten tulisi sisältää konkreettiset tekniset toimintaohjeet moniasianomistajarikosten tutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä varten. Tällainen ennakollinen henkilöstön erikoiskouluttaminen nostaisi sekä poliisin että Syyttäjälaitoksen valmiustasoa moniasianomistajarikosten tutkintaa ja syyteharkintaa koskien. Edelleen esitutkintayhteistyö tehostaisi asian käsittelyä. Asioiden käsittelyajat lyhenisivät, kun poliisi ja syyttäjät voisivat keskittyä epäiltyjen rikosten tutkintaan ja rikosvastuun toteuttamiseen. Edelleen esitutkintayhteistyö tehostaisi asian käsittelyä.

Niin sanotun yhteisen tietovarannon perustaminen moniasianomistajarikosasioissa on keskeisen tärkeää. Tämä voisi ratkaista osaltaan nykyiset viranomaisten väliseen tiedonkulkuun liittyvät haasteet. Dokumenttien ja asianhallinnan hoitaminen yhden tietovarannon avulla vähentäisi asiakirjojen siirtämistä ja tietojen vaihtoon liittyviä tarpeita, kun kaikki esitutkinta-, syyteharkinta- ja tuomioistuinprosessin materiaali olisi saatavissa yhdestä paikasta. Tietoihin voitaisiin antaa eri käyttäjille erilaisia käyttöoikeuksia ja rajata niitä esimerkiksi tietojen lähettämiseen tai katseluun. Tietovaranto voisi mahdollistaa myös massapostituksen käytön. Yhteinen tietovaranto mahdollistaisi sen, että jutun asianosainen voisi seurata oman asiansa etenemistä eri viranomaisissa sekä tarvittaessa lähettää järjestelmään häneltä pyydettyä häntä itseään koskevaa tietoa. Tietojärjestelmien kapasiteettiongelmien (esimerkiksi rikosAIPA mahdollistaa tällä hetkellä vain noin 250 asianomistajan kirjaamisen yhdelle rikosasialle) ratkaiseminen on ensiarvoisen myös tärkeää, jotta moniasianomistajarikosten käsittely eri viranomaisissa ja asianosaisten oikeusturvan huomioiden on mahdollista.

Edelleen kuten edellä on todettu, esitutkinnassa poliisin voimavarat tulisi pystyä paremmin keskittämään rikosasian selvittämiseen yksityisoikeudellisten korvausvaatimusten selvittämisen sijaan. Esitutkinnassa voitaisiin tällöin keskittyä kuulemaan asianomistajia vain siltä osin, kuin epäillyn rikoksen selvittäminen sitä vaatii. Lisäksi epäillyn rikoksen asianomistajatahojen selvittämisessä voitaisiin hyödyntää yleistiedoksiannon käyttämistä. Syyttäjä voisi puolestaan keskittyä tällöin rikosvastuun toteuttamiseen. Julkisasianhoitaja keskittyisi asianomistajien yksityisoikeudellisten vaatimusten perusteiden ja määrän selvittämiseen, ajamiseen ja perimiseen.

Julkisasianhoitajan tehtävä voitaisiin antaa esimerkiksi Oikeuspalveluviraston tehtäväksi. Tehtävä sopisi hyvin Oikeuspalveluviraston hoidettavaksi huomioiden muun muassa sen, että siellä työskentelevät juristit/virkahenkilöt toimivat virkavastuulla ja noudattavat asian hoitamisessa hyvää asianajotapaa. Oikeuspalveluvirastossa työskentelee noin 200 oikeusavustajaa/johtavaa julkista oikeusavustajaa. Tarvittaessa viraston henkilöstöä voidaan myös kouluttaa tämän juttutyypin tarpeisiin. Erityisesti mahdolliset esteellisyyskysymykset huomioon ottaen julkisasianhoitajia voisi olla tarpeen useita. Moniasianomistajarikosasian tullessa vireille täytyisi selvittää esteellisyydet suhteessa vastaajaan sekä toisiin asianomistajiin. Tämä voisi osaltaan johtaa siten siihen, että asianomistajien asioita hajautettaisiin eri oikeusaputoimistoihin. Julkisasianhoitajan tehtävän organisoinnin kannalta yksi mahdollisuus voisi olla se, että Oikeuspalveluviraston keskushallinnossa olisi ”julkiasianhoitajan” virka tai tehtävä, joka vastaisi jutun organisoinnista olematta kuitenkaan jutun varsinainen hoitaja. Kysymys olisi tällöin eräänlaisesta hallinnollisesta esihenkilöstä.

Lähtökohtana voisi olla, ettei julkisasianhoitaja ajaisi asianomistajien syyttäjän syytteestä poikkeavia rangaistusvaatimuksia. Esillä on ollut myös vaihtoehto, että julkisasiainhoitaja voisi kerätä syyttäjän syytteeseen yhtyvien asianomistajien rangaistusvaatimukset, mikäli asianomistajien oikeus vaatia rangaistusta haluttaisiin moniasianomistajamenettelyssä säilyttää. Jos asianomistaja sen sijaan haluaisi ajaa syyttäjän syytteestä eroavaa rangaistusvaatimusta, voisi hän tehdä sen itse hankkimansa ja kustantamansa avustajan avulla. Tarve tällaiselle asianomistajan oman rangaistuvaatimuksen ajamiselle on mitä ilmeisimmin kuitenkin käytännössä vähäinen, vaikkakin sillä voisi olla periaatteellista merkitystä. Ihmisoikeussopimus ei edellytä sitä, että asianomistajalla olisi oikeus esittää oma rangaistusvaatimuksensa. Sopimuksessa asianomistajan pääsyllä oikeuksiinsa voidaan ymmärtää tarkoitettavan oikeutta esittää korvausvaatimuksia. Edellä lausuttu huomioiden harkittavaksi ja arvioitavaksi voisi siten tulla myös se, että moniasianomistajarikoksissa asianomistajan oikeutta vaatia rangaistusta rajattaisiin tai se poistettaisiin kokonaan.

Edellä mainittu keskitetty viranomaislähtöinen yksityisoikeudellisten vaatimusten ajaminen parantaisi asianomistajien asemaa. Se turvaisi kaikille asianomistajille riittävän oikeudellisen avun. Lisäksi prosessit nopeutuisivat sekä rikoksen selvittämisen että rikosvastuun toteutumisen osalta. Tämä edistäisi myös vastaajan oikeusturvaa. Muutoinkin esitykset tehostaisivat moniasianomistajarikosten käsittelyä prosessin kaikissa vaiheissa eli esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja oikeudenkäyntivaiheessa. Esitykset tehostaisivat rikosasian tutkintaa ja siten vähentäisivät poliisin ja syyttäjän työmäärää. Myös tuomioistuimessa moniasianomistajarikosten käsittely tehostuisi, ja käsittelyaikojen voisi ennakoida lyhenevän.

Julkiasianhoitajamekanismin voidaan nähdä parantavan kielellisten oikeuksien toteutumista. Oikeuspalveluvirastolla on kaksikielisiä oikeusaputoimistoja. Lisäksi mahdollisten useiden erikielisten asiakkaiden asioita voitaisiin hoitaa yhdellä kertaa ja keskitetysti. Kuten nykyisinkin, tarvittavasta tulkkauksesta ja käännöspalveluista tulisi huolehtia asianmukaisesti rikosprosessin kaikissa vaiheissa.

Esitettyjen ehdotusten taloudellisten vaikutusten osalta nyt esitettävä yhteisen tietovarannon perustaminen ja tietojärjestelmien kapasiteettiongelmien poistaminen

vaatisi ainakin alkuvaiheessa varsin merkittäviä investointeja. Tämän vastapainona moniasianomistajaprosessit nopeutuisivat ja tehostuisivat ehdotusten myötä, mistä tulisi jatkossa erittäin merkittäviä säästöjä. Edelleen julkisasianhoitajamenettely osaltaan nopeuttaisi, tehostaisi ja sujuvoittaisi rikosprosessia sekä säästäisi viranomaisten resursseja. Poliisin ei tarvitsisi selvittää ja kuulustella kaikkia tai edes suurta osaa asianomistajista, vaan kuultaviksi voitaisiin valita asianomistajia, joiden kuuleminen olisi esitutkinnan ja syyteharkinnan kannalta tarpeellista. Asianomistajien korvausvaatimusten selvittäminen ja ajaminen tapahtuisi julkiasianhoitajan toimesta. Edelleen julkisasianhoitajan kustannusten voisi arvioida olevan pienemmät kuin mitä yksittäisten asianomistajien useille yksityisille oikeusavustajille maksettavat yhteenlasketut kustannukset olisivat. Näin erityisesti tapauksissa, mikäli kustannukset maksettaisiin valtion varoista yksityisille avustajille.

Valmistelussa suoritetuissa asiantuntijakuulemisissa on noussut osaltaan esiin oikeusturvavakuutuksen käyttäminen ja sen ensisijaisuus oikeusapuun nähden, minkä vuoksi olisi tärkeää varmistua myös siitä, etteivät vakuutusyhtiöt rajaisi tulevaisuudessa moniasianomistajarikoksia vakuutusturvan ulkopuolelle. Valmistelussa esillä on ollut myös vaihtoehto, että julkiasiainhoitajamenettelyyn osallistuvat asianomistajat eivät vastaisi omista oikeudenkäyntikuluistaan (vrt. ryhmäkannelaki 17 §). Vaihtoehtoisesti asianomistajat voisivat saada julkiasianhoitajapalvelun oikeusapulain tulorajojen mukaisesti maksullisena.

Edelleen mahdollisista esteellisyystilanteista johtuen käsillä voi olla tilanne, että kaikki asianomistajat eivät voisi olla yhden oikeusaputoimiston asiakkaina. Julkiasiainhoitajamekanismin käyttöönotosta olisi todennäköisesti seurauksena Oikeuspalveluviraston menojen kasvu, mutta vastaavasti yksityisten avustajien, poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten osalta resurssitarpeet vähenisivät.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Projektiryhmä ehdottaa lainsäädäntöhankkeen perustamista. Hankkeessa tulisi selvittää asianomistajia koskevien prosessuaalisten säännösten muuttamista suureen asianomistajamäärään kohdistuvissa rikoksissa selvittämällä mahdollisuutta toteuttaa asianomistajan oikeusturvasta huolehtiminen julkisasianhoitajajärjestelmän avulla.

Keskitetty viranomaislähtöinen (yksityisoikeudellisten) vaatimusten selvittäminen, ajaminen ja täytäntöönpanosta huolehtiminen parantaisi asianomistajan asemaa, koska se takaisi kaikille nykyistä helpommin riittävän oikeudellisen avun. Myös käsittelyaikojen odotettavissa oleva merkittävä lyheneminen parantaisi asianomistajien asemaa.

Asianomistajien syyteoikeuden tarpeellisuutta moniasianomistajarikoksissa tulisi tarkastella enemmälti sekä arvioida asianomistajan suostumusta syyteneuvottelumenettelyn edellytyksenä moniasianomistajarikoksissa[21]. Edellisten ratkaisuvaihtoehtojen taloudelliset vaikutukset on huomioitava jatkovalmistelussa.

[21] Syyteneuvottelun käyttöalan laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 187/2025 vp. on arvioitu erilaisia toteuttamistapoja liittyen muun ohella asianomistajan suostumukseen syyteneuvottelun edellytyksenä.

Lisäksi tulisi selvittää yhteisen tietovarannon perustamisen tarpeellisuus ja varmistaa, että viranomaisten käytössä olevat tietojärjestelmät ja niiden rajapinnat mahdollistavat tulevaisuudessa tietovirtojen sujuvuuden.

**Muistio 14**

# SOTILASOIKEUDENKÄYNTIASIAT

## Tiivistelmä

**Uudistetaan sotilasoikeudenkäyntejä koskeva lainsäädäntö perustuslain mukaiseksi.**

Eri aikoina ja eri yhteyksissä on esitetty tarve sille, että sotilasoikeudenkäyntilainsäädännön uudistamistarpeet arvioidaan, sääntelyn sisäiset ristiriidat poistetaan ja sotilasoikeudenkäyntilainsäädäntö saatetaan vastaamaan kansainvälisen ihmisoikeuskäytännön, perustuslain ja tuomioistuinlain vaatimuksia. Erityistä huomiota on kiinnitetty sotilasjäsenen asemaa koskevaan sääntelyyn, jonka ei ole katsottu olevan hyvin sopusoinnussa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kanssa.

Sotilasrikosasioiden osalta selkeät jatkoselvitystarpeet liittyvätkin ennen kaikkea sotilasjäsenten asemaan ja kokoonpanojen tarkoituksenmukaisuuteen. Samalla olisi perusteltua tarkastella järjestelmää laajemminkin eli esimerkiksi sitä, miltä osin kokoonpanoja voitaisiin keventää tai asioita käsitellä tavanmukaisessa tuomioistuimen kokoonpanossa.

Myös korkeimpien upseerien virkasyytteiden oikeuspaikkasääntelyä olisi perusteltua tarkastella ja arvioida, tulisiko oikeuspaikkana olla käräjäoikeus Helsingin hovioikeuden sijaan.

Myös sotilasoikeudenkäyntilain poikkeusoloja koskevaa sääntelyä olisi perusteltua arvioida siltä kannalta, vastaako sääntely perustuslain asettamia vaatimuksia.

Näiden kysymysten arviointi edellyttäisi vielä huolellista jatkoselvittämistä ennen kuin mahdollisen lainsäädäntöhankkeen aloittamista olisi tarkoituksenmukaista arvioida. Jatkoselvittämisen pohjana voitaisiin hyödyntää asiasta jo laadittuja selvityksiä.

## Nykytila ja sen arviointia

Sotilasrikosasioiden käsittely rauhanaikana siirrettiin sotaoikeuksista yleisiin tuomioistuimiin sotilasoikeudenhoidon kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 1984. Sotilasrikosasiat käsitellään joko sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (255/2014) mukaisessa sotilaskurinpitomenettelyssä tai sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) mukaisessa sotilasoikeudenkäynnissä tuomioistuimessa. Sota-aikana voidaan lisäksi perustaa erillisiä sotaoikeuksia (sotilasoikeudenkäyntilaki 20 §).

Sotilaita koskevat sotilasrikokset on säädetty rangaistavaksi rikoslain 45 luvussa. Sotilasrikokset ja myös eräät muut sotilaan tekemät rikokset käsitellään mainituin tavoin joko Puolustusvoimien sisällä sotilaskurinpitomenettelyssä tai tuomioistuimissa sotilasoikeudenkäyntilain mukaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä. Suurin osa sotilasrikosasioista käsitellään kurinpitomenettelyssä. Sotilaskurinpidon tavoitteet liittyvät ennen muuta kurin ja järjestyksen ylläpitoon ja kurinpidon tavoitteet ovat siten toisenlaiset kuin sotilasoikeudenkäyntiasioiden käsittelyn tavoitteet tuomioistuimissa.

Sotilasrikoksia ei käsitellä kaikissa käräjäoikeuksissa, vaan ainoastaan sotilasoikeudenkäyntilaissa mainitussa kahdeksassa käräjäoikeudessa. Muutoksenhakutuomioistuimena toimii yksin Helsingin hovioikeus. Hovioikeuden muutoksenhakuasteena antamasta ratkaisusta voi hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta valituslupaa pyytämällä tai hovioikeuden ensimmäisenä asteena käsittelemissä asioissa annetuista ratkaisuista valittamalla valituslupaa pyytämättä niin sanotulla suoralla valituksella.

Käräjäoikeuksissa sotilasoikeudenkäyntiasioissa on viime vuosina annettu vuosittain noin 400 ratkaisua, Helsingin hovioikeudessa näitä asioita tulee vireille vuosittain noin 10–15 (vuonna 2024 vireille tuli 13 asiaa) ja korkeimmassa oikeudessa keskimäärin noin kahdesta kolmeen asiaa vuosittain.

Sotilasoikeudenkäyntilain 3 §:n 1 momentin mukaan käräjäoikeuden käsitellessä sotilasoikeudenkäyntiasiaa tuomioistuimessa on puheenjohtaja ja kaksi sotilasjäsentä. Asia käsitellään tässä kokoonpanossa myös oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 5 a luvussa tarkoitetussa kirjallisessa menettelyssä. Kurinpitovalitusasioita käsitellessään tuomioistuin on päätösvaltainen myös, kun siinä on yksin puheenjohtaja.

Sotilasoikeudenkäyntilain 3 §:n 2 momentin mukaan hovioikeuden käsitellessä sotilasoikeudenkäyntiasiaa jaostoon kuuluu sen säännönmukaisen kokoonpanon lisäksi kaksi sotilasjäsentä. Sotilasjäsenet eivät kuitenkaan osallistu sen ratkaisemiseen, myönnetäänkö asianosaiselle jatkokäsittelylupa.

Sotilasoikeudenkäyntilain 3 §:n 3 momentin mukaan korkeimmassa oikeudessa on sotilasoikeudenkäyntiasiaa käsiteltäessä säännönmukaisen kokoonpanon lisäksi kaksi sotilasjäsentä, ei kuitenkaan silloin, kun asia käsitellään jaostossa, jossa on vähemmän kuin viisi jäsentä.

Sotilasoikeudenkäyntilakia 1980-luvun alussa säädettäessä arvioitavana oli muun ohella se, onko sotilasjäsenten säilyttäminen sotilasoikeudenkäynneissä enää tarpeen. Tuolloin sotilasjäsenten kuulumista tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon sotilasasioissa myös vastaisuudessa perusteltiin lain esitöissä lähinnä sotilaallisen asiantuntemuksen tarpeella muun muassa sotilasmerenkulkua ja -ilmailua, taisteluvälineiden käytöstä annettujen varomääräysten rikkomista sekä sotaharjoituksissa sattuneita palvelusrikoksia koskevissa asioissa. Lisäksi sotilaallisella asiantuntemuksella katsottiin olevan tärkeä merkitys puolustusvoimia koskevien erityismääräysten soveltamisessa ja sotilaallisten miljöönäkökohtien valottamisessa (ks. em. HE 86/1981 vp s. 6).

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kannalta erityisen ongelmallista nykyisessä sotilasoikeudenkäyntijärjestelmässä on se, että asevelvollisuudesta kieltäytyjät, jotka eivät hae siviilipalvelukseen, joutuvat vastaamaan asevelvollisuudesta kieltäytymistä koskevaan syytteeseen kaikissa oikeusasteissa sotilasjäsenten edessä. Toisaalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että sotilasjäsenkokoonpano voi täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tuomioistuimen riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle asetetut vaatimukset, mikäli sitä koskevalla sääntelyllä luodaan riittävät takeet tuomioistuimen riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle.

Sotilasoikeudenhoidon kannalta keskeistä sääntelyä sisältyy sotilasoikeudenkäyntilakiin ja sen nojalla annettuun samannimiseen asetukseen. Sotilasjäsenistä säädetään lain 3 luvussa ja asetuksen 1 luvussa. Lain mukaan

sotilasjäsenten toimikausi on kaksi vuotta (11 §:n 4 mom.). Asetuksessa säädetään muun ohella sotilasjäsenen määräyksen peruuttamisesta tilanteessa, jossa tämä siirtyy palvelukseen tuomioistuimen tuomiopiirin ulkopuolelle (1 §:n 2 mom.) sekä siitä, että sotilasjäsenen palvelus puolustusvoimissa ei saa estää hänelle sotilasoikeudenkäyntilain mukaan kuuluvan tehtävän suorittamisesta, ellei varsinaisen virkatehtävän täyttäminen muuta vaadi (3 §). Asetustasoinen sääntely on ongelmallista tuomarin riippumattomuuden ja perustuslain 103 §:ssä säädettyjen virassapysymisoikeuden sekä virkasuhteen perusteita koskevan sääntelyvarauksen kannalta.

Sotilasoikeudenkäyntilain poikkeusoloja koskevat säännökset (20–27 §) edellyttäisivät myös arviointia. Sotilasoikeudenkäyntilain mainittuja säännöksiä ei ole niiden säätämisen jälkeen tarkasteltu siltä kannalta, täyttävätkö ne perustuslain edellyttämät vaatimukset esimerkiksi tuomioistuimen perustamisesta lailla ja pysyvyydestä.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Oikeusministeriön kehitysyksikön perusselvityksessä Tuomioistuimet 2000-luvulle (3.3.1998) on katsottu, että sotilasoikeudenkäyntiasiat tulisi ratkaista normaalissa käräjäoikeuden kokoonpanossa. Samassa selvityksessä on korostettu, että sotilasoikeudenkäyntiasioissa on harvoin tilanteita, joissa edellytettäisiin sotilasasioihin liittyvää asiantuntemusta. Asiamäärien kehitys sekä tuomioistuinten kokoonpanoon liittyvät ongelmat antavat selvityksen mukaan aiheen harkita, onko sotilasoikeudenkäyntiasioiden käsitteleminen erityiskokoonpanossa tai erityismenettelyä noudattaen tarpeen (s. 55). Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on puolestaan 28.11.2003 julkaistussa mietinnössään todennut, että sotilasoikeudenkäyntiasioiden käsitteleminen kokoonpanoissa, joihin kuuluu sotilasjäseniä, tulisi ottaa perusteellisesti tarkasteltavaksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen valossa. Sen vuoksi komitea esitti, että sotilasoikeudenkäyntiasioiden osalta tulisi käynnistää selvitystyö, jossa järjestelmää tarkasteltaisiin erityisesti tuomioistuimen riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta (KM 2003:3, s. 391).

Ylimpien hallintovirkamiesten virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevat säännökset on uudistettu vuonna 2000 siten, että syytteet käsitellään eräitä laissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta ensimmäisessä asteessa hovioikeuden sijasta käräjäoikeudessa. Uudistuksen tavoitteena on ollut muun muassa edistää perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaisesti yhdenvertaisuutta lain edessä tarjoamalla kaikille heitä koskevissa rikosasioissa mahdollisuus lähtökohtaisesti samanlaiseen oikeudenkäyntiin. Uudistuksen tavoitteena on ollut myös karsia ja modernisoida vuosien kuluessa perusteettoman laajaksi ja epäyhtenäiseksi paisunutta ylempien virkamiesten virkasyytteen oikeuspaikkasäännöstöä ottaen kuitenkin huomioon tuomioistuinlaitoksen itsenäinen asema yhteiskunnassa sekä tuomioistuinten objektiiviseen puolueettomuuteen liittyvät seikat (HE 57/2000 vp s. 10). Sotilaiden erityisasema oli tuolloin valmistelussa esillä, mutta upseerien virkasyytteiden osalta uudistus siirrettiin toteutettavaksi myöhemmin erikseen, kun sotilasoikeudenkäyntilain 6 §:n erityisen oikeuspaikkasäännöksen kumoaminen olisi edellyttänyt myös muutosta sotilasoikeudenkäyntiasioita käsittelevien tuomioistuinten kokoonpanoon (HE 57/2000 vp s. 15). Tällaiseen uudistamiseen ei ole toistaiseksi ryhdytty.

Sotilasoikeudenhoidon osalta nykytilaa ja mahdollisia muutostarpeita on tarkasteltu 15.10.2012 päivätyssä muistiossa OM 11/31/2012. Arvioitavana oli erityisesti se,

tuliko tuomioistuimen ratkaisukokoonpano sotilasoikeudenkäyntiasioissa säilyttää nykyisessä muodossaan.

Helsingin hovioikeus ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat vuosina 2017–2019 ehdottaneet, että sotilasoikeudenkäyntilainsäädännön uudistamistarpeet arvioidaan, sääntelyn sisäiset ristiriidat poistetaan ja sotilasoikeudenkäyntilainsäädäntö saatetaan vastaamaan perustuslain ja tuomioistuinlain vaatimuksia. Erityistä huomiota mainitut tahot ovat kiinnittäneet sotilasjäsenen asemaa koskevaan sääntelyyn, jonka ei ole katsottu olevan hyvin sopusoinnussa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kanssa. Puolustusministeriö on esityksessään 7.7.2017 niin ikään katsonut, että sotilasoikeudenkäyntilainsäädännön muutostarpeet tulee arvioida ja lainsäädäntöä tulee tarkistaa tarvittavilta osin.

Mainittujen ehdotusten jälkeen oikeusministeriö asetti 1.3.2019 työryhmän selvittämään sotilasoikeudenkäyntilainsäädännön muutostarpeita. Työryhmän muistiossa Sotilasoikeudenkäyntilainsäädännön uudistaminen (OMML 2021:5) ehdotettiin muutoksia sotilasjäsenten toimikausiin ja palvelussuhdetta koskevan sääntelyn siirtämistä lain tasolle. Lisäksi ehdotettiin kokoonpanosääntelyn keventämistä ja sitä, että mm. asevelvollisuudesta kieltäytymistä koskevia rikosasioita ei enää käsiteltäisi sotilasoikeudenkäyntiasioina.

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Ruotsissa ei ole sotilasrikosten osalta erillissääntelyä. Sotilasvirassa oleviin sovelletaan samaa virkamiesoikeudellista kurinpitomenettelyä kuin muihinkin valtion virkamiehiin. Asevelvollisten kurinpitomenettelystä säädetään laissa (1994:1811) ja asetuksessa (1994:241) kurinpitovastuusta kokonaismaanpuolustuksessa. Jos asevelvollinen tekee rikoksen, voidaan häntä vastaan edellä mainitun lain 16 §:n mukaan nostaa syyte.

Norjassa sotilasrikokset käsitellään rauhan aikana yleisissä tuomioistuimissa. Syyttäjinä toimivat vuonna 2024 toteutetun uudistuksen jälkeen siviilisyyttäjät, kuten muissakin rikosasioissa. Tuossa yhteydessä lakkautettiin sotilassyyttäjänvirasto. Vähäisimmät sotilasrikosasiat voidaan ratkaista kurinpitomenettelyssä.

Tanskassa kaikki sotilaiden tekemät rikokset käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Sotilasrikosten syytevalta kuuluu sotilassyyttäjälle. Sotilaskuriin liittyvät vähäiset rikkomukset, kuten niskoittelu ja luvaton poissaolo, käsitellään kurinpitomenettelyssä.

Iso-Britanniassa sotilasrikosasiat käsitellään joko kurinpitomenettelyssä tai pysyvissä sotilastuomioistuimissa. Ainoastaan vähäisimmät rikkomukset voidaan käsitellä kurinpitomenettelyssä. Vakavammat rikkomukset on aina käsiteltävä tuomioistuimessa. Kurinpitomenettelyssä määrätystä seuraamuksesta voidaan valittaa kurinpitovalituksia käsittelevään tuomioistuimeen. Syyttäjinä sotilasrikosasioissa toimivat erityiset sotilassyyttäjät.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioistuimen riippumattomuutta koskevassa ratkaisukäytännössä on kiinnitetty useasti huomiota sotilasjäsenen kuulumiseen kansallisen lainkäyttöelimen ratkaisukokoonpanoon. Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei sinällään estä sotilastuomioistuimia toimimasta ja tutkimasta armeijan henkilöstöä vastaan nostettuja syytteitä. Sotilastuomioistuimen on kuitenkin täytettävä ihmisoikeussopimuksessa tuomioistuimen riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle asetetut vaatimukset.

Arvioitaessa sitä, täyttääkö sotilastuomioistuin mainitut vaatimukset, on tuomioistuimen riippumattomuuden osalta ensinnäkin otettava huomioon sen jäsenten nimittämistapa, heidän toimikautensa sekä takeet ulkopuolista painostusta vastaan. Lisäksi on tarkasteltava sitä, välittyykö tuomioistuimesta riippumaton vaikutelma. Puolueettomuuden vaatimuksella on ihmisoikeustuomioistuimen jäljempänä selostettavan oikeuskäytännön perusteella kaksi eri puolta. Tuomioistuimen tulee ensinnäkin olla vapaa henkilökohtaisista ennakkokäsityksistä ja -asenteista. Toiseksi sen tulee olla myös objektiivisesti arvioituna puolueeton, eli olemassa on oltava riittävät takeet poissulkemaan kaiken puolueettomuutta koskevan oikeutetun epäilyksen Sitä, ovatko sotilastuomioistuimen riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen kohdistetut epäilyt objektiivisesti arvioiden perusteltuja ja onko olemassa riittäviä takeita näiden epäilysten poissulkemiseen, on arvioitava kussakin tapauksessa erikseen.

**Tavoitetila**

Sotilasoikeudenkäyntijärjestelmän on kaikilta osin täytettävä perustuslain ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Tuomioistuinten tuomiovaltaa käyttävien jäsenten asemasta on säädettävä laissa. Lisäksi on huolehdittava siitä, että sotilasoikeudenkäyntilainsäädäntö muodostaa yhtenäisen ja johdonmukaisen kokonaisuuden sekä sisäisesti että suhteessa rikosasioiden oikeudenkäyntiä yleisesti koskevaan sääntelyyn.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Sotilasoikeudenkäyntilainsäädännön uudistamistarpeeseen on kiinnitetty eri yhteyksissä huomiota ja esitetty näkemyksiä tarpeesta arvioida perusteellisesti sotilasjäsenjärjestelmän säilyttämisen tarkoituksenmukaisuutta.

Sääntelyn muutostarpeita voisi tarkastella yksinomaan sotilasjäsenten sääntelyn osalta. Tähän liittyykin merkittäviä perustuslaillisia ongelmia. Jos tarkasteluun nostetaan yleisempi kysymys sotilasjäsenten käytöstä yleisissä tuomioistuimissa huomioiden erityisesti tuomioistuimen riippumattomuuteen liittyvät seikat, tarkasteluun nousevat samassa yhteydessä sotilasoikeudenkäyntiin liittyvät muut kysymykset.

Muistiota valmisteltaessa on käyty keskustelua aikaisempien selvitysten pohjalta ja todettiin, että sotilasoikeudenkäyntilainsäädäntöön liittyy tiettyjä jokseenkin selviä muutostarpeita, minkä lisäksi samalla olisi perusteltua tarkastella järjestelmää laajemminkin eli esimerkiksi sitä, miltä osin kokoonpanoja voitaisiin keventää tai asioita käsitellä tavanmukaisessa tuomioistuimen kokoonpanossa. Tämä edellyttäisi vielä huolellista jatkoselvittämistä ennen kuin mahdollisen lainsäädäntöhankkeen aloittamista olisi tarkoituksenmukaista arvioida.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Sotilasoikeudenkäyntilainsäädännön osalta olisi perusteltua ryhtyä lisäselvityksiin jo tunnistettujen muutostarpeiden, erityisesti työryhmämuistion OMML 2021:5 ja siitä annetun lausuntopalautteen pohjalta siten, että mahdollisia uudistuksia voidaan tarkastella kokonaisuutena.

# HALLINTO-OIKEUDELLISET ASIAT JA ERITYISTUOMIOISTUINASIAT

**Muistio 15**

## HALLINTO-OIKEUKSIEN YDINTEHTÄVÄT JA MUUTOKSENHAUN LAATU

**Tiivistelmä**

**Parannetaan muutoksenhaun laatua ja hallinto oikeuksien edellytyksiä toimia ydintehtävässään eli käsitellä aidosti riitaisia muutoksenhakuasioita. Selvitetään muun muassa mahdollisuudet siirtää toimeentulotuen takaisinperintäpäätösten tekeminen hallinto-oikeuksilta Kelalle sekä mahdollisuudet tiukentaa prosessinjohtoa, keventää tiedoksiantoja ja lisätä asioiden ja tuomarien liikkumista hallinto-oikeuksien välillä.**

Hallinto-oikeudet toimivat ydintehtävässään muutoksenhakutuomioistuimina, kun ne käsittelevät aidosti tuomioistuinkäsittelyä edellyttäviä riitaisia valitusasioita. Muistiossa on arvioitu useita toimenpiteitä, joilla voitaisiin edistää hallinto-oikeuksien edellytyksiä toimia tässä tehtävässä sekä parantaa muutoksenhaun laatua mukaan lukien käsittelyaikojen lyhentäminen. Valmistelussa on kiinnitetty erityistä huomiota hallinto-oikeuksien kahteen selvästi suurimpaan asiaryhmään eli sosiaali- ja terveydenhuoltoasioihin ja ulkomaalaisasioihin sekä lisäksi veroasioihin.

Nykytila, jossa toimeentulotuen takaisinperintä ratkaistaan Kansaneläkelaitoksen (Kela) hallintoriitahakemuksesta ensiasteena hallinto-oikeudessa, ei ole tavoitetilan mukainen. Muistiossa esitetään sen jatkoselvittämistä, voidaanko takaisinperintäpäätöksen tekemisen toimivallasta ja muutoksenhausta säätää niin, että asiat ratkaistaisiin hallinto-oikeuksissa valitusasioina.

Perusteltuna on pidettävä lähtökohtaa, että alueellisilla hallinto-oikeuksilla on samanlainen asiallinen toimivalta. Näin ollen veroasioita tai muitakaan asiaryhmiä ei ole perusteltua keskittää yhteen tai useampaan hallinto-oikeuteen nykyistä sääntelyä enemmälti. Turvapaikka-asioiden lisähajauttaminen nykyisistä neljästä hallinto-oikeudesta loppuihinkin kahteen hallinto-oikeuteen on perusteltua. Lisähajauttamisen vaikutus olisi kuitenkin erityisesti Hämeenlinnan ja Vaasan mutta myös muiden hallinto-oikeuksien toimintaan merkittävä eikä siihen tulisi ryhtyä ennen, kuin EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (Pakti) kesällä 2026 tapahtuneen täytäntöönpanon vaikutukset hallinto-oikeuksien toimintaan ovat paremmin nähtävissä. Turvapaikka-asioita koskeva toimivaltasääntely olisi perusteltua muuttaa Maahanmuuttoviraston sisäisestä organisaatiosta riippumattomaksi. Myös erityiselle toimivaltasääntelylle voi olla riittävän osaamisen ja erikoistumisen sekä lainkäytön yhtenäisyyden varmistamiseksi tarvetta. Erityisesti olisi varmistettava, että resursointia muutetaan muutosta vastaavasti.

Jo ennen turvapaikka-asioiden lisähajauttamista tulisi selvittää, voitaisiinko osaan ulkomaalaisasioista säädettyjen tavoitteellisten käsittelyaikojen noudattamista helpottaa ja muutenkin käsittelyaikoja ulkomaalaisasioissa lyhentää tarvittaessa

tuomioistuinlain 14 luvun 2 §:ssä säädetyssä menettelyssä. Samalla tulisi selvittää, voitaisiinko käsittelyaikoja muissakin asiaryhmissä samalla perusteella lyhentää tai asiantuntemusta niiden käsittelyssä tarvittaessa lisätä samassa menettelyssä. Tarvittaessa voitaisiin myös selvittää tuomarin toimimista toisessa tuomioistuimessa koskevan sääntelyn muuttamisen tarvetta.

Niin sanottujen valtakunnallisten työjonojen hyödyntäminen on esillä useissa yleistä tuomioistuinprosessia arvioivissa muistioissa. Työjonojen hyödyntämistä voitaisiin selvittää myös hallinto-oikeuksissa esimerkiksi toimeentulotukiasioissa, ulkomaalaisasioissa ja/tai veroasioissa, joissa on kyse valtakunnallisen viranomaisen tekemästä päätöksestä tai muutoksenhausta. Menettelyyn sisältyy kuitenkin useita vaikeita tarkempaa selvitystä vaativia kysymyksiä kuten se, minkä tahon toimesta, miten ja millä perusteilla asiat ja resurssit jaettaisiin hallinto-oikeuksien kesken. Mikäli menettelyyn päädytään, sitä tulisi ennen laajempaa käyttöönottoa pilotoida.

Perusteltua on selvittää sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita ja ulkomaalaisasioita koskevasta sekä muustakin erityislainsäädännöstä, missä asiaryhmissä hallinto-oikeudelle tarkoitettu valitus on syytä säätää toimitettavaksi pelkästään tai edes vaihtoehtoisesti hallintoviranomaiselle eikä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) pääsäännön mukaisesti suoraan hallinto-oikeudelle.

Vakuutusoikeuden ohella myös hallinto-oikeuksissa on nähty tarvetta säännökselle siitä, että viranomaisen oikeudenkäyntiaineisto tulee toimittaa tuomioistuimelle maksutta vaaditussa muodossa eli käytännössä sähköisesti. Kannatettavaa on lisätä säännös oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain sijaan tai ohella HOL:n 42 §:ään. Oikeudenkäyntiaineisto tulisi toimittaa hallinto-oikeudelle myös selkeästi nimettynä eheänä yhtenäisenä kokonaisuutena. Samassa yhteydessä tulisi selvittää tarvetta muuttaa mainitun lain asian vireilletulon edellytyksiä koskevaa sääntelyä ja lisätä mainitun lain 6 lukuun uusi säännös, jolla voitaisiin tehostaa hallinto-oikeuksien prosessinjohdollisia keinoja muutoksenhaun laadun parantamiseksi. Lisäksi tulisi jatkoselvittää tarvetta muuttaa HOL:n 90 §:n 2 momentin todisteellista tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä.

Lisäksi muistiossa on arvioitu eräitä muita ratkaisuvaihtoehtoja, joiden osalta se ei ole kuitenkaan päätynyt esittämään lainsäädännön muuttamista tai selvitysten tekemistä. Hallintolaissa tai muissa laeissa olevissa oikaisuvaatimusmenettelyä koskevissa säännöksissä ei ole havaittu olevan muutostarpeita. Muistiossa ei ehdoteta HOL:n hallintoprosessuaalista sääntelyä soveltavien uusien muutoksenlautakuntien perustamista tai olemassa olevien lautakuntien käyttöalan laajentamista. Valmistelussa on päädytty siihen, että tarvetta ei ole selvittää, voitaisiinko eräisiin mielenterveysasioihin säädetystä alistusmenettelystä luopua. Muutoksenhaun laadun parantaminen ei edellytä myöskään hallinto-oikeuksien sähköisiä työmenetelmiä ja digitalisaatiota koskevien muiden säännösten muuttamista tai uusien selvityshankkeiden perustamista.

**Nykytila ja sen arviointia**

Hallinto-oikeuksien toimintaedellytysten parantaminen ja roolin selkeyttäminen

*Asiamääristä ja käsittelyajoista*

Hallinto-oikeuksiin on vuosina 2021–2025 saapunut vuosittain yhteensä noin 17 300–21 600 asiaa siten, että vuonna 2025 määrä oli 2 340 asiaa suurempi kuin edellisenä vuotena. Tilastoinnissa asiat jaetaan pääryhmiin (asiaryhmiin), ja edelleen

tehtäväluokkiin ja asianimiin. Suurimmasta asiaryhmästä pienimpään lueteltuna hallinto-oikeuksissa käsitellään sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita (42,7 % vuonna 2025 saapuneista asioista), ulkomaalaisasioita (27,6 %), valtio-oikeus- ja yleishallintoasioita (8,7 %), veroasioita (6,6 %), rakentamista koskevia asioita (4,0 %), taloudellista toimintaa koskevia asioita (3,9 %), itsehallintoasioita (3,7 %) ja ympäristöasioita (2,9 %). Määrät eri asiaryhmissä ovat lainsäädännössä ja yhteiskunnallisissa oloissa tapahtuneiden muutosten vuoksi eri aikoina vaihdelleet. Suurimmista asiaryhmistä sosiaali- ja terveydenhuoltoasioiden määrä on viime vuosina ja erityisesti vuonna 2025 kasvanut, minkä voidaan olettaa myös jatkuvan. Ulkomaalaisasioiden määrä on kasvanut erityisesti vuodesta 2016 alkaen. Vaikka ulkomaalaisasioiden määrän kasvu on tämän jälkeen tasoittunut ja välillä myös laskenut, asiaryhmä on altis nopealle ja suurellekin kasvulle. Koska näiden kahden asiaryhmän toiminnallinen merkitys hallinto-oikeuksille on jo asioiden määrän vuoksi suuri, valmistelussa on kiinnitetty niihin erityistä huomiota.

Veroasiat ovat olleet aikanaan yksi suurista asiaryhmistä, mutta saapuneiden asioiden määrä on pidempää aikaa tarkasteltaessa selvästi vähentynyt, joskin viimeisiä viittä vuotta tarkasteltaessa taas jonkin verran kasvanut (saapuneita esimerkiksi 4 311 vuonna 2010, 2 072 vuonna 2015, 1 065 vuonna 2020, 1 264 vuonna 2024 ja 1 416 vuonna 2025). Pidemmällä ajalla tapahtunut vähentyminen on kohdistunut erityisesti aiemmin hallinto-oikeuksia kuormittaneisiin lähtökohtaisesti yksinkertaisiin ja euromääräiseltä intressiltään vähäisiin tuloveroasioihin. Syynä tähän on ollut muun ohella Verohallinnon sisäisen muutoksenhakujärjestelmän kehittyminen sekä oikeudenkäyntimaksujen ulottaminen veroasioihin ja niiden korotukset. Veroasioiden voidaan siten arvioida muuttuneen hallinto-oikeuksissa keskimäärin entistä haastavammiksi, jolloin oikeusvarmuuden takaaminen asiaryhmässä korostuu. Hallinto-oikeuksien T-palkkausluokan taso ei ole omiaan houkuttelemaan hallinto-oikeuteen töihin esimerkiksi tuomioistuinten ulkopuolisia kokeneita veroasioiden asiantuntijoita. Veroasioiden määrän vähentymisestä huolimatta korkeimman hallinto-oikeuden niissä antamien ennakkopäätösten määrä on pysynyt merkittävänä, ja niiden suhteellinen osuus kaikista ennakkopäätöksistä on jopa kasvanut (esimerkiksi 31 % vuonna 2025 annetuista ennakkopäätöksistä). Tämä kertoo siitä, että veroasioissa esiintyy runsaasti tulkinnallisesti vaikeita ja samalla yleisesti oikeudellisesti tärkeitä kysymyksiä. Siten näihinkin on kiinnitetty valmistelussa erityistä huomiota.

Hallinto-oikeuksittain eriteltynä asioita saapui vuonna 2025 Helsingin hallinto-oikeuteen 8 812 asiaa, Hämeenlinnaan 3 392 asiaa, Itä-Suomeen 3 163 asiaa, Turkuun 2 467 asiaa, Pohjois-Suomeen 2 073 asiaa ja Vaasaan 1 663 asiaa. Esimerkiksi vuoteen 2023 verrattaessa määrät ovat kasvaneet kaikissa hallinto-oikeuksissa, ja vuoteen 2024 verrattuna muissa paitsi Pohjois-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeuksissa. Pääkaupunkiseudun tuomioistuinten ruuhkautuminen koskee yleisten tuomioistuinten ohella myös Helsingin hallinto-oikeutta. Sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat ovat kaikissa hallinto-oikeuksissa suurin asiaryhmä. Niihin kuuluvien toimeentulotuen takaisinperintäasioiden määrä ja osuus kaikista asioista on kasvanut merkittävästi kaikissa hallinto-oikeuksissa, mikä on liittynyt perustoimeentulotukea koskevan toimivallan siirtoon kunnilta Kelalle (esimerkiksi 185 saapunutta vuonna 2021 ja 4 014 vuonna 2025). Samoin sosiaali- ja terveydenhuoltoasioihin kuuluvien mielenterveysasioiden määrä ja osuus ei ole tällä tarkasteluvälillä olennaisesti kasvanut, mutta niiden määrät ja myös osuudet vaihtelevat suuresti hallinto-oikeuksittain. Esimerkiksi vuonna 2025 saapuneiden mielenterveysasioiden osuus oli suurin Vaasassa (469 asiaa eli 28,2 %) ja Itä-

Suomessa (870 asiaa eli 27,5 %), kun muissa hallinto-oikeuksissa osuus oli 9,2–15,5 %. Ulkomaalaisasioiden määrä ja osuus on kaikissa hallinto-oikeuksissa suuri, mutta vielä suurempi turvapaikka-asioita tällä hetkellä käsittelevissä Helsingin (39,7 % vuonna 2025 saapuneista asioista), Turun (28,6 %), Itä-Suomen (20,9 %) ja Pohjois-Suomen (20,9 %) kuin Hämeenlinnan (13,9 %) ja Vaasan (10,8 %) hallinto-oikeuksissa, jotka eivät niitä käsittele. Veroasioiden pidemmällä tarkasteluvälillä tapahtunut vähentyminen on kohdistunut kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Niiden määrä ja osuus on selvästi suurin Helsingin hallinto-oikeudessa (esimerkiksi vuonna 2025 saapuneita 858, joiden osuus 9,7 %). Muissa hallinto-oikeuksissa vuonna 2025 saapuneiden määrässä oli vaihtelua (59–150), mutta osuus oli suurin piirtein sama (3,5–5,3 %). Yksittäiset toisiinsa liittyvät asiakokonaisuudet voivat tilapäisesti vaikuttaa merkittävästi veroasioiden määriin yksittäisissä hallinto-oikeuksissa.

Kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika ja käsittelyajat asiaryhmittäin sekä tehtäväluokittain ja asianimittäin vaihtelevat hallinto-oikeuksien välillä ja saman hallinto-oikeuden kohdalla vuosittain. Kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2025 Helsingissä 8,0, Hämeenlinnassa 11,9, Itä-Suomessa 4,3, Pohjois-Suomessa 8,1, Turussa 7,8 ja Vaasassa 8,7 kuukautta. Esimerkiksi ulkomaalaisasioissa käsittelyajat vaihtelivat 4,8 kuukauden ja 15,7 kuukauden välillä sekä veroasioissa 8,3 kuukauden ja 20,0 kuukauden välillä. 370 asianimestä yli puolet on tällä hetkellä lakisääteisesti kiireellisiä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiireellisten asioiden käsittelystä hallinto-oikeuksissa antamassaan ratkaisussa 6.2.2023 EOAK/8164/2020 todennut käsityksenään, että eri laeissa olevien kiireellisyyssäännösten yhteisvaikutusta hallinto-oikeuksien toimintaan tulisi jatkossa kunkin yksittäisen lain ja lainmuutoksen kohdalla arvioida aikaisempaa tarkemmin ottaen huomioon myös se, että yhden asiaryhmän säätäminen kiireelliseksi saattaa vaikuttaa kaikkiin muihin asioihin hallinto-oikeuksien soveltamassa kiireellisyyshierarkiassa ja joka tapauksessa viivyttää muiden kuin kiireelliseksi säädettyjen asioiden käsittelyä. Kiireellisten asioiden selvittämistä varten on perustettu oikeusministeriössä työryhmä. EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen kesällä 2026 tapahtunut täytäntöönpano (Pakti) on tuonut turvapaikka-asioissa (kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa) myös hallinto-oikeuden noudatettavaksi tavoitteellisia käsittelyaikoja.

Asianosaisen näkökulmasta olennainen on myös oikeudenkäynnin kokonaiskäsittelyaika, johon oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetussa laissa tarkoitettua oikeudenkäynnin kestoa arvioitaessa otetaan tietyissä tilanteissa huomioon myös tuomioistuinkäsittelyä edeltäneeseen menettelyyn kulunut aika. Sisäministeriön 26.2.2026 asettamassa turvapaikkamenettelyjen tehostamishankkeessa (toimikausi 1.3.2026–28.2.2027) tähdätään turvapaikkamenettelyjen sujuvoittamiseen ja tehostamiseen. Hankkeen tavoitteena on, että hakemusten kokonaiskäsittelyaika olisi hakijan oikeusturva huomioiden mahdollisimman lyhyt.

*Muutoksenhakukeinoista*

Hallinto-oikeuksissa käsitellään pääasiassa valitusasioita, jolloin kysymys on hallintoviranomaisen päätöstä koskevasta muutoksenhausta (esimerkiksi 77,1 % vuonna 2025 saapuneista asioista). Valitusvaihetta edeltävästä oikaisuvaatimusmenettelystä on yleisellä tasolla säädetty hallintolaissa, mutta se on käytössä vain asiaryhmissä, joissa niin on erikseen säädetty. Sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat ovat suurelta osin valitusasioita, joita pääosin edeltää oikaisuvaatimuksen käsittely lautakunnassa, mutta mukana on myös hallintoriita-,

hakemus- ja alistusasioita. Kysymys siitä, käsitelläänkö sosiaalihuoltolain nojalla annettuja päätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset viranhaltijakäsittelyn sijaan hyvinvointialueen perustettavissa monijäsenisissä toimielimissä, on ollut tuoreeltaan lainvalmistelussa arvioitavana (HE 129/2025 vp). Lähes kaikki ulkomaalaisasiat ovat valitusasioita, eikä niissä ole säädetty oikaisuvaatimusmenettelystä. Veroasiat ovat valitusasioita, joista pääosassa valitusvaihetta edeltää asian käsittely verotuksen oikaisulautakunnassa. HOL:n 12 §:ssä tarkoitettu perustevalitus on veroasioissa nykyisin yleensä kielletty.

Valitus ei ole käytettävissä oikeussuojakeinona silloin, kun hallintoviranomaisella ei ole toimivaltaa ratkaista asiaa muita osapuolia sitovalla hallintopäätöksellä, vaan kyse on muusta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvasta riidasta. Hallintotuomioistuin voi antaa tällöin ensiasteena täytäntöönpanokelpoisen ratkaisun hallintoriita-asiassa. Hallintoriidasta on säädetty HOL:ssa ja erityislaeissa. Esimerkiksi toisin kuin vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvissa Kelan tekemää päätöstä koskevissa asioissa, Kelalla ei ole toimivaltaa ratkaista sitovasti toimeentulotuen takaisinperintää, vaan asiat ratkaistaan hallinto-oikeuksissa sen hakemusten perusteella hallintoriitoina. Vaikka hallintoriita muodostaa poikkeuksen valitusmenettelyyn, sen asema julkisoikeudellisena oikeussuojakeinona on vakiintunut.

Lisäksi hallinto-oikeudet tekevät ensiasteen päätöksiä erityislakeihin perustuvissa hakemus- ja alistusasioissa. Hakemusasioista toiminnallisesti selvästi merkittävin ovat sosiaali- ja terveydenhuoltoasioihin kuuluvat lastensuojelulaissa säädetyt huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevat asiat. Koska menettely niissä on arvioitu muistiossa 18, tätä asiaa ei tässä muistiossa ole tarkasteltu enemmälti. HOL:a säädettäessä tavoitteena oli luopua alistusmenettelystä kokonaan, mutta niitä koskeva HOL:n 8 §:n 2 momentin yleissäännös valitustiestä nähtiin tarpeelliseksi, koska erityislainsäädännössä on edelleen jonkin verran alistusasioita (HE 29/2018 vp). Alistusasioista selvästi suurin osa on mielenterveyslaissa säädettyjä tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä koskevia asioita. Esimerkiksi vuonna 2025 tällaisia asioita ratkaistiin 2 333, ja niistä vain 55 asiassa (2,4 %) viranomaisen hakemus hylättiin. Osa mielenterveyslaissa säädetyistä asioista ratkaistaan valitusasioina siten kuin mielenterveyslain 24 §:ssä on säädetty. Mielenterveyslakia on 1.4.2024 voimaan tulleella lailla 15/2024 muutettu muun ohella siten, että myös potilaan psyykkisen sairauden lääkehoidon toteuttaminen edellyttää valituskelpoista hallintopäätöstä, jos hoitoa ei onnistuta toteuttamaan yhteisymmärryksessä potilaan kanssa. Hallituksen esityksen (HE 14/2023 vp) mukaan muutoksilla on viimeistelty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion X v. Suomi (EIT 3.7.2012 nro 34806/04) täytäntöönpano.

Hallinto-oikeuksien toimivalta käsitellä ylimääräistä muutoksenhakua on HOL:lla myös niin sanotun prosessuaalisen kantelun osalta poistettu. Sen sijaan vakuutusoikeudellisessa prosessissa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalla on Kelan muita sosiaaliturvaetuuksia kuin toimeentulotukea koskevissa asioissa toimivalta käsitellä ylimääräisenä muutoksenhakuna Kelan päätösten poistamista koskevia asioita. Edelleen vakuutusoikeudella on toimivalta käsitellä ylimääräisenä muutoksenhakuna muun ohella sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksen poistamista koskevia asioita.

*Toimivallasta*

Hallinto-oikeudet ovat yleisiä ensiasteen hallintotuomioistuimia, joilla on lähtökohtaisesti samanlainen asiallinen toimivalta. Nykyisen hallinto-oikeusverkoston tavoitteena on ollut vahvistaa rakennetta siten, että oikeusturva voidaan taata muuttuvissa yhteiskunnallisissa oloissa ja asiat voidaan ratkaista oikeusvarmasti ja viivytyksettä. Tämän on katsottu edellyttävän, että tuomioistuimet ovat kooltaan riittävän suuria, koska riittävän suuret tuomioistuinyksiköt mahdollistavat tuomioistuinten tärkeimmän voimavaran eli asiantuntemuksen takaamisen kaikissa asiaryhmissä (HE 153/2012 vp). Esimerkiksi turvapaikka-asioita hajautettaessa kiinnitettiin huomiota Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeuksiin jo keskitettyihin muihin asiaryhmiin ja todettiin, ettei hajautustapa olisi ristiriidassa hallinto-oikeuksien tasapuolisen kehittämisen kanssa, eikä asettaisi niitä muita epäedullisempaan asemaan (HE 234/2016 vp).

Toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä on säädetty HOL:ssa ja erityislaeissa. Helsingin hallinto-oikeuteen on keskitetty esimerkiksi tulli- ja arvonlisäveroasiat, eräät ajoneuvojen verotusta koskevat asiat sekä useita määrältään pienempiä tehtäväluokkia tai asianimiä. Vaasan hallinto-oikeudessa käsitellään vesi- ja ympäristönsuojeluasiat. Maaseutuelinkeinoasiat on keskitetty pääosin Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen, ja poronhoitoa koskevat asiat käsitellään Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa. Aiemmin Helsingin hallinto-oikeuteen keskitetyt autoveroasiat on vuonna 2008 hajautettu kaikkiin hallinto-oikeuksiin, ja turvapaikka-asiat vuonna 2017 Helsingin hallinto-oikeudesta myös Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksiin. Sekä autovero- että turvapaikka-asioiden hajauttamisen juurisyynä oli asiamäärän huomattava kasvu. Autoveroasioiden hajauttamisen perusteena ollut oikeustila on sittemmin muuttunut, ja niiden määrä on jo pitkään pysynyt kaikissa hallinto-oikeuksissa alhaisena. Sen sijaan turvapaikka-asioiden hajauttamisen perusteen voidaan katsoa olevan edelleen olemassa.

Missään muussa asiaryhmässä kuin turvapaikka-asioissa ei ole säädetty, että asiallinen toimivalta on yhtä useammalla, mutta ei kuitenkaan kaikilla hallinto-oikeuksilla. Niissä hallinto-oikeuden toimivalta määräytyy niitä käsittelevien neljän hallinto-oikeuden välillä sen mukaan, millä Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön alueella päätös on tehty. Toimivalta riippuu siten käytännössä vain siitä, mille Maahanmuuttoviraston toimialueelle asian ratkaissut henkilö on päätöstä tehtäessä ollut nimetty. Näin ollen esimerkiksi kaikkien niin sanotun Dublin-asetuksen mukaisten asioiden muutoksenhaku on ohjautunut Helsingin hallinto-oikeuteen, koska ne ratkaistaan Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön tietyllä alueella. Muissa ulkomaalaisasioissa kuin turvapaikka-asioissa toimivallan määrittelyssä keskeinen on asianosaisen tai asian osapuolen asuin- tai toimipaikka. Asuinpaikan määrittely voi olla turvapaikka-asioissa ongelmallista.

*Asioiden ja tuomareiden siirtämisestä*

HOL:n 11 §:ssä on säädetty edellytyksistä, joilla asiakokonaisuus voidaan keskittää käsiteltäväksi yhdessä hallinto-oikeudessa, vaikka hallinto-oikeus ei olisi kaikissa kokonaisuuteen kuuluvissa asioissa toimivaltainen. Asiakokonaisuuden yhdistämisessäkään ei voida poiketa hallinto-oikeuksien asiallista toimivaltaa koskevasta sääntelystä. Asiakokonaisuuksien keskittäminen on ollut käytössä erityisesti veroasioissa, mutta jonkin verran myös muissa asiaryhmissä kuten ulkomaalaisasioissa.

Hallinto-oikeuksien osalta ei ole yleisellä tasolla tai missään asiaryhmässä säädetty niin sanottujen valtakunnallisten työjonojen hyödyntämisestä. Tällaisessa menettelyssä asiat voitaisiin jakaa käsiteltäväksi yhteisen työjonon kautta valtakunnallisesti kaikissa kyseistä asiaryhmää käsittelevissä hallinto-oikeuksissa siten, että asianosaiset voisivat helpommin saada palvelua yhtä nopeasti. Menettelyyn sisältyy kuitenkin useita vaikeita tarkempaa selvitystä edellyttäviä kysymyksiä kuten se, miten ja millä perusteilla asiat ja resurssit jaettaisiin hallinto-oikeuksien kesken. Valtakunnallisten työjonojen hyödyntäminen on arvioitavana myös useissa yleistä tuomioistuinprosessia käsittelevissä muistioissa.

Tuomioistuinlain 14 luvun 2 §:n mukaan tuomari voidaan suostumuksellaan määrätä enintään vuodeksi kerrallaan toimimaan tuomarina muussa tuomioistuimessa kuin siinä, johon hänet on nimitetty, jos se on perusteltua vastaanottavassa tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden laadun, laajuuden tai lukumäärän vuoksi. Määräyksen antaa hallinto-oikeuksien osalta korkein hallinto-oikeus. Hallituksen esityksessä (HE 7/2016 vp) on todettu, että toisen tuomioistuimen tuomarin käyttäminen voisi olla tarpeen esimerkiksi tilanteissa, joissa käsiteltävien asioiden laatu edellyttää erityisasiantuntemusta, jota asianomaisessa tuomioistuimessa ei ole saatavilla. Menettelyä ei ole pidetty hallituksen esityksessä riippumattomuusperiaatteen kannalta ongelmallisena. Määräyksen antaminen olisi sen antavan tuomioistuimen harkinnassa. Toisin kuin saman luvun 1 §:ssä säädetty esteettömän tuomarin määrääminen, 2 §:n mukaisen määräyksen antaminen ei ole ollut juurikaan käytössä.

Muutoksenhaun laadun parantaminen hallinto-oikeudessa

*Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HOL) ja sen soveltamisala*

Hallintoprosessin yleislaki on vuonna 2020 voimaan tullut HOL. Sitä sovelletaan hallinto-oikeuksien ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen lisäksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa sekä hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä erityistuomioistuimissa. Lisäksi lakia sovelletaan valitusasioita käsittelemään perustetuissa lautakunnissa siten kuin siitä erikseen säädetään. Tällaisista lautakunnista maaseutuelinkeinojen valituslautakunta on vuonna 2014 lakkautettu, ja olemassa olevien lautakuntien (opiskelijoiden oikeusturvalautakunta, kutsunta-asiain keskuslautakunta, kuvaohjelmalautakunta ja mittauslautakunta) merkitys hallinto-oikeuksien toiminnalle on vähäinen. Toiminnallisesti merkittävä hallinto-oikeuksille oli myös vuonna 2013 tapahtunut valtion virkamieslautakunnan lakkauttaminen, joskin lautakunta sovelsi toiminnassaan hallintomenettelyä koskevaa sääntelyä. Hallintoprosessuaaliselle sääntelylle on kuitenkin ominaista sen pirstaleisuus, ja sitä on HOL:n ohella lukuisissa muissakin laeissa.

HOL:lla ja siihen liittyvillä lainmuutoksilla on korostettu korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ennakkopäätöstuomioistuimena siten, että jatkomuutoksenhaku edellyttää entistä useammassa asiaryhmässä valituslupaa. Tämän voidaan vastaavasti nähdä korostavan hallinto-oikeuksien asemaa valitusasioita ratkaisevina muutoksenhakutuomioistuimina eikä ensiasteen päätöksentekijöinä.

*Valituksen tekemisestä ja vireilletulon edellytyksistä*

Hallinto-oikeuksille lähetetään erityisesti sähköpostitse monenlaisia kirjelmiä, joissa voi olla kysymys lainkäyttöasiana käsittelyä edellyttävän aidon muutoksenhaun sijaan muussa tarkoituksessa tapahtuvasta yhteydenotosta. Kirjelmissä ilmoitetut yhteystiedot voivat olla puutteellisia tai puuttua kokonaan. HOL:n 15 §:ssä on

säädetty valituksen sisällöstä ja 16 §:ssä valituksen liitteistä. Valituksen jättäminen HOL:n 81 §:n 2 momentin 6 kohdan perusteella tutkimatta edellyttää, että sen täydentämiseen varataan ensin HOL:n 40 §:ssä säädetysti tilaisuus. Sääntelystä huolimatta valitus tai muu vireillepanoasiakirja liitteineen voi käytännössä olla niin puutteellinen tai sekava, että se ei sisällä riittäviä tietoja edes asian kirjaamiseksi. HOL:n soveltamiskäytäntö on muodostunut hallinto-oikeuksissa jossain määrin tulkinnanvaraiseksi sen suhteen, mitä edellytyksiä kirjelmän tulkitsemiselle lainkäyttöasiaksi voidaan asettaa. Käytännössä tämä voi johtaa niin puutteellisten kirjelmien kirjaamiseen valituksiksi, ettei tehokkaalle täydentämismenettelylle ja muulle prosessinjohdolle ole edes edellytyksiä.

HOL:n 14 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan valitus on toimitettava valitusajassa toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle, jollei erikseen säädetä, että valitus toimitetaan viranomaiselle. Pääsäännöstä poikkeavaa erityissääntelyä on erityisesti tarkasteltavana olevista asiaryhmistä ulkomaalaisasioissa (ulkomaalaislain 197 §) ja mielenterveysasioissa (mielenterveyslain 24 §). Sen sijaan ulkomaalaisasioiden ohella Maahanmuuttoviraston toimivaltaan kuuluvissa kansalaisuusasioissa valitus toimitetaan HOL:n pääsäännön mukaisesti hallinto-oikeuteen. Toimeentulotukilain sääntely vastaa HOL:n pääsääntöä, mutta poikkeaa vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvien Kelan ratkaisemien asioiden sääntelystä. Muistiossa 21 on otettu kantaa valituksen toimittamista koskevan sääntelyn muuttamiseen kantaa myös hallinto-oikeuksissa käsiteltävien toimeentulotukiasioiden osalta. Veroasioissa valitus on vuodesta 2016 alkaen tullut pääsääntöisesti toimittaa suoraan hallinto-oikeudelle.

Jos valitus toimitetaan suoraan hallinto-oikeudelle, se voi itse arvioida asian valitukseksi kirjaamisen edellytykset ja muuten alkaa johtaa prosessia. Jos valitus toimitetaan hallintoviranomaiselle, asian siirtämiseen voi lisääntyneestä digitalisaatiosta huolimatta sisältyä viivettä. Viiveen merkitys korostuu, jos asiaryhmässä esitetään tyypillisesti kiireellisiä täytäntöönpanoa koskevia vaatimuksia kuten esimerkiksi ulkomaalaisasioissa. HOL:n pääsäännöstä poikkeava sääntely voi siten käytännössä johtaa siihen, että valitus toimitetaan varmuuden vuoksi sekä hallintoviranomaiseen että tuomioistuimeen. Valituksen toimittaminen viranomaiselle voi johtaa myös usein muutoksenhakua huonosti tuntevaa asianosaista harhaan siinä, mikä taho valituksen ylipäänsä käsittelee. Toisaalta sääntely, jonka mukaan hallintoviranomainen toimittaa sille toimitetun valituksen ohessa hallinto-oikeudelle asiakirjat ja lausuntonsa ilman, että hallinto-oikeuden on tarpeen varata siihen erikseen tilaisuutta, voi olla tehokas. Turvapaikka-asioissa on havaittu, että vuonna 2016 säädetty valitusajan lyhentäminen yhdistettynä silloisiin suuriin asiamääriin johti niin sanottujen blankovalitusten lisääntymiseen ja prosessia viivästyttäviin täydentämistarpeisiin. Lisäksi oikeusavun rajoittaminen hallintomenettelyssä on voinut lisätä valitusten määrää ja heikentää muutoksenhaun laatua ulkomaalaisasioissa.

Oikeudenkäyntimaksun määräämisen ja maksuunpanon muuttamista etupainoisemmaksi on arvioitu muistiossa 21. Tällaiseen menettelyyn mahdollisesti siirryttäessä merkitystä voi olla sillä, tapahtuuko muutoksenhakemuksen vireillepano suoraan tuomioistuimessa.

Oikeusministeriön 9.3.2026 asettamassa aiheettomien valitusten ja sarjavalitusten ehkäiseminen hallintolainkäytössä -esiselvityshankkeessa tavoitteena on selvittää, millä keinoilla voitaisiin ehkäistä niin sanottuja aiheettomia valituksia ja sarjavalituksia hallintotuomioistuimissa.

*Puhevallasta ja avustajan tai asiamiehen käyttämisestä*

Avustajia ja asiamiehiä koskeva sääntely on yhteydessä muutoksenhaun laatuun. Koska tätä koskevan sääntelyn uudistaminen on myös hallintoprosessin osalta muistiossa 22 arvioitavana, siihen ei tässä muistiossa ole otettu kantaa.

*Asian käsittelystä ja selvittämisestä*

Hallintoprosessi on pääosin kirjallista, jota muut selvittämiskeinot kuten suullinen käsittely täydentävät. Suullisia käsittelyjä järjestetään erityisesti arvioitavana olevista asiaryhmistä ulkomaalaisasioissa ja jonkin verran veroasioissa sekä valituksella vireille tulleissa mielenterveysasioissa, mutta laajemmin tarkasteltuna ne ovat jääneet verrattain harvinaisiksi. Erityisesti rakentamista koskevissa asioissa ja ympäristöasioissa järjestetään katselmuksia. Mitä enemmän suullisia käsittelyjä järjestetään, sitä merkityksellisempää oikeuspalvelujen saatavuuden kannalta on, käsitelläänkö asia lähellä osapuolten asuinpaikkaa sijaitsevassa hallinto-oikeudessa. Sama koskee muidenkin kirjallista prosessia täydentävien selvityskeinojen käyttöä. Toisaalta etäyhteydellä tapahtuvat kuulemiset voivat vähentää asian merkitystä.

HOL:n asian käsittelyä ja selvittämistä koskeva sääntely on aiempaa yksityiskohtaisempaa, mutta edelleen yleisten tuomioistuinten prosessuaalista sääntelyä joustavampaa. Vaikka muutoksenhakemus sinällään täyttäisi asian kirjaamisen edellytykset, hallinto-oikeuksissa käytetään käytännössä huomattavasti aikaa vaatimusten ja niiden perustelujen täydennyttämiseen sekä muuhun asian selvittämiseen. Selvityksen rajoittamista koskeva HOL:n 46 § on tarkoitettu estämään lisätyötä ja asian viivästymistä sen vuoksi, että asian osapuolet toimittavat lisää oikeudenkäyntiaineistoa vielä myöhäisessäkin vaiheessa, mutta sen soveltaminen on jäänyt vähäiseksi. HOL:ssa ei ole sen sijaan säädetty siitä, että tuomioistuin voisi velvoittaa asian osapuolen osoittamaan mahdollisesti laajasta ja sekavasta oikeudenkäyntiaineistosta ne asian ratkaisun kannalta relevantit seikat ja selvitykset, joihin tämä aikoo vedota sillä uhalla, että tuomioistuin voi ottaa aineistoa huomioon vain rajoitetusti. Käytännössä hallinto-oikeuden prosessinjohdon aktiivisuus sekä virallisperiaatteen ja määräämisperiaatteen painotukset riippuvat suuresti muun ohella asiaryhmästä ja yksittäisen asian laadusta.

*Päätöksenteosta ja tiedoksiannosta*

Erityisesti tarkasteltavana olevista asiaryhmistä sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat käsitellään mielenterveysasioita, lastensuojeluasioita sekä toimeentulotuen takaisinperintää ja muita hallintoriitoina käsiteltäviä asioita lukuun ottamatta pääosin kolmen tuomarin kokoonpanon sijaan kevennetyssä kahden tuomarin kokoonpanossa. 4.6.2026 annetussa hallituksen esityksessä (HE 103/2026 vp) on ehdotettu hallinto-oikeuksien kokoonpanoja koskevan sääntelyn muuttamista muun ohella siten, että kevennetty kokoonpano olisi toimivaltainen ratkaisemaan myös muutoin kuin valituksella vireille pannun asian, mikäli kevennetylle kokoonpanolle asetetut edellytykset muutoin täyttyvät. Näin ollen esimerkiksi toimeentulotuen takaisinperintää koskevat asiat voitaisiin jatkossa ratkaista kahden tuomarin kokoonpanossa. Ulkomaalaisasioiden osalta kevennettyä kokoonpanoa on ehdotettu ulotettavaksi kaikkiin asioihin, ja myös veroasioita koskevaa sääntelyä on ehdotettu osin muutettavaksi. Tutkimatta jättäminen voitaisiin ehdotuksen mukaan tehdä jatkossa kaikissa HOL:n 81 §:n 2 momentissa ja 82 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa yhden tuomarin kokoonpanossa.

Hallintotuomioistuimen päätöksen perustelemisesta säädetään HOL:n 87 §:ssä. HOL:a edeltävässä oikeustilassa hallinto-oikeudet antoivat päätöksiään nopeutetussa menettelyssä ratkaistuissa turvapaikka-asioissa korvaamalla päätöksensä perusteluja liittämällä päätökseensä Maahanmuuttoviraston päätöksen ja viittaamalla siihen. Tällainen menettely oli omiaan tehostamaan asioiden käsittelyä sekä vapauttamaan resursseja normaalissa menettelyssä ratkaistujen turvapaikka-asioiden ja muiden asioiden käsittelyyn. HOL:n 112 § huomioon ottaen menettely ei ole kuitenkaan enää hallinto-oikeuksissa mahdollinen.

Hallintotuomioistuimen päätöksen ja muun asiakirjan tiedoksiannosta säädetään HOL:n 9 luvussa. Hallituksen esityksestä (HE 29/2018 vp) ilmenee, että sääntelyn yhtenä tavoitteena on ollut mahdollistaa päätöksen tiedoksianto entistä useammin keveämmässä menettelyssä eli todisteellisen tiedoksiannon sijaan tavallisena tiedoksiantona. Hallinto-oikeuksien soveltamiskäytännössä erityisen tulkinnanvaraiseksi on osoittautunut lain 90 §:n 2 momentin ensimmäinen virke, jonka mukaan tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Korkein hallinto-oikeus on antanut säännöksen soveltamisesta useita eri asiaryhmiä koskevia julkaistuja ratkaisuja (KHO 27.12.2021/H4774, KHO 2023:46, KHO 2023:68, KHO 2024:86 ja KHO 2026:40). Apulaisoikeuskansleri on asiaa selvitettyään saattanut 25.7.2025 oikeusministeriön tietoon käsityksensä tarpeesta selkeyttää kyseistä sääntelyä esiin tuotujen tulkinnanvaraisuuksien poistamiseksi ja oikeusvarmuuden turvaamiseksi (OKV/1115/70/2024). Myös 2 momentin kolmas virke, joka koskee täytäntöönpanoa tai muuta väliaikaista määräystä koskevan päätöksen tiedoksiantoa, on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi.

*Muista kuin lainsäädännöllisistä keinoista*

Laadukas muutoksenhaku edellyttää asian ratkaisijoilta sekä ratkaistavan asiaryhmän substanssin ja prosessin erityistä että hallintoprosessin yleistä asiantuntemusta. Kollegiaalisessa päätöksenteossa tämä on käytännössä saavutettavissa ainakin siten, että osa tuomareista ja esittelijöistä on erikoistunut kokonaan tai lähes kokonaan tiettyyn asiaryhmään, kun taas osalla on kokemusta laajemmin asiaryhmistä ja hallintoprosessista. Tuomioistuimen toiminnan lisäksi laadukas muutoksenhaku muodostuu asian osapuolten, joita ovat hallintoprosessissa yleensä yksityinen asianosainen ja viranomainen, panoksesta. Hallintoprosessi on usein yksityisille osapuolille ja toisinaan myös hallinto-oikeudessa harvemmin toimiville avustajille ja asiamiehille sekä joskus myös pienille viranomaisille vierasta. Muutoksenhaun laadun parantamiseksi asioinnista hallinto-oikeudessa on saatavilla tietoa ja ohjeita muun ohella tuomioistuinlaitoksen kotisivuilla samassa yhteydessä, jossa on linkki hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalveluun.

Lainsäädännön muuttamisen ja korkeimman hallinto-oikeuden ohjaavan oikeuskäytännön ohella keskeinen työkalu hallinto-oikeuksien muutoksenhaun laadun parantamiseksi on hallinto-oikeuksien kehittynyt yhteistyö, joka näkyy esimerkiksi vastuutuomariverkoston luomisessa ja vuonna 2020 käynnistyneessä valtakunnallisessa laatuhankkeessa. Laatuhankkeen 1.9.2025 alkaneessa III vaiheessa kehittämisaiheena on hallintoprosessin sujuvoittaminen. Kehittämistyötä varten on 1.3.2026 alkaen perustettu kahdeksan työryhmää, joiden tarkempina aiheina ovat muun ohella asiakirjojen kirjaamisen ja käsittelyn kehittäminen, lähetteiden selkeyttäminen, täytäntöönpanomääräykset sekä prosessinjohto vireilletulovaiheessa ja oikeudenkäynnin aikana.

Tuomioistuinviraston, hallintotuomioistuinten koulutustyöryhmän ja muiden tahojen järjestämä koulutustoiminta on hallinto-oikeuksien asiantuntemuksen ylläpitämiseksi ja lisäämiseksi tärkeää myös toiminnan muutostilanteissa. Esimerkiksi turvapaikka-asioiden vuonna 2017 tapahtunut hajauttaminen oli riittävän asiantuntemuksen kannalta haaste asioita käsittelemään aloittaneille hallinto-oikeuksille.

Sähköisten työmenetelmien ja digitalisaation kehityksen huomioiminen

Tuomioistuin- ja hallintomenettelyä koskevassa lainsäädännössä ei ole kaikilta osin otettu huomioon sähköisten työmenetelmien ja digitalisaation kehittymistä. Hallintoprosessin digitalisaatiota koskeva sääntely yhtyy monelta osin hallintomenettelyn ja yleistä tuomioistuinprosessia koskevan sääntelyn kanssa, tai ne ovat keskenään ainakin vuorovaikutuksessa. Valtiovarainministeriön Digi ensin -hankkeeseen perustuvassa 14.4.2026 voimaan tulleessa lainsäädännössä on muutettu muun ohella HOL:n valituksen sisältöä koskevaa 15 §:ää ja tavallista ja todisteellista tiedoksiantoa koskevaa 90 §:ää sekä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua lakia, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia, digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia, oikeudenkäymiskaarta, oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annettua lakia, eräiden asiakirjain lähettämisestä tuomioistuimille annettua lakia ja oikeusapulakia.

Hallinto-oikeuksissa tehdään HAIPA:n ja muiden sähköisten työmenetelmien sekä toimintamahdollisuuksien lisääntymisestä huolimatta edelleen paljon manuaalista työtä esimerkiksi asiassa sovellettavien säännösten ja ratkaistavan kysymyksen kannalta olennaisen oikeuskäytännön selvittämiseksi. Paperisesti saapuneita asiakirjoja myös skannataan. HAIPA:n hakutoiminnot eivät ole alkuun toimineet nykyajan vaatimuksia vastaavalla tavalla, mutta niitä on kehitetty ja edelleen kehitetään. Lainkäyttöasioiden käsittely etenee käytännössä täysin sähköiseen järjestelmään tallennetun aineiston varassa, mikä asettaa aiempaa olennaisesti suuremmat vaatimukset järjestelmän ja verkkoyhteyksien toimintavarmuudelle. Suullisten käsittelyjen ja istuntojen digitalisoitumista koskeva sääntely on parhaillaan oikeusministeriössä valmistelussa, jota erillinen Etäyhteyksien käyttäminen hallintolainkäyttöasioissa -hankeryhmä on tukenut.

Muutoksenhakemus liitteineen saatetaan hallinto-oikeudessa entistä useammin vireille digitaalisesti joko sähköpostilla tai hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelun kautta. Asiointipalvelu vaatii vahvan tunnistautumisen, joten myöskään asiamiehet ja avustajat eivät voi käyttää sitä ilman vahvaa tunnistautumistaan. Vahvaa tunnistautumista on kuitenkin pidetty tietoturva- ja tietosuojasyistä välttämättömänä. Asiointipalvelua pyritään kuitenkin kehittämään. Esimerkiksi parhaillaan käynnissä olevassa Tuomioistuinviraston ja oikeusavun yhteisessä projektissa on tarkoitus luoda asiamiesrekisteri, jonka avulla asiointipalvelua käyttävälle asianajajalle, lupalakimiehelle tai julkiselle oikeusavustajalle voitaisiin tarjota erilaisia toiminnallisuuksia kuin muulle käyttäjälle. Käytännössä hallinto-oikeuksiin saapuu puutteellisia muutoksenhakemuksia erityisesti sähköpostitse. Sähköpostilla tapahtuvan asioinnin käytettävyyttä on kuitenkin Digi ensin -hankkeeseen perustuvilla lainmuutoksilla hallinto-oikeuksien näkökulmasta parannettu. Muistiossa ei oteta kantaa digitalisaation kehittämiseen asian vireillepanossa tai asiointipalvelun kehittämiseen muutoin.

Muutoksenhakemuksen ohella myös päätöksen tehneen viranomaisen lausunto ja asiakirjat toimitetaan hallinto-oikeudelle entistä useammin sähköisesti. Toisin kuin

työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaa koskevassa laissa, HOL:ssa ei ole säädetty, että oikeudenkäyntiaineisto tulee toimittaa tuomioistuimelle maksutta vaaditussa muodossa eli sen niin halutessa digitaalisesti. Erityisesti vakuutusoikeudessa, mutta myös hallinto-oikeuksissa, on havaittu tällaiselle sääntelylle tarvetta, ja asia on tältä osin myös muistiossa 21 käsiteltynä. Vaikka viranomaiset eivät olisi kieltäytyneet toimittamasta lausuntoa ja asiakirjoja digitaalisesti, ainakaan mielenterveysasioissa tätä ei ole niiltä aina edes edellytetty. Lisäksi viranomainen saattaa toimittaa asiakirjat hallinto-oikeudelle digitaalisesti, mutta epäselvästi nimettynä jäsentymättömänä kokonaisuutena. Ulkomaalaisasioissa Maahanmuuttovirastossa kertyneitä asiakirjoja ei ainakaan nykyisin toimiteta erikseen hallinto-oikeudelle, vaan hallinto-oikeudet pääsevät lukemaan niitä ulkomaalaisasioiden sähköisessä käsittelyjärjestelmässä (UMA). Veroasioissa asian käsittelyn aiemmissa vaiheissa kertyneet asiakirjat toimitetaan HAIPA:an erillisen liittymän kautta.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Mielenterveysasioiden alistusmenettelystä luopumista on käsitelty oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025 (OM 16/2013) lyhyen aikavälin tavoitteena.

Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään 25.7.2025 OKV/1115/70/2024 saattanut oikeusministeriön tietoon käsityksensä tarpeesta selkeyttää HOL:n 90 §:n 2 momentin todisteellista tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä.

**Tavoitetila**

Hallinto-oikeuksien toimintaedellytysten parantaminen ja roolin selkeyttäminen

Hallinto-oikeuksien asemaa muutoksenhakutuomioistuimina vahvistetaan siten, että ne voivat käyttää resurssejaan aidosti tuomioistuimeen kuuluvien riitaisten muutoksenhakuasioiden käsittelyyn. Hallinto-oikeudet eivät hallintoriitoja lukuun ottamatta tee ensiasteena päätöksiä muuten kuin tarkkaan harkituissa asioissa.

Hallinto-oikeuksien tärkein voimavara eli asiantuntemus taataan kaikissa asiaryhmissä, mutta kuitenkin asiaryhmän ja asian oikeusturvavaatimukset tunnistaen.

Hallinto-oikeudet ovat jatkossakin yleisiä alueellisia ensiasteen hallintotuomioistuimia, joilla on lähtökohtaisesti samanlainen asiallinen toimivalta.

Hallinto-oikeuksia keskenään verrattaessa niiden asiamäärissä olevia eroja ei tarpeettomasti kasvateta. Hallinto-oikeuksien keskimääräisissä käsittelyajoissa ei ole niitä kokonaisuutena eikä asiaryhmittäin tarkasteltaessa merkittäviä eroja. Näin on erityisesti turvapaikka-asioissa, jotka myös tulevat kaikissa niitä käsittelevissä hallinto-oikeuksissa ratkaistuiksi laissa säädetyissä tavoitteellisissa käsittelyajoissa.

Muutoksenhaun laadun parantaminen

Hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tarkoitettu muutoksenhakemus säädetään toimitettavaksi mahdollisimman monessa asiaryhmässä pelkästään tai ainakin ensisijaisesti suoraan hallinto-oikeuteen, joka siten itse voi kontrolloida, täyttääkö asiakirja lainkäyttöasiaksi kirjaamisen edellytykset ja alkaa johtaa prosessia. Lainkäyttöasioiksi kirjataan vain sellaisiksi tarkoitetut ja edellytykset täyttävät asiakirjat. Jos lainkäyttöasiana käsiteltävä muutoksenhakemus ei täytä

prosessinedellytyksiä, se jätetään asianmukaisen selvittämisen jälkeen tutkimatta. Muutoinkin hallinto-oikeudet terävöittävät prosessinjohtoaan ja käyttävät HOL:ssa asian käsittelyyn ja selvittämiseen säädettyjä kirjallista prosessia koskevia sekä sitä täydentäviä keinoja.

Sähköisten työmenetelmien ja digitalisaation kehityksen huomioiminen

Asiat käsitellään hallinto-oikeuksissa kokonaan sähköisesti asian vireilletulosta päätöksen tiedoksiantoon siten, että digitaalisesti toimiminen on myös asian osapuolten näkökulmasta kannattavaa. Hallintotuomioistuin voi lakiin perustuen edellyttää, että viranomainen toimittaa oikeudenkäyntiaineiston sille sen vaatimassa muodossa ja maksutta.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Muistion tavoitetila sisältää useita näkökulmia. Ratkaisuvaihtoehtojen vertailussa on osin kysymys varsinaisesta vertailusta, mutta pääosin vaihtoehdot ovat enemmän toisiaan täydentäviä.

Muistion näkökulma on hallinto-oikeuksissa. Muistiossa ei ole otettu huomioon Ahvenanmaan itsehallintoa koskevaa sääntelyä tai muutoinkaan tarkastellut toimeksiantoa Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen kannalta.

Hallinnon oikaisuvaatimusmenettelyjen vahvistaminen

Oikaisuvaatimusmenettelyjen lisääminen ja jo säädettyjen oikaisuvaatimusmenettelyjen vahvistaminen, kuten oikaisuvaatimuksen säätäminen ratkaistavaksi saman tahon sijaan niitä käsittelemään perustetussa erillisessä toimielimessä, olisivat omiaan vähentämään hallinto-oikeuteen tehtävien muutoksenhakemusten määrää ja siten parantamaan oikeuslaitoksen tuottavuutta. Samoin hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden keskimääräinen laatu voisi muuttua enemmän tavoitetilan suuntaiseksi. Oikaisuvaatimusmenettelyn voidaan katsoa toimivan sitä paremmin, mitä riippumattomammaksi ensiasteen päätöksenteosta se on järjestetty. Oikaisuvaatimusmenettely on kuitenkin jo eräitä perusteltuina pidettäviä poikkeuksia lukuun ottamatta kattavasti käytössä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoasioissa, joissa sitä on tuoreeltaan myös arvioitu, ja muissa sellaisissa asiaryhmissä, joissa sitä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Ulkomaalaisasioiden ja mielenterveysasioiden käsittelyyn oikaisuvaatimusmenettely ei juurikaan sovellu. Muistiossa ei esitetä tätä koskevien selvitysten tekemistä.

Hallintoprosessuaalista sääntelyä soveltavien lautakuntien perustaminen

Muistiossa ei ole tarkasteltu hallinto- ja erityistuomioistuinten rakennetta vaan arvioitu, tulisiko hallinto-oikeudessa tapahtuvaa oikeudenkäyntiä edeltää tai sen korvata joissain asiaryhmissä asian käsittely HOL:a soveltavassa uudessa perustettavassa lautakunnassa, tai tulisiko nykyisten lautakuntien käyttöalaa laajentaa. Muutoksenhaku lautakunnasta voisi tapahtua hallinto-oikeuteen tai suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, tai muutoksenhaku lautakunnan päätöksiin voisi olla kielletty. Tällaisia muutoksenhakulautakuntia voidaan pitää hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen välimuotoina, ja ne muistuttavat erityistuomioistuimia. Vakuutusoikeudellisia muutoksenhakulautakuntia lukuun ottamatta jo pidempään suuntauksena on ollut pikemminkin luopua tällaisista lautakunnista kuin lisätä niitä. Lautakunnan perustaminen vähentäisi tarvetta hallinto-oikeuksien resursoinnille, mutta edellyttäisi lautakunnan resursoimista. Muutoksenhaku lastensuojeluasioissa on jo muussa yhteydessä arvioitavana. Uusien

lautakuntien perustamista tai nykyisten lautakuntien käyttöalan laajentamista ei pidetä tarkoituksenmukaisena

Muutoksenhakukeino toimeentulotuen takaisinperintäasioissa

Toimeentulotuen takaisinperintäasioiden saattaminen hallinto-oikeuden ratkaistavaksi Kelan hakemuksella ei ole tavoitetilan mukaista. Asiat voitaisiin säätää ratkaistaviksi hallinto-oikeuksissa valitusasioina, jos Kelalle säädettäisiin toimivalta päättää sitovasti itse takaisinperinnästä. Tällöin voitaisiin myös säätää, että ennen hallinto-oikeuteen tehtävää valitusta takaisinperintäpäätökseen haettaisiin ensin muutosta oikaisuvaatimuksella. Menettely vähentäisi hallinto-oikeuksien resursoinnin tarvetta, mutta edellyttäisi Kelan lisäresursointia. Yhtenä vaihtoehtona voitaisiin myös selvittää vakuutusoikeudellisen sääntelyn kaltaista poistomenettelyä, mutta tällainen menettely ei olisi tavoitetilan mukainen. Nykyisen sääntelyn säilyttämistä puoltaa se, että hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännöksiä on tältä osin esitetty kevennettäväksi, mikä toteutuessaan vapauttaisi resursseja hallinto-oikeuksissa muiden asioiden käsittelyyn. Sääntelyn muuttaminen on kirjattu nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan, ja sitä on sosiaali- ja terveysministeriössä jo alustavasti arvioitu. Asian jatkoselvittäminen on perusteltua. Jatkoselvityksessä on kiinnitettävä erityistä huomiota toimeentulotukea saavien oikeusturvaan, koska asianosaisen kyky oma-aloitteiseen muutoksenhakuun on toimeentulotuen takaisinperintäasioissa usein heikko.

Muutoksenhakukeino mielenterveysasioissa

Mielenterveysasioiden alistaminen hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ei ole tavoitetilan mukaista, ja alistusmenettelystä luopumista on mielenterveysasioissa ja ylipäänsä jo aiemmin pidetty tavoiteltavana. Alistusmenettelystä luopuminen edellyttäisi mielenterveyslain muuttamista siten, että nykyisen alistusmenettelyn sijaan hoitolaitosten tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä ja jatkamista koskevaan päätöksentekoon osallistuisi lääketieteellistä ja oikeudellista asiantuntemusta omaava hoitolaitoksen ulkopuolinen taho. Koska menettely vähentäisi hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden määrää, se toisi hallinto-oikeuksille säästöjä asiantuntijajäsenille maksettavissa palkkioissa ja muutenkin vähentäisi resursoinnin tarvetta. Menettely edellyttäisi kuitenkin hoitolaitosten lisäresursointia, ja alistusmenettelyn voidaan arvioida toimivan hallinto-oikeuksissa tehokkaasti. Sosiaali- ja terveysministeriö on vastustanut alistusmenettelystä luopumista. Asianosaisen kyky oma-aloitteeseen muutoksenhakuun on nykyisin alistusasioina käsiteltävissä mielenterveysasioissa usein heikko ja asema muutenkin hauras. Muistiossa ei tässä vaiheessa esitetä nykysääntelyn muuttamisen tarkempaa selvittämistä.

Hallinto-oikeuksien toimivaltaa koskeva sääntely sekä siihen liittyvät säädös- tai kehittämishankkeet

Hallinto-oikeuksien nykyisiä suurehkoja kokoeroja voitaisiin kaventaa muuttamalla hallinto-oikeuksien asiallista ja alueellista toimivaltaa koskevaa sääntelyä. Asiallisen toimivallan osalta valmistelussa on katsottu olevan erityisesti tarvetta veroasioiden lisäkeskittämiselle ja turvapaikka-asioiden lisähajauttamiselle, sekä osin laajemminkin tähän liittyviä kysymyksiä. Sen sijaan hallinto-oikeuksien alueellisen tuomiopiirijaon muuttamista ei ole arvioitu.

Veroasioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa on syytä kehittää vastaamaan niiden laadussa ja määrässä tapahtunutta muutosta. Valmistelussa on havaittu myös eräitä

keskittämistä puoltavia seikkoja, mutta toisaalta pitää nykyistä toimivaltasääntelyä toimivana. Riippumatta siitä miten keskittäminen toteutettaisiin, olisi sen vaikutus kaikkien hallinto-oikeuksien toimintaan merkittävä. Muutos johtaisi todennäköisesti asiamäärän kasvamiseen jo nyt muita merkittävästi suuremmassa Helsingin hallinto-oikeudessa, mitä ei voida pitää toivottavana. Kynnystä tällaisen hallinto-oikeuksien toiminnalle edelleen merkittävän asiaryhmän keskittämiselle pelkästään yhteen tai muutamaan hallinto-oikeuteen on pidettävänä korkeana. Siihen ei tulisi ryhtyä ainakaan muiden asiaryhmien keskittämis- tai hajauttamistarpeiden tarkastelusta irrallisena hankkeena eikä arvioimatta ensin muita kevyempiä keinoja, joilla käsittelyaikoja hallinto-oikeuksissa voitaisiin lyhentää ja asiantuntemusta asioiden käsittelyssä lisätä.

Ulkomaalaisasioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa on syytä kehittää ja turvapaikka-asioita koskevaa toimivaltasääntelyä on perusteltua muuttaa siten, että asioita käsiteltäisiin nykyisen neljän hallinto-oikeuden sijaan kaikissa hallinto-oikeuksissa.

Lainsäädäntöhankkeessa olisi otettava huomioon ainakin seuraavat seikat:

- Lisähajauttamisen vaikutus erityisesti Hämeenlinnan ja Vaasan, mutta myös muiden hallinto-oikeuksien toimintaan olisi merkittävä, joten kaikkien hallinto-oikeuksien resursointia olisi muutettava muutosta vastaavasti. Huomioon on otettava Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeuksien asiallista toimivaltaa muissakin asiaryhmissä kuin ulkomaalaisasioissa koskeva sääntely. Koska Paktista johtuvat vasta kesällä 2026 voimaan tulleet lainmuutokset vaikuttavat suuresti hallinto-oikeuksien toimintaan, lisähajauttamiseen ei tulisi ryhtyä ennen kuin muutosten ja turvapaikkamenettelyjen tehostamishankkeen vaikutukset ovat nähtävissä. Tätä korostaa myös se, että Pakti tuo erityisesti korkeimmalle hallinto-oikeudelle, mutta myös hallinto-oikeuksille lisähaasteita varmistaa merkittävältä osin unionin oikeuden sääntelyn soveltamista koskevan oikeuskäytännön yhtenäisyys.

- Toimivaltasääntely olisi perusteltua muuttaa Maahanmuuttoviraston sisäisestä organisaatiosta riippumattomaksi. Tulisi selvittää, voisiko toimivalta määräytyä muiden ulkomaalaisasioiden tapaan asianosaisen asuinpaikan perusteella.

- Olisi varmistettava, että muutoksen kohteena oleva hallinto-oikeus omaa asioihin riittävän asiantuntemuksen. Näin ollen olisi arvioitava, tulisiko osa asioista kuitenkin riittävän osaamisen ja erikoistumisen varmistamiseksi jättää lisäkeskittämisen ulkopuolelle tai keskittää johonkin tai joihinkin hallinto-oikeuksiin. Tällöin tulisi ottaa huomioon myös Helsingin hallinto-oikeuden muista hallinto-oikeuksista jo nyt suuresti poikkeava asiamäärä.

- Toimivaltasääntelyä muutettaessa on varmistettava, että suulliset käsittelyt ja muu läsnäoloa edellyttävä asian selvittäminen tulisi voida järjestää aiheuttamatta asianosaisille ja muille oikeudenkäynnin osapuolille tarpeettomia kustannuksia. Toisaalta selvitystyössä on otettava huomioon, että digitalisaation lisääntyminen, etätyöskentelyn salliminen ja valmisteilla oleva etäistuntoja koskevan sääntelyn kehittäminen mahdollistavat sen, että asiantunteva ratkaisukokoonpano voidaan muodostaa ja asiat voidaan ratkaista tehokkaasti, vaikka niiden käsittelyyn tuomioistuimessa osallistuvat henkilöt asuisivat etäällä toisistaan, tuomioistuimesta ja asian osapuolista.

- Toimivaltasääntelyä muutettaessa on otettava huomioon kielelliset oikeudet, koska kaikki hallinto-oikeudet eivät ole kaksikielisiä viranomaisia ja

ruotsinkielisten asioiden määrä sekä hallinto-oikeuksien valmiudet niiden ratkaisemiseen vaihtelevat.

Koska lisähajauttamista koskevaa lainsäädäntöhanketta ei tulisi edellä todetuin perustein käynnistää lyhyellä aikavälillä, muistiossa on myös arvioitu, miten asioiden ja tuomareiden liikkumista hallinto-oikeuksien välillä voitaisiin ulkomaalaisasioissa ja muissakin asiaryhmissä helpottaa.

- Tulisi selvittää, voitaisiinko osaan ulkomaalaisasioista säädettyjen sitovien käsittelyaikojen noudattamista helpottaa ja muutenkin käsittelyaikoja niissä tarvittaessa lyhentää tuomioistuinlain 14 luvun 2 §:ssä säädetyssä menettelyssä. Samalla tulisi selvittää, voitaisiinko käsittelyaikoja muissakin asiaryhmissä kuten veroasioissa samalla perusteella lyhentää ja asiantuntemusta niiden käsittelyssä tarvittaessa lisätä samassa menettelyssä. Tarvittaessa voitaisiin myös selvittää tuomarin toimimista toisessa tuomioistuimessa koskevan sääntelyn muuttamisen tarvetta. Huomioon on kuitenkin otettava, ettei menettelyä ole tarkoitettu pysyväisluonteiseksi järjestelyksi.

- Tulisi selvittää niin sanottujen valtakunnallisten työjonojen hyödyntämistä esimerkiksi toimeentulotukiasioissa, ulkomaalaisasioissa ja/tai veroasioissa, joissa on kyse valtakunnallisen viranomaisen tekemästä päätöksestä tai muutoksenhausta. Tällaisessa menettelyssä asioita voitaisiin jakaa käsiteltäväksi yhteisen työjonon kautta valtakunnallisesti kaikissa kyseisiä asioita käsittelevissä hallinto-oikeuksissa siten, että käsittelyajat hallinto-oikeuksissa vastaisivat paremmin toisiaan ja asianosaiset voisivat helpommin saada palvelua yhtä nopeasti. Menettelyyn sisältyy kuitenkin useita vaikeita tarkempaa selvitystä vaatia kysymyksiä kuten se, minkä tahon toimesta, miten ja millä perusteilla asiat ja resurssit jaettaisiin hallinto-oikeuksien kesken. Esimerkiksi menettely, jossa hallinto-oikeudet valikoisivat asioita yhteiseltä työjonolta ei ole toimiva eikä mahdollinen. Kysymys valtakunnallisista työjonoista on yhteydessä myös valituksen toimittamispaikkaa koskevaan sääntelyyn. Mikäli menettelyyn päädytään, sitä tulisi ennen laajempaa käyttöönottoa pilotoida. Selvitystyössä voitaisiin mahdollisuuksien mukaan hyödyntää myös yleisiä tuomioistuimia koskevia selvityksiä.

Valituksen toimittaminen

Projektiryhmä pitää sekä tuomioistuinten toiminnan että asianosaisten kannalta perusteltuna lähtökohtaa, että valitus toimitetaan suoraan sen käsittelevälle hallinto-oikeudelle eikä hallintoviranomaiselle, kuitenkin niin, että myös erityissääntelylle on tarvetta. Projektiryhmä pitää siten perusteltuna selvittää sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita ja ulkomaalaisasioita koskevasta sekä muustakin erityislainsäädännöstä, missä asiaryhmissä hallinto-oikeudelle tarkoitettu valitus on syytä säätää toimitettavaksi pelkästään tai edes vaihtoehtoisesti hallintoviranomaiselle. Vaikka projektiryhmä ei sinällään otakaan kantaa tarpeeseen muuttaa vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvien asioiden sääntelyä, samalla tulisi selvittää hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluvia toimeentulotukiasioita ja vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvia Kelan ratkaisemia muita asioita koskevan sääntelyn muuttamista etuuksia saavien asiakkaiden kannalta johdonmukaisemmaksi, tai ainakin valituksen toimittamista koskevan ohjeistuksen lisäämistä. Lisäksi huomioon on asiaryhmästä riippumatta otettava valituksen toimittamista koskevan sääntelyn yhteys mahdolliseen toimivaltasääntelyn ja oikeudenkäyntimaksuja koskevan sääntelyn muuttamiseen sekä sähköisen asioinnin

edistämiseen. Selvitystyössä on otettava hallinto-oikeuksien lisäksi huomioon myös muiden HOL:a soveltavien tuomioistuinten ja lautakuntien näkemykset.

Asian vireilletulon edellytykset sekä käsittely ja selvittäminen

Valmistelussa on tunnistettu hallinto-oikeuksissa ongelmia sen tulkinnassa, millä edellytyksillä sille toimitetut kirjelmät otetaan lainkäyttöasioina käsiteltäviksi. Tutkimatta jättämistä koskevia kokoonpanosäännöksiä on tosin esitetty kevennettäväksi, mikä vapauttaisi hallinto-oikeuksien resursseja aidosti lainkäyttöasioina vireillepantujen asioiden käsittelyyn. Tulkintaongelmia voidaan poistaa sekä menettelyjä kehittää ja tehostaa myös valtakunnallisella laatuhankkeella ja eri tahojen järjestämien koulutusten avulla. Kun valituksen vireilletulon edellytyksiä koskeva sääntely muodostaa kuitenkin asian käsittelylle keskeisen perustan, ensisijaisena keinona on pidettävä sääntelyn toimivuuden arvioimista lainsäädäntöteitse. Valituksen vireilletuloa koskevan sääntelyn toimivuuden merkitystä jatkossa korostaa se, että tulevaisuudessa tekoälyllä tuotettujen valitusten voidaan arvioida yleistyvän. Mikäli kysymystä ei näistä näkökulmista selvitetä jo niin sanottuja aiheettomia valituksia ja sarjavalituksia hallintotuomioistuimissa koskevan selvitystyön ohessa, sitä olisi perusteltua selvittää osana HOL:n muita muutostarpeita koskevaa tässä muistiossa esitettyä selvitystyötä.

HOL:ssa ei ole säädetty siitä, että tuomioistuin voisi määrätä asian osapuolen osoittamaan mahdollisesti laajasta ja sekavasta oikeudenkäyntiaineistosta ne asian ratkaisun kannalta relevantit seikat ja selvitykset, joihin tämä aikoo vedota, sillä uhalla, että tuomioistuin voi ottaa aineistoa huomioon vain rajoitetusti. Tämänkaltaista säännöstä puoltaa se, ettei tähän liittyvä HOL:n 46 §:n selvityksen rajoittamista koskeva säännös ole käytännössä osoittautunut tehokkaaksi prosessinjohdolliseksi keinoksi. Ehdotetun kaltaisella säännöksellä voisi olla käyttöalaa ainakin joissain asiaryhmissä kuten ympäristö- ja kaivosasioissa. Muistiossa esitetään siten asian selvittämistä.

HOL:n muuttamista koskevassa selvitystyössä on otettava hallinto-oikeuksien lisäksi huomioon myös muiden HOL:a soveltavien tuomioistuinten ja lautakuntien näkemykset.

Sen sijaan muistiossa ei esitetä HOL:n asian käsittelyä ja selvittämistä koskevien säännösten muutostarpeiden laajempaa selvittämistä. HOL:a edelsi perusteellinen valmistelu, ja laki on ollut sen luonne huomioon ottaen voimassa vasta verrattain lyhyen aikaa. Laki sisältää hallintolainkäyttölakiin verrattaessa merkittäviä periaatteellisia tuomioistuimen ja asian osapuolten rooleja koskevia painotuksia sekä uusia täsmällisiä säännöksiä. Ennen laajempien lainmuutostarpeiden selvittämistä lain soveltamista voidaan tehostaa ja kehittää esimerkiksi laatuhankkeella ja koulutusten avulla. Täten oikeustilaa voitaisiin jatkossa ohjata ja yhtenäistää entistä tehokkaammin myös korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösten kautta. Hallintoprosessuaalisen sääntelyn pirstaloitumista ei ole syytä lisätä myöskään ulkomaalaislain tai muiden lakien hallintoprosessuaalista sääntelyä muuttamalla. Muutoksenhaun laatua voidaan parantaa myös osapuolille suunnatun tiedotuksen tehostamisella.

Päätöksenteko ja tiedoksianto

Palauttamalla hallinto-oikeuksille mahdollisuus tehdä rajatuissa tilanteissa kuten tietyissä turvapaikka-asioissa niin sanottuja liitepäätöksiä voitaisiin tehostaa asioiden käsittelyä sekä vapauttaa resursseja muiden asioiden käsittelyyn. Toisaalta kyseessä

olisi selvä poikkeus HOL:n pääsääntöön. Ssioiden käsittelyä ulkomaalaisasioissa voidaan sujuvoittaa muilla tavoin kuin joustamalla hallinto-oikeuden päätöksen perustelemista koskevasta velvollisuudesta, jota voidaan pitää ulkomaalaisasioissakin keskeisenä oikeusturvan takeena. Lisäksi turvapaikkamenettelyjen tehostaminen on sisäministeriön asettamassa hankkeessa jo arvioitavana.

Hallinto-oikeuden päätös voidaan Digi ensin -hankkeeseen perustuvien 14.4.2026 voimaan tulleiden lainmuutosten perusteella antaa entistä useammin todisteellisesti tiedoksi sähköisenä, mitä voidaan pitää tavoiteltavana. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemat päätökset ovat selkeyttäneet HOL:n 90 §:n 2 momentin tulkinnanvaraiseksi osoittautuneen ensimmäisen virkkeen tulkintaa. Kun kuitenkin otetaan huomioon hallintoprosessin asiaryhmien ja asioiden moninaisuus, lainkohdan soveltamiseen voi edelleen sisältyä tulkinnanvaraisuutta. Lisäksi tulkinnanvaraiseksi on osoittautunut myös saman momentin kolmas virke. Ottaen huomioon apulaisoikeuskanslerin 25.7.2025 esittämä käsitys HOL:n 90 §:n 2 momentin todisteellista tiedoksiantoa koskevan sääntelyn selkeyttä ja toimivuutta olisi perusteltua jatkoselvittää.

Sähköiset työmenetelmät ja digitalisaatio

Erityisesti vakuutusoikeudessa on nähty tarvetta sääntelylle siitä, että viranomaisen oikeudenkäyntiaineisto tulee toimittaa tuomioistuimelle maksutta sen vaatimassa muodossa eli käytännössä sen niin halutessa sähköisesti. Vaikka tarve tällaiselle sääntelylle on havaintojen mukaan ollut hallinto-oikeuksissa vähäisempi, projektiryhmä kannattaa säännöksen lisäämistä oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain sijaan tai ohella HOL:iin. Uusi säännös voisi sisällöltään vastata työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaa koskevassa laissa olevaa säännöstä. Oikeudenkäyntiaineisto tulisi toimittaa hallinto-oikeudelle myös selkeästi nimettynä eheänä yhtenäisenä kokonaisuutena.

Sähköisten työmenetelmien jatkuva ja aktiivinen kehittäminen sekä yhteiskunnassa tapahtuvan digitalisaation huomioon ottaminen on hallinto-oikeuksissa tapahtuvan muutoksenhaun laadun parantamiseksi muutoinkin tärkeää. Asiointipalvelun ja osapuolten muun sähköisen asioinnin sekä HAIPA:n ja hallintotuomioistuinten muiden sisäisten työmenetelmien kehittäminen on kuitenkin jatkuvaa, eikä projektiryhmän käsityksen mukaan edellytä uusien hankkeiden perustamista tai selvitysten tekemistä. Kysymys tekoälyn hyödyntämisestä koskee koko tuomioistuinlaitosta eikä vain hallinto-oikeuksia. Lisäksi kun Digi ensin -hankkeeseen perustuvat laaja-alaiset digitalisaatiota koskevat lainmuutokset, joilla on välillistä ja myös välitöntä vaikutusta hallintoprosessiin, ovat vasta tulleet voimaan, projektiryhmä ei tässä vaiheessa esitä myöskään laajempien digitalisaation edistämistä koskevien selvitysten tekemistä.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Muistiossa ehdotetaan, että jatkoselvitetään, voidaanko toimeentulotuen takaisinperintäpäätöksen tekemisen toimivallasta ja muutoksenhausta säätää niin, että asiat ratkaistaisiin hallinto-oikeuksissa valitusasioina.

Muistiossa ehdotetaan myös, että selvitetään, miten asioiden ja tuomareiden liikkumista hallinto-oikeuksien välillä voitaisiin esimerkiksi toimeentulotukiasioissa, ulkomaalaisasioissa ja/tai veroasioissa perustelluissa ja tarkoituksenmukaisissa

tilanteissa edistää, sekä tähän liittyvä myöhemmin käynnistettävä turvapaikka-asioiden lisähajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin koskeva lainsäädäntöhanke.

Edelleen ehdotetaan, että tehdään selvitys koskien valituksen toimittamista sosiaali- ja terveydenhuoltoasioissa ja ulkomaalaisasioissa sekä muissakin hallinto-oikeuksien asiaryhmissä.

Lisäksi tulisi perustaa lainsäädäntöhanke koskien oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 42 §:n muuttamista ja selvittää, tulisiko mainitun lain asian vireilletulon edellytyksiä koskevaa sääntelyä muuttaa ja lisätä mainitun lain 6 lukuun uusi säännös, jotta voitaisiin tehostaa hallinto-oikeuksien prosessinjohdollisia keinoja, sekä jatkoselvittää, tulisiko mainitun lain 90 §:n 2 momentin todisteellista tiedoksiantoa koskevaa säännöstä täsmentää.

**Muistio 16**

# MUUTOKSENHAKU KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA

## Tiivistelmä

**Laajennetaan valituslupajärjestelmän käyttöalaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Selvitetään hallintoasioiden muutoksenhakua koskevan lainsäädännön kehittämistä.**

Korkein hallinto-oikeus toimii nykyisin kattavasti valituslupatuomioistuimena. Lainsäädäntöön sisältyy kuitenkin edelleen lukuisia säännöksiä, joiden perusteella muutosta haetaan ilman valituslupaa tai suoraan viranomaisen päätöksestä valittamalla. Säännökset eivät muodosta johdonmukaista ja harkittua kokonaisuutta.

Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän käyttöalaa tulee laajentaa. Valittamisen ilman valituslupaa tai suoraan viranomaisen päätöksestä tulisi olla mahdollista vain yksittäisissä, tarkkaan harkituissa erityistilanteissa.

Valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentaminen on perusteltua toteuttaa vaiheittain. Eräissä asiaryhmissä valitusluvasta tulisi säätää viipymättä esimerkiksi jo vireillä olevien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä, kun taas eräissä asiaryhmissä valitusluvan edellytyksiä on aiheellista selvittää tarkemmin. Muistion ehdotukset valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamisesta on jaettu tämän mukaisesti lainsäädäntöhankkeita koskeviin ehdotuksiin ja jatkoselvitystä koskeviin ehdotuksiin.

Muutoksenhakua koskevien säännösten tulee myös muutoin tukea asioiden tehokasta ja joutuisaa käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tätä tavoitetta edistävät useat oikeuslaitostyöryhmän työn yhteydessä selvitettävät hallintolainkäyttöä koskevat ehdotukset. Muistiossa ehdotetaan, että näiden ehdotusten jatkokäsittelyn yhteydessä arvioidaan myös eräitä ylimääräiseen muutoksenhakuun liittyviä kysymyksiä.

## Nykytila ja sen arviointia

### Valituslupajärjestelmä

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, HOL) voimaantulon 1.1.2020 myötä korkein hallinto-oikeus toimii pääasiassa valituslupatuomioistuimena. Muutoksenhakujärjestelmää on myös muutoin kehitetty niin, että pääsääntöisesti muutoksenhaku viranomaisten päätöksistä ohjautuu ensi asteena alueellisiin hallinto-oikeuksiin tai erityistuomioistuimiin ja muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnassa korostuu sen tehtävä ennakkopäätösten antajana.

Lainsäädäntöön sisältyy kuitenkin edelleen useita säännöksiä, joiden perusteella muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta haetaan ilman valituslupaa tai suoraan viranomaisen päätöksestä valittamalla. Tällaiset säännökset eivät muodosta johdonmukaista kokonaisuutta eivätkä koske ainoastaan yksittäisiä harkittuja erityistilanteita. Erityisesti markkinaoikeudessa käsiteltävien asiaryhmien osalta muutoksenhaku on laajasti mahdollista ilman valituslupaa, koska HOL 107 §:n

mukainen pääsääntö muutoksenhaun valitusluvanvaraisuudesta ei koske erityistuomioistuimia, ellei näin ole erikseen säädetty.

Valmistelussa on tunnistettu useita kymmeniä asiaryhmiä, joissa muutosta haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta tällä hetkellä ilman valituslupaa tai viranomaisen päätöksestä valittamalla (liite). Suoraa muutoksenhakua tässä laajuudessa ei voida pitää korkeimman hallinto-oikeuden aseman ja tehtävien, muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden eikä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsäännön kannalta perusteltuna.

Muutoksenhakua koskevat muut säännökset

Kattava valituslupajärjestelmä tehostaa asioiden käsittelyä, lyhentää käsittelyaikoja ja edistää oikeuksiin pääsyä. Muutoksenhakua koskevien säännösten tulisi myös muutoin tukea näitä tavoitteita ja mahdollisuutta kohdentaa korkeimman hallinto-oikeuden voimavarat erityisesti asioihin, joissa ylimmän tuomioistuimen ratkaisu on tarpeen hallinto- ja oikeuskäytännön ohjaamiseksi tai oikeusturvan varmistamiseksi.

Oikeuslaitostyöryhmän muissa projektiryhmien muistioissa käsitellään parhaillaan useita ehdotuksia, joiden voidaan arvioida edistävän edellä mainittuja tavoitteita myös korkeimman hallinto-oikeuden osalta (esim. hallinto-oikeuksien ydintehtäviä ja muutoksenhaun laatua sekä oikeudenkäyntikulu- ja oikeusapukysymyksiä koskevat muistiot 15, 17 ja 23). Näitä ehdotuksia ei käsitellä tässä muistiossa tarkemmin. Sen sijaan täydentävästi tuodaan esiin eräitä näkökohtia ylimääräisestä muutoksenhausta, jota koskevia asioita ei muissa hallintotuomioistuimissa käsitellä, sekä jatkovalituskieltoja koskevista säännöksistä.

Korkein hallinto-oikeus käsittelee vuosittain lukuisia hakemuksia, jotka koskevat lainvoimaisen päätöksen purkamista tai menetetyn määräajan palauttamista. Viime vuosina saapuneiden hakemusten määrät ovat vaihdelleet tavanomaisesta noin 150–200 asiasta jopa yli 500 asiaan vuodessa. Hakemuksista on hyväksytty tyypillisesti muutamia prosentteja.

Päätöksen purkamista koskevassa asiassa on pääsääntöisesti käytettävä asiamiestä (HOL 118 § 5 momentti). Oikeudenkäynnin osapuoli saa hakea samassa asiassa päätöksen purkamista vain kerran, jollei asiaa ole erityisen painavasta syystä välttämätöntä tutkia uudelleen (HOL 118 § 4 momentti).

Asiamiespakosta huolimatta purkuhakemuksissa on huomattavaa laadullista vaihtelua. Hakemukset voivat olla laajoja kirjoituksia, jotka kohdistuvat useisiin eri aikoina tehtyihin viranomaisten päätöksiin ilman, että soveltuvaksi katsottua purkuperustetta edes tuodaan selvästi esiin. Lisäksi on mahdollista, että pian säännönmukaisen muutoksenhaun päätyttyä laitetaan vireille purkuhakemus, joka vastaa pitkälti samassa asiassa aiemmin tehtyä valituslupahakemusta / valitusta. Jonkin verran purkua haetaan edelleen myös ilman laissa säädettyä asiamiestä ja useaan kertaan.

Ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa lainkäyttöasioina niihin liittyvine valmistelu-, esittely-, istuntokäsittely- ja päätöksen antamisvaiheineen. Hakemuksen tullessa hylätyksi asian ratkaisemiseen osallistuu yleensä kolme jäsentä ja esittelijä. Mikäli purkuhakemus kohdistuu säännönmukaisena muutoksenhakuna jo käsiteltyyn asiaan, purkuhakemuksen

myötä samaan asiaan joutuvat lähtökohtaisesti perehtymään kokonaan uudet jäsenet ja esittelijä.

Korkeimman hallinto-oikeuden yksinomaista toimivaltaa ylimääräisessä muutoksenhaussa hallintolainkäytön alalla voidaan sinänsä pitää perusteltuna. Aiheellista olisi kuitenkin harkita, tulisiko ylimääräistä muutoksenhakua koskevien säännösten ohjata asianosaisia ja asiamiehiä harkitsemaan nykyistä enemmän, milloin ylimääräiseen muutoksenhakuun on syytä turvautua, ja mahdollistaa tietyissä tilanteissa asioiden käsitteleminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa muussa kuin lainkäytön järjestyksessä.

Jatkovalituskieltoja koskevat säännökset eivät jäljempänä todetuin tavoin muodosta kaikilta osin johdonmukaista kokonaisuutta. Tämä ei ole omiaan tukemaan korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia ohjata lainsoveltamista ja oikeuskäytännön yhtenäisyyttä sekä oikaista yksittäiset päätöksenteossa tapahtuneet ilmeiset virheet laadultaan ja merkitykseltään sitä vaativissa asioissa.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Valituslupajärjestelmän laajentamista moniin suoran valituksen asiaryhmiin on esitetty jo aiemmin. Liitteenä olevaan taulukkoon on koottu eräitä viittauksia tällaisiin ehdotuksiin asiaryhmittäin.

Taulukosta ilmenevällä tavalla korkein hallinto-oikeus on useasti ilmaissut myönteisen kantansa valituslupajärjestelmän laajentamiseen eri lainsäädäntöhankkeita koskeneissa lausunnoissaan. Korkein hallinto-oikeus on korostanut, ettei valituslupajärjestelmä rajoita muutoksenhakijan oikeutta saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi tai korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuutta tutkia hallintotuomioistuimen päätöksen laillisuutta. Valituslupajärjestelmä ei muutoinkaan heikennä oikeusturvan toteutumista kaksiportaisessa muutoksenhakujärjestelmässä. Korkeimman hallinto-oikeuden kannanotoissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että perusteetonta poikkeamista oikeusastejärjestyksestä tulisi välttää.

Erityisesti lastensuojeluasioiden osalta korkein hallinto-oikeus on toistuvasti pitänyt kattavaa valituslupajärjestelmää välttämättömänä. Näissä asioissa ei ole katsottu olevan perusteita poiketa siitä pääsäännöstä, että valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa.

Myös oikeusministeriö on taulukosta ilmenevällä tavalla esittänyt valituslupajärjestelmän laajentamista useissa asiaryhmissä. Ministeriö on eri yhteyksissä arvioinut, ettei suoran valittamisen salliva sääntelyratkaisu ole perusteltu.

Vastaavasti aiemmin on tehty useita ehdotuksia siitä, että ensi asteen muutoksenhaku viranomaisen päätöksestä tulisi ohjata muualle kuin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Esimerkiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muutoksenhakusäännösten osalta korkein hallinto-oikeus on esittänyt, että eräitä Liikenne- ja viestintäviraston päätöksiä koskevat valitukset käsiteltäisiin ensi asteena markkinaoikeudessa ja jatkovalittaminen näissä asioissa edellyttäisi valituslupaa. Eräiden sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain mukaisten asioiden osalta on niin ikään esitetty, että muutoksenhaun tulisi seurata oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaista pääsääntöä. Myös muun ohella Ahvenanmaan

itsehallintolain mukaisen muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä on pidetty perusteltuna.

**Tavoitetila**

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tulee olla kattava valituslupajärjestelmä. Valittamisen ilman valituslupaa tai suoraan viranomaisen päätöksestä tulisi olla mahdollista vain yksittäisissä, tarkkaan harkituissa erityistilanteissa.

Kattava valituslupajärjestelmä edistäisi asioiden entistä joutuisampaa käsittelyä, vahvistaisi edelleen korkeimman hallinto-oikeuden asemaa valituslupatuomioistuimena sekä antaisi paremmat mahdollisuudet kohdentaa resursseja asioihin, joissa ylimmän tuomioistuimen ratkaisu on tarpeen hallinto- ja oikeuskäytännön ohjaamiseksi tai oikeusturvan varmistamiseksi. Kattavaan valituslupajärjestelmään perustuva muutoksenhaku edistäisi tuomioistuimissa asioivien nopeaa oikeuksiin pääsyä, tehostaisi oikeus- ja hallintokäytännön ohjaamista sekä sujuvoittaisi oikeuslaitoksen toimintaa.

Kattavan valituslupajärjestelmän ohella muutoksenhakua koskevien säännösten tulisi myös muilla tavoin tukea asioiden tehokasta, sujuvaa ja joutuisaa käsittelyä. Oikeuslaitostyöryhmän eräiden muiden projektiryhmien ehdotusten jatkokäsittelyn yhteydessä on aiheellista harkita, olisiko näitä tavoitteita mahdollista tukea tarkistamalla myös eräitä ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Lisäksi jatkovalituskieltojen arvioiminen esimerkiksi muutoksenhakua koskevien säännösten muun muuttamisen yhteydessä olisi omiaan tukemaan sitä, että korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tulee jatkossakin riittävästi monipuolisia asioita.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Valmistelussa on edellä todetulla tavalla tunnistettu useita kymmeniä asiaryhmiä, joissa muutosta haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta tällä hetkellä ilman valituslupaa tai viranomaisen päätöksestä valittamalla (liite). Valituslupajärjestelmän laajentaminen kaikkiin näihin asiaryhmiin ei kuitenkaan ole aiheellista. Valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa tai suoraan viranomaisen päätöksestä voi jatkossakin olla perusteltua yksittäisissä tarkkaan harkituissa erityistilanteissa.

Muistiossa ei ole arvioitu yksityiskohtaisesti, missä tilanteissa valittaminen ilman valituslupaa tai suoraan viranomaisen päätöksestä voisi jatkossakin tulla kyseeseen. Sen sijaan nykytilanteen kehittämiseksi tarkoituksenmukaisimpana on ollut keskittyä arvioimaan sitä:

- missä asiaryhmissä valitusluvasta ainakin tulisi säätää (*lainsäädäntöhankkeita koskevat ehdotukset*); ja
- millä tavalla eräissä muissa asiaryhmissä olisi tässä vaiheessa aiheellista arvioida valitusluvan käyttöalan laajentamista tarkemmin (*jatkoselvityshankkeita koskevat ehdotukset*).

Valitusluvan käyttöalan laajentamista arvioitaessa on kiinnitetty huomiota myös eräisiin jatkovalituskieltoa koskeviin säännöksiin. Jatkovalituskiellot ovat tietyissä tilanteissa hyvin perusteltuja esimerkiksi asian laadun ja oikeudellisen intressin kannalta (esim. tuomioistuinmaksulaki 11 §). Toisaalta jatkovalituskieltoja sisältyy

myös esimerkiksi koulutusta koskevaan lainsäädäntöön sellaisissakin asioissa, joissa asian laatu, oikeussuojan tarve ja asian merkitys asianosaiselle saattaisivat puoltaa valitusluvanvaraista jatkovalitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen (esim. yliopistolain 84 §:n 3 momentissa tarkoitetut opiskelijaksi ottamista ja opiskeluoikeuden menettämistä koskevat asiat). Käytännössä jatkovalituskiellot ovat tietyissä tapauksissa johtaneet siihen, että oikeuskäytännön yhtenäisyys ei ole toteutunut alueellisten hallinto-oikeuksien oikeuskäytännössä.

Jatkovalituskieltoa koskevat säännökset eivät muodosta kaikilta osin johdonmukaista kokonaisuutta. Joissakin asiaryhmissä jatkovalitus hallinto-oikeuden päätöksestä on mahdollinen, vaikka oikeudellinen intressi on vähäinen tai asiaan liittyy lähinnä näytön arviointia koskevia kysymyksiä, kun taas joissakin asiaryhmissä on säädetty jatkovalituskiellosta, vaikka asian laatu tai merkitys asianosaiselle ei välttämättä tätä puoltaisi. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain järjestelmä ja korkeimman hallinto-oikeuden asema valituslupatuomioistuimena huomioon ottaen olisi perusteltua, että korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi mahdollisuus ohjata lainsoveltamista ja oikeuskäytännön yhtenäisyyttä sekä oikaista yksittäiset päätöksenteossa tapahtuneet ilmeiset virheet laadultaan ja merkitykseltään sitä vaativissa asioissa.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentaminen

*Lainsäädäntöhankkeita koskevat ehdotukset*

1. *Tahdonvastaista huostaanottoa* koskevien asioiden päätöksentekojärjestelmä tulee uudistaa ja asiaryhmän säätäminen valitusluvanvaraiseksi tulee valmistella lastensuojelun päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmän uudistamisen yhteydessä (STM058:00/2026).

2. *Lääkelaissa tarkoitetut valitusasiat* tulee säätää valitusluvanvaraisiksi erillisessä lainsäädäntöhankkeessa tai mahdollisen muun lääkelain muuttamista koskevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä.

3. *Julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetussa laissa tarkoitetut asiat* tulee säätää muita hankintoja vastaavassa laajuudessa valitusluvanvaraisiksi erillisessä lainsäädäntöhankkeessa tai mahdollisen muun hankintoja koskevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. Samassa yhteydessä valituslupajärjestelmä tulee laajentaa koskemaan myös markkinaoikeuden kaikissa hankinta-asioissa asettamia ja tuomitsemia *uhkasakkoja* koskevia päätöksiä. Vaihtoehtoisesti nämä muutokset voidaan toteuttaa kohdassa 5 tai 6 tarkoitetun selvitystyön yhteydessä.

4. *Ahvenanmaan itsehallintolain muutoksenhakujärjestelmää* tulee tarkastella vireillä olevan lainsäädäntöhankkeen (OM005:00/2025) yhteydessä aiempiin ehdotuksiin perustuen siten, että muutoksenhaku Ahvenanmaan maakunnan hallituksen päätöksistä ohjautuisi lähtökohtaisesti ensi asteena Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen ja siitä edelleen valitusluvanvaraisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Maakunnan hallituksen täysistunnossa tekemiin päätöksiin voisi sen sijaan yleensä hakea muutosta ilman valituslupaa.

*Jatkoselvitystä koskevat ehdotukset*

5. *Kilpailuasioiden ja muiden viranomaisen esityksellä markkinaoikeudessa vireille tulevien asioiden* osalta on arvioitu muistiossa 19, tulisiko viranomaisella olla seuraamusmaksuesityksen tekemisen asemesta toimivalta tehdä seuraamusmaksusta ensi asteen päätös. Ensi vaiheen päätöksenteon järjestämistavalla on merkitystä jatkomuutoksenhaun kannalta. Valituslupajärjestelmän tulisi lähtökohtaisesti koskea kaikkia tilanteita, joissa markkinaoikeus käsittelee asiaa valitusviranomaisena eikä ensimmäisen päätöksen tekevänä viranomaisena. Valituslupajärjestelmän laajentamista näihin asioihin tulee arvioida muistiossa 19 ehdotettujen toimenpiteiden yhteydessä.

   Samassa yhteydessä on aiheellista arvioida edellytykset valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamiselle *julkista hankintaa koskevien seuraamusmaksujen* osalta. Näiden asioiden erityispiirteenä on, että jo nykyisin valituslupajärjestelmä koskee markkinaoikeuden samassa hankinta-asiassa määräämiä muita seuraamuksia.

6. *Muiden markkinaoikeudessa ratkaistavien* asioiden osalta valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamista on perusteltua arvioida yhtenä kokonaisuutena. Näissä asioissa jatkoselvitystyön vahvana lähtökohtana tulee olla, että HOL 107 §:n mukainen pääsääntö muutoksenhaun valitusluvanvaraisuudesta ulotetaan sellaisenaan koskemaan myös markkinaoikeutta.

   Samassa yhteydessä *Liikenne- ja viestintäviraston päätöksiä* koskeva muutoksenhaku liitteessä mainituissa asioissa tulee ohjata ensi asteessa markkinaoikeuteen. Kyseiset lähinnä viestintä-, maakaasu- ja sähkömarkkinoita koskevat asiat vastaavat luonteeltaan pitkälti markkinaoikeudessa jo käsiteltäviä kilpailu- ja valvonta-asioita. Myös *työ- ja elinkeinoministeriön päätöksiä* koskevat valitukset tulee ohjata hallintolainkäytön pääsäännön mukaisesti ensi asteessa muualle kuin korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Muut ehdotukset

*Ylimääräinen muutoksenhaku*

Edellä tässä muistiossa on tunnistettu mahdollinen tarve arvioida ylimääräistä muutoksenhakua koskevien säännösten kehittämistä. Erillisen jatkoselvityshankkeen asettaminen pelkästään tähän liittyvien kysymysten tarkemmaksi selvittämiseksi ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista.

Muistioissa 15, 17 ja 23 on tuotu esiin useita ehdotuksia, joilla on olennaisia yhtymäkohtia myös asioiden käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Ylimääräiseen muutoksenhakuun liittyviä kysymyksiä olisi luontevaa selvittää näiden muistioiden jatkokäsittelyn yhteydessä. Projektiryhmä ehdottaa siten, että osana tätä jatkokäsittelyä arvioidaan oikeusturvaa koskevat valtiosääntöiset reunaehdot huomioon ottaen myös seuraavia ylimääräiseen muutoksenhakuun liittyviä kysymyksiä:

- *Olisiko aiheellista säätää siitä, että purkuhakemus ei tule korkeimmassa hallinto-oikeudessa lainkaan vireille, jos tietyt edellytykset eivät täyty*

Purkuhakemuksen vireilletuloa koskevat edellytykset voisivat koskea esimerkiksi: (a) lainopillisen asiamiehen käyttämistä; (b) purkuhakemusta koskevan oikeudenkäyntimaksun suorittamista etukäteen; (c) uusintapurkujen osalta

purkuhakemusta koskevan oikeudenkäyntimaksun suorittamista etukäteen myös niissä asioissa, joiden käsittely muutoin olisi maksutonta.

Mikäli purkuhakemuksen vireilletulon edellytykset eivät täyttyisi, purkuhakemus ei tulisi korkeimmassa hallinto-oikeudessa lainkäyttöasiana vireille eikä sitä siten sellaisena myöskään käsiteltäisi. Sen sijaan purun hakijalle voitaisiin käytännössä ilmoittaa hallinnollisella asiakaskirjeellä, että hakemuksen vireilletulon edellytykset eivät täyttyneet eikä hakemusta sen vuoksi käsitelty.

- *Olisiko oikeusavun tai oikeudenkäyntimaksujen osalta tarvetta ylimääräistä muutoksenhakua koskeville erityissäännöksille*

Erityissäännökset voisivat koskea esimerkiksi: (a) rajoituksia myöntää oikeusapua ylimääräiseen muutoksenhakuun; (b) velvollisuutta maksaa oikeudenkäyntimaksu edes osittain huolimatta asiaan myönnetystä oikeusavusta ja/tai asiaryhmän maksuttomuudesta tilanteessa, jossa ylimääräinen muutoksenhakemus hylätään.

Ylimääräistä muutoksenhakua koskevien ehdotusten jatkoselvittämisessä tulee ottaa huomioon myös mahdolliset yhtymäkohdat ylimääräistä muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn asioissa, jotka kuuluvat korkeimman oikeuden toimivaltaan.

*Jatkovalituskiellot*

Projektiryhmän käsityksen mukaan jatkovalituskieltoja on tulevaisuudessa aiheellista arvioida esimerkiksi muutoksenhakua koskevien säännösten muun muuttamisen yhteydessä siten, että valituskiellot muodostaisivat mahdollisimman johdonmukaisen kokonaisuuden. Tämä turvaisi osaltaan myös sitä, että korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tulee jatkossakin riittävästi monipuolisia asioita.

Projektiryhmä toteaa myös, että muutoksenhausta säädettäessä lähtökohtana ei tule olla muutoksenhaun rajaaminen valituskielloilla tai viranomaisten valitusoikeutta kaventamalla. Valituskieltoja tulee säätää harkitusti ottaen huomioon, että valituskielto ei estä ylimääräistä muutoksenhakua samassa asiassa. Viranomaisen valitusoikeus turvaa oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta ja asioiden riittävää monipuolisuutta korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

**Muistio 16** **LIITE 1**

*Taulukkoon on koottu projektiryhmän tunnistamia asiaryhmiä, joissa muutosta haetaan nykyisin korkeimmalta hallinto-oikeudelta ilman valituslupaa tai suoraan viranomaisen päätöksestä valittamalla. Taulukossa on esitetty näihin asiaryhmiin liittyviä aiempia lainsäädäntö- ym. hankkeita ja niiden yhteydessä muutoksenhakusäännöksistä annettuja lausuntoja. Lisäksi on tuotu esiin vireillä olevia hankkeita, joiden yhteydessä muutoksenhakujärjestelmän muuttaminen voisi tulla kysymykseen (kursiivilla merkityt hankkeet, tilanne kesällä 2026). Taulukkoa ei voida pitää tyhjentävänä.*

1. Hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiaryhmät, joissa muutosta haetaan ilman valituslupaa

| **ASIARYHMÄ/ASIA** | **SÄÄNNÖS** | **MAHDOLLINEN VIREILLÄ OLEVA / VIREILLÄ OLLUT LAINSÄÄDÄNTÖHANKE / SELVITYSTYÖ** | **MUUTOKSENHAKUSÄÄNNÖKSIÄ KOSKEVAT LAUSUNNOT** |
|---|---|---|---|
| Tahdonvastaista huostaanottoa koskevat hakemusasiat | LastensuojeluL 92.2 § | Lastensuojelun päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmän uudistamista valmisteleva työryhmä (STM058:00/2026)<br><br>*HE lastensuojelulainsäädännön uudistamiseksi; 2. vaihe* (STM057:00/2025)<br><br>HE lastensuojelulainsäädännön uudistamiseksi; 1. vaihe (STM009:00/2024)<br><br>Lapsen huostaanottoa ja kiireellistä sijoitusta koskeva päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmä: Oikeudellinen arviointi (24.1.2025). STM:n raportteja ja muistioita 2025:2. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8665-7<br><br>HE lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta (STM004:00/2021, ks. myös STM077:00/2021)<br><br>HE laiksi lastensuojelulain muuttamisesta ja laiksi lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (STM040:00/2019) | KHO 10.6.2025 (STM009:00/2024): Valituslupajärjestelmä saatettava kattamaan myös päätökset, jotka koskevat tahdonvastaista huostaanottoa.<br><br>KHO 20.5.2021 (STM077:00/2021): Valituslupajärjestelmä saatettava kattamaan myös päätökset, jotka koskevat tahdonvastaista huostaanottoa.<br><br>KHO 11.11.2019 (HE 71/2019 vp): Valituslupajärjestelmä laajennettava asioihin, joissa on suora valitusoikeus.<br><br>KHO 30.8.2019 (STM040:00/2019): Lastensuojelulain mukaisiin asioihin kattava valituslupajärjestelmä. |
| Eräät tahdonvastaiseen huostaanottoon liittyvät asiat, kuten oikeusapu | Esim. OikApuL 26.1 §<br><br>KHO 2025:31 | | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Lääkelain mukaisen myyntiluvan tai rekisteröinnin peruuttaminen | Lääkelaki 102.2 § | *HE apteekkitoiminnan kehittämiseksi (STM045:00/2025), jonka yhteydessä lääkelakiin ehdotetaan laajoja muutoksia apteekkitoiminnan kehittämiseksi.*<br><br>*Apteekkitaloutta koskeva HE (STM044:00/2025)*<br><br>*Lääkkeet ja apteekkitalous -hanke (STM076:00/2024)*<br><br>*Apteekkitalouden kokonaisuudistusta sekä apteekkisääntelyn uudistamista valmisteleva työryhmä (STM079:00/2024)*<br><br>*HE-luonnos lääkehoidon tiedonhallinnan kehittämisen Kanta-lääkityslistan 3. vaiheesta (STM099:00/2024)*<br><br>*Eläinlääkeasetuksen kansallinen toimeenpano (STM062:00/2020)* | OM 13.9.2021 (HE 107/2021 vp): Puollettu laajaa valituslupajärjestelmää. |
| Apteekkarin määrääminen lääkärintarkastukseen, apteekkarille annettu väliaikainen kielto hoitaa apteekkia tai ottaa osaa muuhun apteekkitoimintaan | Lääkelaki 102.2 § | Ks. yllä | Ks. yllä |
| Apteekkiluvan peruuttaminen | Lääkelaki 102.2 § | Ks. yllä | Ks. yllä |
| Sairaala-apteekkia tai lääkekeskusta koskevan luvan peruuttaminen | Lääkelaki 102.2 § | Ks. yllä | Ks. yllä |
| Lääkkeiden valmistuksen lopettamismääräys | Lääkelaki 102.2 § | Ks. yllä | Ks. yllä |
| Lääketukkukaupalle annetun toimiluvan peruuttaminen | Lääkelaki 102.2 § | Ks. yllä | Ks. yllä |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Määräys apteekin, sivuapteekin, apteekin palvelupisteen tai apteekin verkkopalvelun sulkemisesta, apteekkarille annettu kielto jatkaa tai uudistaa lääkelain 46 §:n vastaista menettelyä, apteekkarille annettu määräys tietojen luovuttamisesta | Lääkelaki 102.2 § | Ks. yllä | Ks. yllä |
| Eläinlääkkeillä tehtävien kliinisten tutkimusten kieltäminen sekä määräys niiden keskeyttämisestä tai lopettamisesta | Lääkelaki 102.2 § | Ks. yllä | Ks. yllä |
| Kielto jatkaa tai uudistaa lääkkeen markkinointia, määräys toimittaa oikaisu markkinointiin, määräys julkisesti saatavilla olevan luettelon julkaisemisesta määräajassa, myös aluehallintoviraston päätös uhkasakon tuomitsemisesta | Lääkelaki 102.2 § | Ks. yllä | Ks. yllä |
| Lääkkeen maahantuonnin, valmistuksen, jakelun ja myynnin sekä muun kulutukseen luovutuksen kieltäminen, lääkkeen jakelun, myynnin ja muun kulutukseen luovuttamisen keskeyttäminen, lääkkeen määrääminen poistettavaksi markkinoilta | Lääkelaki 102.2 § | Ks. yllä | Ks. yllä |
| Lääkkeiden valmistus- tai tukkukauppatoiminnan harjoittamiseen myönnetyn luvan peruuttaminen | Lääkelaki 102.2 § | Ks. yllä | Ks. yllä |
| Eräät lääkelain edellä yksilöityihin asioihin liittyvät asiat, kuten oikeusapu | Esim. OikApuL 26.1 §<br>KHO 2025:31 | | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Uhkasakon asettaminen sekä teettämis- tai keskeyttämisuhan asettaminen lääkelain 80 b ja 93 §:n mukaisissa asioissa | UhkasakkoL 24.2 §, muutoksenhaku päävelvoitetta koskevien muutoksenhakusäännö sten mukaan | | |

2. Markkinaoikeudessa käsiteltävät asiaryhmät, joissa muutosta haetaan ilman valituslupaa

| **ASIARYHMÄ/ASIA** | **SÄÄNNÖS** | **MAHDOLLINEN VIREILLÄ OLEVA/ VIREILLÄ OLLUT LAINSÄÄDÄNTÖHANKE/ SELVITYSTYÖ** | **MUUTOKSENHAKUSÄÄNNÖKSIÄ KOSKEVAT LAUSUNNOT** |
|---|---|---|---|
| Seuraamusmaksu hankinta-asiassa | L julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 165 § | | |
| Seuraamusmaksu erityisalojen hankinta-asiassa | ” – ” | | |
| Uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen hankinta-asiassa | L julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 161.1 § ja uhkasakkolaki 24.4 § | | |
| Julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain mukaiset asiat | L julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista 105 § | HE laiksi hankintalain muuttamisesta (TEM072:00/2021) | KHO 27.4.2022 (TEM072:00/2021): Muutoksenhaku KHO:een tulee säätää hankintalakia vastaavasti valituslupaa edellyttäväksi. |
| Seuraamusmaksuesitys kilpailuasiassa | Kilpailulaki 49 b § | | |
| Esitys yrityskaupan kieltämiseksi | Kilpailulaki 49 b § | | |
| Valitus KKV:n päätöksestä jättää asia tutkimatta | Kilpailulaki 49 b § | | |
| Energiaviraston vahvistamat säännöt ja ehdot tehoreservejä koskien | L sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä 21.3 § (14 §) | | OM 10.11.2021 (HE 199/2021 vp): Puollettu vallitsevaa pääsääntöä eli valituslupaedellytystä. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Energiaviraston päätös hankintavelvollisuudesta poikkeamisesta, sähkönsiirron ja sähkönjakelun maksujen korottamisesta koskevasta poikkeamisesta, verkonhaltijan varautumissuunnitelmasta, verkonhaltijan oikeudesta harjoittaa energiavarastoliiketoimintaa, kantaverkonhaltijan nimeämispäätöksestä, jakeluverkon kehittämissuunnitelmasta, joustopalvelujen käytöstä jakeluverkossa, sähkönjakelun erillisten hintojen soveltamista koskevasta poikkeuksesta, voimalaitosten huoltoseisokeista, toimitusvelvollisuudesta, toimintojen eriyttämistä koskevasta poikkeamisesta, jakeluverkonhaltijalle sähköntoimituksesta aiheutuneiden kohtuullisten korvausten määrästä | Sähkömarkkinalaki 114.4 § | HE laeiksi sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain muuttamisesta (lisääntyvän sähköntuotannon ja kasvavien kulutuksen kuormien integrointi sähköverkkoihin, TEM039:00/2023)<br><br>HE eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi (OM086:00/2020)<br><br>Maakaasumarkkinalain kokonaisuudistusta valmisteleva työryhmä (TEM048:00/2014)<br><br>*HE laiksi sähkömarkkinalain muuttamisesta (EU:n uuden sähkömarkkinadesignin täytäntöönpano) (TEM040:00/2023)* | OM 26.2.2025 (TEM039:00/2023): Vastuuministeriötä kehotettu arvioimaan valituslupamenettelyn ohittamisen perusteltavuutta.<br><br>KHO 29.11.2021 (OM086:00/2020): Puollettu pääsääntöistä ja kattavaa valituslupajärjestelmää.<br><br>KHO 7.3.2016 (TEM048:00/2014): Arvioitava mahdollisuutta laajentaa valituslupamenettelyn käyttöönottoa myös sähkömarkkinalain nojalla MAO:ssa ratkaistavissa asioissa. |
| Energiaviraston päätös maakaasun siirron ja jakelun maksujen korottamista koskevasta poikkeamisesta, maakaasun jakelun hinnoittelun käyttöönotto, toimintojen eriyttämistä koskevasta poikkeamisesta, jakeluverkonhaltijalle maakaasun toimituksesta aiheutuneiden kohtuullisten korvausten määrästä, uuden infrastruktuurin vapauttamisesta eräistä velvoitteista, ota- tai maksa -sitoumukseen perustuva vapautus palvelun tarjoamisesta | Maakaasumarkkinalaki 96.4 § | HE laeiksi sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain muuttamisesta (lisääntyvän sähköntuotannon ja kasvavien kulutuksen kuormien integrointi sähköverkkoihin, TEM039:00/2023)<br><br>HE eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi (OM086:00/2020)<br><br>Maakaasumarkkinalain kokonaisuudistusta valmisteleva työryhmä (TEM048:00/2014)<br><br>*HE vetymarkkinalaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (EU:n kaasupaketin täytäntöönpano) (TEM038:00/2023)* | OM 26.2.2025 (TEM039:00/2023): Vastuuministeriötä kehotettu arvioimaan valituslupamenettelyn ohittamisen perusteltavuutta.<br><br>KHO 8.9.2022 (HE 93/2022 vp): Puollettu kaksiportaista muutoksenhakutietä ja valituslupajärjestelmän mahdollisimman täysimääräistä käyttöä.<br><br>KHO 29.11.2021 (OM086:00/2020): Puollettu pääsääntöistä ja kattavaa valituslupajärjestelmää.<br><br>KHO 7.3.2016 (TEM048:00/2014): Puollettu valitusluvan käyttöalan laajentamista.<br><br>OM 10.4.2017 (TEM048:00/2014): Suositeltu valituslupaedellytystä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Riitojenratkaisua koskevat päätökset, valvonta-asioita ja seuraamuksia koskevat päätökset, markkinalupavalvontaa koskevat päätökset, kansallisena sääntelyviranomaisena 2 §:ssä mainitun EU:n lainsäädännön nojalla tekemät päätökset | L sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta 36.4 § | | |
| Energiaviraston päätös koskien vähittäismyyjän rekisteröitymistä, rekisteröityneen vähittäismyyjän ilmoitusvelvollisuutta ja sähköntoimitussopimusten sekä ostotarjousten julkaisukiellosta | L sähköntoimitussopimusten vertailuvälineestä 9.2–3 § | | |
| Energiaviraston ko. lain nojalla tekemät päätökset | L maakaasun siirtoverkonhaltijan eriyttämisestä 16 § | HE eräiden TEM:n hallinnonalan muutoksenhakusäännösten muuttamisesta (TEM062:00/2023) | KHO 26.1.2024 (TEM062:00/2023): Ei erityisiä perusteita rajata poikkeuksellisesti valituslupajärjestelmän ulkopuolelle. |
| Rautatiealan sääntelyelimen päätös tutkittavaksi saatetussa erimielisyysasiassa tai oma-aloitteisesti ratkaistavaksi ottamassa asiassa | Raideliikennelaki 188.3 § (viittaus MOL 7:1 ja 2:1.2, HOL 107.1 §) | | |
| Liikenne- ja viestintäviraston päätös palvelujen tarjoamista tai niiden hinnoittelua koskevan erimielisyyden ratkaisemiseksi | L lentoasemaverkosta ja -maksuista 13 § (viittaus MOL) | | |
| Energiaviraston päätös hiilidioksidin siirtoverkon käyttöoikeudesta, siirtoverkon muuttamisesta ja em. päätösten muuttamisesta | L hiilidioksidin talteenottamisesta ja varastoinnista 16.2 § (viittaus HOL) | | KHO 13.11.2019 (HE 72/2019 vp): Puollettu pääsääntöistä ja kattavaa valituslupajärjestelmää. |
| Teollisoikeusasiamieslautakunnan päätös auktorisoinnin poistamisesta tai peruuttamisesta tai auktorisoidulle asiamiehelle annetusta varoituksesta tai huomautuksesta | L auktorisoiduista teollisoikeusasiamiehistä 20.3 § | HE eräiden TEM:n hallinnonalan muutoksenhakusäännösten muuttamisesta (TEM062:00/2023) | KHO 26.1.2024 (TEM062:00/2023): Ei perusteita poiketa valituslupajärjestelmästä. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Liikenne- ja viestintäviraston esitys seuraamusmaksun määräämisestä, Liikenne- ja viestintäviraston tai Kuluttaja-asiamiehen esitys seuraamusmaksun määräämisestä, kohtuuttoman sopimusehdon kieltäminen ja numeron tai palvelun sulkemista koskeva päätös | L sähköisen viestinnän palveluista 345 § (viittaus HOL sekä eräiltä osin MOL) | Arviomuistioluonnos sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muutoksenhakusäännösten muutostarpeesta (LVM021:00/2023)<br><br>HE eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi (OM086:00/2020)<br><br>Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain uudistaminen (LVM004:00/2019) | KHO 9.6.2023 (LVM021:00/2023): Ei perusteita poiketa valituslupajärjestelmästä.<br><br>OM 14.6.2023 (LVM021:00/2023): Jatkovalitukselta tulisi edellyttää valituslupaa.<br><br>KHO 14.1.2020 (LVM004:00/2019): Puollettu kaksiportaista muutoksenhakutietä ja valituslupajärjestelmän mahdollisimman täysimääräistä käyttöä lukuun ottamatta muutoksenhakua koskien valtioneuvoston mainitun lain nojalla tekemiä päätöksiä.<br><br>Samoin KHO 26.11.2021 (OM086:00/2020) ja 7.10.2022 (LVM021:00/2023). |
| Energiaviraston päätös 14 §:n mukaisista sääntöjen vahvistamisista ja ehdoista koskien tehoreservejä | L sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä 21.3 § | | OM 10.11.2021 (HE 199/2021 vp): Puollettu vallitsevaa pääsääntöä eli valituslupaedellytystä. |
| Energiaviraston ko. lain nojalla tekemät päätökset (myös seuraamusmaksu) | L hiilen energiakäytön kieltämisestä 14 § | | |
| Verkkotunnuksia koskevat määräykset, Kuluttaja-asiamiehen esitys seuraamusmaksun määräämisestä | L kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista 22 § | | |
| Elintarvikevaltuutetun esitys elintarvikemarkkinoiden seuraamusmaksun määräämisestä | Elintarvikemarkkinalaki 14 § | *Elintarvikemarkkinalainsäädännön muutosten valmistelu (II vaihe) (MMM058:00/2024)* | |
| Poliisihallituksen esitys seuraamusmaksun määräämiseksi rahapelien markkinointia koskevien säännösten rikkomisesta, Poliisihallituksen markkinointikieltoa ja uhkasakon asettamista koskevat asiat | Arpajaislaki 62 i §, 66 a § (viittaus MOL) | HE uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (SM053:00/2023) | |

3. Viranomaisten päätökset, joihin haetaan muutosta suoraan KHO:sta

| VIRANOMAINEN | ASIARYHMÄ/ PÄÄTÖS | SÄÄNNÖS | MAHDOLLINEN VIREILLÄ OLEVA/ VIREILLÄ OLLUT LAINSÄÄDÄNTÖHANKE/ SELVITYSTYÖ | MUUTOKSENHAKUSÄÄNNÖKSIÄ KOSKEVAT KHO:N LAUSUNNOT |
|---|---|---|---|---|
| Ahvenanmaan maakunnan hallitus | Kaikki (pl. eläkeasiassa tehty päätös) | Itsehallintolaki 25.2 § | *Ahvenanmaan itsehallintolain uudistaminen* (OM005:00/2025)<br><br>Ahvenanmaan itsehallintolain selvitys- ja muutoshanke – työryhmä (HE laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta) (OM024:00/2023)<br><br>Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistus (OM016:00/2013) | KHO 13.9.2017 (OM016:00/2013): Puollettu kaksiportaista muutoksenhakutietä ja KHO:n kehittämistä kohti prejudikaattituomioistuinta. |
| Saamelaiskäräjät | Kaikki | L saamelaiskäräjistä 42 § | Muutettu l:lla 414/2025, tullut voimaan 1.8.2025 (HE 100/2023 vp). | |
| Keskusverolautakunta | Kaikki (ennakkoratkaisut) | L verohallinnosta 16 § | | KHO on ilmoittanut valiokuntakäsittelyn aikana (HE 288/2009 vp, VaVM 12/2010 vp), ettei sillä ole huomauttamista asiaan. |
| Valtioneuvoston yleisistunto | Kaikki (pl. laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 33.2 §) | HOL 8 § | | KHO 25.9.2018 ja 7.1.2019 (HE 29/2018 vp): Puollettu kattavaa valituslupajärjestelmää. |
| Liikenne- ja viestintävirasto | Tukkumarkkinoilla huomattavan markkinavoiman yritykseksi määräämistä koskeva päätös ja päätöksen noudattamisen valvontapäätös | L sähköisen viestinnän palveluista 345.1/2 § | Arviomuistioluonnos sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muutoksenhakusäännösten muutostarpeesta (LVM021:00/2023)<br><br>HE eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi (OM086:00/2020) | KHO 9.6.2023 (LVM021:00/2023): Ei perusteita valituslupajärjestelmästä poikkeamiselle.<br><br>KHO 14.1.2020 (LVM004:00/2019): Puollettu kaksiportaista muutoksenhakutietä ja valituslupajärjestelmän mahdollisimman täysimääräistä käyttöä lukuun ottamatta muutoksenhakua koskien valtioneuvoston mainitun lain nojalla tekemiä päätöksiä. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain uudistaminen (LVM004:00/2019) | Samoin KHO 26.11.2021 (OM086:00/2020) ja 7.10.2022 (LVM021:00/2023). |
| Liikenne- ja viestintävirasto | Huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavia velvollisuuksia koskeva päätös ja päätöksen noudattamisen valvontapäätös | L sähköisen viestinnän palveluista 345.1/2 § | Ks. yllä | Ks. yllä |
| Liikenne- ja viestintävirasto | Ainoastaan tukkumarkkinoilla toimivalle huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavia velvollisuuksia koskeva päätös ja päätöksen noudattamisen valvontapäätös | L sähköisen viestinnän palveluista 345.1/2 § | Ks. yllä | Ks. yllä |
| Liikenne- ja viestintävirasto | Vähittäismarkkinoilla huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavia velvollisuuksia koskeva päätös ja päätöksen noudattamisen valvontapäätös | L sähköisen viestinnän palveluista 345.1/2 § | Ks. yllä | Ks. yllä |
| Liikenne- ja viestintävirasto | Muun kuin huomattavan markkinavoiman aseman perusteella asetettavia velvollisuuksia koskeva päätös ja päätöksen noudattamisen valvontapäätös | Laki sähköisen viestinnän palveluista 345.1/2 § | Ks. yllä | Ks. yllä |
| Liikenne- ja viestintävirasto | Yleispalveluyritykseksi nimeämistä koskeva päätös | Laki sähköisen viestinnän palveluista 345.1/3 § | Ks. yllä | Ks. yllä |
| Liikenne- ja viestintävirasto | Päätös EU:n verkkovierailuasetuksen valvonnasta | Laki sähköisen viestinnän palveluista 345.1/4 § | Ks. yllä | Ks. yllä |
| Eduskunnan kansliatoimikunta | Avustuksen keskeyttäminen ja takaisin periminen (14 §) | L eduskuntaryhmistä 19.3 § | | |

**Muistio 17**

# OIKEUDENKÄYNTIKULUT HALLINTOLAINKÄYTÖSSÄ

**Tiivistelmä**

**Uudistetaan oikeudenkäyntimaksuja, oikeudenkäyntikuluja ja oikeusapua hallintolainkäytössä koskeva sääntely kokonaisuutena siten, että oikeudenkäyntimaksu on maksettava etukäteen ennen asian käsittelemistä hallintotuomioistuimessa.**

Muistiossa ehdotetaan, että oikeudenkäyntimaksun maksaminen etukäteen säädetään edellytykseksi asian käsittelemiselle hallintotuomioistuimessa. Etukäteismaksulla voitaisiin muun ohella vaikuttaa hyvin tehokkaasti niin sanottuihin sarjavalitustilanteisiin sekä muunkinlaiseen oikeudenkäyntien väärinkäyttöön. Samalla tulee huolehtia siitä, että oikeudenkäyntien kustannukset eivät muodostuisi tarpeellisen oikeuteen pääsyn tosiasialliseksi esteeksi. Myös oikeusavun saatavuuden tulisi olla riittävää asiakkaan maksukyvystä riippumatta.

Etukäteismaksulla tavoiteltavien vaikutusten saavuttaminen edellyttää, että oikeudenkäyntimaksujen, oikeudenkäyntikulujen korvaamisen ja oikeusavun sääntelyjärjestelmää kehitetään kokonaisuutena muistiossa ehdotettujen ratkaisuvaihtoehtojen perusteella. Erityisesti muutoksenhakijan taloudellisen tilanteen arviointiin liittyvät päällekkäisyydet nykyisessä järjestelmässä tulisi poistaa. Lähtökohdaksi ehdotetaan, että arviointi muutoksenhakijan taloudellisesta asemasta tehtäisiin pelkästään oikeusapumenettelyssä. Oikeudenkäyntimaksun kohtuullistamisharkinnan soveltamisalaa yksittäistapauksessa tulisi vastaavasti kaventaa järjestelmän niin sanottuna varaventtiilinä.

Etukäteismaksujärjestelmän yksinkertainen ja tehokas toteuttaminen edellyttäisi maksun perimistä muutoksenhakijalta asian lopputuloksesta riippumatta. Tällöin maksujärjestelmä kevenisi ja tuomioistuinmaksujen maksukertymä kasvaisi. Jotta oikeudenkäyntien kustannukset kohdentuisivat osapuolille tällöin oikeudenmukaisesti, muutoksenhakijalla tulisi olla yleensä oikeus saada vastapuolelta korvaus oikeudenkäyntimaksusta aiheutuvasta oikeudenkäyntikulustaan silloin, kun muutoksenhaku menestyy. Oikeudenkäyntimaksun määräinen pienikin taloudellinen riski kannustaisi samalla viranomaisia mahdollisimman laadukkaaseen päätösharkintaan ja oikeudenkäyntimenettelyyn. Tämä ei johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen silloin, kun viranomaisen päätös tai päätöksentekomenettely todetaan oikeudenkäynnissä lainvastaiseksi.

Nykyisin täysin maksuttomien asiaryhmien laajuutta hallintotuomioistuimissa on perusteltua arvioida uudelleen. Muistiossa ehdotetaan harkittavaksi pienen oikeudenkäyntimaksun käyttöön ottamista lähtökohtaisesti kaikissa asioissa hallinto-oikeuksissa. Selvittäväksi tulevat edellytykset periä kiinteämääräinen oikeudenkäyntimaksu tai omavastuuprosentin perusteella määräytyvä pieni oikeudenkäyntimaksu myös oikeusavun saajilta. Oikeudenkäyntimaksuja olisi lisäksi mahdollista porrastaa eri asiaryhmissä joko nykyisiä oikeudenkäyntimaksuja alemmiksi tai korkeammiksi. Harkittaessa oikeudenkäyntimaksujen tasoa tulee turvata erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ja muiden erityistä suojaa tarvitsevien ryhmien oikeuksien toteutuminen.

Jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida keinoja, joilla voidaan selkeyttää oikeudenkäyntikulujen oikeudenmukaista kohdentumista hallintolainkäytössä tässä muistiossa esitettävän tavoiteltavan soveltamiskäytännön mukaisesti. Lisäksi tulisi

arvioida keinoja, joilla voidaan lisätä hallintotuomioistuinten edellytyksiä ohjata oikeudenkäyntejä oikeudenkäyntikuluriskillä nykyistä tehokkaammin.

**Nykytila ja sen arviointia**

Oikeudenkäyntimaksu

Korvauksena asian käsittelystä ja tehdyistä toimenpiteistä korkeimmassa hallinto-oikeudessa, hallinto-oikeuksissa, markkinaoikeudessa ja vakuutusoikeudessa peritään tuomioistuinmaksulain (1455/2015) mukaisia oikeudenkäynti- ja hakemusmaksuja. Oikeudenkäyntimaksu peritään pääsääntöisesti jälkikäteen päätöksen antamisen jälkeen.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa merkittävässä osassa asiaryhmistä, vakuutusoikeudessa suurimmassa osassa käsiteltäviä asioita, oikeusapulain nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta eikä muualla laissa viranomaisen toimenpiteistä maksettavista maksuista vapautetuilta. Oikeudenkäyntimaksua ei myöskään joitakin yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta peritä, jos hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus tai vakuutusoikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Lisäksi tuomioistuin voi yksittäistapauksessa määrätä, ettei maksua peritä, jos maksun periminen olisi ilmeisen kohtuutonta.

Nykyinen oikeudenkäyntimaksujärjestelmä hallinto-oikeuksissa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja vakuutusoikeudessa ei kannusta muutoksenhakijaa harkitsemaan muutoksenhaun tarpeellisuutta silloin, kun muutoksenhaku on mahdollista kokonaan maksutta ylimpään tuomioistuimeen asti tai oikeudenkäynnin taloudellinen intressi on suuri. Nykyinen oikeudenkäyntimaksujärjestelmä sisältää eri tahojen päällekkäistä muutoksenhakijan taloudelliseen asemaan liittyvää maksuvapautusharkintaa.

Markkinaoikeudessa merkittävästi muita hallintotuomioistuimia korkeammat tuomioistuinmaksut ovat teollisoikeudellisissa valitusasioissa nostaneet valituskynnystä, ja oikeuskäytännön muodostuminen on vaarassa heikentyä.

Oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus määräytyy pääsääntöisesti hallinto-oikeudellisissa asioissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) mukaisesti. Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden kannalta merkittävin arviointiperuste on asiassa annettu ratkaisu, minkä lisäksi laissa on säädetty korvausvelvollisuuden kohtuullisuusarvioinnissa huomioon otettavista seikoista. Yksityinen asianosainen voidaan velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja muutamia erityislainsäännöksiin perustuvia poikkeuksia lukuun ottamatta vain, jos yksityinen asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen.

Markkinaoikeudessa oikeudenkäyntikuluihin sovellettava laki määräytyy käsiteltävän asian perusteella (laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa). Sen toimivaltaan kuuluvissa hankinta-asioissa ei sovelleta edellä mainittua säännöstä, jonka perusteella yksityisen asianosaisen korvausvelvollisuus voi perustua vain ilmeisen perusteettomaan vaatimukseen.

Nykyiset säännökset oikeudenkäyntikuluista ja niiden soveltamiskäytäntö eivät yleensä kannusta yksityistä muutoksenhakijaa harkitsemaan tuomioistuimessa prosessaamisen tehokkuutta tai muutoksenhaun tarpeellisuutta. Toisaalta hallinto-

oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä on havaittavissa, että yksityinen oikeudenkäynnin osapuoli saattaa joutua vastaamaan merkittävästä määrästä oikeudenkäyntikuluistaan siinäkin tilanteessa, että muutoksenhaku on menestynyt.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Oikeudenkäyntimaksuista

Kysymykset oikeudenkäyntimaksujärjestelmästä ovat olleet esillä muun ohella voimassa olevaa tuomioistuinmaksulakia säädettäessä ja muutettaessa (HE 143/2010 vp, HE 29/2015 vp) ja muuttamista edeltäneissä julkaisuissa ja selvityksissä, kuten *Tuomioistuinten maksujärjestelmän kehittäminen (OM 75/2012), Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025 (OM 16/2013), Tuomioistuinmaksulaki (OM 4/2015)* ja *Tuomioistuinmaksulaki, lausuntotiivistelmä (OM 40/2015).* Lisäksi oikeudenkäyntimaksujärjestelmää on arvioitu muun ohella julkaisuissa *Tuomioistuinmaksulain (1455/2015) uudistuksen vaikutukset, Selvityshenkilöiden raportti (OM 2024:5)* ja *Esiselvitys etukäteismaksusta tuomioistuimissa, Selvityshenkilöiden raportti (OM 2025:2)*.

Selvityksissä on ollut esillä myös muun ohella oikeudenkäyntimaksun periminen etukäteen, oikeudenkäyntimaksun osittainen omavastuu oikeusaputilanteissa, oikeudenkäyntimaksujen porrastaminen, maksuttomien asiaryhmien määrä ja tuomioistuinmaksulain 7 §:n 2 momentin säännös ilmeisestä kohtuuttomuudesta. Kannanotoissa ovat korostuneet oikeudenkäyntimaksujen ohjausvaikutus, oikeusturvan saatavuus, hallintolainkäytön tuottavuus ja oikeudenkäytön kohdentuminen sekä maksujärjestelmän selkeyden ja yksinkertaisuuden tarpeet. Oikeudenkäyntimaksun perimistä etukäteen on pidetty edellä mainitussa aineistossa pääosin suositeltavana.

Oikeudenkäyntikuluista

Oikeudenkäyntikuluista ja niiden ohjausvaikutuksesta hallintolainkäytössä ei ole laadittu ajantasaisia selvityksiä. Oikeuskirjallisuudessa on käsitelty oikeudenkäyntikuluriskillä ohjaamisen vaikutusta siihen, että vaatimukset ja valituksen perusteet esitettäisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa oikeudenkäyntiä. Oikeuskirjallisuudessa hallintoprosessuaalista kulukorvaussääntelyä on pidetty lainmuutoksesta huolimatta edelleen perusteiltaan oikeudenkäymiskaaren sääntelyä epämääräisempää (Myöhänen, DL 2/2021).

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Suurimmassa osassa Euroopan unionin jäsenmaista hallinto-oikeudellisista asioista peritään oikeudenkäyntimaksuja. Tuomioistuinmaksun maksaminen ennakkoon on pääsääntö ja tähän nähden Suomen jälkikäteinen laskutusjärjestelmä on poikkeus. Viimeaikaista kansainvälistä vertailua lähinnä oikeudenkäyntimaksuista sisältyy selvityshenkilöiden raporttiin OM 2025:2. Ruotsissa, Virossa, Saksassa ja Ranskassa omaksuttuja ratkaisuja tarkastellaan lähemmin liitteessä I.

**Tavoitetila**

Oikeudenkäyntien kustannusten kohdentuminen ja oikeusapujärjestelmä tukevat oikeusturvan toteuttamista laadukkaasti ja joutuisasti hallintotuomioistuimissa. Sääntely oikeudenkäynnin kustannuksista vahvistaa oikeudenhoidon edellytyksiä. Hallintotuomioistuinten ja oikeusapuviranomaisen voimavaroja käytetään tarkoituksenmukaisesti. Hallintotuomioistuimiin ohjautuu riittävästi asioita kaikissa

asiaryhmissä. Oikeusapua ja oikeudenkäynnin kustannuksia harkitusti kohdentamalla kannustetaan muutoksenhakijoita ja heidän mahdollisia avustajiaan harkitsemaan muutoksenhaun ja erityisesti jatkomuutoksenhaun tarpeellisuutta sekä osapuolia oikea-aikaiseen ja asianmukaiseen menettelyyn oikeudenkäynnissä. Samalla huolehditaan siitä, että oikeusapujärjestelmä ja oikeudenkäyntien kustannukset eivät muodostu oikeuksiin pääsyn tosiasialliseksi esteeksi. Kustannukset oikeudenkäyntien osapuolille säädellään sekä oikeudenkäyntimaksujen että oikeudenkäyntikuluriskin kannalta kestävälle tasolle ja oikeusavun saatavuus on asiakkaan maksukyvystä riippumatta riittävää. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ja muiden erityistä suojaa tarvitsevien ryhmien oikeuksien toteutuminen turvataan. Oikeudenkäyntien kustannusten periminen ja oikeusavun toteuttaminen on hallinnollisesti mahdollisimman yksinkertaista ja kevyttä, eivätkä järjestelmät ole päällekkäisiä.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Oikeudenkäyntikustannusten kohdentamista ja oikeusavun sääntelyjärjestelmää on ensisijaisesti kehitettävä pistemäisten uudistusten sijaan kokonaisuutena.

Kehittämisen tärkeimpänä lähtökohtana on pidettävä siirtymistä etukäteismaksuun eli oikeudenkäyntimaksun maksamiseen etukäteen hallintotuomioistuimissa. Mikäli etukäteismaksun maksaminen säädettäisiin edellytykseksi asian käsittelylle, etukäteismaksulla voitaisiin muun ohella vaikuttaa hyvin tehokkaasti sarjavalitustilanteisiin sekä muunkinlaiseen oikeudenkäyntien väärinkäyttöön. Tässä muistiossa etukäteismaksua on arvioitu ensisijaisesti hallintotuomioistuimien kannalta. Ehdotetut ratkaisuvaihtoehdot vaikuttaisivat myös yleisten tuomioistuimien oikeudenkäyntimaksujärjestelmiin, minkä vuoksi jatkovalmistelussa on otettava huomioon myös yleisten tuomioistuimien tarpeet.

Etukäteismaksun tarkoituksenmukainen toteuttaminen edellyttää oikeudenkäyntikulu- ja oikeusapusääntelyn laajaa uudelleenarviointia. Etukäteismaksu vaikuttaa ja liittyy järjestelmän keskeisiin elementteihin, jotka voidaan kuvata seuraavina erillisinä ratkaisuvaihtoehtoina:

1. Etukäteismaksu
2. Oikeudenkäyntimaksun maksaminen asian lopputuloksesta riippumatta ja maksun korvaaminen oikeudenkäyntikuluna
3. Maksuttomien asiaryhmien uudelleentarkastelu
4. Oikeudenkäyntimaksujen porrastaminen
5. Pieni oikeudenkäyntimaksu kaikissa asioissa
6. Oikeusavun rooli ja oikeudenkäyntimaksun osittainen omavastuu oikeusavun saajille
7. Oikeudenkäyntimaksun kohtuullistamisharkintasääntelyn kaventaminen

Lisäksi tärkeää on arvioida oikeudenkäyntikulujen kohdentumista ja hallintotuomioistuinten tehokkaita keinoja ohjata osapuolten toimintaa oikeudenkäynnissä nykyistä tehokkaammin oikeudenkäyntikuluriskillä.

Lopuksi esitetään kattavuuden vuoksi myös sellaiset ratkaisuvaihtoehdot, jotka perustuvat muistion valmistelussa ja aikaisemmissa hankkeissa esiin nousseisiin ajatuksiin ja joita ei ole pidetty ensisijaisesti kannatettavina.

*1. Etukäteismaksu*

Etukäteismaksu tarkoittaisi oikeudenkäyntimaksujen maksujärjestelmän muuttamista nykyisestä mallista, jossa oikeudenkäyntimaksu peritään muutoksenhakijalta vasta

päätöksen antamisen jälkeen. Lähtökohtaisesti kannatettava ratkaisuvaihtoehto on siirtyä perimään oikeudenkäyntimaksu muutoksenhakijalta kokonaan ennen asian käsittelyn aloittamista hallintotuomioistuimessa. Vaihtoehtona on esitetty myös siirtymistä etukäteismaksuun vain joissakin asiaryhmissä. Jo teknisistä syistä ja järjestelmän yksinkertaisuuden vuoksi olisi kuitenkin todennäköisesti perustelluinta pyrkiä siirtymään etukäteismaksuun kattavasti. Mahdollista on, että järjestelmän toteutustavat voisivat poiketa vakuutusoikeudessa muista hallintotuomioistuimista.

Etukäteismaksun käyttöönoton edellytyksiä ja vaikutuksia on käsitelty keskeisesti selvityshenkilöiden raportissa OM 2025:2, Esiselvitys etukäteismaksusta tuomioistuimissa. Esiselvityksen perusteella tuomioistuinmaksujen etukäteinen perintä vahvistaisi oikeudenhoidon edellytyksiä ja toisi merkittäviä taloudellisia säästöjä. Valmistelun jatkamista etukäteismaksujärjestelmään siirtymiseksi voidaan pitää varsin perusteltuna.

Etukäteismaksu muodostaa jonkin verran pidäkkeitä valittamiselle. Toisaalta etukäteismaksun voidaan arvioida kokonaisuutena parantavan kansalaisten tosiasiallisen oikeusturvan toteutumista ja oikeuksiin pääsyä kynnys- ja ohjausvaikutuksellaan. Hallintotuomioistuimien resursseja vapautuisi kohdennettavaksi merkityksellisiin oikeusturvaodotuksiin perustuviin asioihin ja oikeudellisesti vaativampiin kysymyksiin. Etukäteismaksu voisi olla tehokas keino vaikuttaa esimerkiksi sarjavalitustilanteisiin, jotka voivat sitoa merkittävästi tuomioistuimien resursseja epätarkoituksenmukaisella tavalla. Etukäteismaksu voisi tehokkaasti estää myös tekoälykehityksen tuomat mahdollisuudet ruuhkauttaa tuomioistuimia tekoälyagenttien avulla.

Etukäteismaksu onnistuneesti toteutettuna vähentäisi oikeudenkäyntimaksujen perimisen hallinnollista työtä. Tavoiteltava säästövaikutus voisi olla merkittävä riippuen siitä, toteutetaanko etukäteismaksuun siirtymisen yhteydessä myös muita siihen kytkeytyviä tässä muistiossa esitettäviä ratkaisuja, jollainen on erityisesti oikeudenkäyntimaksun periminen asian lopputuloksesta riippumatta. Maksujärjestelmän uudistaminen voisi näin parantaa oikeuslaitoksen tuottavuutta sekä oikeudenkäyntimaksujen maksukertymän kasvamisen että perimis- ja laskutuskustannusten pienemisen vuoksi.

Etukäteismaksuun siirtyminen edellyttäisi asian huolellista ja systemaattista arviointia erityisesti asian vireillepanon yleisten oppien sekä oikeusturvaan liittyvien valtiosääntöisten reunaehtojen näkökulmasta. Lisäksi siirtymä edellyttäisi muun ohella asian käsittelyyn, tuomioistuinmaksulain 7 §:n 2 momentin mukaisen kohtuullistamisharkinnan toteuttamiseen ja maksujärjestelmän tekniseen toteuttamiseen liittyvien yksityiskohtien arviointia.

Ollakseen mahdollisimman toimiva etukäteismaksu olisi sidottava asian käsiteltäväksi ottamiseen. Toisaalta olisi tarkkaan harkittava, miten kiireellisissä väliaikaismääräyksissä meneteltäisiin. Maksun maksamiselle tulee varata riittävä aika muutoksenhakijalle. Mikäli oikeudenkäyntimaksun maksaminen sidottaisiin asian käsittelyyn ja maksu olisi maksettava ennen valitusajan päättymistä, järjestelmä olisi yksinkertainen ja tehokas. Maksuajankohtaa ei kuitenkaan olisi välttämätöntä sitoa valitusajan päättymiseen, jolloin muutoksenhakemus voitaisiin saattaa tuomioistuimeen valitusajan sisällä ja maksu olisi mahdollista maksaa vielä sen jälkeen tietyssä määräajassa. Ratkaistavaksi tulevat jatkotyöskentelyssä muun ohella teknisiin valmiuksiin, asian vireilletuloon, käsittelyn aloittamiseen ja raukeamistilanteissa päätöksen muotoon ja tiedoksiantoon liittyvät kysymykset. Valmistelussa on syytä kiinnittää huomiota tilanteisiin, joissa muutoksenhakuasiakirja on mahdollista toimittaa muulle taholle kuin tuomioistuimelle.

Etukäteismaksun maksaminen olisi mahdollistettava sujuvasti hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköisessä asiointipalvelussa. Jos oikeudenkäyntimaksu olisi helpointa maksaa sähköisen asiointipalvelun kautta, tämä voisi edistää sähköisen asioinnin käyttöä muutoinkin valitusprosessin aikana. Lainvalmistelun yhteydessä olisi mahdollista harkita kannustimena myös oikeudenkäyntimaksun porrastamista siten, että oikeudenkäyntimaksu olisi pienempi saatettaessa asia vireille sähköisen asiointipalvelun kautta.

Markkinaoikeudessa käsiteltävissä hankinta-asioissa oikeudenkäyntimaksun määrä on sidottu hankinnan ennakoituun arvonlisäverottomaan kokonaisarvoon. Mikäli oikeudenkäyntimaksujen porrastaminen tällä perusteella säilyy, etukäteismaksuun siirtyminen edellyttäisi sen ratkaisemista, millä tavoin jo vireillepanovaiheessa saadaan luotettavasti selville hankinnan arvo.

Vakuutusoikeudessa etukäteismaksuun siirtyminen muissa kuin poistohakemusasioissa lisäisi hallinnollista työtä. Asian maksuttomuuden tai maksullisuuden tunnistaminen ei ole vakuutusoikeudessa välttämättä yksiselitteistä, vaan edellyttää tarkempaa tutustumista asiaan. Etukäteismaksun periminen nykyisellä asioiden vireilletulotavalla voi olla teknisesti hankalaa.

*2. Oikeudenkäyntimaksun periminen asian lopputuloksesta riippumatta*

Oikeudenkäyntimaksun periminen asian lopputuloksesta riippumatta muuttaisi nykyistä pääsääntöä asian lopputulokseen perustuvasta maksuharkinnasta asian päättyessä hallintotuomioistuimissa. Etukäteismaksuun siirtyminen ilman tämän ratkaisuvaihtoehdon toteuttamista tarkoittaisi maksujen palauttamisten selvää lisääntymistä, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena kehityksenä.

Ratkaisuvaihtoehto tarkoittaisi muutoksenhakijalle aiheutuvaa oikeudenkäyntikulua siinäkin tapauksessa, että hänen muutoksenhakunsa menestyy. Oikeudenkäyntikulujen oikeudenmukainen kohdentuminen vaatisi, että muutoksenhakijalla olisi tällaisessa tilanteessa oikeus saada korvaus oikeudenkäyntimaksusta aiheutuvasta oikeudenkäyntikulusta. Tämä mahdollisesti edellyttäisi oikeudenkäyntikuluvaatimuksen esittämistä vastapuolelle. Tämä voi jossain määrin monimutkaistaa oikeudenkäyntiä yksityisen henkilön kannalta kielteisellä tavalla. Tämä ongelma on ratkaistavissa sääntelyllä, jonka tulisi olla oikeudenkäynnin osapuolten ja tuomioistuimen kannalta mahdollisimman yksiselitteistä. Sääntelyn soveltamisen ei tulisi aiheuttaa vähäistä enempää lainkäyttötyötä tuomioistuimille. Oikeudenkäyntimaksuun liittyvään korvausvelvollisuuteen olisi syytä ottaa selvästi kantaa lainvalmistelussa (myös esim. osavoittotilanteet ja tilanteet, joissa oikeudenkäynnissä ei ole selvää voittajaa tai häviäjää).

Oikeudenkäyntimaksun periminen asian lopputuloksesta riippumatta lisäisi viranomaisiin kohdistuvia yksityisten osapuolten oikeudenkäyntikuluvaatimuksia. Ratkaisuvaihtoehdolla olisi siten jonkin verran muutoksenhakukelpoisia päätöksiä tekevien viranomaisten kustannuksia lisääviä vaikutuksia. Viranomaiseen kohdistuva oikeudenkäyntikuluriski kannustaisi viranomaisia mahdollisimman laadukkaaseen päätösharkintaan ja oikeudenkäyntimenettelyyn. Viranomaisen kannalta asiassa on otettava huomioon viranomaisten soveltaman sääntelyn tulkinnanvaraisuus ja se, että päätöksen mahdollinen kumoutuminen tuomioistuimessa ei johdu välttämättä viranomaisen varsinaisesta virheestä. Viranomaisen virhe ei kuitenkaan nykyisin näyttäydy merkittävänä arviointiperusteena hallinto-oikeuksien oikeudenkäyntikuluratkaisuissa. Voidaan arvioida, että tulkinnanvaraisessa tilanteessa oikeudenkäyntimaksun kohdentuminen päätöksen tehneelle

viranomaiselle oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden muodossa ei johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen. Myös oikeudenkäyntien kustannusten tarkoituksenmukainen kohdentaminen viranomaisten välillä voisi puoltaa tätä ratkaisuvaihtoehtoa. Ratkaisuvaihtoehto kirkastaisi viranomaisen roolia oikeudenkäynnin osapuolena ja hallintotuomioistuimien roolia tuomioistuimina.

Oikeudenkäyntimaksun periminen asian lopputuloksesta riippumatta vähentäisi maksujen määräämiseen liittyvää työtä ja lisäisi oikeudenkäyntimaksujen maksukertymää. Mikäli oikeudenkäyntimaksu maksettaisiin etukäteen, poistaisi tämä tarpeen maksujen palauttamiseen liittyvälle hallinnolliselle työlle. Erityisesti yksittäisenä toteutettavana uudistuksena ratkaisuvaihtoehdossa olisi arvioitava sen vaikutukset muutoksenhakukynnykseen ja riittävän oikeuskäytännön muodostumiseen erityisesti pienten intressien asioissa. Oikeudenkäyntimaksun periminen asian lopputuloksesta huolimatta edellyttäisi myös tuomioistuinmaksulain 7 §:n 2 momentin kohtuullistamissäännöksen tarkempaa arviointia ja yhteensovittamista. Jatkovalmistelussa on myös kiinnitettävä huomiota erilaisiin prosessiasetelmiin. Esimerkiksi vakuutusoikeuteen asia voi tulla ensimmäisen asteen päätöksentekijän valituksena muutoksenhakulautakunnan päätöksestä.

*3. Pieni oikeudenkäyntimaksu kaikissa asioissa*

Ratkaisuvaihtoehto tarkoittaisi pienen oikeudenkäyntimaksun perimistä lähtökohtaisesti kaikilta muutoksenhakijoilta lukuun ottamatta niitä viranomaisia, jotka on lainsäädännössä erikseen vapautettu tuomioistuinmaksusta. Oikeudenkäyntimaksun perimistä oikeusavun saajilta käsitellään ratkaisuvaihtoehtona erikseen alla kohdassa 4.

Hallinto-oikeuksissa ja vakuutusoikeudessa pieni oikeudenkäyntimaksu (esimerkiksi 30 euroa) nykyisin maksuttomissa asiaryhmissä kannustaisi harkitsemaan muutoksenhaun tarpeellisuutta. Pieni oikeudenkäyntimaksu ei tarkoittaisi kahden eri oikeudenkäyntimaksun perimistä. Pienenkin oikeudenkäyntimaksun ohjausvaikutus voisi esimerkiksi karsia valituksia, joiden menestymisen mahdollisuudet on arvioitu etukäteen heikoiksi, parantaa oikeudenkäyntien laatua ja nykyistä tarkoituksenmukaisemmin ohjata hallintotuomioistuimien resursseja merkityksellisimpiin kysymyksiin.

Ratkaisuvaihtoehtoa arvioitaessa on otettava kriittisesti huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeusturva ja oikeuteen pääseminen. Ratkaisuvaihtoehtoa arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että maksujärjestelmä ei pirstaloidu. Ratkaisuvaihtoehto voisi vaikuttaa hyvinvointialueiden kustannuksiin toimeentulotuen tarpeen lisääntymisen vuoksi. Jatkovalmistelussa tulisi siten punnita, onko oikeuteen pääsemistä pidettävä sellaisena yhteiskunnan palveluna, joka tulee saada maksutta, mikä vaikutus pienellä oikeudenkäyntimaksulla olisi oikeuteen pääsemisen kynnykseen erityisesti varattomien ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien oikeusturvaodotusten kannalta. Lisäksi tulisi arvioida, olisiko ratkaisuvaihtoehto kussakin nykyisin maksuttomassa asiaryhmässä vaikutuksiltaan kokonaistaloudellisesti positiivinen, kun otetaan huomioon muutoksenhakijoiden taloudellinen asema ja pienen oikeudenkäyntimaksun vaikutus esimerkiksi toimeentulotukijärjestelmään.

Mikäli oikeudenkäyntimaksuissa siirrytään etukäteismaksuun ja oikeudenkäyntimaksu perittäisiin asian lopputuloksesta riippumatta, pienestä oikeudenkäyntimaksusta ei muodostuisi merkittävästi hallinnollista työtä. Koska vakuutusoikeudessa käsiteltävissä asioissa ei pääasiallisesti peritä oikeudenkäyntimaksuja, ratkaisuvaihto voisi lisätä hallinnollista työtä siellä.

*4. Oikeusavun rooli ja oikeudenkäyntimaksun osittainen omavastuu oikeusavun saajille*

Oikeudenkäyntimaksujen perimiseen sisältyy nykyisin päällekkäistä harkintaa. Sen lisäksi, että oikeusavun saajat ovat kaikissa tapauksissa vapautettuja oikeudenkäyntimaksusta, jättävät tuomioistuimet myös yksittäistapauksissa oikeudenkäyntimaksuja perimättä tuomioistuinmaksulain 7 §:n 2 momentin nojalla. Lisäksi tuomioistuinmaksulaissa on säädetty laajasti eri asiaryhmiä maksuttomiksi.

Muistiossa esitetään ensisijaiseksi ratkaisuvaihtoehdoksi päällekkäisyyksien poistamista säätämällä poikkeaminen normaalista oikeudenkäyntimaksusta muutoksenhakijan taloudellisen tilanteen perusteella yksinomaan oikeusapuviranomaisen tehtäväksi. Tämä ratkaisuvaihtoehto edellyttäisi etukäteismaksujärjestelmään siirryttäessä tarkempia selvityksiä siitä, miten muutoksenhakija voi käytännössä osoittaa olevansa oikeutettu maksuttomaan oikeudenkäyntiin tai matalampaan oikeudenkäyntimaksuun. Samalla on pohdittava, onko esitettyä ratkaisuvaihtoehtoa tarpeen ulottaa kuitenkaan kaikkiin asiaryhmiin, kuten asioihin, joissa valitusoikeus ei perustu ainoastaan asianosaisuuteen, vaan esimerkiksi kunnan, hyvinvointialueen tai seurakunnan jäsenyyteen.

Oikeudenkäyntimaksun osittainen omavastuu tarkoittaisi normaalia asetuksessa määrättyä oikeudenkäyntimaksua pienemmän oikeudenkäyntimaksun perimistä oikeusapua saavilta valittajilta. Oikeudenkäyntimaksuja perittäisiin siis osamääräisinä asiakkailta, jotka ovat saaneet oikeusapua taloudellisen tilanteensa perusteella. Ratkaisuvaihtoehtoina voisi olla oikeudenkäyntimaksun periminen kaavamaisesti tietyn suuruisena tai oikeudenkäyntimaksun määräytyminen omavastuuprosentin perusteella.

Kaavamaisen, kiinteänsuuruisen maksun periminen oikeusavun saajilta, joilla on perusomavastuuta tai lisäomavastuuta, olisi hallinnollisesti kevyt ratkaisu. Toisaalta kiinteänsuuruisessa maksussa yksilöllisiä eroja ei huomioitaisi. Tähän malliin voisi myös liittyä pieni kaikissa asioissa perittävä oikeudenkäyntimaksu, jota on ratkaisuvaihtoehtona erikseen arvioitu edellä kohdassa 3.

Omavastuuprosenttiin perustuvalla oikeudenkäyntimaksulla voitaisiin ottaa tarkemmin huomioon oikeusapuasiakkaiden taloudellinen asema, mutta se olisi hallinnollisesti jonkin verran raskaampi vaihtoehto. Mikäli merkittävä osa oikeusavun saajista saisi oikeusapua ilman omavastuuosuutta tai lisäomavastuuta, ratkaisuvaihtoehdon vaikuttavuus voisi myös jäädä vähäiseksi, ellei harkittaisi pienen oikeudenkäyntimaksun perimistä tällöinkin.

Oikeudenkäyntimaksu, omavastuuprosenttiin perustuvana tai kiinteämääräisenä, nostaisi oikeudenkäyntikynnystä ohjaamalla taloudellisesti harkitsemaan valittamista. Oikeudenkäyntimaksun yleensäkin voi katsoa muodostavan jonkinlaisen taloudellisen esteen oikeuteen pääsemiselle. Maksulla tavoiteltavan ohjaavan vaikutuksen ja oikeuteen pääsyn mahdollistamisen välillä olisi mahdollista saavuttaa tasapaino säilyttämällä maksutaso riittävän alhaisena. Lisäksi muutoksenhaun ohjautuessa oikeusapuviranomaiselle avustaja voisi arvioida sen menestymismahdollisuuksia, minkä voidaan yhdessä pienenkin maksuvelvollisuuden kanssa arvioida parantavan oikeudenkäyntien laatua.

Jos oikeudenkäyntimaksu siirrytään perimään muutoksenhakijalta etukäteen, olisi selvitettävä mahdollisuus saada oikeusapupäätös ennen oikeudenkäyntimaksun maksamiseen ja valitukseen liittyvien määräaikojen päättymistä. Hallinnollisen työmäärän vähentämiseksi tieto maksun määrästä tulisi olla tuomioistuimen

saatavissa suoraan tietojärjestelmästä ilman erillisiä laskentatoimia tai selvittelyjä. Oikeudenkäyntimaksun periminen oikeusapua saavalta valittajalta edellyttäisi siten järjestelmätason yhteyttä Romeo-asianhallintajärjestelmään.

*5. Oikeudenkäyntimaksun porrastaminen*

Oikeudenkäyntimaksun porrastaminen tarkoittaisi erisuuruisten maksujen perimistä esimerkiksi asiaryhmästä, muutoksenhakijan luonteesta luonnollisena henkilönä tai oikeushenkilönä, vireilletulotavasta tai käsiteltävän asian intressistä riippuen.

Oikeudenkäyntimaksujen porrastamisella on mahdollista ohjata hallintotuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrää ja kustannusvastaavuutta käsiteltävien asioiden laatu ja laajuus huomioon ottaen. Porrastaminen voitaisiin tehdä eri asiaryhmissä joko nykyisiä oikeudenkäyntimaksuja alemmiksi tai korkeammiksi. Porrastamisella voitaisiin myös ohjata valittajia käyttämään tuomioistuimien sähköisiä asiointipalveluja siten, että asiointipalvelulla vireille saatetun asian oikeudenkäyntimaksu olisi alempi muuhun tapaan verrattuna.

Oikeudenkäyntimaksujen porrastamisen arvioinnissa on tunnistettava esimerkiksi kuhunkin asiaryhmään kuuluvat erityiskysymykset tuomioistuimeen pääsystä ja oikeusturvan toteutumisesta. Näitä tavoitteita ja vaatimuksia on verrattava siihen, että oikeasuhtaisesti porrastettu oikeudenkäyntimaksu voisi ohjata taloudellisesti nykyistä tarkoituksenmukaisemmin valittajaa pohtimaan vireillepanon tarpeellisuutta. Toisaalta tulee varmistaa, että hallintotuomioistuimiin ohjautuu riittävästi asioita myös intressiltään pienissä asiaryhmissä, jotta ratkaisuilla voidaan ohjata tehokkaasti viranomaistoimintaa. Lisäksi järjestelmän tulee olla yksinkertainen ja selkeä.

Oikeudenkäyntimaksun porrastamisen muutoksenhakijan maksukyvyn perusteella asemesta tulisi ensisijaisesti harkita valittajan taloudellisen aseman arvioinnin keskittämistä oikeusapumenettelyyn sekä edellä kohdissa 3 ja 4 esitettyjen pienen oikeudenkäyntimaksun tai vähimmäisomavastuun kehittämistä.

Oikeudenkäyntimaksun porrastamisella tavoiteltu ohjausvaikutus on havaittu markkinaoikeudessa, jossa se on osittain käytössä. Markkinaoikeudessa oikeudenkäyntimaksun porrastaminen on havaittu toimivaksi järjestelmäksi ja sitä on syytä kehittää siten, että immateriaalioikeuslakeihin perustuvissa valituksissa muilta kuin yksityishenkilöiltä perittävän oikeudenkäyntimaksun nykyinen rahamäärä alennettaisiin samalle tasolle kuin yksityishenkilöiltä perittävä maksu. Myös vakuutusoikeudessa oikeudenkäyntimaksu on alempi yksityishenkilöillä.

6. *Maksuttomien asiaryhmien uudelleentarkastelu*

Hallinto-oikeuksissa ja vakuutusoikeudessa käsiteltävistä asioista erittäin merkittävä määrä on säädetty tuomioistuinmaksulaissa maksuttomiksi.

Täysi maksuttomuus ei kannusta harkitsemaan valittamisen tarpeellisuutta ja tarpeettoman laaja maksuttomuus johtaa oikeusturvan tosiasialliseen heikkenemiseen. Hallintotuomioistuimien resurssit ovat varsin rajalliset ja jokaisen asian käsitteleminen, silloinkin kun tuomioistuinkäsittelyyn ei tosiasiallisesti olisi oikeusturvaan tai julkisyhteisön toiminnan laillisuuden valvontaan liittyvää tarvetta, sitoo merkittävästi työaikaa.

Täysimääräisen oikeudenkäyntimaksun periminen kaikissa asiaryhmissä vähentäisi todennäköisesti hyvin voimakkaasti hallintotuomioistuimiin saapuvien valitusasioiden määrää. Suurimmassa osassa maksuttomista asiaryhmistä on kuitenkin kysymys

sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä toimeentuloturvaan tai muihin ihmisten perusoikeuksiin liittyvistä muutoksenhakuasioista. Tällaisissa asiaryhmissä täysimääräisestä oikeudenkäyntimaksusta voisi muodostua tosiasiallinen este haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden perusoikeuksien toteutumiselle.

Realistisena ratkaisuvaihtoehtona voisi olla joidenkin nykyisin maksuttomien asioiden muuttaminen joko täysimääräisesti tai alennetusti maksullisiksi. Muutos edellyttäisi jatkovalmistelussa maksuttomien asioiden yksityiskohtaista tarkastelua siten, ettei tarpeellinen oikeuteen pääsy esty. Oikeuteen pääsyä turvataan myös oikeusapujärjestelmän kautta, jonka kehittämisessä voidaan ottaa huomioon oikeudenkäyntikustannusten ohjaava vaikutus ja valittajien maksukykyyn sekä oikeuteen pääsyyn liittyvät tarpeet. Tätä on käsitelty erikseen edellä kohdassa 4.

Mikäli nykyisen sääntelyn mukaiset pääperiaatteet asiaryhmien täydestä maksuttomuudesta säilyvät, pelkällä maksuttomien asiaryhmien uudelleentarkastelulla ei välttämättä olisi saavutettavissa merkittäviä vaikutuksia. Uudelleentarkastelulle voidaan kuitenkin nähdä olevan perusteita. Esimerkiksi hallinto-oikeuksissa nykyisin maksuttomissa asiaryhmissä esiintyy säännöllisesti myös sellaisia valittajia, joiden taloudellinen tilanne ei edellyttäisi oikeudenkäyntimaksun perimättä jättämistä.

### *7. Kohtuullistamisharkinnan soveltamisalan kaventaminen*

Yksittäistapauksessa tehtävän kohtuullistamisharkinnan soveltamisalan kaventaminen edellyttäisi tuomioistuinmaksulain 7 §:n 2 momentin muuttamista. Säännöksen väljyyden vuoksi sen soveltamiskäytännöt hallintotuomioistuimissa ovat olleet vaihtelevia. On myös mahdollista, että yleiset tuomioistuimet ja hallinto-oikeudet soveltavat mainittua säännöstä toisistaan poikkeavasti.

Tuomioistuinmaksulain 7 §:n 2 momentin muuttaminen siten, että siitä käyvät ilmi tarkemmin ne perusteet, joilla maksu voidaan jättää tapauskohtaisesti kohtuullisuuteen liittyvistä syistä perimättä, edistäisi oikeuskäytännön yhtenäisyyttä. Säännöksen soveltamisalaa olisi syytä kaventaa ja oikeusapusääntelyä vastaavasti tarkentaa siten, että muutoksenhakijan taloudelliseen asemaan liittyvät kysymykset ratkaistaan oikeusapumenettelyssä. Tämä vähentäisi muutoksenhakijan taloudelliseen asemaan liittyvää, nykyisin tuomioistuimien ja oikeusavun päällekkäistä harkintaa.

Projektiryhmä ehdottaa oikeudenkäyntimaksujärjestelmän kehittämisen lähtökohdaksi etukäteismaksuun siirtymistä. Kohtuullistamisharkintaa ei tällöin olisi tarkoituksenmukaista säilyttää nykyisellään, koska harkinta tulisi ilmeisesti nykysääntelyn perusteella tehtäväksi etukäteismaksun perimisen yhteydessä. Tämä vesittäisi etukäteismaksuun siirtymisen tavoitteita ja aiheuttaisi merkittävästi hallinnollista työtä.

Soveltamisalaltaan kavennettu kohtuullistamisharkinta yksittäistapauksessa on syytä säilyttää järjestelmän niin sanottuna varaventtiilinä oikeudenkäynnin päättymisen yhteydessä.

### *8. Oikeudenkäyntikulujen kohdentuminen ja oikeudenkäynnin ohjaaminen oikeudenkäyntikuluriskillä*

Ratkaisuvaihtoehdolla tarkoitetaan oikeudenkäyntikulusääntelyn kehittämistä siten, että se ohjaa oikeudenkäynnin osapuolten toimintaa oikeudenkäynnissä nykyistä

selkeämmin oikea-aikaiseksi ja asianmukaiseksi. Ratkaisuvaihtoehdon tavoitteena on tilanne, jossa oikeudenkäyntikulut kohdentuvat oikeudenmukaisesti oikeudenkäynnin osapuolille. Sääntelyn mahdollisten muutostarpeiden kartoittamiseksi on tarpeen tehdä jatkoselvityksiä.

Hallintotuomioistuimissa tunnistetaan tilanteita, joissa osapuolten kirjelmöinti on esimerkiksi tarpeettoman vilkasta ja toistuvaa tai tarpeettoman laajaa ja heikosti jäsentyvää, jotta oikeudenkäynti voitaisiin järjestää sujuvasti. Olemassa oleva sääntely erityisestä korvausvelvollisuudesta (HOL 96 §) edellyttää oikeudenkäynnin tarpeetonta pitkittämistä eikä säännöksen soveltamisala kaikilta osin vastaa edellä tunnistettuihin tilanteisiin. Mikäli hallinto-oikeudessa käsiteltävänä olevassa asiassa on ylipäätään esitetty vaatimuksia oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta, voimassa oleva lainsäädäntö on oikeuskäytännön perusteella arvioituna mahdollistanut varsin harvinaisissa tilanteissa oikeudenkäyntikuluriskillä ohjaamisen. Oikeudenkäynnin johtamisen keinojen tehokkuus tältä osin, tai ainakin olemassa olevien keinojen käyttäminen, on siten nykyisin tosiasiallisesti vähäistä. Tämän vuoksi yhtenä ratkaisuvaihtoehtona voi olla oikeudenkäyntikulujen korvaamissääntelyn täsmentäminen siten, että oikeudenkäynnin osapuolen prosessitoimien puutteellisuuteen tai suorastaan haitallisuuteen perustuva riski joutua korvaamaan vastapuolen mahdollisia oikeudenkäyntikuluja kasvaisi nykyisestä.

Oikeudenkäyntikulusääntelyn kehittäminen siten, että oikeudenkäynnin osapuolten oikeudenkäyntikuluriski lisääntyy, voisi lisätä oikeudenkäyntikuluihin liittyviä vaatimuksia, lisätä juridisen koulutuksen saaneiden avustajien tarvetta ja määrää sekä jossain määrin nostaa oikeuteen pääsemisen kynnystä. Nämä seikat on otettava huomioon jatkovalmistelussa.

Oikeudenkäynnin osapuolen kannalta lainopillisen avustajan käyttäminen voi nykyisessä soveltamiskäytännössä merkitä oikeudenkäyntikuluriskin kantamista siinäkin tapauksessa, että oikeudenkäynnin lopputulos on osapuolen vaatimuksen mukainen. Muutoksenhakijan riski joutua korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja siinäkään tilanteessa, että muutoksenhakija esittää useita perusteettomia vaatimuksia, on hyvin vähäinen. Kolmas osapuoli joutuu usein kantamaan oikeudenkäyntikulut vahinkonaan, vaikka valitus ei menestyisi.

Oikeudenkäyntikulujen kohdentuminen oikeudenmukaisesti edellyttää sääntelyn tarkistamista. Oikeudenkäyntikulusääntely voisi noudattaa seuraavia päälinjauksia:

1. Muutoksenhakija saa korvauksen tarpeellisista ja kohtuullisista oikeudenkäyntikuluistaan, kun viranomaisen päätös kumotaan lainvastaisena muutoksenhakijan vaatimuksen perusteella.
2. Muutoksenhakija saa korvauksen osasta tarpeellisia ja kohtuullisia oikeudenkäyntikulujaan, mikäli muutoksenhakijan vaatimukset tai valitusperusteet eivät kaikilta osin menesty tai viranomaisen päätös kumotaan vain osittain.
3. Muutoksenhakija ei ole velvollinen korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja tilanteessa, jossa valitus hylätään, mutta muutoksenhakija on ajanut asiaansa asianmukaisesti.
4. Muutoksenhakija on velvollinen korvaamaan muiden osapuolien oikeudenkäyntikuluja, mikäli hänen toimintansa oikeudenkäynnissä on aiheuttanut muille osapuolille tavanomaista enemmän oikeudenkäyntikuluja.

Arvioitaessa hallintolainkäytössä oikeudenkäyntikulujen korvaamista on otettava huomioon, ettei hallintoprosessissa ole välttämättä tunnistettavissa selkeitä voittajia tai häviäjiä. Sääntelyn täsmentäminen voisi kannustaa tuomioistuimia perustelemaan oikeudenkäyntikuluratkaisunsa tarkemmin, mikä edistäisi osaltaan päätösten läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Sääntelyn täsmentäminen siten, että epäasiallisesti

asiaansa ajavan oikeudenkäynnin osapuolen oikeudenkuluriski kasvaa, voisi parantaa oikeudenkäynnin laatua. Sääntelyn selkeyttäminen lisäisi oikeudenkäyntikuluvastuun jakautumisen ennakoitavuutta.

Yksityisen asianosaisen kynnys joutua korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja on nykyisin huomattavan korkea HOL 95 §:n 3 momentissa säädetyn ilmeisen perusteettoman vaatimuksen sanamuodon vuoksi. Sanamuodon lieventäminen ja vaatimusten lisäksi perusteettomien valitusperusteiden huomioon ottaminen sääntelyssä lisäisivät yksityisen asianosaisen harkintaa siitä, minkälaisia vaatimuksia tämä esittää tuomioistuimelle. Yhtäältä on otettava huomioon, että viranomaisen käyttämään julkiseen valtaan kohdistuvan valvonnan ja oikeuksien pääsemisen kannalta on perusteltua, että valitusasiassa viranomainen lähtökohtaisesti vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan. Hallintoriita-asioiden, joissa on kysymys hallintosopimuksista, tilanne on kuitenkin toinen. Yksityisoikeudellisten riita-asioiden oikeudenkäyntikuluriskiin nähden ei voida pitää johdonmukaisena eikä tasapainoisena ratkaisuna sitä, että yksityinen asianosainen, kuten esimerkiksi yritys, voi hallintoriita-asiassa joutua korvausvastuulliseksi julkisen vastapuolen oikeudenkäyntikuluista vain, jos yksityisen esittämää vaatimusta voidaan pitää ilmeisen perusteettomana (ks. esim. KHO 2025:69).

Hallintotuomioistuimissa vaaditaan harvoin markkinaoikeutta lukuun ottamatta yksityistä osapuolta korvamaan toisen yksityisen osapuolen oikeudenkäyntikuluja. HOL:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että yksityinen, joka häviää asiansa, on velvollinen korvaamaan toisen vastakkaista intressiä edustavan yksityisen oikeudenkäyntikuluja. Hallinto-oikeuksien soveltamiskäytännössä yksityisen osapuolen oikeudenkäyntikuluvaatimus menestyy harvoin. Soveltamiskäytäntöä on vaikea ennakoida lainsäädännön ja esitöiden perusteella. Korvausvelvollisuudella tai sen puuttumisella on vaikutusta oikeuteen pääsyyn kannalta sekä mahdollisuuksiin käyttää oikeudellista apua asiansa ajamiseen. Korvausvelvollisuus tarkoittaisi merkittävää oikeudenkäyntikuluriskiä ryhdyttäessä valittamaan esimerkiksi suuren kaupallisen toimijan rakennushankkeesta. Korvausvelvollisuuden puuttuminen tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi rakennushankkeen luvansaaja kantaa täyden oikeudenkäyntikuluriskin omista oikeudenkäyntikuluistaan toisen henkilön valittaessa myönteisestä luvasta. Lainsäädännöltä ja oikeuskäytännöltä on tältä osin edellytettävä selkeyttä ja ennakoitavuutta. Osana oikeudenkäyntikulujen kohdentumisen ja ohjausvaikutuksen ratkaisuvaihtoehtoa on syytä arvioida ja selkeyttää sääntelyä yksityisten välisten oikeudenkäyntikulujen korvaamisessa.

Muut esillä olleet ratkaisuvaihtoehdot

*Osittainen etukäteismaksu*

Osittainen etukäteismaksu tarkoittaisi maksujärjestelmää, jossa oikeudenkäyntimaksu perittäisiin vain osittain etukäteen (ns. kynnysraha). Osittainen etukäteismaksu olisi ohjaus- ja kynnysvaikutuksiltaan täyttä etukäteismaksua heikompi. Järjestelmä edellyttäisi eri maksujärjestelmien ylläpitämistä eikä vähentäisi, vaan pikemminkin lisäisi maksujen perimiseen liittyvää hallinnollista työtä. Projektiryhmä ei pidä osittaista etukäteismaksua ensisijaisesti kannatettavana ratkaisuvaihtoehtona.

*Oikeudenkäyntimaksun periminen asioissa, joissa oikeuskysymykset on jo aikaisemmin ratkaistu*

Tällä ratkaisuvaihtoehdolla tarkoitetaan oikeudenkäyntimaksun perimistä uudestaan lähes samankaltaisena vireille tulevassa maksuttomaan asiaryhmään kuuluvassa asiassa. Lähes samankaltaisena toistuvat valitukset ovat tunnistettava ilmiö hallinto-

oikeuksissa. Hallinto-oikeuksissa tämänkaltaisia asioita on useimmin muun ohella toimeentulotukiasioissa ja turvapaikka-asioissa. Riski oikeudenkäyntimaksun perimisestä voisi estää tarpeettomien valitusasioiden käsittelyä tilanteessa, jossa samat oikeuskysymykset on tosiasiallisesti ratkaistu jo aikaisemmin.

Ratkaisuvaihtoehdon käyttöönottaminen edellyttäisi tuomioistuimelta asioiden samankaltaisuuden arviointia. Oikeusturvaan liittyvät näkökohdat huomioon ottaen ratkaisuvaihtoehto voisi tulla kysymykseen vain hyvin selvissä tapauksissa. Ratkaisuvaihtoehto voisi myös johtaa merkittäviin tulkintavaikeuksiin ja epäyhtenäiseen soveltamiskäytäntöön. Lisäksi oikeudenkäyntimaksujen periminen ei edellä mainittujen relevanttien asiaryhmien valittajien keskimääräinen taloudellinen tilanne huomioon ottaen olisi todennäköisesti kustannustehokasta. Maksun periminen tällaisessa tilanteessa ei myöskään soveltuisi luontevasti yhteen etukäteismaksuun perustuvan maksujärjestelmän kanssa. Projektiryhmä ei siksi katso tämän vaihtoehdon olevan ensisijaisesti kannatettava.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Muistiossa ehdotetaan lainsäädäntöhankkeen käynnistämistä. Oikeudenkäyntimaksun maksaminen etukäteen tulisi säätää edellytykseksi asian käsittelemiselle hallintotuomioistuimessa. Oikeudenkäyntimaksujen ja oikeusavun sääntelyjärjestelmää tulee kehittää kokonaisuutena projektiryhmän ehdottamien ratkaisuvaihtoehtojen perusteella. Erityisesti muutoksenhakijan taloudellisen tilanteen arviointiin liittyvät päällekkäisyydet tulee poistaa. Lisäksi jatkovalmistelussa tulee arvioida keinoja selkeyttää oikeudenkäyntikulujen oikeudenmukaista kohdentumista hallintolainkäytössä ja hallintotuomioistuinten edellytyksiä ohjata oikeudenkäyntejä nykyistä tehokkaammin oikeudenkäyntikuluriskillä.

**Muistio 18**

# LASTENSUOJELUN PÄÄTÖKSENTEKO JA MUUTOKSENHAKU

**Säädetään, että lapsen huostaanotosta ja sijaishuollosta päättää lapsen tai huoltajan vastustuksesta riippumatta ensi vaiheessa viranomainen ja että päätökseen voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta.**

Muistion ratkaisuehdotus merkitsee muutosta nykyiseen kaksijakoiseen järjestelmään, jossa päätöksenteosta ja muutoksenhausta on säädetty lastensuojelulain 43 §:ssä, 90 §:ssä ja 92 §:ssä eri tavoin sen perusteella, vastustaako lapsen huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista.

Yhtenäiseen huostaanottomenettelyyn siirtymisen tavoitteena on ratkaista nykyisessä kaksijakoisessa menettelyssä todettuja oikeusturvaongelmia. Asianosaisten oikeusturvan kannalta merkittäviä ongelmia liittyy epäselvään rajanvetoon prosessinvalinnassa asianosaisen vastustuksen ja vapaaehtoisuuden välillä, lapsen kuulemisessa ja osallisuudessa koettuihin puutteisiin sekä prosessien kohtuuttoman pitkään kestoon erityisesti tahdonvastaisissa tilanteissa. Hallinto-oikeuksien nykyinen rooli ensi asteen hallintopäätöksen tekijöinä tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa ja siitä johtuva korkeimman hallinto-oikeuden rooli ensimmäisenä valitusasteena on ongelmallinen myös hallintoprosessin yleisten kehittämistavoitteiden kannalta sekä viranomaisten ja hallintotuomioistuinten toimivallanjaon perustuslaillisesta näkökulmasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on tämän muistion valmistelun aikana valmistellut lainsäädäntöhanketta ja on perustanut 27.8.2026 lastensuojelun päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmän uudistamista valmistelevan työryhmän toimikaudelle 23.6.2026 – 30.4.2027 (STM058:00/2026). Työryhmän tehtävänä on arvioida, mitä lainsäädäntömuutoksia lastensuojelun päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmän uudistaminen edellyttää ja valmistella ehdotukset tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi. Uudistamista valmistelevan työryhmän lähtökohdat ovat yhtenevät tässä muistiossa esitetyn kanssa.

Muistiossa ehdotetaan nykyisessä järjestelmässä havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi, että perustettavassa lainsäädäntöhankkeessa uudistetaan lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevaa sääntelyä siten, että ensi asteen hallintopäätöksen tekeminen säädetään lapsen tai hänen huoltajansa vastustuksesta riippumatta hyvinvointialueen tai muun viranomaisen tehtäväksi. Lainsäädäntöhankkeessa tulee tarkemmin arvioida vaihtoehtoisia päätöksentekomalleja hyvinvointialueilla, ottaen huomioon erityisesti asianosaisten oikeusturvan vaatimukset, moniammatillisen asiantuntemuksen tuen päätöksenteossa, menettelyn nopeuden sekä kustannusvaikutukset. Viranomaisen päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Asianosaisten ja erityisesti lapsen tarve avustajaan tulee tunnistaa ja oikeus avustajaan turvata tehokkaasti.

Ratkaisuehdotus mahdollistaisi merkittävästi lyhyemmät käsittelyajat ensi asteen huostaanottopäätöksen tekemisessä erityisesti tahdonvastaisissa tilanteissa sekä tuomioistuimissa valitusprosessiin siirtymisen myötä myös kokonaiskäsittelyaikojen lyhenemisen nykyisestä niissäkin asioissa, joissa viranomaisen päätökseen haetaan

muutosta. Uudistus parantaisi asianosaisten tosiasiallista oikeusturvaa niin ensi asteen päätöksenteossa kuin jälkikäteisestikin. Muita uudistusta puoltavia seikkoja ovat muun ohella lapsen ja perheen aseman vahvistaminen päätöksenteossa, päätöksenteon tuominen lähemmäksi perhettä, oikeudenkäyntiin liittyvän vastakkainasettelun vähentäminen, hyvinvointialueen mahdollisuudet kohdentaa itsenäisesti ja tehokkaammin lastensuojelutyöhön tarvittavia resursseja, tuomioistuinten työn tarkoituksenmukaisempi käyttäminen aidosti riitaisiin tapauksiin sekä tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välisen toimivallanjaon selkeytyminen. Uudistus siirtäisi päätöksenteon painopistettä tavoiteltavasti hallintomenettelyyn. Uudistus myös toteuttaisi hallinto-oikeuksien roolia muutoksenhakuasteena ja korkeimman hallinto-oikeuden roolia valituslupatuomioistuimena hallintoprosessin kehittämisen yleisten tavoitteiden mukaisesti.

**Nykytila ja sen arviointia**

Voimassa oleva lainsäädäntö

Lastensuojelulain (417/2017) 43 §:n 1 momentin mukaan huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa koskevan päätöksen tekee 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteltua asian, jos huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi ei vastusta huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista.

Saman pykälän toisen momentin mukaan, jos lapsen huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista, asian ratkaisee hallinto-oikeus 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvän viranhaltijan hakemuksesta lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteltua asian.

Lastensuojelulain (523/2026) 90 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen alaisen viranhaltijan tekemään päätökseen saa hakea valittamalla muutosta suoraan hallinto-oikeudelta noudattaen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä asioissa, jotka koskevat: -- 4) 43 §:n 1 momentissa tarkoitettua huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa; --[22]

Lastensuojelulain (523/2026) 92 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta noudattaen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä asioissa, jotka koskevat: -- 4) 43 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettua lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa; --[23]

Saman pykälän 2 momentin mukaan tämän lain 43 §:n 2 momentissa tarkoitetusta lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta ilman valituslupaa.

Huostaanottopäätökset

Hyvinvointialueiden määräämät viranhaltijat tekevät noin 75 prosenttia kaikista huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevista hallintopäätöksistä[24]. Päätökset tehdään lastensuojelulain 43 §:n 1 momentin nojalla lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmistelusta, lapsen huoltajien ja 12 vuotta täyttäneen lapsen suostumuksen perusteella. Näistä huostaanottopäätöksistä tulee hyvin vähän valituksia hallinto-oikeuteen. Hyvinvointialueen viranhaltija päättää lisäksi myös muun

[22] Lailla 523/2026 muutettu 90 §, joka tulee voimaan 1.10.2026.
[23] Lailla 523/2026 muutettu 1 momentti, joka tulee voimaan 1.10.2026.
[24] Huhtasen raportti 2025, sivu 75, alaviite 125.

ohella huostaanottoa usein edeltävästä kiireellisestä sijoittamisesta, sijaishuoltopaikan muuttamisesta, yhteydenpidon rajoittamisesta ja huostassapidon jatkamisesta sekä sen lopettamisesta. Näihin päätöksiin haetaan muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen. Näissä valitusasioissa hallinto-oikeuksien muutosprosentti on matala.

Noin neljäsosaa huostaanotoista ja sijaishuoltopaikkaan sijoittamisista vastustetaan, jolloin asian ratkaisee lastensuojelulain 43 §:n 2 momentin nojalla hallinto-oikeus hyvinvointialueen viranhaltijan hakemuksesta. Hallinto-oikeuksissa (lukuun ottamatta Ahvenmaan hallintotuomioistuinta) ratkaistiin Huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen -asiaryhmässä hakemusasioita eli tahdonvastaisia huostaanottoasioita vuonna 2020 yhteensä 746 asiaa, vuonna 2021 yhteensä 830 asiaa, vuonna 2022 yhteensä 873 asiaa, vuonna 2023 yhteensä 941 asiaa, vuonna 2024 yhteensä 1040 asiaa ja vuonna 2025 yhteensä 1040 asiaa.[25]

Hallinto-oikeudessa huostaanottoasiassa järjestetään suullinen käsittely, jos asianosainen sitä vaatii. Näissä asioissa on järjestetty valtaosa hallinto-oikeuksien kaikista suullisista käsittelyistä, yhteensä 385—422 asiassa vuosittain. Suullisten käsittelyjen määrä tässä asiaryhmässä on kasvava, tänä vuonna esimerkiksi Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa suullinen käsittely on järjestetty lähes 60 prosentissa huostaanottoasioista.

Huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevat asiat on säädetty kiireellisesti käsiteltäviksi. Keskimääräinen käsittelyaika vuosina 2020–2025 on vaihdellut 9,3 (vuonna 2021) ja 7,8 (vuonna 2025) kuukauden välillä.[26]

Hallinto-oikeuksien päätösten lopputulostietoihin näissä asioissa liittyy raportoinnin epävarmuutta. Käytettävissä olevien tilastojen mukaan käsitellyistä hakemuksista hylättiin 3,1 % vuonna 2020, 1,6 % vuonna 2021, 2,3 % vuonna 2022, 3,0 % vuonna 2023, 2,0 % vuonna 2024 ja 2,9 % vuonna 2025.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa huostaanottoasioita on ratkaistu 235—275 vuosittain. Määrä on ollut vuonna 2025 noususuuntainen, arviolta noin 300 asiaa. Keskimääräiset käsittelyajat korkeimmassa hallinto-oikeudessa huostaanottoasioissa ovat merkittävästi pidempiä kuin lastensuojelulain mukaisten valituslupa-asioiden keskimääräiset käsittelyajat ja myös pidempiä kuin kaikkien valituslupa-asioiden keskimääräiset käsittelyajat sekä kaikkien asioiden keskimääräiset käsittelyajat. Tämä selittyy rutiininomaisilla kuulemisilla ja sillä, että istunnon jälkeiset vaiheet vievät enemmän aikaa, kun valitukseen annetaan aina niin sanottu pitkä päätös riippumatta siitä, tuleeko valitus hylätyksi vai hyväksytyksi.

Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos näissä asioissa muuttuu korkeimmassa hallinto-oikeudessa erittäin harvoin valituksen seurauksena, vuosina 2021—2025 keskimäärin alle kahdessa prosentissa asioista. Missään näissä päätöksissä ei ole ollut kyse siitä, että korkein hallinto-oikeus olisi pitänyt huostaanottoa tai sijaishuoltoon sijoittamista itsessään lainvastaisena.

Nykyisen päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmän arviointia

Nykyisessä kaksijakoisessa päätöksentekojärjestelmässä lapsen tai hänen huoltajansa suostumuksen ja vastustuksen välinen rajanveto voi olla epäselvää ja aiheuttaa ongelmia. Suostumus tai vastustus ei aina täytä oikeudellisesti päteviä

[25] Tilastojen lähteenä ovat Haipa-raportit.

[26] Hallinto-oikeuskohtaiset käsittelymäärät ja – ajat, Huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen -asiaryhmä hallinto-oikeuksissa vuosina 2020–2025.

ehtoja ja voi perustua puutteelliseen tietoon tai ymmärrykseen. Nykyinen järjestelmä voi johtaa myös tilanteisiin, joissa yksittäisen asianosaisen osittainenkin, vain rajattuun kysymykseen liittyvä erimielisyys siirtää koko asian paikallistasosta etäällä olevaan tuomioistuinprosessiin. Tuomioistuinprosessiin mahdollisesti liittyvä viranomaisen ja asianosaisten välinen vastakkainasettelu voi heikentää luottamuksellisen yhteistyön edellytyksiä.

Nykyjärjestelmän keskeisenä oikeusturvaongelmana voidaan pitää käsittelyaikojen pituutta tahdonvastaisissa tilanteissa. Tahdonvastaisten huostaanottoasioiden käsittely hallinto-oikeuksissa kestää keskimäärin yli 8 kuukautta. Käytännössä on hyvin vaikeaa toteuttaa hallinto-oikeudessa oikeudenkäyntejä näissä asioissa keskimäärin alle puolessa vuodessa. Näin pitkä käsittelyaika on vahvasti ristiriidassa huostaanoton kiireellisen luonteen kanssa ja heikentää lapsen edun toteutumista. Pitkän käsittelyajan kuluessa perheen tilanne ja sitä myöden tuomioistuimelle toimitettava selvitys voi muuttua ja saapua vähitellen vasta myöhäisessä vaiheessa, joka tyypillisesti vaikeuttaa käsittelyä hallinto-oikeudessa merkittävästi. Myös käsittelyaikojen vaihtelu eri hallinto-oikeuksien välillä heikentää alueellista yhdenvertaisuutta. Lisäksi hallinto-oikeuden päätöksestä voi nykyisin poikkeuksellisesti valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen suoraan ilman valituslupaa, jolloin asiassa on tehtävä korkeimmassa hallinto-oikeudessa päätös viiden jäsenen kokoonpanossa. Tämä pitkittää käsittelyä tarpeettomasti ja myös tosiasiallisesti heikentää oikeusturvan toteuttamisen edellytyksiä kokonaisuutena. Vertailukohtana nykyisille tahdonvastaisten huostaanottoasioiden käsittelyajoille voidaan käyttää sitä, että silloin kun lapsi on hyvinvointialueella kiireellisesti sijoitettuna, suostumukseen perustuvaa huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskeva viranhaltijapäätös tulee nykyisin tehdä 30 päivän kuluessa ja kiireellistä sijoitusta voidaan jatkaa enintään 30 päivällä lastensuojelulaissa säädetyin edellytyksin.

Nykyinen tuomioistuinpainotteinen järjestelmä on ristiriidassa sekä hallintoprosessin yleisten kehittämisperiaatteiden kanssa että viranomaisten ja tuomioistuinten välisen toimivallanjaon kanssa. Huostaanottoasiat muodostavat hallintoasioiden kokonaisuuteen nähden suuren osan hallinto-oikeuksien työmäärästä, ja hallinto-oikeuksien rooli toimia näissä asioissa hakemusprosessissa ensi asteen hallintopäätöksen tekijöinä on hyvin työllistävä. Päätöksenteon painopisteen tulisi olla nykyistä vahvemmin hallintoviranomaisten toiminnassa. Hallinto-oikeuksien resursseja tulisi käyttää ensisijaisesti viranomaisten päätösten lainmukaisuuden arviointiin muutoksenhakutuomioistuimina.

**Ajankohtainen selvitys aiemmista kannanotoista ja ehdotuksista**

Eduskunta on lausumassaan EV 80/2019 vp – HE 71/2019 vp. edellyttänyt, että hallitus käynnistää lastensuojelun päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmän uudistamistarpeen arvioinnin sekä ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntötoimiin.[27]

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut vuonna 2025 Tampereen yliopiston julkisoikeuden emeritaprofessori Raija Huhtasen laatiman raportin Lapsen huostaanottoa ja kiireellistä sijoitusta koskeva päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmä. Oikeudellinen arviointi. (muualla tässä muistiossa Huhtasen raportti 2025)[28].

[27] https://www.eduskunta.fi/asiat-ja-aanestykset/valtiopaivaasiat/asiakirjat/edktunnus/EDK-2019-AK-279613 Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

[28] Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2025:2. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/166058

Huhtasen raportin arvioinnin kohteena on lastensuojelun huostaanottoa ja kiireellistä sijoitusta koskeva päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmä oikeudellisesta näkökulmasta. Tarkastelussa arvioidaan nykyistä sääntelyä, sen toimivuutta, vahvuuksia ja heikkouksia sekä mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja ilman niiden asettamista paremmuusjärjestykseen. Arvioinnin taustalla ovat lastensuojelulain muutosta (1489/2019) koskevat eduskunta-asiakirjat ja niihin sisältyvät lausumat lastensuojelun päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmän uudistamisesta. Arviointiin sisältyy myös kansainvälistä vertailua Ruotsin, Norjan ja Tanskan päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmistä. Kolmantena osiona tarkastellaan erilaisia vaihtoehtoja huostaanoton päätöksenteon ja muutoksenhaun järjestämiseksi ja arvioidaan niitä oikeudelliselta kannalta. Osiossa käsitellään lisäksi suppeammin kiireellistä sijoitusta koskevaa päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmää.[29]

Nykyinen suomalainen kaksijakoinen malli erottaa vapaaehtoisen ja tahdonvastaisen huostaanoton eri päätöksentekotavoilla. Ongelmia aiheutuu siitä, että aineelliset edellytykset ja vaikutukset ovat molemmissa tapauksissa samat, ja rajanveto pakon ja vapaaehtoisuuden välillä voi olla epäselvä. Lisäksi suostumus tai vastustus ei aina täytä oikeudellisesti päteviä ehtoja.

Aineellisten edellytysten ja vaikutuksen lisäksi yhteistä molemmille päätöksentekotavoille on, että ne valmistellaan samalla tavalla. Esimerkiksi lastensuojelulain 42 §:n säännökset asiaan osallisten oikeudesta tulla kuulluksi ennen päätöksentekoa koskevat yhtä lailla tahdonvastaista kuin vapaaehtoista huostaanottoa. Huostaanoton valmistelee molemmissa tapauksissa lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä toisen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojeluun perehtyneen työntekijän kanssa. Valmistelussa tulee käyttää oikeudellista ja muuta asiantuntemusta, jota tukee hyvinvointialueen asettama asiantuntijaryhmä (LsL 14 §, 41 §). Hallinto-oikeus myös käsittelee hakemuksen tahdonvastaiseksi huostaanotoksi samassa kokoonpanossa kuin vapaaehtoisesta huostaanotosta tehdyn valituksen. Oikeusvaikutuksiltaan lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskeva päätös on samanlainen riippumatta siitä, onko päätöksen tehnyt johtava viranhaltija tai hallintotuomioistuin.

Vaihtoehtona raportissa on esitetty yhtenäinen malli, jossa huostaanoton päätöksenteko ei riippuisi siitä, suostutaanko toimenpiteeseen. Tämä tarkoittaisi merkittävää muutosta nykykäytäntöihin. Vaihtoehtoisina päätöksentekijöinä yhtenäisessä päätöksentekojärjestelmässä ovat tuomioistuin tai hallintoviranomainen. Tuomioistuin päätöksentekijänä lisäisi oikeusturvaa mutta kasvattaisi merkittävästi tuomioistuinten työmäärää ja etäännyttäisi päätöksentekoa paikallistasolta. Valituksen yksiportaisuus laajenisi myös suostumukseen perustuviin huostaanottoihin. Hallintoviranomaisen tekemästä päätöksestä muutoksenhaku tapahtuisi hallinto-oikeuteen ja sieltä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvan kautta. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaki ei edellytä päätösvallan kuulumista tuomioistuimille (tahdonvastaisessa) huostaanotossa[30].

---

[29] Huhtasen raportti 2025, s. 9. Arvioinnin taustaa, ss. 9–18. Lapsen huostaanottoa koskeva päätöksenteko ja muutoksenhaku muissa Pohjoismaissa (Islantia lukuun ottamatta), ss. 19–40.

[30] Perustuslakivaliokunnan lausunto 55/2014 vp. – HE 230/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta, s. 5: ”Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä on syytä selvittää mahdollisuutta *laajentaa valituslupajärjestelmää jatkossa lastensuojeluasioihin*, mukaan lukien tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevat asiat. *Perustuslain 21 §:stä ei* valiokunnan mielestä johdu *estettä tällaiselle sääntelylle*, jos muilla oikeusturvajärjestelyillä kyetään turvaamaan lasten ja heidän perheidensä perusoikeuksien toteutuminen. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että *se ei nykyisen lastensuojelulain säätämisen yhteydessä katsonut perustuslain edellyttävän toimivallan siirtämistä tahdonvastaista*

Yhtenäisen mallin etuina voidaan pitää sitä, että se vahvistaisi jälkikäteistä oikeusturvaa.

Osana lastensuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksen 2. vaihetta (VN/18098/2025) on muistion valmistelun aikana arvioitu lastensuojelun päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmän muuttamista. Sosiaali- ja terveysministeriö on kutsunut 6.11.2025[31] lainvalmistelutyön tueksi valmisteluryhmän, jossa olivat edustettuina Pohjois-Suomen, Itä-Suomen, Sisä-Suomen, Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen yhteistyöalueet, Tuomioistuinvirasto, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö ja hallinto-oikeudet. Valmistelun ja arvioinnin lähtökohdat ovat olleet samanlaiset kuin tässä muistiossa on esitetty.

Valmisteluryhmän työskentelyn aikana on noussut esille useita vaihtoehtoisia tapoja ja tasoja, joilla päätöksentekomenettely hallintoviranomaisessa voitaisiin toteuttaa. Esimerkkeinä vaihtoehtoisista malleista voidaan mainita viranhaltija päätöksentekijänä ja viranhaltijapäätöksentekoon liitettävä moniammatillinen lausuntomenettely, hyvinvointialueen sisäinen moniammatillinen asiantuntijaryhmä päätöksentekijänä, useampien hyvinvointialueiden esimerkiksi YTA-tasoinen päätöksentekoelin tai jopa valtakunnallisesti keskitetty moniammatillinen päätöksentekoelin. Valmisteluryhmä on arvioinut vaihtoehtoisia malleja muun ohella asianosaisten osallisuuden ja kuulemisen toteutumisen, päätöksenteon riittävän tuen ja moniammatillisen asiantuntijuuden hyödyntämisen, menettelyn legitimiteetin sekä ajallisen keston kannalta. Erityistä huomiota on kiinnitetty myös eri mallien kustannusvaikutuksiin.

Valmisteluryhmän toiminnan aikana todettiin, että lastensuojelun päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmän uudistamista ei ollut aikataulullisista syistä mahdollista toteuttaa osana lastensuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksen 2. vaihetta kevään 2026 aikana. Osana kokonaisuudistuksen 2. vaihetta on kuitenkin jo ehdotettu muutettavaksi lastensuojelulain 28 §:ä, jossa on säädetty tuomioistuimen luvasta lapsen tutkimiseksi. Ehdotetun lapsen erityisestä suojelusta annetun uuden lain 26 §:n mukaan viranhaltija voisi antaa luvan lasta koskevaan lääkärin tai muun asiantuntijan suorittamaan tutkimukseen, jos tutkimus olisi lastensuojelun tarpeen selvittämiseksi tai lastensuojelun asiakkuuden aikana tämän lain mukaisen tuen ja palveluiden selvittämiseksi välttämätön, mutta huoltaja kieltää tutkimuksen tekemisen. Ehdotus vastaa tähän muistioon kirjattua kantaa, joten tältä osin asiasta ei ole tarpeen lausua enempää.

Sosiaali- ja terveysministeriö on päättänyt jatkaa edellä mainittua lainvalmistelutyötä ja on perustanut lastensuojelun päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmän uudistamista valmistelevan työryhmän toimikaudelle 23.6.2026 – 30.4.2027[32]. Työryhmän tehtävänä on arvioida, mitä lainsäädäntömuutoksia lastensuojelun päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmän uudistaminen edellyttää ja valmistella ehdotukset tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi. Työryhmän tulee arvioida myös muutosten taloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen, mukaan lukien vaikutukset hyvinvointialueiden, tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaan. Työryhmän mietintö tulee laatia hallituksen esityksen muotoon.

---

*huostaanottoa koskevissa asioissa tuomioistuimille* (PeVL 58/2006 vp, s. 5/II).”
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_55+2014.pdf

[31] dnro VN/18098/2025

[32] Hankenumero STM058:00/2026

Lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevan hallintopäätöksen tekee kaikissa tilanteissa hyvinvointialue tai muu hallintoviranomainen. Laadukas viranomaismenettely perustuu moniammatillisen asiantuntemuksen hyödyntämiseen. Menettelyssä kiinnitetään erityistä huomiota asianosaisten kuulemiseen sekä heidän oikeusturvansa varmistamiseen. Huostaanottoa- ja sijaishuoltoa koskeva päätös annetaan viivytyksettä.

Viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla suoraan alueelliseen hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Jälkikäteinen oikeusturva huostaanottoasioissa paranee nykyisestä, kun käytettävissä on kaksi muutoksenhakuastetta ja tuomioistuimet ratkaisevat valitusprosessissa tehokkaasti huostaanottopäätöksestä tehdyt valitukset. Huostaanottoprosessin kokonaiskäsittelyajat ovat nykyistä huostaanottomenettelyä lyhyemmät.

**Ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Edellä kuvattuja nykyisessä päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmässä havaittuja ongelmia ei ole kaksijakoisessa mallissa mahdollista poistaa. Selkeänä lähtökohtana on pidettävä siirtymistä jatkossa yhtenäiseen päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmään. Yhtenäisessä mallissa ensi asteen hallintopäätöksen tekijänä on mahdollista olla joko tuomioistuin tai hallintoviranomainen. Eräänä menettelyvaihtoehtona voisi olla myös viranomaisen päätöksen alistaminen tuomioistuimen vahvistettavaksi, siten kuin esimerkiksi tahdosta riippumattomia hoito- ja tutkimustoimenpiteitä koskevista päätöksistä on säädetty mielenterveyslaissa.

Huostaanotto merkitsee voimakasta julkisen vallan puuttumista lapsen ja vanhemman yksityisyyden ja perhe-elämän suojaan sekä lapsen koskemattomuuteen, samalla kun päätökselle on lapsen edusta lähtevä tarve. Huostaanottoon liittyviin korostuneisiin oikeusturvaodotuksiin on suomalaisen hallintomenettelyn kehittyneisyyteen ja lastensuojelun viranomaistoiminnan laatuun perustuen mahdollista parhaiten vastata järjestelmässä, jossa ensi asteen hallintopäätökset tekevät hyvinvointialueet tai niihin liittyvät viranomaiset. Viranomaispäätöksenteon järjestämiseksi hyvinvointialueilla on olemassa vaihtoehtoisia malleja, joilla voidaan tehokkaasti rakentaa oikeusturvatakeita päätöksenteossa ja parantaa nykyjärjestelmässä havaittuja puutteita. Näiden vaihtoehtoisten päätöksentekomallien arvioiminen tulee tehtäväksi perustettavassa lainsäädäntöhankkeessa.

Tähän nähden tarpeellisena tai perusteltuna ei ole pidettävä, että huostaanottoasioiden päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmä jatkossa poikkeaisi hallintoasioiden yleisestä ja vakiintuneesta järjestelmästä, jossa ensi asteen päätöksen tekee yhtenäisesti ja asianosaisen mielipiteestä riippumatta hallintoviranomainen ja jossa päätöstä ei alisteta tuomioistuimen vahvistettavaksi vaan siihen on oikeus hakea muutosta suoraan tuomioistuimelta. Myös jälkikäteinen oikeusturva muutoksenhaussa toteutuu tosiasiallisesti parhaiten siten, että muutoksenhakuasteita on kaksi ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovelletaan valituslupamenettelyä.

Näistä lähtökohdista parhaana ratkaisuvaihtoehtona on pidettävä, että uudessa yhtenäisessä järjestelmässä hyvinvointialue tai muu siihen liittyvä viranomainen tekisi huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevan hallintopäätöksen, johon saisi

hakea muutosta valittamalla suoraan alueelliseen hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi puolestaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan. Lastensuojelun asiantuntemus, ensi asteen päätöksenteon paikallisuus ja perheen olosuhteiden tunteminen on parhaiten mahdollista turvata hyvinvointialueilla. Oikeusturvanäkökohtien edistämisen lisäksi yhtenäinen malli parantaisi mahdollisuuksia myös edelleen kehittää lastensuojelun toimintaa hyvinvointialueilla ja tukea perheitä ennakoivasti. Yhtenäisessä päätöksentekomallissa olisi mahdollista hyödyntää hyvinvointialueilla jo olemassa olevaa moniammatillista osaamista ja organisaatiorakenteita tai toisaalta pyrkiä saavuttamaan hallinnollista tehokkuutta keskittämällä toimintaa laajempiin yksiköihin.

Yhtenäinen päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmä selkeyttäisi tuomioistuinten ja viranomaisten rooleja oikeusvaltiossa, siirtäisi toiminnan painopistettä asianmukaisesti viranomaispäätöksentekoon ja vahvistaisi tuomioistuinten riippumattomuutta. Tuomioistuimen tehtävänä olisi uudessa mallissa arvioida viranomaisen päätösten lainmukaisuutta, ei toimia ensiasteen päätöksentekijänä. Uuteen malliin siirtyminen olisi asianosaisina olevien lasten ja heidän perheidensä edun mukaista. Malli mahdollistaisi käsittelyaikojen lyhentämisen ensi asteen päätöksenteossa ja muutoksenhaussa. Menettely sekä hallinnossa että tuomioistuimissa vastaisi paremmin asianosaisten oikeusturvaodotuksiin. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa myös asianosaisten ja erityisesti lapsen tarvitseman oikeusavun tehokas toteutuminen. Jälkikäteinen oikeusturva kohenisi, kun muutoksenhakuasteita olisi kaksi. Valituslupajärjestelmään siirtyminen ei poistaisi asianosaisten oikeutta hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, eikä se rajoittaisi korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuutta tutkia hallinto-oikeuden päätöksen laillisuutta.

Muutoksen kustannusvaikutuksista

Muutosten kustannusvaikutuksia hallintotuomioistuimissa voidaan arvioida varsin karkeasti käyttämällä tuomioistuinlaitoksen tilinpäätöksestä 2024 laskettua kaikkien asioiden keskimääräistä kustannusta per asia, joka on hallinto-oikeuksien osalta 3 326 euroa ja korkeimman hallinto-oikeuden osalta 3 797 euroa. Tällä perusteella näiden asioiden vuosittainen kustannus on nykyisin laskennallisesti noin 3,59 miljoonaa euroa hallinto-oikeuksissa ja 0,93 miljoonaa euroa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Mainittu arvo on puhtaasti kaikkien asioiden laskennallinen keskiarvo eikä kuvaa juuri huostaanottoasioiden kustannuksia mitenkään tarkasti. Huostaanottoasioiden vaativuusluokitus on C eli yhden asian työmääräluku on 2. Samoin tehtävien organisoinnin ja käytännön työskentelyn kokemusten perusteella arvioituna huostaanottoasioiden työllistävyys hallinto-oikeudessa on merkittävästi näiden asioiden lukumäärää suurempi. Näin on erityisesti näissä asioissa usein järjestettävien suullisten käsittelyjen lisätyömäärän ja verrattain laajan hakemusmateriaalin vaatimien toimien takia. Todennäköisesti kustannukset näissä asioissa ovat siten merkittävästikin edellä mainittua keskimääräistä kustannusta suurempia.

Kun uudessa yhtenäisessä järjestelmässä hyvinvointialueella toteutetaan laadukas hallintomenettely ja annetaan perusteltu hallintopäätös, voidaan tuomioistuinten työmäärän arvioida alenevan jonkin verran. Esimerkiksi niiden asioiden osalta, joissa vastustus nykyisin liittyy vain sijaishuoltopaikan valintaan, hallinto-oikeusprosessi olisi jatkossa sisällöltään rajatumpi ja käsittely siten tiiviimpi. Arvioinnissa on kuitenkin syytä olla varovainen huostaanottoasioiden voimakkaasti lapsen oikeuksiin puuttuvaan luonteen ja siitä johtuvan mahdollisesti keskimääräistä suuremman valitusintressin vuoksi. Valituskynnystä alentavasti vaikuttaa sekin, että asiaryhmä on nykyisin oikeudenkäyntimaksuton. Luotettava vaikutusarviointi edellyttäisi

asianosaisten käyttäytymiseen vaikuttavien tekijöiden tarkempaa selvittämistä. Sanottuun nähden on syytä olla pidättyväinen kustannusvaikutusten arvioinnissa. Tavoiteltava muutos edellyttää perustakseen ennen muuta laadukasta hallintomenettelyä. On kuitenkin selvää, että tavoiteltavalla muutoksella olisi huomattavan myönteinen vaikutus hallintotuomioistuinten toiminnalle kokonaisuutena.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa huostaanottoasioiden valitusluvanvaraisuus ei merkitsisi suoraan henkilöstöresurssien säästöä henkilötyövuosina mitattuna, koska luvanvaraisuus ei itsessään vaikuta saapuvien asioiden määrään tai niiden edellyttämään oikeudellisen arvioinnin laajuuteen. Valituslupajärjestelmään siirtyminen mahdollistaisi kuitenkin henkilöresurssin ja ajan suuntaamisen kokonaistoiminnan kannalta tehokkaammin, kun asian peruskokoonpanoon kuuluisi viiden tuomarin sijaan kolme tuomaria. Kuulemisten väheneminen vapauttaisi myös jaostokanslian resursseja.

Hyvinvointialueilla huostaanottoasioiden vaatima työmäärä voisi säilyä jokseenkin ennallaan etenkin silloin, kun toteutettavassa päätöksentekomallissa hyödynnettäisiin mahdollisimman paljon nykyisiä organisaatiorakenteita. Hyvinvointialueen viranhaltijat tekevät kolme neljäsosaa nykyisistä huostaanottopäätöksistä. Noin neljännes, eli tahdonvastaiset asiat, tulevat nykyisin vireille hyvinvointialueen viranhaltijoiden valmistelusta ja heidän tekemänsä hakemuksen perusteella. Hyvinvointialueen viranhaltijat lisäksi osallistuvat kirjalliseen ja suulliseen tuomioistuinmenettelyyn varsin oleellisesti. Tästä hakemusmenettelystä vapautuva resurssi voitaisiin uudessa mallissa hyödyntää hyvinvointialueilla suoraan, kun viranomaisella olisi toimivalta tehdä päätökset itsenäisesti. Tuomioistuinprosessiin osallistumisen työmäärä vähenisi viranomaisella selvästi. Asiamäärän laskun lisäksi viranomaisen rooli tuomioistuinprosessissa muuttuisi olennaisesti. Viranomainen antaisi lähtökohtaisesti lausunnon valittajan esittämiin valitusperusteisiin ja suulliset käsittelyt olisivat tuomioistuimen prosessinjohdon keinoin rajattavissa jäsentymään nykyistä paremmin riitaisiin oikeuskysymyksiin. Ehdotettu muutos voisi vähentää juristipalveluiden tarvetta ja vapauttaa sosiaalityöntekijöiden työpanosta perustehtäviin.

Muutoksen haasteista

Yhtenäiseen järjestelmään liittyy myös useita haasteita. Keskeisiä jatkovalmistelussa ratkaistavia kysymyksiä ovat viranomaispäätöksenteon riippumattomuuden ja legitimiteetin varmistaminen niin päätöksentekijän kuin asianosaistenkin näkökulmasta sekä lapsen tai huoltajan osallisuuden ja kuulluksi tulemisen kokemuksen toteuttaminen riittävän vahvasti hallintomenettelyssä. Jatkovalmistelussa tulee myös arvioida, miten asianosaisen, erityisesti lapsen, oikeusavun tarve tunnistetaan ja oikeus avustajaan turvataan. Päätöksentekomenettelyn tulisi olla merkittävästi nykyistä tahdonvastaista huostaanottomenettelyä nopeampaa ja myös hallintotuomioistuinten kokonaiskäsittelyaikoja tulisi pystyä näkyvästi lyhentämään. Vaihtoehtoiset päätöksentekomallit hyvinvointialueilla voivat erota myös kustannuksiltaan merkittävästi. Näiden tekijöiden huolellinen huomioiminen on edellytys onnistuneelle uudistukselle.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Muistiossa ehdotetaan siirtymistä yhtenäiseen päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmään lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevissa asioissa. Tämä edellyttää muutoksia lastensuojelulainsäädäntöön ja mahdollisesti myös hallintoprosessilainsäädäntöön. Ensi asteen hallintopäätöksen tekeminen tulisi säätää hallintoviranomaisen tehtäväksi kaikissa tilanteissa, riippumatta lapsen tai hänen huoltajansa vastustuksesta. Hallintoviranomaisen päätökseen tulisi saada hakea muutosta valittamalla suoraan alueelliseen hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen tulisi saada hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Lainsäädäntöhankkeessa tulee kiinnittää erityistä huomiota viranomaispäätöksenteon riippumattomuuden ja legitimiteetin varmistamiseen sekä lapsen osallisuuden turvaamiseen. Päätöksenteko voi tapahtua hyvinvointialueilla useilla vaihtoehtoisilla tasoilla ja tavoilla, joiden tarkempi selvittäminen on tehtävä huolellisesti ottaen huomioon niin oikeusturva- kuin kustannusvaikutuksetkin.

**Muistio 19**

# KILPAILU-, VALVONTA- JA HANKINTA-ASIOIDEN KÄSITTELY MARKKINAOIKEUDESSA

**Tiivistelmä**

**Arvioidaan hankintavalituksia koskevien menettelysäännösten mahdollista kehittämistarvetta EU:n hankintasääntelyn uudistuksen valmistuttua. Selvitetään, tulisiko kilpailuoikeudelliset vahingonkorvausasiat keskittää ja tulisiko viranomaiselle säätää toimivalta määrätä seuraamusmaksu kilpailu-, valvonta- ja hankinta-asioissa. Selvitetään, tulisiko markkinaoikeuden asiantuntijajäsenet nimittää yleisesti markkinaoikeuden asiantuntijajäseniksi eikä tiettyyn**

Muistion valmistelussa on päädytty siihen, että nykyinen sääntely mahdollistaa hankintavalitusten tehokkaan käsittelyn ja oikeuksiin pääsemisen. Hankintavalituksia koskevia menettelysäännöksiä voidaan kuitenkin arvioida tarvittaessa sen jälkeen, kun hankinta-asetusluonnoksen käsittely on saatu päätökseen. Muistiossa arvioidaan kilpailu-, valvonta- ja hankinta-asioiden käsittelyä markkinaoikeudessa sekä kilpailuoikeudellisten vahingonkorvausasioiden käsittelyä yleisissä tuomioistuimissa. Lisäksi on arvioitu markkinaoikeuden asiantuntijajäsenten nimittämistä sekä asiantuntijajäsenten eroamisiän erottamista tuomareiden eroamisiästä.

Eri vaihtoehdoissa on tunnistettavissa sekä hyötyjä että haittoja, joita on kuvattu tarkemmin jäljempänä. Erityisesti viranomaisen ensi asteen päätöksenteko-oikeutta koskeva ehdotus sisältää monia avoimia kysymyksiä, jotka edellyttävät tarkempaa selvittämistä ja vaikutustenarviointia.

Muistiossa ehdotetaan, että hankintavalitusten käsittelyä koskevien menettelysäännösten uudistamista tarkasteltaisiin yhdessä muiden mahdollisten uudistamistarpeiden yhteydessä sen jälkeen, kun Euroopan komissio on saanut nykyisten hankintadirektiivien tarkastelun päätökseen.

Viranomaisen ensi asteen päätöksenteko-oikeuden osalta ehdotetaan, että mahdollisessa jatkoselvitysvaiheessa arvioitaisiin tarkemmin tässä muistiossa esille nostettuja hyötyjä ja haittoja sekä avoimia kysymyksiä.

Lisäksi tulisi selvittää, tulisiko kilpailuoikeudellisia vahingonkorvausasioita käsitellä nykyisen mallin mukaisesti kaikissa Suomen käräjäoikeuksissa vai voitaisiinko niiden käsittely keskittää tiettyyn käräjäoikeuteen tai tiettyihin käräjäoikeuksiin sekä sen lisäselvittämistä, mihin käräjäoikeuteen tai käräjäoikeuksiin kilpailuoikeudelliset vahingonkorvausasiat voitaisiin keskittää.

Edelleen olisi syytä jatkoselvittää, tulisiko markkinaoikeuden asiantuntijajäsenet nimittää nykyisen mallin mukaisesti tiettyyn asiaryhmään vai voitaisiinko heidät nimittää tietyn asiaryhmän sijaan yleisesti markkinaoikeuden asiantuntijajäseniksi.

**Nykytila ja sen arviointia**

Markkinaoikeus on perustuslaissa tarkoitettu erityistuomioistuin, joka käsittelee muun ohella kilpailu-, valvonta- ja hankinta-asioita. Markkinaoikeuden toimivalta kattaa koko maan. Kilpailu-, valvonta- ja hankinta-asioihin sovelletaan prosessuaalisena yleislakina oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019, jäljempänä myös HOL). Lisäksi sovellettavaksi tulee laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa (100/2013, jäljempänä myös MOL).

Hankinta-asiat

Markkinaoikeus käsittelee hankinta-asioina asiat, jotka säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi MOL 1 luvun 3 §:ssä luetelluissa laeissa. Hankinta-asiat tulevat vireille valituksella tai Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jäljempänä myös KKV) esityksellä taikka uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi koskevissa asioissa hakemuksella.

Hankinta-asiat ovat olleet vuosina 2021–2025 markkinaoikeuden suurin asiaryhmä. Markkinaoikeus on ratkaissut 456 hankinta-asiaa vuonna 2025 ja vuosina 2021–2024 noin 340–430 hankinta-asiaa vuodessa. Kyseisinä vuosina markkinaoikeuteen on saapunut 0–3 hankinta-asian seuraamusmaksuesitystä vuosittain. Hankinta-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on ollut noin 4,5 kuukautta vuosina 2025 ja 2024 ja aikaisemmin noin 7 kuukautta. Hankinta-asioiden pitkiksi koettuihin käsittelyaikoihin on kiinnitetty huomiota ja esitetty ehdotuksia käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Ehdotuksissa on nostettu esille muun ohella vaatimistaakan korostaminen ja markkinaoikeuden tutkimisvallan rajaaminen siten, että markkinaoikeuden olisi ratkaisussaan pidättäydyttävä vastaamaan vain asian käsittelyssä esitettyihin perusteisiin.

Hankinta-asioissa uusien valitusperusteiden esittämistä muutoksenhakuajan päättymisen jälkeen ei ole kielletty. HOL 41 §:n 1 momentin mukaan valitusajan päättymisen jälkeen uuden vaatimuksen saa esittää vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Pykälän 2 momentin mukaan valitusajan päättymisen jälkeen valittaja saa esittää uusia perusteluja vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi.

Hankinta-asioissa ei ole epätavallista, että uusia perusteluja esitetään muutoksenhakuajan päättymisen jälkeen. Markkinaoikeus on myös lähes aina tutkinut muutoksenhakuajan jälkeen esitetyt perustelut.

Hallintotuomioistuimen sidonnaisuus valitusperusteisiin käy ilmi HOL 36 §:stä, jonka 1 momentin mukaan asia käsitellään hallintotuomioistuimessa kirjallisesti valituksen, valituksen kohteena olevan päätöksen ja muun oikeudenkäyntiaineiston perusteella sekä HOL 79 §:stä, jonka mukaan hallintotuomioistuimen on päätöksessään annettava ratkaisu esitettyihin vaatimuksiin. Viimeksi mainitun pykälän toisen virkkeen mukaan hallintotuomioistuimen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. HOL 79 §:n esitöiden (HE 29/2018 vp s. 143 ja 144) mukaan säännöstä tulee tulkita laajasti, sillä oikeudenkäynnin osapuolten kannalta on tärkeää saada mahdollisimman kattavasti vastaus kaikkiin oikeudenkäynnin lopputuloksen kannalta merkityksellisiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin. Toisaalta tuomioistuimen ei tule laajentaa oikeudenkäyntiä ohi osapuolten vaatimusten. Lähtökohtana on, että päätös perustuu vain osapuolten esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin. Tuomioistuimella ei

ole toimivaltaa tutkia laajasti sellaisten lainvastaisuuden perustavien seikkojen olemassaoloa, joihin oikeudenkäynnissä ei ole vedottu.

Markkinaoikeus on ottanut viran puolesta tutkittavakseen muitakin hankintamenettelyn lainmukaisuuden arviointia koskevia perusteita kuin ne, joihin valittaja tai muut asianosaiset ovat nimenomaisesti vedonneet. Esimerkiksi tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuutta arvioitaessa esille nousee tyypillisesti viran puolesta se, onko tarjouspyyntö ollut tältä osin epäselvä, jolloin tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuutta ei voitaisi arvioida. Näissä tilanteissa asiaa käsitellään laajemmin kuin mihin valittaja on alun perin vedonnut. Tällaisten ratkaisujen määrä ei ole ollut merkittävä hankinta-asioissa annettujen ratkaisujen vuosittaiseen kokonaismäärään verrattuna, mutta niitä on kuitenkin ollut vuosittain muutamia.

Niissä markkinaoikeuden ratkaisuissa, joissa markkinaoikeus on arvioinut viran puolesta muun ohella tarjouspyynnön epäselvyyttä, on tyypillisesti viitattu korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökseen KHO 2015:151, jonka mukaan markkinaoikeus oli voinut ottaa viran puolesta tutkittavakseen muitakin hankintamenettelyn lainmukaisuuden arviointia koskevia perusteita kuin ne, joihin muutoksenhakija tai muut asianosaiset olivat nimenomaisesti vedonneet. Ennakkopäätöksen mukaan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan markkinaoikeuden tulee valitusperusteesta riippumatta ensimmäiseksi ratkaista tarjouspyynnön hankintalain (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista) mukaisuus. Hankintalain vastainen epäselvä tarjouspyyntö ei voi muodostaa perustaa virheettömälle hankintamenettelylle. Mainittuun ennakkopäätökseen on viitattu myös HOL 79 §:n esitöissä (HE 29/2018 vp s. 144).

Ehdotuksissa on lisäksi nostettu esille markkinaoikeuden edellytykset rajoittaa asianosaisten kirjelmöintiä vireillä olevassa hankinta-asiassa esimerkiksi luopumalla säännönmukaisesta tarjouskilpailun voittaneiden tarjoajien kuulemisesta ja säätää näille sen sijaan mahdollisuus väliintuloon.

HOL 44 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus esittää käsityksensä muiden oikeudenkäynnin osapuolten esittämistä vaatimuksista sekä muusta oikeudenkäyntiaineistosta. Pykälän 2 momentin mukaan asian saa ratkaista varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi, jos valitus jätetään heti tutkimatta tai se on ilmeisen perusteeton tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei muutoin edellytä kuulemista.

Jäljempänä mainitussa ministeriöiden raportissa (VN/28417/2021) on todettu kyseisen ehdotuksen yhteydessä muun ohella, että hankintalain muutoksenhakusäännökset perustuvat valvontadirektiiveihin[33] ja että valvontadirektiivit edellyttävät ainoastaan oikeusprosessin osapuolten tarjoajan ja hankintayksikön kuulemista, mutta eivät edellytä tarjouskilpailun voittajan/voittajien kuulemista. Valvontadirektiivin (89/665/ETY) 1 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että muutoksenhakumenettelyt, joiden yksityiskohtaisista säännöistä kukin jäsenvaltio voi itse päättää, ovat ainakin niiden

[33] Hankintalailla on pantu täytäntöön julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi 89/665/ETY (valvontadirektiivi) ja neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY (oikeussuojadirektiivi).

käytettävissä, jotka ovat tai ovat olleet tavoittelemassa tiettyä sopimusta, ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata.

Raportissa on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden 21.5.2021 antamaan päätökseen taltionumero H1696, jossa on todettu, että markkinaoikeus päättää, mihin seikkoihin se voi ratkaisunsa perustaa. Päätöksen mukaan markkinaoikeuden on kuitenkin aikaisemmin voimassa olleen hallintolainkäyttölain (586/1996) 34 §:n 1 momentin perusteella kuultava asianosaista sellaisesta oikeudenkäyntiaineistosta, joka voi vaikuttaa asianosaista koskevan asian ratkaisuun. Markkinaoikeus ei ollut kuullut voittanutta tarjoajaa hankintayksikön vastineesta, jossa oli käsitelty markkinaoikeuden viran puolesta esille ottamaa kysymystä hankintamenettelyyn sovellettavasta laista. Hankintayksikön vastine oli voinut vaikuttaa voittanutta tarjoajaa koskevan asian ratkaisuun. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asiaa käsiteltäessä markkinaoikeudessa oli tapahtunut kuulemisvirhe.

Markkinaoikeus varaa hankintayksikön lisäksi tarjouskilpailun voittaneelle tarjoajalle tai voittaneille tarjoajille tilaisuuden lausua asiassa, mikäli markkinaoikeuden asiassa mahdollisesti määräämillä seuraamuksilla voisi olla vaikutusta voittaneen tarjoajan asemaan. Hankintayksikölle osoitettu vastinepyyntö ja voittaneelle tarjoajalle osoitettu lausuntopyyntö lähetetään pääsääntöisesti samaan aikaan. Voittanutta tarjoajaa on kuultu vuosittain yli puolessa markkinaoikeuden ratkaisemissa hankinta-asioissa. Kuuleminen on koettu ongelmalliseksi ja käsittelyä mahdollisesti viivästyttäväksi erityisesti puitejärjestelyissä ja sellaisissa muissa hankinnoissa, joissa voittaneita tarjoajia on saattanut olla useita kymmeniä tai satoja.

Kilpailu- ja valvonta-asiat

Markkinaoikeus käsittelee kilpailu- ja valvonta-asioina asiat, jotka säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi MOL 1 luvun 2 §:ssä luetelluissa laeissa.

Kilpailu- ja valvonta-asiat tulevat vireille valituksella tai viranomaisen esityksellä taikka tarkastuslupaa ja määräajan pidentämistä koskevissa asioissa hakemuksella. Suomessa viranomaisilla ei ole kilpailu- ja valvonta-asioissa toimivaltaa määrätä seuraamusmaksua, vaan seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus viranomaisen esityksestä. Viranomaiset voivat kuitenkin tehdä samassa asiassa kieltopäätöksen, jolloin asia saattaa tulla vireille markkinaoikeudessa sekä valituksen että seuraamusmaksuesityksen perusteella.

Elokuun 2026 loppuun mennessä esityksiä seuraamusmaksun määräämiseksi kilpailu- ja valvonta-asioissa ovat tehneet Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Energiavirasto ja kuluttaja-asiamies, joista Energiavirasto on tehnyt vain kaksi seuraamusmaksuesitystä ja kuluttaja-asiamies vain yhden seuraamusmaksuesityksen. Edellä mainittujen lisäksi myös Liikenne- ja viestintävirasto, Poliisihallitus, Lupa- ja valvontavirasto ja elintarvikemarkkinavaltuutettu voivat tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusmaksun määräämiseksi tietyissä MOL 1 luvun 2 §:ssä säädetyissä tilanteissa. Toistaiseksi tällaisia seuraamusmaksuesityksiä ei ole tehty näiden neljän tahon toimesta. Kilpailuasioissa seuraamusmaksuesityksen lisäksi KKV tekee markkinaoikeudelle esityksen yrityskaupan kieltämiseksi. Markkinaoikeuden seuraamusmaksuesitysten ja yrityskaupan kieltoesitysten johdosta antamiin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

Erityisesti kilpailu- sekä sähkö- ja maakaasumarkkina-asiat ovat tyypillisesti oikeudenkäyntiaineistoltaan hyvin laajoja sekä aineellis- ja prosessioikeudellisesti haastavia. Oikeudenkäyntiaineistoon sisältyy muun ohella taloudellista näyttöä ja asiantuntijalausuntoja, joiden merkityksen arviointi voi olla asianosaisille vaikeaa. Asian taloudellinen arviointi saattaa olla yli 100 sivua pitkä. Näissä asioissa vaadittavat seuraamukset ovat usein taloudellisesti huomattavia, mikä korostaa yksityisten asianosaisten ja asiamiesten mutta myös viranomaisten tarvetta tietää, miten oikeudenkäynti tulee etenemään ja miten siinä tulee toimia. Lisäksi seuraamusmaksuasioissa korostuvat puolustautumisoikeudet.

Asioiden laadusta ja laajuudesta johtuen seuraamusmaksuesitysten ja yrityskaupan kieltoesitysten keskimääräiset käsittelyajat markkinaoikeudessa ovat olleet pitkiä verrattuna moneen muuhun markkinaoikeuden käsittelemään asiaryhmään. Markkinaoikeusvaihetta edeltänyt viranomaisvaihe on ollut usein vielä pidempi. Esimerkiksi kilpailunrajoituksia koskevissa seuraamusmaksuesityksissä KKV:n tutkinta ja esityksen valmisteleminen on kestänyt useita vuosia. Markkinaoikeuden päätöksistä on tyypillisesti valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikä on myös osaltaan pidentänyt kyseisten asioiden kokonaiskäsittelyaikaa.

Kilpailuoikeudelliset vahingonkorvausasiat

Kilpailuoikeuden rikkomiseen liittyviä vahingonkorvauskanteita käsitellään kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista annetun lain (1077/2016) nojalla yleisissä tuomioistuimissa. Tuomioistuimen on otettava vahingonkorvaustuomionsa perustaksi lainvoimaisessa päätöksessä todettu kilpailuoikeuden rikkominen, ja vahingonkorvauskanteiden nostamista edeltääkin usein lainvoimainen rikkomuspäätös hallinnollisessa prosessissa. Kilpailuoikeudellisten vahingonkorvauskanteiden käsittelyä ei ole Suomessa keskitetty tiettyyn käräjäoikeuteen tai tiettyihin käräjäoikeuksiin. Kilpailuoikeudelliset vahingonkorvausasiat ovat usein haastavia ja erityisasiantuntemusta vaativia asioita.

Käräjäoikeuksiin vuosina 2010–2025 saapuneiden juttujen määrä on vaihdellut merkittävästi, ja vuosina 2011, 2012 ja 2015 saapuneiden juttujen määrä on ollut huomattavasti suurempi muihin vuosiin verrattuna. Vuonna 2011 käräjäoikeuksiin on saapunut 687 juttua, vuonna 2012 125 juttua ja vuonna 2015 1.074 juttua. Vuosien 2011, 2012 ja 2015 suurten juttumäärien taustalla ovat olleet muun ohella asvalttikartellin ja raakapuukartellin vahingonkorvauskokonaisuudet. Vuodesta 2021 alkaen käräjäoikeuksiin on saapunut muutama juttu vuosittain.

Asiantuntijajäsenet

Markkinaoikeudessa on sivutoimisia asiantuntijajäseniä, jotka voivat osallistua asian käsittelyyn, jos asian laatu sitä edellyttää. Markkinaoikeuden lisäksi asiantuntijajäseniä on hallinto-oikeudessa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa, työtuomioistuimessa ja vakuutusoikeudessa. Tuomioistuinlain (673/2016) 17 luvussa säädetään edellä mainittujen asiantuntijajäsenten asemasta (1 §), määräämisestä (3 §), toimikaudesta (5 §) ja kelpoisuusvaatimuksista (8–10, 12 ja 14 §). Lisäksi yleisissä tuomioistuimissa on sotilasjäseniä, joista säädetään sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 3 luvussa ja sotilasoikeudenkäyntiasetuksen (964/1983) 1 luvussa.

Tuomioistuinlain 17 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan asiantuntijajäsen on tuomiovaltaa käyttäessään samalla tavalla riippumaton kuin tuomari. Pykälän 2 momentin mukaan, mitä 9 luvun 1 ja 2 §:ssä säädetään tuomarin velvollisuuksista ja vastuusta, sovelletaan myös asiantuntijajäseneen. Pykälän esitöiden (HE 7/2016 vp

s. 105) mukaan asiantuntijajäsen on tuomioistuimen jäsen, mistä syystä häneen tuomiovallan käyttäjänä tulee soveltaa samoja säännöksiä kuin tuomariin. Asiantuntijajäsen myös vastaa virkatuomarin tavoin toimintansa lainmukaisuudesta. Sotilasoikeudenkäyntilain 12 §:n 1 momentin mukaan, mitä tuomioistuinlain 17 luvussa säädetään asiantuntijajäsenen asemasta ja oikeudesta pysyä tehtävässään, sovelletaan myös sotilasjäseneen.

Asiantuntijajäsenten toimikausi on viisi vuotta ja sotilasjäsenten kaksi vuotta. Heidät määrätään kuitenkin enintään siihen saakka, kun he täyttävät tuomarille säädetyn eroamisiän, joka on virkamieslain 35 §:n 1 momentin mukaan vuonna 1957 ja sitä ennen syntyneillä 68 vuotta, 1958–1961 syntyneillä 69 vuotta ja 1962 ja sen jälkeen syntyneillä 70 vuotta.

Markkinaoikeuden asiantuntijajäsenet esitetään ja nimitetään tiettyyn asiaryhmään (kilpailu-, hankinta- ja valvonta-asiat, markkinaoikeudelliset asiat tai teollis- ja tekijänoikeudelliset asiat). Asiantuntijajäsenet voivat hakea ja heidät voidaan esittää ja nimittää asiantuntijajäseneksi yhteen tai useampaan asiaryhmään, jos he täyttävät tuomioistuinlain 17 luvun 10 §:ssä säädetyt, kyseistä asiaryhmää koskevat kelpoisuusvaatimukset. Pykälän 1 momentissa säädetään kilpailu- ja valvonta-asioiden sekä hankinta-asioiden käsittelyyn osallistuvan asiantuntijajäsenen kelpoisuusvaatimuksista, 2 momentissa teollis- ja tekijänoikeudellisten asioiden käsittelyyn osallistuvan asiantuntijajäsenen kelpoisuusvaatimuksista ja 3 momentissa markkinaoikeudellisten asioiden käsittelyyn osallistuvan asiantuntijajäsenen kelpoisuusvaatimuksista.

Nykyinen nimittämismenettely ei mahdollista markkinaoikeuden asiantuntijajäsenten erityisasiantuntemuksen, kuten esimerkiksi taloustieteen tai elinkeinoelämän, hyödyntämistä myös jossain toisessa asiaryhmässä, jos asiantuntijajäsen ei ole täyttänyt kyseistä asiaryhmää koskevia muita kelpoisuusvaatimuksia, eikä häntä ole sen takia nimitetty asiantuntijajäseneksi kyseiseen asiaryhmään. Tästä poikkeuksen muodostavat tuomioistuinlain 17 luvun 11 §:n tarkoittamat tilanteet, joissa samassa oikeudenkäynnissä käsitellään eri asiaryhmiin kuuluvia asioita.

Esteettömien asiantuntijajäsenten, joilla on taloudellista osaamista erityisesti kilpailuasioihin tai sähkö- ja maakaasumarkkina-asioihin, löytäminen on ollut haastavaa. Esimerkiksi vuonna 2025 lähinnä merkittävimmissä energiamarkkinoita koskevissa asioissa asiantuntijajäsen on osallistunut asian käsittelyyn. Tällöinkin merkittäviin, sähkön siirtoa koskeviin valvontapäätöksiin ei voitu valita niistä parhaiten perillä olevaa asiantuntijajäsentä hänen esteellisyytensä takia. Vastaavasti esimerkiksi markkinaoikeudellisissa asioissa ei ole käytetty asiantuntijajäseniä vuonna 2025. Sen sijaan esimerkiksi patenttiasioissa asiantuntijajäseniä on käytetty, eikä heidän saatavuudessaan ole ollut merkittäviä ongelmia. Asiantuntijajäsenten asiantuntemus on tärkeää markkinaoikeudelle heidän tuodessa käytännön asiantuntemusta yritystoiminnasta ja siten esimerkiksi sähkömarkkinoiden valvontamenetelmien vaikutuksesta kohteena oleviin yrityksiin.

Valmistelussa saadun selvityksen perusteella muissa tuomioistuimissa kelpoisuusvaatimukset täyttävien asiantuntijajäsenten saatavuudessa ei ole ollut merkittäviä ongelmia. Sotilasjäsenten osalta on tosin tuotu esille, että tämänhetkinen sääntely on monin osin ongelmallinen ja uudistusta kaipaava.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

- *selvityshenkilö professori emerita Leena Halilan selvitys 22.9.2021 julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostamiseksi (valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:47).*

- *valtiovarainministeriön, oikeusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön raportti 27.5.2022 julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostamisesta (VN/28417/2021).*

- *sovittelun mahdollisuuksien selvittäminen hallintoasioissa, työryhmän muistio 30.4.2021 (OM078:00/2020)*

- *selvitys kartelleihin liittyvistä henkilökohtaisista seuraamuksista, Pekka Timonen: (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2025:38)*[34]

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Muistioon on valittu esimerkeiksi Euroopan komissio ja Ruotsi. Perusteltua voisi olla, että mahdollisessa jatkoselvitysvaiheessa tarkasteltaisiin yksityiskohtaisemmin eri maiden kilpailuviranomaisten päätöksentekovaltuuksia ja maista saatuja kokemuksia ottaen erityisesti huomioon jäljempänä tässä muistiossa kuvatut hyödyt, haitat ja avoimet kysymykset.

*Komissio:* Komissiolla on toimivalta määrätä seuraamusmaksu kilpailunrajoitusasioissa ja kieltää haitalliset yrityskaupat. Komission toimivaltuudet käyvät ilmi perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annetusta neuvoston asetuksesta (EY) N:o 1/2003 ja yrityskeskittymien valvonnasta annetusta neuvoston asetuksesta (EY) N:o 139/2004.

Komission kilpailuasioita koskevia menettelyjä varten nimitetään yksi tai useampi kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja (”Hearing Officer”), jonka tehtävänä on turvata menettelyllisten oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen komission menettelyjen aikana, erityisesti oikeus tulla kuulluksi.[35] Kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja on kilpailun pääosastosta riippumaton ja hänet on hallinnollisesti liitetty kilpailusta vastaavan komission jäsenen alaisuuteen. Kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja toimittaa suullisen kuulemisen.

Kartelliasioissa komissiolla on käytössään sovintomenettely, jonka kulusta säädetään komission 2.7.2008 antamassa tiedonannossa sovintomenettelyn toteuttamisesta neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 7 ja 23 artiklan mukaisten päätösten tekemiseksi kartelliasioissa.

Komissio tekee päätöksensä monijäsenisenä kollegiona. Komission päätöksistä voi valittaa Euroopan unionin yleiseen tuomioistuimeen ja sen päätöksistä edelleen unionin tuomioistuimeen.

*Ruotsi:* Ruotsin kansallisella kilpailuviranomaisella (Konkurrensverket) on toimivalta määrätä seuraamusmaksu kilpailunrajoitusasioissa ja kieltää haitalliset yrityskaupat.

---

[34] Työ- ja elinkeinoministeriö on ryhtynyt kyseisen selvityksen jälkeen lisäselvittämään Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollista ensimmäisen asteen päätöksenteko-oikeutta kilpailuasioissa.

[35] Ks. Euroopan komission puheenjohtajan 13.10.2011 antama päätös kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan tehtävästä ja toimivaltuuksista tietyissä kilpailuasioita koskevissa menettelyissä (2011/695/EU).

Kilpailuviranomaisen toimivaltuudet käyvät ilmi Ruotsin kilpailulaista (konkurrenslag 2008:579).

Ruotsin kilpailuviranomaista johtaa pääjohtaja (en myndighetschef), jonka toimivaltuuden käyvät ilmi Ruotsin kilpailulaista (konkurrenslag 2008:579), viranomaisasetuksesta (myndighetsförordning 2007:515) ja kilpailuviranomaista koskevasta asetuksesta (förordning 2007:1117 med instruktion för Konkurrensverket).[36] Ruotsin kilpailuviranomaisen päätöksiä ei tehdä monijäsenisessä toimielimessä.

Ruotsin kilpailuviranomaisen päätöksistä voi valittaa Tukholman käräjäoikeuden yhteydessä toimivaan patentti- ja markkinaoikeuteen (Patent- och marknadsdomstolen) ja sen päätöksestä edelleen valitusluvalla muutoksenhakutuomioistuimeen (Patent- och marknadsöverdomstolen). Viimeksi mainittu voi myöntää vielä valitusluvan korkeimpaan oikeuteen (Högsta domstolen), jos se arvioi korkeimman oikeuden arvioinnin olevan hyödyllinen.

**Tavoitetila**

Kilpailu-, valvonta- ja hankinta-asioiden käsittelyn tulee olla kaikkien oikeudenkäyntiasioiden tapaan tehokasta ja joutuisaa kaikissa eri asteissa. Käsittelyssä tulee turvata asianosaisten oikeusturvan toteutuminen ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Käsittelyaikojen lyhentäminen on tavoiteltavaa, mutta käsittelyaikojen lyhentämiseen tähtäävien keinojen ei tulisi heikentää asianosaisten oikeusturvan toteutumista. Menettelyn tehokkuuden ja oikeusturvavaatimusten välillä on oltava tasapaino.

Myös kilpailuoikeudellisten vahingonkorvausasioiden käsittelyn tulee olla tehokasta ja joutuisaa. Myös näissä asioissa menettelyn tehokkuuden ja oikeusturvavaatimusten välillä on oltava tasapaino. Edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi kilpailuoikeudellisia vahingonkorvausasioita käsittelevällä tuomioistuimella tulisi olla riittävät resurssit mainittujen asioiden käsittelemiseen sekä tarvittava erityisasiantuntemus.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Hankinta-asiat

*Asian arvioinnin rajoittaminen hankinta-asioissa ainakin pääsääntöisesti niihin seikkoihin, joihin valittaja on muutoksenhakuajan kuluessa vedonnut*

Oikeudenkäynnin kohteen määritteleminen heti prosessin alkuvaiheessa on tärkeää oikeudenkäynnin sujuvuuden ja ennakoitavuuden kannalta. Säännös uusien valitusperusteiden esittämiskiellosta muutoksenhakuajan päättymisen jälkeen voisi osaltaan edistää tämän tavoitteen saavuttamista. Tällainen rajoittaminen ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen näkökulmasta. Rajoittaminen ei myöskään välttämättä kaikissa tilanteissa edistäisi asioiden joutuisampaa käsittelyä ja oikeuksiin pääsemistä. Yhtenä käytännön ongelmana on havaittu olevan hankintavalituksiin pääsääntöisesti sovellettava verrattain lyhyt 14 päivän muutoksenhakuaika ja asiakirjapyyntöihin sovellettava 14

[36] Ruotsin kilpailuviranomaisen pääjohtajan päätösvaltuudet käyvät ilmi Ruotsin kilpailulaista (Konkurrenslag (2008:579), 3 kap 5 §), viranomaisasetuksesta (Myndighetsförordning (2007:515), 2 §) ja Ruotsin kilpailuviranomaista koskevasta asetuksesta (Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket, 11 § ja 15 §).

päivän, tai pisimmillään yhden kuukauden, määräaika.[37] Edellä mainituista määräajoista johtuen valittajalla ei välttämättä ole muutoksenhakuajan loppuun mennessä käytössään kaikkia asian arvioinnin kannalta merkityksellisiä asiakirjoja. Tämä voi johtaa siihen, että valittaja jättää esittämättä joitain valitusperusteita tai esittää varmuuden vuoksi epävarmojakin valitusperusteita asemansa turvaamiseksi. Ei näin ollen ole selvää, että hankinta-asioiden käsittely tehostuisi ja oikeuksiin pääseminen paranisi, jos valittajan tulisi esittää kaikki valitusperusteet ennen muutoksenhakuajan päättymistä.

Markkinaoikeuden tutkimisvallan laajuuden supistaminen voisi myös osaltaan edistää oikeudenkäynnin sujuvuutta ja ennakoitavuutta. Markkinaoikeuden tutkimisvaltaa hankinta-asioissa ei tule kuitenkaan liiaksi rajoittaa. Joissain tilanteissa ei voida välttää sitä, että markkinaoikeus arvioi viran puolesta esimerkiksi tarjouspyynnön tietyn vaatimuksen selvyyttä ennen sen arvioimista, onko tarjous täyttänyt kyseisen vaatimuksen. Sellaisten ratkaisujen määrä, joissa markkinaoikeus on arvioinut viran puolesta jotain tiettyä kysymystä, ei ole ollut merkittävä hankinta-asioissa annettujen ratkaisujen vuosittaiseen kokonaismäärään verrattuna, joten viran puolesta tutkimisesta luopumisella olisi vaikutuksia vain joidenkin yksittäisten asioiden käsittelyaikoihin.

Välitöntä tarvetta nykyisten menettelysäännösten muuttamiselle tai uusille menettelysäännöksille ei ole havaittu. Nykyiset menettelysäännökset koskien muun ohella selvityksen rajoittamista (HOL 46 §) tarjoavat keinoja hankinta-asioiden käsittelyn sujuvoittamiseen ja tehostamiseen. Mahdollisessa jatkoselvitysvaiheessa tulisi ottaa huomioon, että Euroopan komissio on aloittanut nykyisten hankintadirektiivien (direktiivit 2014/23/EU, 2014/24/EU ja 2014/25/EU) tarkastelun. Menettelysäännösten uudistamista olisi syytä arvioida komission työn valmistuttua yhdessä muiden mahdollisten uudistamistarpeiden yhteydessä.[38] Mahdollisessa jatkoselvitysvaiheessa tulisi myös ottaa huomioon oikeusturvaan liittyvät valtiosääntöiset reunaehdot.

*Voittaneen tarjoajan kuulemisen toteuttaminen hankinta-asioissa ainakin ennen kuin hankintasopimus on tehty sen omaa aktiivisuutta edellyttävään väliintuloilmoitukseen perustuen*

Asianosaisen kuuleminen on keskeinen osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti korostettu, että asianosaiselle on varattava tilaisuus tutustua kaikkeen oikeudenkäyntiaineistoon ja annettava mahdollisuus kommentoida sitä (esim. tuomiot 17.2.2009, Vilén v. Suomi, 22635/04 ja 15.7.2003, Fortum v. Suomi, 32559/96, ks.

[37] Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 147 §:n 1 momentin mukaan valitus on tehtävä kirjallisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut tiedon hankintaa koskevasta päätöksestä valitusosoituksineen, jollei jäljempänä toisin säädetä. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 4 momentin mukaan kyseisessä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

[38] Komissio on 9.9.2026 hyväksynyt ehdotuksen uudeksi hankinta-asetukseksi. Ehdotusta käsitellään vielä Euroopan parlamentissa ja Euroopan unionin neuvostossa ennen sen hyväksymistä.

myös HE 29/2018 vp s. 109). Kuulematta jättäminen on siten lähtökohtaisesti poikkeuksellista. Huomioon olisi otettava sekin, ettei hankinta-asiaa koskeva oikeuden päätös saisi tulla voittaneelle tai voittaneille tarjoajille yllätyksenä eikä näiden tahojen oikeusturvaa saisi vaarantaa.

Nykyinen menettely, jossa markkinaoikeus varaa voittaneelle tarjoajalle tai voittaneille tarjoajille tilaisuuden lausua samaan aikaan hankintayksikön kanssa, on koettu pääasiassa toimivaksi. Tilanteet, joissa kuuleminen on koettu ongelmalliseksi, koskevat erityisesti sellaisia tilanteita, joissa voittaneita tarjoajia on useita kymmeniä tai satoja. Tällaiset tilanteet ovat hankinta-asioiden kokonaismäärään nähden vähäisiä. Tällaisten asioiden käsittelyaika markkinaoikeudessa on kuitenkin usein pidempi hankintavalitusten keskimääräiseen käsittelyaikaan verrattuna. Nykyiset menettelysäännökset koskien muun ohella asianosaisen kuulemista ja kuulematta jättämistä (HOL 44 §), selvityksen määräaikaa (HOL 45 §) ja selvityksen rajoittamista (HOL 46 §) tarjoavat riittäviä keinoja hankinta-asioiden käsittelyn sujuvoittamiseen ja tehostamiseen valtaosassa tapauksista. Kuitenkin väliintuloilmoitukseen perustuva kuuleminen voisi tehostaa erityisesti edellä ongelmallisiksi kuvattujen tapausten käsittelyä. Asian mahdollisessa jatkoselvitysvaiheessa tulisi kuitenkin muun ohella selvittää, miten väliintuloilmoitukseen perustuva kuuleminen toteutettaisiin ja mikä olisi voittaneen tarjoajan asema mahdollisessa jatkomuutoksenhaussa tilanteissa, joissa voittanut tarjoaja on lausunut / ei ole lausunut markkinaoikeudessa.

Välitöntä tarvetta nykyisten menettelysäännösten muuttamiselle tai uusille menettelysäännöksille ei ole tunnistettu. Mahdollisessa jatkoselvitysvaiheessa tulisi ottaa huomioon edellä mainittu Euroopan komission aloittama hankintadirektiivien tarkastelu. Menettelysäännösten uudistamista olisi syytä arvioida komission työn valmistuttua yhdessä muiden mahdollisten uudistamistarpeiden yhteydessä.

Kilpailu- ja valvonta-asiat

*Nykyistä tarkemmat menettelysäännökset alkaen siitä, mitä oikeudenkäynnin vireillepanokirjelmän tulee sisältää*

HOL sisältää säännökset muun ohella valituksen sisällöstä (HOL 15 §), valituksen liitteistä (HOL 16 §) ja muun hallintolainkäyttöasian vireillepanosta (HOL 19 §). HOL sisältää lisäksi säännökset muun ohella tuomioistuimen prosessinjohdosta (HOL 35 §), asian selvittämisestä (HOL 37 §), valituksen ja muun kirjelmän täydentämisestä (HOL 40 §), selvityksen määräajasta (HOL 45 §) ja selvityksen rajoittamisesta (HOL 46 §).

Valmistelussa ei ole tunnistettu tarvetta täsmentää nykyistä sääntelyä tai säätää uusia menettelysäännöksiä kilpailu- ja valvonta-asioiden käsittelylle. Oikeudenkäyntiä voidaan selkeyttää ja tehostaa riittävällä tavalla hyödyntämällä nykyistä kattavammin tuomioistuimen prosessinjohdollisia keinoja. Prosessinjohdollisten keinojen lisäksi markkinaoikeudessa asiointia ja oikeudenkäynnin kulkua voidaan tarvittaessa selkeyttää myös esimerkiksi markkinaoikeuden kotisivuilla saatavilla olevilla oikeudenkäyntiohjeilla ja markkinaoikeudessa asioivien viranomaisten, yksityisten asianosaisten ja asiamiesten välisellä vuoropuhelulla.

*Viranomaisen toimivalta tehdä seuraamusmaksusta ensi asteen hallintopäätös*

Edellä kuvatulla tavalla useat eri viranomaiset (KKV, kuluttaja-asiamies, Energiavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, Poliisihallitus, Lupa- ja valvontavirasto ja elintarvikemarkkinavaltuutettu) voivat tällä hetkellä tehdä seuraamusmaksuesityksen

markkinaoikeudelle erilaisissa kilpailu-, valvonta- ja hankinta-asioiden alaan kuuluvissa asioissa. Kysymys viranomaisen toimivallan laajentamisesta koskee siten useita eri viranomaisia ja erilaisia kilpailu-, valvonta- ja hankinta-asioiden alaan kuuluvia seuraamusmaksuasioita. Kilpailuasioissa KKV tekee markkinaoikeudelle myös esityksen yrityskaupan kieltämiseksi. Laittomissa suorahankinnoissa KKV:n esityksessään vaatimat seuraamukset voivat koskea seuraamusmaksun määräämisen lisäksi myös tiettyjä muita hankintalain 141 §:ssä mainittuja seuraamuksia eli tehottomuusseuraamuksen määräämistä, sopimuskauden lyhentämistä ja hankintapäätöksen kumoamista.

Edellä kuvatulla tavalla osa edellä mainituista viranomaisista ei ole tehnyt markkinaoikeudelle vielä yhtään seuraamusmaksuesitystä, ja osa viranomaisista on tehnyt vain yhden tai kaksi seuraamusmaksuesitystä. Eniten seuraamusmaksuesityksiä on tehnyt KKV kilpailunrajoitusasioissa ja laittomissa suorahankinnoissa.

Muistion valmistelussa järjestettiin kuulemistilaisuus, minkä lisäksi kuultavat saattoivat toimittaa projektiryhmälle kirjallisia lausuntoja. Saadun palautteen perusteella ei ole selvää, tehostuisiko seuraamusmaksuasioiden ja yrityskaupan kieltoesitysten käsittely ja oikeuksiin pääseminen, jos viranomaisilla olisi toimivalta tehdä seuraamusmaksusta ja yrityskaupan kieltoesityksestä ensi asteen hallintopäätös, josta valitettaisiin markkinaoikeuteen. Hyötyjen ja haittojen sekä esiin nousseiden kysymysten arvioiminen edellyttää tarkempaa selvittämistä ja vaikutustenarviointia.

Seuraamusmaksun osalta huomiota on kiinnitettävä asian valmistelulle ja päätöksenteolle asetettaviin vaatimuksiin sekä viranomaisen menettelytapojen kehittämiseen sekä kehittämistoimien edellyttämiin resursseihin. Niin ikään on huomioitava käsittelyn riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaaminen sekä asianosaisten oikeusturvan ja puolustautumisoikeuksien toteutumisen turvaaminen. Päätöksenteon osalta huomionarvoinen on myös perustuslakivaliokunnan kanta siitä, että hyvin suuresta hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättäminen tulisi säätää monijäsenisen toimielimen tehtäväksi (PeVL 14/2018 vp ja PeVL 24/2018 vp). Ilman tarkempaa selvitystä ei ole yksiselitteisesti todettavissa, miten ehdotus vaikuttaisi seuraamusmaksuasioiden käsittelyaikoihin eri asteissa tai asioiden kokonaiskäsittelyaikoihin. Valmistelussa saadun selvityksen perusteella on tarpeen, että kaikkia edellä mainittuja kysymyksiä ja niiden vaikutuksia selvitettäisiin tarkemmin myöhemmässä vaiheessa.

Valmistelussa on tullut esille sovintomenettelyn hyödyntäminen erityisesti kilpailunrajoitusasioissa. Sovintomenettelyn käyttöönotto voisi osaltaan edistää asioiden joutuisampaa käsittelyä ja nopeaa oikeuksiin pääsemistä sekä tehostaa viranomaisen ja tuomioistuimen resurssien käyttöä. Aiemmin sovittelun mahdollisuuksia hallintoasioissa selvittänyt työryhmä on 30.4.2021 päivätyssä muistiossaan todennut sovittelun sopivan parhaiten esimerkiksi hallintoriita-asioihin ja erityisesti asioihin, joissa on kaksiasianosaissuhde eikä merkittävää julkista intressiä. Työryhmä arvioi tuolloin, ettei sovittelu sovi sellaisiin tilanteisiin, joissa sanktio on keskeinen osa asian ratkaisua. Ottaen huomioon sovintomenettelyn tarjoamat edut, muistiossa ehdotetaan, että sovintomenettelyn käyttöedellytyksiä erityisesti kilpailuasioissa arvioitaisiin vielä tarkemmin huomioiden myös yleisten tuomioistuinten puolella sovitteluasioissa tapahtunut kehitys.

Ensi asteen päätöksenteon järjestämistavalla on merkitystä myös jatkomuutoksenhaun kannalta. Vaikka valitusluvan edellyttäminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittamisessa poistaisi asianosaisilta mahdollisuuden suoraan valitusoikeuteen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, valituslupajärjestelmään perustuva muutoksenhaku voi osaltaan edistää asioiden joutuisampaa käsittelyä, lyhentää asioiden kokonaiskäsittelyaikaa ja edistää nopeaa oikeuksiin pääsemistä. Ehdotuksen vaikutuksia jatkomuutoksenhakuun tulee arvioida ottaen huomioon myös sen, mitä muistiossa *16. Muutoksenhaku korkeimmassa hallinto-oikeudessa* on tuotu esiin. Sähkö- ja maakaasumarkkina-asioiden osalta on arvioitava, tuleeko Energiavirastolla olla mahdollisuus ilman valituslupamenettelyä hakea muutosta markkinaoikeuden antamiin päätöksiin.

Kilpailuoikeudelliset vahingonkorvausasiat

*Kilpailuoikeudellisten vahingonkorvausasioiden keskittäminen*

Valmistelussa kerätyn palautteen perusteella nykyinen järjestelmä, jossa kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauskanteita käsitellään kaikissa Suomen käräjäoikeuksissa, on koettu toimivaksi eikä varsinaisia ongelmia ole nostettu esiin. Nykyisellä järjestelmällä voidaan ajatella olevan myös positiivisia vaikutuksia koko Suomen kattavaan käräjäoikeusverkostoon ja käräjäoikeuksien monipuolisen juttukannan takaamiseen. Kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauskanteita on nostettu Suomessa verrattain vähän moneen muuhun maahan verrattuna viimeisten vuosien aikana.

Kilpailuoikeudelliset vahingonkorvausasiat ovat haastavia ja erityisasiantuntemusta vaativia asioita. Nykyiset melko vähäiset juttumäärät ja asioiden mahdollinen jakaantuminen ympäri Suomea eivät mahdollista erityisasiantuntemuksen syntymistä ja kehittymistä. Asioiden keskittäminen yhteen tai muutamaan tuomioistuimeen voisi edistää erityisasiantuntemuksen kehittämistä yhden tai muutaman tuomioistuimen sisällä. Tämä voisi osaltaan tehostaa kilpailuoikeudellisten vahingonkorvausasioiden käsittelyä ja parantaa oikeuksiin pääsemistä. Tällä hetkellä esimerkiksi yrityssaneerausasioita ja ulosottovalituksia käsitellään vain tietyissä käräjäoikeuksissa. Mikäli myös kilpailuoikeudellisten vahingonkorvausasioiden käsittely keskitettäisiin, vaihtoehtoina olisivat keskittäminen tiettyyn käräjäoikeuteen tai tiettyihin käräjäoikeuksiin taikka markkinaoikeuteen.

Kilpailuoikeudelliset vahingonkorvausasiat tulisi jatkossakin käsitellä kilpailunrikkomukseen nähden erillisessä prosessissa ja eri kokoonpanon käsittelemänä. Mikäli kilpailuoikeudelliset vahingonkorvausasiat keskitettäisiin markkinaoikeuteen, tarkoittaisi tämä sitä, että sama kokoonpano ei voisi käsitellä sekä kilpailuoikeuden rikkomista koskevaa asiaa että kilpailuoikeudellista vahingonkorvausasiaa. Markkinaoikeuden tämänhetkiset resurssit eivät puolla kilpailuoikeudellisten vahingonkorvausasioiden siirtämistä käräjäoikeuksista markkinaoikeuteen. Toisaalta monessa pienemmässä käräjäoikeudessa on tällä hetkellä vähemmän tuomareita kuin markkinaoikeudessa, joten resurssikysymys koskee markkinaoikeuden lisäksi myös etenkin pienempiä käräjäoikeuksia. Kilpailuoikeudellisiin vahingonkorvausasioihin voi sisältyä kilpailulain 8 § huomioon ottaen myös muita käräjäoikeuksissa käsiteltäviä vaatimuksia, mikä voi myös osaltaan puoltaa kilpailuoikeudellisten vahingonkorvausasioiden säilyttämistä käräjäoikeuksissa. Myös kokemus ja osaaminen sovittelusta puoltavat kilpailuoikeudellisten vahingonkorvausasioiden säilyttämistä käräjäoikeuksissa.

Arvioitaessa sitä, mihin käräjäoikeuteen tai käräjäoikeuksiin kilpailuoikeudelliset vahingonkorvausasiat tulisi keskittää, tulisi ottaa huomioon edellä kuvatut juttumäärät. Vaikka viime vuosien juttumäärät ovat olleet maltillisia, vuosien 2011, 2012 ja 2015 juttumäärät sitoisivat merkittävän määrän tuomioistuimen resursseja. Mikäli keskittämistä harkittaisiin, tulisivat kyseeseen lähinnä suurimmat käräjäoikeudet, kuten esimerkiksi Helsingin, Länsi-Uudenmaan, Itä-Uudenmaan, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen käräjäoikeudet. Lisäksi tulisi ottaa huomioon käräjäoikeuden/käräjäoikeuksien edellytykset käsitellä mainittuja asioita kahdella kotimaisella kielellä.

Asiantuntijajäsenet

*Markkinaoikeuden asiantuntijajäsenten nimittäminen*

Markkinaoikeuden asiantuntijajäsenten nimittäminen yleisesti markkinaoikeuden asiantuntijajäseniksi tietyn asiaryhmän sijaan voisi mahdollistaa asiantuntijajäsenten erityisasiantuntemuksen, kuten esimerkiksi taloustieteen tai elinkeinoelämän, hyödyntämisen nykyistä paremmin markkinaoikeuden eri asiaryhmissä. Tämä edellyttäisi, että tuomioistuinlain 5 luvun 2 §:n 2 momenttia ja erityisesti tuomioistuinlain 17 luvun 10 §:ää muutettaisiin. Myös MOL:a tulisi muuttaa siltä osin kuin laissa on viitattu tuomioistuinlain 17 luvun 10 §:ään. Toisaalta asiantuntijajäsenen nimittäminen yleisesti markkinaoikeuden asiantuntijajäseneksi voi myös heikentää joidenkin tiettyyn alaan erikoistuneiden asiantuntijoiden kiinnostusta hakea tehtävään.

*Asiantuntijajäsenten eroamisiän erottaminen tuomareiden eroamisiästä*

Työssä on asiantuntijajäsenten eroamisikää koskien kuultu muiden Oikeuslaitostyöryhmän projektiryhmien edustajia. Asiantuntijajäsenten eroamisiän tulisi olla sama kaikilla tuomioistuinlain 17 luvussa tarkoitetuilla asiantuntijajäsenillä, eikä eroamisiässä tulisi olla tuomioistuinkohtaista vaihtelua. Asiantuntijajäsenten eroamisiän nostaminen voisi helpottaa kelpoisuusvaatimukset täyttävien asiantuntijajäsenten löytymistä, sillä yleisen eroamisiän täyttäneen henkilön mahdollisuudet osallistua lainkäyttöasioiden käsittelyyn asiantuntijajäsenenä voivat olla muita laajemmat paitsi ajankäytöllisesti myös päätoimeen liittyvien sidonnaisuuksien päättymisen vuoksi. Asiantuntijajäsenten eroamisikä on nykyisin syntymävuodesta riippuen 68, 69 tai 70 vuotta, joista erityisesti viimeksi mainittua on pidettävä riittävän korkeana eroamisikänä. Huolena on tuotu esiin se, että eroamisiän merkittävä korottaminen voi aiheuttaa sen, että asiantuntijajäsenen aktiivinen työelämäkokemus on monen vuoden takaa. Lisäksi on tuotu esille, ettei asiantuntijajäsenen eroamisikä voi olla yleistä eroamisikää huomattavasti korkeampi järjestelmän yleisen uskottavuuden kannalta.

Kelpoisuusvaatimukset täyttävien asiantuntijajäsenten saatavuuteen liittyvät haasteet vaikuttavat koskevan tällä hetkellä lähinnä vain markkinaoikeutta. Markkinaoikeuden asiantuntijajäsenten nimittämisellä yleisesti markkinaoikeuden asiantuntijajäseniksi voidaan jo osaltaan parantaa asiantuntijajäsenten saatavuutta. Näin ollen välitöntä tarvetta erottaa tuomioistuinlain 17 luvussa tarkoitettujen asiantuntijajäsenten eroamisikää tuomareiden eroamisiästä ei ole havaittu. Mikäli ehdotuksen jatkoselvittämiseen kuitenkin ryhdyttäisiin, tulisi mahdollisessa jatkoselvitysvaiheessa ottaa huomioon myös perustuslain asettamat reunaehdot.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Muistiossa ehdotetaan, että hankintavalitusten käsittelyä koskevien menettelysäännösten uudistamista tarkasteltaisiin yhdessä muiden mahdollisten uudistamistarpeiden yhteydessä sen jälkeen, kun Euroopan komissio on saanut nykyisten hankintadirektiivien tarkastelun päätökseen.

Viranomaisen ensi asteen päätöksenteko-oikeuden osalta projektiryhmä ehdottaa, että mahdollisessa jatkoselvitysvaiheessa arvioitaisiin tarkemmin tässä muistiossa esille nostettuja hyötyjä ja haittoja sekä avoimia kysymyksiä.

Muistiossa ehdotetaan sen lisäselvittämistä, tulisiko kilpailuoikeudellisia vahingonkorvausasioita käsitellä nykyisen mallin mukaisesti kaikissa Suomen käräjäoikeuksissa vai voitaisiinko niiden käsittely keskittää tiettyyn käräjäoikeuteen tai tiettyihin käräjäoikeuksiin sekä sen lisäselvittämistä, mihin käräjäoikeuteen tai käräjäoikeuksiin kilpailuoikeudelliset vahingonkorvausasiat voitaisiin keskittää.

Lisäksi ehdotetaan sen selvittämistä, tulisiko markkinaoikeuden asiantuntijajäsenet nimittää nykyisen mallin mukaisesti tiettyyn asiaryhmään vai voitaisiinko heidät nimittää tietyn asiaryhmän sijaan yleisesti markkinaoikeuden asiantuntijajäseniksi.

**Muistio 20**

# TYÖ- JA VIRKAMIESOIKEUDELLISTEN ASIOIDEN TOIMIVALTAJAKO

## Tiivistelmä

**Selkeytetään työ- ja virkamiesoikeudellisten asioiden toimivaltajakoa muun muassa laajentamalla työtuomioistuimen toimivaltaa.**

Suomen perustuslaissa säädetyn lähtökohdan mukaisesti kaikki muut kuin erikseen työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat asiat käsitellään ja ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa tai hallintotuomioistuimessa. Työtuomioistuin on oikeussuojatie ennen muuta järjestäytyneen työmarkkinakentän oikeusriidoissa, kun kyse on osapuolia sitovien työ- ja virkaehtosopimusten tulkinta- ja rikkomiskanteista tai työehto- ja virkaehtosopimuslakeihin perustuvista kanteista.

Tuomioistuinten välinen toimivallanjako työ- ja virkamiesoikeudellisissa asioissa perustuu melko monimutkaiseen sääntelyyn ja voi lisäksi olla tapauskohtaisesti tulkinnanvarainen. Aina ei ole selvää, mikä tuomioistuin asiassa on toimivaltainen, mikä on saattanut johtaa oikeudenmenetyksiin. Epäselvä toimivallanjako kuluttaa myös lainkäytön resursseja. Lisäksi toimivaltasääntelyn johdosta asia saattaa pirstoutua usealle eri linjalle, mikä ei ole resurssien tehokkaan käytön kannalta tarkoituksenmukaista.

Muistiossa esitetään vaihtoehtoja sääntelyn selkeyttämiseksi ja oikeusturvan parantamiseksi siten, että oikeuksiin pääsy ja resurssien tarkoituksenmukainen käyttö toteutuisi tehokkaammin. Toimivallanjaon nykyisten peruslähtökohtien osalta ei esitetä merkittäviä rakenteellisia uudistuksia, vaan esimerkiksi työtuomioistuimen toimivallan laajentamista työ- ja virkaehtosopimuksiin liittyvissä asioissa, jotka sen toimivaltaan muutoinkin laatunsa puolesta luontevasti soveltuvat.

Muistiossa ehdotetaan lainsäädäntöhankkeen perustamista työtuomioistuimen, yleisen tuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen toimivallan muuttamiseksi ja selkeyttämiseksi työ- ja virkamiesoikeudellisissa asioissa.

## Nykytila ja sen arviointi

Työ- ja virkamiesoikeudellisissa asioissa tuomioistuinten toimivallanjaon perustuslain 98 §:n mukaisena lähtökohtana on, että kaikki muut kuin erikseen työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat asiat käsitellään ja ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa (työsuhteeseen perustuvat vaatimukset, ”individuaalinen työoikeus”) tai hallintotuomioistuimessa (virkasuhteeseen perustuvat vaatimukset, ”individuaalinen virkamiesoikeus”).

Työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvista asioista (”kollektiivinen työ- ja virkamiesoikeus”), työtuomioistuimen päätösvaltaisuudesta niissä sekä niiden käsittelystä työtuomioistuimessa säädetään oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetussa laissa (646/1974, jatkossa työtuomioistuinlaki, alun perin laki työtuomioistuimesta 7.6.1946/437).

Työtuomioistuimen toimivalta ja kokoonpanosääntely

Työtuomioistuimen **toimivallasta** on säädetty työtuomioistuinlain 1 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee työntekijöiden työehtosopimuksia ja virkamiesten virkaehtosopimuksia koskevat sekä työehtosopimuslakiin ja virkaehtosopimuslakeihin perustuvat riita-asiat, kun kysymys on: 1) työehto- tai virkaehtosopimuksen pätevyydestä, voimassaolosta, sisällyksestä ja laajuudesta sekä tietyn sopimuskohdan oikeasta tulkinnasta (ns. tulkintakanteet); 2) siitä, onko jokin menettely työehto- tai virkaehtosopimuksen mukainen (ns. rikkomiskanteet) taikka edellä mainittujen säädösten mukainen (esim. työrauhakanteet); tai 3) työehto- tai virkaehtosopimuksen taikka edellä mainittujen säädösten vastaisen menettelyn seuraamuksesta, ei kuitenkaan rangaistus- tai kurinpidollisesta seuraamuksesta. Seuraamuksella viitataan työehtosopimuslaissa tai virkaehtosopimuslaeissa tarkoitettuun hyvityssakkoon tai työ- tai virkaehtosopimuksessa sovittuun muuhun seuraamukseen.

Säännöksen 2 momentin mukaan jos velvollisuus suoritukseen tai työehto- tai virkaehtosopimuksen soveltaminen tiettyyn yksittäistapaukseen riippuu edellä tarkoitetun riidan ratkaisusta, työtuomioistuin voi samalla käsitellä ja ratkaista myös sitä koskevan kanteen (ns. suorituskanteen). Jollei työtuomioistuin katso voivansa ratkaista tällaista vaatimusta, on asianosainen osoitettava nostamaan kanne toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Työtuomioistuin voi siten käsitellä myös suorituskanteita, jos kyse on samalla myös työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvasta tulkinta- tai rikkomiskanteesta. Suorituskanteet saattavat koskea esimerkiksi palkkasuoritusta. Jossain määrin epäselvää on, tuleeko vaatimuksen tältä osin perustua työehtosopimukseen.

Jos työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta ei ole riitaa vaan kyse on puhtaasta suorituskanteesta, yleinen tuomioistuin on asiassa toimivaltainen (TT 2010:106). Vastaavasti jos virkamiehen vaatimuksessa ei ole kysymys sellaisesta vaatimuksesta, joka on ratkaistavissa virkaehtosopimuksen tulkinnalla, virkamiehen vaatimus on käsiteltävä ja ratkaistava hallinnollisen lainkäytön järjestyksessä (KHO 2008:78, KHO 2013:193). Vaikka määräyksen tulkinnasta ei olisikaan riitaa, työtuomioistuin on kuitenkin toimivaltainen käsittelemään rikkomiskanteen, jossa vaaditaan vastaajan tuomitsemista hyvityssakkoon. Tällaisessa tapauksessa on mahdollista käsitellä ns. liitännäisasiana myös suorituskanne.

Säännöksen 3 momentin mukaan työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee myös työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetun lain (56/2001) 9 §:ssä tarkoitetun valituksen työehtosopimuksen yleissitovuudesta ja työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetun lain (400/2004) 13 §:ssä tarkoitetun valituksen työneuvoston oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä. Valitusreitin ohjautumista työtuomioistuimeen perusteltiin työtuomioistuimen työelämän asiantuntemuksella (ks. HE 157/2000 vp ja HE 142/2003 vp). Yleissitovuutta ja poikkeuslupia koskevat valitusasiat työtuomioistuin käsittelee hallintolainkäytön järjestyksessä ja erilaisessa kokoonpanossa kuin riita-asiat jäljempänä selostetuin tavoin. Muissa kuin valitusasioissa työtuomioistuimessa noudatetaan riita-asioiden käsittelyjärjestystä.

Vielä työtuomioistuin voi antaa muille tuomioistuimille työtuomioistuinlain 39 §:ssä tarkoitettuja lausuntoja asioissa, joiden ratkaiseminen edellyttää erityistä työehto- tai virkaehtosopimusolojen tuntemusta. Lausunnot eivät ole oikeudellisesti sitovia.

Työtuomioistuinlain 1 §:stä ei kuitenkaan tyhjentävästi ilmene työtuomioistuimen toimivalta. Toimivallan kannalta olennaisia ovat myös **asianosaisten puhevaltaa** koskevat työtuomioistuinlain säännökset. Lain 12 §:n mukaan ensisijainen oikeus panna kanne vireille ja ajaa sitä työehtosopimusasioissa on työehtosopimukseen osallisella eli sopimuksen solmineella yhdistyksellä tai työnantajalla. Yhdistys ajaa kannetta omissa nimissään myös yksittäisten järjestäytyneiden työntekijöiden ja työnantajien puolesta, ja myös järjestäytymättömien työntekijöiden puolesta. Sopimukseen sidotuilla eli järjestäytyneillä työntekijöillä on ns. toissijainen kanneoikeus, jos yhdistys kieltäytyy ajamasta kannetta. Vastaavasti lain 13 §:n mukaan virkaehtosopimusta koskevissa asioissa panee kanteen vireille ja sitä ajaa virkaehtosopimukseen osallinen omissa nimissään myös niiden puolesta, jotka ovat sopimukseen sidotut. Yhdistys ajaa kannetta myös järjestäytymättömien virkamiesten ja viranhaltijoiden puolesta, mutta toissijainen kanneoikeus on vain järjestäytyneillä virkamiehillä ja viranhaltijoilla.

Työtuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään vain sellaisia oikeusriitoja, joiden molemmilla osapuolilla on oikeus käyttää puhevaltaa työtuomioistuimessa. Tämä tarkoittaa sitä, että jos vaatimus perustuu työsopimuslain nojalla noudatettavaan yleissitovaan työehtosopimukseen, kanne on nostettava yleisessä tuomioistuimessa. Järjestäytymätön työnantaja ei voi esiintyä vastaajana eikä edes kuultavana työtuomioistuimessa. Toiseksi järjestäytymättömän työntekijän kanne kuuluu yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi (KKO 2002:59), ja vastaavasti järjestäytymättömän virkamiehen vaatimus on käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä (KHO 1999:80).

Työtuomioistuin on näin ollen oikeussuojatie ennen muuta järjestäytyneen työmarkkinakentän oikeusriidoissa, kun kyse on osapuolia sitovien työ- ja virkaehtosopimusten tulkinta- ja rikkomiskanteista tai työehto- ja virkaehtosopimuslakeihin perustuvista kanteista. Työtuomioistuimen rooli on kuitenkin ollut tätä laajempi 2000-luvun alusta lukien, jolloin se alkoi toimia myös valitusinstanssina yleissitovuus- ja poikkeuslupa-asioissa.

Työtuomioistuimen tavanomaisen **ratkaisukokoonpanon** muodostavat puheenjohtaja ja viisi jäsentä. Puheenjohtajana toimii työtuomioistuimen presidentti tai työtuomioistuinneuvos. Muut jäsenet ovat sivutoimisia asiantuntijajäseniä. Yksi heistä ei edusta työntekijä- eikä työnantajaetuja. Hänen tulee olla suorittanut oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon ja olla perehtynyt työoloihin. Neljän muun jäsenen tulee olla työsuhteisiin perehtyneitä ja heistä kahden on oltava työnantaja- ja kahden työntekijäpuolelta (ns. intressijäsenet). Virkaehtosopimuksia koskevissa asioissa yhden työnantaja- ja yhden työntekijäpuolelta nimetyn jäsenen sijaan tulevat virkasuhteisiin perehtyneet jäsenet. Käytännössä intressijäsenet ovat olleet oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneita, vaikka tämä ei ole lakisääteinen kelpoisuusvaatimus. Työehtosopimuksen yleissitovuutta ja poikkeuslupia koskevat valitusasiat ratkaistaan kokoonpanossa, jossa on puheenjohtajan lisäksi yksi työnantajapuolelta ja yksi työntekijäpuolelta nimetty jäsen ja lisäksi kaksi asiantuntijajäsentä, jotka eivät edusta työnantaja- tai työntekijäetuja.

Työtuomioistuimen perustamisella ja sen kolmikantaisella kokoonpanolla tavoiteltiin alun perin työehtosopimusolojen asiantuntemusta ja työmarkkinaosapuolten luottamusta ratkaisutoimintaan. Tämä puolestaan teki mahdolliseksi riitojen nopean ratkaisun ilman muutoksenhakumenettelyä, mikä katsottiin ”erittäin tärkeäksi näkökohdaksi talouselämän kannalta vahingollisten seurausten välttämiseksi”, toisin sanoen työrauhan säilyttämiseksi (ks. HE 20/1946 vp, työväenasian valiokunnan mietintö N:o 10 vuodelta 1946 ja HE 30/1972 vp). Työ- ja virkaehtosopimuksilla on

suuri merkitys työehtojen määrittäjänä Suomessa[39]. Yleissitovuusjärjestelmästä johtuen työtuomioistuimen tulkintaratkaisuilla on ennakkopäätöksen kaltaista merkitystä myös järjestäytymättömillä työpaikoilla. Käytännön ratkaisutoiminnassa intressijäsenet tarjoavat työtuomioistuimelle työoikeudellista asiantuntemusta, kokemuksen neuvottelu- ja sopimustoiminnasta sekä tuntuman siitä, minkälaiset ratkaisut ovat työpaikoilla toimivia ja yleisesti hyväksyttäviä. Vuosina 2021–2025 työtuomioistuimen ratkaisuista keskimäärin 91 % on ollut yksimielisiä. Kolmikantaiset työtuomioistuimet ovat yleisesti käytössä myös muualla Euroopassa, muun muassa kaikissa Pohjoismaissa, joiden työtuomioistuimissa intressijäsenet muodostavat enemmistön. Intressiedustus on myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa hyväksytty.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä on perustuslain 21 §:n 1 momentissa mainittuun riippumattomuusvaatimukseen viitaten katsottu, ettei perustuslaki estä asiantuntijajäsenten valitsemista "esimerkiksi työtuomioistuimen tapauksessa työmarkkinajärjestöjen esittämistä henkilöistä, kunhan ratkaisijan puolueettomuudesta voidaan kussakin yksittäisessä tapauksessa vakuuttua" (HE 309/1993 vp, s. 74/I).

Tuomioistuinlakia säädettäessä nousi keskusteluun kysymys työtuomioistuimen intressiperusteisesti nimetyistä jäsenistä ja erityisesti siitä, että riita-asioissa niillä on kokoonpanossa enemmistö. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen (PeVL 14/2016 vp s. 8), että työtuomioistuimen käsittelemissä asioissa on kyse työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmään perustuvista oikeuksista ja velvollisuuksista. Niissä asioissa, joissa intressiperusteisesti nimetyillä jäsenillä on enemmistö tuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa, asiaan osalliset ovat työ- tai virkaehtosopimuksen alaisuuteen järjestäytyneitä. Kyse on siis sanottuun sopimukseen sidotuista tahoista. Sääntelyllä on liittymäkohtia myös työmarkkinaosapuolten sopimusvapauteen, joka nojautuu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen.

Perustuslakivaliokunta totesi, että työtuomioistuimella on vakiintunut asema kollektiivisopimuksia koskevia asioita ratkaisevana erityistuomioistuimena. Työtuomioistuimen erityislaatuinen asema eräänlaisena pysyväisluonteisena välitystuomioistuimena puolsi valiokunnan mielestä kokonaisuutena arvioiden sellaista johtopäätöstä, että kokoonpanosääntelyä voitiin perustuslain 21 §:n 1 momenttiin sisältyvän riippumattomuusvaatimuksen näkökulmasta arvioida jossain määrin vakiintuneesta poikkeavasti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion *Ab Kurt Kellermann v. Ruotsi* (26.10.2004) mukaan ratkaisukokoonpanon enemmistön muodostava työmarkkinaosapuolten intressiedustus Ruotsin työtuomioistuimessa ei merkinnyt sitä, ettei tuomioistuinta voitu pitää puolueettomana Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetussa mielessä. Mainitussa ratkaisussa ihmisoikeustuomioistuin totesi, että valan vannoneilla työtuomioistuimen maallikkojäsenillä oli työmarkkinoiden erityistuntemusta ja -kokemusta. Siten he osaltaan auttoivat ymmärtämään paremmin työmarkkinoihin liittyviä kysymyksiä ja he olivat periaatteessa erittäin päteviä ratkaisemaan työriitoja (tuomion kohta 60).

[39] Vuonna 2021 työehtosopimusten piiriin kuului 83,9 % yksityisen sektorin palkansaajista eli n. 1,2 milj. palkansaajaa. Kun otetaan huomioon myös julkinen sektori, jolla sopimukset kattavat kaikki palkansaajat, vuonna 2021 työehtosopimusten piiriin kuului 88,8 % palkansaajista eli noin 1,9 milj. palkansaajaa. (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:7, Työehtosopimusten kattavuus vuonna 2021/2022, s. 88–90, https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-838-7)

Samankaltaisia perusteita oli perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan osoitettavissa myös intressiedustuksen perusteella nimettyjen jäsenten osallistumiselle työtuomioistuimen ratkaisutoimintaan. Valiokunta kiinnitti riippumattomuusvaatimuksen näkökulmasta huomiota siihen, että muissa kuin työ- ja virkaehtosopimuksia koskevissa työtuomioistuimen ratkaistaviin kuuluvissa asioissa intressipohjaisesti nimetyillä jäsenillä ei ole enemmistöä ratkaisukokoonpanossa. Samoin eräänlaisena riippumattomuuden vähimmäistakeena voitiin valiokunnan mielestä pitää sitä, että tuomareihin sovellettavista esteellisyyssäännöksistä johtuen tietyn työmarkkinaosapuolen palveluksessa oleva työtuomioistuimen jäsen ei voi osallistua sellaisen asian käsittelyyn, joka koskee hänen työnantajansa solmimaa kollektiivisopimusta. Paremmin sopusoinnussa perustuslain 21 §:n kanssa olisi kuitenkin sellainen sääntely, jonka mukaan intressipohjaiset jäsenet eivät muodostu enemmistöksi työtuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa. (PeVL 14/2016 vp s. 8–9.)

Tuomioistuinlain 6 luvun 2 §:ssä säädetyn mukaisesti työtuomioistuimen jäseniä ovat presidentti ja työtuomioistuinneuvos. Työtuomioistuimessa voi lisäksi olla asessori. Työtuomioistuimessa on myös neljätoista sivutoimista asiantuntijajäsentä, joista kaksi on lainoppineita ja sellaisia, jotka eivät edusta työnantaja- tai työntekijäetuja. Muista asiantuntijajäsenistä kahdeksan on työsuhteisiin ja neljä virkasuhteisiin perehtyneitä. Varsinaisilla asiantuntijajäsenillä on tällä hetkellä 31 varajäsentä, joista seitsemän on sellaisia, jotka eivät edusta työnantaja- tai työntekijäetuja. Asiantuntijajäsenet määrätään viiden vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Työtuomioistuimen henkilöstöön kuuluu presidentin ja työtuomioistuinneuvoksen lisäksi kolme esittelijää, kirjaaja ja hallintosihteeri. Työtuomioistuimessa on myös lainkäyttösihteerin virka, joka on viime vuosina jätetty täyttämättä.

Valmistelussa on kiinnitetty huomiota siihen, että toimikaudella 2024–2028 kaikki asiantuntijajäsenet, jotka eivät edusta työnantaja- tai työntekijäetuja, ovat tuomareita muista tuomioistuimista, mikä rasittaa ko. työnantajavirastoa.

Toimivallanjako työtuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimen välillä

Työsuhteen ehtoja normittavat eri säännöstyskeinot: laki, työehtosopimus, paikalliset sopimukset, työsopimus, vakiintunut käytäntö ja työnantajan työnjohtovalta. Tuomioistuimen toimivallan työelämän riitatilanteissa määrää kanteen peruste.

1. Jos kanne perustuu **pakottavaan työlainsäädäntöön**, yleinen tuomioistuin on aina toimivaltainen. Tilanteessa, jossa asiasta on sovittu myös työehtosopimuksella, myös työtuomioistuin on toimivaltainen, jos työntekijä ja työnantaja ovat järjestäytyneitä (sinänsä liitto voi ajaa myös järjestäytymättömän työntekijän asiaa työtuomioistuimessa, mikä on kuitenkin harvinaista). Tällaisia ns. jaetun toimivallan tilanteita ovat usein esimerkiksi työsuhteen päättämistapaukset, jolloin järjestäytynyt työntekijä voi päättää, nostaako hän kanteen käräjäoikeudessa vai viedäänkö asia liiton kautta tai toissijaista kanneoikeutta hyödyntäen työtuomioistuimeen. Toisaalta jos kanne halutaan perustaa työehtosopimukseen esimerkiksi siitä syystä, että työehtosopimuksessa on sovittu irtisanomisperusteista työntekijän kannalta edullisemmin kuin työsopimuslaissa, kanne on nostettava työtuomioistuimessa, jos osapuolet ovat työehtosopimukseen sidottuja.

   Pakottavan lainsäädännön tulkinta voi kuitenkin nousta ja usein nouseekin esiin myös työtuomioistuimessa monenlaisissa eri tilanteissa. Esimerkiksi pätemättömyyskanteissa voi kysymys olla muun ohella siitä, onko jokin työehtosopimusmääräys pakottavan lainsäädännön, kuten syrjinnän kiellon

vastainen ja siten pätemätön (esim. TT 2021:2). Kuitenkin todennäköisyys sille, että sopimuksen solmineet yhdistykset lähtevät ajamaan tällaisia kanteita, on pieni. Työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvassa asiassa voi olla myös esikysymys, joka edellyttää kannanottoa lainsäädännön tai työsopimuksen tulkintaan (esim. TT 2023:18–19; myös yleisen tuomioistuimen käsittelemässä asiassa voi olla työehtosopimuksen tulkintaa koskeva esikysymys, ks. KKO 1983 II 75). Tällainen ns. esikysymystoimivalta perustuu prosessioikeuden yleisiin periaatteisiin. Työehtosopimuksiin saatetaan myös ottaa ns. omaksumismääräyksiä suoraan laista, jolloin määräystä on lähtökohtaisesti tulkittava kuten lain vastaavaa säännöstä. Työehtosopimukselle ei myöskään voi vahvistaa pakottavan lainsäädännön vastaista tulkintaa eikä työehtosopimusta voi soveltaa pakottavan lainsäädännön vastaisella tavalla. Siten myös tulkinta- ja rikkomiskanteissa työtuomioistuin saattaa lausua myös pakottavan lainsäädännön tulkinnasta (esim. TT 2018:18).

Niin sanottujen kilpailevien työehtosopimusten tilanteissa taas asetelma on usein sellainen, jossa sovellettavaksi tulee työsopimuslain 2 luvun 7 §:n säännös työehtosopimusten yleissitovuudesta. Näin ollen kanne on nostettava käräjäoikeudessa. Työehtosopimuksen soveltamisalamääräyksen tulkinta on kuitenkin lähes poikkeuksetta senlaatuinen kysymys, jonka ratkaiseminen edellyttää lausunnon pyytämistä työtuomioistuimelta. Näin kilpailevia työehtosopimuksia koskeva riita voi tulla pääosin ratkaistuksi työtuomioistuimessa, vaikka työtuomioistuimella on muodollisesti vain lausunnonantajan rooli asiassa (ks. esim. TT 2022:73). Joka tapauksessa juttu sitoo epätarkoituksenmukaisesti kahden tuomioistuimen resursseja.

2. Työlainsäädännössä on pakottavien (indispositiivisten) säännösten ohella puolipakottavia (semidispositiivia) säännöksiä, joiden osalta työnantaja tai työnantajien yhdistys sekä työntekijöiden valtakunnallinen yhdistys tai tämän jäsenyhdistys voivat työehtosopimuksella sopia toisin myös työntekijän etuja heikentäen (ks. työsopimuslain 13:7, työaikalain 34 §, vuosilomalain 30 § ja opintovapaalain 13.1 §). Jos tällaiseen **puolipakottavaan lainsäädäntöön** perustuva kanne on nostettu käräjäoikeudessa, vastaaja voi esittää väitteen siitä, että asiasta on sovittu työehtosopimuksella. Jos väite pitää paikkansa ja asiasta on sovittu asianosaisia sitovalla työehtosopimuksella, jonka tulkinnasta asiassa on riitaa, kanne tulee työtuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvana jättää yleisessä tuomioistuimessa tutkimatta (KKO 1980 II 77, KKO 1998:6). Jossain määrin epäselvää on, missä määrin tuomioistuimen on viran puolesta otettava huomioon tai kyselyoikeuttaan käyttäen selvitettävä kysymystä siitä, tuleeko kantajan työsuhteessa sovellettavaksi tahdonvaltaisen lainsäännöksen sijasta työehtosopimus (viran puolesta tämä huomioitiin esim. tuomiossa KKO 2015:49; ks. myös KKO 2017:24, kohdat 14 ja 28). Jos puolipakottavasta lainsäännöksestä on sovittu työehtosopimuksella, normi joka tapauksessa tulee sovellettavaksi työehtosopimusperusteisesti. Toisin sanoen yksinomainen toimivalta on tällöin työtuomioistuimella (ks. kuitenkin KKO 2015:48 ja KKO 2015:49 eriävineen).

3. Jos kanne perustuu **työehtosopimukseen**, se on nostettava yleisessä tuomioistuimessa, jos työntekijä tai työnantaja (tai molemmat) on järjestäytymätön eikä siten työehtosopimukseen sidottu (sinänsä liitto voi ajaa myös järjestäytymättömän työntekijän asiaa työtuomioistuimessa). Yleinen tuomioistuin on tällöin toimivaltainen, vaikka työehtosopimuksen tulkinnasta olisi riitaa. Myös puhdas suorituskanne, jossa kysymys työehtosopimuksen tulkinnasta ei ole riitainen, tulee nostaa yleisessä tuomioistuimessa. Työtuomioistuin ei tutki

puhtaita suorituskanteita (TT 2010:4, TT 2014:55). Rikkomiskanteena tällainen oikeusriita on kuitenkin käsiteltävissä työtuomioistuimessa. Suoritusvaatimus voidaan toisin sanoen tutkia työtuomioistuimessa myös silloin, kun työehtosopimuksen tulkinnasta ei ole riitaa, jos kantaja on nostanut rikkomiskanteen vaatien työehtosopimuslain mukaista seuraamusta eli hyvityssakkoa tai muuta työehtosopimukseen perustuvaa korvausta (TT 2025:17). Jos kanne kuitenkin nostetaan yleisessä tuomioistuimessa, kantaja ei välttämättä kannetta nostaessaan tiedä, onko kanteen perusteena olevan työehtosopimuksen tulkinnasta sopimusosapuolten kesken riitaa vai ei. Tämä on johtanut turhiin oikeudenkäynteihin, kun oikeudenkäynnin aikana on käynyt ilmi, että kanne on nostettu väärässä forumissa. (Ks. myös TT 2012:56, jossa työtuomioistuin ei antanut lausuntoa asiassa, joka kuului sen yksinomaiseen toimivaltaan.)

Kun kanne jätetään yleisessä tuomioistuimessa tutkimatta, kantajan katsotaan hävinneen asian ja vastaajalla on pääsääntöisesti oikeus korvaukseen kohtuullisista oikeudenkäyntikuluistaan. Jos asiaan tulee sovellettavaksi lakisääteinen kannemääräaika ja se on umpeutunut, uuden kanteen nostaminen työtuomioistuimessa on myöhäistä. Siirtämisjärjestelyjä, joilla asia, sen jatkuvuutta menettämättä, olisi mahdollista siirtää toimivaltaiseen tuomioistuimeen, ei tuomioistuinlinjojen välillä ole (vrt. OK 10:22.1). Erehdykset toimivallassa voivat tästä syystä olla kantajalle kohtalokkaita. Myös lainkäytön voimavaroja on huonon toimivaltasäänтelyn takia haaskattu: oikeuksiin ei ole päästy, mutta todellisia ja laskennallisia kustannuksia on kertynyt.

4. Jos kanne perustuu **työsopimukseen** (esim. KKO 2022:45, jossa siinäkin esitettiin oikeaa oikeuspaikkaa koskeva väite) tai **vakiintuneeseen käytäntöön** (esim. KKO 2023:76), yksinomainen toimivalta on yleisellä tuomioistuimella. Työtuomioistuinkin tosin saattaa työehtosopimuksen tulkintaa koskevassa riidassa joutua tulkitsemaan työsopimusta tai arvioimaan esimerkiksi kysymystä, onko jokin käytäntö vakiintunut työsuhteen sitovaksi ehdoksi (TT 2025:17 ja TT 2026:1).

5. Jos kanne perustuu **paikalliseen sopimukseen**, toimivallanjako yleisen tuomioistuimen ja työtuomioistuimen välillä voi niin ikään muodostua tulkinnanvaraiseksi. Lähtökohtaisesti riita kuuluu työtuomioistuimeen, jos paikallista sopimusta sovelletaan työehtosopimusvaikutuksin. Jos taas paikallinen sopimus ei ole luonteeltaan työehtosopimus, yleinen tuomioistuin on toimivaltainen. Aina paikallisen sopimuksen luonne ei ole täysin selvä.

   Paikallisen sopimisen edistämistä koskevassa lainsäädäntöuudistuksessa (ks. HE 85/2024 vp) tehtiin kaksi keskeistä muutosta. Ensinnäkin työlainsäädännön semidispositiivisista säännöksistä on nyt mahdollista poiketa paitsi valtakunnallisten työnantaja- ja työntekijäyhdistysten välisellä työehtosopimuksella (kuten aiemminkin), myös työnantajakohtaisin työehtosopimuksin siten, että työntekijäpuolta edustavana sopijapuolena voi olla myös valtakunnallisen työntekijäyhdistyksen jäsenyhdistys. Tällaiseen työehtosopimukseen perustuvat riidat kuuluvat *työtuomioistuimen* toimivaltaan siltä osin kuin kyse on työtuomioistuinlain 1 §:ssä tarkoitetusta asiasta. Näin siis riippumatta siitä, onko kyse järjestäytyneestä vai järjestäytymättömästä kentästä.

   Toiseksi nyt myös järjestäytymättömillä työpaikoilla saa soveltaa yleissitovan työehtosopimuksen paikalliseen sopimiseen kelpuuttavia määräyksiä. Paikallinen sopimus tehdään lähtökohtaisesti työehtosopimuksen edellyttämien sopijapuolten välillä. Jos työpaikalla ei ole luottamusmiestä eikä työehtosopimuksessa ole

sovittu, kuinka sopimus tehdään luottamusmiehen puuttuessa, voidaan soveltaa laissa säädettyä vaihtoehtoista tapaa: sopimus voidaan solmia luottamusvaltuutetun kanssa. Edellä mainittu sääntely koskee sekä järjestäytynyttä että järjestäytymätöntä kenttää (työehtosopimuslain 5 a § ja työsopimuslain 2 luvun 7 a §). Jos sopimus tehdään laissa säädetyssä menettelyssä, siihen ei liity työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia, ellei työehtosopimuksessa ole toisin sovittu. Riidat toisin sanoen käsitellään *yleisessä tuomioistuimessa*, myös järjestäytyneessä kentässä (ellei työehtosopimuksessa ole erikseen sovittu, että sopimus saa työehtosopimusvaikutukset). Jos sopimus sen sijaan tehdään järjestäytyneessä kentässä työehtosopimuksessa sovitussa menettelyssä eikä työehtosopimuksessa ole sovittu, että paikallinen sopimus ei saa työehtosopimusvaikutusta, riidat käsitellään *työtuomioistuimessa* työtuomioistuinlain 1 §:ssä tarkoitetuissa asioissa. Järjestäytymättömässä kentässä tällaiset riidat käsitellään aina *yleisessä tuomioistuimessa*. Esityksessä todetaan (s. 60), että yleinen tuomioistuin voi pyytää työtuomioistuimelta lausunnon, jos työehtosopimukseen liittyy tulkinnanvaraisuutta.

Eduskuntakäsittelyssä useat työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiassa kuulemat asiantuntijat kiinnittivät huomiota oikeussuojakeinojen eroihin, kun on kyse riita-asiasta, joka koskee työehtosopimuksen oikeusvaikutukset saavaa paikallista sopimusta, tai kun on kyse riita-asiasta, joka koskee sellaista paikallista sopimusta, joka ei saa työehtosopimuksen oikeusvaikutuksia. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan asioiden jakautuminen yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuimen toimivaltaan voi vaikuttaa kielteisesti yhtenäisen soveltamiskäytännön muodostumiseen (PeVL 52/2024 vp).

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti mietinnössään (TyVM 14/2024 vp) perusteltuna pitäytyä siinä voimassa olevassa lainsäädännössä omaksutussa ratkaisussa, että työ- tai virkaehtosopimus muodostaa ehdottoman edellytyksen työtuomioistuimen toimivallalle. Valiokunta ei pitänyt mahdollisena muuttaa tätä lähtökohtaa tuolloin käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä. Se kuitenkin viittasi oikeuslaitostyöryhmään ja piti työryhmän työtä tältä osin ilmeisen tarpeellisena.

6. **Työrauha-asiat** ovat työehto- ja virkaehtosopimuslakeihin perustuvina asioina kuuluneet vuodesta 1946 aina vuoteen 2024 asti yksinomaan työtuomioistuimen toimivaltaan lukuun ottamatta turvaamistoimiasioina yleisessä tuomioistuimessa käsiteltyjä työrauha-asioita (KKO 2018:61, KKO 2020:50, KKO 2023:95, vrt. KKO 2016:14, erit. kohdat 50–53: turvaamistoimimenettely yleisessä tuomioistuimessa ei ole mahdollista työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvissa työrauha-asioissa).

   Vuonna 2024 voimaan tulleessa työrauhauudistuksessa (HE 12/2024 vp) lakiin työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä (työriitalaki) lisättiin muun ohella uudet 8 a, 8 b ja 18 a §:n säännökset, jotka koskevat myötätuntotyötaistelun rajoituksia ja poliittiseen päätöksentekoon kohdistuvaa työtaistelua työrauhavelvollisuuden ulkopuolisissa tilanteissa sekä näihin liittyvää hyvitysseuraamusta. Koska kyse on nimenomaan työrauhavelvollisuuden ulkopuolisesta tilanteesta, jossa työehtosopimus ei ole voimassa, hyvityskanne nostetaan *yleisessä tuomioistuimessa.* Hyvityksen määrään sovelletaan samoja periaatteita kuin työrauhavelvollisuuden vallitessa toimeenpannusta työtaistelusta tuomittavaa hyvityssakkoa työtuomioistuimessa määrättäessä. Lisäksi työsopimuslakiin säädettiin uusi 6 luvun 3 §, jonka mukaan työntekijä, joka jatkaa työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaa tuomioistuimen

tuomiossa lainvastaiseksi todettua työnseisausta vielä senkin jälkeen, kun työnantaja on kirjallisesti ilmoittanut hänelle tuomiosta, on velvollinen maksamaan työnantajalleen hyvitystä 200 euroa. Nämä riita-asiat käsitellään *yleisessä tuomioistuimessa*. Näin ollen samaa ns. jatkettua työrauha-asiaa käsitellään yhtäältä työntekijäyhdistyksen vastuun osalta työtuomioistuimessa ja toisaalta yksittäisten työntekijöiden vastuun osalta mahdollisesti jopa useassa eri käräjäoikeudessa.

Eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että esitetyn mallin riskinä on oikeuskäytännön eriytyminen ja oikeusvarmuuden heikkeneminen, koska osa työrauha-asioista käsitellään jatkossa muualla kuin työtuomioistuimessa. Valiokunta kuitenkin katsoi (LaVL 8/2024 vp) työ- ja elinkeinoministeriön ja oikeusministeriön lausuntojen perusteella, että ehdotettu toimivaltaisiin tuomioistuimiin liittyvä ratkaisumalli oli hyväksyttävissä mahdollisista epäkohdistaan huolimatta, koska muunlainen ratkaisumalli olisi edellyttänyt huomattavasti laaja-alaisempaa selvitystä ja arviointia työelämän riita-asioiden toimivallanjaosta ja siihen liittyvistä kysymyksistä. Lakivaliokunta piti kuitenkin tärkeänä, että uudistuksen toimivuutta erityisesti toimivaltaiseen tuomioistuimeen liittyvien kysymysten osalta seurataan ja tarvittaessa ryhdytään toimiin sääntelyn tarkistamiseksi. Lakivaliokunta katsoi myös, että kysymystä toimivallanjaosta työelämän riita-asioissa on joka tapauksessa perusteltua ryhtyä jatkossa selvittämään kokonaisvaltaisesti. Myöskään työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVM 4/2024 vp) ei pitänyt perusteltuna laajentaa työtuomioistuimen toimivaltaa pistemäisesti työ- ja virkaehtosopimuksia koskevien asioiden ulkopuolelle. Sen sijaan se katsoi perustelluksi pitäytyä siinä voimassa olevassa lainsäädännössä omaksutussa ratkaisussa, että työ- tai virkaehtosopimus muodostaa ehdottoman edellytyksen työtuomioistuimen toimivallalle.

7. **Suojelutyötä** koskevalla uudistuksella (HE 14/2025 vp) työriitalakiin otettiin uudet säännökset työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistykselle asetettavasta velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä eräistä perusoikeuksien tai yleisen edun kannalta välttämättömistä toiminnoista. Riitatilanteissa, joissa työntekijöiden yhdistys ja työnantaja eivät keskinäisissä neuvotteluissaan pääse sopuun sääntelyllä suojattavien toimintojen turvaamiseksi välttämättömistä työtaistelun rajauksista tai suojelutyöstä, työnantajan oikeussuojakeinoina on oikeus hakea väliaikaista kieltoa (8 e §) ja nostaa kieltokanne (8 f §) *yleisessä tuomioistuimessa*. Sääntely koskee kaikenlaisia työtaistelutoimenpiteitä. Sama työtaistelu voi siis olla sekä työehtosopimuslain tai virkaehtosopimuslakien vastainen että suojelutyötä koskevan sääntelyn nojalla kielletty. Edelliset asiat käsitellään *työtuomioistuimessa*, jälkimmäiset *yleisessä tuomioistuimessa*, vaikka kyse olisi samasta työtaistelutoimenpiteestä. Lisäksi työtaistelun piirissä olevien virkamiesten suojelutyökysymykset käsitellään *yleisissä tuomioistuimissa*, kun taas työtaistelun ulkopuolella olevien virkamiesten *työtuomioistuimessa* (ks. esim. valtion virkaehtosopimuslaki 11 §, laki kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista 12 § ja esim. TT 2005:62 ja TT 1996:89 – tätä asiaa on käsitelty HE:ssä s. 11–12 ja 40).

   Eduskuntakäsittelyssä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemisissa esitettiin jälleen huomioita toimivaltaisesta tuomioistuimesta. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi mietinnössään (TyVM 4/2025 vp), että se pitää tarpeellisena, että oikeuslaitostyöryhmä ottaa käynnissä

olevassa työssään huomioon myös nyt ehdotetut uudet oikeussuojakeinot, kun se käsittelee työtuomioistuinta koskevaa sääntelyä ja tuomioistuinten toimivallanjakoa työ- ja virkamiesoikeudellisissa asioissa.

Toimivallanjako työtuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen välillä

Toimivallanjako työtuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen välillä on edellä selostettua jossain määrin selkeämpi. Sinänsä työtuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen välinen toimivallan jako määräytyy lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin työtuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimen välillä: järjestäytyneiden virkamiesten vaatimukset käsitellään työtuomioistuimessa silloin, kun kyse on työtuomioistuinlain 1 §:n mukaisesta asiasta. Järjestäytymättömän virkamiehen vaatimus sen sijaan on käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä (KHO 1999:79 ja KHO 1999:80).

Valtion virkamieslain 58 §:n mukaan järjestäytynyt virkamies ei saa tehdä oikaisuvaatimusta tai hakea päätökseen muutosta taikka saattaa asiaa hallintoriita-asiana käsiteltäväksi, jos virkamiehellä tai virkamiesyhdistyksellä on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa. Vastaava säännös on kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 50 §:ssä, eduskunnan virkamiehistä annetun lain 62 §:ssä, evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lain 73 §:n 1 momentissa ja Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 33 d §:n 2 momentissa. Näin ollen jaetun toimivallan tilanteita ei virkamiehiä ja viranhaltijoita koskevissa asioissa pääse syntymään.

Toimivaltaan liittyvissä epäselvissä tilanteissa on tavanomaisesti kyse siitä, onko järjestäytyneen virkamiehen asiassa kyse työtuomioistuinlain 1 §:ssä tarkoitetusta asiasta (onko kyse virkaehtosopimuksen tulkinnasta vai ei). Toimivallan jako voi olla lisäksi epäselvä tilanteessa, jossa virkamiehen sidottuisuus sovellettavaan virkaehtosopimukseen on vaihdellut. Hallinto-oikeuksissa on tehty ratkaisuja, joissa asia on jätetty toimivaltaan kuulumattomana tutkimatta sellaisiin sopimuskausiin kohdistuvalta ajanjaksolta, joiden aikana valittaja on jossain vaiheessa kuulunut liittoon, ja käsitelty muilta osin.

Syrjintäasiat

Muistiota valmisteltaessa on käyty keskustelua liittyen työelämän syrjintää koskevien asioiden pirstoutumiseen eri tuomioistuinlinjoille. Syrjintäväite voi tulla käsiteltäväksi hallintotuomioistuimessa tai työtuomioistuimessa ja sen lisäksi mahdollisesti yleisessä tuomioistuimessa yhdenvertaisuus- tai tasa-arvolain mukaisen hyvityskanteen yhteydessä. Tämä toimivaltajako voi johtaa siihen, että sama syrjintäkysymys ratkaistaan eri tuomioistuinlinjoilla eri tavalla. Hajautumisen on katsottu myös olevan omiaan lisäämään oikeudenkäyntikuluja, vaikeuttamaan oikeuksiin pääsyä (kuluriskin takia hyvityskannetta ei välttämättä uskalleta nostaa) ja aiheuttamaan päällekkäistä työtä tuomioistuimissa.

Työ- ja virkamiesoikeudellisten asioiden määristä

Valmistelussa on hyödynnetty tilastoja saapuvien ja ratkaistujen työ- ja virkamiesoikeudellisten asioiden määristä yleisissä ja hallintotuomioistuimissa vuosilta 2014–2024 sekä työtuomioistuimessa vuosilta 2013–2025. Yleisesti voidaan todeta, että asiamäärät ovat olleet laskussa kaikilla linjoilla. **Käräjäoikeuksiin** saapuneiden työsuhdeasioiden määrä on vuosien 2014 ja 2024 välisenä aikana laskenut noin 1 500:sta noin 750:aan. Vuosina 2022–2024 näiden asioiden osuus on

ollut noin 5,5–10,2 prosenttia kaikista saapuneista laajoista riita-asioista[40]. Eniten on saapunut työsuhteen päättämisriitoja (vuonna 2024 yhteensä 359), lähes yhtä paljon on ollut erilaisia palkkariitoja (vuonna 2024 yhteensä 319). Suuri osa asioista on saapunut Helsingin käräjäoikeuteen, vuonna 2024 yhteensä 221 asiaa. Varsinais-Suomen käräjäoikeuteen on saapunut vuonna 2024 yhteensä 101 työriita-asiaa, Itä-Uudenmaan käräjäoikeuteen 83, Oulun käräjäoikeuteen 55, Länsi-Uudenmaan käräjäoikeuteen 53 ja Pirkanmaan käräjäoikeuteen 53. Muissa tuomioistuimissa työriitoja on vuonna 2024 ollut alle 30. Pääkäsittelyyn edenneitä ratkaistuja työriita-asioita on vuonna 2024 ollut kaikissa käräjäoikeuksissa yhteensä 190. Näistä Helsingin, Itä-Uusimaan ja Länsi-Uusimaan osuus oli 52 prosenttia. Sovittelussa ratkaistiin 104 asiaa.

**Hovioikeuteen** saapuneiden asioiden määrä on vuosien 2014 ja 2024 välisenä aikana laskenut noin 260 asiasta sataan asiaan (vuonna 2024 jatkokäsittelylupa myönnetty noin 60 asiassa). **Korkeimpaan oikeuteen** asioita on saapunut vuosittain noin 50 (vuonna 2024 yhteensä 45).

**Hallinto-oikeuksiin** virkamiesoikeudellisia asioita on vuonna 2014 saapunut yhteensä 686 ja vuonna 2024 yhteensä 315. Suurin osa asioista on ollut virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevia tai palvelussuhdeturvaan liittyviä asioita. Palkkaukseen, työaikaan ja vuosilomaan liittyviä asioita on ollut joitakin kymmeniä. **Korkeimpaan hallinto-oikeuteen** on saapunut viime vuosina alle sata asiaa (vuonna 2024 yhteensä 67).

**Työtuomioistuimeen** saapuu riita-asioita vuosittain noin 60–80. Valitusasioita työtuomioistuimeen saapuu vuosittain vain muutamia. Työ- ja elinkeinoministeriössä on vireillä hanke, jossa ehdotetaan työneuvostoa lakkautettavaksi (ks. hanke TEM070:00/2025, HE laiksi työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetun lain kumoamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi). Poikkeuslupia koskevat valitusasiat saattavat muutoksen myötä lisääntyä työtuomioistuimessa, jos ne siellä edelleen käsitellään. Lausuntoasioita työtuomioistuimessa on vuosittain noin kymmenen. Työtuomioistuimeen saapuneita asioita on ollut 2000-luvulla aina 2020-luvun alkuun saakka vuosittain noin 120–200, minkä jälkeen määrä on laskenut. Ennen muuta työrauha-asioiden merkittävä vähentyminen on vaikuttanut asiamääriin edellisen muutaman vuoden aikana.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Toimivallanjaon selkeyttäminen on mainittu toimenpide-ehdotuksena *valtioneuvoston vuoden 2022 selonteossa oikeudenhoidosta (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:67*. Liite 1 Toimenpide-ehdotukset, kohta 5, s. 59: Selkeytetään toimivaltasääntelyä työtuomioistuimen asioissa.) ja edellä mainituissa eduskunta-asiakirjoissa, jotka koskevat Orpon hallituskaudella toteutettuja työelämäuudistuksia. Edellä kuvatuin tavoin eduskunnan lakivaliokunta on esittänyt, että kysymystä toimivallanjaosta työelämän riita-asioissa on perusteltua ryhtyä selvittämään kokonaisvaltaisesti. Sen sijaan ehdotuksia tai kannanottoja siitä, miten suomalaista mallia voisi kehittää, ei viime vuosilta ole. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-938-0

*Työsuhdeturvakomitean mietinnössä 1981:69* esitetyn uudistuksen eräänä tärkeänä tavoitteena pidettiin työsuhdeturvaa koskevien riitojen (so. työsuhteen päättämistä koskevien asioiden) ratkaisemisen nopeuttamista oikeusturvaa vaarantamatta sekä

[40] Tuomioistuinlaitoksen tilinpäätökset vuosilta 2022–2024.

työmarkkinajärjestöjen edustaman asiantuntemuksen hyväksikäyttämistä työsuhdeturvaa koskevia oikeudellisia riitoja ratkaistaessa. Tämä katsottiin mahdolliseksi vain siirtämällä työsuhdeturvaa koskevat riita-asiat yleisten tuomioistuinten toimivallan piiristä työtuomioistuimen toimivaltaan siten, että eräitä poikkeustapauksia lukuun ottamatta työtuomioistuin toimisi järjestäytyneitä työnantajia ja työntekijöitä koskevissa riita-asioissa oikeusasteellisesti yksinomaisena tuomioistuimena sekä muissa tapauksissa muutoksenhakutuomioistuimena yleisen alioikeuden päätöksestä. Mietinnön mukaan ehdotettu muutos olisi omiaan lisäämään oikeuskäytännön yhtenäisyyttä ja sitä kautta myös vähentäisi turhien erimielisyyksien saattamista tuomioistuinten ratkaistavaksi. Mietinnön esitys ei johtanut tältä osin lainsäädäntömuutoksiin.

*Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (Komiteanmietintö 2003:3*, erityisesti s. 381–387) ei käsitelty erikseen työ- ja virkamiesoikeudellisia asioita ja niitä koskevaa oikeuspaikkasääntelyä eikä siinä esitetty kantoja työtuomioistuimen toimivallan suhteen. Mietinnössä kuitenkin katsottiin, että erityistuomioistuimien olemassaoloa puoltavana voidaan ensinnäkin pitää sitä, että tietyissä asiatyypeissä tarvitaan erityisasiantuntemusta, ja erityistuomioistuimet voivat vastata tähän tarpeeseen. Lisäksi joissakin erityistä asiantuntemusta vaativissa juttutyypeissä asioiden määrä on niin vähäinen, että tämän vuoksi ei ole järkevää hajauttaa niiden käsittelyä lukuisiin tuomioistuimiin. Hajauttaminen johtaisi epäyhtenäiseen oikeuskäytäntöön ja ratkaisujen lopputuloksen ennustaminen saattaisi olla vaikeaa. Erityistuomioistuimien olemassaoloa voidaan komitean mukaan perustella myös sillä, että menettely niissä voidaan järjestää juttujen laadun vaatimalla tavalla joustavaksi, nopeaksi ja tehokkaaksi ja että niiden avulla voidaan keventää muiden tuomioistuinten työtaakkaa. Erityistuomioistuimet voivat lisäksi profiloitua asiantuntevana tuomioistuimena, mikä voi lisätä niiden auktoriteettia ja legitimiteettiä.

Komitea toi toisaalta esiin, että Suomessa oli ollut oikeuspoliittisena tavoitteena vähentää erityistuomioistuimia, millä oli pyritty muun muassa selkeyttämään tuomioistuinjärjestelmää ja tekemään siitä paremmin hahmotettava. Komitean käsityksen mukaan yleensä kaikki ne edut, joilla erityistuomioistuimien perustamista on perusteltu, voidaan saavuttaa ilman erityistuomioistuimiakin muodostamalla yleisiin tuomioistuimiin ja yleisiin hallintotuomioistuimiin erityiskokoonpanoja ja keskittämällä asiaryhmiä yhteen tai muutamaan tuomioistuimeen, jos erityistä asiantuntemusta vaativia juttuja on vähän. Erityistuomioistuimien olemassaolo ja perustamisen tarve riippuvat komitean mukaan pitkälti siitä, kuinka hyvin yleiset tuomioistuimet ja yleiset hallintotuomioistuimet toimivat. Jos niiden toiminnassa on puutteita esimerkiksi tuomareiden osaamisen ja ammattitaidon tai asioiden joutuisan käsittelyn suhteen, voidaan puoltaa erityistuomioistuimia. https://urn.fi/URN:ISBN:952-466-132-2

*Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025 (Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013*) kuvattiin oikeudenhoidon tavoitetilaa vuonna 2025 muun ohella seuraavasti (s. 14): ”Tuomioistuinten jakautuminen eri tuomioistuinlinjoihin ja erityistuomioistuimiin ei aiheuta oikeusturvaongelmia tai turhaa työtä. Toimivaltasäännöksiä on uudistettu ja tuomareiden erityisasiantuntemus saadaan joustavasti ja laajalti käyttöön. Tietyissä asiaryhmissä erityisasiantuntemuksen varmistamiseksi tuomioistuimella voi olla valtakunnallinen toimivalta. Tuomioistuinten asiantuntemus on turvattu asioissa, jotka edellyttävät teknisen tai muun erityisalan tietämystä.” Mietintö ei sisältänyt toimenpide-ehdotuksia työtuomioistuimen toimivaltaan liittyen. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-283-5

*Oikeudenhoidon kehitystyöryhmän arviomuistiossa (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:39*) kiinnitettiin lähinnä huomiota vain siihen, että työtuomioistuimen asiantuntijajäsenten nimittämismenettelyssä on intressiedustuksen piirteitä, joiden asianmukaisuutta olisi työryhmän mukaan syytä selvittää (s. 104). Työryhmä esitti lisäksi (s. 140), että harkittavaksi tulisi ottaa, missä määrin tuomioistuimissa tarvitaan erilaisia asiantuntijakokoonpanoja tai intressiedustusta ja missä määrin erityisasiantuntemuksen tarpeen voisi toteuttaa tehokkaammin ja avoimemmin asiantuntijatodistelulla. Työryhmän mukaan riittävän erityisasiantuntemuksen turvaamiseen tulee joka tapauksessa kiinnittää tulevaisuudessa vakavaa huomiota. Tähän voidaan työryhmän käsityksen mukaan todennäköisesti vastata vain osin osaamisen kehittämisellä ja erikoistumisella, sillä juttukannan entisestään vaikeutuessa asioiden ratkaiseminen vaatii syvää asiantuntemusta, jota ei kaikissa asioissa voida saavuttaa yksinomaan juristeja täydennyskouluttamalla. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-538-8

*Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän ehdotuksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle yleissitovaa työehtosopimusta noudattavan työnantajan oikeudesta tehdä paikallisia sopimuksia 7.6.2016* ehdotettiin, että työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluisivat riidat siitä, onko yleissitovan työehtosopimuksen sisältämän valtuutuksen perusteella tehty paikallinen sopimus työehtosopimuksen valtuutuksen mukainen. Työtuomioistuin olisi siten voinut käsitellä sellaisia paikallista sopimusta koskevia riitoja, joissa vaatimus koskee paikallisen sopimuksen pätevyyttä ja vaatimuksen perusteena on yleissitovan työehtosopimuksen valtuutuslausekkeen tulkinta. Työryhmä esitti, että työtuomioistuimen tällaisessa asiassa antamaan ratkaisuun haettaisiin muutosta suoraan korkeimmalta oikeudelta valitusluvan kautta. Mietinnössä tuotiin esiin, että esimerkiksi markkinaoikeuden ratkaisuun teollis- ja tekijänoikeutta koskevassa riita- tai hakemusasiassa haetaan muutosta korkeimmalta oikeudelta valitusluvan kautta. Perustuslakivaliokunta oli tuolloin pitänyt sanottua muutoksenhakumenettelyä hyväksyttävänä, koska teollis- ja tekijänoikeusalan erityisasiantuntemus taattaisiin markkinaoikeudessa muun muassa tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoja ja jäsenten kelpoisuusehtoja koskevalla sääntelyllä. Sama muutoksenhakumenettely ehdotettiin edellä mainituin perusteluin otettavaksi käyttöön yleissitovaan kenttään sijoittuvassa työtuomioistuinprosessissa.

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

*Ruotsissa* kollektiiviriidat käsitellään ensimmäisessä ja viimeisessä asteessa työtuomioistuimessa kuten Suomessa. Individuaaliriidat käsitellään käräjäoikeudessa, jonka ratkaisuun voi hakea muutosta valittamalla työtuomioistuimeen (näin vuodesta 1974 alkaen, aiemmin valitusreitti oli hovioikeus – korkein oikeus). Työtuomioistuimen kaikki ratkaisut ovat lopullisia. Sen ratkaisukokoonpanossa on seitsemän, viisi (syrjintäasiat) tai kolme jäsentä, joista osa edustaa työnantaja- ja työntekijäetuja. Pienemmässä ns. juristikokoonpanossa käsitellään esimerkiksi jatkokäsittelyluvat (jatkokäsittelylupa koskee kaikkia valitusasioita – noin 30 prosenttia jatkokäsittelylupahakemuksista hyväksytään). Työtuomioistuimen henkilöstöön kuuluu noin 20 virkamiestä, joista neljä on tuomareita ja noin kahdeksan esittelijöitä. Kolmeksi vuodeksi nimitettyjä sivutoimisia asiantuntijajäseniä varajäsenineen on tällä hetkellä yhteensä 84. Työtuomioistuimeen saapuu vuosittain noin 200 kollektiiviasiaa ja reilut 100 valitusasiaa. (Ks. lag (1974:371) om rättegången i arbetstvister, *arbetstvistlagen*.)

*Norjassa* kollektiiviriidat käsitellään ensimmäisessä ja viimeisessä asteessa työtuomioistuimessa (*arbeidsretten*). Sen ratkaisukokoonpanossa on seitsemän jäsentä, joista kaksi edustaa työnantajaetuja ja kaksi työntekijäetuja. Työtuomioistuimessa on neljä virkamiestä: kolme tuomaria ja sihteeri. Sivutoimisia asiantuntijajäseniä varajäsenineen on yhteensä 98. Asiamäärät ovat 2000-luvulla vaihdelleet 15 ja 50 välillä. Individuaaliriidat käsitellään Norjassa yleisellä tuomioistuinlinjalla (*tingrett - lagmannsrett – høyesterett*). (Ks. lov 27. januar 2012 nr. 9 om arbeidstvister sekä lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister.)

*Tanskassa* kollektiiviriidat käsitellään ensimmäisessä ja viimeisessä asteessa työtuomioistuimessa (*Arbejdsretten*). Erityinen *tjenestemandsretten* käsittelee mm. virkamiesten kollektiivisopimusten rikkomisia. Työtuomioistuimen toimivalta poikkeaa joiltain osin Suomen työtuomioistuimen toimivallasta: työntekijäliitot voivat mm. nostaa kanteen myös yksittäistä järjestäytymätöntä työnantajaa vastaan. Toisaalta työehtosopimuksen tulkintariitoja käsitellään myös työelämän välimiesoikeuksissa (*faglige voldgiftsretter)*. Työtuomioistuimessa on kuusi tuomaria (yleensä korkeimman oikeuden tuomareita, eivät toisin sanoen kokoaikaisia) ja yli 40 sellaista sivutoimista jäsentä, jotka edustavat työntekijä- ja työnantajaetua. Ratkaisukokoonpanossa on ammattituomarin lisäksi kolme jäsentä työntekijäpuolelta ja kolme jäsentä työnantajapuolelta. Työtuomioistuimeen saapuu vuosittain noin 1 000 asiaa. Individuaaliriidat käsitellään yleisissä työtuomioistuimissa (*byret – landsret - højesteret*). (Ks. lov nr. 106 af 26. februar 2008 om Arbejdsretten og faglige voldgiftsretter, *arbejdsretsloven*.)

*Saksassa* sekä individuaali- että kollektiivityöriidat käsitellään kolmiportaisessa järjestelmässä. Paikallisia työtuomioistuimia (*Arbeitsgericht*) on 113, toisen asteen osavaltiokohtaisia ylempiä työtuomioistuimia (*Landesarbeitsgericht*) 18. Ylimpänä asteena on liittovaltion työtuomioistuin (*Bundesarbeitsgericht).* Kaikissa työtuomioistuimissa ratkaisukokoonpanoihin kuuluvat ammattituomarin lisäksi jäseniä työntekijä- ja työnantajapuolelta. Virkamiesten asiat käsitellään kuitenkin hallintotuomioistuimissa.

*Ranskassa* sellaiset kollektiiviriidat, jotka koskevat työehtosopimuksen tulkintaa, pätevyyttä jne. käsitellään yleisessä alioikeudessa (*tribunal judiciaire*), jonka kokoonpanossa on vain ammattituomareita. Individuaaliriidat (myös kanteet, jotka perustuvat työehtosopimukseen) käsitellään sen sijaan työtuomioistuimissa (*conseil de prud´hommes*), joissa ratkaisukokoonpanossa on myös työntekijä- ja työnantajapuolen edustajia. Niiden ratkaisuista voi valittaa ylioikeuteen (*cour d´appel*), jossa ei ole intressiedustusta. Ylin aste on *Cour de cassation,* jossa työoikeudellisia asioita käsitellään omassa jaostossaan (*Chambre sociale*). Julkisen sektorin palvelussuhdeasiat käsitellään hallintotuomioistuimissa.

*Alankomaissa* ei ole erillistä työtuomioistuinta, vaan kaikki työriidat, sekä individuaali- että kollektiiviasiat, käsitellään ensiasteessa yleisen alioikeuden (*rechtbank*) työoikeudellisten asioiden osastolla (*kantongerecht*). Jokaisessa 11 alioikeudessa on tällainen osasto. Asiat ratkaisee yksi ammattituomari. Ratkaisuihin voi hakea muutosta valittamalla ylioikeuteen (*Gerechtshoven*) ja edelleen korkeimpaan oikeuteen (*Hoge Raad*). Intressijäsenet eivät osallistu lainkäyttöön työehtosopimusriidoissakaan missään vaiheessa. Työmarkkinaosapuolet voivat olla vain asianosaisina.

**Tavoitetila**

Tavoitteena tulisi olla oikeudenhakijan näkökulmasta yksinkertainen, selkeä, tehokas ja laadukas järjestelmä, joka varmistaa nykyistä järjestelmää paremmin oikeusturvan toteutumisen ja joka ei monimutkaisuudestaan johtuen myöskään vie tuomioistuinlaitoksen resursseja ns. turhaan työhön. Myös asiakokonaisuuksien tarpeetonta hajautumista eri tuomioistuimiin tulisi välttää. Lainkäytön painopisteen tulisi olla ensimmäisessä oikeusasteessa.

**Ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Työtuomioistuimen toimivallan laajentaminen työ- ja virkaehtosopimuksiin liittyvissä asioissa

Edellä kuvatut työrauhaa ja suojelutyötä koskevat asiat sekä ainakin osin myös paikallisiin sopimuksiin liittyvät asiat ovat sellaisia, jotka sisältönsä puolesta sopivat paremmin työtuomioistuimen kuin yleisten tuomioistuinten käsiteltäviksi, koska kyse on työehtosopimusjärjestelmään olennaisesti kuuluvista asioista. Muutos selkeyttäisi myös toimivaltasääntelyä.

Sääntelyä selkeyttäisi myös, jos nykyistä suurempi osa työ- ja virkaehtosopimuksiin liittyvistä asioista keskitettäisiin ensiasteessa työtuomioistuimeen.

Työtuomioistuinlain 1 §:ää on vakiintuneesti tulkittu siten, että ns. puhtaat suorituskanteet kuuluvat yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Vastaavasti virkaehtosopimuksen soveltamiseen liittyvät asiat, joissa ei ole epäselvyyttä sopimuksen tulkinnasta, on voitu käsitellä hallintotuomioistuimessa. Ongelmana on ollut, että sopimuksen soveltamisen ja tulkinnan välinen rajanveto voi tapauskohtaisesti olla vaikeaa, eikä yksittäinen virkamies tai työntekijä ylipäätään voi edes tietää, liittyykö sovellettavan työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintaan osallisten välillä riitaa. Toimivallanjakoa selkeyttäisi, jos työtuomioistuinlain 1 §:ää muutettaisiin siten, että kaikenlaiset työ- ja virkaehtosopimukseen perustuvat vaatimukset käsiteltäisiin työtuomioistuimessa. Tämä muutos koskisi vain järjestäytynyttä kenttää, jos puhevaltaa työtuomioistuimessa koskevaa sääntelyä ei samalla muutettaisi (työtuomioistuinlain 12 ja 13 §).

Puhevaltaa työtuomioistuimessa koskevaa sääntelyä voisi lisäksi muuttaa siten, että myös järjestäytymättömän työntekijän/virkamiehen/viranhaltijan työ- tai virkaehtosopimukseen perustuvat vaatimukset käsiteltäisiin työtuomioistuimessa. Asioiden käsittely kollektiivisopimusasioihin erikoistuneessa tuomioistuimessa olisi tehokasta ja nopeaa. Tämä edistäisi myös kollektiivisopimusten yhtenäistä soveltamista työpaikoilla sekä estäisi järjestäytyneen työnantajan asian pirstoutumista yhtäältä työtuomioistuimeen (järjestäytyneen työntekijän/virkamiehen osalta) ja toisaalta yleiseen tai hallintotuomioistuimeen (järjestäytymättömän työntekijän/virkamiehen osalta).

Jos alalla on valtakunnallinen työehtosopimus, myös järjestäytymättömän työnantajan on noudatettava sitä yleissitovuuden perusteella. Harkittavaksi tulisi, olisiko kokonaan järjestäytymättömän kentän työehtosopimusasiat perusteltua käsitellä jatkossakin yleisen tuomioistuimen puolella siten, että näissä asioissa olisi käytettävissä lausuntomenettely nykyiseen tapaan. Julkisen sektorin työnantaja on kuitenkin aina virkaehtosopimuslakien perusteella sidottu sovellettavaan sopimukseen.

Riita-asian epätarkoituksenmukaista pirstoutumista eri linjoille estäisi se, että työtuomioistuimella olisi selkeämpi toimivalta tuomita työtuomioistuinlain 1 §:n 2

momentin nojalla myös työehtosopimukseen perustumattomia korvauksia työehtosopimuksen rikkomisen seuraamuksena sekä tutkia osana työehtosopimuksen tulkinta- tai rikkomiskannetta myös syrjinnän kiellon rikkomiseen perustuva hyvityskanne. Riitakokonaisuuden pirstoutuminen eri tuomioistuimiin ohjautuviin osiin lisää kustannuksia, tuo viivettä ja saa aikaan ristiriitaisten ratkaisujen vaaran sekä mahdollisen esteen oikeuksiin pääsylle (korkea kuluriski yleisessä tuomioistuimessa, jossa esim. hyvityskanteet nykyisin käsitellään).

Edellä mainittujen muutosten toteuttamiseksi selvitettäväksi tulisi muutoksenhaun järjestäminen esimerkiksi suoraan korkeimpaan oikeuteen (vrt. markkinaoikeuden osalta PeVL 33/2012 vp). Lisäksi selvitettäväksi tulisi työtuomioistuimen kokoonpanosääntelyn uudistaminen siten, että sääntely mahdollistaisi erilaisia kokoonpanoja. Järjestäytymättömän kentän asioissa kokoonpano voisi vastata esimerkiksi nykyistä valitusasioiden kokoonpanoa (3+1+1) tai olla tätä pienempi (2+1+1). Yksinkertaiset asiat, joihin ei sisälly työehtosopimuksen tulkintakysymystä, olisi mahdollista käsitellä jopa yhden tuomarin kokoonpanossa.

Edellä selostetusti työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvissa asioissa joudutaan hyvin usein ottamaan kantaa myös pakottavan lainsäädännön tulkintaan. Säännönmukaisesta muutoksenhausta säätäminen kaikissa tällaisissa tapauksissa tarkoittaisi käytännössä muutoksenhaun avaamista kokonaan.

Asioiden siirtäminen tuomioistuinlinjalta toiselle

Erehtyminen epäselvässä toimivallassa on edellä kuvatuin tavoin sekä varteenotettava taloudellinen riski oikeudenhakijalle että este oikeuksiin pääsylle.

Yleisellä tuomioistuinlinjalla oikeudenkäymiskaaren 30 a luvun 7 §:n mukaan käräjäoikeus tai hovioikeus voi päätöksellään siirtää korkeimman oikeuden ratkaistavaksi kysymyksen, joka koskee lain soveltamista sen käsiteltävänä olevassa asiassa (*ennakkopäätöskysymys*). Hallituksen esityksen (HE 152/2024 vp) mukaan ennakkopäätöskysymys voisi koskea esimerkiksi prosessinedellytystä tilanteessa, jossa on tulkinnanvaraista, onko käräjäoikeus toimivaltainen tutkimaan asian. Kysymys voisi olla esimerkiksi siitä, kuuluuko kanne yleisen tuomioistuimen vai työtuomioistuimen toimivaltaan. Toimivaltaa koskevan kysymyksen on oltava ennakkopäätösluonteinen, eikä tarkoitus ei ole, että käräjäoikeus pyrkisi rutiiniluontoisissa jutuissa menettelyä käyttäen varmistamaan esimerkiksi sen, onko se asiassa toimivaltainen vai ei. Tarkoituksena ei muutoinkaan ole ollut luoda järjestelmää, jossa korkeimman oikeuden etukäteiskontrollin avulla minimoitaisiin riski väärästä alioikeuden ratkaisusta asianosaisille aiheutuvista oikeudenkäyntikuluista, vaan laajentaa korkeimman oikeuden mahdollisuuksi ohjata oikeuskäytäntöä yleisesti ennakkopäätöksiä antamalla. (HE s. 21.)

Toimivallan jaon kannalta ja arvioitaessa sitä, onko kyse työtuomioistuinlain 1 §:ssä tarkoitetusta asiasta, ei tulkinnanvaraisuus kuitenkaan tyypillisesti liity asian oikeudelliseen arvioon vaan esimerkiksi siihen, ettei vaatimuksen perusteena olevan sopimuksen työehtosopimusluonteesta ole selvyyttä. Toimivaltaisen tuomioistuimen selvittäminen voi siten edellyttää myös näytön vastaanottamista (esim. KKO 1998:6 tai TT 2015:55). Kysymys ei siten useimmiten ole niinkään tulkinnanvaraisesta oikeus- vaan näyttökysymyksestä, jolloin epäselvyys johtuu pikemminkin siitä, että toimivalta määräytyy tapauskohtaisesti. Toisaalta toimivallan jakoa koskeva sääntely on myös oikeudellisesti monimutkaista ja sen soveltaminen koetaan vaikeaksi, vaikka kysymys ei olisikaan ennakkopäätösluonteisesta asiasta.

Toimivallanjaon kokonaisvaltainen selkeyttäminen ilman että nykyistä järjestelmää jollakin tapaa muutetaan, on edellä sanotuista syistä vaikeaa. Joka tapauksessa väärässä tuomioistuimessa vireille tullut asia tulisi voida siirtää oikeaan tuomioistuimeen yli tuomioistuinlinjojen sen jatkuvuutta menettämättä. Esimerkiksi Tanskassa tämä on mahdollista. Huomioitava olisi, että asianosaisina ovat eri tuomioistuimissa eri tahot: yleisissä tuomioistuimissa ja hallintotuomioistuimissa työntekijä tai virkamies/viranhaltija itse ja työnantajansa sekä työtuomioistuimessa ensisijaisesti kollektiivisopimuksen solmineet sopimusosalliset. Näin ollen esimerkiksi jutun työtuomioistuimeen siirtämisen yhteydessä tulisi selvittää, haluaako osallinen ajaa kannetta työtuomioistuimessa vai käyttääkö yksittäinen työntekijä tai virkamies toissijaista kanneoikeuttaan. Sopimuksen solmineiden tulee lisäksi käydä asiassa erimielisyysneuvottelut, jos sellaisista on sopimuksessa sovittu (työtuomioistuinlain 11.2 §). Neuvottelut voidaan sinänsä käydä vielä siinäkin vaiheessa, kun kanne on jo työtuomioistuimessa vireillä.

Yleisen tuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen toimivallan laajentaminen yksinomaan työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvan vaatimuksen käsittelemiseen

Koska asiakokonaisuuksien hajoamista eri tuomioistuimiin tulisi välttää, perusteltua olisi, että yleinen tuomioistuin tai hallintotuomioistuin voisi ratkaista pääasian yhteydessä myös työtuomioistuimen toimivaltaan muutoin kuuluvan, kollektiivisopimukseen perustuvan vaatimuksen, jos se olisi tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi irtisanomisriidan yhteydessä saatetaan vaatia myös maksamattomia työehtosopimusperusteisia palkkoja. Yleinen tuomioistuin voisi tällaisessa tapauksessa pyytää tarvittaessa työehtosopimuksen tulkinnasta työtuomioistuimelta lausunnon.

Työtuomioistuinlain 1 §:n mukaisissa asioissa, joissa viranhaltijan/virkamiehen jäsenyys virkamies-/viranhaltijayhdistyksessä on vaihdellut, toimivallanjakoa selkeyttäsi, että käytettävissä oleva muutoksenhakutie ja toimivaltainen tuomioistuin määräytyisi yksiselitteisesti esimerkiksi sen mukaan, onko virkamies/viranhaltija järjestäytynyt vaatimuksensa esittämisajankohtana tai muutoksenhaun vireille tullessa. Tämä edellyttäisi ainakin valtion virkamieslain 58 §:n, kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 50 §:n, eduskunnan virkamiehistä annetun lain 62 §:n, evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lain 73 §:n 1 momentin ja Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 33 d §:n 2 momentin muuttamista ja mahdollisesti myös oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 13 §:n 1 momentin muuttamista. Muutoksessa olisi huomioitava se, että virkamiehen/viranhaltijan sidottuisuus virkaehtosopimukseen säilyy aina sopimuskauden loppuun, vaikka hän eroaisi yhdistyksestä kesken kauden. Tämä muutos olisi tarpeeton, jos kaikki virkaehtosopimukseen perustuvat vaatimukset käsiteltäisiin työtuomioistuimessa muistiossa ehdotetulla tavalla.

Laajemmat rakenteelliset muutosvaihtoehdot

Valmistelussa on käsitelty myös vaihtoehtoja, joissa työ- ja virkamiesoikeudellisten asioiden käsittelyä keskitettäisiin edellä selostettua laajemmin. Esillä on ollut ensinnäkin malli, jossa sekä individuaali- että kollektiiviset työriita-asiat keskitettäisiin ensimmäisessä asteessa yhteen oikeuspaikkaan. Tämän mallin etuna on nähty se, että työriidoissa palvelua saisi ”yhden luukun periaatteella” ja asioita käsittelisivät ensimmäisessä asteessa työoikeuteen erikoistuneet tuomarit. Tuomareiden edellytykset erikoistua työoikeuteen paranisivat, mikä osaltaan tukisi asioiden tehokasta käsittelyä ja olisi omiaan parantamaan tuottavuutta ratkaisutoiminnassa.

Myös toimivallanjako selkeytyisi. Tosin kollektiiviriidoissa erityiskokoonpano intressijäsenineen tulisi mahdollisesti joka tapauksessa säilyttää, jolloin toimivaltaan liittyviä epäselviä tilanteita saattaisi edelleen esiintyä (KKO 2017:24). Lisäksi individuaali- ja kollektiiviriidoissa asianosaisasetelma on erilainen: jälkimmäisissä asiavaltuus on sopimuksen solmineilla sopimusosallisilla. Tämäkään malli ei siten ratkaisisi kaikkia toimivaltaan liittyviä epäselvyyksiä, joskin asioiden siirto tuomioistuimen sisällä kokoonpanolta toiselle olisi nopeaa ja vaivatonta.

Oikeuksiin pääsy ei tässä vaihtoehdossa toteutuisi kaikilla alueilla samalla tavalla. Maantieteellinen läheisyys tuomioistuimeen on tärkeä näkökohta oikeusturvan toteutumisen kannalta asioissa, joissa henkilökohtainen läsnäolo on välttämätöntä. Toisaalta lainsäädäntö mahdollistaa nykyään myös etäistunnot videoneuvottelupalvelun kautta, ja myös tuomarit voivat liikkua lähemmäs asiakasta. Alueellista pääsyä tuomioistuimeen toteuttaisi tehokkaammin vaihtoehto, jossa työriidat keskitettäisiin muutamaan käräjäoikeuteen. Tämäkin mahdollistaisi erikoistumisen, jos se katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi tässä asiaryhmässä. Työtuomioistuimen toimivaltaan nykyisin kuuluvat asiat olisi tällöin mahdollista käsitellä yhden käräjäoikeuden työoikeusosastolla, joka käsittelisi myös (ja vain) oman tuomiopiirinsä individuaaliasiat. Tällaisella osastolla voisi olla mahdollista käsitellä myös individuaaliriidat, joissa toinen tuomioistuin on pyytänyt työtuomioistuinlain 39 §:n mukaista lausuntoa.

Tämä vaihtoehto edellyttäisi sen selvittämistä, olisiko muutoksenhaku käräjäoikeudesta hovioikeuteen ohjattavissa nykyisestä tuomiopiirijaosta poikkeavasti (vrt. esim. HOL 10.3 § 1. virke, jonka mukaan toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy valittajan kotipaikan mukaan, jos päätöksen tehneen viranomaisen toimialueena on koko maa) vai voisiko muutoksenhaku ohjautua vain yhteen hovioikeuteen.

Periaatteellisesti merkittävä muutos olisi, jos työtuomioistuin edellä selostettua vaihtoehtoa toteutettaessa itsenäisenä erityistuomioistuimena lakkautettaisiin ja liitettäisiin organisatorisesti yleisen lainkäytön linjalle esimerkiksi siten, että yhden käräjäoikeuden osasto muodostaisi valtakunnallisen ”työoikeuden” (vrt. maaoikeudet ja merioikeudet). Taloudellisesti ja hallinnollisesti tämä saattaisi kuitenkin olla tarkoituksenmukaisin tapa toteuttaa tämä vaihtoehto. Nykyinen järjestelmä, jossa kollektiiviriitojen käsittely on keskitetty itsenäisen erityistuomioistuimen toimivaltaan, toimii sinänsä hyvin. Joka tapauksessa kollektiiviriidoissa olisi perusteltua säilyttää kolmikantainen kokoonpano ja se, että ratkaisuihin ei ole säännönmukaista muutoksenhakuoikeutta.

Individuaaliseen virkamiesoikeuteen kuuluvat asiat olisi jatkossakin joka tapauksessa tarkoituksenmukaista käsitellä hallintotuomioistuimissa. Tätä puoltaa se, että virkamiesoikeudelliset asiat tulevat hallinto-oikeuksissa vireille valituksina työnantajaviranomaisten tekemistä hallintopäätöksistä, eräitä hallintoriita-asioita lukuun ottamatta. Itsehallinnollisten julkisyhteisöjen (kunnat ja kuntayhtymät, hyvinvointialueet, evankelis-luterilaiset seurakunnat ja seurakuntayhtymät) virkasuhteita ja virkasuhteeseen ottamista koskevissa asioissa valitusvaihetta edeltää lisäksi yleensä hallinnon sisäinen oikaisuvaatimusmenettely.

Itsehallinnollisten julkisyhteisöjen virkasuhteita ja virkasuhteeseen ottamista koskevissa asioissa muutoksenhakuoikeus on voimassa olevan lainsäädännön mukaan asianosaisen lisäksi myös päätöksen tehneen itsehallinnollisen julkisyhteisön jäsenellä sekä kuntayhtymien ja seurakuntayhtymien päätöksistä myös

niiden jäseninä olevien itsehallinnollisten julkisyhteisöjen jäsenellä. Vireillepanijana hallintotuomioistuimessa voi näissä asioissa siis olla myös joku muu kuin asianosainen.

Myös valitusoikeuden piiriin kuuluvien asioiden kirjo on julkisoikeudellisia virkasuhteita koskevan sääntelyn vuoksi laajempi kuin yleisissä tuomioistuimissa ja työtuomioistuimessa käsiteltävissä työsuhteita koskevissa asioissa. Julkisoikeudellisiin virkasuhteisiin liittyvien erityispiirteiden, kuten jatkuvuusperiaatteen, vuoksi vain hyvin pienessä osassa valituksina käsiteltävistä asioista on kysymys suorituskannetyyppisistä asioista. Myös virkasuhteeseen nimittämistä tai ottamista koskevissa asioissa on pääsääntöisesti kysymys muusta kuin tasa-arvolain tai yhdenvertaisuuslain vastaisesta syrjinnästä. Valituksissa on usein kysymys hallintopäätöksen aineellisen lainmukaisuuden ohella hallintomenettelyn asianmukaisuuden arvioimisesta.

Toisaalta valmistelussa on esitetty myös näkemyksiä sen puolesta, että työ- ja virkamiesoikeudelliset asiat käsiteltäisiin kaikki samassa tuomioistuimessa. Näin asioiden siirto osastolta/kokoonpanolta toiselle olisi helpompaa.

Keskitetyn muutoksenhaun osalta valmistelussa on nostettu esiin myös ns. ”Ruotsin mallin” mukainen vaihtoehto, jossa käräjäoikeuksien työriita-asioissa antamiin ratkaisuihin voisi hakea muutosta valittamalla työtuomioistuimeen. Ruotsissa tätä mallia perusteltiin oikeuskäytännön yhtenäisyydellä ja käsittelyn nopeudella (ks. Prop. 1974:77). Työtuomioistuimen toimivalta laajenisi tällöin myös individuaaliriitoihin, mikä tulisi huomioida ratkaisukokoonpanoa koskevassa sääntelyssä. Suomen perustuslain 99 § saattaa kuitenkin estää sellaisen Ruotsin mallin mukaisen järjestelyn, jossa muut kuin kollektiiviperusteiset työoikeudelliset asiat rajattaisiin korkeimman oikeuden asiallisen toimivallan ulkopuolelle. Individuaaliriitojen käsittelyn tulisi siten säilyä kolmiportaisena, mikä on herättänyt kysymyksen tämän vaihtoehdon tarkoituksenmukaisuudesta. Muutoksenhakureitin ohjautuminen hovioikeuksien sijaan työtuomioistuimeen saattaisi kuitenkin lisätä asioiden käsittelyn tehokkuutta ja oikeuskäytännön yhtenäisyyttä sekä toisaalta vähentäisi ruuhkaisimpien hovioikeuksien työmäärää tasaten näin tuomioistuinten resursseja. Selvitettäväksi toisaalta tulisi muutoksen henkilöstövaikutukset. Muutos edellyttäisi työtuomioistuimen henkilöstöresurssien lisäämistä (vrt. Ruotsin työtuomioistuimessa neljä tuomaria). Tämän mallin puutteena on se, että se ei korjaisi toimivallanjaon tulkinnanvaraisuutta ja sen aiheuttamia ongelmia ensiasteessa.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Muistiossa ehdotetaan lainsäädäntöhankkeen käynnistämistä:

1. työtuomioistuinta koskevan sääntelyn muuttamiseksi ja selkeyttämiseksi seuraavasti:

    - laajennetaan työtuomioistuimen toimivaltaa siten, että myös työrauhavelvollisuuden ulkopuolella toteutettuja, työriitalain 8 a ja 8 b §:ssa tarkoitettuja työtaisteluja koskevat kanteet käsitellään työtuomioistuimessa

    - laajennetaan työtuomioistuimen toimivaltaa siten, että työriitalain 8 d §:ssä tarkoitettua suojelutyötä koskevat hakemukset ja kanteet käsitellään työtuomioistuimessa

- selvitetään, onko työtuomioistuimen toimivaltaa perusteltua laajentaa sellaisissa riidoissa, jotka koskevat paikallisia sopimuksia, jotka on solmittu työehtosopimuksen paikallista sopimista koskevien määräysten perusteella

- täsmennetään työtuomioistuinlain 1 §:n 1 momenttia siten, että työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee kaikki työ- ja virkaehtosopimukseen perustuvat vaatimukset

- täsmennetään työtuomioistuinlain 1 §:n 2 momenttia siten, että säännöksessä tarkoitettu ”velvollisuus suoritukseen” ei tarvitse perustua työehtosopimukseen vaan voi myös muutoin riippua säännöksen 1 momentissa tarkoitetun riidan ratkaisusta ja perustua esimerkiksi työsopimuslain 12 luvun 1 §:ään (vahingonkorvaus), yhdenvertaisuuslain 23 §:ään (hyvitys) tai tasa-arvolain 11 §:ään (hyvitys)

- selvitetään sitä, onko työtuomioistuimen toimivaltaa perusteltua laajentaa myös järjestäytymättömän työntekijän/virkamiehen/viranhaltijan työ- tai virkaehtosopimukseen perustuviin asioihin (puhevaltaa työtuomioistuimessa koskevan työtuomioistuinlain 12 ja 13 §:n muuttaminen)

- selvitetään em. muutosten toteuttamiseksi muutoksenhaun järjestämistä ja kokoonpanosääntelyn muuttamista

2. sen selvittämiseksi, voidaanko yleisen tuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen toimivaltaa laajentaa siten, että se voi yksinomaan sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa ratkaista myös sellaisen vaatimuksen, joka muutoin kuuluisi työtuomioistuimen toimivaltaan ja pyytää tällaisen vaatimuksen ratkaisemiseksi lausuntoa työtuomioistuimelta
3. sen säätämiseksi, että väärässä tuomioistuimessa vireille tullut asia tulee siirtää oikeaan tuomioistuimeen yli tuomioistuinlinjojen jutun jatkuvuutta menettämättä
4. sen täsmentämiseksi, että asioissa, joissa viranhaltijan/virkamiehen jäsenyys virkamies-/viranhaltijayhdistyksessä on vaihdellut, käytettävissä oleva muutoksenhakutie ja toimivaltainen tuomioistuin määräytyisi yksiselitteisesti esimerkiksi sen mukaan, onko virkamies/viranhaltija järjestäytynyt vaatimuksensa esittämisajankohtana tai muutoksenhaun vireille tullessa (tämä tarpeeton, jos kaikki virkaehtosopimukseen perustuvat vaatimukset käsiteltäisiin työtuomioistuimessa projektiryhmän edellä ehdottamalla tavalla).

**Eriävä mielipide**

Muistiossa on ansiokkaasti kuvattu työ- ja virkamiesoikeudellisten asioiden toimivallanjakoa, kansainvälistä vertailua, aikaisempia lausuntoja ja kannanottoja sekä projektiryhmässä esille tulleita ratkaisuvaihtoehtoja. Olen samaa mieltä enemmistön kanssa tavoitetilasta sekä siitä, että projektiryhmän ehdottamat yksittäiset jatkotoimenpide-ehdotukset selkeyttäisivät nykytilaa ja olisivat tarpeellisia. Olen kuitenkin sitä mieltä, että ne eivät yksinään ole riittäviä toimia sekä oikeustilan selkeyttämiseksi että työ- ja virkamiesoikeudellisten asioiden kustannustehokkaan toiminnan turvaamiseksi.

Esitänkin, että ryhdytään selvittämään sitä, että työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat asiat käsiteltäisiin yhden käräjäoikeuden työoikeusosastolla, joka käsittelisi myös oman tuomiopiirinsä individuaaliasiat. Tällaisella osastolla voisi olla mahdollista käsitellä myös individuaaliriidat, joissa toinen tuomioistuin on pyytänyt työtuomioistuinlain 39 §:n mukaista lausuntoa. Myös muuta toimivallanjakoa voitaisiin selvittää.

Lisäksi esitän, että samassa yhteydessä ryhdytään selvittämään kollektiiviriitojen kokoonpanosäännöksiä. Tältä osin esitän, että mikäli kokoonpano olisi edelleen 2+2+2, molemmat niin sanotut puolueettomat jäsenet olisivat ammattituomareita. Mikäli työtuomioistuimen toimi valtaan kuuluvat asiat käsiteltäisiin käräjäoikeuden työoikeusosastolla, kollektiiviriitoja käsiteltävien ammattituomareiden lukumäärä olisi suurempi, mikä mahdollistaisi tämän.

Työ- ja virkamiesoikeudellisten asioiden lukumäärä on vähentynyt merkittävästi sekä yleisissä tuomioistuimissa, hallintotuomioistuimissa että työtuomioistuimissa. Muistiossa ehdotetut lainsäädäntömuutokset korjaisivat asiamäärää työtuomioistuimessa käsiteltävien asioiden osalta. Osa ehdotuksista koskee kuitenkin asioita, joita ei ole ollut vielä yhtään vireillä tuomioistumissa. Ehdotetuilla muutoksilla ei ole merkittävää vaikutusta yleisten tuomioistuinten tai hallintotuomioistuinten asiamääriin, koska ne käsittelevät myös muita asiaryhmiä.

On selvää, että kustannustehokas ja laadukas oikeudenhoito edellyttää asioiden keskittämistä niin sanotuissa massa-asioissa (summaariset velkomusasiat, kirjallisen menettelyn rikosasiat) tai silloin, että asiaryhmän juttumäärä on vähäinen tai se on oikeudellisesti vaativa. Asiaryhmän liiallinen keskittäminen pienen ammattituomarijoukon kesken ei kuitenkaan ole suotavaa. Asiaryhmän liiallinen keskittäminen voi olla myös toiminnaltaan haavoittuva.

Mikäli työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat asiat keskitettäisiin yhden käräjäoikeuden työoikeusosastolle, olisi mahdollista saada Suomeen suurempi ammattituomareiden joukko, jolla olisi osaamista kollektiiviriitojen käsittelystä. Tämä voisi olla eduksi myös individuaaliriitojen käsittelyn.

Lienee niin, että käräjäoikeuden työoikeusosasto sijaitsisi pääkaupunkiseudulla, jossa jo tällä hetkellä käsitellään suurin osa Suomen työoikeudellisista asioista ja jossa siten on osaamista niiden käsittelyyn. Asiaryhmän käsittely pääkaupunkiseudun käräjäoikeuksissa on myös keskitetty. Työtuomioistuimessa työskentelee tällä hetkellä 7 virkamiestä. Suurin osa kollektiiviriitoja käsittelevistä asiamiehistä työskentelee myös pääkaupunkiseudulla. Kollektiiviriitoja käsitellään jo tällä hetkellä Helsingissä. Mikäli taas käräjäoikeuden työoikeusosastolla käsiteltäisiin asiaa, jonka asianosainen asuu muualla Suomea, etäyhteyksien käyttö olisi mahdollista. Muutos ei siten olisi alueellisesti merkittävä henkilökunnalle, asiamiehille taikka mahdollisille asianosaisille.

Valmistelussa kuullut tahot ovat korostaneet työtuomioistuimen yhteiskunnallista merkitystä ja vakiintunutta asemaa kollektiiviriitojen ratkaisemissa siten, että ratkaisutoiminnan ennakoitavuus, oikeusvarmuus ja nopeus säilyy. Käsitykseni mukaan nämä kaikki edellytykset ovat toteutettavissa myös käräjäoikeuden työoikeusosastolla.

Käräjäoikeudessa voidaan toteuttaa kollektiiviriitojen erityiskokoonpano, jossa mukana olisi intressijäsenet (joko 2+2+2 tai 1+1+1). Käsittelyn joutuisuus voidaan turvata myös käräjäoikeudessa, sillä jo tällä käräjäoikeus käsittelee useita asiaryhmiä, joiden käsittelylle on asetettu määräaika ja joita käräjäoikeudet noudattavat. Kaikessa käräjäoikeuden ratkaisutoiminnassa on tavoitteena ennakoitavuus, oikeusvarmuus ja nopeus. Käräjäoikeudessa tehdään jo tällä hetkellä ratkaisuja, joihin annetaan erilaisia muutoksenhakuohjauksia.

Tuomioistuinlain 8 luvun 2 §:n mukaan tuomioistuimen päällikkötuomari huolehtii tuomioistuimen toimintakyvystä ja sen kehittämisestä. Hän asettaa tuomioistuimen

tulostavoitteet ja huolehtii niiden toteutumisesta. Päällikkötuomarin tulee valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta tuomioistuimen ratkaisuissa. Lisäksi päällikkötuomari osallistuu lainkäyttöön siinä määrin kuin hänen muut tehtävänsä sen sallivat. Käsitykseni mukaan edellä mainitut laissa säädetyt työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvien asioiden johtamiseen liittyvät edellytykset ovat toteutettavissa myös käräjäoikeuden työoikeus osastolla.

Sirpa Pakkala, Helsingin käräjäoikeus

**Muistio 21**

# VAKUUTUSOIKEUTTA KOSKEVAN SÄÄNTELYN KEHITTÄMINEN

**Tiivistelmä**

**Uudistetaan toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmää. Arvioidaan muun muassa asiamiespakkoa työtapaturma- ja ammattitautiasioissa korkeimmassa oikeudessa sekä mahdollisuutta rajoittaa uuden selvityksen esittämistä ja poistohakemusten tekemistä vakuutusoikeudessa ja myös mahdollisuutta selkeyttää tuomioistuinmaksulakia vakuutusoikeudessa käsiteltävien asioiden**

Muistiossa ehdotetaan että, hallinto-oikeuksia koskevassa jatkotyössä selvitettäisiin, olisiko tarpeen muuttaa lainsäädäntöä siten, että toimeentulotukiasioissa valituksen katsottaisiin tulleen määräajassa, vaikka se olisi toimitettu hallinto-oikeuden sijasta Kansaneläkelaitokselle. Lisäksi tulisi selvittää, voitaisiinko teknisin keinoin ohjata toimeentulotukiasiassa tehty valitus automaattisesti hallinto-oikeuteen, vaikka se olisi tehty Kansaneläkelaitoksen sähköisessä järjestelmässä tai toimitettu muulla tavoin Kansaneläkelaitokselle. Ensivaiheessa olisi kuitenkin hyvä lisätä Kansaneläkelaitoksen asiakkaiden informointia valitusjärjestelmistä.

Edelleen muistiossa esitetään selvitettäväksi mahdollisuutta säätää pakolliseksi käyttää lainoppinutta avustajaa haettaessa muutosta valittamalla korkeimmalta oikeudelta vakuutusoikeuden päätökseen työtapaturma- ja ammattitautiasiassa.

Lisäksi tulisi selvittää mahdollisuutta rajoittaa lainsäädännöllä uuden selvityksen esittämistä vakuutusoikeudessa nykyistä tehokkaammin.

Laissa tulisi säätää, ettei asianosainen saa hakea samassa asiassa päätöksen poistamista vakuutusoikeudelta kuin kerran, ellei asiaa ole erityisen painavasta syystä välttämätöntä tutkia uudelleen. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että toistuvat poistohakemukset voitaisiin käsitellä nykyistä pienemmässä ratkaisukokoonpanossa.

Muistiossa ehdotetaan myös, että vakuutusoikeudesta annettuun lakiin (jäljempänä VakOL, tai vaihtoehtoisesti HOL:iin, mikäli sen haluttaisiin kattavan myös muut hallintoprosessialakia soveltavat tahot) lisättäisiin pykälä, jolla vakuutusoikeus voi velvoittaa etuuslaitokset toimittamaan oikeudenkäyntimateriaalin vakuutusoikeuden haluamassa muodossa ja järjestyksessä maksutta. Lisäksi tulisi selvittää teknisiä keinoja, joilla varmistettaisiin, että vakuutusoikeus saa oikeudenkäyntimateriaalin eheänä yhteisenä kokonaisuutena.

Lisäksi tuomioistuinmaksulakia ehdotetaan selkeytettäväksi siten, että laista ilmenisi selkeästi käsittelyn olevan vakuutusoikeudessa pääsääntöisesti yksityishenkilölle maksutonta.

Muistiossa ehdotetaan, että toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmää uudistetaan. Arvioidaan muun muassa asiamiespakkoa työtapaturma- ja ammattitautiasioissa korkeimmassa oikeudessa sekä mahdollisuutta rajoittaa uuden selvityksen esittämistä ja poistohakemusten tekemistä vakuutusoikeudessa ja myös mahdollisuutta selkeyttää tuomioistuinmaksulakia vakuutusoikeudessa käsiteltävien asioiden osalta.

**Nykytila ja sen arviointia**

Yleistä toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmästä

Toimeentuloturva-asioissa ensimmäisen asteen päätöksentekijöitä ovat eri etuuslaitokset ja yhtiöt, kuten Kansaneläkelaitos, työttömyyskassat, eläkelaitokset ja vakuutusyhtiöt. Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä on pääsääntöisesti kaksiportainen. Ensimmäisen asteen päätöksiin haetaan pääsääntöisesti muutosta muutoksenhakulautakunnilta, joita ovat sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta sekä tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta. Muutoksenhakulautakuntien toimintaa pidetään taloudellisena ja tehokkaana ja lautakunnat ovat ottaneet ratkaisutoiminnassaan hyvin huomioon vakuutusoikeuden linjaukset.

Muutoksenhakulautakuntien päätöksiin haetaan muutosta vakuutusoikeudelta. Eräissä asiaryhmissä muutoksenhakujärjestelmän kaksiportaisuudesta on poikettu ja niissä ensimmäisen asteen päätökseen haetaan muutosta suoraan vakuutusoikeudelta. Vakuutusoikeus on käsittelemissään asioissa ylin muutoksenhakuaste lukuun ottamatta eräitä työtapaturma- ja ammattitautiasioita, joista on tietyin edellytyksin mahdollisuus valittaa korkeimmalle oikeudelle, mikäli korkein oikeus myöntää valitusluvan. Vakuutusoikeuden päätöksen purkamista voi hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joka voi purkaa päätöksen, jos asian käsittelyssä on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen tai korkeimmalta oikeudelta, mikäli kyseessä on työtapaturma- tai ammattitautiasia.

Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmää on pääasiassa pidetty asianmukaisena ja toimivana. Vakuutusoikeudella on vakiintunut asema Suomen tuomioistuinjärjestelmässä. Muutoksenhakijoiden oikeusturvan toteutumisen ja yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta on tärkeää, että oikeuskäytäntö on yhdenmukainen samankaltaisissa tilanteissa. Sekä muutoksenhakulautakunnat että vakuutusoikeus, jotka toimivat valtakunnallisesti, takaavat tämän hyvin niille kertyneen tietotaidon ja asiantuntemuksen vuoksi etenkin yksittäisen etuuden hakijan näkökulmasta ja samankaltaisessa tilanteessa olevien välillä. Päätöksillä on myös yhteiskunnallista ohjausvaikutusta. Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakuprosessi on nykyisellään sellainen, että oikeussuojaa tarvitsevat saavat oikeussuojaa riittävällä tavalla. Kun otetaan lisäksi huomioon, että asiaa voi hoitaa ilman lainopillista avustajaa ja asian käsittely on yksityishenkilölle maksutonta, myös pääsy tuomioistuimeen toteutuu hyvin.

Järjestelmässä on kuitenkin havaittu joitakin seikkoja, joiden osalta on hyvä arvioida, onko järjestelmä kaikilta osin selkeä ja muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta tarkoituksenmukainen.

Kansaneläkelaitoksen antamat päätökset toimeentulotukiasioissa

Pääasiassa Kansaneläkelaitoksen päätöksistä haetaan muutosta muutoksenhakulautakunnilta ja edelleen vakuutusoikeudelta. Toimeentulotukiasioissa Kansaneläkelaitoksen päätöksestä tulee kuitenkin hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Toimeentulotukiasioissa Kansaneläkelaitoksen päätökseen tyytymättömän on ensin tehtävä Kansaneläkelaitoksen oikaisuvaatimuskeskukselle oikaisuvaatimus ja mikäli hän on tyytymätön oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen, on hänen toimitettava valituksensa oman alueensa hallinto-oikeuteen. Muissa asioissa (esimerkiksi asumistuki-, vammaistuki- ja sairausvakuutusasioissa)

hakijan tulee toimittaa valituksensa Kansaneläkelaitokselle, josta valitus siirretään sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan tai vakuutusoikeuteen, jos Kansaneläkelaitos ei voi itseoikaista päätöstä. Muutoksenhakujärjestelmä on siis erilainen sen mukaan, onko kyseessä toimeentulotukiasia vai jokin muu Kansaneläkelaitoksen myöntämä etuus.

Eräiden Ahvenanmaata koskevien toimeentuloturva-asioiden muutoksenhaku Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Tietyissä Ahvenanmaata koskevissa asioissa, kuten opintotuki- ja työttömyysturva-asioissa, joissa päätöksen on tehnyt Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintotukiviranomainen (Arbetsmarknads- och studieservicemyndighet) muutoksenhaku ohjautuu Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen ja sieltä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jolloin valitusprosessi on erilainen kuin muissa Ahvenanmaata koskevissa toimeentuloturva-asioissa, kuten esimerkiksi eläkeasioissa, joissa muutoksenhaku ohjautuu joko työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan tai sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ja vakuutusoikeuteen.

Muutoksenhakujärjestelmä työtapaturma- ja ammattitautiasioissa

Suuressa osassa toimeentuloturva-asioita muutoksenhakujärjestelmä päättyy vakuutusoikeuteen eikä vakuutusoikeuden päätökseen voi enää hakea muutosta. Työtapaturma- ja ammattitautiasioissa vakuutusoikeuden päätökseen, jos siinä on ratkaistu kysymys siitä, oikeuttaako vamma, sairaus tai kuolema korvaukseen tai siitä, kenen on korvaus maksettava, saa hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta valittamalla, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Asian käsittelyn siirtyessä vakuutusoikeudesta korkeimpaan oikeuteen vaihtuu myös sovellettava prosessilaki vakuutusoikeudessa sovellettavasta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista (jäljempänä HOL) oikeudenkäymiskaareen (jäljempänä OK).

Muutoksenhakutie korkeimpaan oikeuteen on ollut esillä lainvalmistelussa, joka liittyi valtion henkilöstön etätyössä sattuneen tapaturman korvaamiseen. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotettiin, että muutoksenhakutie päättyisi vakuutusoikeuteen. HE:ssä 122/2022 vp. on tuotu lausuntopalaute -kohdassa esiin, että oikeuskanslerinvirasto on todennut lausunnossaan mm., että se ”kiinnittää huomiota myös muutoksenhakuoikeuden rajoitukseen sulkea korkein oikeus pois muutoksenhakutuomioistuimena”. Tällainen edellyttäisi tarkkoja perusteluja ja valtiosääntöoikeudellisen analyysin lisäämistä ehdotukseen. Vuoden 2023 voimaan tulleessa laissa säilytettiin mahdollisuus hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta.

Saman vahinkotapahtuman käsittely sekä yleisessä tuomioistuimessa että vakuutusoikeudessa

Tietyissä asiaryhmissä, kuten esimerkiksi liikennevahinkoasioissa, samaa liikennevahinkoa voidaan käsitellä eri prosesseissa yleisessä tuomioistuimessa ja liikennevakuutuskuntoutusasiana vakuutusoikeudessa. Näissä tapauksissa yleinen tuomioistuin soveltaa käsittelyssään eri prosessilakia kuin vakuutusoikeus.

Uuden selvityksen esittäminen ja mahdollisuudet rajata selvitystä

HOL 46 §:n mukaan, kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitetyksi, se voi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräajan jälkeen, hallintotuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta.

Lisäksi oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain (jäljempänä VakOL) 17 §:n mukaan vakuutusoikeus voi jättää kirjallisen tai suullisen selvityksen huomioon ottamatta, jos selvitys saapuu vakuutusoikeuteen asian ratkaisupäivänä tai sen jälkeen. Tällaista selvitystä ei sisällytetä oikeudenkäyntiaineistoon.

Kumpikaan edellä mainituista pykälistä ei täysin mahdollista sitä, että tuomioistuin voisi jättää asetetun määräajan jälkeen tai ratkaisupäivänä tai sen jälkeen saapuneen lisäselvityksen huomioon ottamatta, vaan ratkaisukokoonpanon tulee arvioida, onko selvitys sellaista, että se voidaan jättää huomioon ottamatta. Nykytilanteessa vakuutusoikeudelle voi siis toimittaa uutta selvitystä koko asian vireilläoloajan eikä lakiin sisälly vastaavaa prekluusiosäännöstä kuin yleisissä tuomioistuimissa. Uuden selvityksen toimittaminen voi olla perusteltua erityisesti lääkeopillisissa asioissa, sillä etuuden hakijan tilanne tai terveydentila voi muuttua. Jatkuva uuden selvityksen toimittaminen kuitenkin pidentää asian käsittelyaikaa, sillä tuomioistuimen täytyy lähes aina kuulla oikeudenkäynnin toista osapuolta uudesta selvityksestä.

Mahdollisuus hakea päätöksen poistoa

Vakuutusoikeuteen tehdään suhteellisen paljon aiemman päätöksen poistohakemuksia. Oikeutta hakea päätöksen poistoa ei ole vakuutusoikeutta koskevassa lainsäädännössä mitenkään rajoitettu, kuten korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden kohdalla on tehty.

HOL 118 § koskee purkuhakemusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Pykälän 4 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli saa hakea samassa asiassa päätöksen purkamista vain kerran, jollei asiaa ole erityisen painavasta syystä välttämätöntä tutkia uudelleen. Myös OK:n 31 luvun 19 § koskee ylimääräisen muutoksenhaun rajoittamista. Pykälän mukaan asianosainen saa korkeimmassa oikeudessa kannella tuomiovirheestä, hakea tuomion purkamista ja hakea menetetyn määräajan palauttamista samassa asiassa vain kerran, jollei asiaa ole erityisen painavasta syystä välttämätöntä tutkia uudelleen.

Nykyisellään vakuutusoikeudelta voi hakea saman päätöksen poistoa useita kertoja, vaikka edellinen hakemus olisi hylätty. Toistuvat poistohakemukset kuormittavat vakuutusoikeutta, sillä vakuutusoikeuden tulee tutkia kaikki tehdyt poistohakemukset kolmijäsenisessä kokoonpanossa.

Oikeudenkäyntimateriaalin toimittaminen vakuutusoikeuteen

Vakuutusoikeutta koskevassa lainsäädännössä ei ole säädöstä siitä, että vakuutusoikeus voisi edellyttää alemman asteen toimittamaan oikeudenkäyntimateriaalin haluamassaan muodossa eli sähköisesti. Esimerkiksi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaa ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaa koskevissa laeissa on säännökset siitä, että ensimmäisen asteen päätöksentekijä (Kansaneläkelaitos, työttömyyskassa, eläkelaitos jne.) on velvollinen toimittaman asiakirjat muutoksenhakulautakunnalle sen vaatimassa muodossa maksutta. Samoin yleisten tuomioistuinten osalta hallituksen esityksessä eduskunnalle pienten riita-asioiden menettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 89/2025 vp) on ehdotettu, että asianosaisen tulisi käyttää sähköistä asiointipalvelua toimittaessaan asiakirjoja käräjäoikeuteen ja haastehakemus voitaisiin tietyissä tilanteissa jättää tutkimatta, mikäli haastehakemusta ei ole toimitettu asiointipalvelun kautta.

Vakuutusoikeudessa on käytössä sähköinen asianhallintajärjestelmä HAIPA sekä siihen liittyvät viranomaisten ja kansalaisten sähköiset asiointipalvelut. Sähköiseen asiakirjaliikenteeseen siirtyminen on kuitenkin ollut hidasta ja järjestelmän käyttöön siirtymistä on hankaloittanut se, etteivät etuuslaitokset ole välttämättä toimittaneet oikeudenkäyntimateriaalia vakuutusoikeudelle yhtenäisenä ja eheänä kokonaisuutena. Vakuutusoikeudessa kuluu paljon aikaa sen selvittämiseen, että oikeudenkäyntimateriaali on toimitettu vakuutusoikeudelle kokonaisuudessaan ja materiaalin järjestämiseen sekä myös paperisena toimitetun materiaalin skannaamiseen sähköiseen järjestelmään.

Tuomioistuinmaksulaki ja sen täsmentäminen

Oikeudenkäynti- ja hakemusmaksuista säädetään tuomioistuinmaksulaissa (1455/2015) sekä oikeusministeriön asetuksessa tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta (1020/2024). Laista ja asetuksesta ilmenee, että vakuutusoikeudessa oikeudenkäyntimaksu on 610 euroa ja että yksityishenkilön oikeudenkäyntimaksu on vakuutusoikeudessa 310 euroa. Lain 5 §:n 2 kohdan mukaan lain mukaista maksua ei peritä yksityishenkilön vakuutusoikeudessa vireille panemissa valitusasioissa, jotka koskevat oikeutta etuuteen, etuuden suuruutta tai etuuden takaisinperintää. Tällaiset asiat muodostavat pääosan käsiteltävistä asioista. Yksityishenkilöille maksullisia ovat asiat, joissa ei ole kysymys heidän välittömästä etuudestaan. Etuuslaitoksilta, kuten Kansaneläkelaitokselta, työeläkelaitoksilta, vakuutusyhtiöiltä, työttömyyskassoilta, yhteisöiltä ja muilta työnantajilta kuin yksityishenkilöiltä peritään heidän vireille panemiensa valitus- ja poistoasioiden käsittelystä laissa mainittu oikeudenkäyntimaksu 610 euroa.

Tuomioistuinmaksulain rakenne ja teksti on yksityishenkilölle vaikeasti tulkittava. Lakitekstin perusteella muutoksenhakijalle tai hänen asiamiehelleen voi olla epäselvää, peritäänkö vakuutusoikeudessa oikeudenkäyntimaksu vai ei. Vakuutusoikeudessa lain vaikeaselkoisuus näyttäytyy toistuvina kyselyinä ja vakuutusoikeuden kokemuksen mukaan vakuutusoikeudessa käsiteltävien asioiden määrät vähenivät tuomioistuinmaksulain muuttamisen seurauksena. Lakitekstin epäselvyys voi olla syy jättää hakematta muutosta vakuutusoikeudesta siitä mahdollisesti aiheutuvien kulujen vuoksi.

**Tavoitetila**

Tavoitetilana on selkeä ja johdonmukainen toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä, joka takaa asianosaisten oikeusturvan toteutumisen parhaalla mahdollisella tavalla ja jossa vakuutusoikeuden resurssit kohdentuvat tarkoituksenmukaisesti ja asioiden käsittely on tehokasta ja joutuisaa.

Lisäksi tavoitteena on, tehdä näkyväksi se, että yksityishenkilö saa valitusasiansa käsiteltäväksi vakuutusoikeuteen pääsääntöisesti maksutta ja muutoinkin lisätä vakuutusoikeuden tunnettavuutta.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Kansaneläkelaitoksen antamat päätökset toimeentulotukiasioissa

Toimeentulotukiasioissa muutoksenhakujärjestelmä on erilainen verrattuna muihin Kansaneläkelaitoksen antamiin päätöksiin. Monet asiakkaat voivat hakea Kansaneläkelaitoksesta useampia eri etuuksia, jolloin olisi asiakkaan kannalta selkeämpää, että muutoksenhakuprosessi olisi samanlainen asiasta riippumatta.

Kansaneläkelaitokselta saadun tiedon mukaan ei ole harvinaista, että asiakkaat toimittavat toimeentulotukiasiassa valituksensa Kansaneläkelaitokselle hallinto-oikeuden sijaan. Valitus on voinut saapua Kansaneläkelaitokselle määräajassa, mutta hallinto-oikeudelle se on voinut Kansaneläkelaitoksen siirron jälkeen saapua myöhässä, jolloin hallinto-oikeus on voinut jättää valituksen myöhästyneenä tutkimatta. Vakuutusoikeuteen tai muutoksenhakulautakuntaan valittaessa valitus tulee toimittaa aina Kansaneläkelaitokselle, joten vastaavia myöhästymisiä ei tule.

Nykyinen järjestelmä koetaan asiakkaan kannalta epäselväksi ja hankalaksi, kun muutoksenhaku Kansaneläkelaitoksen eri etuuslajeissa ohjautuu eri tuomioistuimiin ja valituksen toimittamistapa on erilainen. Toimeentuloturva-asioissa muutoksenhakijat usein toimivat itsenäisesti ilman avustajaa, jolloin järjestelmän olisi erityisen tärkeää olla selkeä. Tilannetta pitäisi ensi sijassa selkeyttää lisäämällä tiedottamista erilaisista muutoksenhakuprosesseista.

Nykyisen toimeentulotukiasioiden muutoksenhakujärjestelmän puolesta puhuu se, että Kansaneläkelaitos myöntää perustoimeentulotukea ja hyvinvointialueet voivat myöntää täydentävää toimeentulotukea ja molemmissa tilanteissa päätöksistä valitetaan oman alueen hallinto-oikeuteen. Kokonaisuutena toimeentulotukea koskeva järjestelmä on yhdenmukainen, vaikka se poikkeaa muusta toimeentuloturvasta. Lisäksi toimeentulotukea koskevissa takaisinperintäasioissa Kansaneläkelaitos ei tee itsenäisesti päätöstä takaisinperinnästä, vaan takaisinperintään on haettava lupa hallinto-oikeudelta. Tältäkin osin järjestelmä poikkeaa muista etuuslajeista, joissa Kansaneläkelaitos päättää takaisinperinnästä ensiasteena, mutta käytäntö on vakiintunut.

Valmistelussa on nähty asian selkeyttämiseksi kaksi lainsäädäntötoimia edellyttävää vaihtoehtoista ratkaisua. Keskustelussa oli esillä toimeentulotukipäätöksiä koskevien valitusasioiden siirtäminen käsiteltäväksi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ja edelleen vakuutusoikeuteen. Siirto olisi sinänsä looginen ottaen huomioon Kansaneläkelaitoksen muiden etuuksien valitustien. Asiaryhmän siirtäminen käsiteltäväksi vakuutusoikeuteen olisi kuitenkin suuri muutos ja resurssikysymys, sillä kyseessä on suhteellisen suuri asiaryhmä. Toisaalta hallinto-oikeuksissa asiamäärät ovat nousseet ja esimerkiksi toimeentulotukiasioiden määrissä on viime vuosina tapahtunut merkittävää kasvua. Vakuutusoikeudessa asiamäärät ovat laskeneet siitä, mitä ne ovat olleet esimerkiksi 2010-luvulla, ja tällä hetkellä saapuvien asioiden määrä näyttäisi vakiintuneen noin 3300 asiaan vuodessa. Asiaryhmän siirtäminen voisi osaltaan korjata tätä muutosta asiamäärissä. Vaihtoehtoa vastaan puhuu kuitenkin se, että täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätökset tehdään hyvinvointialueilla, joiden päätöksistä haetaan muutosta hallinto-oikeuksilta. Muutos voisi siten sekoittaa toimeentulotukiasioihin liittyvää muutoksenhakujärjestelmää eikä tätä vaihtoehtoa pidetty kannatettavana.

Toisena ja varteenotettavana vaihtoehtona nähtiin toimeentulotukiasioiden muutoksenhakuohjauksen muuttaminen siten, että valitus olisi mahdollista toimittaa

valitusajassa Kansaneläkelaitokselle. Tältä osin viitataan HOL:n 14 §:ään, jossa todetaan, että jos valitus on saapunut valitusajassa toimivaltaiselle tuomioistuimelle, sitä ei kuitenkaan jätetä tutkimatta sillä perusteella, että se olisi lain mukaan tullut toimittaa viranomaiselle. Vastaava säädös voisi toimia myös toisinpäin eli mikäli valitus toimeentulotukipäätöksestä on toimitettu määräajassa Kansaneläkelaitokselle, sitä ei kuitenkaan jätettäisi tutkimatta sen vuoksi, ettei sitä ole toimitettu hallinto-oikeudelle määräajassa. Tämä yhdenmukaistaisi valitusjärjestelmää muiden Kansaneläkelaitoksen käsittelemien etuusasioiden kanssa ja selkeyttäisi järjestelmää muutoksenhakijoille.

Lisäksi keskustelussa tuotiin esiin tekniset keinot, joilla valitus voitaisiin automaattisesti ohjata hallinto-oikeuteen, vaikka se olisi tehty Kansaneläkelaitoksen sähköisessä järjestelmässä tai toimitettu muulla tavoin Kansaneläkelaitokselle.

Eräiden Ahvenanmaata koskevien toimeentuloturva-asioiden muutoksenhaku Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Ahvenanmaata koskevissa opintotuki- ja työttömyysturva-asioissa on muuhun Suomeen verrattuna erilainen muutoksenhakujärjestelmä, kun valitukset ohjautuvat muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusoikeuden sijaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näiden asioiden osalta valmistelussa on noussut esiin, olisiko yhdenmukaista, että Ahvenanmaan ja muun Suomen opintotukiasiat ja työttömyysturva-asiat käsitellään samassa tuomioistuimessa, kuten toimitaan esimerkiksi eläkeasioiden kanssa, joissa Ahvenanmaata koskevat asiat tulevat myös joko työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan tai sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan kautta vakuutusoikeuteen käsiteltäviksi.

Toisaalta keskusteluissa nousi esiin, ettei ole tiedossa, eroavatko asioita koskevat säännökset toisistaan ja lisäksi Ahvenanmaata koskevissa asioissa tulee miettiä, mitkä asiat kuuluvat itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan omaan päätösvaltaan ja mitkä valtakunnalliseen päätösvaltaan. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen Ahvenanmaalta ohjautuvien toimeentuloturvaa koskevien asioiden asiamäärät eivät myöskään ole kovin suuria, joten asiassa ei liene suurta resurssikysymystä. Valmistelussa on päädytty siihen, ettei tältä osin ehdoteta jatkotoimenpiteitä.

Muutoksenhakujärjestelmä työtapaturma- ja ammattitautiasioissa

Työtapaturma- ja ammattitautiasiat ovat poikkeus siihen, ettei vakuutusoikeuden antamasta päätöksestä saa hakea muutosta, vaan niissä on mahdollista hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta valittamalla, jos asiassa on ratkaistu kysymys siitä, oikeuttaako vamma, sairaus tai kuolema korvaukseen tai siitä, kenen on korvaus maksettava ja korkein oikeus myöntää valitusluvan.

Valmistelussa on noussut esiin epäsuhta muihin vakuutusoikeudessa käsiteltäviin asioihin, joista ei ole mahdollista hakea muutosta korkeimmasta oikeudesta. Lisäksi tuotiin esiin, että asianosaisten osalta hankalaksi on koettu se, että asian siirtyessä vakuutusoikeudesta korkeimpaan oikeuteen vaihtuu myös sovellettava prosessilaki.

Korkeimman oikeuden näkökulmasta nykyinen järjestelmä on kuitenkin toimiva. Tapaturma- ja ammattitautiasioiden osalta kyse on nähty olevan enemmän vahingonkorvausoikeudesta, jonka vuoksi asioihin on sisällytetty valitusluvan hakemisen mahdollisuus korkeimpaan oikeuteen. Korkeimpaan oikeuteen tulee valituslupahakemuksia erilaisista vahingonkorvausoikeuteen liittyvistä asioista, jotka

ovat keskenään eri luonteisia, mutta ohjautuvat kaikki lopulta samaan tuomioistuimeen. Korkeimman oikeuden asema ennakkoratkaisuja antavana tuomioistuimena asioissa, joihin kytkeytyy vahingonkorvausoikeudellisia kysymyksiä, on tärkeää säilyttää. Muissa vakuutusoikeudessa käsiteltäviä asioissa korkeimman oikeuden olisi yleisen puolen tuomioistuimena vaikea toimia ennakkoratkaisuiden antajana.

Valmistelussa on päädytty siihen, ottaen lisäksi huomioon, että tapaturma- ja ammattitautiasioissa tehtävien valituslupahakemusten määrä on vähäinen, eikä muutoksella olisi saatavissa myöskään merkittäviä taloudellisia säästöjä, ettei ole syytä lähteä ehdottamaan muutosta järjestelmään tältä osin vaan korkeimman oikeuden rooli ennakkoratkaisutuomioistuimena tulee säilyttää.

Prosessilajin vaihtuminen on välttämätöntä asian siirtyessä käsiteltäväksi yleiseen tuomioistuimeen. Keskusteluissa nousikin esiin se, että korkeimpaan oikeuteen vietävissä asioissa voisi olla tarpeen pohtia sitä, tulisiko haettaessa muutosta korkeimmalta oikeudelta valittamalla olla pakollista käyttää asiamiestä. Tätä ajatusta tukee se, että useimmat asiamiehet myös prosessaavat yleisissä tuomioistuimissa, jolloin myös prosessilait ovat tuttuja.

Saman vahinkotapahtuman käsittely sekä yleisessä tuomioistuimessa että vakuutusoikeudessa

Samaa vahinkotapahtumaa on mahdollista käsitellä sekä yleisen tuomioistuimen prosessissa liikennevahinkona ja vakuutusoikeuden prosessissa liikennevakuutuskuntoutusasiana, jolloin asioissa sovelletaan myös eri prosessilakeja. Eri prosesseissa myönnettävät korvaukset voivat myös poiketa toisistaan.

Yksi vaihtoehto näiden asioiden käsittelyn yhdenmukaistamiseen olisi se, että liikennevakuutuskuntoutusasiat siirtyisivät vakuutusoikeudesta yleisiin tuomioistuimiin käsiteltäviksi. Ottaen huomioon, että vakuutusoikeudessa on kuitenkin muitakin kuntoutusasioita ja niihin vaadittavaa lääketieteellistä osaamista, tätä vaihtoehtoa ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena. Valmistelussa on päädytty siihen, että järjestelmä vaikuttaa tuomioistuimen näkökulmasta toimivalta tällaisenaan eikä sen osalta ehdoteta jatkoselvittelyä.

Uuden selvityksen esittäminen

Vakuutusoikeudella ei ole käytössään tehokasta keinoa rajata uuden selvityksen esittämistä, mikä johtaa asioiden käsittelyn pitkittymiseen. Valmistelussa on noussut esiin tarve säännökselle, jolla uuden selvityksen rajoittaminen on mahdollista nykyistä paremmin käsittelyn tehokkuuden ja joutuisuuden lisäämiseksi. Toisaalta esiin nousi myös se, että vakuutusoikeudessa käsiteltävät asiat ovat tyypillisesti perusoikeusherkkiä ja koskevat toimeentuloturvaa ja niissä korostuu pyrkimys aineelliseen totuuteen. Muutoksenhakijoiden oikeusturvan kannalta päätösten oikea-aikaisuus on tärkeää, joten liian jyrkän prekluusiosäännöksen laatiminen voi olla ongelmallista.

Vakuutusoikeus arvioi asian sille toimitetun oikeudenkäyntimateriaalin perusteella. Uudella prosessinaikaisella selvityksellä voi olla vaikutusta asian ratkaisuun esimerkiksi siten, että vakuutusoikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä ja määrää etuuden maksettavaksi jostakin tietystä päivämäärästä lukien, mutta hylkää valituksen muilta osin. Joissakin tilanteissa, ottaen huomioon, että vakuutusoikeus on useimmissa käsittelemissään asioissa ylin muutoksenhakuaste, vakuutusoikeus voi

päätyä ratkaisussaan palauttamaan asian prosessinaikaisen uuden selvityksen vuoksi etuuslaitokselle uudelleen käsiteltäväksi ottamatta kantaa etuuden myöntämiseen.

Vakuutusoikeudessa käsiteltävien asioiden erityispiirteenä on myös se, että asian saa lähtökohtaisesti uudelleen maksutta käsiteltäväksi tekemällä uuden selvityksen perusteella hakemuksen etuuslaitokselle. Näin ollen uuden selvityksen esittämisen rajoittaminen ei aiheuttaisi asianosaisille lopullisia oikeudenmenetyksiä. Myös asiamiehet ovat tottuneet prekluusioon yleisissä tuomioistuimissa ja uusi sääntely yhdenmukaistaisi prosesseja yleisiin tuomioistuimiin nähden.

Muistiossa ehdotetaan selvitettäväksi, voitaisiinko lainsäädännöllä mahdollistaa nykyistä tehokkaammin uuden selvityksen esittämisen rajoittaminen vakuutusoikeudessa ottaen erityisesti huomioon vakuutusoikeuden asema toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä ja asioiden joutuisa käsittely sekä oikeusturvaan liittyvät valtiosääntöiset reunaehdot ja vakuutusoikeudessa käsiteltävien asioiden erityispiirteet.

Mahdollisuus hakea päätöksen poistoa

Vakuutusoikeudelle tehdään suhteellisen paljon aiempien päätösten poistohakemuksia eikä tätä oikeutta ole mitenkään rajoitettu. Poistohakemukset ratkaistaan kolmijäsenissä kokoonpanossa. Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus puolestaan voivat jättää toistuvan poistohakemuksen tutkimatta, jollei ole erityisen painavaa syytä tutkia hakemusta uudelleen ja esimerkiksi korkeimmassa oikeudessa toista kertaa tehdyt poistohakemukset tutkitaan yhden jäsenen kokoonpanossa.

Vakuutusoikeuden toiminnan sujuvoittamisen ja resurssien asianmukaisen kohdentamisen näkökulmasta myös vakuutusoikeutta koskien voitaisiin säätää, ettei oikeudenkäynnin osapuoli saa hakea samassa asiassa päätöksen poistoa kuin kerran, ellei asiassa ole erityisen painavaa syytä tutkia asiaa uudelleen. Pykälän sisältö voisi vastata korkeimpia oikeuksia koskevia pykäliä. Vakuutusoikeuden tulisi voida myös käsitellä toista tai useampaa kertaa vireille tulevat samaa asiaa koskevat poistohakemukset peruskokoonpanoa suppeammassa kokoonpanossa eli yhden jäsenen tai mikäli lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun, niin yhden lainoppineen ja yhden lääkärijäsenen kokoonpanossa.

Oikeudenkäyntimateriaalin toimittaminen vakuutusoikeuteen

Vakuutusoikeudessa kuluu paljon aikaa asiakirjojen käsittelyyn ja skannaamiseen, kun vakuutusoikeuteen lähetetään edelleen paljon paperisia asiakirjoja eikä vakuutusoikeudella ole lainsäädännön puolesta mahdollisuutta vaatia etuuslaitoksia toimittamaan asiakirjoja tietyssä muodossa ja järjestyksessä. Toisinaan on myös vaikeuksia varmistua siitä, että vakuutusoikeus on saanut käyttöönsä kaiken oikeudenkäyntimateriaalin.

Vakuutusoikeudella on käytössä viranomaisten sähköinen asiointipalvelu, jonka kautta etuuslaitos voi toimittaa oikeudenkäyntimateriaalin vakuutusoikeudelle. Vakuutusoikeuden toiminnan tehostamiseksi ja sen varmistamiseksi, että oikeudenkäyntimateriaali saapuu yhtenäisenä ja eheänä kokonaisuutena ehdotetaan lisättäväksi VakOL:iin säädöksen siitä, että vakuutusoikeus voisi edellyttää etuuslaitokset toimittamaan asiakirjamateriaalin sen vaatimassa muodossa ja järjestyksessä maksutta. Lisäksi tulisi selvittää teknisiä keinoja, joilla varmistettaisiin se, että vakuutusoikeus saa oikeudenkäyntimateriaalin eheänä yhteisenä

kokonaisuutena. Esimerkiksi etuuslaitosten ja muutoksenhakulautakuntien asianhallintajärjestelmiin olisi hyvä saada toiminto, jolla muutoksenhakuun liittyvät asiakirjat olisi mahdollista erottaa muusta asiakirjamateriaalista. Myös oikeudenkäyntiin liittyvien asiakirjojen arkistointivelvollisuutta olisi hyvä tarkastella toimintojen sähköistymisen vuoksi. Vaihtoehtoisesti säädös voisi olla HOL:ssa, mikäli sen haluttaisiin kattavan myös muut hallintoprosessialakia soveltavat tahot).

Tuomioistuinmaksulain täsmentäminen

Vakuutusoikeudessa käsiteltävistä yksityishenkilöiden vireille saattamista asioista peritään hyvin harvoin maksua. Tuomioistuinmaksulaista voi kuitenkin saada sen käsityksen, että asioiden käsittelemisestä vakuutusoikeudessa peritään pääsääntöisesti maksu. Mahdolliset tuomioistuinmaksuja koskevat väärinymmärrykset saattavat johtaa siihen, että toimeentuloturva-asioissa jätetään hakematta muutosta päätöksiin.

Kannatettavana on pidettävä, että vakuutusoikeudessa havaittuja selkeyttämistarpeita nostetaan esiin ja huomioidaan, kun tuomioistuinmaksulakia seuraavan kerran muutetaan. Tuomioistuinmaksulaki olisi syytä kirjoittaa vakuutusoikeudessa käsiteltävien asioiden osalta niin, että laista ilmenisi yksiselitteisesti käsittelyn olevan pääsääntöisesti maksutonta yksityishenkilöille. Keskusteluissa kiinnitettiin huomiota myös lain terminologiaan ja etuus -sanan käyttöön.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Kansaneläkelaitoksen antamat päätökset toimeentulotukiasioissa

Muistiossa ehdotetaan, että jatkotyössä selvitettäisiin, olisiko tarpeen muuttaa lainsäädäntöä siten, että toimeentulotukiasioissa valituksen katsottaisiin tulleen määräajassa, vaikka se olisi toimitettu hallinto-oikeuden sijasta Kansaneläkelaitokselle.

Lisäksi tulisi selvittää, voitaisiinko teknisin keinoin ohjata toimeentulotukiasiassa tehty valitus automaattisesti hallinto-oikeuteen, vaikka se olisi tehty Kansaneläkelaitoksen sähköisessä järjestelmässä tai toimitettu muulla tavoin Kansaneläkelaitokselle.

Ensivaiheessa olisi kuitenkin hyvä lisätä Kansaneläkelaitoksen asiakkaiden informointia valitusjärjestelmistä.

Jatkotyö ei siten koskisi vakuutusoikeutta, vaan hallinto-oikeuksia ja tulisi ohjata työstettäväksi hallinto-oikeuksia koskevaan jatkovalmisteluun.

Eräiden Ahvenanmaata koskevien toimeentuloturva-asioiden muutoksenhaku Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Ei toimenpide-ehdotusta.

Muutoksenhakujärjestelmä työtapaturma- ja ammattitautiasioissa

Muistiossa ehdotetaan, että jatkotyössä selvitettäisiin mahdollisuutta säätää pakolliseksi käyttää lainoppinutta avustajaa haettaessa muutosta valittamalla korkeimmalta oikeudelta vakuutusoikeuden päätökseen työtapaturma- ja ammattitautiasiassa.

Muilta osin ei ehdoteta muutoksia nykyiseen muutoksenhakujärjestelmään.

Saman vahinkotapahtuman käsittely sekä yleisessä tuomioistuimessa että vakuutusoikeudessa

Ei toimenpide-ehdotusta.

Uuden selvityksen esittäminen

Muistiossa ehdotetaan selvitettäväksi, voitaisiinko lainsäädännöllä mahdollistaa nykyistä tehokkaammin uuden selvityksen esittämisen rajoittaminen vakuutusoikeudessa. Selvityksessä tulee ottaa huomioon vakuutusoikeuden asema toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä ja vakuutusoikeudessa käsiteltävien asioiden erityispiirteet sekä arvioida, minkä sisältöinen säännös olisi tarkoituksenmukainen käsittelyn tehokkuuden ja joutuisuuden lisäämiseksi. Erityistä huomiota asiaa arvioitaessa on myös kiinnitettävä oikeusturvaan liittyviin valtiosääntöisiin reunaehtoihin. Selvityksessä tulisi arvioida myös sitä, tulisiko asiasta säätää VakOL:ssa vai olisiko siitä tarpeen säätää HOL:ssa, mikäli tiukempi prekluusio haluttaisiin ulottaa kaikkiin hallintoprosessia soveltaviin tahoihin.

Mahdollisuus hakea päätöksen poistamista

Muistiossa ehdotetaan säädettäväksi, ettei asianosainen saa hakea samassa asiassa päätöksen poistamista vakuutusoikeudelta kuin kerran, ellei asiaa ole erityisen painavasta syystä välttämätöntä tutkia uudelleen ja että toistuvat poistohakemukset olisi mahdollista käsitellä yhden lainoppineen jäsenen tai yhden lainoppineen ja yhden lääkärijäsenen kokoonpanossa. Muutos tulisi tehdä VakOL:iin.

Oikeudenkäyntimateriaalin toimittaminen vakuutusoikeuteen

Muistiossa ehdotetaan, että VakOL:iin (tai vaihtoehtoisesti HOL:iin, mikäli sen haluttaisiin kattavan myös muut hallintoprosessialakia soveltavat tahot) lisättäisiin pykälä, jolla vakuutusoikeus voi velvoittaa etuuslaitokset toimittamaan oikeudenkäyntimateriaalin vakuutusoikeuden haluamassa muodossa ja järjestyksessä maksutta. Lisäksi tulisi selvittää teknisiä keinoja, joilla varmistettaisiin se, että vakuutusoikeus saa oikeudenkäyntimateriaalin eheänä yhteisenä kokonaisuutena.

Tuomioistuinmaksulain täsmentäminen

Muistiossa ehdotetaan, että kun tuomioistuinmaksulakia seuraavan kerran uudistetaan, lakia selkeytettäisiin siten, että siitä kävisi yksiselitteisesti ilmi käsittelyn vakuutusoikeudessa olevan pääsääntöisesti yksityishenkilölle maksutonta ja että maksu peritään käsittelystä vain tietyissä tapauksissa. Lakia muutettaessa tulee kiinnittää huomiota lain rakenteeseen ja terminologiaan.

# OIKEUSPALVELUT

**Muistio 22**

## ASIAMIEHIÄ KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMINEN

**Tiivistelmä**

**Tehostetaan oikeudenkäyntiavustajien valvontaa muun muassa laajentamalla luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta kaikkiin heidän hoitamiinsa toimeksiantoihin ja keskittämällä valvonta valvontalautakunnalle. Selvitetään mahdollisuutta uudistaa oikeudenkäyntiavustajajärjestelmä siten, että oikeudenkäyntiasioita hoitaisivat vain asianajajat ja julkiset oikeusavustajat. Uudistetaan oikeudellista avustamista koskeva sääntely.**

Muistiossa arvioidaan oikeudenkäyntiasiamiehiä ja -avustajia koskevan sääntelyn toimivuutta erityisesti asiakkaiden oikeusturvan, valvonnan kattavuuden ja järjestelmän selkeyden näkökulmasta. Työssä on tunnistettu merkittäviä ongelmia nykyisessä järjestelmässä, jossa oikeudenkäyntiasiamiehinä voi toimia useita eri ammattiryhmiä ja jossa valvonta sekä oikeudet ja velvollisuudet vaihtelevat avustajan statuksen mukaan.

Keskeisenä ongelmana on pidetty sitä, että luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta kohdistuu nykyisin vain osaan heidän ammattitoiminnastaan, kun taas asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminta kuuluu kattavamman valvonnan piiriin. Käytännössä asiakkaan voi olla vaikea arvioida, milloin tehtävä kuuluu valvonnan piiriin ja milloin ei. Lisäksi nykyinen sääntely mahdollistaa tilanteita, joissa valvonnan kohteena oleva henkilö voi statustaan vaihtamalla välttää valvonta-asian käsittelyn tai siihen liittyvät seuraamukset. Tätä on pidettävä asiakkaiden oikeusturvan sekä valvontajärjestelmän uskottavuuden kannalta ongelmallisena.

Muistion valmistelussa on tarkasteltu aiempia selvityksiä, työryhmämietintöjä ja oikeuskanslerin kannanottoja. Niissä on johdonmukaisesti korostettu tarvetta yhdenmukaistaa oikeudenkäyntiavustajia koskevia ammattieettisiä velvollisuuksia ja saattaa kaikki oikeudenkäyntiasiamiehet tehokkaan ja riippumattoman valvonnan piiriin. Myös oikeudenkäyntiavustajalautakunta on useissa yhteyksissä esittänyt valvonnan keskittämistä valvontalautakuntaan sekä luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien sääntelyn tarkistamista.

Kansainvälisessä vertailussa on tarkasteltu Ruotsin ja Viron järjestelmiä. Vaikka maiden ratkaisut poikkeavat toisistaan, vertailu osoittaa, että oikeudellisten palveluiden laadun varmistamiseen ja ammattitoiminnan valvontaan voidaan käyttää erilaisia rakenteita. Suomen järjestelmän kehittämisessä keskeistä on kuitenkin asiakkaiden oikeusturvan vahvistaminen sekä valvonnan kattavuuden ja ennakoitavuuden lisääminen.

Muistiossa arvioidaan myös avustajapakon laajentamista eri tuomioistuimissa. Arvioinnin perusteella avustajapakon laajentamiselle ei nähty riittäviä perusteita.

Vaikka oikeudellinen avustaminen voi parantaa menettelyn laatua ja tehokkuutta, avustajapakko voisi samalla vaikeuttaa oikeussuojan saatavuutta ja lisätä oikeudenkäyntikustannuksia. Erityisesti hallintotuomioistuimissa avustajapakon katsottiin olevan ristiriidassa hallintoprosessin keskeisten periaatteiden kanssa. Oikeudellisen avustamisen laatua tulisi kehittää ensisijaisesti avustajajärjestelmää uudistamalla eikä avustajapakkoa laajentamalla.

Lyhyellä aikavälillä muistiossa esitetään luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonnan keskittämistä riippumattomalle valvontalautakunnalle sekä valvonnan ulottamista kaikkiin heidän hoitamiinsa toimeksiantoihin. Pitkällä aikavälillä on perusteltua selvittää mahdollisuutta uudistaa oikeudenkäyntiavustajajärjestelmä kokonaisuudessaan siten, että oikeudenkäyntiasioita hoitaisivat lähtökohtaisesti asianajajat ja julkiset oikeusavustajat yhdenmukaisen valvonta- ja ammattieettisen järjestelmän piirissä.

Muistiossa ehdotetaan lainsäädäntöhankkeen perustamista siitä, että luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta keskitetään yksinomaan valvontalautakuntaan ja että poistetaan mahdollisuus välttyä valvonta-asian käsittelyltä sekä siinä määrättäviltä seuraamuksilta eroamalla asianajajayhteisöstä ja hakemalla lupaa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen tai vastaavasti luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan tullessa hyväksytyksi asianajajayhdistyksen jäseneksi.

Lisäksi ehdotetaan oikeudellista avustamista koskevan järjestelmän uudistamista, mutta ei esitä avustajapakkoa mihinkään oikeusasteeseen.

**Nykytila ja sen arviointia**

Oikeudenkäymiskaaren (4/1734) mukaan: jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä, oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana saa toimia asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja (OK 15:2).

Lisäksi oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana saa toimia asianosaiseen työ- tai virkasuhteessa oleva, oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittanut, rehellinen ja muutoin kyseiseen tehtävään sopiva ja kykenevä henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Myös palvelussuhdetta koskevassa tai siihen asiallisesti liittyvässä asiassa sekä työtuomioistuimessa asianosaisen oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana saa toimia työmarkkinajärjestön palveluksessa oleva oikeustieteen maisteri.[41]

Oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana voi toimia myös viranomainen, jonka laissa säädettyihin tehtäviin kuuluu avustaminen oikeudenkäynnissä. Lisäksi oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana saa toimia mainitun viranomaisen palveluksessa oleva oikeustieteen maisteri.[42]

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukaan oikeudenkäynnin osapuoli saa käyttää asiamiestä tai avustajaa. Asiamiehen ja avustajan on oltava asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Asiamies tai avustaja voi kuitenkin olla myös muu rehellinen

[41] ja [2] Oikeustieteen muun ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittanut, rehellinen ja muutoin kyseiseen tehtävään sopiva ja kykenevä henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.

ja tehtävään sopiva ja kykenevä täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu (HOL 30 §).

Nykytilanteen osalta on tunnistettu erityisenä ongelmakohtana eri oikeudenkäyntiasiamiehiä koskevan sääntelyn eriäväisyyden, joka on epäselvä ja hankalasti ymmärrettävä. Erityisenä ongelmana nähdään, että toisin kuin asianajajien ja julkisten oikeusavustajien osalta vain osa luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnasta kuuluu tällä hetkellä valvonnan piiriin. Luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ovat valvonnan piirissä hoitaessaan oikeudenkäyntiasiaa, muuta tehtävää tuomioistuimen määräyksen perusteella tai tehtävää, johon hänet on määrätty oikeusapulaissa (257/2002) tarkoitetuksi avustajaksi. Asiakkaan näkökulmasta on ongelmallista, että ei ole selvää, milloin kyseessä on oikeudenkäyntiasia eikä lainsäädännössäkään ole selvästi määritelty sitä, milloin oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan tehtävä alkaa taikka päättyy. Lainsäädännön tulisi olla tältä osin tarkkarajaista, eikä tulkinnanvaraista.

Tällä hetkellä oikeudenkäyntiasiamiehenä voi toimia poikkeuksia lukuun ottamatta kolmenlaisia avustajia, mistä seuraa valvontaa koskevia ongelmia. Valvonnan ja asiakkaiden oikeusturvan kannalta erityisenä ongelmana ovat statuksenvaihtotilanteet. Kun avustaja vaihtaa statustaan, esimerkiksi luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja hakeutuu asianajajaksi ennen häneen kohdistetun valvonta-asian vireilletuloa Suomen Asianajajien yhteydessä toimivassa itsenäisessä ja riippumattomassa valvontalautakunnassa, valvontalautakunta ei voi kohdistaa valvontaa avustajan aikaisempaan toimintaan. Oikeustila on tältä osin ongelmallinen. Valvontalautakunnan toimivallasta ei ole laissa säännöksiä statuksenvaihtotilanteisiin, vaikkakin valvontalautakunta toteuttaa sille laissa säädettyjä valvontatehtäviä luvan saaneisiin oikeudenkäyntiavustajiin, asianajajiin ja julkisiin oikeusavustajiin.[43] Asiakkaan kannalta on myös ongelmallista, että palkkiota koskevat erimielisyydet käsitellään eri foorumeissa. Valvontalautakunta voi arvioida ainoastaan asianajotoimiston laskun kohtuullisuuden antamassaan suositusluontoisessa ratkaisussa. Lakiasiaintoimistojen laskutuksen kohtuullisuuden arvioi kuluttajariitalautakunta yksityishenkilöiden lautakunnalle toimittamien ratkaisupyyntöjen johdosta.

Erityisen tärkeää on, että oikeudellisia palveluita käyttävät asiakkaat voivat luottaa täysimääräisesti asianajosalaisuuden suojaan. Asianajajien osalta asiasta on säädetty asianajajista annetussa laissa (496/1958) ja hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa. Luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien osalta salassapidosta säädetään luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011). Tästä seuraa se, että luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien salassapito- ja vaitiolovelvollisuus on säädetty rajoittumaan tapauksiin, joissa henkilö toimii oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävissä eli sääntely ei koske tältä osin oikeudenkäyntiasioiden ulkopuolisia toimeksiantoja. Tätä asiaa on pidettävä asiakkaan oikeusturvan kannalta ongelmallisena.

[43] Launiala ja Vanha-Patokoski (DEFENSOR LEGIS 4/2024) Valvontalautakunnan toimivalta luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonnassa s.582

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Oikeudenkäyntiavustajia koskevana merkittävänä uudistuksena oli vuonna 2013 voimaan tullut laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista, jota edelsi ja seurasi lukuisia kannanottoja, joissa käsiteltiin asiamiehiä koskevaa sääntelyä.

*Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö 2003:3:*

Komitea katsoi mietinnössään, että oikeudenkäyntiavustajien ja asiamiesten kelpoisuusvaatimuksia tulisi tiukentaa. Tavoitteena tulisi olla, että toisen asiaa voi ajaa tuomioistuimessa vain ammatillisesti pätevä ja ammattieettisesti moitteeton oikeudenkäyntiavustaja tai -asiamies, jonka toiminta on itsenäisen ja riippumattoman valvonta- tai kurinpitoelimen kontrollin alaista. Tämän tulee koskea pääsääntöisesti myös hallintolainkäyttöä.[44] Kelpoisuusvaatimusten kiristämisen lisäksi oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten tehtävä tulisi siirtää luvanvaraiseksi ja saattaa samalla kaikki oikeudenkäyntiavustajat ja -asiamiehet samankaltaisten ammattieettisten sääntöjen piiriin ja luoda siihen liittyvä kattava koulutus- ja valvontajärjestelmä. Komitea katsoi, että myös tuomioistuimen tilannekohtaisia valvontakeinoja tulisi monipuolistaa ja tuomioistuinten roolia oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten valvonnassa vahvistaa.[45]

*Työryhmämietintö 2009:17, Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta*

Oikeudenkäyntiavustajatyöryhmän mietinnön päätavoitteena oli asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen oikeudenhoidon edellytysten parantaminen oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien työn laatutasoa nostamalla. Mietintö oli kirjoitettu hallituksen esityksen muotoon.

*Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (HE 318/2010 vp)*

Edeltävän mietinnön pohjalta laaditussa hallituksen esityksessä tavoitteena oli saada aikaan järjestelmä, jossa kaikki oikeudenkäyntiasiamiehet ovat velvollisia noudattamaan asiallisesti samansisältöisiä ammattieettisiä sääntöjä kuin asianajajat ja julkiset oikeusavustajat; - asiamiehet ovat kattavan valvonnan piirissä; asiamiehet ovat lähtökohtaisesti samojen kurinpidollisten seuraamusten piirissä kuin asianajajat ja julkiset oikeusavustajat, kuitenkin niin, että henkilön toiminta asiamiehenä tulee tarvittaessa voida yleisesti päättää. Tavoitteeseen yritettiin päästä säätämällä oikeudenkäyntiasiamiehen tehtävä luvanvaraiseksi.[46]

*Aloite luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muuttamiseksi (Dnro OKV/3/50/2016)*

Oikeuskansleri on tehnyt ehdotuksia oikeudenkäyntiavustajista annetun lain kehittämiseksi. Oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota siihen, että luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja asianajajien valvonnan kattavuudessa on olennainen ero ja että valvonnan tulisi kohdistua luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien kaikkeen ammattitoimintaan vastaavasti kuin asianajajilla. Ongelmallisena on nähty, että nykyisen lainsäädännön perusteella ei tehdä toimistotarkastuksia, joissa valvottaisiin toiminnan järjestämistä. Sillä, miten lakiasiaintoimiston toiminta on järjestetty, voi olla

[44] Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö 2003:3 s. 275
[45] Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö 2003:3 s. 276
[46] HE 318/2010 vp s.17

merkitystä paitsi kuluttajan myös toimistossa työskentelevän luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan oikeusturvan kannalta esimerkiksi vastuukysymyksissä. Sitä, onko luvan saaneilla oikeudenkäyntiavustajilla vastuuvakuutusta, ei käytännössä voida valvoa.

*Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan esille tuomat tarkistamistarpeet koskien luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevaa lakia*

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta on laatinut oikeusministeriölle lukuisia kannanottoja[47], joissa tuodaan tarkistamistarpeita esille koskien luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevaa lakia. Lautakunta on ehdottanut, että kaikki luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevat valvonta-asiat käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin valvontalautakunnassa. Luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuusedellytyksiin tulisi kiinnittää huomiota. Kelpoisuusedellytyksenä on muun muassa riittävä perehtyneisyys tehtävään, joka on voitu kuitata jopa vuosikymmeniä sitten suoritetulla tuomioistuinharjoittelulla, koska laki ei jätä tämän osalta harkintavaltaa.

*Aihetta koskeva asiantuntija-artikkeli*

Valmistelussa on tutustuttu myös Mika Launialan ja Sofia Vanha-Patokosken artikkeliin: Valvontalautakunnan toimivalta luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonnassa (Defensor Legis 4/2024, s. 562–596). Artikkelissa käsitellään laajasti valvontalautakunnan luvan saaneisiin oikeudenkäyntiavustajiin kohdistamaa valvontaa ja esitetään lainsäädännön tarkistamista koskevia suosituksia.

**Kehitys ja kokemukset Ruotsista ja Virosta**

*Ruotsissa* ei ole asianajajapakkoa eikä asianajajamonopolia. Ruotsissa oikeudenkäyntiavustajana voi toimia kuka tahansa. Kuka tahansa voi myös esiintyä tuomioistuimessa**,** myös ilman oikeustieteellistä koulutusta**.** Tämä koskee kaikkia oikeusasteita, myös korkeinta oikeutta. Ainoa vaatimus on henkilön sopivuus. Ruotsissa oikeudenkäyntiasiamiehenä ei saa toimia muu kuin sellainen henkilö, jonka oikeus katsoo henkilön rehellisyyden, perehtyneisyyden ja aikaisemman toiminnan perusteella sopivaksi toimimaan oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana. Asiamiehenä ja avustajana ei saa toimia henkilö, joka on alaikäinen, konkurssissa tai holhouksenalainen. Ruotsissa on lailla suojattu ammattinimike ”advokat” vain Ruotsin asianajajayhteisön (Advokatsamfundet) jäsenille. Mikäli juristi on töissä asianajotoimistossa, hän on asianajajan valvonnan alainen.

*Virossa* oikeudenkäyntiavustajana voi toimia asianajaja tai oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittanut henkilö. Ainoastaan asianajajan ammatti on säännelty. Virossa asianajajat ovat kahdessa tasossa, varsinaiset asianajajat ja avustavat asianajajat. Avustavan asianajajan toimivalta on rajatumpi: hän voi tarjota oikeudellisia palveluja vain varsinaisen asianajajan valvonnassa ja hänellä on rajattu oikeus edustaa asiakkaita korkeimmassa oikeudessa. Pääsääntöisesti avustavasta asianajajasta voi tulla asianajaja hänen toimittuaan kolmen vuoden ajan avustavana asianajajana.

[47] Muun muassa 21.04.2016, 19.10.2017, 4.9.2018 ja 24.9.2020

**Tavoitetila**

Muistiossa tavoitetilana on selkeyttää oikeudellisia avustajia koskevaa sääntelyä, jotta asiakkaiden oikeudet eivät olisi riippuvaisia siitä, onko kysymyksessä oikeudenkäyntiasia vai tuomioistuinmenettelyn ulkopuolinen toimeksianto. Tuomioistuimen ulkopuolisia oikeudellisia palveluita voi tarjota tällä hetkellä ilman, että palveluntarjoaja olisi minkäänlaisen valvonnan piirissä. [48] Kuitenkaan tavoitteena ei ole ehdottaa sääntelyyn muutoksia koskien kaikkia oikeudellisia palveluita, vaan tarkastelun kohteena on tuomioistuinmenettely ja tuomioistuimessa esiintyvien oikeudellisten avustajien sääntelyn yhdenmukaistaminen ja oikeudenkäyntiavustajia koskevan järjestelmän uudistaminen.

Riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (394/2011) mukaan sovittelun edistämiseksi sovittelija voi osapuolen esittämästä perustellusta syystä kuitenkin hyväksyä tämän avustajaksi tai asiamieheksi muunkin kuin oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun tutkinnon suorittaneen henkilön, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Huomiota tulee kiinnittää siihen, että mikäli muiden kuin valvonnan piirissä olevien avustajien määrä lisääntyisi tuomioistuimissa sovitteluiden myötä ei asiakkaiden oikeussuoja todennäköisesti paranisi. Tavoitteena ei ole lisätä muun kuin oikeustieteellisen koulutuksen saaneiden henkilöiden esiintymistä tuomioistuimissa.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Lyhyellä aikavälillä luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien osin kaksivaiheisesta käsittelystä sekä valvontalautakunnassa että oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa tulisi ensisijaisesti luopua ja kaikki luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevat valvonta-asiat tulisi käsitellä ja ratkaista valvontalautakunnassa. Avustajan statuksen vaihtotilanteista johtuvat valvontaa koskevat ongelmat tulisi korjata siten, että henkilö ei voisi vapautua valvonnasta vaihtamalla statusta. Oikeudenkäyntiasioita hoitavien avustajien tulisi olla jatkuvan valvonnan piirissä hoitaessaan myös tuomioistuimen ulkopuolisia toimeksiantoja. Tämä selkeyttäisi oikeudellisia palveluita käyttävien oikeusturvaa.

Mikäli valvonta keskitettäisiin ainoastaan valvontalautakunnalle, järjestelyyn liittyisi arviointitarpeita Suomen perustuslain (731/1999) 124 §:n kannalta, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Valvontalautakunta valvoo jo tälläkin hetkellä luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia, mutta luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 12 §:n mukaan luvan peruuttamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen kuuluvat oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle. Jos luvan peruuttamisesta päättäisi valvontalautakunta, olisi asiaa tarkasteltava yhdessä Suomen perustuslain 124 §:n kanssa. Valvontatehtävien siirtäminen kokonaisuudessaan valvontalautakunnalle tai yhdenmukaiseen avustaja- ja valvontajärjestelmään siirtyminen voi edellyttää perustuslain 124 §:n muuttamista tai sääntelyä perustuslaissa muutoin.

[48] Esimerkiksi perunkirjoituksia laaditaan hautaustoimistoissa henkilöiden toimesta, jotka eivät voi esiintyä nykylainsäädännön mukaisesti oikeudessa.

Kun muistiossa esitetyt ensivaiheen muutokset vaativat joka tapauksessa sekä asianajajista annetun lain että luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muuttamista, on perusteltua harkita, onko kokonaismuutoksen toteuttaminen kerralla kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa.

Mahdollisen asianajajamonopolin osalta on tuotava esille, että Suomen perustuslain 21 §:n voidaan katsoa sallivan samankaltaiset rajoitukset oikeuteen valita itse avustajansa kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksenkin (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi SopS 63/1999). Asianajajamonopoli on käytössä useissa Euroopan neuvoston jäsenmaissa, eikä sen ole katsottu olevan vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen mukaista oikeutta valita oikeudenkäyntiavustaja itse.[49] Asiaa tulisi kuitenkin arvioida Suomen perustuslain 21 §:n kannalta. Lisäksi olisi arvioitava rajoittaisiko asianajajamonopoli Suomen perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta.

Avustajapakko

Suomessa tuomioistuimissa ei ole avustajapakkoa lukuun ottamatta oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa tarkoitettua tuomiovirhekantelua tai tuomion purkamista koskevaa asiaa korkeimmassa oikeudessa. Sama asiamiespakko on haettaessa päätöksen purkamista korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Avustajapakkoa ylimääräisessä muutoksenhaussa korkeimmassa oikeudessa perusteltiin sillä, että sen arveltiin vähentävän sellaisia hakemuksia, jotka eivät voisi menestyä ja joiden tekemistä asianosaisen oikeusturva ei siten edellytä. Lainvoimaisen tuomion purkamista haluavan asianosaisen olisi ensin käännyttävä lainoppineen avustajan puoleen, joka arvioisi hakemuksen tekemisen tarpeellisuuden. Silloin, kun hakemuksen tekemiseen on aihetta, lainoppineen avustajan käyttäminen parantaisi hakemuksen laatua.[50]

Ylimääräisessä muutoksenhaussa korkeimmassa hallinto-oikeudessa avustajapakkoa perusteltiin myös sillä, että silloin, kun purkuhakemuksen tekemiseen on aihetta, lainoppineen avustajan käyttäminen parantaa hakemuksen laatua. Avustajapakon katsottiin soveltuvan ylimääräiseen muutoksenhakuun, koska se on erityinen muutoksenhakukeino, johon ei tulisi turvautua kevyin perustein.[51]

*Avustajapakko yleisissä tuomioistuimissa*

Vaikka suomalaiseen oikeudenkäyntiperinteeseen kuuluu jokaisen oikeus ajaa omaa asiaansa, on kuitenkin tunnistettava ongelmat, joka aiheutuvat, kun henkilö edustaa itseään ilman oikeudellista avustajaa. Ongelmat liittyvät sekä asian vireille saattamisen perusteisiin, prosessin läpivientiin, tuomioistuintenresurssien osin epätarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen, että oikeudenkäyntikuluriskiin. Ilman avustajaa oikeudessa esiintyvä osapuoli aiheuttaa myös tuomioistuimelle nykyisen oikeuskäytännön valossa jonkinasteisen velvollisuuden neuvoa ja ohjata ilman avustajaa toimivaa osapuolta tavalla, joka voi perustellusti vaikuttaa toisen osapuolen kokemukseen tuomioistuimen ja menettelyn puolueettomuudesta.

[49] HE 318/2010 vp s.61
[50] HE 318/2010 vp. s.21
[51] HE 29/2018 vp s.188

Vaikka avustajapakko lisäisi oikeudenhoidon sujuvuutta, tulee erityisesti harkita mikä vaikutus avustajapakolla olisi oikeuteen pääsemisen mahdollisuuksiin.[52] Valmistelussa kuultujen tahojen näkökulmasta laajoissa ja vaativissa oikeudenkäynneissä osapuolet ovat vain harvoin ilman avustajaa. Pienten riita-asioiden menettelyä koskevan lainsäädäntöuudistuksen myötä häätöä ja huoneenvuokraa koskevia riita-asioita olisi yksinkertaistetun oikeudenkäyntimenettelyn johdosta kantajan tosiasiallisesti ajaa itse ilman avustajaa. Asiat, jotka jäävät näiden kahden ääripään välimaastoon, ovat avustajapakon haitat huomioiden rajallisia. Valmistelussa on arvioitu, että yleisellä tasolla avustajapakolla olisi myös oikeudenkäyntikuluja selvästi kasvattava vaikutus.

Valmistelussa on arvioitu myös sitä, tulisiko tuomioistuimella olla mahdollisuus määrätä osapuolelle avustaja tilanteessa, jossa hän hoitaa asiaansa yksin. Tähän järjestelyyn liittyvät rahoitukselliset ongelmat ovat kuitenkin suuret eikä tällaista vaihtoehtoa päädytty esittämään.

Korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vuoksi valituslupahakemuksen laatiminen vaatii erityistä ammattitaitoa. Valituslupahakemusten laatu ei useinkaan vastaa niiltä vaadittavaa tasoa. Avustajapakko aina korkeimmassa oikeudessa ei kuitenkaan välttämättä ratkaisisi valituslupahakemusten laatua koskevaa ongelmaa. Korkeimmassa oikeudessa on avustajapakko ylimääräistä muutoksenhakua koskevissa asioissa, eikä avustajapakon säätäminen niihin ole ainakaan kaikilta osin poistanut hakemusten laatuun liittyvää ongelmaa. Avustajan mahdollinen mukaantulo juttuun vasta valitusluvan hakemisvaiheessa tapahtuu liian myöhään vaikuttaakseen riidan kohteeseen tai asiassa vedottuihin perusteisiin ja se on myös avustajan näkökulmasta epätarkoituksenmukaista.

*Avustajapakko markkinaoikeudessa*

Markkinaoikeudessa on erilaisia prosessilajeja. Lukumääräisesti valtaosa asioista käsitellään hallintoprosessissa, mutta markkinaoikeus käsittelee myös oikeudenkäymiskaaren mukaisia riita- ja hakemusasioita sekä markkinaoikeudellisia asioita, joiden käsittelyssä sovelletaan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia ja soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Suurimmassa osassa erityisesti riita-asioista osapuolilla on asiantunteva oikeudellinen avustaja. Joissakin hallintoprosessissa käsiteltävissä asioissa avustajana voi tyypillisesti toimia myös muu kuin oikeudellinen avustaja, esimerkiksi patenttiasiamies. Kuluvastuun jakautumiseen sovelletaan pääsääntöisesti yhtäältä hallintoprosessilain ja toisaalta oikeudenkäymiskaaren kulusääntelyä, mutta markkinaoikeudellisissa asioissa osapuolilla ei pääsääntöisesti ole oikeutta saada vastapuolelta korvausta oikeudenkäyntikuluistaan.

Markkinaoikeudessa asioita pääasiassa hoitavat oikeudelliset avustajat ovat asiantuntevia. Jos avustajapakon seurauksena avustajiksi tulisi asiaa tuntemattomia oikeudellisia avustajia, se ei edesauttaisi prosessia. Markkinaoikeudessa kuitenkin nähdään, että erityisesti kantajaan kohdistetusta avustajapakosta olisi todennäköisesti hyötyä yksittäisten tapausten käsittelyssä, mutta ongelmia ei pidetä laajoina eikä asiamiespakkoa välttämättömänä. Jos markkinaoikeuteen säädettäisiin avustajapakko, sen tulisi koskea myös muutoksenhakuvaihetta.

[52] Mikäli oikeuteen päästäkseen tulisi käyttää avustajaa, voisi oikeuteen pääsyn esteenä olla oikeuteen hakeutuvan taloudellinen tilanne.

*Avustajapakko yleisissä hallintotuomioistuimissa ja vakuutusoikeudessa*

Asiamiespakko sopisi erityisen huonosti hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaun tulisi tapahtua suhteellisen edullisesti ja ilman ylimääräisiä esteitä. Hallintoasioissa prosessin lähtökohtana on viranomaisen ratkaisu, joten prosessia ei käynnistetä samalla tavoin osapuolten omien vaatimusten pohjalta kuin yleisessä tuomioistuimessa. Hallintolainkäytön perusperiaatteita on, että oikeussuojan hakija pystyy toimimaan ilman oikeudellista apua. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki lähtee myös siitä, että hallintotuomioistuimella on velvollisuus ohjata asianosaista prosessissa.[53] Vakuutusoikeuden lainkäyttötoiminnassa sovelletaan samaa lakia, jonka vuoksi avustajapakko ei soveltuisi myöskään vakuutusoikeuteen.

Vaikka korkeimman hallinto-oikeuden rooli on muuttunut enemmän ennakkopäätöstuomioistuimeksi, hallintoprosessin luonne ei puolla avustajapakkoa myöskään korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Projektiryhmän käsitys

Projektiryhmä ei näe tarvetta laajentaa avustajapakkoa nykyisestään. Avustajapakon sijaan olisi pohdittava keinoja oikeudellisen avustamisen laadun nostamiseen, mihin projektiryhmän esittämällä avustajajärjestelmän uudistamisella olisi mahdollista pyrkiä.

Tekoälyn enenevä käyttäminen oikeudenkäyntikirjelmien laatimisessa ja tästä aiheutuva tuomioistuinten kuormittuminen tulee huomioida asian arvioinnissa. Projektiryhmä pohtii kuitenkin, onko avustajapakko ainoa keino puuttua ongelmaan vai voitaisiinko asiaan vaikuttaa myös muilla keinoilla, kuten esimerkiksi ennakkoon perittävien tuomioistuinmaksujen avulla. Avustajapakko voisi helpottaa tilannetta tuomioistuimen näkökulmasta, mutta oikeudenkäynnin asianosaisen näkökulmasta haitat voivat ylittää hyödyt. Tekoälyn vaikutuksia ja kehitystä on tämän vuoksi syytä seurata.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Lyhyen aikavälin toimet

Projektiryhmä katsoo, että ei tulisi olla kahta rinnakkaista tahoa, jotka valvovat oikeudenkäyntiavustajia. Luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta tulisi keskittää Suomen Asianajajien yhteydessä toimivalle riippumattomalle valvontalautakunnalle. Lisäksi luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta tulisi ulottaa kaikkiin heidän hoitamiinsa tehtäviin. Valvonnan keinoin tulisi voida puuttua valvottavien toimiin myös statuksenvaihtotilanteissa riippumatta siitä tapahtuuko statuksenvaihto luvan saaneesta oikeudenkäyntiavustajasta asianajajaksi tai päinvastoin. Valvontatehtävien siirtäminen kokonaisuudessaan valvontalautakunnalle voi edellyttää perustuslain muuttamista.

Projektiryhmä kiinnittää huomiota myös Euroopan neuvoston yleissopimukseen oikeudenkäyntiavustajan ammatin suojaamiseksi (Protection of the Profession of Lawyer). Yleissopimuksen tavoitteena on luoda kansainvälinen sitova yleissopimus oikeudellisten avustajien suojelemiseksi. Projektiryhmä pitää tärkeänä, että yleissopimuksen ratifioinnin yhteydessä arvioidaan huolellisesti, mitkä ammattiryhmät voivat kuulua sopimuksen piirissä suojattaviksi itsenäisiksi ja riippumattomiksi

[53] Huom. lastensuojeluasioissa avustajan on oltava asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, jos avustajaa käytetään.

ammattiryhmiksi. Yleissopimus edellyttää paitsi *lawyer*-nimikkeellä toimivan henkilön myös *professional association* -termillä toimivan ammatillisen yhteisön määrittämistä.

Pitkän aikavälin toimet

Projektiryhmä katsoo, että tulisi käynnistää jatkoselvitys avustamista koskevan järjestelmän uudistamiseksi tavoitteena järjestelmän yhdenmukaistaminen. Projektiryhmä pitää tarpeellisena, että selvitetään mahdollisuutta siirtyä järjestelmään, jossa oikeudenkäyntiasioita hoitaisivat vain asianajajat ja julkiset oikeusavustajat. Projektiryhmä tuo esille, että nykyisten luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien asemaa tulisi arvioida järjestelmien yhdistyessä. Muutos olisi toteutettava siirtymäajalla ja nykyisillä luvan saaneilla oikeudenkäyntiavustajilla tulisi olla oikeus säilyttää oma toimisto. Yhtenä vaihtoehtona olisi kaksivaiheinen asianajaja-status, jolloin alalle tulevat toimisivat aluksi avustavina asianajajina rajoitetuin oikeuksin täysivaltaisen asianajajan valvonnassa. Täysivaltainen asianajaja voisi perustaa asianajotoimiston ja vastaisi toimiston järjestämiseen liittyvistä velvoitteista. Asianajaja voisi tulla valituksi myös asianajajayhteisön valtuuskuntaan ja hallitukseen, siten hyvän asianajajatavan kehittäminen säilyisi asianajajakunnalla. Tämä selkeyttäisi järjestelmää sekä parantaisi oikeudellisen avustamisen laatua.

Projektiryhmä jättäisi sääntelyn nykyiselleen oikeudellisten avustajien osalta, jotka ovat asianosaiseen työ- tai virkasuhteessa, viranomaisten osalta, joiden laissa säädettyihin tehtäviin kuuluu avustaminen oikeudenkäynnissä, sekä työmarkkinajärjestön palveluksessa olevien juristien osalta.

Samoin julkisten oikeusavustajien osalta projektiryhmä pitää sääntelyä tällä hetkellä riittävänä. Julkinen oikeusavustaja on toiminnassaan velvollinen noudattamaan hyvää asianajajatapaa. Projektiryhmä katsoo julkisille oikeusavustajille olevan tarve avustajajärjestelmässä jatkossakin. Oikeusaputoimistossa on johtava julkinen oikeusavustaja sekä tarvittava määrä muita julkisia oikeusavustajia, näin ollen oikeusaputoimistossa työskentelevä oikeusavustaja saa kokeneemman avustajan tukea tarvittaessa toimeksiannon hoitamisessa. Riittävän kokenut julkinen oikeusavustaja voisi tulla Suomen Asianajajien täysivaltaiseksi jäseneksi. Tälläkin hetkellä julkinen oikeusavustaja voi kuulua Suomen Asianajajiin kelpoisuusehdot täytettyään.

Yhdenmukaiseen avustaja- ja valvontajärjestelmään siirtyminen voi edellyttää perustuslain muuttamista.

Kustannusvaikutukset

Projektiryhmän esitykset eivät lisää valtion kustannuksia. Esityksellä voi olla vaikutuksia Lupa- ja valvontaviraston valvontatehtävien vähenemiseen.

**Muistio 23**

# OIKEUSAPUPALVELUIDEN KEHITTÄMINEN

## Tiivistelmä

**Yksinkertaistetaan ja selkeytetään oikeusavun prosesseja. Turvataan heikommassa asemassa olevien oikeus oikeusapuun.**

Tässä muistiossa on arvioitu laajasti oikeusavun uudistamista. Lähtökohta on oikeusavun riittävä ja oikeudenmukainen saatavuus samalla, kun pyritään hillitsemään oikeusavun kustannusten kasvamista. Tulorajojen nostaminen edellyttää lisärahoitusta. Muistiossa on kuitenkin arvioitu, että uudistamalla oikeusavun sisältöä ja myöntämisprosessia voidaan kohdentaa määrärahoja tarkoituksenmukaisemmin. Keinoina olisivat taloudellisten edellytyksen yksinkertaistaminen ja automatisointi, oikeusavun laajuuden rajoittaminen asiaryhmittäin ja asiatypeittäin, oikeuskäytännön kehittäminen oikeusaputoimistojen valitusoikeudella ja oikeusaputoimistojen palveluvalikoiman kehittäminen.

Tarkoituksenmukaisemmista kohdennuksista huolimatta muistiossa on arvioitu, että esitys todennäköisesti kasvattaisi kustannuksia.

Muistiossa ehdotetaan, että perustetaan lainsäädäntöhanke, jossa selvitetään oikeusapulainsäädäntöön laajempaa muutosta koskien oikeusavun taloudellisten edellytysten määräytymistä – eli miten huomioidaan menoja ja varallisuutta laskiessa hakijan käyttövaraa ja lisäomavastuuta. Muutoksella tulisi tavoitella kustannustehokasta prosessia, jossa hyödynnetään automatisointia ja rajapintojen optimaalista käyttöä. On tarkoituksenmukaista, että samalla selvitetään, olisiko syytä selvemmin ja laajemmin rajoittaa oikeusavun myöntämistä.

Tässä hankkeessa tulisi myös selvittää myös tulorajojen korotuksen toteuttamista ja rahoitusta, uuden omavastuuluokan lisäämistä omavastuutaulukkoon ja nykyisen puhelinneuvonnan tarpeellisuutta. Lisäksi olisi selvitettävä sähköisen järjestelmän kehittämismahdollisuuksia siten, että järjestelmä tukisi laadukkaampia hakemuksia. Myös valitusoikeuden antamista oikeusaputoimistoille oikeusavun myöntämistä koskevista ratkaisuista tulisi selvittää, samoin kuin pienriitamenettelyn soveltamisen laajentamismahdollisuuksia.

## Nykytila ja sen arviointia

Oikeusavusta annetun valtioneuvoston asetuksen (388/2002) mukaan tulorajoja on viimeksi korotettu vuoden 2010 alussa eikä niitä ole muutettu yleisen tulotason noustessa. Vuonna 2021 tehdyn selvityksen mukaan edes köyhyysrajan alapuolella olevat henkilöt eivät saa oikeusapua maksutta. Samalla on kasvava ryhmä, joka sijoittuu liian korkeaan omavastuuluokkaan eikä voi ottaa oikeusapua vastaan, koska ei kykene maksamaan siitä. Lausuttua vasten on ilmeistä, että oikeusapuun oikeutettujen määrä pienenee koko ajan. Tulorajojen nostaminen on vaikeaa tällä hetkellä valtion talouteen kohdistuvien säästöpaineiden takia.

Tämä ilmiö on johtanut siihen, että annetaan puhelinneuvontaa hyvin laajasti, joka ei ole ollut tarkoitus, kun puhelinneuvonnan antamisesta säädettiin (HE 103/2008). Puhelinneuvontaa käytetään nyt korvaamaan todellista oikeusavun tarvetta sellaisten asiakkaiden toimesta, jotka eivät ole oikeutettuja oikeusapuun eikä heillä ole varaa

oikeudellisen palvelun ostamiseen muutoin. Puhelinneuvonnan alkuperäinen tarkoitus oli antaa neuvontaa kevyemmissä asioissa, joissa varsinaisen oikeusavun antaminen oikeusapupäätöksineen olisi ollut liian raskas menettely.

Oikeusavun taloudellisten edellytysten selvittäminen on myös hyvin monimutkainen prosessi. Asiakkaiden on vaikea ymmärtää, mitä heiltä vaaditaan ja miten lopputulos muodostuu. Asian selvittämiseen menee paljon aikaa asiakkaalta ja käsittelijältä. Siitä huolimatta ei aina välttämättä päästä oikeudenmukaiseen ja yhdenvertaiseen lopputulokseen.

Tulojen selvittämisessä hyödynnetään jo nyt laajasti erilaisia rekistereitä rajapintojen avulla, mutta menoihin ja lisäomavastuuseen vaikuttavien varojen selvittäminen on haastavaa eritysesti yhdenvertaisen lopputuloksen kannalta. Voimassa olevat säädökset eivät siis mahdollista prosessien tehostamista ja automatisointia.

Samanaikaisesti yksityisille avustajille maksettavien oikeusapupalkkioista valtiolle aiheutuvat kustannukset ovat kasvaneet. Tämä kasvu johtuu pääosin laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa säädetyistä puolustajan ja asianomistajan avustajan määräyksistä. Rikoslain 20 luvun muutokset, jotka tulivat voimaan 2023, ovat erityisesti lisänneet kustannuksia.

Yksityisten avustajien sähköiseen asiointijärjestelmään tekemät oikeusapuhakemukset johtavat nykyään usein ylimääräiseen lausuntokierrokseen. Sähköistä järjestelmää voisi kehittää tukemaan laadukkaampia hakemuksia. Edelleen oikeusaputoimistoilla ei ole valitusoikeutta tuomioistuinten oikeusapulain mukaisista ratkaisuista. Sanottu saattaa estää tai ainakin hidastaa oikeusapupäätöksiin liittyvän oikeuskäytännön muodostumista hovioikeuksien ja korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön kautta.

Lasten huolto ja tapaamisasioissa sekä elatusasioissa käydään erinäisistä syistä toistuvia oikeudenkäyntejä. Asiakkaat voivat usein näissä tapauksissa olla oikeutettuja oikeusapuun, joka nostaa kuluja ja rasittaa tuomioistuinlaitosta turhien oikeudenkäyntien muodossa. Sanottu asettaa perusteen tarkastella oikeusavun rajoittamisen mahdollisuuksia toistuvissa lasten huolto- ja tapaamisasioissa.

Pienten riita-asioiden menettelystä (pienriitamenettely) säätämisen yhteydessä on muutettu oikeusapulain 5 § siten että oikeusapu kattaa avustajan toimenpiteet enintään 8 tunnilta, jos asia käsitellään tässä menettelyssä. Sääntelyn laajentamisen mahdollisuuksia on perusteltua selvittää.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Valmistelussa on hyödynnetty seuraavia selvityksiä;

1. *Selvitys oikeusavun tulorajoista*

Lokakuussa 2021 on julkaistu Selvitys julkisen oikeusavun tulorajojen vaikutuksista (VNTEAS) https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/b18ad3f0-c45d-4c45-8c06-9618c593d5fc

Pysyvä osoite https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-186-5

2. *Selvitys yksityisten oikeudenkäyntiavustajien palkkioista*

Syyskuussa 2025 on julkaistu yksityisten oikeudenkäyntiavustajien palkkioista (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:27)

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/cdd1e2ea-f70f-444f-aac2-45b767ca27cf

Pysyvä osoite https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-490-9

3. *Selvitys digitaalisista oikeusapupalveluista*

Joulukuussa 2023 on julkaistu Selvitys digitaalisista oikeusapupalveluista (OM) https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/48708211-afb3-4992-8666-dddfc284be29

Pysyvä osoite https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-823-5

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Yleisesti

Ruotsissa oikeusavun taloudelliset edellytykset selvitetään osin samalla tavalla kuten Suomessa. https://www.domstol.se/amnen/rattshjalp/behover-du-rattshjalp/rakna-ut-ditt-ekonomiska-underlag/

Omavastuutaulukko toimii tosin toisinpäin eli siinä käyttövaroille (ekonomiskt underlag) on asetettu 260.000 kruunun (n. 24 000 €) katto vuositasolle. Sen kohdalla omavastuu on 40 % ja vähintään 5 000 kruunua.

| Ditt ekonomiska underlag | Del av kostnaderna för ditt ombud som du ska betala | Minsta summa du ska betala |
|---|---|---|
| 0–50 000 kr | 2 % | 0 kr |
| 50 001–100 000 kr | 5 % | 500 kr |
| 100 001–120 000 kr | 10 % | 1 000 kr |
| 120 001–150 000 kr | 20 % | 1 500 kr |
| 150 001–200 000 kr | 30 % | 2 000 kr |
| 200 001–260 000 kr | 40 % | 5 000 kr |

Käyttövaroiksi lasketaan pääasiallisesti bruttotulot, joista saa vähentää osan verotuksessa hyväksyttävistä tulonhankkimisvähennyksistä. Ruotsissa ei ole lisäomavastuuta vaan nettovarallisuudesta lisätään osa käyttövaroihin. Näissä laskennoissa hyödynnetään muuta lainsäädäntöä.

Ruotsissa oikeusavun saaminen edellyttää, että hakija on ensin saanut kiinteähintaista neuvonta asiassaan. Oikeusapu myönnetään myös hyvin rajoitetusti ulkoprosessuaalisiin asioihin.

Vuoden 1996 laissa säädettiin, että oikeusturvavakuutus on ensisijainen. Tämän osalta on todettavissa, että jos hakija ei ole hankkinut saatavissa olevaa oikeusturvavakuutusta oikeusapua voidaan myöntää vain erityisistä syistä.

Kehityksestä ja keskustelusta

Oikeusavusta on säädetty vuodelta 1972 (1972:429). Nykyinen laki on vuodelta 1996. Siinä olevaa tulorajaa on muutettu muutamia kertoja. Laajempi arvio ja ehdotuksia oikeusavusta sekä puolustajan ja asianomistajan määräyksistä on tehty vuoden 2014 selvityksessä (SOU:na 2014:86, Statens offentliga utredningar). Selvityksessä, jonka nimi on ”Rättsvisans pris”, käydään vastaavia keskusteluja kuin Suomessa.

Siinä ehdotetaan muun muassa, että tuloraja tulisi nostaa 400 000 kruunuun, jolloin päästäisiin takaisin siihen että 90 % väestöstä on oikeutettu oikeusapuun. Vuonna 2014 oli jo edellä mainittu 260 000 kruunun raja voimassa ja silloin 43 % väestöstä oli oikeutettuja oikeusapuun.

**Tavoitetila**

Oikeusavun taloudelliset myöntämiskriteerit ovat yksinkertaisempia ja oikeusavun myöntäminen on näin ollen yhdenvertaisempaa ja oikeudenmukaisempaa. Prosessissa hyödynnetään kaikkia saatavissa olevien tietojärjestelmien tietovirtoja. Prosessi on automaation ja tekoälyn avulla kustannustehokas.

Oikeusavun oikeudelliset edellytykset arvioidaan tarkemmin hakemuksissa ja päätöksenteossa siten, että oikeusapu kohdentuu paremmin asiakkaiden oikeiden tarpeiden ja valtion resurssien mukaan.

Oikeusavun myöntämiseen liittyvää oikeuskäytäntöä ohjataan oikeusaputoimistojen muutoksenhakuoikeudella.

Yhdenvertaisen ja oikeudenmukaisen oikeusavun antaminen taataan ajan tasalla olevilla tulorajoilla ja tarkoituksenmukaisilla palvelumuodoilla.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Menettelyt

Kehitetään asianhallintajärjestelmää niin että hyödynnetään olemassa olevia rajapintoja tehokkaammin. Tämä voi edellyttää viraston linjauksia sekä olemassa olevien sopimusten muuttamista.

Kehitetään pidemmällä tähtäimellä päätösten automatisointia.

Oikeusavun edellytykset

Kehitetään sähköistä asiointia siten, että yksityisillä avustajilla on mahdollisuus perustella täsmällisesti miksi oikeusapua tulisi myöntää. Tämä sujuvoittaa hakemusten käsittelyä ja helpottaa erityisesti kielteisten oikeusapupäätösten perustelemista, jolloin niiden muutosprosentti laskee.

Säädetään oikeusaputoimistoille muutoksenhakuoikeus ratkaisupyynnöistä annettujen päätösten osalta.

Kehitetään oikeusapulainsäädäntöä koskien oikeusavun taloudellisten selvitysten määräytymistä. Tässä muutoksessa arvioidaan muun muassa tulisiko lisäomavastuun vaikuttavat tekijät määritellä eri tavalla, vähennyksinä hyväksyä vain verotuksessa hyväksyttävät tulonhankkimiskulut (kuten Ruotsissa) tai vakioida niitä

hakijan elämäntilanteen mukaan. Tulisi myös arvioida tuleeko oikeusapua rajoittaa pienriitamenettelyn lisäksi myös jossain muussa asiatyypissä.

Selvitetään puhelinneuvonnan tarpeellisuutta ja maksuttoman alkukartoituksen antamista.

Tulorajojen nostaminen

Muutetaan omavastuurajat siten, että köyhyysrajalla ja sen alla elävät saavat oikeusapua ilman omavastuuta sekä he, joilla muutoin on alhaiset tulot saada tarvitsemaansa apua.

Tulorajojen korottaminen katetaan osittain niillä toimenpiteillä, jotka syntyvät oikeusavun tarkemmasta kohdentamisesta.

Uuden omavastuuluokan lisääminen

Lisätään omavastuutaulukkoon uusi ylin luokka, jossa oikeusavun saajalle ei määrätä omavastuuta vaan hänen maksettavakseen tuleva palkkio määräytyisi suoraan oikeusavun taksan mukaan. Tämä taksa on huomattavasti alhaisempi kuin yksityisten avustajien käyttämä taksa, joten tämä olisi huomattava etuus saajalle. Jos asiakas maksaa koko palkkion hänelle myönnettävästä oikeusavusta, ei muutoksesta aiheudu palkkiokustannuksia valtiolle. Tilastointianalyyseista on pääteltävissä, että lisääntyvät asiakasmäärät tulisivat suuremmalta osalta ulkoprosessuaalisista asioista, jolloin niiden vaikutus työmääriin olisi rajallinen eivätkä todistelukulut juuri kasvaisi.

Taulukko voisi olla esimerkiksi seuraava – taulukossa varauduttu siihen, että osakorvausrajat nousisivat ja sen takia täyden omavastuun rajat ovat näin korkeita.

| | Yksinäinen | Puoliso per henkilö |
|---|---|---|
| 0 % | 600 | 550 |
| 20 % | 800 | 700 |
| 30 % | 900 | 800 |
| 40 % | 1 050 | 1 000 |
| 55 % | 1 150 | 1 100 |
| 75 % | 1 300 | 1 200 |
| ***100 %*** | ***1 700*** | ***1 600*** |

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Muistiossa ehdotetaan, että perustetaan lainsäädäntöhanke, jossa selvitetään oikeusapulainsäädäntöön laajempaa muutosta koskien oikeusavun taloudellisten edellytysten määräytymistä – eli miten huomioidaan menoja ja varallisuutta laskiessa hakijan käyttövaraa ja lisäomavastuuta. Muutoksella tulisi tavoitella kustannustehokasta prosessia, jossa hyödynnetään automatisointia ja rajapintojen optimaalista käyttöä. On tarkoituksenmukaista, että samalla selvitetään, olisiko syytä selvemmin ja laajemmin rajoittaa oikeusavun myöntämistä.

Tässä hankkeessa tulisi myös;

- selvittää tulorajojen korotuksen toteuttamista ja rahoitusta
- uuden omavastuuluokan lisäämistä omavastuutaulukkoon
- selvittää nykyisen puhelinneuvonnan tarpeellisuutta
- selvittää sähköisen järjestelmän kehittämismahdollisuuksia siten, että järjestelmä tukisi laadukkaampia hakemuksia

- selvittää valitusoikeuden antamista oikeusaputoimistoille oikeusavun myöntämistä koskevista ratkaisuista
- selvittää pienriitamenettelyn soveltamisen laajentamismahdollisuuksia

Muistio 24

# EDUNVALVONTAPALVELUIDEN KEHITTÄMINEN

**Tiivistelmä**

**Selvitetään keinoja edunvalvonnan tarpeen hillitsemiseksi muun muassa kehittämällä välitystilipalveluja. Tehostetaan toimintaa lisäämällä sähköisten palveluiden käyttöä edunvalvontatoimistossa.**

Edunvalvonnan asiakkaiden määrä on kasvanut viime vuosina. Yleisen edunvalvonnan asiakasmäärä edunvalvontatoimistojen omassa toiminnassa oli vuonna 2020 noin 38 000 ja vuonna 2025 noin 43 000. Kasvu on voimakkainta alaikäisten ja nuorten aikuisten keskuudessa.

Holhoustoimilain mukainen henkilön määrääminen edunvalvontaan on viimesijainen keino hoitaa avun tarpeessa olevan henkilön asioita. Holhoustoimilain 8 §:n mukaan edunvalvonta voi tulla kysymykseen, jos henkilön toimintakyky on alentunut eikä hän itse kykene huolehtimaan edustaan tai hoitamaan varallisuuttaan ja henkilöllä on hoitoa vaativia asioita, jotka eivät tule hoidetuksi muilla asianmukaisilla tavoilla.

Yhtenä edunvalvontaa kevyempänä keinona on hyvinvointialueiden tarjoama välitystilipalvelu. Välitystilipalvelussa sosiaalitoimen asiakkaan varat siirretään hänen suostumuksellaan sosiaaliviranomaisen hallinnoimalle tilille, josta välttämättömät maksut hoidetaan ja ohjataan käyttörahaa asiakkaan tilille.

Yleisen edunvalvonnan palveluista tehdyn selvityksen mukaan kunnat ja hyvinvointialueet ovat vähentäneet välitystilipalvelua ja asiakkaita on siirretty yleisen edunvalvonnan piiriin. Välitystilit nähdään sosiaalitoimessa haasteellisina ja käytännön toteutukseltaan hankalina.

Muistiossa ehdotetaan, että välitystilipalvelut säilytetään ja kehitetään palvelua edelleen. Tulisi myös selvittää, onko välitystilipalvelusta tarve säätää tarkemmin lailla.

Edunvalvonnan asiakasmäärien lisääntyessä edunvalvontatoimistojen toimintaa voitaisiin tehostaa muun muassa sähköisten asiointipalvelujen kehittämisen avulla.

Yhtenä tehostamiskeinona voisi olla, että Oikeuspalveluvirastolle annettaisiin lailla mahdollisuus valtuuttaa tietyin edellytyksin edunvalvontasihteeri toimimaan edunvalvojan puolesta. Lisäksi edunvalvontatoimistojen tiedonsaantioikeus positiivisesta luottotietorekisteristä tehostaisi edunvalvontatoimistojen toimintaa.

Muistiossa ehdotetaan toimenpiteitä yleisen edunvalvonnan asiakasmäärän kasvun hillitsemiseksi ja edunvalvontatoimistojen toiminnan tehostamiseksi.

**Nykytila ja sen arviointia**

Edunvalvonnan asiakasmäärä kasvaa

Edunvalvonnan asiakkaiden määrä on kasvanut viime vuosina. Yleisen edunvalvonnan asiakasmäärä edunvalvontatoimistojen omassa toiminnassa oli vuonna 2020 noin 38 000 ja vuonna 2025 noin 43 000. Kasvu on voimakkainta alaikäisten ja nuorten aikuisten keskuudessa. Voimassa olevia alaikäisten edunvalvontoja oli vuonna 2020 noin 3 700, kun vastaava luku oli vuonna 2025 noin

6 700.  Uutena ilmiönä on nuorten aikuisten (18–29-vuotiaat) päämiesten määrän nopea kasvu, joka alkoi vuonna 2024 ja joka kiihtyi vuonna 2025.

Lisääntyneen edunvalvonnan tarpeen taustalla valmistelussa on arvioitu olevan yhteiskunnan erilaisten tukirakenteiden muutokset kuten niin yksityisten kuin julkisten lähipalvelujen väheneminen ja pankki- ja muiden palveluiden digitaalisuuden lisääntyminen sekä muutokset sosiaali- ja terveyspalveluissa. Toimintakyvyn alentuessa selviytyminen muuttuneessa ympäristössä on vaikeutunut.

Oikeuspalveluvirastoon kuten muihinkin valtion virastoihin kohdistuu merkittäviä säästötavoitteita. Yleisellä edunvalvojalla ei ole oikeutta kieltäytyä tuomioistuimen tai DVV:n edunvalvojalle määräämästä tehtävästä. Ellei resursseja ole mahdollista lisätä, on välttämätöntä pohtia, miten edunvalvontaan tulevien määrää voidaan hillitä sekä selvittää, onko löydettävissä edunvalvontaa kevyempiä tapoja hoitaa niiden henkilöiden asioita, jotka eivät itse kykene hoitamaan asioitaan.

Holhoustoimilain mukainen henkilön määrääminen edunvalvontaan on viimesijainen keino hoitaa avun tarpeessa olevan henkilön asioita. Holhoustoimilain 8 §:n mukaan edunvalvonta voi tulla kysymykseen, jos henkilön toimintakyky on alentunut eikä hän itse kykene huolehtimaan edustaan tai hoitamaan varallisuuttaan ja henkilöllä on hoitoa vaativia asioita, jotka eivät tule hoidetuksi muilla asianmukaisilla tavoilla. Avun tarpeessa olevan asioiden hoitamiseksi tulee käyttää lievintä tarjolla olevaa ja riittävää keinoa.

Edunvalvontavaltuutuksen käyttöönotto vuonna 2007 on ainakin jossain määrin hillinnyt edunvalvonnan tarvetta varsinkin vanhemmissa ikäluokissa. Sen käyttöä voitaisiin kuitenkin lisätä edelleen. Käytön lisääminen edellyttäisi muun muassa sitä koskevan tietoisuuden lisäämistä väestön keskuudessa.

Alaikäisten päämiesten määrän kasvu näyttää kohdistuvan erityisesti sijoitettujen lasten elatussopimuksiin, jossa vanhemmalle määrätään edunvalvojan sijainen. Tarkkaa tietoa siitä, mistä kasvu johtuu, ei ole. Sijoitettujen lasten määrä ei THL:n tilastojen mukaan ole juurikaan noussut. Kasvun taustalla on ilmeisesti muuttuneet käytännöt, jotka liittyvät lapsen elatuksesta annetun lain 5 §:n muutokseen, joka tuli voimaan vuonna 2019. Muutoksen johdosta sijoitettujen lasten elatusasioiden hoitamiseksi on aiempaa useammin haettu edunvalvoja. Edunvalvojaksi määrätään yleensä yleinen edunvalvoja, koska lapsen varoista ei yleensä ole mahdollista maksaa edunvalvojan palkkiota.

Toinen nopeasti kasvava ryhmä on nuoret aikuiset, joiden määrä edunvalvonnassa on ollut suhteellisen vakio vuoteen 2023 saakka. Vuonna 2024 asiakasmäärä lähti kuitenkin nopeaan nousuun ja kiihtyi edelleen vuonna 2025. Kasvu on jatkunut edelleen vuonna 2026. Nopean muutoksen syistä ei ole selvyyttä. Eri lähteistä on nähtävissä kuitenkin, että nuorten erilaiset ongelmat kuten mielenterveysongelmat ja taloudelliset ongelmat ovat kasvussa.

Yhtenä edunvalvontaa kevyempänä keinona on hyvinvointialueiden tarjoama välitystilipalvelu. Välitystilipalvelussa sosiaalitoimen asiakkaan varat siirretään hänen suostumuksellaan sosiaaliviranomaisen hallinnoimalle tilille, josta välttämättömät maksut hoidetaan ja ohjataan käyttörahaa asiakkaan tilille. Välitystilin tarkoituksena on turvata asuminen ja toimeentulo ja ehkäistä velkaantumista. Välitystilejä koskevasta toiminnasta ei ole selkeää sääntelyä.  Välitystilien katsotaan kuitenkin sisältyvän sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaiseen palveluun taloudellisen toimintakyvyn edistämiseksi (14 § 1 mom 3a kohta). Lisäksi hyvinvointialueille on

eräissä tilanteissa säädetty oikeus vaatia etuuksien maksamista hyvinvointialueille. Näitä säännöksiä on muun muassa Kansaneläkelaissa (577/2022), työttömyysturvalaissa (1290/2002) ja laissa eläkkeensaajan asumistuesta (571/2007).

Välitystiliä käytetään yleensä vain tilanteissa, joissa asiakkaalla on sosiaalitoimen pitkäaikainen asiakkuus ja taloudellisten asioiden hoitaminen on yksinkertaista, esimerkiksi laskujen tai vuokravelkojen maksamista. Välitystiliasiakkaiden taustalla on usein mielenterveys- ja päihdeongelmia, pitkäaikaistyöttömyyttä tai toistuvia haasteita toimeentulossa. Välitystilin käyttö on yleistä myös tilanteissa, joissa sosiaalitoimen asiakas odottaa edunvalvonnan määräytymistä.

Yleisen edunvalvonnan palveluista tehdyn selvityksen mukaan kunnat ja hyvinvointialueet ovat vähentäneet välitystilipalvelua ja asiakkaita on siirretty yleisen edunvalvonnan piiriin. Välitystilit nähdään sosiaalitoimessa haasteellisina ja käytännön toteutukseltaan hankalina. Epäselvyydet johtuvat sekä niiden säätelyn että yhteneväisten käytäntöjen puutteesta. Hyvinvointialueet kokevat, että välitystili on niitä työllistävä. On arvioitavissa, että hyvinvointialueet hakevat edunvalvontaa myös alueen kustannusten vähentämiseksi vaikean taloudellisen tilanteen vuoksi.

Sosiaalihuollon palvelu-uudistustyöryhmä on ehdottanut, että sosiaalihuoltolaissa oleva lainkohta, jossa säädetään taloudellisen toimintakyvyn edistämiseksi annettavasta palvelusta ja johon välitystilipalvelun tällä hetkellä katsotaan sisältyvän, kumottaisiin. Samalla on todettu, että lainkohdan kumoaminen todennäköisesti lisäisi edunvalvonnan tarvetta.

Hyvinvointialueet ovat siirtymässä ajatteluun, että välitystili on aikuissosiaalityön lyhytaikainen tukipalvelu. Käytännössä se näkyy niin, että pitkään välitystiliasiakkaina olleiden tilanne arvioidaan ja tarvittaessa heitä ohjataan hakemaan edunvalvojaa taloudellisten asioiden hoitamista varten tai heistä tehdään ilmoitus DVV:lle edunvalvojan tarpeen arvioimiseksi. (Hyvil-Välitystilipalvelu)

Välitystilin etuna on, että se tukee asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja on asiakkaan toimintaa vähemmän rajoittava tapa ja viranomaisille kevyempi keino kuin edunvalvonta, jolla asiakkaan elämään puututaan vahvemmin. Edunvalvontaan liittyy myös DVV:n valvonta, joten se työllistää kahta eri viranomaista. Valtion kokonaiskustannukset kasvavat, jos asiakkaalle määrätään edunvalvoja, vaikka hänen asiansa on hoidettavissa asianmukaisesti välitystilin avulla.

Yleisen edunvalvonnan palveluista tehdyssä selvityksessä tuotiin esille myös muita sosiaalityön palveluja, joilla voidaan ehkäistä edunvalvonnan tarvetta. Niitä ovat esimerkiksi sosiaalihuollon ohjauksellinen tuki oman talouden hoitamiseen, tukeminen laskujen maksamisessa tai järjestelyt, joissa etuudet ohjataan suoraan menojen kattamiseen, esimerkiksi toimeentulotuen ohjaaminen suoraan vuokranantajalle

Arvion mukaan välitystilien määrä on tällä hetkellä noin 7 000–8 000. Jos kaikki välitystilin avulla hoidettavat asiakkaat siirtyisivät yleiseen edunvalvontaan, edellyttäisi muutos lisähenkilöstön palkkaamista ja vähintään 6,5-7,4 miljoonan euron lisäkustannusta.

Sähköiset asiointipalvelut edunvalvontatoimistoissa

Edunvalvonnan asiakasmäärien lisääntyessä edunvalvontatoimistojen toimintaa voitaisiin tehostaa muun muassa sähköisten asiointipalvelujen kehittämisen avulla. Yleisillä edunvalvojilla on keväästä 2026 alkaen ollut mahdollisuus käyttää päämiesten taloudellisten asioiden hoitamiseen sähköisiä palveluja tunnistautumalla suomi.fi-palvelussa. Merkittävimmän osan asiakkaiden päivittäisten asioiden hoitamisesta kuten asioinnin Kelan tai Verohallinnon kanssa hoitavat kuitenkin edunvalvontasihteerit, joilla ei ole mahdollisuutta tunnistautua suomi.fi-palvelussa ja hoitaa asioita sähköisesti. Tämä johtuu siitä, että suomi.fi:n tunnistuspalvelu pohjautuu holhousasioiden rekisterissä olevaan tietoon, jossa on laissa säädetyllä tavalla tiedot päämiehen edunvalvojasta.

Holhousasioiden rekisteristä säädetään Digi- ja väestötietoviraston eräistä rekistereistä annetussa laissa (1156/2019) ja holhousasioiden rekisteristä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1321/2019). Edunvalvontasihteerin toimivallasta ei säädetä laissa, vaan toimivalta perustuu edunvalvojan antamaan rajattuun valtuutukseen, jonka perusteella sihteeri voi hoitaa edunvalvojan puolesta päämiehen asioita mm. Kelan kanssa. Tämä järjestely on toimiva, kun tietoja vaihdetaan paperilla tai sähköpostilla. Se ei kuitenkaan toimi käytännössä silloin, kun on kysymys sähköisestä asioinnista. Kun viranomaisten toiminta perustuu yhä useammin sähköiseen tiedon vaihtoon, tulisi edunvalvontasihteereillä olla mahdollisuus hoitaa asioita sähköisesti. Yhtenä vaihtoehtona tilanteen ratkaisemiseksi olisi, että Oikeuspalveluvirastolle annettaisiin lailla mahdollisuus valtuuttaa tietyin edellytyksin edunvalvontasihteeri toimimaan edunvalvojan puolesta. Muutos edellyttäisi tietojärjestelmämuutoksia sekä Oikeuspalveluvirastossa että DVV:ssä.

Lisäksi edunvalvontatoimistojen tiedonsaantioikeus positiivisesta luottotietorekisteristä tehostaisi edunvalvontatoimistojen toimintaa. Holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 89 §:n mukaan edunvalvojalla on oikeus saada ne tiedot, joihin päämiehellä itsellään olisi oikeus. Oikeuspalveluvirastosta annetussa laissa säädetään lisäksi edunvalvonnan avustavia tehtäviä hoitavien tiedonsaantioikeudesta. Heidän tiedonsaantioikeuteensa sovelletaan, mitä edunvalvojan tiedonsaannista säädetään.

Yleisessä edunvalvonnassa tarvitaan täsmälliset tiedot asiakkaiden varallisuudesta kuten tuloista, menoista ja luotoista. Vaikka edunvalvojalla on jo oikeus saada asiakkaitaan koskevia tietoja useista sähköisistä rekistereistä, tietojensaantioikeutta ei kuitenkaan ole vuonna 2024 käyttöön otetusta positiivisesta luottotietorekisteristä, josta säädetään positiivisesta luottotietorekisteristä annetussa laissa (739/2022). Laki sisältää muun muassa säännökset siitä, millä viranomaisilla on oikeus saada tietoa luottotietorekisteristä.

Edunvalvonnassa luottotietojen tarkistaminen kohdistuu edunvalvonnan alkamiseen, jolloin edunvalvoja selvittää laajasti päämiehensä velkatilannetta. Edunvalvonnan henkilöstön ja luottolaitosten resursseja säästyisi, jos luottotiedot saataisiin yhdestä rekisteristä rajapinnan kautta sen sijaan, että luottotietoja tiedustellaan erikseen eri luottolaitoksista. Edunvalvonnan henkilöstö pystyisi hoitamaan tehtävänsä perustuen laajempaan ja oikeellisempaan tietoon asiakasprosessin kaikissa vaiheissa, jos muutos saadaan toteutettua.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Selvitys yleisen edunvalvonnan palveluista VNTeas 2024:41

- sisältää muun muassa kuvausta välitystilipalvelusta

Sosiaalihuollon palvelu-uudistus. Työryhmän ehdotukset. STM 2026:5

- sisältää ehdotuksen sosiaalihuoltolain 14 § 1 mom 3a kohdan kumoamisesta ja välitystiliä koskevan sääntelytarpeen selvittämisestä

Ehdotus menettelytavoista edunvalvonnan tarpeen arvioimisessa (SM, holhoustoimen yhteistyöryhmä 2006, päivitetty Itä-Suomen lääninhallituksen holhoustoimen kehittämisyksikössä v 2009)

- sisältää suosituksia maistraateille edunvalvonnan tarpeen arvioimiseksi

Edunvalvontalainsäädännön ajantasaistaminen. Työryhmän mietintö OM 1:2026 ja sitä koskeva lausuntotiivistelmä OM 2005:34

- Mietinnössä ja lausunnoissa on arvioitu suoraan lakiin perustuvaa (ex lege) edustamista

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Ruotsin Föräldra Balkenin 17:1:n mukaan, jos sinänsä edunvalvonnan tarpeessa oleva täysi-ikäinen henkilö on kykenemätön hoitamaan taloudellisia asioitaan, voi omainen omalla päätöksellään ryhtyä hoitamaan hänen puolestaan tavanomaisia oikeustoimia, jotka liittyvät päivittäiseen elämään.

Saman luvun 2 §:ssä on määritelty etusijajärjestyksessä omaiset, jotka voivat tehtävään ryhtyä. Etusijajärjestyksessä omaistahot ovat: 1) avio- tai avopuoliso, 2) lapset, 3) lapsenlapset, 4) vanhemmat, 5) sisarukset ja 6) sisarusten lapset. Jos kyseeseen tulevassa etu-sijakategoriassa on useita henkilöitä, hoitavat nämä tehtävää yhdessä, kuitenkin niin että he voivat antaa valtuutuksia ryhmän sisällä toisilleen. Tästä omaisen tehtävään ryhtymisestä voi kuitenkin kieltäytyä, ja jos henkilö on alaikäinen, tavoittamattomissa, itse edunvalvonnassa tai sen tarpeessa tai hänen asioitaan hoidetaan käynnistetyssä edunvalvontavaltuutuksessa, ei häntä oteta huomioon toimijana tässä omaisasiain-huollon järjestelmässä.

FB 17:3:n mukaan tämä omaisasiainhuolto väistyy siltä osin ja niissä asioissa, joihin on määrätty god man, förvaltare tai aloitettu edunvalvontavaltuutus.

FB 17:4:ssä säädetään omaisasianhoitajain velvollisuuksista tehtävän hoitamisessa. Lainkohdan mukaan omaisen tulee ensinnäkin toimia päämiehensä edun mukaisesti ja noudattaa tehtävän hoidossa päämiehen tahtoa tai oletettua tahtoa. Toiseksi omaisen on pidettävä päämiehensä varat erillään omistaan. Kolmanneksi omaisen tulee kirjata tekemänsä toimet olosuhteisiin nähden sopivalla tavalla.

FB 17 luvussa on vielä säännöksiä omaisten esteellisyydestä ja vahingonkorvausvelvollisuudesta.

Ruotsin lisäksi myös ainakin Norjassa ja Itävallassa on vastaava suoraan lakiin (ex lege) perustuva oikeus edustaa henkilöä tämän taloudellisissa asioissa.

**Tavoitetila**

Edunvalvojan määräyksen sijasta asioita hoidetaan kevyemmillä tavoilla kuten edunvalvontavaltuutuksen, välitystili- tai muiden palveluiden avulla. Kansalaisten itsemääräämisoikeuteen puututaan vain sen verran kuin on välttämätöntä eikä heidän palvelujaan pirstota eri viranomaisille tarpeettomasti.

Edunvalvonnan aikana pyritään tukemaan erityisesti nuorten omaa taloudenhallintaa – tavoitteena pärjääminen ilman edunvalvojaa.

Edunvalvontatoimistolla on käytettävissään ajantasaiset ja oikeat tiedot päämiesten taloudellisesta tilanteesta.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

*Holhoustoimilain 8 §:n täsmentäminen.* Valmistelussa on harkittu, tulisiko holhoustoimilain 8 §:ää muuttaa siten, että edunvalvontaan määräämisen kriteereitä tiukennettaisiin. Arvion mukaan säännös on jo riittävän selkeä ja rajaava. Huomiota tulisi kiinnittää sen soveltamiseen edunvalvontaan määrättäessä ja erityisesti muihin edunvalvontaa kevyempiin keinoihin.

*Rahoituksen lisääminen.* Valmistelussa tehdyn arvion mukaan asianmukaisen edunvalvonnan tarjoaminen edellyttäisi lisäresursseja, mihin ei välttämättä valtion taloudellisessa tilanteessa ole mahdollisuuksia.

*Lain muuttaminen siten, että omaisille tai muille läheisille annettaisiin oikeus hoitaa läheisen asioita rajoitetusti*. Esimerkkeinä voidaan mainita ainakin Ruotsi, Norja ja Itävalta. Tässä vaiheessa tällaista muutosta ei ole edellytyksiä ehdottaa, koska tietoja mallien toimivuudesta ja mahdollisista oikeusturvan toteutumiseen liittyvistä ongelmista ei ole käytettävissä. Sen sijaan tulisi selvittää, millaisia kokemuksia muissa maissa on saatu ja miten niissä on huolehdittu oikeusturvasta.

*Nuorten henkilöiden edunvalvontapalvelun kehittäminen* siten, että heidän taloudenhallintaansa tuetaan yleisessä edunvalvonnassa ja pyritään siihen, että he eivät tarvitsisi edunvalvontaa. Muutos voidaan toteuttaa ilman säädösmuutoksia ja edellyttää toimintatapojen muutoksia yleisessä edunvalvonnassa ja resurssien lisäämistä sen toteuttamiseksi.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Muistiossa ehdotetaan ensinnäkin, että kehitetään edunvalvontaa kevyempiä keinoja apua tarvitsevien asioiden hoitamiseksi muun muassa seuraavasti:

- Säilytetään välitystilipalvelut ja kehitetään palvelua edelleen. Tulisi myös selvittää, onko välitystilipalvelusta tarve säätää tarkemmin lailla. Voimassa olevaa sosiaalihuoltolain 14 §:n 3a kohtaa ei tule kumota, ainakaan ennen kuin on arvioitu välitystilipalvelun sääntelyn tarve.

- Tehdään selvitys, mistä nuorten aikuisten lisääntynyt edunvalvonnan tarve johtuu ja parannetaan nuorten henkilöiden talouden hallintaa talous- ja velkaneuvonnan ja sosiaalipalvelujen avulla.

- Lisätään edunvalvontavaltuutuksen käyttämistä muun muassa lisäämällä tietoisuutta kansalaisten ja sosiaalialan ammattilaisten keskuudessa.

Toiseksi ehdotetaan arvioitavaksi, onko alaikäisten elatusasioiden hoitamiseksi edunvalvojan sijaisen määräämistä kevyempiä keinoja. Arviointi voitaisiin toteuttaa esimerkiksi mahdollisen elatuslain uudistamisen yhteydessä,

Kolmanneksi ehdotetaan, että edunvalvontatoimistojen mahdollisuuksia sähköisten palvelujen käyttämiseen edistetään seuraavin toimin:

- Käynnistetään hanke edunvalvontasihteereiden sähköisten asioinnin edistämiseksi.

- Toteutetaan edunvalvontatoimistoille mahdollisuus saada tietoja positiivisesta luottotietorekisteristä.

**Muistio 25**

# TALOUS- JA VELKANEUVONTAPALVELUIDEN KEHITTÄMINEN

## Tiivistelmä

**Sujuvoitetaan talous- ja velkaneuvonnan osallistumista velkajärjestelyasioiden käsittelyyn. Selvitetään talous- ja velkaneuvonnassa laadittujen maksuohjelmien maksullisuutta ja velkajärjestelyasioiden sähköisen käsittelyn kehittämistä käräjäoikeuksien kanssa.**

Muistiossa on arvioitu, miten talous- ja velkaneuvonnan toimintaa voidaan kehittää. Erityisesti on arvioitu talous- ja velkaneuvonnan osallistumista velkajärjestelyasioiden käsittelyyn. Talous- ja velkaneuvonnalla on merkittävä rooli yksityishenkilön velkajärjestelyasian käsittelyssä ja asiakkaan tukemisessa sen toteuttamisen aikana. Muistiossa on arvioitu kolmea velkajärjestelyprosessiin ja talous- ja velkaneuvonnan työhön kohdistuvaa muutostarvetta.

Muistiossa ehdotetaan, että perustetaan talous- ja velkaneuvonnan, tuomioistuimien ja ulosoton yhteinen kehittämis- ja säädösvalmisteluhanke velkajärjestelyasian käsittelyn sujuvoittamiseksi sähköisesti.

Toiseksi ehdotetaan asetettavaksi selvittämishanke, jossa selvitetään mahdollisuudet periä talous- ja velkaneuvonnan laatimasta maksuohjelmaehdotuksesta maksu.

Kolmanneksi ehdotetaan asetettavaksi lainsäädäntöhanke, jonka tavoitteena on talous- ja velkaneuvonnan ja edunvalvonnan henkilöstön tiedonsaantioikeuden laajentaminen luottotietorekisteriin. Hankkeeseen liittyisi mahdollisesti myös tietojärjestelmien kehittämishanke. Hanke voisi olla yhteinen yleisen edunvalvonnan kanssa.

## Nykytila ja sen arviointia

Oikeusministeriö on tilannut selvityksen yksityishenkilön velkajärjestelylain arvioinnista, jonka on määrä valmistua viimeistään 31.10.2026 (Arviointi yksityishenkilön velkajärjestelystä (VN/27826/2025). Selvityksen toteuttaa tutkijaryhmä Helsingin ja Turun yliopistoista. Hankkeen tarkoituksena on selvittää velkajärjestelymenettelyn toimivuutta ja kehittämismahdollisuuksia, sekä viranomaisten välisen yhteistyön ja työnjaon tehostamista. Arvioitavana on myös se, voidaanko tuomioistuinten roolia menettelyssä keventää ja talous- ja velkaneuvonnan ja/tai ulosottolaitoksen roolia vastaavasti vahvistaa.

Talous- ja velkaneuvonnalla on merkittävä rooli yksityishenkilön velkajärjestelyasian käsittelyssä ja asiakkaan tukemisessa sen toteuttamisen aikana. Valmistelussa on arvioitu kolmea velkajärjestelyprosessiin ja talous- ja velkaneuvonnan työhön kohdistuvaa muutostarvetta.

Yhtenä velkajärjestelyhakemuksen käsittelyyn liittyvänä hidastavana tekijänä on, että velkajärjestelyhakemuksen ja erityisesti maksuohjelmaehdotuksen toimittaminen käräjäoikeuteen on mahdollista ainoastaan pdf-tiedostoina sähköpostilla, mikä työllistää merkittävästi talous- ja velkaneuvontaa ja tuomioistuimia. Tällä hetkellä tuomioistuin esimerkiksi kirjaa pdf-tiedostoista asianosaiset mm. velkojatahot

järjestelmäänsä ja antaa tiedoksi hakemusasiakirjat sähköpostitse velkojille. Merkittävä työmäärä aiheutuu velkajärjestelyhakemuksen ja maksuohjelmaehdotuksen lausuttamisesta erityisesti silloin, kun velkojia on useita kymmeniä. Vastaavasti käräjäoikeudesta saapuvan velkajärjestelyaineiston kirjaaminen erikseen talous- ja velkaneuvonnan järjestelmään on työlästä talous- ja velkaneuvonnassa.

Velkajärjestelyhakemuksia tehtiin käräjäoikeuksille vuonna 2025 runsaat 5 100. Vuonna 2026 määrä näyttää edelleen kasvavan. Prosessia nopeuttaisi ja viranomaisten työmäärää velkajärjestelyhakemusasioiden hoitamisessa vähentäisi, jos niillä olisi käytettävissä yhteinen sähköinen alusta, jossa eri viranomaiset voisivat tehdä omat hakemuksiin liittyvät toimenpiteensä. Tuomioistuinten AIPA-hankkeessa insolvenssiasiat ovat tulossa uuden tuomioistuintietojärjestelmän piiriin lähivuosina. Viimeistään sen yhteydessä tulisi luoda mahdollisuus sujuvaan sähköiseen velkajärjestelyasioiden käsittelyyn. Muutoksen yhteydessä tulisi arvioida mahdolliset säädösmuutostarpeet mm. tiedonsaantioikeuksien osalta.

Toinen huomio liittyy talous- ja velkaneuvonnan tiedonsaantioikeuksiin positiivisesta luottotietorekisteristä, joka on aloittanut toimintansa 2024. Positiivisesta luottotietorekisteristä säädetään positiivisesta luottotietorekisteristä annetussa laissa (739/2022). Rekisterin tavoitteena on muun muassa torjua kotitalouksien ylivelkaantumista ja auttaa yksityishenkilöitä hallitsemaan omaa talouttaan. Laki sisältää myös säännökset siitä, millä viranomaisilla on oikeus saada tietoa luottotietorekisteristä. Tietoja saavat käyttää mm Finanssivalvonta ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain (57/1993) mukaan talous- ja velkaneuvonnan tehtäviin sisältyy muun muassa avustaminen velkajärjestelyhakemuksen tekemisessä. Hakemuksen tekeminen edellyttää kaikkien luottojen ja velkojen sekä tulojen, menojen ja omaisuuden kirjaamista hakemukseen. Oikeuspalveluvirastosta annetun lain (1133/2023) mukaan talous- ja velkaneuvojilla ja heitä avustavilla henkilöillä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä viranomaisilta ja muilta tahoilta talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 1 §:n 1 momentin 2-4 kohdissa mainittujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Edellytyksenä on, että asiakas on antanut siihen suostumuksen.

Asiakkaalla ei ole käytännössä mahdollisuutta toimittaa riittäviä rekisterissä olevia tietoja talous- ja velkaneuvojalle mm. siitä syystä, että rekisteristä asiakas ei saa tulostettua käyttökelpoista tulostettavaa asiakirjaa. Tästä syystä talous- ja velkaneuvonnan pääsy rajapinnan kautta positiiviseen luottotietorekisteriin mahdollistaisi tiedon informatiivisuuden ja oikeellisuuden helpottaen velallisen itsensä aikaa ja vaivaa ja talous- ja velkaneuvonnan työtä. Oikeuspalveluviraston arvion mukaan tiedonsaantioikeuden saaminen sähköisten rajapintojen avulla vähentäisi talous- ja velkaneuvonnan työmäärää muutamalla henkilötyövuodella.

Kolmas huomio liittyy talous- ja velkaneuvonnan laatimien maksuohjelmaehdotusten maksuttomuuteen. Aiemmin maksuohjelmaehdotuksen tekemistä varten on määrätty usein selvittäjä. Vuosien kuluessa yhä useammin talous- ja velkaneuvoja laatii myös maksuohjelmaehdotuksen hakemuksen liitteeksi, nykyisin näin menetellään noin 90 %:ssa tapauksia. Tähän on vaikuttanut se, että Oikeuspalveluvirasto on asettanut tavoitteeksi maksuohjelmaehdotuksen liittämisen pääsääntöisesti hakemuksen liitteeksi. Nykyinen tietojärjestelmä myös mahdollistaa ehdotuksen tekemisen aiempaa sujuvammin.

Selvittäjän päätehtävä on maksuohjelmaehdotuksen laatiminen käräjäoikeuden määräämänä. Selvittäjä määrätään tilanteessa, jossa talous- ja velkaneuvonnan ei olisi mahdollista laatia maksuohjelmaehdotusta. Selvittäjä määrätään myös silloin, kun selvittäjän on realisoitava omaisuutta maksuohjelman toteuttamiseksi. Selvittäjälle maksetaan selvittäjän palkkio, jonka asiakas on velvollinen maksamaan laissa määritellyn maksuvaran mukaisesti. Muussa tapauksessa valtio maksaa palkkion. Selvittäjän palkkiosta säädetään oikeusministeriön asetuksella (A yksityishenkilön velkajärjestelyasiassa määrätyn selvittäjän palkkiosta ja kulukorvauksesta 27.11.2001/1212).

Yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) mukaan silloin, kun talous- ja velkaneuvoja laatii maksuohjelman, asiakkaalta ei lain mukaan peritä maksua. Maksuohjelmaehdotuksen laatimisesta aiheutuvat kustannukset asiakkaalle voivat vaihdella riippuen siitä kumpi taho maksuohjelmaehdotuksen laatii. Tämä voi herättää kysymyksen siitä, onko asiakkaiden kohtelu näiltä osin tasapuolista.

Jatkossa tulisi selvittää, olisiko maksuohjelman maksullisuus kohtuullista ja tasapuolista niiden osalta, joille talous- ja velkaneuvoja on laatinut maksuohjelmaehdotuksen ja joilla muodostuu maksuvaraa. Mahdollinen muutos edellyttäisi sekä velkajärjestelylain että asetuksen muutosta.

Oikeuspalveluvirasto on arvioinut vuoden 2025 talous- ja velkaneuvonnan kautta vireille tulleiden velkajärjestelyhakemusten perusteella, että jos talous- ja velkaneuvojan tekemistä maksuohjelmaehdotuksista perittäisiin maksu asiakkaalta ja palkkion suuruuden arvioitaisiin olevan esimerkiksi 80 % selvittäjän palkkion palkkiosta, palkkioiden määrä valtiolle olisi kokonaisuudessaan arviolta 1,4 - 1,6 miljoonaa euroa vuosittain. Huomioon tulee kuitenkin ottaa maksun perimisestä aiheutuisi lisäkustannuksia Oikeuspalveluvirastolle. Maksullisuuden toteuttamisesta aiheutuvat kertaluonteiset perustamiskustannukset olisivat arviolta 170 000 euroa. Vuosittaisiksi kustannuksiksi arvioidaan yhteensä noin 145 000 euroa.

Mikäli tähän ratkaisuun päädytään, valtion saama korvaus maksuohjelmien laatimisesta tulisi ohjata Oikeuspalveluviraston talous- ja velkaneuvonnan toiminnan rahoittamiseen.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Ei aiempia kannanottoja tai ehdotuksia muistion aihepiiriin liittyen.

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Ei saatavissa kansainvälistä vertailua ehdotusten sisällöstä.

**Tavoitetila**

Velkajärjestelyasian käsittely sähköisesti on sujuvaa sekä asiakkaalle että talous- ja velkaneuvonnalle, tuomioistuimelle ja ulosotolle. Asiakkaiden luottotiedot talous- ja velkaneuvonnassa ovat oikeat ja ajantasaiset ja ne saadaan käyttöön helposti.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Vaihtoehtoisena ratkaisuna voitanee pitää nykytilan säilyttämistä, jolloin menetettäisiin mainitut laatu- ja tuottavuushyödyt.

Maksuohjelmaehdotuksen maksullisuuden osalta vaihtoehtona voisi olla, että valtio maksaisi selvittäjän palkkion kokonaisuudessaan, jolloin maksuohjelmaehdotus oli

maksuton kaikille asiakkaille. Tämä vaihtoehto ei ole todennäköinen valtion nykyisen taloudellisen tilanteen vuoksi.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Perustetaan talous- ja velkaneuvonnan, tuomioistuimien ja ulosoton yhteinen kehittämis- ja säädösvalmisteluhanke velkajärjestelyasian käsittelyn sujuvoittamiseksi sähköisesti.

Asetetaan selvittämishanke, jossa selvitetään mahdollisuudet periä talous- ja velkaneuvonnan laatimasta maksuohjelmaehdotuksesta maksu.

Asetetaan lainsäädäntöhanke, jonka tavoitteena on talous- ja velkaneuvonnan ja edunvalvonnan henkilöstön tiedonsaantioikeuden laajentaminen luottotietorekisteriin. Hankkeeseen liittyisi mahdollisesti myös tietojärjestelmien kehittämishanke. Hanke voisi olla yhteinen yleisen edunvalvonnan kanssa.

# TÄYTÄNTÖÖNPANO

**Muistio 26**

## LUOTTOJEN ELINKAAREN HALLINTA

**Selvitetään, voisiko positiivinen luottotietorekisteri toimia nykyistä laajemmin kuluttajaluottoja ja oikeudelliseen perintään siirtyneitä muita kuluttajasaatavia koskevana, mahdollisimman ajantasaista tietoa tarjoavana rekisterinä.**

Keskitettyä viranomaisen ylläpitämää rekisteriä, josta henkilövelalliset voisivat saada kootusti ja luotettavasti ajantasaista tietoa kaikista vastuullaan olevista veloista, ei ole. Saatavia koskevat tiedot ovat hajallaan. Velkojat, perintätoimistot ja eri oikeushallinnon viranomaiset käsittelevät luottoja ja muita saatavia kukin omissa järjestelmissään niiden luomilla asianumeroilla tai muilla tunnisteilla. Velallisilla voi olla vaikeuksia hahmottaa, mistä saatavasta on kulloinkin kyse.

Saatavatietojen hajanaisuuden ja saatavien yksilöintitietojen puuttumisen takia velallisten voi olla hankalaa muodostaa kokonaiskuvaa omasta velkatilanteestaan. Saatavien myynnit ja muut siirrot velkojalta toiselle vaikeuttavat tilannetta entisestään.

Positiiviseen luottotietorekisteriin talletetaan tietoja luonnollisten henkilöiden luotoista ja tuloista. Rekisteri sisältää tietoja vain kuluttajaluotoista, eivätkä tietoerät luotoista ole kattavat. Esimerkiksi saatavan lopullisen vanhentumisen seuraamisen kannalta keskeistä, luoton alkuperäistä eräpäivää, ei rekisteriin tallenneta, mikä johtuu rekisterin rajatusta käyttötarkoituksesta.

Käräjäoikeuksissa summaarisessa menettelyssä esitettyjä vaatimuksia riitautetaan vain harvoin. Perusteettomatkin velkojien vaatimukset tulevat helposti käräjäoikeudessa hyväksytyiksi. Puutteellinen saatavan yksilöinti haastehakemuksessa vaarantaa vastaajien oikeusturvaa. Haasteeseen vastaaminen ja vaatimusten kiistäminen perustellusti on mahdotonta, jos vastaaja ei tiedä, mitä asia koskee.

Talous- ja velkaneuvonnan asiakkaat ovat tyypillisesti monivelkaisia, eikä heillä ole aina selvää käsitystä heidän vastuullaan olevista saatavista. Asiakkaan velkavastuita joudutaan talous- ja velkaneuvonnassa selvittämään useista eri lähteistä. Saatavien selvittäminen voi olla työlästä ja aikaa vievää. Mahdollisimman joutuisa apu velkaantumisongelmien kanssa kamppaileville asiakkaille on ensiarvoisen tärkeää.

Luottoihin ja muihin saataviin liittyvää tiedonhallintaa tulee parantaa. Velka-asioita käsittelevien oikeushallinnon viranomaisten tiedonsaantioikeuksia tulee tarkastella ja mahdollistaa sujuvaa tiedonsiirto järjestelmien välisillä integraatioilla.

Muistiossa ehdotetaan selvitettäväksi, voisiko positiivinen luottotietorekisteri toimia nykyistä laajemmin kuluttajaluottoja ja oikeudelliseen perintään siirtyneitä muita kuluttajasaatavia koskevana, mahdollisimman ajantasaista tietoa tarjoavana rekisterinä.

**Nykytila ja sen arviointia**

Asiaan liittyvät lait:
- Laki positiivisesta luottotietorekisteristä 739/2022
- Laki oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta 955/2020
- Ulosottokaari 705/2022
- Laki oikeuspalveluvirastosta 1133/2023
- Kuluttajansuojalaki 38/1978
- Laki saatavien perinnästä 513/1999

Tässä muistiossa *kuluttajaluotolla* tarkoitetaan kuluttajansuojalain 7 luvun 1 §:n mukaisia elinkeinonharjoittajan kuluttajalle myöntämiä luottoja ja 7 a luvun 1 §:n mukaisia asunto-omaisuuteen liittyviä kuluttajaluottoja.[54] *Muulla kuluttajasaatavalla* tarkoitetaan tässä muistiossa saatavien perinnästä annetun lain 3 §:n mukaista elinkeinonharjoittajan saatavaa, joka perustuu kulutushyödykkeen luovuttamiseen tai luoton myöntämiseen kuluttajalle.

Oikeudelliseen perintään edenneistä saatavista tämän muistion huomio keskittyy riidattomiin velkomusasioihin ja niissä annettuihin yksipuolisiin tuomioihin ja tuomioihin[55] sekä niiden täytäntöönpanoon ulosotossa.

Kuvaus nykytilanteesta on jäsennelty selvyyden vuoksi alaotsikoihin, joiden alla kuvataan nykytilaan liittyviä kehitystarpeita velallisten, velkojien/luotonantajien sekä oikeushallinnon eräiden viranomaisten näkökulmista.

Lisäksi tässä muistiossa kuvataan lyhyesti positiivista luottotietorekisteriä ja oikeushallinnon valtakunnallista tietovarantoa.

Velallisen näkökulma

Keskitettyä julkisen vallan ylläpitämää rekisteriä, josta henkilövelalliset voisivat saada kootusti ja luotettavasti tietoa kaikista vastuullaan olevista veloista, niiden ajantasaisista saldoista korkoineen ja kuluineen sekä velan käsittelyn eri vaiheista, ei ole. Positiivinen luottotietorekisteri kattaa vain luonnollisen henkilön vastuulla olevat luotot. Toistaiseksi ei ole myöskään keinoa, jolla erilaiset velkojien saatavat voitaisiin yksilöidä sellaisilla tunnistetiedoilla, jotka olisivat kaikkien saatavia käsittelevien tahojen käytettävissä. Eri viranomaisten rekistereissä ja tietovarannoissa on pelkästään niiden lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta merkityksellisiä kuluttajasaatavia koskevia tietoja. Velkojat, perintätoimistot ja eri oikeushallinnon viranomaiset käsittelevät luottoja ja muita saatavia kukin omissa järjestelmissään niiden luomilla asianumeroilla tai muilla yksilöintitiedoilla. Velallisilla voi olla vaikeuksia hahmottaa, mistä saatavasta on kulloinkin kyse esimerkiksi perintäkirjeitä, haastehakemuksia ja ulosoton asiakirjoja vastaanottaessaan. Saatavatietojen hajanaisuuden takia henkilövelallisten voi olla vaikeaa saada kokonaiskuvaa omasta velkatilanteestaan. Merkittäviä lisähaasteita saatavien tunnistamiseen ja

[54] Ensimmäisessä vaiheessa positiiviseen luottotietorekisteriin on ilmoitettu kuluttajaluottoja ja niihin rinnastuvia luottoja. Toisessa vaiheessa rekisterin sisältöä laajennetaan koskemaan myös kaikkia yksityiseen elinkeinotoimintaan liittyviä luottoja, joita koskevia luotonantajien ilmoituksia on vastaanotettu rekisteriin 1.12.2025 lukien. Luottojen elinkaaren hallinnan työryhmässä pohdinta on rajoittunut kuluttajaluottoihin ja muihin kuluttajasaataviin.

[55] Käräjäoikeus antaa summaarisessa velkomusasiassa yksipuolisen tuomion, jos vastaaja ei ole antanut häneltä pyydettyä kirjallista lausumaa tai lausumassa on vedottu seikkoihin, joilla ei ole vaikutusta asian ratkaisemisen kannalta. Tuomio summaarisessa velkomusasiassa annetaan siinä tapauksessa, jos vastaaja kirjallisessa lausumassaan myöntää kantajan vaatimuksen.

velkatilanteen hahmottamiseen aiheuttavat saatavien myynnit ja muut siirrot velkojalta toiselle.

Oikeuskansleri on päätöksessään 14.4.2025 (OKV/1913/10/2024-OKV-7) pitänyt velallisen kannalta ongelmallisena, ettei yhteistä, luotonantajalta toiselle siirtyvää luoton yksilöivää tunnistetietoa ole olemassa. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ei voida pitää hyvän hallinnon taikka tietosuojasääntelyn näkökulmasta hyväksyttävänä käytäntöä, jossa velallisen on hankalaa, jollei mahdotonta ymmärtää, miten hänen rekisterissä näkyvät velkansa on nimetty ja numeroitu.

Henkilövelallisten on vaikeaa seurata vastuullaan olevien saatavien vanhentumista. Erityisesti saatavan yleisen vanhentumisajan[56] kontrollointi voi olla hankalaa, koska saatavan erääntymisestä tai vanhentumisen asianmukaisista katkaisutoimista ei välttämättä ole saatavilla luotettavaa tietoa. Saatavan lopullista vanhentumista ei oteta viran puolesta huomioon ulosotossa tai tuomioistuimessa. Saatavan lopullisen vanhentumisen tutkinta käynnistyy vain velallisen väitteen ja esitetyn selvityksen perusteella. Saatavan lopullisen vanhentumisen seuraaminen edellyttäisi tietoa saatavan alkuperäisestä eräpäivästä, josta tieto on saattanut vuosien saatossa hämärtyä. Eräpäiväseurantaa on omiaan entisestään hankaloittamaan saatavien siirrot velkojalta toiselle ja saatavien yksilöintiin liittyvät haasteet. Tämä voi aiheuttaa velallisille muun muassa vaikeuksia yksityisiin luottotietorekistereihin tallennettujen maksuhäiriömerkintöjen saamisessa pois rekistereistä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimuksen[57] mukaan summaarisessa menettelyssä esitettyjä vaatimuksia riitautetaan vain harvoin. Tämän takia perusteettomatkin velkojien vaatimukset tulevat helposti käräjäoikeudessa hyväksytyiksi. Summaarisissa asioissa tuomioistuimen valta tutkia kanteen edellytyksiä on suppea. Kantajan vaatimukset hyväksytään pääsääntöisesti sellaisenaan, ellei kanne ole selvästi perusteeton tai sopimusehtodirektiivin (93/13/ETY) vastainen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusaineistossa tunnistettiin joitain yksilöimättömiä ja epäselviä haastehakemuksia. Myös vanhentuneita, osin maksettuja tai muutoin perusteettomia saatavia havaittiin päätyvän summaariseen menettelyyn.

Mikäli saatava on kantajan käsityksen mukaan riidaton, riittää, että suppeassa haastehakemuksessa mainitaan vaatimuksen perusteena ainoastaan ne seikat, joihin vaatimus välittömästi perustuu.[58] Vastaajan näkökulmasta suppean haastehakemuksen sisältö on tavallisesti siinä määrin pelkistetty, että hänen voi olla vaikeaa ottaa sen perusteella kantaa esitettyjen vaatimusten oikeellisuuteen. Kuluttajavelallisille saatavan riitauttamisen kynnys on kuluriskin takia varsin korkea.

Luotonantajien näkökulma

Positiivinen luottotietorekisteri on tarkoitettu luotonantajille luotettavaksi lähteeksi luonnollisen henkilön luottokelpoisuuden arvioinnissa. Tässä tarkoituksessa rekisteri toimii nykyisellään. Luottojen yksilöintitietojen puuttuminen ei näyttäydy luotonantajien näkökulmasta ongelmallisena samaan tapaan kuin velallisten tietotarpeita arvioitaessa.

---

[56] Laki velan vanhentumisesta 728/2003

[57] Summaarisen menettelyn epäkohdat ja mahdollinen väärinkäyttö kuluttajien velkomusasioissa, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 4/2025

[5858] OK 5:3 §

Luotonantajat[59] ilmoittavat positiiviseen luottotietorekisteriin tiedot yksityishenkilöille myöntämistään kuluttajaluotoista sekä luotoissa tapahtuneista muutoksista. Tällaisia muutoksia ovat esimerkiksi lyhennykset, sopimuksen muutokset ja saatavien siirrot. Rekisteristä luovutetaan luottotiedot luotonantajille luottotietoraportilla siten, että luotonantajat eivät ole tunnistettavissa, eikä luotosta luovuteta myöskään siihen liittyvää asiakas- tai yksilöintitunnusta.

Luotonantajien ilmoitusvelvollisuus on nykyisellään suhteellisen työläs.

Luotonantajilla on velvollisuus ilmoittaa avoimille kuluttajaluotoille kertyneet maksusuoritukset positiiviseen luottotietorekisteriin riippumatta siitä, onko suoritus maksettu suoraan luotonantajalle tai ulosottoon. Mikäli luotonantajan saatava on vireillä ulosotossa, on suoraan velkojalle maksetut suoritukset (ns. ohimaksut) ilmoitettava luottotietorekisterin lisäksi myös ulosottoon.

Luotonantajilla on velvollisuus ilmoittaa kuluttajaluottojen osalta myös saatavien siirroista positiiviseen luottotietorekisteriin ja erikseen ulosottoon, mikäli asia on vireillä ulosotossa. Positiivisessa luottotietorekisterissä ei ole tietoja ulosotosta eikä velkomustuomioista, mutta rekisteriin tallennetaan tiedot yksityishenkilön velkajärjestelystä ja yrityssaneerauksesta.

Tuomioistuinten näkökulma

Suppealla haastehakemuksella vireille tulleisiin summaarisiin velkomusasioihin annetut yksipuoliset tuomiot muodostavat suuren osan käräjäoikeuksien antamista tuomioista. Vuonna 2025 käräjäoikeuksiin saapui yhteensä 604 365 asiaa, joista oli summaarisia 444 530 asiaa (n.73,5 %). Summaarisista asioista riitautuu vuosittain vain murto-osa.

| Summaariset asiat | v. 2023 | v.2024 | v.2025 |
|---|---|---|---|
| Saapuneet | 430 075 | 470 883 | 444 530 |
| Ratkaistut | 404 985 | 438 137 | 456 787 |
| Riitautuneet | 691 | 525 | 534 |

*Lähde: Tuomioistuinlaitoksen tilinpäätös 2025*

Summaarisessa velkomisasiassa oikeudenkäynnin tavoitteena on kantajan täytäntöönpanokelpoisen ulosottoperusteen saaminen eikä asianosaisten välisen riidan ratkaiseminen. Pääosa tuomioistuimessa käsiteltävistä velkomisasioista, jotka tuodaan summaariseen prosessiin riidattomina, ovat kuluttajasaatavia[60] pääoma-, korko- ja kuluvaatimuksineen. Saatavien yksilöinti perustuu kantajan haastehakemuksessa ilmoittamiin seikkoihin. Puutteellinen saatavan yksilöinti haastehakemuksessa vaarantaa vastaajien oikeusturvaa. Haasteeseen vastaaminen ja vaatimusten kiistäminen perustellusti on mahdotonta, jos vastaaja ei tiedä, mitä asia koskee. Lisäksi saatavan epämääräinen yksilöinti voi vaarantaa tuomion oikeusvoimavaikutuksen, koska samaa saatavaa koskeva asia on mahdollista saattaa uudelleen käsittelyyn.

Tuomioistuin ei tutki saatavan vanhentumista viran puolesta vaan vanhentumiseen on vastaajan itse vedottava. Ellei vastaaja vastauksessaan kiistä kantajan

[59] Luotonantajaksi rekisteröidyt elinkeinoharjoittajat, L eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä 186/2023

[60] Kuluttajasaatavilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sekä kuluttajaluottoja että muita kuluttajasaatavia.

vaatimuksia, kantajan haastehakemuksessaan riidattomiksi toteamat vaatimukset hyväksytään käräjäoikeudessa pääsääntöisesti sellaisenaan, ellei kanne ole selvästi perusteeton tai sopimusehtodirektiivin (93/13/ETY) vastainen.[61]

Tieto summaarisessa velkomusasiassa annetusta yksipuolisesta tuomiosta ja tuomiosta johtaa luottotietorekisteriin tehtävään maksuhäiriömerkintään, jos sitä ei ole riitautettu perusteeltaan tai määrältään. Vastaajan oikeusturvan takeena summaarisessa menettelyssä on mahdollisuus riitauttaa kantajan oikeudettomat vaatimukset. Riita-asiaan liittyvän kuluriskin vuoksi perusteltukin vaatimusten riitauttaminen on kuluttajavelallisilla usein korkean kynnyksen takana.[62]

Tällä hetkellä summaariset velkomusasiat käsitellään tuomioistuimissa Tuomas- ja TuomasNotes – järjestelmissä. Eräitä poikkeustapauksia lukuun ottamatta summaarisen asian haastehakemus on toimitettava käräjäoikeuteen sähköisesti tietojärjestelmäyhteyden tai asiointiliittymän välityksellä. Jos saaminen perustuu kuluttajansuojalain (38/1978) 7 tai 7 a luvussa tarkoitettuun kuluttajaluottosopimukseen, haastehakemuksessa on ilmoitettava oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3.2 §:ssä yksilöidyt luottosopimuksen sisältöön liittyvät seikat, jotta tuomioistuimella on edellytykset tutkia pakottavien kuluttajansuojalainsäädäntöön perustuvien säännösten noudattamista. Perinnejärjestelmä Tuomas ei kuitenkaan siihen tehdyistä muutoksista huolimatta ole kyennyt vastaamaan tuomioistuinten tarpeeseen saada lain edellyttämin tavoin haastehakemuksella toimitetuista tiedoista luotettavaa ja ketterästi käsiteltävissä olevaa tietoa viran puolesta tutkittavista seikoista. Haastehakemusten kirjaaminen siltä osin kuin niitä edelleen on sallittua toimittaa muutoin kuin tietojärjestelmäyhteyden tai asiointiliittymän kautta ja käsittely vaativat käräjäoikeuksissa henkilötyöpanosta. Täydennyskehotusten lukumäärä tai niiden käsittelyyn käytettävän henkilöresurssin määrä ei ole yksilöitävissä, koska henkilöstön työpanosta ei kohdenneta tietyn asiaryhmän mukaan. Vuonna 2025 summaaristen asioiden keskimääräinen käsittelyaika käräjäoikeuksissa oli 3,7 kuukautta.

Oikeusrekisterikeskus on toteuttamassa tuomioistuinlaitokselle summaaristen velkomusasioiden käsittelyä varten uutta selainpohjaista järjestelmää. Uusi Summa -järjestelmä tulee korvaamaan summaaristen asioiden käsittelyn Tuomaksessa ja TuomasNotesissa. Hankkeen tavoitteena on toteuttaa uusi selainpohjainen järjestelmä, jolla mahdollistetaan summaaristen velkomusasioiden käsittelyprosessin eri vaiheet tuomioistuimissa. Vaikka Summa-järjestelmän hyödyt painottuvat tuomioistuinsektorille, tulee järjestelmä sisältämään integraatioita, joista keskeisiä ovat rajapinnat ulosoton sähköiseen asiointipalveluun Ulsaan ja ulosoton tietojärjestelmään Uljakseen. Tarkoituksena on, että tiedot välittyvät nykyistä luotettavammin ja eheämmin rakenteellisessa muodossa ulosottoon. Rajapintaa

[61] Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2015:60 katsonut tuomioistuimilla olevan velvollisuus viran puolesta tutkia, perustuuko kantajan vaatimus sopimusehtodirektiivissä tarkoitettuun kohtuuttomaan vakioehtoon kuluttajasopimuksessa. Mikäli korkoa koskeva vakiosopimusehto on kuluttajalle kohtuuton, tuomioistuimen tulee viran puolesta tutkia, onko vakioehto laadittu selkeästi ja ymmärrettävästi.

[62] Yksipuoliseen tuomioon ei voi hakea muutosta valittamalla, mutta takaisinsaannin hakeminen on mahdollista. Tuomioistuinlaitoksen tilinpäätöstietojen mukaan yksipuolisiin tuomioihin kohdistuneita takaisinsaantikanteita tuli vuoden 2025 aikana vireille 4 000. Vaikka takaisinsaantikanteiden määrä on ollut lisääntymään päin, on niiden määrä edelleen vähäinen suhteessa annettuihin yksipuolisiin tuomioihin

talous- ja velkaneuvonnan asianhallinta- ja sähköisen asioinnin järjestelmään Venlaan ei ole Summa-hankkeen tässä vaiheessa suunniteltu.[63]

Ulosoton näkökulma

Vuoden 2025 aikana ulosottomenettelyssä käsiteltiin noin 608 000 velallisen asioita, joka on määrällisesti korkein lukema nykyisen ulosottomenettelyn[64] aikana. Erityisesti henkilövelallisten määrä on kasvanut viime vuosina. Henkilövelallisia on noin 91 prosenttia kaikista ulosottovelallisista, eli noin 550 000 henkilöä oli ulosottomenettelyn kohteena vuonna 2025. Henkilövelallisten määrässä oli kasvua neljä prosenttia edellisvuodesta.

Ulosottoon tulee vuosittain vireille noin kolme miljoonaa asiaa, joiden joutuisa ja virheetön kirjaaminen ulosoton tietojärjestelmään toimii pohjana tehokkaalle ja laadukkaalle ulosottomenettelylle. Valtaosa ulosottoon vireille tulevista asioista (noin 97 %) tulee vireille sähköisesti, joko sähköisen tiedonsiirron kautta tietojärjestelmähakemuksina tai ulosoton sähköisen asiointipalvelun Ulsan kautta sähköisinä hakemuksina.

Ulosoton tietojärjestelmästä Uljaksesta vuosilta 2023–2024 poimittujen tietojen mukaan ulosotossa vuosittain vireille tulevista kaikista yksityisoikeudellisista asioista[65] vain noin 23–25 % on kuluttajaluottoja. Pelkästään kuluttajaluottoja tarkastelemalla velallisen velkaantumisesta voi saada puutteellisen kuvan.

Ulosottoon saapuvien asioiden käsittely alkaa vireilletulon edellytysten tarkastamisesta ja hakemuksen kirjaamisesta ulosottorekisteriin. Ulosotto tutkii viran puolesta vireille tulleen saatavan täytäntöönpanokelpoisuuden. Hakijalla tulee olla ulosottoperuste, jossa saatavaa koskeva maksuvelvollisuus on vahvistettu. Ulosotto tutkii viran puolesta ulosottoperusteen määräajan umpeutumiseen perustuvan vanhentumisen, kuten myös sen, että saatavan vanhentuminen on katkaistu velan vanhentumisesta annetun lain mukaisesti.[66] Yleistä, velan erääntymiseen perustuvaa saatavan lopullista vanhentumista ulosotto ei tutki viran puolesta vaan väitteen ja esitetyn selvityksen perusteella. Saatavan vanhentumista koskeva väitetaakka on henkilövelallisille raskas kantaa yhtäältä saatavan vanhentumista koskevan sääntelyn vaikeaselkoisuuden takia ja toisaalta siksi, että saatavat ovat usein hankalasti yksilöitävissä erilaisten toimijoiden järjestelmien asianumeroiden kirjavassa maailmassa, jossa yksiselitteinen tieto saatavan alkuperäisestä eräpäivästä on saattanut hämärtyä.

Ulosottolaitoksen kirjaamotoimintaa kehitetään jatkuvasti. Kirjaamisen automatisointiin ja sen työnkulkujen selkeyttämiseen on viime vuosina panostettu tuottavuusrahoituksen avulla. Parhaillaan Ulosottolaitoksessa on käynnissä kestävän talouden kehittämishanke, jonka ensimmäisessä vaiheessa tarkastellaan kirjaamon prosesseja ja kirjaamotyön rakenteita tavoitteena nostaa esille kehittämiskohteita ja -

[63] Summa-järjestelmän sisältämät, tuomioistuimessa käsiteltävää tai käsiteltyä asiaa koskevat tiedot tulevat olemaan samalla osa oikeushallinnon valtakunnallista tietovarantoa.
[64] Ulosottomenettely uudistettiin 1.12.2020 voimaan tulleessa rakenneuudistuksessa, jossa täytäntöönpanomenettely jaettiin perustäytäntöönpanoon, laajaan täytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon.
[65] Yksityisoikeudellisten asioiden ulkopuolelle jäävät julkisoikeudelliset saatavat kuten esim. verot ja sote-maksut sekä rikosoikeudelliset saatavat.
[66] UK 2:24 § ja 2:1 §

mahdollisuuksia työn tehostamiseksi ja tuottavuuden kohentamiseksi. Tämänhetkisen käsityksen mukaan Ulosottolaitoksen kirjaamon työ saadaan automatisoitua lähitulevaisuudessa pitkälti ilman positiiviseen luottotietorekisteriin liittyvää hanketta. Manuaalityön osuus vaikuttaisi jäävän vielä isoksi saatavasiirtojen kirjaamisessa, mutta tämän työprosessin työllistävä vaikutus arvioidaan vain muutamaksi henkilötyövuodeksi. Ehdotetun luottojen elinkaaren hallintaan liittyvän hankkeen taloudellinen säästöpotentiaali Ulosottolaitokselle arvioidaan tässä vaiheessa pieneksi.

Vaikka velallisen saatava tulisi maksetuksi ulosoton kautta, ei ulosotolla ole tällä hetkellä mahdollisuuksia tehdä viran puolesta luottotietorekisteriin ilmoitusta velan maksamisesta, vaan velallisen tulee olla yhteydessä ulosoton asiakaspalveluun ja pyytää luottotiedoista maksuhäiriömerkinnän poistamista. Toiminnon automatisoinnin on katsottu edellyttävän sitä, että saatavat olisivat ulosottoperinnässä aina samalla yksilöintitunnuksella. Nykyisin ulosoton tietojärjestelmässä vireille tulleelle ulosottoasialle annetaan jokaisella vireilletulo kerralla uusi asianumero. Luottotietorekisteriin tehtävät ilmoitukset työllistävät Ulosottolaitoksen asiakaspalvelutoiminnon henkilöstöä (yhteensä 46 htv), jonka vuotuisesta työajasta vajaa 5 % (1,5 htv) arvioidaan kuluvan luottotietorekisterin tarkistuspyyntöjen käsittelyyn. [67]

Talous- ja velkaneuvonnan näkökulma

Talous- ja velkaneuvonnan (TVN) tehtävän kannalta keskeisiä ovat luotettavat tiedot henkilöasiakkaiden velkavastuista. TVN:n puoleen kääntyvät asiakkaat ovat tyypillisesti monivelkaisia, eikä heillä ole aina selvää käsitystä heidän vastuullaan olevien saatavien luku- tai euromääristä. TVN:n tehtävänä on selvittää asiakkaan velkavastuita useista eri lähteistä; tuomiolauselmista, ulosotosta, positiivisesta luottotietorekisteristä (asiakasta pyydetään toimittamaan ote rekisteristä[68]) sekä suoraan tiedossa olevilta velkojilta joko rajapintojen kautta tai sähköpostitiedusteluin. Saatavien selvittäminen on usein varsin työlästä ja aikaa vievää. Mahdollisimman joutuisa apu velkaantumisongelmien kanssa kamppaileville asiakkaille on ensiarvoisen tärkeää.

Velkajärjestelyasioissa TVN tarvitsee tiedot kaikista tiedossa olevista asiakkaan velkavastuista. Näissä asioissa kaikilta tiedossa olevilta velkojilta pyydetään velkojen saldot tiettyyn saldopäivään päivitettynä. Tällä hetkellä talous- ja velkaneuvonnan Venla -järjestelmässä on rajapinta kymmenen luotonantajan kanssa. Rajapintojen kautta saldotiedot saadaan nopeasti saman päivän aikana. Muilta velkojilta saldotiedot pyydetään sähköpostilla, jolloin tietojen saamiseen voi kulua kaksikin viikkoa. Joskus tietopyynnöt joudutaan uudistamaan vastauksen puuttuessa. Harvoissa tapauksissa saldotietoja ei saada velkojalta lainkaan, jolloin TVN käyttää mahdollisesti saatavilla olevia ulosottotietoja.

Ei ole tavatonta, että velkajärjestelyn ulkopuolelle jääneitä saatavia peritään velalliselta maksuohjelman jo alettua. Jos velkojat eivät suostu velan vapaaehtoiseen

[67] Maksuhäiriömerkintöjen poistamiseen liittyvien Uljas-toimintojen automatisoinnin kehittäminen on parhaillaan työn alla Ulosottolaitoksessa.

[68] Osalla asiakkaista on puutteellisten digitaitojen vuoksi vaikeuksia toimittaa otetta positiivisesta luottotietorekisteristä.

lisäämiseen maksuohjelmaan, joudutaan maksuohjelman muutosasia viemään käräjäoikeuden käsiteltäväksi.

Positiivinen luottotietorekisteri

Positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain (739/2022) mukaan rekisteriin talletetaan tietoja luonnollisten henkilöiden luotoista ja tuloista. Rekisterin tavoitteena on torjua kotitalouksien ylivelkaantumista, parantaa luotonantajien kykyä arvioida luotonhakijoiden luottokelpoisuutta ja auttaa yksityishenkilöitä hallitsemaan omaa talouttaan sekä tarjota tietoja luottomarkkinoiden valvontaan ja seurantaan. Positiivisen luottotietorekisterin rekisterinpitäjä on Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö.

Yksityishenkilö voi tarkastella omien luottojensa tietoja ja asettaa itselleen vapaaehtoisen luottokiellon luottotietorekisterin sähköisessä asiointipalvelussa. Tieto yksityishenkilön luottokiellosta voidaan rekisteröidyn suostumuksella luovuttaa luottotietotoiminnan harjoittajille.[69] Muilta osin luottotietotoimintaa harjoittavilla yrityksillä ei ole oikeutta tietojensaantiin positiivisesta luottotietorekisteristä. Niillä ei ole myöskään laissa säädettyä oikeutta käsitellä positiivisia luottotietoja.

Laissa määritetyillä viranomaisilla on oikeus saada välttämättömiä tietoja luottotietorekisteristä laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi. Luottotietorekisterin tietoja saavat käyttää Finanssivalvonta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Rahoitusvakausvirasto, Suomen Pankki sekä Tilastokeskus. Oikeushallinnon viranomaisilla ei ole oikeutta tietojen saantiin positiivisesta luottotietorekisteristä.

Positiiviseen luottotietorekisteriin talletetaan luottokelpoisuuden arvioinnin kannalta välttämättömät luottojen perustiedot, ja esimerkiksi jatkuvien luottojen osalta tiedossa oleva luottosopimuksen päättymispäivämäärä sekä kertaluottojen osalta tiedossa oleva viimeinen eräpäivä. Saatavan lopullisen vanhentumisen seurannan kannalta keskeistä, luoton alkuperäistä eräpäivää, rekisteriin ei tallenneta, mikä johtuu rekisterin rajatusta käyttötarkoituksesta. Luottotiedot myös poistetaan nopeasti sen jälkeen, kun luoton takaisinmaksuvelvollisuus on lakannut.

Oikeushallinnon tietovarannosta

Laissa oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta (955/2020, tietovarantolaki) säädetään, että tietovaranto muodostuu ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmästä, diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnallisesta käsittelyjärjestelmästä sekä raportointi- ja tilastointijärjestelmästä. Tietovarannon ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmässä on tietoja tuomioistuimen antamista ratkaisuista, mukaan lukien velkomusasioissa annetut tuomiot. Tietovaranto on looginen rekisteri, jonka tiedot sisältyvät erilaisiin oikeushallinnon viranomaisten käytössä oleviin substanssijärjestelmiin.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 28 kohdan mukaan oikeushallinnon valtakunnallisen tietovarannon tiedot ovat kokonaisuudessaan salassa pidettäviä. Tämä koskee myös ratkaisuja, jotka muutoin tuomioistuimen tai muun viranomaisen hallussa olisivat julkisia. Laissa kuitenkin säädetään Oikeusrekisterikeskuksen oikeudesta luovuttaa sellaisia oikeudenkäynnin perustietoja ja tuomioistuinten diaaritietoja, jotka ovat julkisia ja joiden luovuttamista tuomioistuin ei ole rajoittanut, yleisen tiedonsaantioikeuden perusteella sekä

[69] Suomessa toimii toistaiseksi kaksi luottotietotoiminnan harjoittajaa, jotka käsittelevät luonnollisten henkilöiden luottotietoja: Dun & Bradstreet Finland Oy ja Suomen Asiakastieto Oy. Luottotiedoista ja niiden käsittelystä säädetään Luottotietolaissa (527/2007).

journalistisiin tarkoituksiin. Oikeusrekisterikeskus (ORK) toimii oikeushallinnon valtakunnallisen tietovarannon rekisterinpitäjänä ja päättää tietovarantoon kuuluvien tietojen luovuttamisesta. Lukuun ottamatta yleisen tiedonsaantioikeuden perusteella luovutettavissa olevia oikeudenkäynnin perustietoja ja muita diaaritietoja edellyttää tietojen luovuttaminen tietovarannosta niiden salassa pidettävyyden takia nimenomaista tiedon saantiin oikeuttavaa säännöstä. Tällainen on esimerkiksi tietovarantolain 15 §:n 1 momentti, jonka mukaan ORK saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmästä luottotietotoiminnan harjoittajalle, luotto- ja vakuutuslaitoksille ja muille, jotka tarvitsevat tietoja luoton myöntämistä ja valvontaa varten, luottotietoina käytettäviksi sellaiset tiedot maksun laiminlyönnistä, jotka lain mukaan saadaan tallentaa luottotietorekisteriin. Tietovarantolain 17 §:ssä on lisäksi säädetty rajoituksista sen osalta, mille tahoille ORK voi luovuttaa tietovarantoon kuuluvia tietoja sähköisessä muodossa.

Velkomustuomioita koskevien tietojen välittäminen oikeushallinnon tietovarannosta kuluttajasaatavia koskevaan positiiviseen luottotietorekisteriin edellyttäisi julkisuuslaissa säädetystä salassapidosta johtuen nimenomaisesta tiedonsaantioikeudesta säätämistä ja sen yksityiskohtaista määrittelyä, mitä tietoja ja mihin käyttötarkoitukseen niitä voidaan luovuttaa. Tietojen luovutuksissa on lisäksi kiinnitettävä erityistä huomiota tiedon laatuun, ajantasaisuuteen ja oikeellisuuteen. Samalla on huolehdittava henkilötietojen ja yksityiselämän suojasta. Tietojen luovuttamisen tulee olla tarpeellista ja oikeasuhtaista suhteessa käyttötarkoitukseen, ja luovutettavien tietojen määrän on rajoituttava siihen, mikä on kulloinkin lain mukaan sallittua ja välttämätöntä. Yksittäinen ratkaisuasiakirja voi sisältää tietoja useista eri henkilöistä ja sisältää useita erityyppisiä ratkaisuja.

Lainsäädännöllisten edellytysten lisäksi tietojen luovuttamisessa oikeushallinnon tietovarannosta on otettava huomioon tosiasialliset ja järjestelmätekniset mahdollisuudet. Kaikkia tietoja ei välttämättä ole mahdollista luovuttaa käytössä olevista tietojärjestelmistä automaattisesti tai rakenteisessa muodossa. Joissain tilanteissa tietojen kokoaminen, tarkastaminen ja luovuttaminen saattaa edellyttää manuaalista työtä, mikä on omiaan rajoittamaan tietojen luovutusten laajuutta ja toteuttamistapaa.

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Valmistelussa visioitu ajantasainen, kuluttajasaatavia koskeva rekisteri olisi aivan uudenlainen ratkaisu, jonka kaltaisesta ei ole saatavissa kansainvälistä vertailutietoa. Muistion mukainen ehdotus laajentaisi positiivisen luottotietorekisterin tietopohjaa sekä laventaisi sen käyttötarkoitusta palvelemaan myös oikeushallinnon tiettyjen viranomaisten tietotarpeita niiden lakisääteisten tehtävien hoitamisessa.

Hallituksen esityksessä laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä (HE 22/2022 vp) on kuvattu kansainvälisen vertailun haasteita, kun luottotietorekisterit, niiden laajuus ja käyttötarkoitukset poikkeavat huomattavasti toisistaan EU:n jäsenvaltioissa. Osassa jäsenvaltioista ei ole viranomaisen ylläpitämää rekisteriä lainkaan, ja jos on, tyypillisin rekisterinpitäjä viranomaisrekistereissä on kyseisen valtion keskuspankki. Esim. Saksassa luottorekisteri sisältää vain melko korkean kynnysarvon ylittäviä luottoja koskevia tietoja. Toisaalta esim. Belgiassa on varsin kattava viranomaisen ylläpitämä rekisterikokonaisuus, joka sisältää myös muita kuin luottotietoja.

**Tavoitetila**

Luonnollisten henkilöiden näkymää omasta taloudestaan ja velkatilanteestaan vahvistetaan kokoamalla kattavat ja mahdollisimman ajantasaiset tiedot veloista yhteen rekisteriin. Rekisterissä velat yksilöidään ID-tunnuksin, joita kaikki velkoja käsittelevät toimijat käyttävät omissa järjestelmissään saatavan rekisteröinnin jälkeisen elinkaaren ajan.

Oikeushallinnon viranomaisten toiminta tehostuu, kun ne saavat lakisääteisten tehtäviensä hoitamista varten luonnollisten henkilöiden velkoja koskevat tiedot rakenteellisessa muodossa tietojärjestelmien rajapintojen kautta.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Vaihtoehto 1

Valmistelussa on pidetty ensisijaisena tavoitteena selvittää mahdollisuuksia sellaisen järjestelmän luomiselle, jossa kuluttajaluottojen lisäksi tietyin rajoituksin myös muiden kuluttajasaatavien hallinta ja niihin liittyvä tiedonsiirto tapahtuisi yhden viranomaisen ylläpitämän rekisterin kautta[70].

Kuluttajien saataville annettaisiin rekisteröintivaiheessa yksilöintitunnus (ID)[71], joka yksilöisi luotettavasti rekisteröidyn saatavan koko sen elinkaaren ajan kaikissa järjestelmissä, joissa saatavaa käsitellään.[72] Samaa saatavan yksilöintitunnusta voisivat käyttää yksittäisen luotonantajan tai muun velkojan ohella myös perintätoimistot ja viranomaiset lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi, esimerkiksi tuomioistuimet, Ulosottolaitos ja talous- ja velkaneuvonta.

Saatavan rekisteröinnin ja yksilöintitunnuksen saamisen ajankohta riippuisi siitä, onko kyse kuluttajansuojalain (38/1978) mukaisesta kuluttajaluotosta vai saatavien perinnästä annetun lain (513/1999) mukaisesta muusta kuluttajasaatavasta. Kuluttajaluotot voisivat saada ID:n jo luottosopimuksen synnyttyä, kun luotonantajan ilmoituksen perusteella luottoa koskevat tiedot rekisteröidään. Muut kuluttajasaatavat, kuten esimerkiksi sähkö-, vesi- ja puhelinliittymäsopimuksiin perustuvat laskusaatavat, voisivat sen sijaan saada saatavan yksilöivän ID-tunnisteen vasta siinä vaiheessa, kun saatava on erääntynyt, jäänyt maksamatta ja sitä koskeva maksuvelvollisuus on vahvistettu täytäntöönpanokelpoisella tuomiolla. Tuomiota koskeva tieto välitettäisiin tuomioistuimesta rekisteriin tallennettavaksi. Tallentamisen yhteydessä tuomituille saataville annettaisiin ehdotetussa rekisterissä ID-tunnus. Tunnuksen muodostamisen jälkeen rekisteristä tulisi välittää tieto saatavan ID-tunnuksesta luoton ilmoittaneelle luotonantajalle sekä maksettavaksi tuomitusta muusta kuluttajasaatavasta sen velkojalle. Tiedon saatuaan luotonantajan tai muun velkojan tulisi liittää ID-tunnus omissa järjestelmissään juuri kyseiseen saatavaan.

Saatavarekisterin ulkopuolelle ehdotetaan siis jätettävän erääntymättömät laskusaatavat ja erääntyneet laskusaatavat, joita ei ole vahvistettu tuomioistuimen

[70] Suoraan ulosottokelpoiset saatavat kuten esimerkiksi verot ja muut julkisoikeudelliset maksut jäisivät rekisterin ulkopuolelle.

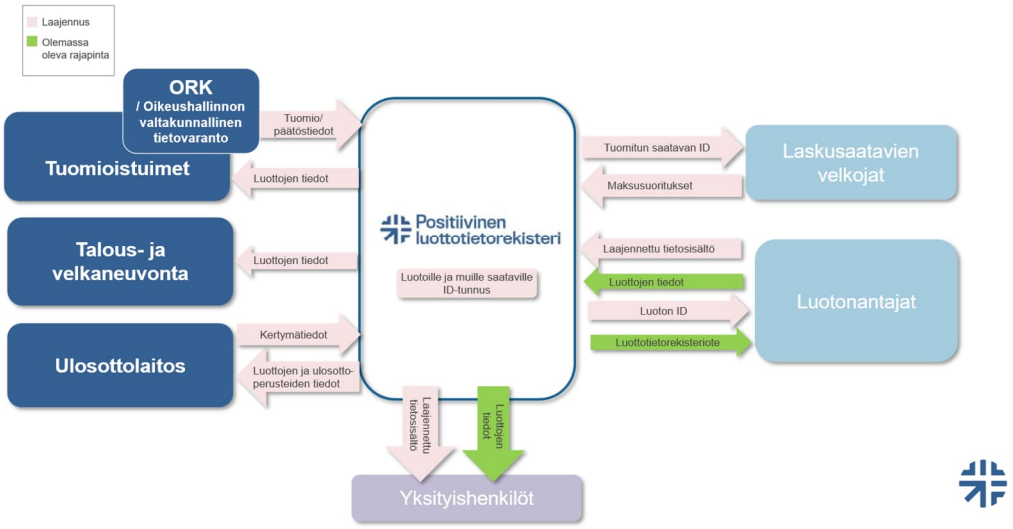
[71] ID-tunnuksen tulisi olla sen kaltainen, ettei kyseinen luotonantaja tai muun saatavan velkoja ole siitä tunnistettavissa. Kilpailuoikeudellisista syistä luotonantajilla ei ole oikeutta tietää, mitkä luotonantajat ovat myöntäneet luottotietoraportilla ilmenevät luotot.

[72] Tarve antaa saatavan eri osille omat ID-tunnukset jää mahdollisessa esiselvityshankkeessa selvitettäväksi. Selvää lienee, että pääoma ja sille juokseva korko olisivat saman tunnuksen alla. Kulujen osalta tilanne on ongelmallisempi. Niitä voidaan myydä velkojalta toiselle pääomasta erillisinä.

tuomiolla tai yksipuolisella tuomiolla maksettavaksi. Tätä rajausta on pidetty perusteltuna, koska laajempi laskusaatavien sisällyttäminen saatavarekisteriin kasvattaisi ilmoitusvelvollisten velkojien määrää, lisäisi velkojien hallinnollista taakkaa ja rekisteriin kertyvää tietomassaa tuntuvasti ilman, että näin laajasta rekisterin laajennuksesta (nykytilaan verrattuna) olisi nähtävissä merkittäviä hyödyntämismahdollisuuksia rekisteritietojen käyttäjille.

Ehdotetun kaltainen kuluttajaluottoja ja tuomittuja kuluttajasaatavia koskeva mahdollisimman ajantasainen rekisteri voisi olla positiivinen luottotietorekisteri. Saatavia käsittelevät, rekisteritietojen saantiin oikeutetut eri viranomaistoimijat saisivat tiedot saatavista rakenteellisessa muodossa teknisten rajapintojen kautta. Esimerkiksi tiedot luottojen siirroista ja ulosottoperusteen antamisesta tallennettaisiin rekisteriin. Rekisteriin tallennettu tieto voitaisiin välittää rajapinnan kautta tietoa tarvitseville viranomaisille, kuten Ulosottolaitokselle ja talous- ja velkaneuvonnalle.

Keskitetyllä rekisterillä parannettaisiin luottoihin ja muihin saataviin liittyvää tiedonhallintaa, sujuvoitettaisiin niiden käsittelyyn liittyviä prosesseja ja mahdollistettaisiin prosessien edelleen kehittäminen. Seuraavassa kaaviossa havainnollistetaan ehdotettua mallia ja siihen liittyviä tietovirtoja pääpiirteissään.




Tavoitetilassa luotonantaja voisi käräjäoikeuteen haastehakemusta tehdessään hakea ID-tunnuksella summaaristen asioiden sähköisessä asiointiliittymässä *kuluttajaluoton* tiedot positiivisesta luottotietorekisteristä haastehakemukselle. Tämä edellyttäisi rajapintaa sähköisen asiointiliittymän ja positiivisen luottotietorekisterin välillä. Tiedot siirtyisivät rakenteellisessa muodossa sähköisestä asiointipalvelusta Summa-järjestelmään, mikä olisi omiaan parantamaan haastehakemuksilla toimitetun tiedon laatua ja käytettävyyttä. Rakenteellisessa muodossa toimitetut riittävät tiedot voisivat jopa mahdollistaa haastehakemusten käsittelyn automatisoinnin ja vähentää niiden täydennyttämisen tarvetta. Luotettavan tiedon saatavuus ja käsittelyä automatisoivat toiminnallisuudet voivat selkeyttää ja nopeuttaa asioiden käsittelyä oikeudenkäynnissä vähentämällä mahdollisuuksia vanhentuneiden saatavien oikeudelliseen perintään taikka perättömien väitteiden esittämiseen. Nykyistä laajempien ja luotettavien saatavatietojen saatavuus olisi siten omiaan

sujuvoittamaan prosessia asianosaisten oikeusturvaa parantavin keinoin. Mahdolliset resurssivaikutukset tuomioistuimille eivät ole projektin tässä vaiheessa arvioitavissa.

Ajantasainen luonnollisten henkilöiden saatavia koskeva rekisteri parantaisi omalta osaltaan kuluttajien oikeusturvaa insolvenssiasioissa ja vahvistaisi velkaongelmien hallintaa. Omalla vastuulla olevien velkavastuiden tunnistaminen helpottuisi merkittävästi, kun saatavat olisivat rekisteriin tallentamisen jälkeen ID-tunnuksin yksilöitävissä niiden elinkaaren loppuun saakka riippumatta siitä, ovatko velat siirtyneet velkojalta toiselle.

Tuomioistuin, ulosotto sekä talous- ja velkaneuvonta käyttäisivät järjestelmissään samaa saatavan yksilöivää ID-tunnistetta. Velkomuskanteessa velkoja yksilöisi saatavansa perusteen ID-tunnisteella silloin, kun kyse on kuluttajaluotosta. *Muiden kuluttajasaatavien* osalta ID-tunnusta ei vielä olisi, mutta haastehakemuksen tiedoilla saatava, sen alkuperäinen eräpäivä ja muut sopimusehdot tulisi riittävällä tarkkuudella yksilöidä, jotta saatava voitaisiin yksipuolisen tuomion tai tuomion antamisen jälkeen rekisteröidä saatavarekisteriin ja yksilöidä ID-tunnuksin.

Saatavarekisterillä helpotettaisiin myös saatavan lopullisen vanhentumisen seurantaa, jos saatavan alkuperäinen eräpäivä olisi vaivattomasti tarkistettavissa rekisteristä.[73]

Saatavarekisterin positiivista luottotietorekisteriä laajemmat tiedot saattaisivat parantaa luotonantajien asemaa kuluttajien maksukyvyn arvioinnissa ja luotonannon riskien hallinnassa.[74] Joka tapauksessa saatavarekisteri keventäisi luotonantajien ilmoitusvelvollisuutta, kun tiedot ulosottoon tehdyistä maksusuorituksista välittyisivät ulosotosta suoraan saatavarekisteriin. Luotonantajan ilmoitusvelvollisuus ulosottoon tehtyjen maksusuoritusten osalta poistuisi. Luotonantaja ilmoittaisi jatkossa saatavarekisteriin vain suoraan sille tehdyt maksusuoritukset.

Laskusaatavien velkojien hallinnollinen työ lisääntyisi ehdotetun muutoksen myötä, sillä heidän tulisi jatkossa ilmoittaa suoraan velalliselta saamansa maksusuoritukset saatavarekisteriin. Koska rekisteriin tallennettaisiin muista kuluttajasaatavista vain ne, joista on annettu tuomio tai yksipuolinen tuomio, ilmoitustaakkaa voidaan kuitenkin pitää kohtuullisena.

Kuluttajasaatavia koskeva mahdollisimman ajantasaista tietoa tarjoava rekisteri helpottaisi talous- ja velkaneuvonnan tehtävien hoitamista. Mikäli rajapinta Venlan ja hahmotellun saatavarekisterin välillä toteutettaisiin, helpottuisi tietojen saaminen asiakkaan velkavastuista tuntuvasti. Velkajärjestelyhakemuksen laadinta nopeutuisi selvästi nykytilanteesta, jossa velkasaldojen saaminen velkojilta ja niiden kirjaaminen hakemukseen vie runsaasti aikaa. Talous- ja velkaneuvonta on arvioinut saatavarekisterin voivan parantaa asioiden läpivirtausta, kohentavan työn tuottavuutta ja mahdollistavan pitkällä aikavälillä henkilötyöpanoksen supistamisen.

Velkaantuneen asiakkaan neuvontatilanteissakin pääsy mahdollisimman ajantasaiseen ja nykyistä kattavampaan tietoon edistäisi velkaongelmien selvittämistä. Saatavarekisteri voisi jossain määrin jopa vähentää asiakaspalvelun tarvetta, kun saatavat olisivat yksilöityjä ja niitä koskevat tiedot olisivat vaivattomasti

[73] Saatavan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) mukainen yleinen vanhentumisaika (3 tai 5 vuotta) on katkaistavissa. Katkaisutoimien (velasta muistuttaminen, maksujärjestelystä sopiminen jne.) seuranta olisi haastavammin järjestettävissä, eikä mahdollisuuksia siihen ole tämän muistion valmistelun yhteydessä tutkittu.
[74] Mahdollisessa esiselvityshankkeessa tulisi arvioitavaksi luotonantajien tiedonsaannin laajuus.

velallisen käytettävissä. Silloin, kun avuntarve realisoituisi, mahdollistaisi saatavarekisteri asiakkaan auttamisen ja neuvonnan nykyistä nopeammin.

Ehdotettu uudistus, jossa ulosotto käyttäisi positiivisessa luottotietorekisterissä annettua ID-tunnusta saatavien yksilöimiseen, voisi tulevaisuudessa mahdollistaa sen, että ulosoton tietojärjestelmä tunnistaisi automaattisesti ne saatavat, joista on aiemmin todettu esimerkiksi varattomuuseste, ja joka myöhemmin tulee kokonaan maksetuksi. Tämä olisi omiaan edistämään joidenkin manuaalisia työvaiheita sisältävien ulosoton prosessien automatisointipyrkimyksiä.

Ulosottoasioiden kiertonopeus muistiossa (29) tehty ehdotus ulosoton jatkuvasta vireilläolosta tukisi tässä muistiossa ehdotetun ajantasaisen saatavarekisterin tavoitteita. Jatkuva ulosoton vireilläolo merkitsisi sitä, ettei ulosottoasian vireilläolo päättyisi henkilövelallisen varattomaksi toteamiseen vaan jatkuisi siihen asti, kun saatava tulisi loppuun suoritetuksi, vanhenisi lopullisesti tai hakijavelkoja peruuttaisi ulosottohakemuksensa. Varattomaksi todetun velallisen varallisuusaseman mahdollisia muutoksia tutkittaisiin jatkuvan vireilläolon aikana määräajoin. Ulosottotoimet voisivat aktivoitua kuten tälläkin hetkellä ulosottoasioiden ollessa vireillä, jos ulosottomies saisi tulorekisteristä tiedon velallisen saamasta tulosta, johon voitaisiin kohdistaa toistuvaistulon ulosmittaus. Ulosottoon kertyvistä maksuista välittyisi tieto rajapintojen kautta reaaliaikaisesti tässä muistiossa ehdotettuun saatavarekisteriin.

Muistiossa *8. Summaaristen ja velkajärjestelyasioiden käsittely* on todettu, että velkajärjestelyasioiden käsittelyn kehittämisessä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että asia valmistellaan talous- ja velkaneuvonnassa mahdollisimman perusteellisesti. Edelleen muistion 8 mukaan talous- ja velkaneuvonnan roolia tulisi entisestään vahvistaa sovinnolliseen ratkaisuun pääsemiseksi. Tämän muistion visio saatavarekisteristä nopeuttaisi talous- ja velkaneuvonnan tiedonsaantia, mikä tukisi muistion 8 edellä kuvattua tavoitetta.

Vaihtoehto 2

Toissijaisessa, vähemmän kunnianhimoisessa vaihtoehdossa saatavarekisteri rajoittuisi koskemaan nykyiseen tapaan vain kuluttajaluottoja, mutta muutoksena nykytilaan kullekin kuluttajaluotolle muodostuisi positiivisessa luottotietorekisterissä yksilöintitunnus (ID). Lisäksi rekisterin tietopohjaa laajennettaisiin koskemaan saatavan alkuperäistä eräpäivää, kaikkia saatavan liitännäiskuluja, kuten korkoa ja kuluja. Tietojen kattavuus ja ajantasaisuus paranisivat, kun tiedot saatavaa koskevasta velkomustuomiosta ja ulosottoon kertyneistä suorituksista välittyisivät rekisteriin tallennettavaksi rajapintoja pitkin.

Ensisijaiseen vaihtoehtoon voitaisiin edetä myös portaittain toteuttamalla ensin edellä kuvattu vaihtoehto 2 ja vasta kokemusten kartuttua tästä ratkaisusta lähdettäisiin toteuttamaan ensisijaista vaihtoehtoa, jossa positiivinen luottotietorekisteri sisältäisi kuluttajaluottojen lisäksi kaikki muutkin kuluttajasaatavat sen jälkeen, kun saatavat on vahvistettu tuomiolla luonnollisen henkilön maksettavaksi.

Velallisen oman velkaantumistilanteen kokonaisuuden hahmottamiseen vaihtoehto 2 tarjoaisi ensisijaista vaihtoehtoa suppeamman tietopohjan, koska erinäiset laskusaatavat, kuten esim. puhelin- ja sähkölaskut, jäisivät rekisterin ulkopuolelle. Ulosoton tietojärjestelmästä Uljaksesta poimittujen tietojen mukaan yksityisoikeudellisten ulosottoasioiden kappalemäärästä vain noin neljännes on kuluttajaluottoja.

Vaihtoehto 3

Mikäli saatavarekisterin toteuttamista ei jatkoselvittelyn perusteella pidettäisi kannatettavana esimerkiksi siihen liittyvien mittavien kustannusten ja lainsäädännön muutostarpeiden vuoksi, olisi saatavien hallinnointia mahdollista parantaa ainakin jossakin määrin siirtymällä ulosottoasioiden jatkuvan vireilläolon malliin (muistiossa 26 ehdotetun mallin mukaisesti).

Velallisella olisi mahdollisuus saada nykyistä parempi kokonaiskuva velkatilanteestaan ulosottorekisterin tietojen perusteella, jos velat olisivat ulosotossa niin kauan vireillä, kunnes ne tulisivat loppuun suoritetuiksi, vanhenisivat lopullisesti tai velkoja peruuttaisi niitä koskevan ulosottohakemuksensa. Ulosottorekisteri ei kuitenkaan sisältäisi tietoa veloista, joiden perimiseksi ulosottoa ei olisi haettu, eikä se siten kattavuudeltaan vastaisi edellä hahmoteltua positiivisen luottotietorekisterin varaan rakentuvaa mallia. Ulosottorekisterin kautta ei olisi mahdollista toteuttaa saatavan koko elinkaaren seurantaa tai ratkaista kattavasti saatavien yksilöintiin liittyviä haasteita.

Ratkaisuvaihtoehtojen toteutettavuus ja kustannukset

Positiivisen luottotietorekisterin tietosisällön laajentaminen ehdotuksen mukaisella tavalla edellyttäisi esiselvityksen jälkeen mittavaa lainsäädäntöhanketta, jos esiselvityksen johtopäätöksenä suositettaisiin sellaisen asettamista. Merkittävimpiä muutoksia edellytettäisiin todennäköisesti ainakin lakiin positiivisesta luottotietorekisteristä (739/2022), oikeushallinnon valtakunnallista tietovarantoa koskevaan lakiin (955/2020) ja Ulosottokaaren (705/2007) tietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin.

Verohallinnon Tulorekisteriyksikön arvion mukaan visioidut muutokset positiiviseen luottotietorekisteriin olisivat teknisesti toteuttavissa. Muutoshankkeen laajuuteen ja kustannuksiin vaikuttaisi se, miltä osin tämän muistion visio toteutuisi, rekisterin tietosisällön laajuus, muutoshankkeen kesto ja mahdollinen vaiheistus, vastaanotettavien ja luovutettavien tietojen volyymit, tarvittavien uusien palveluiden ja rajapintojen lopullinen määrä sekä muut valittavat tekniset ratkaisut.[75] Investointikustannusten tarkempi arviointi olisi tarpeen esiselvityshankkeessa. Arvion mukaan positiivisen luottotietorekisterin osalta investointikustannukset voisivat olla 14–17 miljoonaa euroa. Investointikustannusten lisäksi rekisterin laajennuksesta syntyisi rekisterin ylläpitokustannusten ja muiden toimintamenojen kasvua. Näiden määrää ei ole mahdollista vielä tässä vaiheessa arvioida tarkemmin. (Tulorekisteriyksikön selvitys tämän muistion liitteenä)

Kaksisuuntainen tiedonvaihto positiivisen luottotietorekisterin ja ulosoton tietojärjestelmän Uljaksen välillä edellyttäisi kahden rajapinnan rakentamista Uljakseen. Niiden kertaluonteisten investointikustannusten vaihteluvälin arvioidaan alustavasti olevan 150 000–300 000 euroa. Vähäisempiä kustannuksia arvioidaan aiheutuvan myös saatavien ID-tunnusten sisällyttämisestä järjestelmän tietosisältöön. Lisäksi jatkuvan tiedonvaihdon arvioidaan nostavan Uljas-järjestelmän ylläpitokustannuksia, mutta kustannusvaikutuksen arvioidaan jäävän tältä osin maltilliseksi.

[75] Rekisteröityjen oikaisupyyntöjen käsittelyyn liittyvät prosessit tulee suunnitella esiselvityshankkeessa erikseen. Uusien tiedonluovuttajien tietojen oikaisupyyntöjen mahdollinen lisääntyminen tulisi kuormittamaan tulorekisteriyksikön asiakaspalvelutoimintoa.

Tiedonvaihto positiivisen luottotietorekisterin ja talous- ja velkaneuvonnan Venla-järjestelmän välillä olisi yksisuuntaista ja kyselypohjaiseen malliin perustuvaa. Tällainen ratkaisu edellyttäisi vain yhden rajapinnan rakentamista Venlaan. Alustavan arvion mukaan kertaluonteiset investointikustannukset voisivat olla noin 60 000 euroa. Venlan vuotuisten ylläpitokustannusten nousun arvioidaan jäävän maltilliseksi.

Summa -projektin esiselvitysvaiheessa on yleisellä tasolla tunnistettu positiivisen luottotietorekisterin mahdolliset vaikutukset Summa-ratkaisuun tulevaisuudessa. Päätöstietojen välittäminen Summasta[76] positiiviseen luottotietorekisteriin arvioidaan teknisesti mahdolliseksi toteuttaa. Kustannukset tulevat riippumaan vielä kilpailuttamattoman Summa- järjestelmän tulevasta toimittajasta tai toimittajista. Kustannukset koostuvat mm. järjestelmätoimittajien määrittely- ja toteutustyöstä. Summasta välitettävät tietosisällöt ja tiedonhakumassat tulevat niin ikään vaikuttamaan investointikustannuksiin.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarkemmin muistiossa mainituille oikeushallinnon viranomaisille aiheutuvia kustannuksia.

Lisäksi tulisi selvittää ehdotuksen tekninen toteutettavuus, toiminnalliset vaikutukset ja kustannukset luotonantajien ja muiden velkojien osalta.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Muistiossa ehdotetaan sen selvittämistä, voisiko positiivinen luottotietorekisteri toimia nykyistä laajemmin kuluttajaluottoja ja oikeudelliseen perintään siirtyneitä muita kuluttajasaatavia koskevana, mahdollisimman ajantasaista tietoa tarjoavana rekisterinä. Kuluttajaluotoille ja muille kuluttajasaataville (tuomitut) voitaisiin antaa positiivisessa luottotietorekisterissä ID-tunnukset, jotka pysyisivät muuttumattomina saatavan rekisteröinnin jälkeisen elinkaaren ajan riippumatta siitä, missä viranomaisessa saatavia käsiteltäisiin.[77] Velallisten mahdollisuuksia hallita velkatilannettaan parannettaisiin luovuttamalla heille nykyistä kattavammin luottoja ja saatavia koskevia tietoja. Samalla selvitettäisiin mahdollisuudet muodostaa rajapintoja sujuvan tietojenvaihdon varmistamiseksi positiiviseen luottotietorekisterin, Summan, Uljaan ja Venlan[78] välille.

Selvityksessä arvioitaisiin muun muassa lainsäädännön muutostarpeet, tietojärjestelmiin liittyvät investointitarpeet, hankkeen kustannusvaikutukset sekä mahdolliset vaikutukset velallisten asemaan ja viranomaistoimintaan. Ehdotettujen muutosten vaikutuksia yritysten toimintaan ja kustannuksiin arvioitaisiin niin ikään.

[76] Todennäköisesti tietojen luovutus tapahtuisi oikeushallinnon valtakunnallisen tietovarannon kautta eikä tuomioistuinten omasta asianhallinnasta.

[77] Mahdollisesti käynnistyvässä esiselvityshankkeessa voi olla tarpeen pohtia tarkemmin, kuinka kauan tietyllä luotolla tai muulla saatavalla voi säilyä sama ID-tunnus. Asiaa oli jonkin verran pohdittu positiivisen luottotietorekisterin perustamisen yhteydessä. Kysymys voi realisoitua esim. luoton siirryttyä kilpailuttamisen johdosta luotonantajalta toiselle tai luottoja yhdisteltäessä yhdeksi uudeksi luotoksi.

[78] Talous- ja velkaneuvonnan tietotarpeet voitaisiin turvata kyselypohjaisella ratkaisulla ilman reaaliaikaista tiedonsiirtoa.

**Muistio 27**

# YLIVELKAANTUMISEN ENNALTAEHKÄISY (ULOSOTON PALVELUOHJAUS JA LÄHETEJÄRJESTELMÄ)

**Luodaan digitaalinen lähetejärjestelmä ulosotosta talous- ja velkaneuvontaan. Tarkastellaan, tulisiko ennakoivan talousneuvonnan tehtävästä ja ulosoton tekemästä palveluohjauksesta säätää laissa, ja toisaalta tulisiko Ulosottolaitoksen tehtäväksi säätää ylivelkaantumisen ennaltaehkäisy.**

Ulosotossa tapahtuu velallisten palveluohjausta erilaisten palveluiden piiriin kuten talous- ja velkaneuvontaan. Ohjaus talous- ja velkaneuvontaan tapahtuu sekä mahdollisen velkajärjestelyn selvittämistä varten että yleistä talousneuvontaa varten. Ulosottomiehen tekemää palveluohjausta tapahtuu vapaamuotoisesti eri yhteyksissä.

Henkilöt, joilla on pitkään jatkunut ulosoton asiakkuus ja mahdollisuus päästä velkajärjestelyyn, pitäisi pystyä tehokkaasti ohjaamaan talous- ja velkaneuvontaan. Tämä voitaisiin toteuttaa digitaalisella lähetejärjestelmällä, joka automaatiossa poimii ulosottovelallisia, jotka hyötyisivät ohjaamisesta talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiksi. Lisäksi talous- ja velkaneuvontaan pitäisi pystyä ohjaamaan ne velalliset, jotka eivät valikoidu automaatiossa, vaan joiden osalta ulosottomies arvioi, että henkilö voisi soveltua velkajärjestelyyn tai että henkilö muutoin voisi hyötyä talous- ja velkaneuvonnan palveluista.

Lähetteellä toimitetut perustiedot tehostaisivat työtä talous- ja velkaneuvonnassa, kun neuvojalla olisi jo ennen ensimmäistä yhteydenottoa tarvittavat taustatiedot velallisen tilanteesta. Jotta ulosotto voi tällaiset perustiedot luovuttaa talous- ja velkaneuvontaan, tulee tietosuojakysymysten vaikutus lähetteiden esitäyttöön myös ratkaista.

Varsinkin ennaltaehkäisevällä työllä voidaan vähentää ulosottovelallisten määrää. Hyvin toimivilla palveluilla voidaan tarjota tukea varhaisessa vaiheessa ja ehkäistä velkaantumista. Lisäksi hyvin toimivat sähköiset palvelut ovat edullinen ja tehokas tapa ohjata velallisia talous- ja velkaneuvontaan.

Mikäli palveluohjausta lisätään muistiossa ehdotetuin tavoin, tulee myös talous- ja velkaneuvonnan asiakasmäärä lisääntymään. Samoin tuomioistuimelle tehtävien velkajärjestelyhakemusten määrä. Talous- ja velkaneuvonnan ja tuomioistuinlaitoksen resurssitarve tulisi siten selvittää, jotta lisääntyvästä palveluohjauksesta on tosiasiassa hyötyä.

Neuvontavelvollisuudesta ja ulosottomiehen velvollisuudesta tehdä tarvittaessa palveluohjausta tulisi olla riittävällä tavalla säädetty lainsäädännössä. Ennakoivasta talousneuvonnasta ei ole säädetty laissa ja mikäli se toimintona halutaan turvata, siitä lailla säätäminen tulisi ottaa tarkasteluun. Lisäksi ehdotetaan harkittavaksi lisäselvitystä sen periaatteellisen kysymyksen osalta, että pitäisikö laissa olla säädetty Ulosottolaitoksen tehtäväksi ylivelkaantumisen ennaltaehkäisy.

**Nykytila ja sen arviointia**

Lainsäädäntötausta

Ulosottokaaressa säädetään ulosotossa noudatettavasta menettelystä ja Ulosottolaitoksen organisaatiosta. Ulosottokaaressa ei ole erikseen säädetty Ulosottolaitoksen tehtävistä ylätasolla eikä Ulosottolaitoksen tehtäväksi ole säädetty esimerkiksi ylivelkaantumisen ennaltaehkäisyä.

Ulosottokaaressa ei ole säädetty tarkemmin palveluohjauksesta, vaan sen on tulkittu kuuluvan 1 luvun 19 §:n ja 20 §:n yleissäännöksiin. Ulosottomiehen neuvontavelvollisuudesta on säädetty ulosottokaaren 1 luvussa. Mainitun 19 §:n mukaan ulosottomiehen tulee toimia virkatehtävissään asianmukaisesti ja puolueettomasti. Täytäntöönpanotehtävät tulee suorittaa joutuisasti, tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti aiheuttamatta vastaajalle tai sivulliselle suurempaa haittaa kuin täytäntöönpanon tarkoitus vaatii. Ulosottomiehen tulee edistää vastaajan omatoimisuutta ja asianosaisten välistä sovinnollisuutta ulosottoasiassa sopivalla tavalla.

Vastaavasti 20 §:n mukaan ulosottomiehen tulee tiedustelun johdosta ja havaitessaan tilanteen niin vaativan omatoimisesti ilmoittaa velalliselle tämän oikeudesta pyytää ulosoton määrän rajoittamista sekä antaa asianosaisille tarvittaessa muuta ohjausta ulosottoasiassa ja tietoja täytäntöönpanon vaiheesta samoin kuin muista asianosaisille merkityksellisistä seikoista.

Talous- ja velkaneuvonnan toiminnasta on säädetty sekä talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa että laissa oikeuspalveluvirastosta. Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 1 §:n mukaan talous- ja velkaneuvonnassa 1) annetaan yksityishenkilöille tietoja ja neuvontaa talouden ja velkojen hoidosta; 2) avustetaan yksityishenkilöitä taloudenpidon suunnittelussa; 3) selvitetään velallisen talouteen liittyvien ongelmien ratkaisumahdollisuudet ja avustetaan velallista tämän selvittäessä mahdollisuuksia tehdä velkojiensa kanssa sovinto; 4) avustetaan velallista velkajärjestelyyn liittyvien asioiden hoitamisessa, erityisesti velkajärjestelyhakemuksen ja muiden yksityishenkilön velkajärjestelystä annetussa laissa edellytettyjen selvitysten ja asiakirjojen laatimisessa; 5) ohjataan velallinen tarvittaessa hakemaan oikeudellista apua.

Ulosottolaitoksen alaisuudessa toimivasta ennakoivasta talousneuvonnasta ei ole säädetty ulosottokaaressa tai talous- ja velkaneuvontaa koskevassa lainsäädännössä.

Yleistä palveluohjauksesta

Ulosotossa tapahtuu velallisten palveluohjausta erilaisten palveluiden piiriin kuten talous- ja velkaneuvontaan, talousneuvolaan, sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden piiriin ja erilaisten järjestöjen pariin kuten esimerkiksi rahapeliriippuvuuksien hoitoon. Ohjaus talous- ja velkaneuvontaan tapahtuu sekä mahdollisen velkajärjestelyn selvittämistä varten että yleistä talousneuvontaa varten. Ulosoton vuosittaisesta noin 600 000 velallisesta vain pieni osa ohjautuu talous- ja velkaneuvonnan avun piiriin.

Ulosottomiehen tekemää palveluohjausta tapahtuu vapaamuotoisesti eri yhteyksissä. Luontevimmin ja strukturoiduimmin palveluohjausta tapahtuu ulosottoselvityksessä puhelimitse tai tavatessa, jolloin velallisen kokonaistilanne käydään läpi (pois lukien sähköisessä asioinnissa täytetyt ulosottoselvitykset). Ulosottoselvityksistä säädetään

ulosottokaaren kolmannessa luvussa. Ajalla 1.1.2025-31.8.2025 perustäytäntöönpanossa on tehty 576 ulosottoselvitystä (204 940 velallista), laajassa täytäntöönpanossa 6506 (79 379 velallista) ja erityistäytäntöönpanossa 112 (6542 velallista). Näistä yhteensä 2555 on täytetty suoraan sähköisessä asiointipalvelussa tapaamatta ulosottomiestä.

Kaikkien asiakastyötä tekevien ulosottotarkastajien ja ulosottoylitarkastajien on suoritettava palveluohjauskoulutus. Palveluohjauksen määristä ei ole olemassa luotettavaa tilastotietoa, mutta palveluohjaus on viime vuosina lisääntynyt. Haasteena on se, että palveluohjaukseen ei ole selkeää prosessia eikä yksityiskohtaisia ohjeita, minkä mukaan ulosottomiesten tulee toimia. Palveluohjauksen laatu ja määrä vaihtelevat eri ulosottomiesten välillä sekä myös laajemmin alueellisesti. Palveluohjauksessa ei ole myöskään hyödynnetty minkäänlaista automatiikkaa.

Palveluohjaukseen liittyvänä nykytilan haasteena voidaan nähdä myös ulosottokaaren vanhahtavat pykälät asianmukaisuuden ja avoimuuden vaatimuksista. Ulosottokaaressa ei ole mainintaa siitä, että ulosottomiehellä olisi velvollisuus niin havaitessaan ohjata velallinen avun pariin taloudellisten ongelmiensa ratkaisemiseksi.

Ulosottolaitoksessa toimii myös ennakoiva talousneuvonta, jonka tehtävänä on parantaa neuvontaa henkilökohtaisen talouden hallinnassa, ehkäistä velkaongelmien syntymistä ja jakaa tietoa ulosottomenettelystä. Ennakoivassa talousneuvonnassa Ulosottolaitoksen asiantuntija neuvoo ulosottoasioissa yleisesti, muttei ota kantaa yksittäisiin tapauksiin. Ulosottolaitos vakinaisti ennakoivan talousneuvonnan omassa organisaatiossaan vuoden 2022 alussa ja ennakoivaa talousneuvontaa tehdään yhteistyössä talous- ja velkaneuvonnan kanssa.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Oikeuskirjallisuudessa on tunnistettu Ulosottolaitoksen rehabilitaatiotehtävä ja se, että ulosottotoimessa otetaan huomioon myös inhimilliset kohtuusnäkökohdat ja yhteiskunnalle liian voimallisesta perinnästä aiheutuvat kustannukset. Yhteiskunnan kannalta parasta olisi, jos velallinen voisi ulosotossa tai ulosotosta huolimatta saada takaisin taloudellisten asioidensa hallinnan – ja usein elämänhallinnan laajemminkin. Esimerkiksi ylivelkaantuneen velallisen ohjaaminen talous- ja velkaneuvontaan kuuluu ulosoton rehabilitaatiotehtävään. (Tuula Linna – Anssi Kärki, Ulosottokaaren pääkohdat 2026 s. 22, 60).

Ulosottolaitoksen virkamiesten tekemää palveluohjaamista on tutkittu vuonna 2024 julkaistussa tutkimuksessa Poliisin, Rikosseuraamuslaitoksen ja Ulosottolaitoksen asiakkaiden ohjaaminen palveluihin, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:30.

Tutkimuksessa on muun ohessa selvitetty, että eniten palveluohjausta tapahtuu talous- ja velkaneuvontaan ja toiseksi eniten sosiaalihuollon palveluiden piiriin. Haastateltujen virkamiesten mukaan palveluohjaustilanteet menevät paljolti oman aktiivisuuden ja harkinnan mukaan. Palveluohjaamisen antamista ei myöskään ole seurattu systemaattisesti.  On myös tunnistettu, että Ulosottolaitoksessa on paljon passiivisia asiakkaita, joita virkamiehet eivät ohjaa, vaikka asiakkaat sitä mahdollisesti tarvitsisivat.

Tutkimuksen mukaan ajoissa saatu tieto velkaneuvonnasta, velkajärjestelyistä ja Takuusäätiöstä olisi voinut helpottaa asiakkaan taloudellista tilannetta, nopeuttaa

velanmaksua ja estää lisävelkaantumisen. Lisäksi tulisi huomioida, ettei palveluohjaus jää vain rutiininomaiseksi neuvonnaksi, vaan siihen tarvitaan myös oikeanlaista asennetta, jossa palveluohjaus tunnistetaan yhteiskunnallisesti tärkeäksi tehtäväksi.

Tutkimuksessa annettiin Ulosottolaitokselle organisaatiokohtaisia suosituksia:

- Huomiota tulee kiinnittää asiakkaisiin, joilla on monia erilaisia haasteita ja ongelmia. Sähköisessä järjestelmässä asioivien palvelutarpeet jäävät helposti tunnistamatta. Tämän vuoksi pitäisi Ulosottolaitoksen sähköistä asiointijärjestelmää kehittää siten, että sitä pystyttäisiin paremmin hyödyntämään palveluohjauksessa. Lisäksi tarvitaan lisää resursseja ja välineitä asiakasohjauksen toteuttamiseen.
- Palveluohjaustapoja tulee monipuolistaa, koska sähköiset tavat eivät sovi kaikille asiakkaille.
- Asiakkaille tuotetun ohjeistuksen selkeyttäminen on tarpeen, samoin ohjeiden eri kieliversioiden toteutus.
- Ulosottolaitoksesta ja sen toiminnasta tulee lisätä tietoa. Tiedon levittämisessä tulee tehdä tiivistä yhteistyötä palveluntuottajien ja muiden viranomaisorganisaatioiden kanssa.

Velkajärjestelyn toimivuuden osalta julkaistiin 26.1.2026 oikeusministeriön selvitys yksityishenkilön velkajärjestelyn toimivuudesta . Selvityksen johtopäätöksinä on voitu todeta:

- Velkajärjestelyyn päässeet henkilöt ovat pääosin heikossa taloudellisessa asemassa olevia velallisia. Velkajärjestelyn aloittaminen keskittyy vahvasti henkilöille, joilla on muita heikompi työmarkkina-asema ja matalampi koulutustaso.
- Velkajärjestelyyn päässeet näyttävät ottavan verrokkiryhmiä kiinni usealla taloudellisella mittarilla. Velkajärjestelyyn päässeiden ansiotulot kasvavat ja työllisyys paranee. Lisäksi maksuhäiriömerkintöjen määrä pienenee.
- Velkaongelmista päästään järjestelyyn osallistuvien keskuudessa eroon nopeammin kuin niiden joukossa, joiden hakemusta ei hyväksytä – tämä havaitaan tarkastelemalla niin maksuhäiriömerkintöjä, ulosoton velka-asioita kuin velan kokonaismäärää.
- Kuitenkin järjestelyn jälkeen velan määrä lähtee uudelleen nousuun, ja esimerkiksi maksuhäiriömerkintöjä saadaan kahdeksan vuoden seuranta-ajan päätteeksi huomattavasti useammin kuin väestössä keskimäärin.

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksia**

Ulosottojärjestelmä, talous- ja velkaneuvonta sekä mahdollisuus päästä velkajärjestelyyn on järjestetty hyvin eri tavoin eri maissa. Useissa maissa täytäntöönpanoa hoitavat yksityiset toimijat ja esimerkiksi talous- ja velkaneuvonta on saatettu antaa erilaisten järjestöjen tehtäväksi.

Ruotsin järjestelmä vastaa jossain määrin suomalaista järjestelmää. Ruotsin ulosottokaaren mukaan täytäntöönpano kuuluu kruununvoudin virastolle. Ruotsissa kunnat ovat velvollisia tarjoamaan talous- ja velkaneuvontaa ja jokaisessa kunnassa sosiaalilautakunta vastaa neuvonnasta. Kruununvoudin viraston virkamiehet vastaavat myös talous- ja velkaneuvojien kysymyksiin sitä varten luodun kanavan kautta. Varsinaista lähetejärjestelmää kruununvoudin virastosta talous- ja velkaneuvontaan ei ole.

Kruununvoudin viraston tärkeimmät kanavat velallisten kohtaamisessa ovat verkkosivustot, sähköiset palvelut sekä henkilökohtaiset yhteydenotot asioiden käsittelyn yhteydessä. Verkkosivuilla on laajasti tietoa eri tahoista, jotka tarjoavat palveluita talousongelmiin, mielenterveyspalveluihin, erityisesti nuorten haasteisiin ja esimerkiksi peliongelmiin.

Ruotsissa kruununvoudin viraston virkamiehet ohjaavat työssään velallisia edellä mainittujen palveluiden piiriin. Palveluohjaus perustuu asetukseen (SFS: förordning med instruktion för Kronofogdemyndigheten 2016:1333). Asetuksessa on lueteltu esimerkiksi viraston päätehtävät, joiden lisäksi asetuksessa on nimenomaisesti säädetty, että viraston tulee edistää hyvän maksuhalukkuuden säilymistä yhteiskunnassa ja ehkäistä ylivelkaantumista. Tämä muodostaa pohjan työlle ylivelkaantumisen ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Tärkeä osa työtä on ohjata velalliset eri palveluihin, joista ylivelkaantunut tai ylivelkaantumisriskissä oleva henkilö voi saada apua ja tukea.

**Tavoitetila**

Henkilöt, joilla on pitkään jatkunut ulosoton asiakkuus ja mahdollisuus päästä velkajärjestelyyn, pitäisi pystyä ohjaamaan talous- ja velkaneuvontaan. Tämä voitaisiin toteuttaa digitaalisella lähetejärjestelmällä, joka automaatiossa poimii ulosottovelallisia, jotka hyötyisivät ohjaamisesta talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiksi.

Lisäksi talous- ja velkaneuvontaan pitäisi pystyä ohjaamaan ne velalliset, jotka eivät valikoidu automaatiossa, vaan joiden osalta ulosottomies arvioi, että henkilö voisi soveltua velkajärjestelyyn tai että henkilö muutoin voisi hyötyä talous- ja velkaneuvonnan palveluista. Tavoitteena on myös luoda systemaattista ulosottomiehen tekemää palveluohjausta. Ajatuksena on, että ulosottomiehet voisivat automaatiossa tehdyn lähetteen lisäksi myös itse muodostaa lähetteen sekä muutoin neuvoa velallista. Talous- ja velkaneuvontaan siirtyisi automaattisesti ulosoton tietojärjestelmän tietoja velallisesta.

Tietojärjestelmiin rakennettu lähetejärjestelmä mahdollistaisi ulosottomiesten neuvonnan toteutumisen seurannan. Lisäksi lähetteellä toimitetut perustiedot tehostaisivat työtä talous- ja velkaneuvonnassa, kun neuvojalla olisi jo ennen ensimmäistä yhteydenottoa tarvittavat taustatiedot velallisen tilanteesta.

Neuvontavelvollisuudesta ja ulosottomiehen velvollisuudesta tehdä tarvittaessa palveluohjausta pitäisi olla riittävällä tavalla säädetty lainsäädännössä. Tämän lisäksi myös ennakoiva talousneuvonta toimintona tulisi olla riittävästi turvattu.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Ratkaisuvaihtoehdot

Digitaalinen lähetejärjestelmä voitaisiin toteuttaa niin, että velalliset ohjattaisiin talous- ja velkaneuvontaan digitaalisen lähetejärjestelmän avulla (A.) automatisoidulla herätteellä, joka lähetetään automaatiossa valituille mahdollisesti velkajärjestelyyn sopiville ulosottovelallisille omalle ulosoton sähköisen asioinnin (Ulsa) tilille. Velallisella tulee olla annettuna suostumus sähköiseen asiointiin. Heräte ohjaisi velallisen kirjautumaan talous- ja velkaneuvonnan sähköisen asiointiin (Vesa), jossa velallinen viimeistelisi ja lähettäisi mahdollisesti tietojärjestelmien välisten rajapintojen avulla esitäytetyn esitietolomakkeen. Esitäyttöön liittyy kuitenkin tietosuojakysymyksiä, joiden vuoksi esitäyttö nykylainsäädännön nojalla

Ulosottolaitoksen velallista koskevilla tiedoilla ei liene mahdollista ilman varsinaista säännöstä tai velallisen suostumusta.

Tämän lisäksi voitaisiin toisena luoda (B.) lähetejärjestelmä talous- ja velkaneuvontaan niille velallisille, jotka eivät valikoituisi automaatiossa, vaan jotka saavat ulosottomieheltä niin sanottua perinteistä palveluohjausta. Tarkoituksena on tässäkin hyödyntää ulosoton sähköistä asiointia ja mahdollisesti vaihtoehto A:n kaltaista herätettä, jonka ulosottomies lähettäisi velallisen ulosoton sähköiseen asiointipalveluun. Polku jatkuisi talous- ja velkaneuvonnan sähköiseen asiointiin esitietolomakkeelle muutoin samalla tavoin kuin vaihtoehdossa A. Toisaalta on tunnistettu tarve (C.) myös tavoittaa sellaiset ulosottovelalliset, joilla ei ole sähköistä asiointia käytössään. Heidät ulosottomies ohjaisi vain sanallisesti tai muutoin esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnan verkkosivuille tai ottamaan sinne puhelimitse yhteyttä.

Automatisoitu digitaalinen lähete A. lisäisi merkittävästi mahdollisuuksia tavoittaa sellaiset velalliset, jotka ovat mahdollisesti muutoin hyvin passiivisia ja joihin ei saada kontaktia. Automaatio olisi sen kehittämisen jälkeen hyvin edullinen, ketterä ja virkamiesten resursseja säästävä tapa ohjata velallisia talous- ja velkaneuvontaan. Ohjaamisviestit olisivat suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Läheteviestit tilastoituisivat järjestelmään.

Valmistelussa on teknisen toteutustavan ja kustannusten osalta kuultu Oikeusrekisterikeskuksen asiantuntijoita. Laskelmien mukaan karkea työmääräarvio Uljas-tietojärjestelmän osalta lähetteelle ja talous- ja velkaneuvonnan sähköisen asioinnin esitietolomakkeen automaattiseen esitäyttöön sekä talous- ja velkaneuvonnan rajapinnan muutoksien osalta on 60 000 euroa. Arvio ei sisällä määrittelytyötä, josta tulisi lisäksi merkittäviä lisäkustannuksia.

Ulosottomiehen velallisen tapaamisen tai yhteydenoton jälkeen velallisen sähköisen asiointiin lähettämä heräte B:n tekninen toteutus onnistuisi pääosin vaihtoehto A:n toteuttamisen yhteydessä, ja lisäkustannukset liittyisivät lähinnä ulosottomiehelle tehtävään näkymään, jonka kautta linkki velalliselle voitaisiin lähettää. Ohjaamisviestit olisivat suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Myös nämä viestit tilastoituisivat järjestelmään.

Kaksi edellä mainittua toteutusvaihtoehtoa eivät ota huomioon velallisia, joilla ei ole sähköistä asiointia käytössään. Tämän vuoksi on tunnistettu tarve myös perinteiseen ulosottomiehen tekemään suulliseen tai viestin välityksellä tapahtuvaan vapaamuotoiseen palveluohjaamiseen C. Jotta myös tämä vapaamuotoinen palveluohjaus olisi strukturoidumpaa ja siitä saataisiin tilastotietoa, tullaan Uljas-tietojärjestelmään lisäämään kesäkuussa 2026 mahdollisuus merkitä tieto siitä, että velalliselle on annettu palveluohjausta.

Ratkaisuvaihtojen toteuttamisen vaikutukset

Kaikki edellä mainitut vaihtoehdot yhdessä toteutettuna muodostavat vaikuttavan ja toimivan kokonaisuuden. Lähetejärjestelmä ja palveluohjauksen lisääntyminen eivät suoraan paranna viranomaisten tuottavuutta, mutta varsinkin ennaltaehkäisevällä työllä voidaan vähentää ulosottovelallisten määrää. Hyvin toimivilla palveluilla voidaan tukea tarjota varhaisessa vaiheessa ja ehkäistä velkaantumista. Lisäksi hyvin toimivat sähköiset palvelut ovat edullinen ja tehokas tapa ohjata velallisia talous- ja velkaneuvontaan. Ratkaisuvaihtoehdot mahdollistavat myös palveluohjauksen toteutumisen seurannan. Varsinaista palveluohjauksen

vaikuttavuuden seurantaa ei ole mahdollista tehdä ilman lakimuutosta, koska Ulosottolaitoksella ei ole oikeutta saada asiakastietoja talous- ja velkaneuvonnasta.

Valmistelussa on alustavasti kartoitettu automaatiossa valikoituvien velallisten mahdollista määrää. Ulosoton tietojärjestelmän hakukriteereiksi määritettiin:

- luonnollinen henkilö
- ollut ulosotossa vireillä yhtäjaksoisesti vähintään vuoden
- suostumus sähköiseen asiointiin
- ei ole velkajärjestelyä voimassa (mikä tahansa velkajärjestelyn vaihe)
- velkasaldo yli 10.000 euroa (vain pääomat)
- voimassa toistuvaistulon ulosmittaus tai maksusuunnitelma (palkan ulosmittauksen sijaan tehty), huomioitu myös elinkeinotulon ulosmittaukset

Poiminnan tuloksena löydettiin velallisia, jotka ovat antaneet suostumuksen sähköiseen asiointiin ja täyttävät muut ehdot: **noin 42 600 kappaletta**.

Velallisia, jotka eivät ole antaneet suostumusta sähköiseen asiointiin, mutta täyttävät muut ehdot: **noin 16 800 kappaletta** (eli ne, joille ulosottomies voisi ehdottaa yhteydenottoa talous- ja velkaneuvontaan, kun hän on yhteydessä velalliseen).

Vertailun vuoksi muistion valmistelussa tehtiin myös toinen tietokantahaku, jossa hakukriteerit olivat muutoin samat, mutta kahta kriteeriä muutettiin:

- ollut ulosotossa vireillä yhtäjaksoisesti vähintään kaksi vuotta
- velkasaldo yli 20.000 euroa (vain pääomat)

Poiminnan tuloksena löydettiin velallisia, jotka ovat antaneet suostumuksen sähköiseen asiointiin ja täyttävät muut ehdot: **noin 26 400 kappaletta**

Velallisia, jotka eivät ole antaneet suostumusta sähköiseen asiointiin, mutta täyttävät muut ehdot: **noin 9 100 kappaletta**.

Edellä mainittuihin lukuihin liittyy merkittävää epävarmuutta sen osalta, että miten moni velallinen lopulta ohjautuu talous- ja velkaneuvonnan asiakkaaksi. Poiminnan hakukriteerit kuitenkin vaikuttavat poiminnan kautta löytyvien velallisten määrään. Arvion mukaan lähestulkoon kaikki ulosottovelalliset hyötyisivät talousneuvonnasta, mutta todennäköisesti hakukriteerit tulisi alkuvaiheessa määritellä siten, että ulosoton järjestelmästä löytyisivät ne velalliset, joilla on mahdollisuus hakeutua velkajärjestelyyn. Jatkovalmistelussa on hyvä kiinnittää huomiota hakukriteerien määrittelyyn; se toimii myös keinona hallita asiakasvirtaa ulosotosta talous- ja velkaneuvontaan.

Velallisten suuren määrän vuoksi alussa olisi tärkeää jaksottaa automaatioviestien lähettämistä velallisille, koska poimittua määrää velallisia ei ole mahdollista ottaa talous- ja velkaneuvonnan asiakkaaksi kerralla, vaikkakin vain osa velallisista tosiasiassa päätyisi täyttämään esitietolomakkeen talous- ja velkaneuvonnan sähköisessä asioinnissa.

Talous- ja velkaneuvonnan työmäärän on arvioitu lisääntyvän merkittävästi palveluohjauksen lisääntymisen myötä. Esitietolomakkeen lähettäminen avaa asiakkuuden talous- ja velkaneuvonnassa ja talous- ja velkaneuvoja kontaktoisi asiakkaan jatkotoimenpiteistä päättämiseksi. Talous- ja velkaneuvonnan asiakastyö ei ole summaarista, vaan asiakaskohtaamiset ovat aikaa vieviä. Tällä hetkellä talous- ja velkaneuvonta käsittelee noin 30 000 asiakkuutta vuositasolla. Resurssitarpeen

lisäystä on vaikea arvioida, mutta mikäli kaikki ensimmäisen poimintaesimerkin 42 600 ulosottovelallista aloittaisi asioinnin talous- ja velkaneuvonnassa, niin tämä tarkoittaisi talous- ja velkaneuvonnan henkilöstömäärän kaksinkertaistamista.

Tämän odotetaan lisäävän myös merkittävästi Tuomioistuinlaitoksen työmäärää lisääntyvien velkajärjestelyhakemusten vuoksi. Asiaa ja mahdollista lisäkustannusten suuruutta tulisi selvittää Tuomioistuinlaitoksen kanssa. Talous- ja velkaneuvonnan ja Tuomioistuinlaitoksen resursseja tulisi siten lisätä, jotta lisääntyvästä palveluohjauksesta on tosiasiassa hyötyä.

Lisäksi on tunnistettu, että lähetejärjestelmän luominen ja strukturoidumpi perinteinen palveluohjaus vaatii ulosottomiesten järjestelmällistä kouluttamista. Palveluohjauksen antaminen vie myös aina ulosottomiehen aikaa muilta virkatehtäviltä.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**.

Muistiossa ehdotetaan, että kaikki ratkaisuvaihtoehdot A, B ja C toteutetaan, jotta palveluohjaus toimii mahdollisimman kattavasti ja tavoittaa tasavertaisesti kaikki velalliset. Muistiossa ehdotettua lähetejärjestelmää ja palveluohjausta olisi hyödyllistä pilotoida ennen valtakunnallista käyttöönottoa. Ehdotetaan, että tekninen määrittely ja toteutus aloitetaan ratkaisuvaihtoehdoille A ja B. Tässä yhteydessä tulisi selvittää myös tietosuojakysymysten vaikutus mahdollisten lomakkeiden esitäyttöön ja selvittää, että vaatiiko lomakkeiden esitäyttö tietojen luovuttamista koskevan säännöksen ulosottokaareen. Ulosottolaitoksen tulee kouluttaa henkilöstöään strukturoituun ja laadukkaaseen palveluohjaukseen, jotta palveluohjaus ratkaisuvaihtoehdoissa B ja C toteutuvat asianmukaisesti.

Yllä mainittujen ratkaisuvaihtoehtojen toteuttaminen edellyttää lisäksi sitä, että talous- ja velkaneuvonnalla sekä velkajärjestelyhakemuksia käsittelevillä tuomioistuituimilla on riittävät resurssit vastata mahdolliseen lisääntyneeseen palveluntarpeeseen. Muistiossa ehdotetaan, resurssitarve selvitetään tältä osin. Selvittämisen yhteydessä on hyvä huomioida selvitys yksityishenkilön velkajärjestelyn toimivuudesta sekä muut mahdolliset resursseihin vaikuttavat hankkeet.

Ulosottomiehen neuvontavelvollisuus ei välttämättä käy riittävällä tavalla ilmi nykylainsäädännössä. Tämän osalta ehdotetaankin harkittavaksi lainsäädännön muutostarvetta sen osalta, että lainsäädäntöä täsmennettäisiin palveluohjauksen osalta niin, että ulosottokaareen lisättäisiin ulosottomiehen velvollisuus ohjata velallinen tarvittavien palveluiden piiriin taloudellisten ongelmiensa ratkaisemiseksi.

Ennakoivasta talousneuvonnasta ei ole säädetty lainkaan lainsäädännössä. Mikäli ennakoiva talousneuvonta halutaan turvata toimintona, niin siitä lailla säätäminen tulisi ottaa tarkasteluun. Toisaalta myös talous- ja velkaneuvonnan säädöspohjaa tulisi ottaa tarkasteluun ottaen huomioon ulosottolaitoksen ja talous- ja velkaneuvonnan yhteinen rooli. Näiden osalta muistiossa ehdotetaan lainsäädännöllisten muutostarpeiden selvittämistä ja tarpeellisten muutosten tekemistä. Lisäksi ehdotetaan harkittavaksi lisäselvitystä sen periaatteellisen kysymyksen osalta, että tulisiko Ulosottolaitoksen tehtäväksi säätää ylivelkaantumisen ennaltaehkäisy.

**Muistio 28**

# VASTAAVAN ULOSOTTOMIEHEN JÄRJESTELMÄ

**Tiivistelmä**

**Sujuvoitetaan ulosottoa kasvattamalla perustäytäntöönpanon toimivaltuuksia ja kehittämällä vastaavan ulosottomiehen järjestelmää lisäämällä erikoistumista ja erityistoimien keskittämistä.**

Vastaavan ulosottomiehen järjestelmä on varsin tehokas, selkeä ja joustava, koska yksi ulosottomies vastaa velallisen asioiden kokonaisuudesta. Tämä on tärkeää, koska ulosottoprosessit ovat usein monivaiheisia, keskenään kytkeytyviä ja kestoltaan vaihtelevia, jolloin kokonaisvastuu tukee johdonmukaista ja sujuvaa täytäntöönpanoa. Toisaalta erikoistumisella voidaan saavuttaa tehokkuutta, yhdenmukaisuutta ja syventää tekijöiden osaamista. Nykyinen vastaavan ulosottomiehen järjestelmä asettaa joitakin valmistelussa tunnistettuja rajoituksia ulosottomenettelyn kehittämiselle muuttuvassa toimintaympäristössä.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan erityistoimien keskittäminen on mahdollista valtioneuvoston asetuksella, jota ei ole kuitenkaan annettu. Vaatimusta asetuksen tasoisesta sääntelystä voidaan pitää ulosoton toiminnan sujuvan kehittämisen kannalta kankeana ratkaisuna, ja vaatimus on voinut osaltaan vaikuttaa siihen, ettei keskittämistä ole juurikaan tapahtunut. Täytäntöönpanotoimien keskittämisellä tulisi pystyä reagoimaan joustavasti ja kohtuullisen nopeallakin aikataululla ulosoton toimintaympäristön muutoksiin. Tämän takia tarkoituksenmukaisempaa voisi olla, että erityistoimien keskittämisen yleisestä linjasta ja raameista säädettäisiin ulosottokaaressa ja keskittämisen konkreettisesta toteuttamisesta määrättäisiin Ulosottolaitoksen työjärjestyksessä. Tämä mahdollistaisi esimerkiksi keskittämiseen tarvittavien tietoteknisten ratkaisujen joustavamman suunnittelun tietojärjestelmäkehityksen yhteydessä.

Erikoistumista voidaan lisätä myös organisoimalla työskentelyä voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamalla tavalla perintäryhmiin, jolloin perintäryhmän jäsenet voivat erikoistua ulosottoprosessin eri osa-alueisiin. Esimerkiksi osa ulosottoylitarkastajista voisi erikoistua myyntien ja häätöjen toimittamiseen ja osa velallisten taloudellisen tilanteen selvittämiseen.

Laajentamalla laissa säädettyjä perustäytäntöönpanon toimivaltuuksia ja sen myötä tarkistamalla nykyisiä eri täytäntöönpanoyksiköiden välisiä rajapintoja voidaan vähentää velallisten tarpeetonta siirtymistä perus- ja laajan täytäntöönpanon välillä, mahdollistaen samalla yksiköille nykyistä paremmat mahdollisuudet keskittyä ydintehtäviensä hoitamiseen. Lisäksi erityistoimien keskittäminen tulisi mahdollistaa lainsäädännössä myös täytäntöönpanoyksikkörajat ylittäen, jolloin esimerkiksi palkan ulosmittaus voisi jatkua perustäytäntöönpanossa, vaikka velalliselle tulisi vireille yksittäinen toimenpideasia, kuten esimerkiksi häätö, jonka hoitaminen ei edellytä kokonaisuuden hallintaa. Mikäli häädöt olisi keskitetty joko erityistoimena tai tiimimallin pohjalta, ohjautuisi asia työpinon kautta hoidettavaksi häätöasian hoitamisesta vastaavalle ulosottomiehelle.

Täysin toimenpidekohtaiseen työnjakoon siirtymistä ei pidetä kannatettavana, koska menettelyn jakaminen kokonaisuudessaan useiden eri virkamiesten hoidettavaksi voisi haitallisesti pirstoa prosessia, hämärtää kokonaisvastuuta ja lisätä tiedonsiirtoon

liittyviä rajapintoja. Tämä voisi näyttäytyä asiakkaille epäselvänä ja byrokraattisena menettelynä sekä heikentää toiminnan joustavuutta.

Oikeusturvan ja tehokkuuden voidaan arvioida toteutuvan parhaalla mahdollisella tavalla, kun ulosottomenettelyssä hyödynnetään erikoistumista ja tehtävien keskittämistä hallitusti ja säilyttäen keskittämisestä huolimatta velallisen asioiden kokonaisvaltainen hallinta ja menettelyn joustavuus. Erityistoimien keskittäminen ja tiimimalli eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan niitä voidaan hyödyntää toisiaan täydentävinä ratkaisuina.

Muistiossa esitetään ulosottoa sujuvoitettavan kasvattamalla perustäytäntöönpanon toimivaltuuksia ja kehittämällä vastaavan ulosottomiehen järjestelmää lisäämällä erikoistumista ja erityistoimien keskittämistä.

**Nykytila**

Ulosottomenettely on velalliskohtaista ja valtakunnallista. Valtakunnallinen Ulosottolaitos vastaa ulosottotoimen järjestämisestä koko Suomessa ja koko maa muodostaa ulosoton lainkäytön kannalta yhden alueen. Ulosoton täytäntöönpanotehtävistä huolehtivat täytäntöönpanoyksiköt, joiden toimialueet ovat valtakunnallisia (perustäytäntöönpanon toimintayksikkö ja erityistäytäntöönpanon toimintayksikkö) tai alueellisia (laajan täytäntöönpanon toimintayksiköt). Velalliskohtaisessa ulosottoasioiden käsittelyssä keskeistä on vastaavan ulosottomiehen järjestelmä: sama kihlakunnanvouti ja sama ulosottoylitarkasta tai ulosottotarkastaja käsittelee kaikki samaa ulosottoasian vastaajaa (velallista) koskevat ulosottoasiat ja hänellä on toimivalta koko maassa.

Samaa ulosoton vastaajaa koskevien ulosottoasioiden keskitettyyn valtakunnalliseen hoitamiseen siirryttiin kokonaisuudessaan 1.3.2004 voimaan tulleella ulosottolain muutoksella. Tätä ennen ulosottomiesten toimivalta oli ulosoton oikeuspaikkasäännöksien vuoksi piirikohtaista, ja saman velallisen ulosottoasioita saattoi tämän takia joissakin tapauksissa hoitaa useampi eri ulosottomies. Piirien sisällä saman vastaajan asioiden keskitettyyn käsittelyyn oli siirrytty jo aikaisemmin. Ulosoton vastaajan asioiden keskitetyn velalliskohtaisen käsittelyn tavoitteena oli ulosottomenettelyn tehostamisen lisäksi parantaa menettelyssä tehtävien lainkäyttöratkaisujen laatua. Velalliskohtaisen menettelyn arvioitiin myös mahdollistavan vastaajan olosuhteiden huomioon ottamisen aikaisempaa paremmin. Ulosottolain 3 luvun 14 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla erityistoimia edellyttävät ulosottoasiat voitiin kuitenkin keskittää tietyille ulosottomiehille. Lain esitöissä mahdollisina erikoistumisen kohteena mainitaan tuolloin käynnissä olleet kokeilut erikoisperintäyksiköiden toiminnasta sekä tietyt perintätoimenpiteet, kuten omaisuuden myynnit ja häädöt. (HE 216/2001, s. 23 ja 101).

Voimassa olevassa ulosottokaaressa velalliskohtaisesta ulosottoasioiden käsittelystä säädetään 3 luvun 13–15 a §:ssä. Näiden lisäksi vastaavan ulosottomiehen määräytymiseen vaikuttavat ulosottokaaren 1 luvun 2 a ja 2 b §:n säännökset täytäntöönpanomenettelyn jakamisesta perustäytäntöönpanoon, laajaan täytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon. Nämä säännökset tulivat voimaan 1.12.2020, jolloin nykymuotoinen valtakunnallinen Ulosottolaitos aloitti toimintansa. Perustäytäntöönpanon tehtävänä on velallisena olevien luonnollisten henkilöiden rahamääräisten maksuvelvoitteiden täytäntöönpano silloin, kun täytäntöönpano voidaan hoitaa sähköisin menetelmin ilman velallisen henkilökohtaista tapaamista. Perustäytäntöönpanon toimivaltaa on rajoitettu, eikä perustäytäntöönpanossa

esimerkiksi voida ulosmitata omaisuutta, joka pitäisi erikseen muuttaa rahaksi. Myös perustäytäntöönpanon mahdollisuutta todeta velallinen varattomaksi on rajoitettu. Jos velallisen ulosottoasioiden hoito edellyttää muita kuin perustäytäntöönpanon toimivaltaan kuuluvia toimia, velallisen ulosottoasioiden hoito tulee siirtää laajaan täytäntöönpanoon ilman aiheetonta viivytystä. Velallisen asioiden hoito voidaan siirtää laajasta täytäntöönpanosta takaisin perustäytäntöönpanoon, kun laajan täytäntöönpanon toimivaltaan kuuluvat täytäntöönpanotoimet on suoritettu.

Laajassa ja erityistäytäntöönpanossa voidaan panna täytäntöön kaikkia ulosoton täytäntöönpantavaksi kuuluvia velvoitteita sekä turvaamistoimia. Laaja täytäntöönpano on lain esitöiden mukaan tarkoitettu menettelyksi, johon ohjautuvat velalliset, joiden ulosottoasiat edellyttävät perustäytäntöönpanoa laajempia selvittelytoimia ja esimerkiksi ulosmitatun omaisuuden realisointia. Erityistäytäntöönpanossa on tarkoitus keskittyä velallisiin, joiden varallisuusaseman selvittäminen ja siitä aiheutuvien toimenpiteiden tekeminen vaativat niin suurta työmäärää ja erityisosaamista, ettei ole tarkoituksenmukaista jatkaa selvittelyä muussa täytäntöönpanossa. Erityistäytäntöönpanossa käsiteltäviin tapauksiin liittyy usein epäily ulosoton välttelystä. (HE 71/2018, s. 39).

Täytäntöönpanoyksiköissä saman velallisen asioita hoitaa ulosottokaaren 3 luvun 13 §:n mukaisesti sama kihlakunnanvouti sekä ulosottoylitarkastaja tai ulosottotarkastaja. Vaihtoehtoisesti ulosottoylitarkastajat tai ulosottotarkastajat voivat muodostaa saman kihlakunnanvoudin johdolla toimivan perintäryhmän, joka käsittelee saman velallisen ulosottoasioita yhteistyönä – tällöinkin perintäryhmään kuuluva ulosottoylitarkastaja tai ulosottotarkastaja toimii velallisen vastaavana ulosottomiehenä ja vastaa velallisen ulosottoasioiden kokonaistilanteen hallinnasta. Perintäryhmiä koskevalla sääntelyllä on haluttu mahdollistaa ryhmän sisäistä erikoistumista ja sitä kautta tehostaa ja yhdenmukaistaa menettelyä (HE 71/2018, s. 52). Ulosoton tietojärjestelmässä oli elokuussa 2026 lähes 70 perintäryhmää, joissa oli jäseniä kahdesta enimmillään kahdeksantoista. Suurimmat perintäryhmät on muodostettu perustäytäntöönpanon toimintayksikön ulosottotarkastajista ja erityistäytäntöönpanon toimintayksikön ulosottoylitarkastajista, joissa niitä käytetään ensisijaisesti sijaistusjärjestelyjen helpottamiseen erikoistumisen sijaan. Perintäryhmien käyttö erikoistumistarkoituksessa on ollut vähäistä.

Ulosottokaaren 3 luvun 14a §:n 2 momentin mukaan täytäntöönpanon tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi tietyt erityisosaamista vaativat täytäntöönpanotoimet (*erityistoimi*) voidaan keskittää tietyille ulosottomiehille, jotka toimivat silloin kyseisten toimien osalta vastaavina ulosottomiehinä. Vastuu velallisen kokonaistilanteesta säilyy velallisen varsinaisella vastaavalla ulosottomiehellä. Lainkohdalla on sen esitöiden (HE 71/2018, s. 54–55) mukaan haluttu mahdollistaa rajoitettu poikkeaminen velalliskohtaisesta perinnästä tiettyjen toimenpiteiden osalta. Erikoistumisen myötä ammatilliseen erikoisosaamiseen olisi tarpeen kouluttaa vain tietyt ulosottomiehet, ja ammatillisen osaamisen lisääntymisen myötä myös täytäntöönpanon laatu ja asianosaisten oikeusturva paranisivat (HE 71/2018 s. 54–55). Esimerkkeinä erityisosaamista vaativista toimenpiteistä on mainittu realisoinnit, kuolinpesäosuuksien ulosmittaus sekä kansainväliseen täytäntöönpanoon liittyvät toimenpiteet. Lainkohdan mukaan erityistoimista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetusta ei ole toistaiseksi annettu, mutta säännös mahdollistaa erityistoimiksi nimettyjen toimenpiteiden keskittämisen joko kokonaan tai osittain tietyille ulosottomiehille.

Ulosottokaaren 3 luvun 16 §:ssä säädetään ulosottomiesten keskinäisestä virka-avusta. Säännöksen mukaan vastaavan ulosottomiehen pyynnöstä muiden ulosottomiesten tulee antaa hänelle virka-apua ja tarvittavia tietoja. Virka-apu mahdollistaa yksittäisen täytäntöönpanotoimen hoitamisen virka-apua antavan ulosottomiehen toimesta silloin, kun se on tarkoituksenmukaista ulosoton tuloksellisuuden, maantieteellisen etäisyyden tai muun vastaavan seikan takia. Tyypillisiä virka-apuna suoritettavia täytäntöönpanotoimia ovat muualla kuin velallisen koti- tai asuinpaikkakunnalla sijaitsevan omaisuuden realisoinnit. Virka-avun pyytäminen vaatii tapauskohtaista harkintaa, ja kokonaisvastuu velallisen tilanteesta säilyy vastaavalla ulosottomiehellä. Täytäntöönpanotoimesta, kuten realisoinnista, kertyneitä varojen tilittäminen kuuluu aina velallisen vastaavan ulosottomiehen vastuulle. Edellä kuvattujen virka-aputilanteiden lisäksi ulosottokäytännössä on katsottu, ettei osamaksukaupasta annetun lain mukaisen osamaksutilityksen toimittaminen kuulu vastaavan ulosottomiehen yksinomaiseen toimivaltaan tilanteessa, jossa tilityksen kohteena oleva omaisuus on jo saatu myyjän haltuun. Näissä tilanteissa tilitys toimitetaan ilman vastaavan ulosottomiehen virka-apupyyntöä siinä laajan täytäntöönpanon toimintayksikössä, jossa osamaksuesine, tyypillisesti ajoneuvo, sijaitsee.

**Nykytilan arviointia**

Ulosoton rakenneuudistus

Ulosoton rakenneuudistuksella (1.12.2020) tavoiteltiin toiminnan tehostamista ja ulosoton asianosaisten yhdenvertaisen kohtelun lisäämistä muun muassa yhtenäistämällä ulosoton toimintatapoja sekä lisäämällä mahdollisuutta tehtävien keskittämiseen ja erikoistumiseen tiettyä ammatillista erityisosaamista vaativiin tehtäviin. Rakenneuudistuksen voimaantulon jälkeen ulosoton euromääräinen perintätulos on kasvanut. Vuoden 2025 perintätulokseen on vaikuttanut yksi poikkeuksellisen suuri saatava, mutta ilmankin tätä saatavaa vuoden 2025 perintätulos olisi noin 16,4 prosenttia korkeampi verrattuna vuoteen 2020.

Euromääräisen perintätuloksen lisäksi määrällisesti ovat kasvaneet niin kutsutut vaativan perinnän tapaukset, joilla mitataan väärinkäytöksiin – kuten omaisuuden piilottamiseen ulosoton ulottumattomille – puuttumista ja ulosoton yleisempää yhteiskunnallista vaikuttavuutta maksumoraalin ylläpitäjänä ja harmaan talouden ehkäisijänä. Myös ulosmittausten, samoin kuin vapaakuukausi- ja rajoituspäätösten määrät ovat nousseet ulosoton rakenneuudistuksen voimaantulon jälkeen. Häätöasioiden ja toteutuneiden realisointien määrät ovat vuonna 2025 ja vuonna 2026 ennätyksellisen korkealla tasolla. Ulosoton toimintamenot sen sijaan ovat laskeneet.

Edellä sanotun perusteella voidaan todeta ulosoton rakenneuudistuksen tehostaneen ulosoton toimintaa. Osa parantuneesta tuloksellisuudesta johtuu heikentyneestä taloustilanteesta, joka on lisännyt ulosotossa käsiteltäviä asiamääriä. Ulosoton toimintaympäristö on muuttunut yhä haasteellisemmaksi 2020-luvulla, ja ulosoton työmäärät ovat kasvaneet merkittävästi. Toimintaympäristö on monimutkaistunut muun muassa työsuhteiden pirstaloitumisen, alustatalouden lisääntymisen, uusien omaisuuslajien kuten virtuaalivaluuttojen syntymisen, vieraskielisten asiakkaiden lisääntymisen ja rahaliikenteen kansainvälistymisen myötä samalla kun julkisen talouden säästöpaineet ovat suuret. Ulosoton prosessien toimivuutta onkin syytä arvioida ja kehittää jatkuvasti.

Täytäntöönpanomenettelyn jakamisesta on seurannut, että velallisena olevan luonnollisen henkilön ulosottoasioiden käsittelyvastuu vaihtuu tarpeettoman usein perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon välillä, jolloin myös velallisen vastaava ulosottomies vaihtuu. Vuonna 2025 samaa velallista on siirretty perustäytäntöönpanon toimintayksiköstä laajan täytäntöönpanon toimintayksikköön ja sieltä edelleen takaisin perustäytäntöönpanon toimintayksikköön saman päivän aikana yhteensä 42 155 kertaa ja yhden päivän erolla 34 584 kertaa. Alle viikon sisällä sama velallinen on siirretty yhteensä 121 425 kertaa edellä kuvatulla tavalla edestakaisin täytäntöönpanolajien välillä. Alkuvuonna 2026 tehdyt vastaavat siirrot ennakoivat siirtomäärien olevan vielä suurempia vuonna 2026 kuin edeltävänä vuonna.

Vuonna 2025 yleisimmät siirtosyyt perustäytäntöönpanon toimintayksiköstä laajan täytäntöönpanon toimintayksikköön olivat, että velalliselle tuli todeta varattomuuseste laajan täytäntöönpanon toimintayksikössä (noin 30 %) tai kyseessä oli yritysvelallinen (noin 36,9 %). Muita merkittäviä siirtosyitä ovat toimenpideasian vireilletulo tai mahdollisesti ulosmitattavan omaisuuden löytyminen.

Osin siirrot eri täytäntöönpanoyksiköiden välillä on koettu tarpeettomiksi, jolloin ne aiheuttavat ulosoton henkilökunnalle turhaa työtä ja ovat usein toistuessaan omiaan aiheuttamaan ulosoton asianosaisissa hämmennystä ja epätietoisuutta asiaa hoitavasta ulosottomiehestä. Turhaksi koettuja siirtoja perintämenettelystä toiseen pyritään ehkäisemään Ulosottolaitoksen sisäisellä ohjeistuksella ja koulutuksella, mutta tilanteen parantaminen ja selkiyttäminen edellyttää myös muutoksia lainsäädäntöön.

Erikoistuminen

Ulosottolainsäädäntö ja ulosoton virkarakenne mahdollistavat jossain määrin ulosottomiesten erikoistumisen, joka on kuitenkin jäänyt suhteellisen vähäiseksi, lukuun ottamatta täytäntöönpanon jakaantumista perustäytäntöönpanoon, laajaan täytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon. Erikoistumista on hyödynnetty erityisesti yritysperinnässä, jossa se on ollut mahdollista toteuttaa vastaavan ulosottomiehen järjestelmän puitteissa. Yritysperintään erikoistuneita ulosottoylitarkastajia oli alkuvuonna 2026 Etelä-Suomessa 15, Länsi-Suomessa kaksi, Sisä-Suomessa kaksi, Itä-Suomessa yksi ja Pohjois-Suomessa neljä. Koko valtakunnan tasolla juridisista velallisista, joiden velka on suurempi kuin 10 000 euroa, noin joka kolmannen (35 %) yritysvelallisen ulosottoasioita hoiti yksinomaan yritysperintään erikoistunut ulosottoylitarkastaja.

Yritysperintään erikoistuneen henkilöstön kokemukset erikoistumisesta ovat olleet pääosin myönteisiä, mutta yritysperinnän onnistumista on tarpeen jatkossakin arvioida kehittämällä työn laatua kuvaavia mittareita ja arvioida käytettävissä olevien resurssien merkitys tuloksiin. Yritysperintää koskevan Ulosottolaitoksen sisäisen tarkastuksen tarkastuskertomuksen (UOL 502/2026) mukaan yritysperintään erikoistuneiden ulosottoylitarkastajien toiminta oli keskimäärin hieman tehokkaampaa ja laatutaso oli hieman korkeammalla.

Yritysperintää koskevan tarkastuskertomuksen osana henkilöstölle tehtiin kyselytutkimus. Tutkimuksen perusteella yritysperintään erikoistuneet ulosottoylitarkastajat kokivat erikoistumisen useimmiten positiivisena, hyödyllisenä, tehokkuutta ja täytäntöönpanon laatua lisäävänä sekä ammattitaitoa ja työskentelyn motivaatiota lisäävänä. Toisaalta usein esitettiin näkemys, että yritysperinnän

keskittäminen aiheutti alueella työmäärän epätasaista jakaantumista lisäten esimerkiksi häätö- ja realisointimääriä muilla ulosottoylitarkastajilla.

Muina mahdollisina erikoistumisen kohteina on tunnistettu huojennusten myöntämisestä päättäminen palkan ulosmittauksessa, häädöt, realisoinnit ja kuolinpesiin liittyvät asiat. Nykyinen ulosoton lainsäädäntö ja vastaavan ulosottomiehen järjestelmä asettavat reunaehdot erikoistumisen laajuudelle ulosotossa, mutta toisaalta nykyinen lainsäädäntö mahdollistaisi osittain pidemmälle menevän erikoistumisen, kuin mitä Ulosottolaitoksessa on toteutettu. Nykyisen lainsäädännön puitteissa erikoistumista voitaisiin lisätä antamalla keskitettävistä erityistoimista valtioneuvon asetus sekä muodostamalla perintäryhmiä, joissa ulosottotarkastajien/ylitarkastajien olisi mahdollista erikoistua erilaisiin toimenkuviin.

Toimintaympäristön muutosten ja entisestään kasvavien työmäärien voidaan arvioida edellyttävän lisää erikoistunutta osaamista Ulosottolaitoksessa. Yhteiskunnan toimintojen monimutkaistuessa myös henkilöstön osaamisvaatimukset kasvavat lisäten tarvetta erikoistumiselle. Nykyistä suuremman erikoistumisen voidaan arvioida vahvistavan ulosottomiesten ammattitaitoa valituilla osa-alueilla ja se voisi siten tehostaa työskentelyä ja oikeusturvan yhdenvertaista toteutumista. Kun tehtäväkenttä ei ole liian laaja, osaamista on mahdollista syventää ja tehtävistä suoriutuu tehokkaammin, kun harvemmin esiintyviä työtehtäviä ei ole niin paljon. Oikeasuhtaisella erikoistumisella ja tehtävien keskittämisellä saavutetaan parempaa työn hallintaa, mikä parantaa henkilöstön työhyvinvointia. Nykyistä laajempi erikoistuminen antaisi myös mahdollisuuden huomioida nykyistä paremmin henkilöstön osaamisen ja työkyvyn.

Keskittämisen ja erikoistumisen suunnittelussa on otettava huomioon myös alueelliset eroavaisuudet ja ulosottotyön erilaisuus eri puolella Suomea erikokoisissa toimipaikoissa: siinä missä suurissa toimipaikoissa pitkällekin viety erikoistuminen olisi mahdollista, ei pienemmissä toimipaikoissa niin laaja erikoistuminen välttämättä ole tarkoituksenmukaista tai edes onnistu. Ulosottolaitoksen työprosesseja kehitettäessä on täytäntöönpanovirkamiesten työnkuvien rinnalla tarkasteltava myös Ulosottolaitoksen yhteisten palvelujen toimintayksikön virkamiesten työnkuvia yhdessä kokonaisuutena, jotta menettely on tarkoituksenmukaista, tehokasta ja taloudellista.

Ottaen huomioon, että erikoistumisen lisääminen edellyttää Ulosottolaitoksessa tapahtuvaa kehittämistä sekä käytännössä aina myös ulosoton tietojärjestelmän kehittämistä, valtioneuvoston asetuksen säätämistä keskitettävistä erityistoimista voidaan pitää jossain määrin kankeana menettelynä.

Erikoistumisen lisäämistä ovat todennäköisesti hidastaneet ulosotossa perinteet, nykyään jo poistuneet palkkausjärjestelmät sekä työntekemisen vahvat sidokset tietojärjestelmään, joka on perustunut vahvasti yksi velallinen – yksi vastaava ulosottomies lähtökohtaan. Perintäryhmissä tapahtuvan erikoistumisen osalta haasteena on, ettei tietojärjestelmä tällä hetkellä mahdollista muuta tehtävien automaattista jakoa kuin tasajaon ja ulosoton käsittelemiä velallismäärät huomioiden töiden manuaalisella jakamisella olisi huomattava työllistävä vaikutus.

Vastaavan ulosottomiehen järjestelmässä on myös huomattavia etuja tehokkuuden ja oikeusturvan toteutumisen kannalta, kuten kokonaiskuvan säilyminen velallisen ulosottoasioista ja velalliselle sekä hakijoille selkeä järjestelmä. Edelleen vastaavan ulosottomiehen järjestelmän etuna voidaan pitää tehokkuutta, kun yksittäisten

toimenpiteiden sijaan yhdellä kertaa voidaan hoitaa useita erilaisia velalliseen liittyviä asioita eikä tarpeettomista rajapinnoista synny asian siirtämisestä, aiempien vaiheiden selvittämisestä, päällekkäisestä työstä ja puutteellisista toimivaltuuksista johtuvaa tehottomuutta. Oikeusturvan toteutumisen kannalta on ehdottoman tärkeää, että toimivalta- ja vastuukysymykset ovat selkeitä.

Vastaavan ulosottomiehen järjestelmä sopii hyvin ulosottoprosessin luonteeseen, jossa yhdellä velallisella voi olla yhtä aikaa vireillä kymmeniä erilaatuisia asioita. Vaikka ulosotossa voidaan hahmottaa erilaisia prosessikulkuja, nämä prosessit eivät ole aina samanlaisia ja suoraviivaisia. Lisäksi prosessi voi muuttua matkan varrella esimerkiksi uusien ulosottoasioiden vireilletulon myötä. Velallisella voi myös olla päällekkäin vireille useita erilaisia ulosottoprosesseja.

Tyypillistä ulosottoprosessille on myös vaiheittaisuus, jossa seuraava vaihe on jatkoa edelliselle. Esimerkiksi omaisuuden realisointi on ketju, joka alkaa ulosottoasian vireilletulosta ja jatkuu maksukehotuksen antamiseen, velallisen taloudellisen tilanteen selvittämiseen, ulosmittaukseen, mahdolliseen tuoton kantamiseen ulosmitatusta omaisuudesta, ulosmitattuun omaisuuteen kohdistuvien vaateiden selvittämiseen, omaisuuden myyntiin, virka-apuun ostajalle omaisuuden haltuun saamiseksi ja lopulta varojen jakamiseen ja tilittämiseen ulosoton hakijoille. Ketjussa voi olla vain osa edellä mainituista vaiheista tai jopa enemmän. Prosessin vaiheet voivat edetä suoraviivaisesti eteenpäin tai niiden välissä voi olla pitkiäkin taukoja esimerkiksi valituksista ja täytäntöönpanon keskeytyksistä johtuen. Yksinkertainen omaisuuden ulosmittaus ja myynti voi olla varsin nopea prosessi ja vastaavasti ulosmittaus ja myynti voi sisältää huomattavan määrän eri vaiheita.

Ulosottomenettelyä tulisi kehittää siten, että erikoistumista lisätään säilyttäen kuitenkin vastaavan ulosottomiehen järjestelmän edut. Käytännössä erikoistumista voidaan lisätä riskittömimmin ulosottoprosessin niissä kohdissa, joihin se soveltuu ilman toimintaa haittaavia rajapintoja ja joissa ei ole merkittävää kokonaishallinnan tarvetta.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Ulosottolainsäädännön esitöissä vastaavan ulosottomiehen järjestelmään siirtymistä on perusteltu sillä, että näin voitaisiin parhaiten ottaa huomioon kyseisen velallisen olosuhteet ja on pidetty tärkeänä, että kokonaiskuva velallisen tilanteesta säilyisi vastaavalla ulosottomiehellä. Lain esitöissä on pidetty tärkeänä velallisen mahdollisuutta valvoa etuaan ulosottomenettelyssä. Mikäli ilmenisi useita vaihtoehtoisia perusteita vastaavan ulosottomiehen määräytymiseen, jotka täyttävät asuin- tai kotipaikkaa sekä omien etujen valvontamahdollisuutta koskevat edellytykset, vastaava ulosottomies määräytyisi sen mukaan, missä ulosotto voidaan tarkoituksenmukaisimmin toimittaa. (HE 216/2001, s. 23, 101–102 ja 104).

Ulosoton organisaatiouudistusta koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä lakivaliokunta (LaVM 22/2018 vp - HE 71/2018 vp) piti vastaava ulosottomies -järjestelmän säilyttämistä tärkeänä. Hallituksen esityksessä todetaan, että mikäli täytäntöönpanotoimi/erityistoimi ei vaadi paikallista käsittelyä, käsittelypaikka voitaisiin valita tarkoituksenmukaisuusperusteilla. Esitetty erikoistuminen mahdollistaisi sen, että ammatilliseen erityisosaamiseen olisi tarpeen kouluttaa vain tietyt ulosottomiehet ja keskittää kyseinen täytäntöönpano heille. Täytäntöönpanon laatu ja asianosaisten oikeusturva paranisivat, kun tehtävää hoitaisi sen toimittamiseen pätevöitynyt ulosottomies (HE 71/2018, s 42).

Yleisesti vastaavan ulosottomiehen järjestelmän säilyttämistä on kannatettu arvioiden, että järjestelmä on selkeä ja se tukee velallisen kokonaistilanteen tunnistamista, ulosoton avoimuutta sekä neuvontavelvollisuuden toteuttamista.

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Täytäntöönpanomenettelyä ja siihen liittyviä tehtäviä hoitavia tahoja koskevassa sääntelyssä on huomattavia eroja eri valtioiden välillä. Ratkaisu, jossa sekä yksityisoikeudellisten että julkisoikeudellisten saatavien täytäntöönpanosta huolehtii tuomioistuinlaitoksesta ja muusta julkishallinnosta riippumaton viranomaistaho, kuten Suomessa, on harvinainen. Vastaavin vertailukohta suomalaiselle ulosottojärjestelmälle löytyy Ruotsista, jossa Kruununvoudin virasto (Kronofogden) huolehtii sekä yksityisoikeudellisten että julkisoikeudellisten saatavien perinnästä. Kruununvoudin viraston vastuulla on velvoitteiden täytäntöönpanon lisäksi summaarisen prosessin hoitaminen (yksinkertaistettu maksamismääräysmenettely), velkajärjestelyjen hoitaminen sekä konkurssivalvonta.

Ruotsin täytäntöönpanomenettelyä koskevassa lainsäädännössä (utsökningsbalk 1981/774) ei ole säännöksiä Kruununvoudin virastossa täytäntöönpanotehtäviä hoitavien virkamiesten toimivallan jaosta. Lain tasolla ei myöskään muutoin määritellä tarkemmin viranomaisen toiminnan sisäistä organisointia. Virkamiesten toimivallan jako on määritelty Kruununvoudin viraston toimivallan siirtoa koskevassa työjärjestyksessä (delegationsordning för Kronofogdemyndigheten), ja täytäntöönpanomenettelyn organisoinnista määrätään kyseistä tehtävää hoitavan osaston sisäisessä työjärjestyksessä. Käytännössä täytäntöönpanotehtäviä hoidetaan tiimeissä siten, että useampi eri henkilöstöryhmään kuuluva virkamies voi hoitaa velallisen velkojen perintään liittyviä tehtäviä perinnän eri vaiheissa. Tiimin sisäinen työnjako voidaan toteuttaa eri tavoilla.

**Tavoitetila**

Ulosoton tavoitteena on, että mahdollisimman moni kansalainen selviytyy velvoitteistaan ja asianosaiset luottavat oikeuksiensa toteutumiseen ulosotossa. Tehokas täytäntöönpanomenettely varmistaa oikeuksien ja velvoitteiden tosiasiallisen toteutumisen, ennaltaehkäisee maksuvelvoitteiden laiminlyöntiä ja ylläpitää yleistä maksumoraalia. Ulosottoa on uudistettava ottaen huomioon yhteiskunnan, talouden ja niihin liittyvien teknologioiden ja liiketoimintamallien kehityksen asettamat vaatimukset ulosoton prosesseille ja henkilöstön osaamiselle. Sujuva, taloudellinen ja oikeusturvan takaava ulosottomenettely on ulosoton asianosaisten ja koko yhteiskunnan etu. Olennaista on, että ulosoton palvelut vastaavat tarpeita ja korkea oikeusturva on kaikkien ulosoton asianosaisten saatavilla.

Tavoitetilassa ulosoton resurssit ovat tarkoituksenmukaisesti käytössä ja kohdennettuna, jotta oikeusturvaa pystytään toteuttamaan parhaalla mahdollisella tavalla. Ulosottomenettely on oikea-aikaista, joustavaa ja soveltuu erilaisten alueiden erilaisiin olosuhteisiin. Täytäntöönpanomenettelyssä ei ole tarpeettomia toimintaa kangistavia rajapintoja, ja tietojärjestelmä tukee tehtävien sujuvaa jakamista. Tavoitetilassa velallisen asioita hoitava täytäntöönpanoyksikkö olisikin suhteellisen vakiintunut, eikä asian käsittelijä vaihdu tarpeettomasti. Myös ulosottomiesten tehtäväkenttä on nykyistä helpommin hallittava ja erikoistumisen mahdollisuuksia hyödynnetään nykyistä enemmän. Täytäntöönpanoyksiköiden tulisi pystyä keskittymään ydintehtäviensä suorittamiseen.

Tavoitteena on, että asianosaiset kokevat menettelyn ulosotossa oikeudenmukaisena ja ulosoton palvelut vastaavat tarpeita. Velalliselle tulee olla selvää, missä ja kenen toimesta hänen asioitaan hoidetaan sekä, kehen hän voi olla yhteydessä. Asioimisen tulee olla ulosoton asiakkaille yksinkertaista ja selkeää. Tavoitetilassa täytäntöönpanomenettely on tarkoituksenmukaisilta osin keskitetty ilman, että kokonaiskuva velallisen tilanteesta katoaa.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Toimenpidekohtainen työskentely

Vaihtoehtona vastaavan ulosottomiehen järjestelmän säilyttämiselle ja kehittämiselle on esitetty järjestelmästä luopumista kokonaan ja siirtymistä laajasti toimenpidekohtaiseen työskentelyyn.

Laaja toimenpidekohtainen työskentely mahdollistaisi laajan ja pitkälle menevän erikoistumisen ja tämän myötä ulosottomiesten ammattitaidon syventämisen valikoiduilla osa-alueilla. Toimenpidekohtainen työnjako tarkoittaisi käytännössä esimerkiksi sitä, että yksi ulosottomies ulosmittaisi velallisen palkan, toinen selvittäisi kokonaistilannetta ja ulosmittaisi muuta omaisuutta (kuin palkkaa), kolmas myisi omaisuuden ja neljäs suorittaisi häädöt. Laaja toimenpidekohtainen työskentely mahdollistaisi työn yhtenäisen organisoimisen työvaiheittain, samoin kuin yksittäisten prosessien kehittämisen tehokkaiksi ja asiakaslähtöisiksi, esimerkiksi vapaakuukausi- ja huojennuspäätösten nykyistä reaaliaikaisemman tekemisen.

Laajassa toimenpidekohtaisessa työskentelyssä riskinä olisi ulosottomenettelyn pirstoutuminen. Jos ulosottomenettely jaetaan pieniin osiin, joista kustakin vastaavat kyseiseen prosessinvaiheeseen erikoistuneet virkamiehet, saattaisi kokonaisuuden hallinta ja vastuu siitä hämärtyä, vaikka yksittäiset työvaiheet saattaisivatkin parantua ja tehostua. Menettelyn jakaminen tarpeettoman pieniin palasiin loisi väistämättä lukuisia uusia rajapintoja ja olisi omiaan näyttäytymään asiakkaille byrokraattisena ja epäselvänä asioiden hoitamisena. Haittana olisi myös, että tarkasti määritellyt työpinoihin jaetut prosessinvaiheet ja ulosottomiesten erikoistumisalueet muodostaisivat ulosoton lainkäyttöorganisaatiosta kankean. Näin asioita ei pystyttäisi hoitamaan joustavasti ja paikalliset olosuhteet huomioiden esimerkiksi harvaan asutuilla seuduilla.

Liian pitkälle viety erikoistuminen on omiaan kaventamaan ulosottotyössä vaadittavaa kokonaisvaltaista tietotaitoa. Tarpeettoman suppeat tehtävänkuvat ja moninaiset rajapinnat voivat johtaa myös työn tehokkuuden heikkenemiseen asioiden ja tiedon siirtoon kuluvan ajan kasvaessa. Lisäksi toiminnot, joita tekee vain muutama työntekijä, ovat haavoittuvia ja liian yksipuoliset työnkuvat vähentävät työnimua.

Täysin toimenpidekohtaiseen työskentelyyn liittyy tarpeettoman suuria riskejä erityisesti ulosottomenettelyn kokonaisuuden hallinnan, joustavuuden sekä menettelyn selkeyden näkökulmasta. Vaikka vaihtoehto voisi tuoda etuja erikoistumisen ja yksittäisten työprosessien tehokkuuden näkökulmasta, kapeat tehtäväalueet merkitsivät uusia rajapintoja, joissa tiedon siirtäminen ja asiaan perehtyminen veisivät aikaa. Tämän takia asioita ei pystyttäisi hoitamaan riittävässä laajuudessa saman virkamiehen toimesta, minkä vuoksi vaikutus Ulosottolaitoksen tuottavuuteen voisikin olla kokonaisuudessaan negatiivinen. Asioiden lokeroinnin voidaan myös arvioida vaikeuttavan resurssien oikeaa ja tasaista jakaantumista, mikä on omiaan aiheuttamaan tehottomuutta ja muodostaa riskin oikeusturvan

toteutumiselle. Näin ollen täysimääräistä siirtymistä työpinoista työskentelyyn ei voida pitää kannatettavana ratkaisuna tavoitetilan saavuttamiseksi.

Erikoistumisen lisääminen kehittämällä täytäntöönpanolajien välisiä rajapintoja

Ulosottotäytäntöönpano jakaantuu nykytilassa kuvatusti perustäytäntöönpanoon, laajaan täytäntöönpanoon ja erityistäytäntöönpanoon. Vaikka erikoistumista on jo tapahtunut täytäntöönpanolajien kautta, tästä huolimatta monilta osin samaa työtä tehdään kaikissa toimintayksikössä. Nykyisten täytäntöönpanoyksiköiden rajapintoja päivittämällä olisi mahdollista lisätä jokaisen täytäntöönpanoyksikön valmiuksia yksiköille osoitettujen ydintehtävien hoitamista varten. Ydintehtävillä tarkoitetaan tässä perustäytäntöönpanossa toistuvaistulon ulosmittausta ja muuta sähköisin menetelmin toimitettavaa rahamääräisten maksuvelvoitteiden täytäntöönpanoa, laajassa täytäntöönpanossa omaisuuden etsimistä ja myyntiä sekä muiden velvoitteiden täytäntöönpanoa ja erityistäytäntöönpanossa ulosoton välttelyyn puuttumista. Rakenneuudistuksessa on tavoiteltu sitä, että perustäytäntöönpanon toimintayksikössä käsiteltäisiin luonnollisten henkilövelallisten asioita, mikä ei edellyttäisi asiakkaan tapaamista. Nykyinen rajapinta perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon toimintayksikön välillä perustuu enemmän arvioon siitä, että tietty täytäntöönpanotehtävä voi johtaa tarpeeseen tavata asiakas kuin että näin aina edes käytännössä on. Nykyinen rajapinta ja perustäytäntöönpanon rajalliset toimivaltuudet johtavat asiakkaiden siirtymiseen varsin usein edestakaisin perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon välillä ilman, että siihen olisi erityistä tarvetta.

Perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon välistä rajapintaa olisi mahdollista kehittää lisäämällä perustäytäntöönpanon toimivaltuuksia (Ulosottokaari 1 luku 2a §) esimerkiksi siten, että ulkopuolelle jätetään ainoastaan juridisiin henkilöihin kohdistuva perintä sekä omaisuuden myyminen (UK 5 luku), muun kuin maksuvelvoitteiden täytäntöönpano (UK 7 luku) ja turvaamistoimiasioiden täytäntöönpano (UK 8 luku). Tällöin jäisi ulosottolaitoksen työjärjestyksessä tai sisäisessä ohjeistuksessa ratkaistavaksi missä tapauksissa esimerkiksi ulosmittausharkintaa varten velallisen vastuu siirretään laajaan täytäntöönpanoon. Samoin ulosoton sisäisesti voitaisiin määrittää missä tapauksissa velallinen siirretään perustäytäntöönpanosta laajaan täytäntöönpanoon tai erityistäytäntöönpanoon tarkemmin selvitettäväksi. Näin perustäytäntöönpanossa voitaisiin arvioida kaiken omaisuuden ulosmittausarvoa, jolloin löydettäessä selvästi arvotonta omaisuutta, ei velallista tarvitsisi siirtää tarpeettomasti laajaan täytäntöönpanoon, kuten nykyisin. Vastuuyksikön valinnassa voisi olla mahdollista hyödyntää tulevaisuudessa myös automaattista päätöksentekoa.

Ulosottokaaren 7 luvun muun kuin maksuvelvoitteiden täytäntöönpanon eli muun muassa häätöjen osalta voidaan todeta velallisen asioiden kokonaishallinnan tarpeen olevan vähäisempi kuin maksuvelvoitteita perittäessä. Näin ollen velallisten siirtymistä perustäytäntöönpanosta laajaan täytäntöönpanoon voitaisiin vähentää, mikäli perustäytäntöönpanon toimivaltuuksia kasvatettaisiin edellä kerrotusti ja lisäksi perustäytäntöönpanosta voitaisiin siirtää virka-aputyyppisesti yksittäinen toimenpideasia laajan täytäntöönpanon hoidettavaksi ilman, että velallisen kaikki ulosottoasiat ja esimerkiksi palkan ulosmittauksen hallinnointi siirretään laajaan täytäntöönpanon.

Nykyinen ulosottokaaren 1 luvun 2b § ei kuitenkaan mahdollista palkan ulosmittauksen jatkamista perustäytäntöönpanossa ja pelkän toimenpideasian esimerkiksi häädön tai osamaksutilityksen siirtämistä laajan täytäntöönpanon

hoidettavaksi. Lainkohtaa voitaisiin harkita muutettavaksi siten, että palkan tai muun toistuvaistulon ulosmittaus voidaan toimittaa perustäytäntöönpanossa samaan aikaan, kun laajassa täytäntöönpanossa hoidetaan toimenpidettä, joka ei edellytä velallisen ulosottoasioiden kokonaishallintaa  Käytännössä tilanne ei merkittävästi poikkeaisi menettelystä, jossa ulosottomies antaa keskinäistä virka-apua ulosottokaaren 3 luvun 16 §:n nojalla, jos se on tarkoituksenmukaista ottaen huomioon ulosoton tuloksellisuus, paikkakuntien väliset etäisyydet ja muut vastaavat seikat.

Vastaava menettely ei sovellu täysin kitkattomasti ainakaan kaikkiin omaisuuden ulosmittaus ja myyntitilanteisiin, joilla on selvästi suurempi liityntä velallisen ulosottoasioiden kokonaishallintaan, kuin toimenpideasioilla. Mikäli palkan ulosmittaus ja omaisuuden myynti toteutettaisiin eri täytäntöönpanoyksiköissä, voisi se olla omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä esimerkiksi ulosmittausjärjestykseen ja kertyneiden varojen jakoon liittyvissä kysymyksissä. Erityisesti mikäli ulosmitattavia ja myytäviä omaisuuseriä on useita, kokonaisuuden hallinnointi voi olla haastavaa, mikäli vastuu on hajaantunut. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan ulosottomiesten antaessaan toisilleen keskinäistä virka-apua, kertyneitä varoja ei saa tilittää virka-aputoimin. Myös myyntien suorittaminen virka-aputoimintona on kuitenkin mahdollista edellyttäen, että joku taho huolehtii kokonaisuudesta.

Erityistoimien keskittäminen

Ulosottokaaren 3 luvun 14a §:n mukaisesti täytäntöönpanon tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi tietyt erityisosaamista vaativat täytäntöönpanotoimet (erityistoimi) voidaan keskittää tietyille ulosottomiehille, jotka toimivat silloin kyseisten toimien osalta vastaavina ulosottomiehinä. Erityistoimista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Aiemmin todetusti asetusta ei ole annettu. Mahdollisina keskitettävinä toimina on nostettu esiin huojennus- ja vapaakuukausi harkinta, häädöt, ulosottoasian vireilletuloa koskevat kysymykset, realisoinnit sekä kuolinpesiin liittyvät asiat. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella edellä mainittuja asioita voitaisiin keskittää osastojen sisällä perintäryhmässä tai mikäli keskittämisestä erityistoimena annettaisiin valtioneuvoston asetus, myös osastorajat ylittäen. Yritysvelallisten perintään erikoistuminen on erityistoimien kaltainen keskittäminen, vaikka kyseessä ei olekaan lainkohdan tarkoittama keskittäminen, koska velallisen kaikki asiat on keskitetty eikä kyseessä siten ole poikkeus vastaavan ulosottomiehen järjestelmään lainkohdan tarkoittamalla tavalla.

Käytännössä keskittäminen tarkoittaisi näiden asioiden ohjaamista työpinoihin tai suoraan niihin erikoistuneiden ulosottomiesten hoidettavaksi. Mikäli kaikki edellä mainitut asiat keskitettäisiin, lähestyisi lopputulos toimenpidekohtaista työskentelyä. Keskitettäväksi esitettyjen tehtävien osalta on kuitenkin huomionarvoista, että ne ovat luonteeltaan varsin erilaisia. Huojennus- ja vapaakuukausiharkinta työllistää varsinkin perustäytäntöönpanoa verrattain paljon ja keskittäminen edistäisi lainkäytön yhtenäisyyttä ja siten oikeusturvan toteutumista. Toisaalta velallisen tilanteen tunteminen helpottaa huomattavasti oikeaan ratkaisuun päätymistä. Ulosottoa välttelemään pyrkivien asiakkaiden osalta keskittäminen ei liene ole tarkoituksenmukaista, mutta perustäytäntöönpanon asiakkaiden pyyntöjen keskittäminen voisi edistää oikeusturvan toteutumista ja oikeuslaitoksen taloudellisuutta.

Toimenpideasioiden kuten häätöjen keskittämisen tai vaihtoehtoisesti toimenpideasioiden osalta jopa vastaavan ulosottomiehen järjestelmästä luopumisen

voidaan arvioida edistävän keskittämisellä tavoiteltavia etuja vaarantamatta kokonaisuuden hallintaa. Toimenpideasiat ja huojennukset tulevat vireille hakemuksesta ja siten niiden ohjaaminen työpinoihin onnistuisi varsin helposti. Realisointien keskittämiseen liittyy toimenpideasioita enemmän riskejä ja ratkaistavia asioita, koska realisoinnit liittyvät kiinteämmin velallisen kokonaistilanteeseen ulosmittausharkinnasta varojen jakoon sekä vievät paljon aikaa. Vaikka realisoinnit jäsentyvätkin lopulta työjonoksi, tarkoituksenmukainen myynnin aloittaminen on riippuvainen eri tekijöistä ja suhteessa laajempaan velallisen ulosottoasioiden kokonaisuuteen. Nykyisestä taloudellista tilanteesta johtuva realisointien määrän merkittävä kasvu toisaalta puoltaa uusien toimintatapojen kehittämistä.

Erityistoimien keskittämisen osalta nykyisessä lainsäädännössä on vaatimus, että keskitettävien tehtävien tulee vaatia erityisosaamista. Pelkästään tehokkuus ei siten ole lainsäädännön mukainen peruste erityistoimien keskittämiselle. Erityistoimien keskittämisen edellytyksenä olevaa valtioneuvoston asetuksen antamista voidaan pitää jossain määrin kankeana menettelynä. Vaihtoehtoisesti erityistoimien keskittämisen yleisestä linjasta ja raameista voitaisiin säätää ulosottokaaressa ja keskittämisen konkreettisesta toteuttamisesta voitaisiin harkita määrättäväksi Ulosottolaitoksen työjärjestyksessä, joka joustavoittaisi kehittämistä. Täytäntöönpano tehtävien keskittäminen edellyttää tyypillisesti myös tietojärjestelmän kehittämistä, työnjakokysymysten ratkaisemista sekä työmenetelmien kehittämistä.

Erikoistuminen perintäryhmissä

Ulosottomenettelyä on mahdollista kehittää voimassa olevan lainsäädännön (ulosottokaari 3 luku 13 §) mahdollistamalla tavalla muodostamalla perintäryhmiä. Tällöin ”pääulosottomies” eli kihlakunnanvouti on velalliskohtainen ja voudin alaisuudessa velallisen ulosottoasioita käsittelisi useasta ulosottotarkastajasta tai ulosottoylitarkastajasta koostuva tiimi (perintäryhmä), jonka sisällä voitaisiin erikoistua ulosottoprosessin eri osa-alueisiin.

Perintäryhmissä toteutettavan erikoistumisen etuna olisi, että, velallisen tilanteen kokonaiskuva säilyisi tiimin hallinnassa. Myös vastuunjako olisi lähtökohtaisesti selkeä, koska tiimin jäsenet työskentelisivät saman kihlakunnanvoudin alaisuudessa. Kihlakunnanvoudilla on ulosottokaaren mukainen vastuu alaistensa toiminnan lainmukaisuudesta ja asianmukaisuudesta. Perintäryhmissä toteuttava erikoistuminen mahdollistaisi työn vaatimusten ja toimintaympäristöjen erilaisuuden huomioimisen sekä mahdollistaa henkilöstön vahvuuksien nykyistä tehokkaamman hyödyntämisen.

Haasteena perintäryhmien hyödyntämisessä erikoistumiseen on työnjakoon liittyvien kysymysten ratkaiseminen, kuten miten mikäkin asia ohjattaisiin ryhmän sisällä hoidettavaksi. Osin ratkaisu voisi löytyä työpinojen ja -jonojen kautta, mutta todennäköisesti myös johtamiseen tarvittava resurssi tulisi lisääntymään. Perintäryhmien koko huomioiden (laajassa täytäntöönpanossa osaston koko on 4-7 ulosottoylitarkastajaa) ja työnjakoon liittyvistä haasteista johtuen, erikoistumista perintäryhmissä ei voitane toteuttaa kovin yksityiskohtaisena. Tarkoituksenmukainen jako voisi olla kentällä tapahtuviin toimituksiin (esimerkiksi häädöt ja realisoinnit) ja selvitystyöhön erikoistuminen. Vastaavasti perustäytäntöönpanossa olisi mahdollista erikoistua perintäryhmissä eri työpinoihin, kuten esimerkiksi aiemmin esiin

nostettuihin huojennuksiin ja vapaakuukausiin. Hyvänä puolena perintäryhmissä tapahtuvassa erikoistumisessa olisi, että se ei synnyttäisi merkittäviä rajapintoja.

Erikoistuminen perintäryhmässä, jossa sama kihlakunnanvouti kerrallaan vastaa koko osaston työskentelystä ja velallisten kaikkien ulosottoasioiden hoitamisesta, ei mahdollista kihlakunnanvoutien erikoistumista. On kuitenkin huomattava, että ulosotto itsessään on melko rajattu oikeudenala ja täytäntöönpanoon sovelletaan valtaosin yhtä säädöstä, ulosottokaarta. Ulosottoprosessin onnistuneen toteutuksen kannalta on myös tärkeää, että vähintään joku taho hallitsee kokonaisuuden.

Perintäryhmässä työskentelyssä, kukin tiimissä työskentelevä ulosottotarkastaja tai ulosottoylitarkastaja vastaisi tekemistään päätöksistä. Kokonaisuuden hallinnan kannalta haastavampia saattaisivat sen sijaan olla tilanteet, joissa velalliselle on jäänyt tekemättä selvitystyötä tai toimenpiteitä, ja on vaikea osoittaa, kenen ulosottotarkastajan tai ulosottoylitarkastajan olisi pitänyt toimet tehdä. Toisaalta tätä riskiä voidaan hallita sillä, että tehtävien ohjautuminen eri henkilöiden vastattavaksi on selkeästi ratkaistu, jolloin kokonaisvastuu velallisen tilanteesta ja perinnän etenemisestä ei siirry liiallisessa määrin esihenkilönä toimivalle kihlakunnanvoudille.

Yhteenveto

Tavoitetilan saavuttamiseksi ulosottomenettelyä voidaan kehittää (1) laajentamalla perustäytäntöönpanon toimivaltuuksia ainakin ohjaamalla palkan ulosmittaaminen nykyistä laajemmin perustäytäntöönpanoon ja lisäämällä perustäytäntöönpanon toimivaltuuksia velallisten varattomaksi toteamiseen, (2) lisäämällä erikoistumista perintäryhmiä hyödyntäen ja erityistoimia keskittämällä sekä (3) ohjaamalla ulosoton välttelyyn puuttuminen siihen erikoistuneille ulosottomiehille. Erityistoimien keskittämisen osalta tulee vielä arvioida mitkä tehtävät eivät vaadi sellaista kokonaisuuden hallintaa, että ne ovat hoidettavissa työpinotyyppisesti. Perintäryhmissä tapahtuvan erikoistumisen lisäämisen voidaan arvioida helpottuvan, mikäli täytäntöönpanoyksiköiden väliset rajapinnat saadaan nykyistä toimivammaksi ja kehittämällä tietojärjestelmää siten, että automatisoitu työnjako mahdollistuu muutoinkin kuin niin sanottuna tasajakona.

Perintäryhmissä toteutettava erikoistuminen ja erityistoimien keskittäminen ovat osittain toisilleen vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja. Erityistoimien keskittäminen mahdollistaisi erikoistumisen paitsi ulosottotarkastajien ja ulosottoylitarkastajien työssä niin myös kihlakunnanvoutien tehtävissä, mikäli kihlakunnanvoudin johtama koko osasto erikoistuisi tiettyyn ulosottoprosessin osa-alueeseen. Estettä ei kuitenkaan olisi sillekään, että keskitettyjä erityistoimia hoidettaisiin muiden asioiden ohella yhden kihlakunnanvoudin alaisuudessa. Erityistoimien keskittämisen voidaan arvioida soveltuvan parhaiten yksittäisten asialajien keskittämiseen, kun näillä asioilla ei ole suurta liityntää velallisen muihin ulosottoasioihin tai laajoihin asiakokonaisuuksiin. Osastokohtaista erikoistumista rajaavat joiltakin osin maantieteelliset etäisyydet ja ulosottoasioiden moninaisuus. Osastokohtainen erikoistuminen tarkoittaisi myös uusia rajapintoja. Ulosoton kehittämisessä ja keskittämisharkinnassa on erityisen tärkeää huomioida joustavuus toimintaympäristön moninaisuus huomioiden. Tiimimallin hyödyntäminen ja erityistoimien keskittäminen eivät kuitenkaan ole kokonaan toisiaan pois sulkevia, vaan ne voivat myös tukea toisiaan. Esimerkiksi häätöasioiden täytäntöönpanon keskittäminen voisi toimia siten, että häätöasiat päätetään keskittää erityistoimena ja ne ohjautuvat tiimissä kenttätehtäviin erikoistuneiden hoidettavaksi. Toinen puoli

kenttätehtäviin perintäryhmässä erikoistuneiden työnkuvasta voisi tulla realisoinneista ja velallisten ja ulosmitattavan omaisuuden etsimisestä kentällä.

Laajassa täytäntöönpanossa erikoistuminen karkeasti jaoteltuna pääasiassa virastolla tehtävään työhön sekä viraston ulkopuolella tehtäviin toimituksiin mahdollistaisi erikoistumisen, joka ei kuitenkaan synnyttäisi merkittävästi rajapintoja ja olisi joustavasti sovellettavissa erilaisissa ja muuttuvissa olosuhteissa. Kenttätehtäviin ja selvitystehtäviin erikoistumisen voitaisiin arvioida lisäävän ulosoton asiakkaiden oikeusturvaa sekä ulosottomiesten työturvallisuutta. Mikäli nykyistä pienempi joukko ulosottoylitarkastajia olisi erikoistunut selvitystyöhön ja ulosmittauksiin laajassa täytäntöönpanossa, avaisi tämä mahdollisuuden tarkastella laajan täytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon rajapintaa. Erityistäytäntöönpanon selvittely- ja täytäntöönpanotoimien kohteeksi tulisi ohjautua ne velalliset, jotka ovat pyrkineet välttelemään velkojen maksua ja siirtämään omaisuutta ulosoton ulottumattomiin.

Erikoistumisen ja keskittämisen rinnalle on mahdollista luoda toimintayksikkörajat ylittäviä yhteistyöverkostoja, jossa osaamista voidaan verkoston jäsenten kesken jakaa. Verkostoyhteistyö voisi tulla hyödynnettäväksi sellaisten täytäntöönpanotehtävien osalta, joihin täydellinen keskittäminen ja erikoistuminen toimintayksikön sisällä ei ole mahdollista tehtävien vähäisen määrän vuoksi. Yhteistyöverkostoja voisi harkita muodostetavaksi ainakin kirjaamisasioissa ja lapsitäytäntöönpanoasioissa.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Sujuvoitetaan ulosottoa kasvattamalla perustäytäntöönpanon toimivaltuuksia ja kehittämällä vastaavan ulosottomiehen järjestelmää lisäämällä erikoistumista ja erityistoimien keskittämistä.

**Muistio 29**

# ULOSOTTOASIOIDEN KIERTONOPEUS

## Tiivistelmä

**Käynnistetään esiselvityshanke ulosottoasioiden jatkuvan vireilläolon malliin siirtymisen vaikutuksista.**

Ulosottoasioita tulee vireille enenevissä määrin, vuonna 2025 noin 2,8 miljoonaa, joista arvioilta vain noin puolet tuli ulosottoon vireille ensimmäistä kertaa. Varattomuusesteellä ulosotosta velkojille palautetut asiat saattavat tulla hyvinkin nopeasti uudelleen ulosottoperintään, mikä aiheuttaa ulosottoasioiden kiertonopeudeksi kutsutun ilmiön.

Varattomuusesteiden tekeminen ja asioiden uudelleen kirjaaminen työllistävät ulosottoa. Tarpeettoman tiheä samojen ulosottoasioiden vireilletulo varattomuusesteiden toteamisen jälkeen aiheuttaa velallisille epätietoisuutta velkojensa perinnästä ja velkatilanteestaan yleisesti. Samoja saatavia koskevat toistuvat ulosottohakemukset työllistävät ja aiheuttavat kustannuksia myös velkojille.

Ensisijaiseksi ratkaisuvaihtoehdoksi ulosottoasioiden kiertonopeuden hillitsemiseksi muistiossa ehdotetaan niin kutsuttua jatkuvan vireilläolon mallia, jossa ulosottovelallisen varattomaksi toteamisen jälkeen ulosottoasian vireilläolo ei päättyisi, vaan jatkuisi kunnes päättyisi lopputilitykseen saatavan tultua maksetuksi kokonaan, saatavan lopulliseen vanhentumiseen taikka hakijan peruutukseen. Jatkuva vireilläolo koskisi rahasaatavien perimistä elossa olevilta luonnollisilta henkilöiltä. Oikeushenkilöiden osalta jatkuva vireilläolo voisi koskea julkisoikeudellisia saatavia, joiden täytäntöönpanokelpoisuus lakkaa noin viidessä vuodessa.

Jatkuvan vireilläolon mallilla olisi positiivisia vaikutuksia ulosoton asianosaisten asemaan. Ulosottovelallisten käsitys velkatilanteestaan selkiytyisi, kun kaikki ulosottokelpoiset saatavat olisivat ainakin pääsääntöisesti vireillä ulosotossa, sen sijaan, että velallisilla, joille todetaan varattomuusesteitä, olisivat välillä vireillä ulosotossa ja välillä eivät. Jatkuvan vireilläolon mallin myötä ulosoton hakijoiden työtä ja resursseja säästyisi, kun tarve samojen saatavien ulosottohakemusten uudistamisille poistuisi. Suoraan ulosottokelpoisten julkisoikeudellisten saatavien osalta ulosottoasioiden uudistamisesta säästyvä työ sekä yhtäjaksoinen vireilläolo näkyisi suorana positiivisena vaikutuksena julkiseen talouteen.

Jatkuvan vireilläolon malli tehostaisi ja sujuvoittaisi Ulosottolaitoksen toimintaa, kun ulosottoasioiden kirjaamiseen menisi vähemmän resursseja ja ulosoton täytäntöönpanovirkamiesten aikaa vapautuisi esimerkiksi asianosaisten neuvontaan ja toisaalta väärinkäytösten selvittämiseen ja torjumiseen.

Muistiossa ehdotetaan esiselvityshankkeen käynnistämistä ulosottoasioiden jatkuvan vireilläolon malliin siirtymisen vaikutuksista.

## Nykytila ja sen arviointia

Ulosottoasia tulee vireille hakijan ulosottohakemuksella. Ulosottoasioita tulee vireille enenevässä määrin, vuonna 2025 Ulosottolaitokseen tuli vireille noin 2,8 miljoonaa ulosottoasiaa, joista arviolta vain noin puolet tuli vireille ensimmäistä kertaa.

Ulosottolaitoksen arvion mukaan esimerkiksi vireille tulevista yksityisoikeudellisista asioista 55–60 % on sellaisia, jotka ovat olleet aikaisemmin vähintään yhden kerran ulosottomenettelyssä perittävinä (luottotietolain muuttamista koskeva HE 109/2021 s. 26). Oikeusministeriössä laaditun ulosottoasioiden kiertonopeutta koskevan selvityksen mukaan esimerkiksi yksityisoikeudellisten perintäasioiden uusimiskertojen keskiarvo on vuosina 2019–2024 ollut 2,7 ja maksimissaan yksittäinen ulosottoasia on uusittu ajanjaksolla jopa 26 kertaa. Ulosottokäytännössä havaitun perusteella julkisoikeudellisten ulosottoasioiden kiertonopeus on vähintään samalla tasolla yksityisoikeudellisten ulosottoasioiden kanssa.

Ulosottohakemusten käsittelyllä ja kirjaamisella on merkittävä Ulosottolaitoksen henkilöstöä työllistävä vaikutus myös niissä tapauksissa, kun sama saatava tulee uudelleen vireille. Nykyjärjestelmässä Verohallinnon verotuspäätösten valmistuminen aiheuttaa ulosottoasioissa vuosittain merkittävän vireillepanopiikin veronpalautusten ulosmittauksen toivossa, millä on hakemusten käsittelyn ja kirjaamisen ohella ulosottomenettelyn täytäntöönpanotyössä ylimääräinen työllistävä vaikutus. Vireilletulon jälkeen jokaisesta ulosottoasiasta lähtee velalliselle aina ennakkoilmoitus ja maksukehotus. Erityisesti saman saatavan uudelleen vireilletulo aiheuttaa epätietoisuutta velallisille ja yhteydenottoja Ulosottolaitokselle.

Ulosottoasian vireilletulon jälkeen ulosottomiehen tehtävänä on selvittää velallisen varallisuusasema. Velallisen varallisuusaseman selvittäminen johtaa velallisen tulojen ja/tai omaisuuden ulosmittaamiseen. Mikäli saatavalle ei ole löydettävissä velallisen tuloista tai omaisuudesta lainkaan suoritusta tai suoritus jää ulosottomiehen arvion mukaan alle ulosottokaaressa säädetyn kertymän vähimmäismäärän, täytäntöönpano päättyy estetodistuksen antamiseen. Tavanomaisesti yksittäiselle velalliselle tulee toistuvasti vireille uusia sekä jo perinnässä olleita, tuloksettomaan perintään päättyneitä ulosottoasioita, minkä takia saman velallisen varallisuustilannetta voidaan selvittää useita kertoja vuodessa rekisterikyselyin ja tiedusteluin.

Nykytilan arvioinnissa passiivirekisteröintiä ja suppeaa ulosottoa koskevalla sääntelyllä (UK 3 luku 102–107 §) on kiertonopeusilmiön kannalta keskeinen vaikutus. **Suppeassa ulosotossa** on kysymys velkojan mahdollisuudesta hakemuksellaan rajoittaa ulosottomiehen suorittaman tutkinnan laajuutta. Ulosottokaaren olettamana on, että saatavaansa perivä velkoja hakee normaalia ulosottoa, jollei velkoja hakemuksessaan nimenomaisesti pyydä suppeaa ulosottoa. Suppeassa ulosotossa ulosottomiehen toimet rajautuvat varallisuustietojen etsimiseen rekistereistä ja suppean ulosoton asialle voidaan ulosmitata vain toistuvaistulo tai veroennakon palautus sekä muu valtioneuvoston asetuksella säädettävä omaisuus, jota ei tarvitse muuttaa rahaksi. Suppean ulosoton käsittelymaksu on velkojalle edullisempi kuin täystutkintaa eli normaalia ulosottoa koskeva käsittelymaksu (asetus ulosottomaksuista 3 §).

Ulosottovelallisella on pääsääntöisesti vireillä samanaikaisesti tai limittäin sekä suppean ulosoton että normaalin ulosoton asioita. Nykyaikana on varsin harvinaista, että velallisella on samanaikaisesti vireillä yksinomaan suppean ulosoton asioita, joiden tutkimiseksi riittää ulosottomenettelystä annetun asetuksen 6 §:ssä lueteltujen rekistereiden läpikäynti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lähes jokaisen ulosottovelallisen varallisuusasema tulee myös suppean ulosottoasioiden osalta tutkituksi laajemmin kuin suppean ulosoton sääntely edellyttää. Ulosottomiehen tulee suppean ulosoton asioiden kohdalla tehdä ulosottokaaren 3 luvun 106 §:n perusteella jatkuvaa arviointia perintätavan mahdollisesta muutostarpeesta, mikä aiheuttaa ulosoton henkilöstölle ylimääräisiä työvaiheita esimerkiksi omaisuuden

realisointimenettelyssä, ulosmittauksen jako-osuuden arviointiharkinnassa sekä perintätavan muutostiedustelujen muodossa hakijoiden suuntaan.

Edelleen käytännössä on havaittu, että ammattimaiset velkojat yleisesti kustannussyistä hyödyntävät kahden perintätavan mallia. Tämä näkyy yksittäisen velallisen kohdalla siten, että useampaa saatavaa perivä velkoja laittaa velallista kohtaan vain yhden saatavansa normaaliin perintään ja muut mahdolliset saatavansa edullisempaan suppeaan perintään. Luottotietolakiin tehtyjen muutosten johdosta (HE 109/2021) normaalin ulosottoasian yhteydessä annettava varattomuusestetodistus vastaa nykyään oikeusvaikutuksiltaan pääpiirteittäin suppean ulosoton estetodistusta, mikä on ennestään kaventanut suppean ulosoton merkitystä ulosottomenettelyssä. Ulosottolaitoksen tilastojen mukaan viimeisten vuosien aikana kaikista vireille tulleista ulosottoasioista suppean ulosoton asioiden osuus on ollut noin 34 % siten, että vireille tulleiden suppeiden ulosottoasioiden rahamääriä vertailevassa tilastossa osuus perittävänä olleesta rahamäärästä on ollut kuitenkin vain 4-5 %.

Ulosottokaaren 3 luvun 102 §:n mukaan, jos maksuvelvoitetta koskevan ulosottoasian vireilläolo päättyy varattomuusesteeseen tai varattomuus- ja tuntemattomuusesteeseen, asia voidaan merkitä hakijan pyynnöstä ulosottorekisteriin **passiivisaatavaksi**. Ulosottolaitoksen tilastojen mukaan passiivisaatavaksi rekisteröintiä pyydetään vuosittain noin 500.000 ulosottoasian osalta. Jos hakija on pyytänyt saatavansa merkitsemistä passiivisaatavaksi, hänen on suoritettava käsittelymaksun (10 euroa) lisäosana 10 euroa asialta. Ulosottomies ei ole velvollinen etsimään velalliselle kuuluvaa omaisuutta passiivirekisteriin merkityn saatavan osalta. Velallisilla on usein passiivisaataviksi rekisteröityjen asioiden ohella vireillä myös aktiivisia ulosottoasioita. Edellä mainittu sekä erityisesti vuotuinen veronpalautusten aiheuttama asiamäärien ja ulosmittausten lisäys aiheuttavat sen, että ulosmittauksia tehdään myös passiiviperinnässä olevien saatavien suorittamiseksi (UK 3:103). Passiivirekisterissä olevalle saatavalle toimitettu ulosmittaus johtaa ulosottokaaren 3 luvun 104 §:n mukaiseen saldotarkistukseen, joka aiheuttaa lisätyötä niin velkojille kuin Ulosottolaitoksen henkilöstöllekin. Passiivirekisteröintiä koskevat saldotiedustelut eivät tavoita velkojia optimaalisesti, ja se hidastaa täytäntöönpanon suorittamista. Ulosottolaitoksen selvityksen mukaan vuonna 2024 passiivisaatavien saldotiedusteluja velkojille tehtiin 358 811 kpl, ja näistä vain 10 068 tapauksessa saldotiedustelu johti saatavamuutokseen.

Velallis- ja asialukumäärien merkittävän kasvun sekä perinnän työvälineinä käytettävien tietojärjestelmien kehittymisen myötä ulosottomenettely on käytännössä muodostunut velalliskohtaiseksi massakäsittelyksi, jossa velallisen taloudellinen tilanne tutkitaan säännöllisesti ja suppean ulosoton vähimmäistoimivaatimuksia kattavammalla tavalla. Ulosottoasioiden kierto ilmiönä syntyy asioille tehtävien esteiden ja vireilläolon päättymisen seurauksena. Nykyjärjestelmässä esteiden tekeminen on päivittäistä ja aivan keskeinen osa ulosottomiehen työnkuvaa vieden samalla kuitenkin merkittävästi aikaa ulosottomiehen muilta tehtäviltä. Ulosottolaitoksen vuoden 2025 tilastojen mukaan varattomuusesteitä ja suppean ulosoton esteitä on todettu vuonna 2025 yhteensä noin 764 000 kpl. Esteiden tekeminen mahdollisimman tehokkaasti toteuttaa ulosottokaaren tarkoitusta ja on täytäntöönpanohenkilöstön työnhallinnan kannalta välttämätöntä aiheuttaen kuitenkin ulosottoasioiden kiertoilmiötä seurannaisvaikutuksineen. Perintä on nykyisillä tietojärjestelmillä nopeatempoista ja

esteitä voidaan tehdä tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta jopa liiankin nopeasti. Pieniä ulosottoasioita maksetaan vapaaehtoisesti myös maksukehotuksen eräpäivän jälkeen, vaikka ne eivät olisikaan enää ulosottoperinnässä.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Ulosottoasioiden kiertonopeuden hillitsemistä ilmiönä ei ole ennen oikeuslaitostyöryhmän työskentelyä perusteellisesti pohdittu eikä siihen ole pyritty konkreettisin toimin vaikuttamaan.

Ulosottoasioiden kiertonopeuden hillitsemisen vaihtoehdoiksi on nähty esimerkiksi ilman vireillepanoa annettavan varattomuustodistuksen käyttöalan laajentaminen maksuttomaksi sekä teknisen rajapinnan kautta helpommin saavutettavaksi. Edelleen passiivirekisteröinnin kehittäminen analyyttisempaan muotoon on nähty tärkeänä keinona ulosottoasioiden kierron vähentämiseksi. Passiiviperinnän rekisteröintiajan pidentämisen, ulosottoasian automaattisen siirtämisen passiiviperintään ja digitaalisten rajapintapalveluiden kehittämisen on katsottu tukevan velkojien mahdollisuuksia hallita saataviaan tehokkaammin.

Ulosottojärjestelmän on katsottu toimivan edelleen paperiaikaan kehitetyn mallin mukaan, vaikka teknisesti on pidetty mahdollisena siirtyä ulosottoasioiden jatkuvaan vireilläoloon. Jatkuvaan vireilläoloon perustuvan mallin on katsottu hillitsevän kiertonopeutta ja parantavan oikeusturvan saatavuutta, edellyttäen kuitenkin kehittynyttä automatiikkaa ja kattavaa tietojärjestelmäintegraatiota. Ulosottoasioiden kiertonopeuteen vaikuttavan ulosoton hakijoiden vireillepano-oikeuden rajoittamisen osalta on nähty periaatteellisia ja lainsäädännöllisiä ongelmia. Sen sijaan ulosottomaksujen suuruutta on katsottu tarpeelliseksi tarkastella, sillä osa maksuista ei vastaa nykyisiä kustannuksia.

**Kansainvälinen kehitys ja muiden maiden kokemuksista**

Täytäntöönpanomenettelyä ja siihen liittyviä tehtäviä hoitavia tahoja koskevassa sääntelyssä on huomattavia eroja eri valtioiden välillä. Ratkaisu, jossa sekä yksityisoikeudellisten että julkisoikeudellisten saatavien täytäntöönpanosta huolehtii tuomioistuinlaitoksesta ja muusta julkishallinnosta riippumaton viranomaistaho, kuten Suomessa, on poikkeuksellinen. Vastaavin vertailukohta suomalaiselle ulosottojärjestelmälle löytyy Ruotsista, jossa Kruununvoudin virasto (Kronofogden) huolehtii sekä yksityisoikeudellisten että julkisoikeudellisten saatavien perinnästä.

Ruotsin lainsäädännön (utsökningsbalk 1981/774) mukainen täytäntöönpanomenettely poikkeaa suomalaisesta menettelystä erityisesti yksittäisen ulosottoasian vireillä olon osalta. Toisin kuin Suomessa ulosottoasian vireilläolo ei voi päättyä velallisen varattomaksi toteamiseen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että yksittäisen ulosottoasian perintää jatketaan sen vireille tulon jälkeen toistaiseksi siihen asti, kunnes asia maksetaan tai kunnes ulosoton hakija peruu täytäntöönpanoa koskevan hakemuksensa. Tämän lisäksi ulosottoasian vireilläolo voi päättyä, jos maksuvelvoitteen olemassaolo lakkaa esimerkiksi täytäntöönpanoperusteena olevan tuomion kumoamisen myötä.

Voimassa oleva asian vireilläoloa koskeva sääntely tuli voimaan lakimuutoksella 1.1.2008 (lag om ändring i utsökningsbalken SFS 2007:277). Tätä ennen ulosoton hakijan tuli uudistaa ulosottohakemuksensa yhden tai kahden vuoden välein, jotta asia pysyi vireillä ulosotossa. Asian uudistaminen oli velkojalle maksullista. Velkojan uudistamisvelvoitteesta luopumisen taustalla oli lain esitöiden (regeringens

proposition 2006/07:34) mukaan tarve yksinkertaistaa ulosottomenettelyä. Uudistuksen myötä velkojalta ei vaadita ulosottoasian säännönmukaista uudistamista, mutta hakijan tulee suorittaa vuosittain maksu asian vireillä olosta. Vuonna 2025 kyseisen maksun suuruus on 600 kruunua eli noin 55 euroa.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan Kruununvoudin virasto selvittää velallisen taloudellisen tilanteen asian vireille tulon jälkeen asian vaatimassa laajuudessa. Jos velallisella ei selvityksen mukaan ole varoja velan täysimääräiseen suorittamiseen tulee kruununvoudin ilmoittaa tästä sekä ulosoton hakijalle että velalliselle. Ulosoton hakijalle tulee lisäksi ilmoittaa, mihin tutkintatoimenpiteisiin viranomainen aikoo myöhemmin ryhtyä asian käsittelyn aikana. Jatkotoimenpiteiden laajuus ja ajankohta ovat viranomaisen harkinnassa. Ulosoton hakija voi viranomaiselta saamansa selvityksen perusteella harkita, haluaako hän pitää ulosottohakemuksensa enää voimassa.

Ulosottoasian vireillä oloa koskevan uudistuksen yhteydessä Ruotsissa luovuttiin myös hakijan mahdollisuudesta pyytää velallisen varallisuuden rajoitettua tutkintaa, joka rajoittui velallisen palkkatuloihin ja palautussaamisiin (lähinnä veronpalautuksiin). Muutoksen taustalla oli erityisesti tietotekniikan kehittyminen, jonka seurauksena rajoitetun ja täysimääräisen varallisuuden tutkinnan vaatimassa työmäärässä ei ollut enää merkittävää eroa. Muutosta pidettiin perusteltuna myös velallisen oikeusturvan näkökulmasta, kun velallisen mahdollinen omaisuus voidaan kaikissa asioissa viranomaisen harkinnan mukaan käyttää velan maksuun esimerkiksi pitkällisen palkan ulosmittauksen sijaan.

**Tavoitetila**

Ulosoton visio eli korkein tavoitetila on, että mahdollisimman moni kansalainen selviytyy velvoitteistaan ja asianosaiset luottavat oikeuksiensa toteutumiseen ulosotossa. Tavoitetilaan pääsemiseksi ulosoton strategiassa vuosille 2025–2035 on määritelty strategisiksi tavoitteiksi muun muassa oikeusturvan toteutuminen, kehittyminen ja uudistuminen sekä hyvä asiointikokemus.

Mainittuja strategisia tavoitteita tukee osaltaan pyrkimys siihen, että ulosottoasiat tulevat vireille ja liikkuvat ulosottomenettelyn aikana täytäntöönpanolajien välillä tarkoituksenmukaisella tavalla, jolloin ulosoton resurssit käytetään tehokkaalla tavalla turhaa työtä välttäen. Näin ollen voimavaroja vapautuu työhön, joka tuo lisäarvoa oikeusturvan toteutumiseksi ja hyvään asiointikokemukseen niin velallisen kuin velkojankin näkökulmasta.

Samojen saatavien toistuva vireilletulo työllistää velkojia ja aiheuttaa velallisille epätietoisuutta velkojensa perinnästä. Ulosottomenettelyn selkeys ja ymmärrettävyys taasen lisäävät niin velallisten kuin velkojienkin oikeusturvaa. Ulosoton hakijoina toimivilla luonnollisilla henkilöillä ei ole samanlaisia resursseja kuin institutionaalisilla velkojilla uudistaa saataviensa ulosottohakemuksia, mikä voi johtaa oikeuden menetyksiin näiden hakijoiden jäädessä ilman jako-osuutta ulosmittauksessa. Tämä asettaa hakijat tosiasiallisesti epäyhtenäiseen asemaan. Ulosottomenettelyn tavoitteena tulee olla mahdollisimman suuri yhdenvertaisuus myös ulosoton hakijoiden kesken.

Hämmennystä velallisille ja turhia yhteydenottoja ulosotolle luovat myös ulosottoasioiden ja velallisten epätarkoituksenmukaiset siirrot erityisesti perustäytäntöönpanon ja laajan täytäntöönpanon välillä. Siirtojen taustalla tulisikin olla aina jokin menettelylle ja sen lopputulokselle lisäarvoa tuottava tarkoitus.

Ulosoton sisäiseen kiertonopeuteen (velallisten asioiden hoitovastuun siirtyminen eri täytäntöönpanolajien välillä epätarkoituksenmukaisella tavalla) haetaan ratkaisukeinoja Ulosottolaitoksen sisäisellä kestävän talouden hankkeella. Asiaa käsitellään myös vastaavan ulosottomiehen järjestelmää arvioivassa muistiossa 28.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Ensisijainen ratkaisuvaihtoehto: jatkuvan vireilläolon malli

Muistiossa ehdotetaan ensisijaiseksi ratkaisuvaihtoehdoksi tavoitetilaan pääsemiseksi niin kutsuttua *jatkuvan vireilläolon mallia*. Mallin mukaisesti ulosottomenettelyä uudistettaisiin siten, että rahasaataville, joissa velallisena on elossa oleva luonnollinen henkilö, todetun varattomuusesteen jälkeen asian vireilläolo ei päättyisi, vaan jatkuisi niin kauan, kunnes asia tulisi kokonaan maksetuksi (vireilläolon päättyminen lopputilitykseen), asian täytäntöönpanokelpoisuus vanhentuisi lopullisesti taikka hakija peruuttaisi ulosottohakemuksen. Ulosottovelallisina olevien kuolleiden luonnollisten henkilöiden ulosottoasioiden vireilläolo päättyisi, kuten nykyäänkin, varattomuusesteeseen sen jälkeen, kun kuolinpesä on todettu ulosotossa varattomaksi.

Jatkuva vireilläolo voisi koskea myös oikeushenkilöiltä perittäviä suoraan ulosottokelpoisia saatavia, jotka ovat täytäntöönpanokelpoisia pääsääntöisesti noin viiden vuoden ajan myös silloin kun velallinen on oikeushenkilö. Oikeushenkilöiden yksityisoikeudellisten ulosottovelkojen täytäntöönpanokelpoisuusaikaa ei ole rajoitettu, joten olisi perusteltua, että oikeushenkilöiden yksityisoikeudelliset velat edelleen varattomuusesteen toteamisen jälkeen palautettaisiin velkojille, jotta ne eivät ole ulosotossa vireillä määräämätöntä aikaa.

Hahmotellussa mallissa velallisen ulosottoasian tultua vireille ulosottomies tekisi ulosottokaaren 3 luvun mukaiset toimet velallisen omaisuuden etsimiseksi, kuten tälläkin hetkellä. Jos ulosmitattavaa omaisuutta ei löytyisi (taikka velalliselle ei olisi tehty maksusuunnitelmaa tai myönnetty maksuaikaa), ulosottomies toteaisi ulosottovelallisen varattomaksi, mutta ulosottoasian vireilläolo ei selostetusti päättyisi. Velalliselle tehtäisiin ulosottokaaren 3 luvun mukaiset velallisselvitystoimet tietyin määräajoin, esimerkiksi puolen vuoden välein. Selvitystoimien laajuus ja tiheys voisivat riippua velallisen tilanteesta. Kuten tälläkin hetkellä ulosottoasioiden ollessa vireillä, ulosottomies saisi tiedon velallisen saamasta tulosta tulorekisteristä ja voisi sen myötä tehdä toistuvaistulon ulosmittauksen.

Hahmotellulla jatkuvalla vireilläololla olisi vaikutusta velkojen vanhentumiseen. Velkojan ei tarvitsisi tehdä velan vanhentumisesta annetun lain 10 §:n tai 11 §:n mukaisia katkaisutoimia sinä aikana, kun saatava on ulosotossa vireillä, mutta lain 13 a §:n mukainen, luonnollisia henkilöitä koskeva lopullinen vanhentumisaika pätisi edelleen. Hahmotellun jatkuvan vireilläolon mallin myötä saatavien vanhentumisen katkaisu ja velkojen vapaaehtoinen perintä vireilläolojen välissä kävisi tarpeettomaksi. Jatkuvan vireilläolon malli mahdollistaisi myös passiivirekisteröinnistä luopumisen. Todetusti passiivirekisteröintiin liittyvät saldotiedustelut työllistävät niin ulosottoa kuin ulosoton hakijoitakin.

Passiivirekisteröinnin lisäksi voitaisiin luopua ulosottokaaren 3 luvun 105–107 §:ssä säädetystä suppeasta ulosotosta. Suppeasta ulosotosta on aikanaan säädetty sitä silmällä pitäen, että velkoja voi rajoittaa ulosottomiehen suorittamia omaisuuden etsimistoimia ulosoton tietojärjestelmän kautta tehtäviin rekisteritiedusteluihin, mikä tekee suppeasta ulosotosta ”normaalia” ulosottoa nopeatempoisempaa, ja on omiaan

lisäämään ulosottoasioiden kiertonopeutta velkojien hakiessa asioille ulosottoperintää uudelleen suppean ulosoton esteen jälkeen. Suppeassa ulosotossa velkojalta perittävä käsittelymaksu on viisi euroa normaalisti perittävän kymmenen euron sijaan.

Aika on joka tapauksessa ajanut erillisen suppean ulosoton ohitse: nykyisin lähes kaikki velallisen tulon ja varallisuuden etsintä tapahtuu ulosoton tietojärjestelmää hyödyntäen, ja etsintätoimia esimerkiksi velallisen kotona tehdään vain hyvin poikkeuksellisesti. Suppean ulosoton pyynnön peruuttamisiin liittyvät, ulosottokaaren 3 luvun 106 §:n 2 momentin mukaiset tiedustelut myös työllistävät niin ulosottoa kuin velkojiakin. Huomionarvoista on, että Ruotsin ulosottojärjestelmässä erillisestä suppeasta ulosotosta luovuttiin jatkuvan vireilläolon malliin siirtymisen myötä.

Nykyisen, estetodistuksen antamisen yhteydessä ulosoton hakijoilta perittävän käsittelymaksun sijaan jatkuvan vireilläolon mallissa hakijoilta voitaisiin periä maksu asian vireilletulon yhteydessä (”vireillepanomaksu”) ja maksu voisi olla porrastettu siten, että asian uudelleen vireille laittamisesta perittävä maksu nousisi asteittain. Ulosoton hakijoina olevilta luonnollisilta henkilöiltä perittävä vireillepanomaksu voisi olla pienempi kuin institutionaalisilta velkojilta perittävä maksu. Mahdollista voisi myös olla, että ulosottoasian vireilläolosta perittäisiin hakijoilta ulosottoasian vireilläolon aikaan perustuva maksu, mutta tällainen maksumalli ei olisi omiaan motivoimaan velkojia pitämään asioita ulosotossa vireillä – tämänkaltaisia kokemuksia on saatu Ruotsissa, jossa on käytössä vireilläoloaikaan perustuva maksumalli. Maksumalli voisi olla myös hybridi, jossa peritään vireillepanomaksu ja sen lisäksi vireilläolon aikaan perustuva maksu. Olennaista on, että maksumalli tukee tavoitetta hillitä ulosoton hakijoiden saatavien siirtymistä ulosottotäytäntöönpanosta pois ja takaisin.

Jatkuvan vireilläolon mallilla olisi positiivisia vaikutuksia ulosoton asianosaisten asemaan. Ulosottovelallisten käsitys velkatilanteestaan selkiytyisi, kun kaikki ulosottokelpoiset saatavat olisivat ainakin pääsääntöisesti vireillä ulosotossa, sen sijaan, että ne velallisilla, joille todetaan varattomuusesteitä, olisivat välillä vireillä ulosotossa ja välillä eivät.

Muistiossa *26. Luottojen elinkaaren hallinta* on alustavasti selvitetty, voisiko positiivinen luottotietorekisteri toimia nykyistä laajemmin kuluttajaluottoja ja tietyin rajoituksin myös muita kuluttajasaatavia koskevana, mahdollisimman ajantasaista tietoa tarjoavana rekisterinä. Hahmotellun mallin mukaan kuluttajaluotoille ja muille kuluttajasaataville (tuomitut) annettaisiin positiivisessa luottotietorekisterissä ID-tunnus, joka toimisi saatavan rekisteröinnin jälkeen sen tunnistetietona koko saatavan elinkaaren ajan. Tämä auttaisi velallisia velkatilanteensa hahmottamisessa ja helpottaisi myös esimerkiksi tuomioistuinten, talous- ja velkaneuvonnan ja ulosoton toimintaa, kun samaa saatavan yksilöintitunnusta voitaisiin käyttää kaikissa yhteyksissä. Positiiviseen luottotietorekisteriin ei jatkossakaan kirjattaisi julkisoikeudellisia saatavia, mutta niiden osalta ulosottovelallinen voisi helposti tarkistaa ajantasaisen velkatilanteensa ulosoton sähköisestä asioinnista, jos kaikki ulosottokelpoiset julkisoikeudelliset saatavat olisivat jatkuvan vireilläolon mallin mukaisesti vireillä ulosotossa. Yhdessä siis luottojen elinkaaren hallintaa koskeva ehdotus ja ulosoton jatkuvan vireilläolon malli helpottaisivat olennaisesti velallisen kokonaisvelkatilanteen hahmottamista. Hyötyjinä olisivat ennen kaikkea velalliset, mutta myös heidän tukenaan toimiva Oikeuspalveluviraston talous- ja velkaneuvonta.

Jatkuvan vireilläolon mallin myötä ulosoton hakijoiden työtä ja resursseja säästyisi, kun tarve samojen saatavien ulosottohakemusten uudistamisille poistuisi. Suoraan ulosottokelpoisten julkisoikeudellisten saatavien osalta ulosottoasioiden

uudistamisesta säästyvä työ sekä yhtäjaksoinen vireilläolo näkyisi suorana positiivisena vaikutuksena julkiseen talouteen. On todennäköistä, että jatkuvan vireilläolon malli myös luultavasti vähentäisi julkisoikeudellisten velkojien tarvetta käyttää perintätoimistojen palveluja.

Velkojien yhdenvertaisuus paranisi asioiden ollessa jatkuvasti vireillä, koska jatkuvan vireilläolon malli poistaisi sattumanvaraisuuden sen suhteen, onko saatava vireillä ulosotossa juuri silloin kun velalliselta löydetään ulosmittauskelpoista tuloa tai varallisuutta. Jatkuvan vireilläolon mallin voidaan olettaa vaikuttavan positiivisesti erityisesti yksityishenkilövelkojiin, joilla ei institutionaalisten velkojien tapaan yleensä ole resursseja, halua tai tietoisuutta ulosottohakemuksen uudistamiselle varattomuusesteen jälkeen. Kaikkien asianosaisten kannalta myönteinen asia olisi myös saatavien vanhentumiseen liittyvien epäselvyyksien poistuminen sinä aikana, kun saatava on vireillä ulosotossa.

Valmistelussa toteutettiin hahmotellusta jatkuvan vireilläolon mallista kysely suuremmille velkojille (asioiden määrässä mitattuna). Kysely lähetettiin myös kilpailu- ja kuluttajavirastolle, Oikeuspalveluvirastolle ja Takuusäätiölle. Lähes kaikki kyselyyn vastanneet suhtautuivat myönteisesti hahmoteltuun jatkuvan vireilläolon malliin. Mallin myönteisinä puolina vastaajat nostivat esille muun muassa tässä muistiossa edellä mainittuja seikkoja.

On mahdollista, että jatkuvan vireilläolon myötä ulosottotäytäntöönpano saattaisi muodostua joissain tilanteissa velallisille hieman nykyistä ankarammaksi: tätä nykyä, jos ulosottovelallisen asiat on varattomuusesteellä palautettu velkojille ja velallinen työllistyy, saattaa hän saada muutaman palkan kokonaan itselleen ennen kuin palkkaa aletaan ulosmitata. Tähän liittyen on katsottava, että ulosoton helpotusten tulisi perustua lakiin, eikä velallistenkin kannalta ennakoimattomiin ja sattumanvaraisiin seikkoihin. Jos jatkuvan vireilläolon mallin katsottaisiin jossain määrin muodostuvan ulosottovelallisille nykyistä järjestelmää ankarammaksi, olisi tämä mahdollista kompensoida esimerkiksi työllistymiseen perustuvalla toistuvaistulon ulosmittauksen lykkäämisen tai rajoittamisen sääntelyllä, tai esimerkiksi säätämällä ulosottoperusteiden nykyistä nopeammasta lopullisesta vanhentumisesta.

Esitetty ratkaisumalli tehostaisi ja sujuvoittaisi Ulosottolaitoksen toimintaa. Ulosottoasioiden uudistamistarpeen vähentyessä asioiden kirjaamiseen tarvittaisiin nykyistä vähemmän resursseja. On mahdollista, että jatkuvan vireilläolon malli jonkin verran lisäisi asianosaisten yhteydenottoja ulosottoon, mutta tämän ulosoton resursseja vievän vaikutuksen voidaan katsoa olevan vähäinen jatkuvan vireilläolon mallin resursseja säästäviin vaikutuksiin nähden.

Ulosottotarkastajien ja ulosottoylitarkastajien työaikaa säästyisi asioiden vireilletulon harvetessa, kun työaikaa ei tarvitsisi käyttää varattomuusesteiden toteamiseen yhtä paljon kuin nykyään. Ulosoton täytäntöönpanovirkamiesten aikaa vapautuisi esimerkiksi asianosaisten neuvontaan ja palveluohjaukseen, mikä olisi omiaan parantamaan asianosaisten oikeusturvaa. Niin ikään aikaa vapautuisi enemmän resursseja vievään väärinkäytösten selvittämiseen ja torjumiseen, joka on ulosoton strateginen tavoite.

Jatkuvan vireilläolon mallista on laadittu **hyötyanalyysi** osana Ulosottolaitoksen kestävän talouden hanketta. Hyötyanalyysin mukaan siirtymisellä jatkuvan vireilläolon malliin olisi huomattavaa säästöpotentiaalia Ulosottolaitokselle erityisesti

varattomuusesteiden toteamiseen ja ulosottoasoiden uudelleen kirjaamiseen menevän ajan säästymisenä. Huomattakoon, että hyötyanalyysi koskee jatkuvan vireilläolon mallin vaikutuksia vain Ulosottolaitokselle, eikä siinä ole otettu huomioon mallin arvioituja positiivisia vaikutuksia ulosoton asianosaisille tai julkiselle taloudelle laajemmin, eikä myöskään suppeasta ulosotosta tai passiivirekisteröinnistä luopumisen oletettavia hyötyjä. Hyötyanalyysi on tämän muistion liitteenä.

Siirtymisellä ulosottoasioiden jatkuvan vireilläolon malliin ei olisi suoranaista vaikutusta luottotietojärjestelmään. Maksuhäiriömerkintä voisi nykyiseen tapaan aiheutua tuloksettomasta ulosottoperinnästä ja pitkäkestoisesta toistuvaistulon ulosmittauksesta. Jatkuvan vireilläolon malli ei toisaalta myöskään olisi esteenä luottotieto- ja maksuhäiriöjärjestelmän ja -politiikan kehittämiselle. Toisin sanoen jatkuvan vireilläolon malli mahdollistaisi luottohäiriömerkintöjen osalta monenlaiset ratkaisut.

Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja

Suhteellisen nopeana ja teknisesti yksinkertaisena ratkaisuna ulosottoasioiden epätarkoituksenmukaisen kiertonopeuden hillitsemiseksi voidaan nähdä **ulosoton käsittelymaksujen korottaminen**. Nykyiset käsittelymaksut (viisi euroa tai kymmenen euroa) ovat hyvin pienet, ja suuremmat käsittelymaksut oletettavasti lisäisivät velkojien harkintaa ennen ulosottohakemuksen uudistamista. Maksuja arvioitaessa tulee ottaa huomioon se, että niiden enimmäismäärä on laissa sidottu suoritteen tuottamisesta aiheutuviin keskimääräisiin kustannuksiin. Samoin tulee ottaa huomioon, että käsittelymaksukulut eivät välttämättä vaikuta perintätoimistoihin siltä osin, kun ne perivät muiden saatavia ja voivat laskuttaa kulut päämiehiltään. Vastaavasti perintätoiminnan kulut kanavoituvat velallisten maksettavaksi luottojen korkeampina hintoina. Maksujen korottaminen ei myöskään vaikuttaisi julkisoikeudellisten saatavien velkojiin, jotka ovat ulosottomaksulain mukaisesti vapautettuja ulosottomaksuista.

Yhtenä keinona hillitä epätarkoituksenmukaista kiertonopeutta voidaan nähdä **passiivirekisteröinnin käytön lisääminen** esimerkiksi alentamalla velkojilta passiivirekisteröinnistä perittävää maksua ja pidentämällä passiivirekisteröinnin aikaa nykyisestä kahdesta vuodesta. Mahdollista voisi myös olla, että ulosottoasiat siirtyisivät passiivirekisteröintiin aina varattomuusesteen toteamisen jälkeen, ellei velkoja ole tätä nimenomaisesti kieltänyt. Passiivirekisteröinnin käytön lisääminen hillitsisi ulosottoasioiden epätarkoituksenmukaista kiertonopeutta, mutta se ei olisi ulosoton asianosaisten kannalta yhtä selkeä toimintamalli kuin edellä selostettu jatkuvan vireilläolon malli. Nykyiseen tapaan velallisella saattaisi olla ulosottoasioita vireillä ja toisaalta passiivirekisteröityinä ja ulosoton ulkopuolella, mikä olisi omiaan aiheuttamaan erityisesti velallisille epäselvyyttä velkatilanteestaan. Passiivirekisteröintiin liittyvät saldotiedustelut ja -muutokset myös aiemmin kuvatusti työllistävät merkittävästi niin ulosottoa kuin velkojiakin.

Kolmantena ratkaisuvaihtoehtona voidaan nostaa esille mahdollisuus **rajoittaa ajallisesti hakijan oikeutta asian uudelleen vireillepanoon** asettamalla aikaraja vireillepanolle, jos velkoja ei pysty osoittamaan, että vireillepanon taustalla on jokin erityinen syy, esimerkiksi velallisen olosuhteiden muutos. Aikarajan asettaminen on kuitenkin sikäli ongelmallista, että velkojilla on varsin rajalliset mahdollisuudet saada tietoa velallisten olosuhteista ja juuri tästä syystä he käyttävät ulosottomenettelyä velallisen olosuhteiden selvittämiseen. Vireillepanon ajallisella rajoittamisella voitaisiin hillitä ulosottoasioiden epätarkoituksenmukaista kiertonopeutta varsin rajallisesti,

koska rajoittamisesta tulisi edellä sanotusta johtuen säätää varsin väljästi. ”Erityinen syy” olisi väistämättä varsin tulkinnanvarainen ja sen näyttäminen veisi resursseja velkojilta ja tutkiminen ulosotolta. Myös velallisten yksityisyydensuojaan liittyvät seikat puoltavat sitä, että velallisen varallisuustilanteen selvittäminen on yksin ulosottoviranomaisen tehtävä.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Projektiryhmä ehdottaa esiselvityshankkeen käynnistämistä ulosottoasioiden jatkuvan vireilläolon malliin siirtymisen vaikutuksista.

# HENKILÖSTÖ- JA KOULUTUSASIAT

**Muistio 30**

## URAPOLUT, VIRKARAKENNE JA KELPOISUUSVAATIMUKSET

### Tiivistelmä

**Urapolkujen ja sisäisen liikkuvuuden kehittämiseksi hyödynnetään kokonaisvaltaisesti jo tehtyjä toimia ja materiaaleja sekä tiivistetään yhteistyötä uramahdollisuuksien esittelyssä ja harjoittelujen järjestämisessä. Laajennetaan oikeuslaitoksen kansliahenkilökunnan tehtäviä.**

Muistiossa on käsitelty henkilöstön liikkuvuutta ja urapolkuja sekä oikeuslaitoksen virkarakennetta.

Muistiossa ehdotetaan, että urapolkujen edistämiseksi jo tehtyjä toimia ja laadittuja materiaaleja hyödynnetään kokonaisvaltaisesti. Lisäksi ehdotetaan, että laaditaan nykyistä monipuolisempi urapolkusivustoa Yhteiseen Lexaan. Tämän lisäksi myös työnantajien yhteistyötä tulee tiivistää, käynnistää hallinnonalan yhteisiä työnantajamessuja/tutustumistilaisuuksia sekä luoda tutustumisjaksoja muille sektoreille amk-harjoitteluun sisältyvinä ja osana uuden henkilöstön perehdytystä oman työn hahmottamiseksi.

Sisäiseen liikkuvuuteen liittyy myös haasteita, kuten sektori- tai virastokohtaiset rajoitukset virkavapaan myöntämisessä.

Vastauksena tekoälykehitykseen, valtionhallinnon tehostamistarpeisiin ja kansliahenkilöstön urakehitysmahdollisuuksiin muistiossa esitetään, että kansliahenkilöstön tehtävänkuvat koostuvat jatkossa osakokonaisuuksista (moduulit), jotka sisältävät myös uusia tehtäviä. Tämä edellyttää muutosta nykyiseen virkarakenteeseen, toimivaltasäännöksiin, toimintatapoihin ja vakiintuneisiin tehtävänkuviin sekä rutiininomaisten tehtävien poistumista tehtävänkuvista.

### Nykytila ja sen arviointia

Oikeushallinnossa on laajasti vakiintuneet tehtävänkuvat ja roolit. Jako juristitehtäviin ja heitä avustavaan kansliahenkilöstöön on vahva. Hallinnolliset tehtävät on järjestetty eri tavoin (esihenkilön roolissa, asiantuntijan roolissa, avustavassa roolissa), osatehtävänä tai kokonaisena hallintotehtävänä. Tekoälyn ja robotiikan mahdollisimman täysimittainen hyödyntäminen vaikuttaa ennen kaikkea hallintotehtävien järjestämiseen, parhaimmillaan ne vapauttavat rutiinitehtävistä henkilöstöä tehtäviin, jotka edellyttävät henkilötyöpanosta. Näköpiirissä ei ole, että oikeudenhoidon perustehtävät olisivat katoamassa ja virastojen hoitamat asiat sinänsä säilyvät. Syyttäjiä, tuomareita, ulosottohenkilöstöä, yleisiä edunvalvojia ja oikeusavustajia jne. on jatkossakin, mutta tekemisen tavat muuttuvat, ja myös työnjako eri roolien välillä voi muuttua. Työn murros koskee kaikkia henkilöstö- ja tehtäväryhmiä, mutta eniten sillä arvioidaan olevan vaikutusta kansliahenkilöstön työhön, joka on määrällisesti noin kolmasosa koko hallinnonalan henkilöstöstä (yhteensä reilu 3 000 henkilöä). Tästä syystä valmistelussa on virkarakennetta

koskevin osin keskitetty nimenomaan kansliahenkilöstöön, jonka osalta myös urapolkujen rakentamiselle nähtiin suurin tarve.

Hallinnollisten tehtävien järjestämiseen vaikuttaa lähitulevaisuudessa myös valtiovarainministeriön edistämä tiettyjen hallintotehtävien (VM:n tiedote) ja HR:n operatiivisten tehtävien (Palkeiden sivulla) keskittäminen Palkeisiin.

Tiukkenevassa resurssitilanteessa tarvitaan toisaalta keinoja jakaa osaamisresursseja yli organisaatio- ja sektorirajojen ja toisaalta uudistuksia henkilöstörakenteisiin ja tehtävänkuviin. Samanaikaisesti voidaan edistää urapolkuja, jotka voivat olla myös horisontaalisia ja poikkihallinnollisia. Henkilöstön näkökulmasta keskeistä tällöin on työn tavoitteiden merkityksen ja tavoitteiden asetannan kirkastaminen.

Kansliahenkilöstön osalta hallinnonalan sisäinen liikkuvuus vaikuttaa olevan hyvin vähäistä. Tarkasteltaessa kokonaan valtiolta lähteneitä vuonna 2025 oli koko oikeusministeriön hallinnonalalla yhteensä hieman yli 900 henkilöä, ja heistä kansliahenkilöstöä noin 200. Vastaavasti muille hallinnonaloille siirtyneitä oli yhteensä reilut 100 henkilöä, joista kansliahenkilöstöä noin 30 henkilöä. (Lähde: Vaihtajat valtiolla -data, joka antaa henkilötasoista tietoa siitä, mistä virastoista ja tehtävistä siirrytään mihinkin virastoon ja tehtävään. Data löytyy Tiimeristä sekä Power BI:stä.)

Kansliahenkilöstöä koskevan Y-palkkausjärjestelmän kehitys on käynnissä oikeusministeriön johdolla. Uudistustyön tavoitteena on palkkauksen määrittämiseen analyyttinen järjestelmä, joka on virkanimike- ja myös henkilöriippumaton ja jossa arvotetaan tehtäväsidonnaisia kriteereitä.

Säilytettäviksi asioiksi valmistelussa tunnistettiin työn merkityksellisyyden ja tärkeyden kokemuksen, oikeusvaltiollisuuden, tiettyjen toimintojen keskittämisen keskusvirastoihin, hyvän kehittymispotentiaalin henkilöstössä, sekä mahdollisuudet löytää urapolku yllättävistäkin suunnista.

**Asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Oikeusministeriön hallinnonalan Pidetty! -hankkeessa (03/2023-02/2025) tehtiin useita konkreettisia työn tunnettuutta lisääviä toimenpiteitä (Johdatus suomalaiseen oikeudenhoitoon -verkkokoulutus eOppivassa, hallinnonalan messu-konsepti, ammattikuvauksia ja työntekijätarinoita, koulutus työnantajakuvan huomioimisesta osana rekrytointiprosessia, työnantajalupaus, oikeus.fi:n Töihin oikeusalalle -osion täydentäminen ja kehittäminen). Lisätietoja Lexasta hankkeen sivuilta ja hankkeen loppuraportista.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on vuonna 2022 käsitelty hallinnonalan sisäisen liikkuvuuden edistämistä. Tällöin mm. koottiin liikkuvuustarinoita ja järjestettiin striimattuna Sektoreiden työ tutuksi -tilaisuus. Urapolkuja on myös kehitetty sektoreiden sisällä, mutta huomion kohteena on ollut pääasiassa juristitehtävät.

**Tavoitetila**

Vision mukaisesti vuonna 2040 oikeuslaitos on kilpailukykyinen ja houkutteleva työnantaja, jonka ammattitaitoinen, sitoutunut ja hyvinvoiva henkilöstö tuottaa laadukkaita oikeuspalveluita nykyaikaisin menetelmin.

Tavoitteena on, että virka- ja tehtävärakenne tukee oikeuslaitoksen vahvaa riippumattomuutta, perustehtävän toteuttamista ja henkilöstön pysyvyyttä sekä vastaa

toiminnallisia tarpeita. Määräaikaisten virkasuhteiden määrä on kohtuullinen ja kestävästi perusteltu. Ydintoimintaa tukevaa henkilöstöä on riittävästi ja erityistä asiantuntemusta vaativat tukipalvelut ja hallinnolliset palvelut (esimerkiksi johdon tuki, ICT, toimitilat ja turvallisuus) tukevat ydintoimintaa tehokkaasti ja ammattimaisesti.

Urapolkuihin liittyen tavoitteita ovat erityisesti seuraavat:

Oikeuslaitoksessa on pitovoimaa! Uranäkymät houkuttelevat palvelukseen ja tarjoavat kehittymismahdollisuuksia, jotka saavat myös pysymään oikeuslaitoksen palveluksessa.

Oikeuslaitos ymmärretään yhdeksi kokonaisuudeksi, jonka sisällä työntekijöillä on urakehitys- ja tehtäväkiertomahdollisuuksia. Strateginen henkilöstösuunnittelu varmistaa organisaation tuloksellisen toiminnan, ja yksilön näkökulmasta tukee työssä kehittymistä, urasuunnittelua ja uralla etenemistä.

Työntekijöillä on mahdollisuus edetä urallaan ja erikoistua myös sektoreiden välillä, kehittyä voi niin asiantuntija- kuin esihenkilötehtävissäkin. Tarjolla on ura- ja kehittymispolkuja, ja niitä on mahdollista suunnitella koko oikeuslaitoksen tasolla.

Muuttuviin tilanteisiin ja resurssitarpeisiin pystytään vastaamaan joustavasti ja suunnitelmallisesti, oikeusturvan ja riippumattomuuden vaatimukset samalla varmistaen. Johtamis- ja esihenkilötehtäviin on tarjolla houkuttelevia kehittymispolkuja ja niihin hakeutuvat tehtävästä aidosti kiinnostuneet ja motivoituneet henkilöt.

**Vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja tavoitetilaan pääsemiseksi ja niiden arviointia**

Esillä valmistelussa ovat olleet seuraavat ratkaisuvaihtoehdot:

**Keskitetty tukipalvelu lainkäyttöprosessiin sekä hallinnollisten tukipalvelujen hoitaminen keskitetysti**. Valmistelussa on tunnistettu, että hallinnollisia tehtäviä tullaan keskittämään entistä enemmän valtion konsernitoimijoiden hoidettavaksi, esimerkiksi Palkeisiin. Lainkäyttöprosessissa sektorit ylittävät palvelut voivat kohdata liian suuria ja ylitsepääsemättömiä esteitä esimerkiksi tietosuojaan liittyen tai liian vaikeita lainsäädännöllisiä muutostarpeita saatavaan hyötyyn nähden.

**Uusi rooli virkarakenteeseen kansliahenkilöstön ja juristien väliin substanssiasioissa**. Yhtä kaikille sektoreille sopivaa roolia ei välttämättä ole mahdollista luoda, eikä kaikilla sektoreilla ole tarvetta uudelle roolille.

**Hallinnonalan yhteinen juristiharjoittelu**. Haasteeksi tunnistettiin resurssien jakaminen sekä käytännön järjestelyjen hankaluus.

**Nykyisten juristiharjoitteluiden kehittäminen siten, että ne sisältäisivät tutustumisjakson toisen sektorin tehtäviin**. Tutustumisjaksot muille sektoreille eivät sovellu nykyisiin juristeille tarkoitettuihin harjoitteluohjelmiin, johtuen harjoittelun sisällöstä sekä tosiasiallisista mahdollisuuksista tutustua toisiin työtehtäviin (esim. salityöskentely).

**Uusi urapolkuohjaajan rooli** (vrt. opinto-ohjaajat koulussa) virastoihin. Tätä ei ehdoteta pääasiassa resurssisyistä. Hallinnonalan henkilöstöstrategiaan valikoitui kuitenkin yhdeksi henkilöjohtamisen painopisteeksi työurajohtaminen.

**Suunnitelmallisen ja yhteistyössä tehtävän oppilaitosyhteistyön lisääminen** (esim. alumni- ja messutoiminta) valtakunnallisesti yliopistoissa ja

ammattikorkeakouluissa. **Korkeakoulu- ja oppilaitosyhteistyö** on valittu erityiseksi painopistealueeksi hallinnonalan henkilöstöstrategiaan. Tästä syystä ei ehdota konkreettisia toimenpide-ehdotuksia tähän teemaan liittyen.

**Ehdotus jatkotoimenpiteistä**

Urapolut ja henkilöstön liikkuvuus

Ensimmäisenä ratkaisuna tavoitetilaan pääsemiseksi projektiryhmä ehdottaa jo **tehtyjen toimien ja materiaalien kokonaisvaltaista hyödyntämistä**.

**Nykyistä monipuolisemman urapolkusivuston laatiminen Yhteiseen Lexaan.** Sivuston tavoite olisi kuvata uramahdollisuuksia niille, jotka etsivät urapolulleen seuraavaa työtehtävää. Kokonaisuuden kannalta on tavoiteltavaa, että osaajat pysyisivät hallinnonalalla sen sijaan, että siirtyisivät kokonaan toisaalle. Sivustolla olisi ainakin:

- Urapaletti (=tiivistykset työtehtävistä, joihin voi hakeutua amk-tutkinnolla)
- Linkitys oikeus.fi:ssä olevaan ammatteja ja työn arkea kuvaavan materiaaliin sekä Lexassa oleviin liikkuvuustarinoihin
- Sisäisen liikkuvuuden tehtävät. Ehdotetaan valtiolle.fi:n sisäisen liikkuvuuden osion hyödyntämistä nykyistä laajemmin yli sektori- ja virastorajojen. Tämä edellyttäisi Yhteiseen Lexaan osiota, johon avoinna olevat tehtävät nousisivat RSS-syötteellä (tällä hetkellä toteutus virastojen/sektoreiden omissa Lexoissa).
- Kaikille avoimien eOppiva-koulutusten kuvaukset. Ehdotetaan esim. tiettyyn ammattiin perehdyttävien peruskoulutusten avaamista koko hallinnonalan henkilöstölle.

**Työnantajien yhteistyön tiivistäminen.** Tavoitteena on saada päättyvät määräaikaiset ja avautuvat tehtävät kohtaamaan aiempaa paremmin ja löytää ketterämmin alle kaksivuotisiin tehtäviin osaajia ilman julkista hakua. Lisäksi halutaan tukea seuraavan työtehtävän löytymistä hallinnonalan sisältä henkilöille, joille virasto ei voi tarjota jatkoa. Lisäksi projektiryhmä esittää selvitettäväksi Osaavan osaajahaun laajentamismahdollisuuden hallinnonalatasolle.

**Hallinnonalan yhteiset työnantajamessut / tutustumistilaisuudet,** joissa tehdään sektoreiden työtä tunnetuksi. Kerran vuodessa, joko sektorikohtaisesti tai alueellisesti, järjestettävät tilaisuudet tarjoaisivat mahdollisuuden tutustua eri sektoreiden toimintaan ja ihmisiin, ja näin avaisi näkymiä hallinnonalan tehtäväkenttään. Tilaisuudet on tarkoitettu sekä nykyiselle henkilöstölle, että uusille rekrytoitaville ja perehdytettäville. Tutustumistilaisuuksista tulisi luoda yhtenäinen konsepti (tilaisuuden tarkoitus, kohderyhmä, järjestäjätaho, aikataulu, toimintatavat). Tulokulman tulisi kuitenkin olla urapoluissa.

**Tutustumisjaksot** muille sektoreille amk-harjoitteluun sisältyvinä ja osana uuden henkilöstön perehdytystä oman työn hahmottamiseksi. Myös yhteisharjoittelu voisi olla mahdollinen joissain työtehtävissä.

Virkarakenne ja kelpoisuusvaatimukset

Projektiryhmä on tunnistanut tarpeen luoda kansliahenkilökunnalle etenemismahdollisuuksia sekä tarjota mahdollisuuden palkkakehitykseen monipuolisten ja vaativampien tehtävänkuvien muodossa. Projektiryhmä ehdottaa,

että kansliahenkilöstön tehtävänkuvat muodostuisivat jatkossa osin **uudenlaisista osakokonaisuuksista**, joita olisi mahdollista tietyiltä osin vaihtaa tai lisätä ja vaikuttaa tällä tavoin henkilön palkkaukseen esimerkiksi määräaikaisen tehtäväprojektin ajaksi. Osakokonaisuudet muodostuisivat niistä nykyisistä tehtävistä, jotka eivät poistu, kansliahenkilöstölle delegoiduista tehtävistä (esimerkiksi lainkäyttöprosessin tai johtamisprosesseihin liittyviä tehtäviä) sekä täysin uusista tehtävistä (esimerkiksi toimintaympäristöön ja -tapoihin liittyviä prosessinkehittämis- ja asiantuntijatehtäviä). Osa nykyisistä tehtävistä siirtynee hoidettavaksi toisaalle (esim. Palkeet) ja osa poistunee tekoälyn ja automatisaation ansiosta, jolloin on mahdollista laajentaa nykyisiä tehtävänkuvia.

Erilaisina tehtäväkokonaisuuksina tunnistettiin hallinnonala- tai toimialariippumattomat samankaltaiset tehtävät (mm. osa hallinnon tehtävistä), joita ohjaavat kaikille yhteinen lainsäädäntö, toimivaltaisten viranomaisten ohjeet ja määräykset sekä voimassa olevat virkaehtosopimukset. Organisaation koko ja rakenne sekä tehtäviä hoitavien virkamiesten määrä voivat vaikuttaa siten, että moduulit näissä tehtävissä muodostuvat eri virastoissa eri tavoin. Pienessä virastossa todennäköisesti tehtävät voidaan organisoida siten, että yksi henkilö hoitaa usein laajempaa valikoimaa tehtäviä, kun taas suuremmissa yksiköissä tehtäväkokonaisuus todennäköisesti muodostuisi harvemmista moduuleista. Hallinnonala-, toimiala- ja/tai virastospesifien tehtävien kokoaminen moduuleiksi päätettäisiin sektoreilla. Moduuleista rakentuva tehtävänkuva voisi toimia yksilön kannalta vetovoimatekijänä, sekä mahdollistaa erilaisten osaamisten paremman hyödyntämisen.

Oikeusministeriö on aloittamassa syksyllä 2026 yhteistyötä Helsingin yliopiston soveltavan psykologian laitoksen kanssa. Yhteistyön tavoitteena on tutkia ja löytää konkreettisia keinoja kestävän ja tuottavan työelämän rakentamiseen työn murroksessa oikeusministeriön hallinnonalalla. Yhteistyö toteutetaan tarjoamalla tutkimuskohteita ja dataa organisaatiopsykologian alan maisteritutkielmiin.

# LIITTEET

## LIITE 1 Oikeuslaitostyöryhmän kokoonpano

Oikeuslaitostyöryhmän jäsenistö on 2.11.2026 ollut seuraava (varajäsenet suluissa)

| | |
|---|---|
| Puheenjohtaja: | Oikeusneuvos, korkein oikeus, Tuomioistuinviraston johtokunnan puheenjohtaja Mika Ilveskero, korkein oikeus |
| Varapuheenjohtajat: | Valtakunnansyyttäjä Ari-Pekka Koivisto, valtakunnansyyttäjän toimisto<br>Ylijohtaja Liisa Huhtala, oikeusministeriö |
| Jäsenet (varajäsenineen): | Oikeusneuvos Tuija Turpeinen (oikeusneuvos Timo Ojala), korkein oikeus<br>Oikeusneuvos Toni Kaarresalo (oikeusneuvos Monica Gullans), korkein hallinto-oikeus<br>Hovioikeuden presidentti Pekka Määttä, Turun hovioikeus (presidentti Asko Välimaa, Helsingin hovioikeus),<br>Laamanni Tomi Vistilä, Keski-Suomen käräjäoikeus (laamanni Kari Turtiainen, Oulun käräjäoikeus)<br>Ylituomari Seija Kaijanen, Turun hallinto-oikeus (ylituomari Juhana Niemi, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus)<br>Ylituomari Tuula Kivari, vakuutusoikeus (ylituomari Pertti Virtanen, Markkinaoikeus ja presidentti Outi Anttila, Työtuomioistuin)<br>Ylijohtaja Pasi Kumpula (päällikkö Henna Pajulammi), Tuomioistuinvirasto<br>Valtionsyyttäjä Leena Metsäpelto (valtionsyyttäjä Mikko Männikkö), Syyttäjälaitos<br>Apulaisvaltakunnanvouti Riina Tammenkoski (hallintovouti Mona Kajanne), Ulosottolaitos<br>Johtava kihlakunnanvouti Terhi Salmela (hallintovouti Taneli Heikkilä), Ulosottolaitos<br>Yksikönpäällikkö Heli Tamminen, Rikosseuraamuslaitos<br>Lakimies Esa-Pekka Hänninen, Rikosseuraamuslaitos<br>Toimialajohtaja Olli Vilanka (toimialajohtaja Samu Eiro), Oikeuspalveluvirasto<br>Johtava julkinen oikeusavustaja Martin Melin (johtava julkinen oikeusavustaja Sari Vuori), Oikeuspalveluvirasto<br>Toimialajohtaja Teemu Mikkola (toimialajohtaja Unto Kariniemi), Oikeusrekisterikeskus<br>Ylijohtaja Johanna Suurpää (yksikönpäällikkö Timo Makkonen), oikeusministeriö<br>Ylijohtaja Tapio Laamanen (yksikönpäällikkö Niina Puolusmäki), oikeusministeriö<br>Ylijohtaja Ville Hinkkanen (yksikönpäällikkö Miia Ljunqvist), oikeusministeriö<br>Hallitusneuvos Anne Hallavainio (yksikönpäällikkö Mari Aalto), oikeusministeriö<br>Suomen Asianajajien puheenjohtaja, asianajaja Eero-Pekka Uotila (pääsihteeri Niko Jakobsson), Suomen Asianajajat<br>Pääluottamusmies Sari Aho (toiminnanjohtaja Liisa Aro), JUKO ry |

Pysyvä asiantuntija:

Pääsihteeri Christina Gestrin, Folktinget, erityisesti palvelujen kielellistä saatavuutta koskevien kysymysten osalta

Sihteeristö:

Pääsihteeri: käräjätuomari Jennimari Huovinen, Itä-Uudenmaan käräjäoikeus (hallitusneuvos Kirta Heine, oikeusministeriö)
Päällikkö Henna Pajulammi, Tuomioistuinvirasto

# LIITE 2 Oikeuslaitostyöryhmän asettamat projektiryhmät

Prosessien kehittäminen

1. **Esitutkinnan johtaminen**
   *Laatinut muistion 10*
   Toimenpide 1
   - puheenjohtaja: valtionsyyttäjä Leena Metsäpelto, Valtakunnansyyttäjän toimisto
   - jäsenet:
     - käräjätuomari Johanna Kiviniemi, Oulun käräjäoikeus
     - yksikön päällikkö Miia Ljungqvist, oikeusministeriö
     - julkinen oikeusavustaja Riikka Kohler, Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimisto
     - asianajaja Pekka Ylikoski
     - apulaispäällikkö, erikoissyyttäjä Pia Mäenpää, Suomen syyttäjäyhdistys
     - poliisiylitarkastaja Minna Ketola, Poliisihallitus
   - sihteeri: syyttäjäylitarkastaja Karoliina Kontturi, Valtakunnansyyttäjän toimisto

2. **Asianomistaja erityislaajassa asiassa (rikosprosessissa tai siitä eriytetyssä siviiliprosessissa)**
   *Laatinut muistion 13*
   Toimenpiteet 3, 33 ja 97
   - puheenjohtaja: presidentti Pekka Määttä, Turun hovioikeus
   - jäsenet:
     - erikoissyyttäjä Kukka-Maaria Kankaala, Etelä-Suomen syyttäjäalue
     - erityisasiantuntija Hanna Leivo, oikeusministeriö
     - julkinen oikeusavustaja Katriina Sorsa, Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimisto
     - asianajaja Pinja Hoffrichter
     - käräjätuomari Johanna Helminen, Suomen Tuomariliitto ry
   - sihteeri: käräjätuomari Mette Manninen, Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus

3. **Lainkäytön keskittäminen yleisissä alioikeuksissa (kaikki niiden prosessilajit)**
   *Laatinut muistion 1*
   Toimenpiteet 10, 21, 44 ja 64
   - puheenjohtaja: presidentti Asko Välimaa, Helsingin hovioikeus
   - jäsenet:
     - erikoissyyttäjä Johanna Hakanen, Etelä-Suomen syyttäjäalue
     - hallitusneuvos Anne Hallavainio, oikeusministeriö
     - kehitysosaston johtaja Marko Loisa, Tuomioistuinvirasto
     - julkinen oikeusavustaja Suvi Mäntymäki, Helsingin oikeusaputoimisto
     - asianajaja Johanna Toiviainen
     - käräjätuomari Tuuli Vänskä, Suomen Tuomariliitto ry
   - sihteeri: laamanni Marika Siiki, Pohjois-Karjalan käräjäoikeus
   - asiantuntijat:
     - lakimies Antti Sahinoja, Oikeusrekisterikeskus
     - pääluottamusmies Maarit Hellgren, Oikeushallinnon henkilökunta ry / Suomen poliisijärjestöjen liitto ry
4. **Kevennetty rikosprosessi**
   *Laatinut muistiot 11 ja 14*
   Toimenpide 13

- puheenjohtaja: oikeusneuvos Timo Ojala, korkein oikeus
- jäsenet:
    - aluesyyttäjä Mika Mäkelä, Etelä-Suomen syyttäjäalue
    - lainsäädäntöneuvos Sampo Brander, oikeusministeriö
    - julkinen oikeusavustaja Niko Ruuskanen, Pohjois-Karjala oikeusaputoimisto
    - asianajaja Hanna-Maria Seppä
    - käräjätuomari Petteri Plosila, Suomen Tuomariliitto ry
- sihteeri: erityisasiantuntija Jurkka Jämsä, oikeusministeriö
- asiantuntija: käräjäsihteeri Outi Ahonen, Oikeushallinnon henkilökunta ry / Suomen poliisijärjestöjen liitto ry

**5. Rikosprosessin muu sujuvoittaminen**

*Laatinut muistion 12*

Toimenpiteet 4, 6, 8, 14, 16–20, 23 ja 24

- puheenjohtaja: presidentti Pekka Määttä, Turun hovioikeus
- jäsenet:
    - käräjätuomari Paula Virrankoski, Varsinais-Suomen käräjäoikeus
    - aluesyyttäjä Marika Visakorpi-Kemppainen, Länsi-Suomen syyttäjäalue
    - lainsäädäntöneuvos Sampo Brander, oikeusministeriö
    - IT-erityisasiantuntija Hannariikka Tuikka, Oikeusrekisterikeskus
    - julkinen oikeusavustaja Suvi Mäntymäki, Helsingin oikeusaputoimisto
    - asianajaja Tiina Haapa-aho
    - yksikönpäällikkö Heli Tamminen, Rikosseuraamuslaitos
    - käräjätuomari Juho Päkkilä, Suomen Tuomariliitto ry
- sihteeri: erityisasiantuntija Jurkka Jämsä, oikeusministeriö
- asiantuntija: käräjäsihteeri Outi Ahonen, Oikeushallinnon henkilökunta ry / Suomen poliisijärjestöjen liitto ry

**6. Kokoonpanosääntely yleisissä tuomioistuimissa (kaikki oikeusasteet)**

*Laatinut muistion 2*

Toimenpiteet 15, 22 ja 27

- puheenjohtaja: presidentti Asko Välimaa, Helsingin hovioikeus
- jäsenet:
    - laamanni Tommi Vuorialho, Varsinais-Suomen käräjäoikeus
    - erityisasiantuntija Johannes Koskenniemi, oikeusministeriö
    - erikoissyyttäjä Lotta Kokko, Etelä-Suomen syyttäjäalue
    - julkinen oikeusavustaja Suvi Mäntymäki, Helsingin oikeusaputoimisto
    - asianajaja Kalle Ujainen
    - käräjätuomari Petteri Plosila, Suomen Tuomariliitto ry
- sihteeri: hovioikeuden esittelijä Juuso Ouli, Helsingin hovioikeus

**7. Ylimääräinen muutoksenhaku yleisissä tuomioistuimissa**

*Laatinut muistion 3*

Toimenpide 28

- puheenjohtaja: oikeusneuvos Timo Ojala, korkein oikeus
- jäsenet:
  - laamanni Timo Heikkinen, Itä-Uudenmaan käräjäoikeus
  - lainsäädäntöneuvos Jukka Siro, oikeusministeriö
  - aluesyyttäjä Jussi Sjöblom, Etelä-Suomen syyttäjäalue
  - julkinen oikeusavustaja Suvi Mäntymäki, Helsingin oikeusaputoimisto
  - asianajaja Miia Hirvonen
  - käräjätuomari Matti Pyöriä, Suomen Tuomariliitto ry
- sihteeri: asessori Sini Toskala, Itä-Suomen hovioikeus
- asiantuntija: lakimies Antti Sahinoja, Oikeusrekisterikeskus

**8. Käräjäoikeudessa käsiteltävät hakemusasiaryhmät (muut kuin ryhmässä 9)**

*Laatinut muistion 7*

Toimenpide 34

- puheenjohtaja: laamanni Kari Turtiainen, Oulun käräjäoikeus
- jäsenet:
  - hallitusneuvos Anne Hallavainio, oikeusministeriö
  - päällikkö Henna Pajulammi, Tuomioistuinvirasto
  - johtava julkinen oikeusavustaja Juha Kärki, Etelä-Savon oikeusaputoimisto
  - asianajaja Annukka Valén
  - käräjätuomari Tuuli Vänskä, Suomen Tuomariliitto ry
- sihteeri: laamanni Marja Virtanen, Etelä-Savon käräjäoikeus
- asiantuntijat:
  - rekisteripäällikkö Sari Laitakari, Oikeusrekisterikeskus
  - käräjäsihteeri Outi Ahonen, Oikeushallinnon henkilökunta ry / Suomen poliisijärjestöjen liitto ry
  - maanmittausneuvos Markku Markkula, Maanmittauslaitos
  - johtava asiantuntija, julkinen notaari Tanja Tams, Digi- ja väestötietovirasto

**9. Summaaristen ja velkajärjestelyasioiden käsittely**

*Laatinut muistion 8*

Toimenpiteet 35, 38, 144 ja 145

- puheenjohtaja: laamanni Tomi Vistilä, Keski-Suomen käräjäoikeus
- jäsenet:
  - laamanni Markku Ahlgren, Kymenlaakson käräjäoikeus
  - yksikön päällikkö Mari Aalto, oikeusministeriö
  - täytäntöönpanopäällikkö Sakari Haataja, Oikeusrekisterikeskus
  - erityisasiantuntija Elisabet Schroderus, Oikeuspalveluvirasto
  - johtava hallintovouti Riina Tammenkoski
  - asianajaja Leena Kuhanen
  - käräjätuomari Matti Pyöriä, Suomen Tuomariliitto ry
  - johtaja, kehitysosasto Marko Loisa, Tuomioistuinvirasto
- sihteeri: lainsäädäntöneuvos Kirsi Pulkkinen, oikeusministeriö
- asiantuntijat:
  - käräjäsihteeri Outi Ahonen, Oikeushallinnon henkilökunta ry / Suomen poliisijärjestöjen liitto ry

**10. Siviiliprosessin sujuvoittaminen**

*Laatinut muistion 4*

Toimenpiteet 37 ja 39–45

- puheenjohtaja: oikeusneuvos Tuija Turpeinen, korkein oikeus
- jäsenet:
    - laamanni Jyrki Rinnemaa, Kainuun käräjäoikeus
    - hovioikeudenneuvos Elina Laakso, Vaasan hovioikeus
    - ylituomari Pertti Virtanen, markkinaoikeus
    - presidentti Outi Anttila, työtuomioistuin
    - lainsäädäntöneuvos Kirsi Pulkkinen, oikeusministeriö
    - järjestelmäpäällikkö Mika Kirveennummi, Oikeusrekisterikeskus
    - johtava julkinen oikeusavustaja Martin Melin, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan oikeusaputoimisto
    - asianajaja Helena Kalmanlehto
    - käräjätuomari Minna Leikas, Suomen Tuomariliitto ry
- sihteeri: käräjätuomari Timo Saranpää, Pohjanmaan käräjäoikeus
- asiantuntija: pääluottamusmies Maarit Hellgren, Oikeushallinnon henkilökunta ry / Suomen poliisijärjestöjen liitto ry

**11. Tuomioistuinsovittelun kehittäminen riita- ja rikosasioissa**

*Laatinut muistion 9*

Toimenpiteet 29 ja 46–48

- puheenjohtaja: laamanni Kari Turtiainen, Oulun käräjäoikeus
- jäsenet:
    - markkinaoikeustuomari Markus Mattila
    - presidentti Outi Anttila, työtuomioistuin
    - apulaispäällikkö, aluesyyttäjä Camilla Oksanen, Etelä-Suomen syyttäjäalue
    - yksikönpäällikkö Merja Muilu, oikeusministeriö
    - johtava julkinen oikeusavustaja Kirsi Mustikkamaa-Poutanen, Etelä-Pohjanmaan oikeusaputoimisto
    - asianajaja Lasse Tirronen
    - käräjätuomari Heidi Myllys, Suomen Tuomariliitto ry
- sihteeri: asessori Anniina Kaartometsä, Rovaniemen hovioikeus

**12. Huoltoriita-asioiden kehittäminen**

*Laatinut muistion 6*

Toimenpiteet 47 ja 49–57

- puheenjohtaja: laamanni Tomi Vistilä, Keski-Suomen käräjäoikeus
- jäsenet:
    - lainsäädäntöneuvos Outi Kemppainen, oikeusministeriö
    - julkinen oikeusavustaja Frej Holmberg, Varsinais-Suomen oikeusaputoimisto
    - asianajaja Mia Kavasto
    - käräjätuomari Veera Kankaanranta, Suomen Tuomariliitto ry
- sihteeri: käräjätuomari Heidi Myllys, Päijät-Hämeen käräjäoikeus
- asiantuntija: kihlakunnanvouti Olli Tala, Suomen kihlakunnanvoudit ry

**13. Muutoksenhaku KHO:ssa**

*Laatinut muistion 16*

Toimenpiteet 66–68

- puheenjohtaja: oikeusneuvos Toni Kaarresalo, korkein hallinto-oikeus
- jäsenet:
  - hallinto-oikeustuomari Renne Pulkkinen, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
  - markkinaoikeustuomari Saija Laitinen
  - neuvotteleva virkamies Kari Hämäläinen, oikeusministeriö
  - julkinen oikeusavustaja Jari Ollikainen, Kymenlaakson oikeusaputoimisto
  - asianajaja Jussi-Pekka Jutila
  - oikeussihteeri Oona Fromholdt-Nyman, Suomen Tuomariliitto ry
- sihteeri: hallinto-oikeustuomari Anni Kontturi, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

**14. Hallinto-oikeuksien ydintehtävät ja muutoksenhaun laatu**

*Laatinut muistion 15*

Toimenpiteet 69–70, 72 ja 76–77, 79 ja 83

- puheenjohtaja: ylituomari Seija Kaijanen, Turun hallinto-oikeus
- jäsenet:
  - esittelijäneuvos Elina Ranz, korkein hallinto-oikeus
  - markkinaoikeustuomari Saija Laitinen
  - vakuutusoikeustuomari Anna Pitkänen
  - erityisasiantuntija Jasmin Heiskanen, oikeusministeriö
  - erityisasiantuntija Elina Halimaa, Tuomioistuinvirasto
  - julkinen oikeusavustaja Jari Ollikainen, Kymenlaakson oikeusaputoimisto
  - asianajaja Matti Rautakorpi
  - hallinto-oikeustuomari Atte Lauerma, Suomen Tuomariliitto ry
- sihteeri: hallinto-oikeustuomari Antti Jukarainen, Turun hallinto-oikeus
- asiantuntijat:
  - lakimies Maiju Harju, Oikeusrekisterikeskus
  - notaari Kaisa Mäkelä, Oikeushallinnon henkilökunta - OHK ry

**15. Lastensuojelun päätöksenteko ja muutoksenhaku**

*Laatinut muistion 18*

Toimenpiteet 66 ja 69

- puheenjohtaja: ylituomari Juhana Niemi, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
- jäsenet:
  - esittelijäneuvos Helmi Lajunen, korkein hallinto-oikeus
  - erityisasiantuntija Elina Immonen, oikeusministeriö
  - erityisasiantuntija Elina Halimaa, Tuomioistuinvirasto
  - julkinen oikeusavustaja Aino Mutikainen, Pirkanmaan oikeusaputoimisto
  - asianajaja Varpu Kivi
  - hallinto-oikeustuomari Eve Juuriala, Suomen Tuomariliitto ry
  - neuvotteleva virkamies Tiina Muinonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- sihteeri: hallinto-oikeustuomari Sanna Tohka, Itä-Suomen hallinto-oikeus

**16. Kilpailu-, valvonta- ja hankinta-asioiden käsittely markkinaoikeudessa**

*Laatinut muistion 19*

Toimenpiteet 88–91

- puheenjohtaja: ylituomari Pertti Virtanen, markkinaoikeus
- jäsenet:
  - esittelijäneuvos Jukka Koivusalo, korkein hallinto-oikeus
  - laamanni Ilkka Lahtinen, Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus
  - erityisasiantuntija Kari Hämäläinen, oikeusministeriö
  - asianajaja Ilkka Aalto-Setälä
  - markkinaoikeustuomari Tobias von Schanz, Suomen Tuomariliitto ry
- sihteeri: markkinaoikeustuomari Liisa Kauramäki
- asiantuntijat: hallitusneuvos Virve Haapajärvi varajäsenenään johtava asiantuntija Terhi Kauti, työ- ja elinkeinoministeriö

**17. Työ- ja virkamiesoikeudellisten asioiden toimivaltajako**

*Laatinut muistion 20*

Toimenpide 93

- puheenjohtaja: presidentti Outi Anttila, työtuomioistuin
- jäsenet:
  - laamanni Sirpa Pakkala, Helsingin käräjäoikeus
  - hallinto-oikeustuomari Jani Ruotsalainen, Vaasan hallinto-oikeus
  - erityisasiantuntija Johannes Koskenniemi, oikeusministeriö
  - Henkilöstöjohtaja Johanna Saukkonen, Oikeuspalveluvirasto
  - asianajaja Maria Penttiä
  - hallinto-oikeustuomari Pia Repo, Suomen Tuomariliitto ry
- sihteeri: esittelijä Krista Kalske, työtuomioistuin

**18. Vakuutusoikeutta koskevan sääntelyn kehittäminen**

*Laatinut muistion 21*

Toimenpiteet 94–96

- puheenjohtaja: ylituomari Tuula Kivari, vakuutusoikeus
- jäsenet:
  - oikeussihteeri Sampsa Mäenpää, korkein hallinto-oikeus
  - oikeusneuvos Tuija Turpeinen, korkein oikeus
  - julkinen oikeusavustaja Sari Vuori, Helsingin oikeusaputoimisto
  - asianajaja Timo Skurnik
  - vakuutusoikeustuomari Ville Savela, Suomen Tuomariliitto ry
- sihteeri: esittelijä Salla Matilainen, vakuutusoikeus
- asiantuntija: erityisasiantuntija Jasmin Heiskanen, oikeusministeriö

<u>Oikeudellinen avustaminen ja neuvonta sekä oikeudenkäyntikulut</u>

**19. Asiamiehiä koskevan sääntelyn uudistaminen**

*Laatinut muistion 22*

Toimenpiteet 62 ja 97

- puheenjohtaja: asianajaja Hanna Räihä-Mäntyharju
- jäsenet:
  - johtava julkinen oikeusavustaja Jonathan Rosengren, Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimisto
  - hallitusneuvos Kirta Heine, oikeusministeriö

- laamanni Juha Kolu, Päijät-Hämeen käräjäoikeus
- hallinto-oikeustuomari Virpi Ikkelä, Helsingin hallinto-oikeus
- markkinaoikeustuomari Sanna Holkeri
- vakuutusoikeustuomari Åsa Morelius-Ekelund
- johtava julkinen oikeusavustaja Sari Vuori, Julkiset Oikeusavustajat ry
- käräjätuomari Mirva Sihvonen, Suomen Tuomariliitto ry

o sihteeri: julkinen oikeusavustaja Jani Ylisaukko-oja, Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimisto

**20. Oikeudenkäyntikulut yleisissä tuomioistuimissa**

*Laatinut muistion 5*

Toimenpiteet 25a ja 58–59

o puheenjohtaja: oikeusneuvos Tuija Turpeinen, korkein oikeus
o jäsenet:
  - johtava julkinen oikeusavustaja Martin Melin, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan oikeusaputoimisto
  - asianajaja Risto Riikonen
  - lainsäädäntöneuvos Jukka Siro, oikeusministeriö
  - käräjätuomari Paula Helin, Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus
  - hovioikeudenneuvos Jussi Virtanen, Turun hovioikeus
  - markkinaoikeustuomari Jari Tiainen
  - julkinen oikeusavustaja Jani Ylisaukko-oja, Julkiset Oikeusavustajat ry
  - hovioikeudenneuvos Kirsti Avola, Suomen Tuomariliitto ry
o sihteeri: hovioikeuden esittelijä Sanni Pakkala, Helsingin hovioikeus

**21. Oikeudenkäyntikulut hallintolainkäytössä**

*Laatinut muistion 17*

Toimenpiteet 25b, 59 ja 80

o puheenjohtaja: ylituomari Juhana Niemi, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
o jäsenet:
  - julkinen oikeusavusta Max Fogdell, Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimisto
  - asianajaja Olli Siponen
  - erityisasiantuntija Jasmin Heiskanen, oikeusministeriö
  - markkinaoikeustuomari Jari Tiainen
  - vakuutusoikeustuomari Tia Välke
  - hallinto-oikeustuomari Jukka Vanto, Suomen Tuomariliitto ry
o sihteeri: hallinto-oikeustuomari Markus Haho, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

**22. Oikeusapu-, edunvalvonta- ja talousneuvontapalveluiden lainsäädännön kehittäminen**

*Laatinut muistiot 23-25*

Toimenpiteet 97–102 ja 105–109

o puheenjohtaja: toimialajohtaja Olli Vilanka, Oikeuspalveluvirasto
o jäsenet:
  - johtava julkinen oikeusavustaja Martin Melin, Helsingin oikeusaputoimisto
  - asianajaja, julkinen oikeusavustaja Anssi Kyllönen, Kainuun oikeusaputoimisto edustaen myös Julkiset Oikeusavustajat ry:tä
  - hallitusneuvos Maaria Rubanin, oikeusministeriö
  - TIV (nimetään myöhemmin)
  - hallintojohtaja Tapio Maakanen, Oulun käräjäoikeus
  - hallintovouti Jenna Parkkisenniemi, Ulosottolaitos

- sihteeri: talous- ja velkaneuvoja yksikkövastaava Mia Markula, Varsinais-Suomen oikeusaputoimisto

Täytäntöönpanomenettely

**23. Vastaavan ulosottomiehen järjestelmä**

*Laatinut muistion 28*

Toimenpide 130

- puheenjohtaja: johtava hallintovouti Mona Kajanne, Ulosottolaitos
- jäsenet:
  - hallitusneuvos Anu Vahtola, oikeusministeriö
  - kihlakunnanvouti Mona Kajanne, Ulosottolaitos
  - hallintovouti Olli Helin, Ulosottolaitos
  - talous- ja velkaneuvoja Sari Silta, Itä-Uudenmaan oikeusaputoimisto
  - ulosottoylitarkastaja, pääluottamusmies JHL Harri Lepolahti, Suomen ulosottoylitarkastajat ja -tarkastajat ry
- sihteeri: kihlakunnanvouti Jussi Räikkönen, Ulosottolaitos

**24. Ylivelkaantumisen ennaltaehkäisy (ulosoton palveluohjaus ja lähetejärjestelmä)**

*Laatinut muistion 27*

Toimenpiteet 122–123

- puheenjohtaja: johtava hallintovouti Riina Tammenkoski, Ulosottolaitos
- jäsenet:
  - erityisasiantuntija Sami Korhonen, oikeusministeriö
  - toimialajohtaja Samu Eiro, Oikeuspalveluvirasto
  - kihlakunnanvouti Jenna Parkkisenniemi, Ulosottolaitos
  - hallintovouti Mari Palmqvist, Ulosottolaitos
  - ulosottoylitarkastaja Sini Gren, Suomen ulosottoylitarkastajat ja -tarkastajat ry
- sihteeri: erityisasiantuntija Ann-Mari Poso, Ulosottolaitos
- asiantuntija: järjestelmäpäällikkö Katri Palomurto-Paakkanen, Oikeusrekisterikeskus

**25. Ulosottoasioiden kiertonopeus**

*Laatinut muistion 29*

Toimenpiteet 138–143

- puheenjohtaja: kihlakunnanvouti Olli Helin, Ulosottolaitos
- jäsenet:
  - hallitusneuvos Anu Vahtola, oikeusministeriö
  - kihlakunnanvouti Jyri Perokorpi, Ulosottolaitos
  - hallintovouti Olli Helin, Ulosottolaitos
  - talous- ja velkaneuvoja, yksikkövastaava Virva Siren, Helsingin oikeusaputoimisto
- sihteeri: kihlakunnanvouti Satu Luokkanen, Ulosottolaitos

**26. Luottojen elinkaaren hallinta**

*Laatinut muistion 26*

Toimenpide 136

- puheenjohtaja: johtava kihlakunnanvouti Terhi Salmela, Ulosottolaitos
- jäsenet:
    - lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu, oikeusministeriö
    - lakimies Tanja Kokkoniemi, Oikeusrekisterikeskus
    - johtava kihlakunnanvouti Antti Soininen, Ulosottolaitos
    - tietohallintopäällikkö Seppo Korpela, Ulosottolaitos
    - talous- ja velkaneuvoja, yksikkövastaava Petteri Suominen, Etelä-Savon oikeusaputoimisto
    - toiminnallinen vastaava Marjaana Ohralahti, Verohallinto
    - erityisasiantuntija Heli Leinonen, Tuomioistuinvirasto
- sihteeri: johtava asiantuntija Elina Hirvonen, Ulosottolaitos

<u>Hallinnolliset asiat</u>

**27. Urapolut, virkarakenne ja kelpoisuusvaatimukset**

*Laatinut muistion 30*

Toimenpiteet 75, 147, 148 (osin), 150 (osin) ja 161 (osin)

- puheenjohtaja: henkilöstöpäällikkö Pilvi Pellikka, oikeusministeriö
- jäsenet:
    - erityisasiantuntija Taru Ritari, oikeusministeriö
    - toimialajohtaja Jari Saarela, Oikeusrekisterikeskus
    - hallintojohtaja Johanna Holkeri-Kauppila, Helsingin käräjäoikeus
    - hallintopäällikkö Riikka Asa, Helsingin hallinto-oikeus
    - kansliapäällikkö Riikka Pirttisalo, markkinaoikeus
    - esittelijä Krista Kalske, työtuomioistuin
    - kansliapäällikkö Anu Sainio, vakuutusoikeus
    - hallintojohtaja Joanna Autiovuori, Valtakunnansyyttäjän toimisto
    - johtava julkinen oikeusavustaja Jonathan Rosengren
    - lakimies Esa-Pekka Hänninen, Rikosseuraamuslaitos
    - johtava hallintovouti Taneli Heikkilä, Ulosottolaitos
    - hallinto-osaston johtaja Tiina Kukkonen-Suvivuo, Tuomioistuinvirasto
    - pääluottamusmies Sari Aho, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry (varajäsenenä pääluottamusmies Maarit Hellgren, Oikeushallinnon henkilökunta ry / Suomen poliisijärjestöjen liitto ry)
- sihteeri (tekninen): hallinnollinen avustaja Nadezda Savolainen, oikeusministeriö