



HELSINGIN YLIOPISTO

KATSAUKSIA 66/2025

HELSINGIN YLIOPISTO
VALTIOTIETEELLINEN TIEDEKUNTA
KRIMINOLOGIAN JA OIKEUSPOLITIIKAN INSTITUUTTI

Oikeusolot 2025

Sofia Selkämä, Inka Järvikangas & Virve Toivonen (toim.)



Tämä teos on lisensoitu Creative Commons Nimeä 4.0 Kansainvälinen -lisenssillä

JULKAISIJA

Helsingin yliopisto

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti

www.helsinki.fi/fi/kriminologian-ja-oikeuspolitiikan-instituutti

PL 16 (Snellmaninkatu 10)

00014 HELSINGIN YLIOPISTO

SARJA

Katsauksia 66/2025

ISBN: 978-951-51-0718-3

ISSN: 2342-7779

Esipuhe

Oikeusolot 2025 on järjestyksessään neljäs tätä nimeä kantava katsaus. Aikaisemmat katsaukset on julkaistu 2000, 2004 ja 2009, ja ne ovat olleet tyyliltään hieman erilaisia. Aiemmat katsaukset pohjautuivat pitkälti Krimon (silloisen Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen) tutkimusohjelmaan, ja katsauksen painopisteet valikoituivat sitä kautta. Nyt käsillä olevassa katsauksessa on valittu toisin, ja katsauksen sisällössä on osin irrottauduttu tutkimusohjelmasta. Sen sijaan katsauksessa on pyritty kokoamaan tietoa erilaista oikeudellisista toimijoista ja ilmiöistä, jotka näkyvät tavallisen kansalaisen elämässä.

Katsauksen tarkoituksena on piirtää yleiskuvaa oikeusoloista Suomessa. Tavoitteena on koota ja jäsentää tietoa, jonka avulla voidaan arvioida kotimaista oikeudenhoitojärjestelmää kokonaisuutena, löytää tutkimuskohteita ja -aukkoja sekä paikantaa epäkohtia ja kehittämistarpeita. Tavoitteena on myös tarjota koottua tietoa, jota voidaan käyttää apuna yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja keskustelussa.

Vaikka katsaus tarjoaa tietoa myös esimerkiksi lainvalmistelun parissa työskenteleville ammattilaisille ja tutkijoille, katsaus on kirjoitettu ensisijaisesti tavallista kansalaista ajatellen. Tämä näkyy esitettävässä tiedossa ja sen esittämisen tavassa.

Katsauksen uudistamisprosessi on ollut mittava, ja tiettyjen rajausten tekeminen on ollut välttämätöntä. Katsauksen ulkopuolelle on rajattu rikosasiat, joita tarkastellaan instituutin Rikollisuustilannekatsauksessa, Seuraamusjärjestelmäkatsauksessa ja Nuorisoriikollisuuskatsauksessa. Tulevaisuudessa rikosprosessia tullaan kuitenkin tarkastelemaan myös Oikeusolot-katsauksessa oikeuden saatavuuden näkökulmasta.

Katsauksessa esitellyt toimijat on valittu sillä perusteella, että ne ovat tavallisen kansalaisen näkökulmasta keskeisiä. On selvää, ettei kaikkia tällaisiakaan toimijoita ole pystytty mahdollittamaan katsaukseen, vaan osa on jäänyt väistämättä ulkopuolelle.

Katsaus jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa tarkastellaan Suomea oikeusvaltiona, toisessa osassa Suomen oikeusjärjestelmää ja kolmannessa osassa esitellään Krimossa tehtävää tutkimusta. Kaksi ensimmäistä osaa ovat tyyliltään yleisiä ja pyrkivät piirtämään yleiskuvaa voimassa olevasta asiointilaista, kun taas kolmannen osan tekstit ovat pistemäisempiä sukelluksia oikeuden saatavuuteen ja instituutissa tehtävään tutkimukseen. Lähdeluettelo löytyy katsauksen lopusta. Tutkimusta esittelevä osa III on kuitenkin lähteistetty kunkin luvun loppuun.

Katsauksen kirjoittamiseen ovat osallistuneet lukuisat instituutissa työskennelleet nykyiset ja entiset työntekijät. Kiitos kaikille katsauksen tekoon

osallistuneille. Erityiset kiitokset haluamme esittää tutkimusavustaja Minna Ohtoselle korvaamattomasta työpanoksesta katsauksen kaikissa eri työvaiheissa. Kiitämme myös tutkijatohtori Anna Kylmäluomaa avusta lähdeviitteiden yhdenmukaistamisessa.

Katsausta on tarkoitus jatkossa julkaista säännöllisemmin väliajoin. Katsaus on kokenut ison uudistusprosessin, ja sitä kehitetään ja päivitetään myös jatkossa. Sen osalta otamme mielellämme vastaan palautetta ja kehitysehdotuksia.

Helsingissä 16.12.2024

Sofia Selkämaa, Inka Järvikangas ja Virve Toivonen

Sisällys

ESIPUHE	I
I SUOMI OIKEUSVALTIONA	1
1 Johdanto	1
<i>Sofia Selkämä, Inka Järvikangas, Virve Toivonen, Kaisla Saartenoja, Minka Ohtonen</i>	
1.1 Oikeusvaltiokäsityksiä	1
1.2 Oikeusvaltiollisuuden mittaaminen	5
World Justice Project (WJP)	5
Suomen sijoittuminen WJP-indeksissä	8
1.3 Keskeiset asiat	18
2 Korruptio	19
<i>Sofia Selkämä, Inka Järvikangas, Virve Toivonen, Minka Ohtonen</i>	
2.1 Korruption määritelmää	19
2.2 Kansainvälisiä toimijoita	21
OECD:n korruption vastainen toiminta	21
Group of States Against Corruption (GRECO)	23
YK:n korruption vastainen toiminta	26
Muita korruption vastaisia toimijoita	27
2.3 Korruption mittaaminen	29
World Justice Projectin oikeusvaltioindeksi	29
Maailmanpankin Worldwide Governance Indicators (WGIs)	30
Transparency International	32
KORSI-projekti	33
2.4 Keskeiset asiat	34
3 Lehdistönvapaus	36
<i>Minka Ohtonen, Inka Järvikangas, Sofia Selkämä, Virve Toivonen</i>	
3.1 Lehdistönvapaus on osa sananvapautta	36
3.2 Lehdistönvapauden rajoittaminen	38
3.3 Lehdistönvapauden mittaaminen	42
World Press Freedom Index	42
Media Pluralism Monitor	45
Media Literacy	48
Freedom in the World	50
Civic Space Scan	50
3.4 Keskeiset asiat	52

4 Tuomarit ja tuomioistuimet	53
<i>Sofia Selkämä, Henri Halila, Inka Järvikangas, Virve Toivonen, Minka Ohtonen</i>	
4.1 Tuomarin toimi	53
Lautamiehet	55
Asiantuntijatuomarit	57
Tuomioistuinharjoittelu	58
Käräjänotaarien valinta ja tehtävät	58
Tuomioistuinharjoittelun nykytila	60
4.2 Riippumaton ja puolueeton tuomioistuinlaitos	60
Sidonnaisuudet, sivutoimet ja esteellisyys	62
Tuomariksi nimittäminen	62
Tuomarin virassapysymisoikeus ja valvonta	64
4.3 Keskeiset asiat	65
5 Oikeudelliset palveluntarjoajat	67
<i>Henri Halila, Sofia Selkämä, Inka Järvikangas, Virve Toivonen, Minka Ohtonen</i>	
5.1 Asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat	67
Kelpoisuusehdot	69
Velvollisuudet	70
5.2 Valvonta	72
Kurinpidolliset seuraamukset	72
Valvontalautakunnan toiminta lukuina	75
Oikeuskanslerin ja tuomioistuinten valvontavelvollisuus	78
5.3 Keskeiset asiat	79
6 Suomen valtiosääntö	81
<i>Inka Järvikangas, Kaisla Saartenoja, Sofia Selkämä, Virve Toivonen, Minka Ohtonen</i>	
6.1 Aluksi	81
6.2 Lakien säätäminen	82
Lainsäädäntöprosessi	83
Kansalaisaloite	86
Eurooppalainen kansalaisaloite	88
Lainsäädännön arviointineuvosto	90
Tilastotietoa lainvalmistelusta	91
6.3 Ahvenanmaa ja sen erityisasema	94
Ahvenanmaan maakuntapäivät ja itsehallinto	95
Ahvenanmaa kansainvälisesti	97
Ruotsinkielinen vähemmistö	99

6.4	Saamelaiset ja saamelaiskäräjät	100
	Totuus- ja sovintokomissio	102
	Saamelaiset ilmasto- ja ympäristöpolitiikassa	103
	Saamelaiset kansainvälisesti	105
	Saamen kieli	106
6.5	Keskeiset asiat	108
7	Suomi oikeusvaltiona – yhteenveto	110
	<i>Kimmo Nuotio</i>	
II	SUOMEN OIKEUSJÄRJESTELMÄ JA OIKEUDEN SAATAVUUS.....	113
1	Johdanto	113
	<i>Yaira Obstbaum, Kaisla Saartenoja, Sofia Selkämäa,</i>	
	<i>Virve Toivonen, Minka Ohtonen</i>	
2	Tuomioistuimet	116
	<i>Sofia Selkämäa, Virve Toivonen, Inka Järvikangas,</i>	
	<i>Kaisla Saartenoja, Minka Ohtonen</i>	
2.1	Suomen tuomioistuinjärjestelmä	116
2.2	Yleiset tuomioistuimet	118
	Käräjäoikeudet	118
	Tehtävät ja toimivalta	118
	Kokoonpano	120
	Asian käsittely	120
	Tilastotietoja käräjäoikeuksien toiminnasta	122
	Hovioikeudet	127
	Tehtävät ja toimivalta	127
	Kokoonpano	127
	Asian käsittely	128
	Tilastotietoja hovioikeuksien toiminnasta	129
	Korkein oikeus	133
	Tehtävät ja toimivalta	133
	Kokoonpano	135
	Asian käsittely	135
	Tilastoja korkeimman oikeuden toiminnasta	136
2.3	Hallintotuomioistuimet	141
	Hallinto-oikeudet	141
	Tehtävät ja toimivalta	141
	Kokoonpano	142
	Asian käsittely	143
	Tilastotietoja hallinto-oikeuksien toiminnasta	144

Korkein hallinto-oikeus	148
Tehtävät ja toimivalta	148
Kokoonpano	149
Asian käsittely	149
Tilastotietoja korkeimman hallinto-oikeuden toiminnasta	151
2.4 Erityistuomioistuimet	154
Markkinaoikeus	154
Tehtävät ja toimivalta	154
Kokoonpano	155
Asian käsittely	156
Tilastotietoja markkinaoikeuden toiminnasta	157
Työtuomioistuin	159
Tehtävät ja toimivalta	159
Kokoonpano	160
Asian käsittely	160
Tilastotietoja työtuomioistuimen toiminnasta	161
Vakuutus oikeus	162
Tehtävät ja toimivalta	162
Kokoonpano	163
Asian käsittely	164
Tilastotietoja vakuutus oikeuden toiminnasta	164
Valtakunnanoikeus	167
Tehtävät ja toimivalta	167
Kokoonpano	167
Asian käsittely	168
Valtakunnanoikeuden käsittelemiä tapauksia	169
2.5 Kansainväliset tuomioistuimet	170
Euroopan unionin tuomioistuin	170
Tehtävät ja toimivalta	170
Kokoonpano	171
Asian käsittely	172
Tilastotietoja Euroopan unionin tuomioistuimen toiminnasta	174
Euroopan ihmisoikeustuomioistuin	182
Tehtävät ja toimivalta	182
Kokoonpano	182
Asian käsittely	184
Tilastotietoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toiminnasta	186
2.6 Keskeiset asiat	189

3	Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt.....	191
	<i>Sofia Selkämäa, Kaisla Saartenoja, Virve Toivonen, Inka Järvikangas, Minka Ohtonen</i>	
3.1	Aluksi.....	191
3.2	Välimiesmenettely	192
	Välimiesmenettelyn kulku	194
	Tilastotietoa Keskuskauppakamarin välimieslautakunnan välimiesmenettelystä	195
	Saapuneet hakemukset	196
	Käsittelyn kesto	197
3.3	Tuomioistuinsovittelu.....	198
	Tuomioistuinsovittelun kulku	199
	Asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen sovittelu	200
	Tilastotietoja tuomioistuinsovittelusta	201
	Ratkaistut asiat	201
	Käsittelyajat	202
3.4	Keskeiset asiat.....	203
4	Lautakunnat.....	206
	<i>Sofia Selkämäa, Inka Järvikangas, Kaisla Saartenoja, Virve Toivonen, Minka Ohtonen</i>	
4.1	Aluksi.....	206
4.2	Pakolliset muutoksenhakulautakunnat.....	207
	Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta	207
	Tehtävät ja toimivalta	207
	Kokoonpano.....	208
	Asian käsittely.....	209
	Tilastotietoa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta	210
	Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta	211
	Tehtävät ja toimivalta	211
	Kokoonpano.....	212
	Asian käsittely.....	213
	Tilastotietoja tapaturma-asioiden muutoksenhaku- lautakunnan toiminnasta	214
	Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta	216
	Tehtävät ja toimivalta	216
	Kokoonpano	217
	Asian käsittely.....	218
	Tilastotietoja työeläkeasioiden muutoksenhaku- lautakunnan toiminnasta	219

4.3	Vapaaehtoiset muutoksenhakulautakunnat	221
	Kuluttajariitalautakunta	221
	Tehtävät ja toimivalta	221
	Kokoonpano	223
	Asian käsittely	224
	Tilastotietoja kuluttajariitalautakunnan toiminnasta	226
	Vakuutus-, pankki- ja sijoitusalan asiakasneuvontatoimisto (FINE)	230
	Tehtävät ja toimivalta	230
	Kokoonpano	231
	Asian käsittely	232
	Tilastotietoja FINEn toiminnasta	233
4.4	Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta	236
	Tehtävät ja toimivalta	236
	Kokoonpano	237
	Asian käsittely	238
	Tilastotietoja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toiminnasta	240
4.5	Keskeiset asiat	242
5	Laillisuus ja laillisuusvalvonta – eräitä toimijoita	244
	<i>Inka Järvikangas, Sofia Selkämaa, Minka Ohtonen, Kaisla Saartenoja, Virve Toivonen</i>	
5.1	Aluksi	244
5.2	Valvira ja aluehallintovirastot	245
	Tehtävät ja toimivalta	246
	Tilastotietoja Valviran ja aluehallintovirastojen toiminnasta	249
	Valvira	249
	Aluehallintovirastot	252
5.3	Ylimmät laillisuusvalvojat	258
	Tehtävät ja toimivalta	258
	Tilastotietoja ylimpien laillisuusvalvojien toiminnasta	263
	Oikeusasiamies	263
	Oikeuskansleri	267
	Muut tehtävät	269
5.4	Keskeiset asiat	270
6	Erityisvaltuutetut	272
	<i>Sofia Selkämaa, Inka Järvikangas, Kaisla Saartenoja, Virve Toivonen, Minka Ohtonen</i>	
6.1	Aluksi	272

6.2	Yhdenvertaisuusvaltuutettu	273
	Tilastotietoja yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnasta	276
6.3	Tasa-arvovaltuutettu.....	280
	Tilastotietoja tasa-arvovaltuutetun toiminnasta.....	282
6.4	Tietosuojavaltuutettu.....	283
	Tilastotietoja tietosuojavaltuutetun toiminnasta.....	286
6.5	Tiedusteluvalvontavaltuutettu.....	288
	Tilastotietoja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnasta	290
6.6	Keskeiset asiat.....	291
7	Oikeudelliset palvelut	293
	<i>Sofia Selkämä, Inka Järvikangas, Virve Toivonen, Minka Ohtonen</i>	
7.1	Aluksi.....	293
7.2	Oikeusapu	293
	Mihin voi saada oikeusapua	295
	Kenelle ja minkä suuruisena oikeusapua myönnetään.....	295
	Oikeusavun hakeminen	299
	Tilastotietoja oikeusaputoimistojen toiminnasta	299
7.3	Edunvalvonta	303
	Edunvalvojan vahvistaminen ja määrääminen.....	305
	Edunvalvonnan sisältö ja kesto	305
	Edunvalvojan tehtävät.....	306
	Edunvalvonnan maksullisuus	307
	Tilastotietoja edunvalvonnasta	308
7.4	Talous- ja velkaneuvonta	309
	Millaista neuvontaa voi saada	309
	Tilastotietoja talous- ja velkaneuvonnan toiminnasta.....	310
7.5	Keskeiset asiat.....	312
8	MAKSUKYVYTTÖMYYSMENETTELYT	314
	<i>Sofia Selkämä, Virve Toivonen, Inka Järvikangas, Minka Ohtonen</i>	
8.1	Aluksi.....	314
8.2	Ulosotto	315
	Ulosottolaitos ja ulosoton täytäntöönpano	315
	Ulosottomenettely.....	316
	Muutoksenhaku ulosottoviranomaisen päätöksiin.....	317
	Tilastotietoja Ulosottolaitoksen toiminnasta	319
8.3	Yksityishenkilön velkajärjestely	322
	Menettely	323
	Tilastotietoja velkajärjestelystä	326

8.4	Konkurssi	327
	Konkurssimenettely	328
	Tilastotietoja konkurssimenettelystä	330
8.5	Yrityssaneeraus	332
	Yrityssaneerausmenettely	333
	Tilastotietoja yrityssaneerauksista	334
8.6	Keskeiset asiat	336
9	Oikeuden saamisen maksullisuus	339
	<i>Inka Järvikangas, Sofia Selkämä, Virve Toivonen, Minka Ohtonen</i>	
9.1	Aluksi	339
9.2	Tuomioistuinmaksut	340
9.3	Muut oikeudenkäyntikulut	341
9.4	Oikeusapu ja oikeusturvavakuutus	343
9.5	Oikeudenkäyntikulujen kasvu	345
9.6	Maksukyvyttömyysmenettelymaksut	347
9.7	Muut maksut	350
9.8	Keskeiset asiat	352
10	Yhteenveto – Suomen oikeusjärjestelmä ja oikeuden saatavuus	354
	<i>Virve Toivonen</i>	
III	AJANKOHTAISTA TUTKIMUKSESSA	357
1	Aluksi	357
	<i>Virve Toivonen</i>	
2	Lainsäädäntötutkimus	359
2.1	Sidosryhmien kuuleminen lainvalmistelussa:	
	miten ja keitä kuullaan?	359
	<i>Noora Alasuutari & Kati Rantala</i>	
	Johdanto	359
	Sidosryhmien kuuleminen on osa osallistavaa demokratiaa	359
	Kuulemistavat ja sidosryhmien osallistuminen	
	lainvalmistelussa	361
	Aineisto	362
	Tulokset: Havaintoja käytetyistä kuulemismenetelmistä	363
	Eri kuulemismenetelmien käyttö: yleisiä havaintoja	363
	Lausuntonmenettely	364
	Työryhmät	365
	Johtopäätökset	365
	Lähteet	368

2.2	SILE-hanke: lainvalmistelu ja lakien vaikutukset hiljaisten toimijoiden näkökulmasta	371
	<i>Kati Rantala, Inka Järvikangas & Lotta Hautamäki</i>	
	Lainvalmistelun tietopohja ja hiljaiset toimijat	371
	SILE-hankkeen tutkimus ja kehittäminen	372
	Lähteet.....	375
2.3	Eläimet tuntoisina olentoina lainsäädännön näkökulmasta	376
	<i>Tomi Lehtimäki</i>	
	Johdanto	376
	Eläinten hyvinvointilain uudistus ja eläinten tuntoisuus	377
	Eläimet tuntevina olentoina ja lain tietopohja.....	378
	Tuntoisuus ja eläinten itseisarvo	380
	Lähteet.....	381
3	Velkatutkimus.....	382
3.1	Katsaus suomalaisten velkaongelmiin – Julkiset tilastot muutosten kuvaajina vuosina 1990–2023	382
	<i>Karoliina Majamaa & Laura Sarasoja</i>	
	Johdanto	382
	Käytetyt aineistot, niiden rajaukset ja rajoitukset	385
	Ulosottotilastot	385
	Maksuhäiriötilastot	386
	Tulokset.....	386
	Ulosottovelallisten lukumäärien muutokset	386
	Maksuhäiriövelallisten lukumäärien muutokset	388
	Uusien maksuhäiriömerkintöjen lukumäärien muutokset	389
	Tulosten yhteenvetoa ja pohdintaa	390
	Lähteet.....	396
4	Access to Justice -tutkimus.....	401
4.1	Oikeuden saatavuuden tutkiminen kyselytutkimuksilla	401
	<i>Yaira Obstbaum & Kaisla Saartenoja</i>	
	Oikeuden saamisen eri ulottuvuudet ja kyselytutkimusten rooli.....	402
	AORR-kyselytutkimus – suomalainen Legal Needs -väestökysely.....	403
	Oikeuden saamisen tärkeimmät osa-alueet Suomessa	
	AORR-kyselytutkimuksen valossa	404
	Ongelmien määrä ja vakavuus	404
	Neuvon saaminen	407
	Käytetty ratkaisutapa ja kokemus ratkaisutavan oikeudenmukaisuudesta.....	408
	Oikeudelliset voimavarat ja ongelmien ratkaiseminen	410
	Ratkaisuprosessin kesto ja kokemus siitä.....	412

Lopuksi	413
Lähteet.....	415
4.2 Digitalisaatio ja pääsy oikeuksiin	417
<i>Jenni Hakkarainen</i>	
Yhdenvertaisuus	418
Digitaaliset oikeusapupalvelut	420
Teknologia sovittelun tukena	421
Loppupäätelmät.....	423
Lähteet.....	424
4.3 Alaikäiset ja oikeuksiin pääsy	425
<i>Virve Toivonen</i>	
Lasten epäasiallinen kohtelu ja siihen puuttuminen urheilussa ...	426
Haitalliset lapsuudenkokemukset ja lastensuojelu.....	429
Lähteet.....	431
LIITTEET	435
LÄHTEET	448

I Suomi oikeusvaltiona

1 Johdanto

Sofia Selkämä, Inka Järvikangas, Virve Toivonen,
Kaisla Saartenoja, Minka Ohtonen

Katsauksen ensimmäisessä osiossa paneudutaan Suomeen oikeusvaltioon. Oikeusvaltio on käsite, jolla kuvataan oikeudenmukaista yhteiskuntaa. Oikeusvaltiolle keskeisiä piirteitä ovat esimerkiksi julkisen vallan lakisidonnaisuus, ennustettavuus ja läpinäkyvyys, korruption puute, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä riippumaton, oikea-aikainen ja oikeudenmukainen oikeusjärjestelmä. Oikeusvaltio on koko Oikeusolotkatsauksen läpileikkaava teema, sillä lähtökohtaisesti katsauksen kaikki osiot voidaan lukea osaksi oikeusvaltiollisuutta. Esimerkiksi oikeuden saatavuus, tuomioistuinjärjestelmä tai muut oikeudellisia asioita ratkovat tahot, kuten erilaiset valtuutetut ja lautakunnat sekä laillisuusvalvonta, ovat osa toimivaa oikeusvaltiota.

Osiossa I tarkastelemme ensin erilaisia oikeusvaltiokäsityksiä ja perehdymme lähemmin tiettyihin oikeusvaltiota mittaaviin tai sitä heijasteleviin osa-alueisiin. Näitä ovat korruptio, lehdistönvapaus ja tuomioistuinten riippumattomuus. Tämän jälkeen esittelemme Suomen juristikoulutusjärjestelmää, tuomarin toimea sekä oikeudellisia palveluntarjoajia (asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja lupajuristit), joiden asianmukainen ja tehokas toiminta on tärkeä oikeusvaltion edellytys. Lopuksi käymme lyhyesti läpi Suomen valtiosäännön perusteet ja sen erityispiirteet eli Ahvenanmaan erityisasemaa ja saamelaisten itsehallintoa.

1.1 Oikeusvaltiokäsityksiä

Oikeusvaltiolle ei ole yksiselitteistä määritelmää, mutta oikeusvaltio ja erityisesti oikeusvaltioperiaate ovat vakiintuneita, yleisesti tunnustettuja ja oikeudellisesti sitovia käsitteitä. Ne ovat perustavanlaatuisia osia muun muassa YK:n, EU:n ja Suomen valtion toimintaa, lainsäädäntöä ja oikeudenhoitoa.¹

1 Raitio, Rosas ja Pohjankoski 2022.

Oikeusvaltiomääritelmät voidaan jakaa suppeisiin (thin) ja kattaviin (thick) määritelmiin sen mukaan, kuinka monta ulottuvuutta oikeusvaltio-oon lasketaan sisältyvän. Suppeiden määritelmien keskiössä ovat erityisesti laillisuusperiaate (rule of law) ja muodollinen laillisuus (formal legality). Ne korostavat sitä, että lakien tulee olla sisällöltään selkeitä ja vakaita, ennakoitavissa, saavutettavia ja yleisesti sovellettuja. Kattavat määritelmät sisältävät usein lisäksi ulottuvuuksia demokratiasta sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta. Tällöin oikeusvaltion määritelmän täyttämiseen ei riitä yksin lain noudattaminen, vaan oikeusvaltiossa huolehditaan myös demokratian ja kansalaisten oikeuksien yhdenvertaisesta toteutumisesta.²

Suomenkielinen termi ”oikeusvaltio” ohjaa ajatukset valtion rooliin oikeusvaltiollisuuden toteuttajana, kun taas englanninkielinen termi ”rule of law” painottaa – sanamuodon mukaan tulkitessa – lain merkitystä yleisesti. Lain kirjaimeen sitoutuminen on osa oikeusvaltiota, mutta länsimaisissa perustuslaillisissa demokratioissa on yleisesti hyväksytty ajatus, että lakien muodollisen noudattamisen lisäksi on otettava huomioon lakien sisältö, niiden laatimistapa sekä se, miten oikeusjärjestelmä tosiasiallisesti turvaa yksilöiden oikeuksien toteutumisen. Hieman yksinkertaistaen oikeusvaltio voidaan siis nähdä kokoelmana periaatteita, jotka määrittävät, miten lait syntyvät ja miten niitä sovelletaan yhteiskunnassa.³

Oikeusvaltiolle tunnusomaista on myös sitoutuminen perus- ja ihmisoikeuksiin. Perus- ja ihmisoikeudet ovat perustavanlaatuisia yksilön ihmisarvoa, vapautta ja oikeudenmukaisuutta suojelevia oikeuksia, jotka kuuluvat kaikille henkilökohtaisista ominaisuuksista, kuten syntyperästä, kansallisuudesta, sukupuolesta tai uskonnosta riippumatta. Niitä ovat esimerkiksi sananvapaus, uskonnonvapaus tai yhdenvertaisen kohtelun vaatimus. Perusoikeuksista säädetään kansallisessa perustuslaissa (PL 731/1999, 2 luku) ja ihmisoikeuksista kansainvälisissä sopimuksissa, kuten Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa (SopS 18/1990) tai Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 63/1999). Sisällöllisesti perusoikeudet ja ihmisoikeudet ovat länsimaisissa oikeusvaltioissa usein hyvin yhteneviä.

Tarkastelemme seuraavaksi lähemmin Oikeusvaltiokeskuksen, Euroopan neuvoston Venetsian komission ja Euroopan unionin oikeusvaltion määritelmiä. Tarkoituksena on hahmottaa oikeusvaltion kansainvälistä ja kansallista luonnetta ja määritelmien yhteisiä piirteitä.

Helsingin yliopiston yhteydessä toimivan **Oikeusvaltiokeskuksen** tehtävänä on muun muassa edistää oikeusvaltiota ja kerätä sitä koskevaa tietoa. Keskus on asiantuntijaorganisaatio, eikä sillä ole oikeusvaltiollisuuteen

2 Pakkasvirta 2023, s. 5–6.

3 Raitio, Rosas ja Pohjankoski 2022, s. 13.

liittyvää valvontatehtävää. Keskuksen kuusiosaiseen oikeusvaltiokäsitykseen kuuluvat: 1) laillisuus sekä läpinäkyvä ja vastuullinen lainsäädäntöprosessi, 2) oikeusvarmuus, 3) mielivaltaisuuden kieltäminen, 4) riippumattomat ja puolueettomat yleiset ja hallintotuomioistuimet, 5) ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä 6) syrjimättömyys ja tasa-arvo lainsäädännössä.⁴ Oikeusvarmuudella viitataan yleensä oikeudellisten ratkaisujen ennakoitavuuteen. Mielivallan kieltäminen tarkoittaa, että viranomaisten ja muiden julkista valtaa käyttävien tulee ratkaista asiat yksin lain ja muun sääntelyn perusteella.

Euroopan neuvoston Venetsian komissio (European Commission for Democracy through Law) on vuonna 1990 perustettu, riippumattomista asiantuntijoista koostuva Euroopan neuvoston alaisuudessa toimiva neuvoo-antava elin. Se ei varsinaisesti valvo oikeusvaltiollisuuden toteutumista, mutta se voi pyynnöstä arvioida oikeusvaltiokysymyksiä laatiessaan yksittäistä maata koskevaa lausuntoa.⁵ Arvioinneissaan komissio käyttää listaamiansa oikeusvaltion osatekijöitä (Rule of Law Checklist).⁶ Tarkistuslista ei ole tyhjentävä, vaan se käsittää oikeusvaltion ydintekijät ja sitä voidaan täydentää. Uhkana oikeusvaltiolle komissio on pitänyt muun muassa korruptiota, eturistiriitoja sekä henkilötietojen keruuta ja valvontaa.

Venetsian komission oikeusvaltion osatekijät (aspects) ovat 1) laillisuus, 2) oikeusvarmuus, 3) toimivallan väärinkäytön estäminen, 4) yhdenvertaisuus lain edessä ja syrjimättömyys sekä 5) oikeuden saavutettavuus. Osatekijät on jaoteltu edelleen pienempiin osiin. Esimerkiksi laillisuus-osatekijään kuuluu perustuslakiin pohjautuva lainsäädäntö, hallinnon ja viranomaisien toiminnan lainmukaisuus sekä lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyys ja demokratia.

Euroopan unionia koskevan sopimuksen mukaan oikeusvaltio on osa myös Euroopan unionin arvopohjaa. Muita arvoja ovat muun muassa ihmisarvon ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta ja tasa-arvo. Osana EU:n arvopohjaa oikeusvaltiollisuus on unionin jäsenyyden ehto ja Eurooppa-neuvoston ns. Kööpenhaminan kriteerien mukaan jäsenyyttä voivat hakea vain maat, jotka noudattavat vapauden, demokratian, ihmisoikeuksien, perusvapauksien kunnioittamisen ja oikeusvaltion periaatteita. Perussopimuksissa on vahvistettu myös sanktiomenettely, jolla valvotaan unionin arvojen loukkaamattomuutta.⁷

4 Oikeusvaltiokeskus, ”Tehtävät”, <https://www.helsinki.fi/fi/verkostot/oikeusvaltiokeskus/tehtavat>.

5 Venetsian komissio laatii jäsenmaiden, Euroopan komission tai eräiden muiden kansainvälisten elinten pyynnöstä lainsäädäntöä koskevia lausuntoja. Lisäksi Venetsian komissio tekee omia selvityksiä ajankohtaisista aiheista.

6 Euroopan neuvoston Venetsian komissio 2016.

7 Raitio, Rosas ja Pohjankoski 2022, s. 33; SEU 7 artikla.

Osana ns. oikeusvaltiomekanismia Euroopan komissio on vuodesta 2020 lähtien julkaissut vuosittaista oikeusvaltiokertomusta, jossa unionin toimielimet käyvät oikeusvaltiokysymyksistä vuoropuhelua jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien, kuten Euroopan neuvoston ja Venetsian komission, kanssa. Kertomuksessa seurataan oikeusvaltioperiaatteen muutoksia jäsenvaltioissa neljällä osa-alueella: oikeuslaitos, korruptiontorjunta, tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja muut valtion eri toimielinten väliseen valvontaan liittyvät rakenteet.⁸

Viimeisimmässä, vuoden 2024 kertomuksessa⁹ Suomi sai kehuja, mutta myös epäkohtia löytyi. Oikeuslaitos esimerkiksi todettiin riippumattomaksi ja tehokkaaksi ja kertomuksen mukaan Suomi oli edelleen yksi maailman vähiten korruptoituneista maista, jossa korruptionriskejä torjutaan eri tavoin. Tiedotusvälineiden toimintaympäristöä pidettiin kertomuksessa vapaana ja turvallisena, vaikka politiikantoinittajien häirintää verkossa tapahtuukin. Muina epäkohtina tuotiin esille muun muassa oikeuskäsittelyjen pitkät käsittelyajat, korkeat oikeudenkäyntikulut ja oikeuslaitoksen puutteelliset resurssit. Korruption riskialueiksi tunnistettiin julkiset hankinnat sekä kaupunkien ja maankäytön suunnittelu. Ongelma pidettiin myös sitä, ettei mediayhtiöiden omistusta ja keskittymistä juuri rajoiteta ja että julkisen sanan neuvostolle tehtyjen kanteluiden määrä on ollut nousussa.

Myös **Euroopan tilintarkastustuomioistuin**¹⁰ valvoo osaltaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumista tarkastamalla EU:n varainkäyttöä ja Euroopan komission keinoja, joilla se suojaaa taloudellisia etujaan oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta jäsenvaltioissa. Vuonna 2021 voimaan tulleen oikeusvaltioasetuksen nojalla EU voi pidättää varoja jäsenvaltioilta, jotka eivät noudata oikeusvaltioperiaatetta. Keväällä 2024 julkaistun tarkastuskertomuksen mukaan asetuksen soveltaminen on parantanut EU:n taloudellisten etujen suojelua, vaikka asetuksen johdonmukaisessa soveltamisessa ja riittävässä valvontahenkilökunnassa onkin haasteita.¹¹

Edellä käsitellyt oikeusvaltion määritelmät osoittavat käsitteen monimuotoisuuden. Eroista huolimatta määritelmissä on myös yhtäläisyyksiä. Ne kaikki korostavat laillisuuden, läpinäkyvyyden, yhdenvertaisuuden ja muiden ihmisoikeuksien merkitystä osana oikeusvaltiota. Myös tässä katsauksessa oikeusvaltiolla viitataan valtioon, jossa julkinen hallinto on

8 Euroopan komissio 2024a.

9 Euroopan komissio 2024b.

10 EU:n tilintarkastustuomioistuin ei nimestään huolimatta ole tuomioistuin, vaan EU:n varainkäyttöä valvova elin. Euroopan unioni, ”Euroopan tilintarkastustuomioistuin”, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-court-auditors-eca_fi.

11 Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2024.

läpinäkyvä, lakiin sitoutunut ja riippumaton, ja jossa kunnioitetaan perus- ja ihmisoikeuksia. Osa määritelmistä nostaa lisäksi esille sen, miten oikeusvaltio konkretisoituu käytännön toiminnassa ja toimijoissa, kuten riippumattomissa oikeuslaitoksissa, korruption torjunnassa tai lehdistönvapaudessa. Näitä teemoja käsitellään tarkemmin myös tässä katsauksessa.

1.2 Oikeusvaltiollisuuden mittaaminen

World Justice Project (WJP)

Kun oikeusvaltio on määritelty, sitä voidaan myös yrittää mitata. Mittauksilla pyritään yleensä muodostamaan kokonaiskuva oikeusvaltion tilasta tai jostakin sen osatekijästä. Tällaisia mittauksia ovat esimerkiksi World Justice Projectin (WJP) oikeusvaltioindeksi (Rule of Law Index)¹², maailmanpankin oikeusvaltioindikaattori¹³, ja Freedom Housen oikeusvaltioindikaattori.¹⁴ Käsittelemme niistä yksityiskohtaisemmin WJP:n oikeusvaltioindeksiä.

WJP on vuonna 2009 perustettu itsenäinen ja monialainen järjestö, joka pyrkii tuottamaan ja lisäämään tietoa oikeusvaltiosta. Järjestö on vuodesta 2012 julkaissut omaa oikeusvaltioindeksiä, joka on ylivoimaisesti eniten käytetty oikeusvaltiomittari. Järjestöä rahoittavat muun muassa YK, EU ja Yhdysvallat. Oikeusvaltioindeksi perustuu vuosittaisiin asiantuntijahaastatteluihin ja määrääjain toteutettaviin kansalaiskyselyihin.¹⁵ WJP:n oikeusvaltiotarkastelussa on mukana neljä osa-aluetta.¹⁶

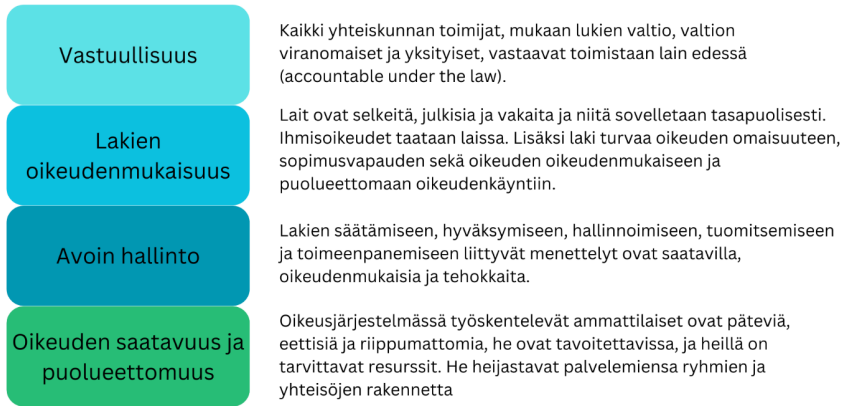
12 World Justice Project, "Rule of law index", <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>.

13 Kaufmann ja Kraay, "Worldwide Governance Indicators, 2023 Update", <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>.

14 Freedom House, "Freedom in the World Research Methodology", <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>.

15 World Justice Project, "How we measure", <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/about#howwemeasure>.

16 World Justice Project, "What is the Rule of Law?", <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>.



Kuva 1: WJP:n oikeusvaltiotarkastelun osa-alueet

Neljä oikeusvaltion osa-aluetta jaetaan edelleen kahdeksaan mitattavaan oikeusvaltion osatekijään. Ne ovat:

- 1) Julkisen vallan rajoitteet (Constraints on government powers)
- 2) Korruption puuttuminen (Absence of corruption)
- 3) Avoin hallinto (Open government)
- 4) Perusoikeudet (Fundamental rights)
- 5) Järjestys ja turvallisuus (Order and security)
- 6) Sääntelyn toimeenpano (Regulatory enforcement)
- 7) Siviilioikeus (Civil justice)
- 8) Rikosoikeus (Criminal Justice)

Jokaisesta osatekijästä saa pisteetyksen 0–1 välillä niin, että mitä suurempi luku, sitä parempi tilanne kyseisen osatekijän osalta valtiossa on. Kahdeksan osatekijän pisteistä muodostetaan kokonaispisteet, joita voi niin ikään saada 0–1 välillä.¹⁷ Tarkastelemme seuraavaksi Suomen tuloksia WJP-mitauksissa vuosina 2017–2022.

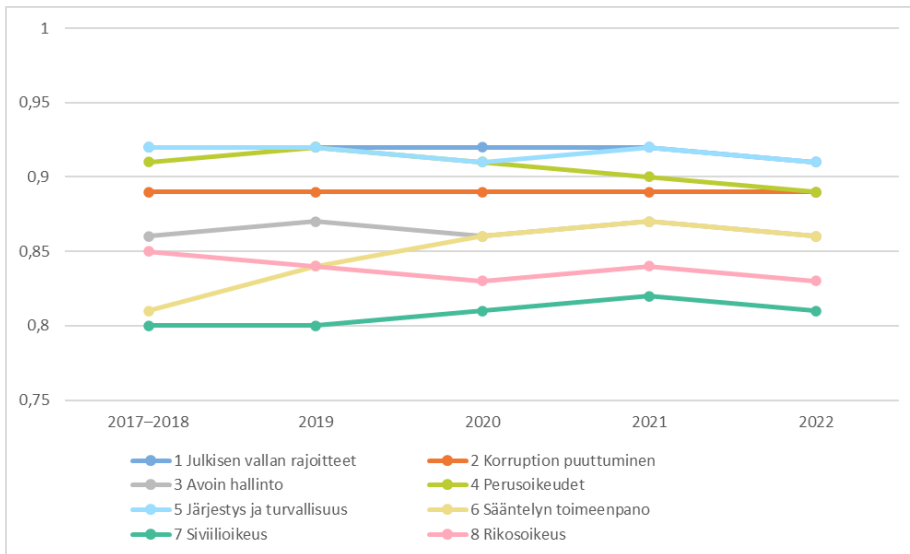
17 Ks. tarkka laskutapa World Justice Project, ”How we measure”, <https://worldjustice-project.org/rule-of-law-index/about#howwemeasure>.

Taulukko 1: Oikeusvaltion osatekijät ja niiden indikaattorit WJP:n oikeusvaltioindeksissä

1. Julkisen vallan rajoitteet	2. Korruption puuttuminen	3. Avoin hallinto	4. Perusoikeudet	5. Järjestys ja turvallisuus	6. Sääntelyn toimeenpano	7. Siviilioikeus	8. Rikosoikeus
1.1 Lainsäädäntö rajoittaa tehokkaasti julkisen vallan käyttöä	2.1 Julkishallinnon virkamiehet eivät käytä asemaansa yksityisen edun tavoitteluun	3.1 Lait ja julkishallinnon asiakirjat ovat julkisia	4.1 Yhdenvertainen kohtelu ja syrjimättömyys	5.1 Rikollisuutta kontrolloidaan tehokkaasti	6.1 Sääntely toimeenpannaan tehokkaasti	7.1 Ihmisillä on mahdollisuus ja varaa siviiliprosessiin	8.1 Rikokset selvitetään tehokkaasti
1.2 Oikeuslaitos rajoittaa tehokkaasti julkisen vallan käyttöä	2.2 Oikeuslaitoksen virkamiehet eivät käytä asemaansa yksityisen edun tavoitteluun	3.2 Oikeus tietoon	4.2 Oikeus elämään ja turvallisuuteen turvataan tehokkaasti	5.2 Ihmisiä suojataan aseellisilta konflikteilta ja terrorismilta	6.2 Sääntelyyn ja sen toimeenpanoon ei kohdistu epäasiallista vaikuttamista	7.2 Siviiliprosessi on syrjimätön	8.2 Rikokset tuomitaan oikea-alkaisesti ja tehokkaasti
1.3 Viranomaiset valvovat julkisen vallan käyttöä	2.3 Poliisin ja puolustusvoimien virkamiehet eivät käytä asemaansa yksityisen edun tavoitteluun	3.3 Kansalaisten osallisuus	4.3 Asianmukaiset oikeusprosessit kunnioittavat syytetyin oikeuksia	5.3 Ihmiset eivät turvaudu oman käden oikeuteen	6.3 Hallinto toimii kohtuullisen joutuisasti	7.3 Siviiliprosessiin ei kohdistu korruptiota	8.3 Rikosseuraamusjärjestelmä vähentää tehokkaasti rikollisuutta
1.4 Julkisen vallan väärinkäytöstä rangaistaan	2.4 Kansanedustajat eivät käytä asemaansa yksityisen edun tavoitteluun	3.4 Muutoksen-hakumahdollisuudet	4.4 Mielipiteen- ja ilmaisun-vapaus turvataan tehokkaasti		6.4 Hyvän hallinnon periaatteita noudatetaan	7.4 Julkinen valta ei epäasiallisesti vaikuta siviiliprosessiin	8.4 Rikosprosessi on puolueeton
1.5 Kansalaisyhteis-kunta valvoo julkisen vallan käyttöä			4.5 Uskonnon-vapaus turvataan tehokkaasti		6.5 Julkinen valta ei puutu omaisuuden suojaan ilman oikeusperustaa ja riittävää korvausta	7.5 Siviiliprosessi on kohtuullisen joutuisa	8.5 Rikosprosessiin ei kohdistu korruptiota
1.6 Julkisen vallan vaihtumista säännellään			4.6 Yksityisyyden-suoja turvataan tehokkaasti			7.6 Siviiliprosessin toimeenpano on tehokasta	8.6 Julkinen valta ei epäasiallisesti vaikuta rikosprosessiin
			4.7 Yhdistymis- ja kokoontumis-vapaus turvataan tehokkaasti			7.7 Vaihtoehtoisia riidanratkaisukeinoja on saatavilla ja ne ovat puolueettomia ja tehokkaita	8.7 Rikosprosessissa meneteliän asianmukaisesti ja kunnioitetaan syytetyin oikeuksia
			4.8 Työntekijöiden oikeudet turvataan tehokkaasti				

Suomen sijoittuminen WJP-indeksissä

Suomi on pärjännyt kaikissa osatekijöissä hyvin. Suomen kokonaispisteet vuosina (2017–)2018¹⁸–2022 olivat 0,87, lukuun ottamatta vuotta 2021, jolloin kokonaispisteet olivat 0,88. Suomen kokonaissijoitus oli tarkastelujaksolla jokaisena vuonna mitattujen maiden joukossa kolmas.¹⁹ Parhaat pisteet Suomi on saanut osatekijöistä 1) Julkisen vallan rajoitteet ja 5) Järjestys ja turvallisuus, ja heikoimmat pisteet osatekijässä 7) Siviilioikeus.

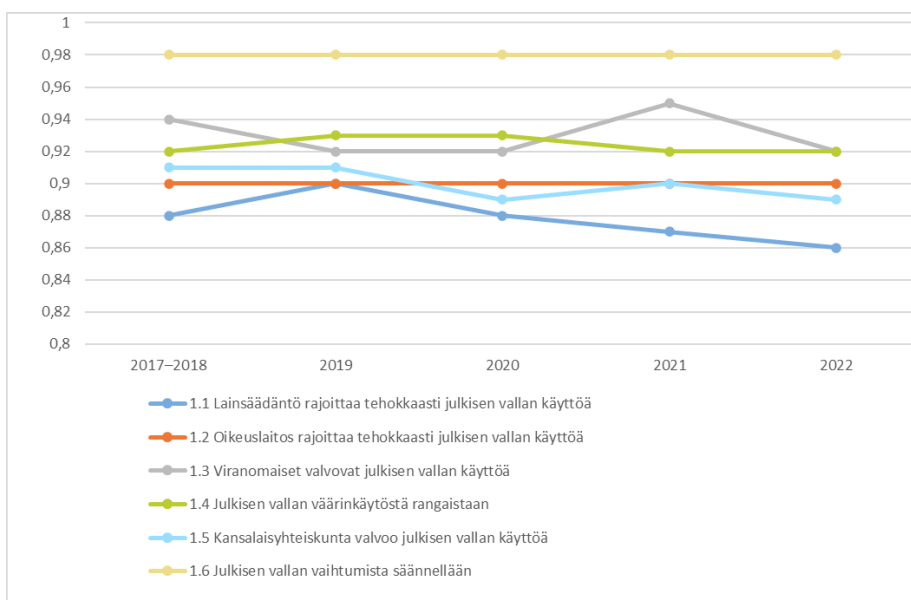


Kuvio 1: Suomen pisteet WJP:n oikeusvaltioindeksissä oikeusvaltion osatekijöittäin 2017/2018–2022

18 2017–2018 yhteinen indeksi.

19 Vuonna 2022 indeksi laskettiin 140 maalle.

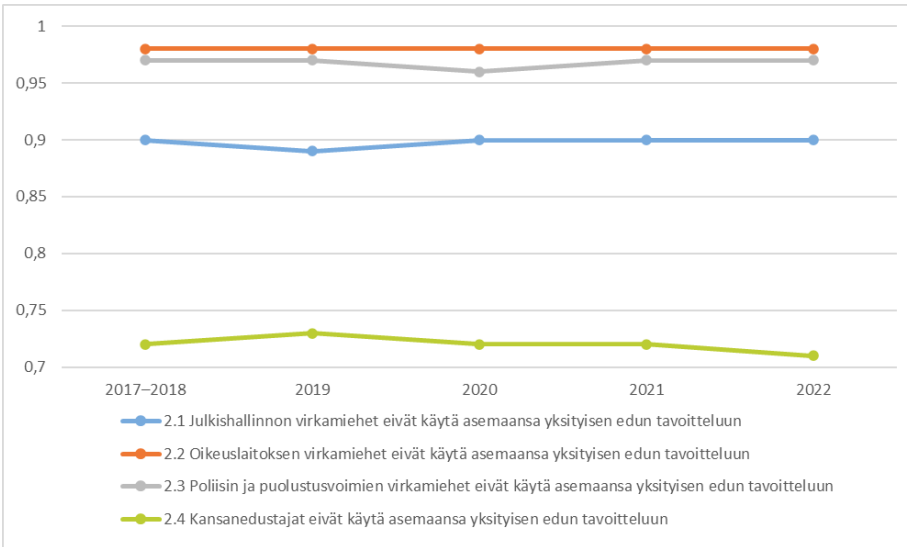
Oikeusvaltion osatekijä **1) Julkisen vallan rajoitteet** mittaa sitä, missä määrin laki sitoo valtaa käyttäviä. Osatekijä käsittää sekä perustuslailliset että instituutionaaliset keinot, joilla julkista valtaa rajoitetaan ja joiden avulla julkisen vallan käyttäjät, esimerkiksi hallitus ja virkamiehet, voidaan saattaa vastuuseen. Osatekijä sisältää myös julkisen vallan valvonnan ns. epävirallisin keinoin, joilla tarkoitetaan esimerkiksi [lehdistön vapautta](#) arvostella julkisen vallan toimijoita. Mittausindikaattoreita on tässä osatekijässä kuusi.



Kuvio 2: Suomen sijoitus WJP:n oikeusvaltioindeksissä 2017/2018–2022, osatekijä 1: Julkisen vallan rajoitteet

Suomi sijoittui osatekijässä 1 koko tarkastelujakson ajan kolmanneksi Tanskan ja Norjan jälkeen. Suomen saamat pisteet olivat korkeita ja niiden vuosittainen vaihtelu oli vähäistä. Erityisesti julkisen vallan vaihtumista tarkastelevan indikaattorin taso pysyi vakaana ja korkeana (0,98) koko tarkastelujakson ajan. Matalimmat pisteet Suomi sai indikaattorista, joka tarkastelee lainsäädännön kykyä rajoittaa tehokkaasti julkisen vallan käyttöä (0,9–0,86 pistettä).

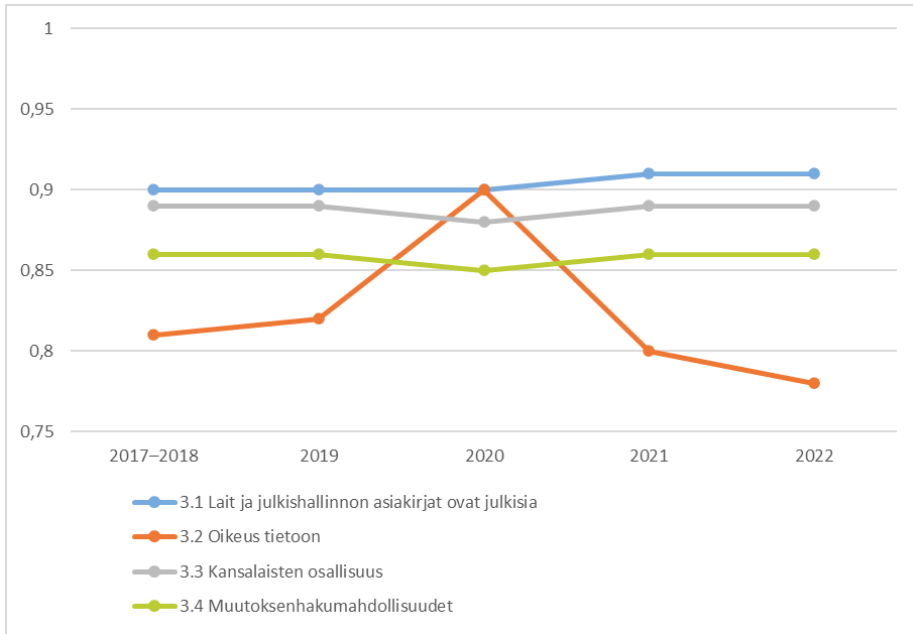
Osatekijä **2) Korruption puuttuminen** mittaa sitä, kuinka paljon julkisessa toiminnassa esiintyy korruptiota. Mittareita on neljä ja ne tarkastelevat sitä, käyttävätkö julkishallinnon palveluksessa eri tehtävissä olevat julkista asemaansa yksityisen edun tavoitteluun esimerkiksi lahjuksia ottamalla, käyttämällä väärin julkisia varoja tai muilla epäasiallisilla toimilla.



Kuvio 3: Suomen sijoitus WJP:n oikeusvaltioindeksissä 2017/2018–2022, osatekijä 2: Korruption puuttuminen

Suomen saamat pisteet osatekijässä 2 ovat kokonaisuutena hyvät ja melko vakaat. Suomi sijoittui mitattujen maiden joukossa jokaisena tarkasteluvuonna sijalle viisi. Kärkisijoilla oli muita Pohjoismaita ja Singapore. Suomessa erityisesti oikeuslaitoksen (0,98) sekä poliisin ja puolustusvoimien (0,96–0,97) virkamiesten virka-aseman käyttö yksityisen edun tavoitteluun on tulosten mukaan erittäin harvinaista. Eduskunnan pisteet olivat muita ryhmiä matalammat (0,71–0,73), mikä johtunee ainakin osin siitä, ettei Suomessa ole kriminalisoitu vaikutusvallan väärinkäyttöä.

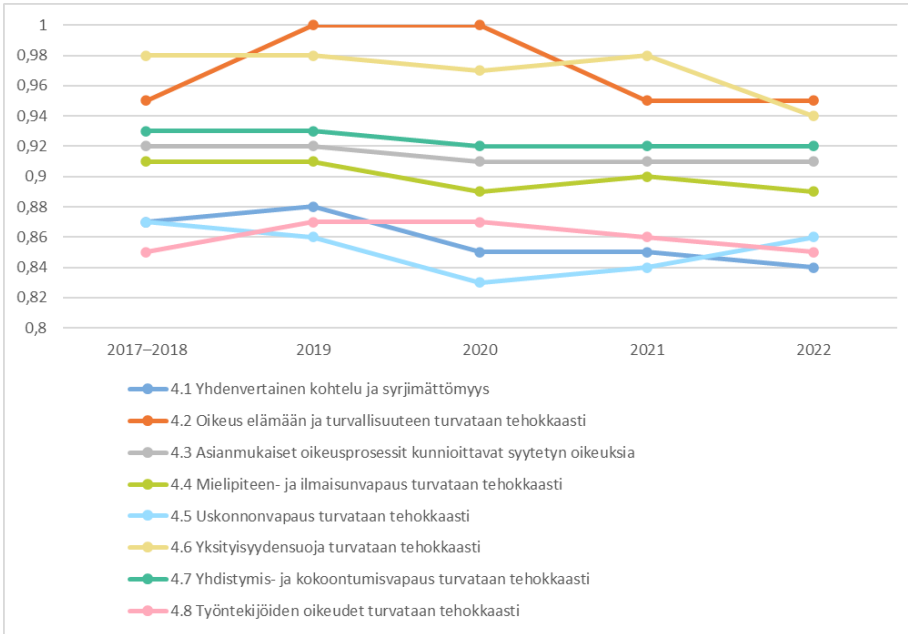
Osatekijä **3) Avoin hallinto** mittaa neljällä indikaattorilla sitä, miten läpinäkyvästi julkinen valta jakaa tietoa sääntelystä, oikeuksista ja päätöksenteon vaikutuksista kansalaisiin, kuinka hyvät valitus- tai kantelumahdollisuudet ihmisillä on julkisten palveluiden ja virkamiesten toiminnasta, ja miten laajasti ihmiset voivat osallistua julkiseen keskusteluun.



Kuvio 4: Suomen sijoitus WJP:n oikeusvaltioindeksissä 2017/2018–2022, osatekijä 3: Avoin hallinto

Suomi sijoittui osatekijässä 3 vuotta 2020 lukuun ottamatta jokaisena tarkasteluvuonna kolmen parhaan maan joukkoon. Vuonna 2020 Suomi oli neljäs. Muut kärkimaat tulivat muista Pohjoismaista. Osatekijän korkeimmat pisteet (0,90–0,91) sai läpi tarkastelujakson lakien ja julkishallinnon asiakirjojen julkisuutta mittaavalla indikaattorilla. Myös kansalaisten osallisuus sai tarkastelujaksolla korkeita pisteitä (0,88–0,89). Kansalaisten oikeus tietoon vaihteli tarkastelujaksolla muita indikaattoreita enemmän.

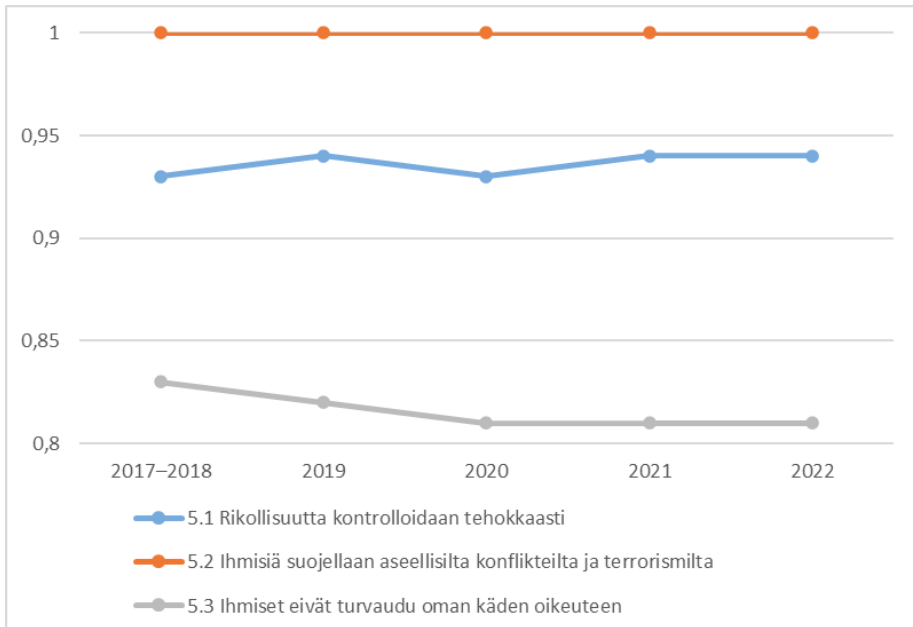
Osatekijä **4) Perusoikeudet** mittaa perusoikeuksien kunnioittamista kahdeksan eri indikaattorin avulla. Indeksien mukaan valtio, joka ei kunnioita kansainvälisessä oikeudessa tunnustettuja ihmisoikeuksia, ei ole oikea oikeusvaltio. Osatekijä 4 ei mittaa kaikkia perusoikeuksia, vaan mitaus keskittyy perusoikeuksiin, joiden voidaan ajatella kiinteimmin liittyvän oikeusvaltioon (ks. kuvio 5).



Kuvio 5: Suomen sijoitus WJP:n oikeusvaltioindeksissä 2017/2018–2022, osatekijä 4: Perusoikeudet

Suomi sijoittui osatekijässä 4 ensimmäisinä tarkasteluvuosina maailman parhaaksi. Vuodesta 2020 Suomi on ollut kolmas Tanskan ja Norjan jälkeen. Korkeimmat pisteet Suomi sai kaikkina tarkasteluvuosina indikaattoreista, jotka mittaavat oikeutta elämään ja turvallisuuteen sekä yksityisyydensuojaan (0,94–1,0). Matalimmat pisteet Suomi sai läpi tarkastelujakson uskonnonvapautta, työntekijöiden oikeuksia ja yhdenvertaisuutta sekä syrjimättömyyttä mittaavilla indikaattoreilla (0,83–0,87).

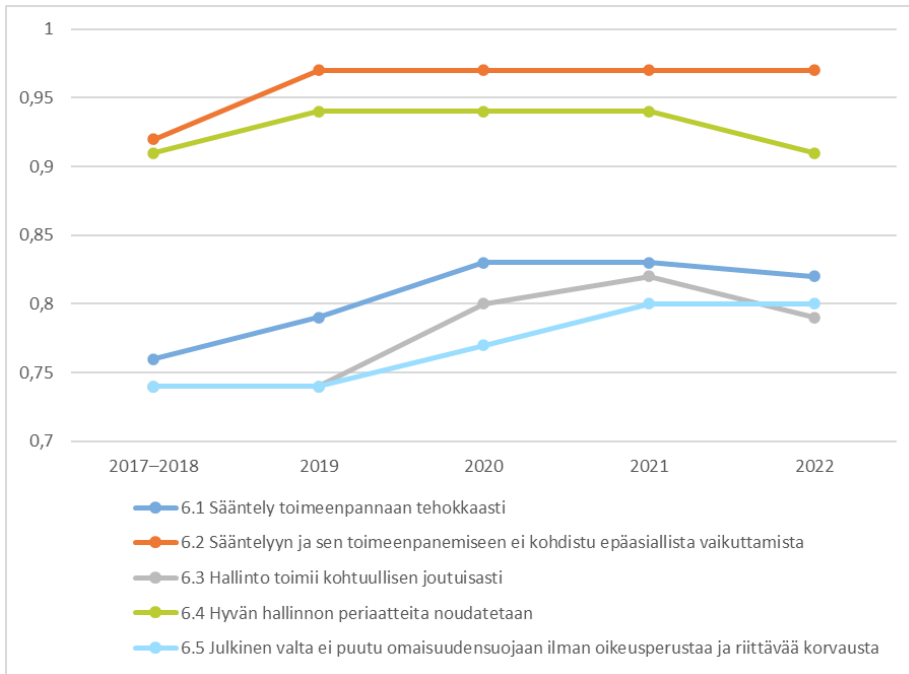
Osatekijä **5) Järjestys ja turvallisuus** mittaa kolmen indikaattorin avulla sitä, kuinka hyvin yhteiskunta turvaa järjestystä ja yleistä turvallisuutta.



Kuvio 6: Suomen sijoitus WJP:n oikeusvaltioindeksissä 2017/2018–2022, osatekijä 5: Järjestys ja turvallisuus

Suomi sai kaikkina tarkasteluvuosina täydet pisteet (1,0) ihmisten suojelussa aseellisilta konflikteilta ja terrorismilta. Myös rikollisuuden tehokas kontrolli oli korkealla tasolla (0,93–0,94). Oman käden oikeuteen turvautumisen pisteet laskivat tarkastelujaksolla hiukan (0,83–0,81). Kansainvälisessä kokonaistarkastelussa Suomi sijoittui tarkastelun ensimmäisinä vuosina kuudenneksi, vuonna 2020 kahdeksanneksi, ja viimeisinä vuosina kymmenenneksi. Vuonna 2022 Suomea paremmin sijoittuivat Tanska, Ruotsi ja Norja, eräät muut Euroopan maat (Irlanti, Luxemburg, Malta) sekä Singapore, Japani ja Hong Kong.

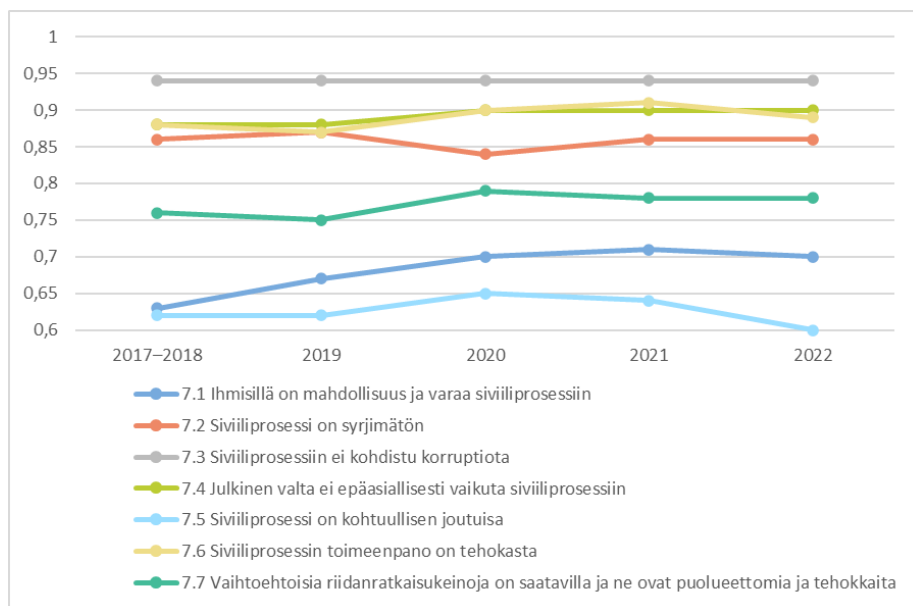
Osatekijä **6) Sääntelyn toimeenpano** tarkastelee sääntelyn toimeenpanon reiluuutta ja tehokkuutta. Se ei siis mittaa sääntelyn sisältöä, vaan yksin toimeenpanoa. Sitä mitataan viiden indikaattorin avulla.



Kuvio 7: Suomen sijoitus WJP:n oikeusvaltioindeksissä 2017/2018–2022, osatekijä 6: Sääntelyn toimeenpano

Suomen kokonaispisteet osatekijässä 6 nousivat tarkastelujaksolla hiukan (0,81–0,86). Ensimmäisenä tarkasteluvuonna Suomi sijoittui mitattujen maiden joukossa kahdenneksitoista, ja vuosina 2021–2022 kolmanneksi. Kokonaispistemäärän kasvu johtuu siitä, että sääntelyn toimeenpanon tehokkuutta, hallinnollisten menettelyjen joutuisuutta ja julkisen vallan omaisuudensuojaan puuttumista mittaavien indikaattorien pisteiden kasvusta. Indikaattorista 2 (epäasiallinen vaikuttaminen sääntelyyn ja sen toimeenpanoon) Suomi sai korkeat pisteet (0,92–0,97) läpi tarkastelujakson.

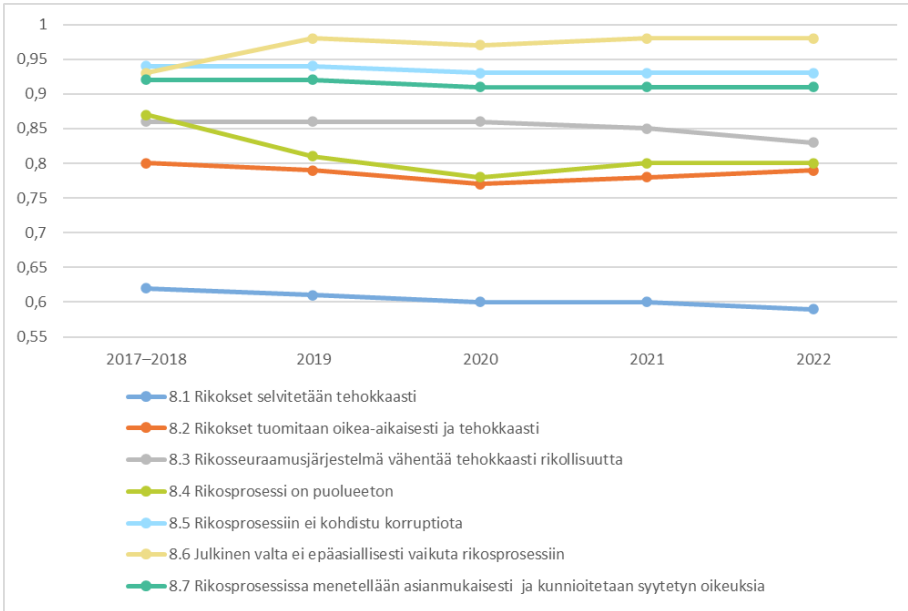
Osatekijä 7) **Siviilioikeus** mittaa siviiliprosessin toimivuutta seitsemän eri indikaattorin avulla. Siviiliprosessilla tarkoitetaan riita- ja hakemusasioiden käsittelyä tuomioistuimissa. WJP:n indeksissä siihen luetaan myös [vaihtoehtoiset riidanratkaisutavat](#) eli virallisen tuomioistuinkäsittelyn ulkopuoliset keinot ratkaista oikeudellisia erimielisyyksiä.



Kuvio 8: Suomen sijoitus WJP:n oikeusvaltioindeksissä 2017/2018–2022, osatekijä 7: Siviilioikeus

Suomi sai tarkastelujaksolla osatekijässä 7 kohtuulliset pisteet ja sijoittui maailman maiden vertailussa sijoille 6–8. Suomea paremmin pärjäsivät Tanska, Norja, Ruotsi, Saksa ja Hollanti, joinakin vuosina myös Singapore ja Viro. Suomi sai hyvät pisteet korruption puutetta (0,94), julkisen vallan vaikuttamista (0,88–0,9) ja toimeenpanon tehokkuutta (0,87–0,91) koskevista indikaattoreista. Kokonaispistemäärää heikensivät matalammat pisteet siviiliprosessin kohtuuttomia viivästyksiä (0,6–0,65), kustannuksia (0,63–0,71) sekä vaihtoehtoisia riidanratkaisukeinoja (0,75–0,79) mittavissa indikaattoreissa.

Osatekijä **8) Rikosoikeus** tarkastelee rikosprosessin toimivuutta. Se mittaa yhteiskunnan keinoja ja niiden toimivuutta rikollisuuden estämisessä seitsemän indikaattorin avulla.



Kuvio 9: Suomen sijoittuminen WJP:n oikeusvaltioindeksissä 2017/2018–2022, osatekijä 8: Rikosoikeus

Suomi sijoittui osatekijässä 8 tarkastelujakson alkuvuosina maailman parhaaksi, ja vuodesta 2020 alkaen Norjan jälkeen toiseksi. Suomen pisteet olivat erityisen korkeat julkisen vallan epäasiallisen vaikuttamisen puuttumista (0,93–0,98), korruption puuttumista (0,93–0,94) ja rikosprosessin oikeudenmukaisuutta (0,91–0,92) mittaavilla indikaattoreilla. Rikosprosessin puolueettomuutta mittaavan indikaattorin pisteet laskivat tarkastelujakson alkupuolella selvästi (0,87–0,78) ja seuraamusjärjestelmän tehokkuutta rikollisuuden vähentämisessä (0,86–0,83) mittaavan indikaattorin pisteet maltillisesti. Matalimmat pisteet Suomi sai rikosten selvittämisen tehokkuutta (0,62–0,59) mittaavalla indikaattorilla.

WPJ indeksin ohella Suomi on pärjännyt hyvin myös muissa oikeusvaltiomittauksissa. Esimerkiksi **Freedom housen** oikeusvaltioindikaattorilla Suomi sai vuosina 2018–2022 täydet 100 pistettä ja Suomen statukseksi määriteltiin vapaa.²⁰ Mittauksessa maan vapautta arvioidaan kymmenellä poliittisten oikeuksien indikaattorilla ja viidellätoista kansalaisvapauksien indikaattorilla, joista kustakin voi saada 0–4 pistettä. Oikeusvaltio on yksi kansalaisvapauksien indikaattoreista, ja se on jaettu neljään osa-alueeseen (ks. taulukko 2).

Taulukko 2: Suomen tulokset Freedom Housen vuoden 2022 Freedom in the World -mittauksen oikeusvaltioindikaattorissa

<p>1) Oikeuslaitoksen riippumattomuus</p> <p>4/4: Suomen oikeuslaitos on riippumaton ja vapaa poliittisesta vaikuttamisesta.</p>	<p>2) Siviili- ja rikosprosessin asianmukaisuus</p> <p>4/4: Oikeusturvaa kunnioitetaan Suomessa yleisesti. Oikeudenkäynnit ovat oikeudenmukaisia, eikä kukaan menetä vapauttaan mielivaltaisesti.</p>
<p>3) Suoja fyysisestä voimankäytöstä, sotaa ja kapinaa vastaan</p> <p>4/4: Fyysisen turvallisuuden uhkia on vähän ja väkivaltarikokset ovat harvinaisia, vaikkakin ne ovat lisääntyneet viime vuosina.</p>	<p>4) Väestöryhmien yhdenvertaisuus lainsäädännössä ja käytännössä</p> <p>4/4: Lait takaavat ihmisten yhdenvertaisen kohtelun, mutta eräät väestöryhmät kokevat haasteita oikeuksien käytännön toteutumisessa: naiset kärsivät sukupuolten välisestä palkkaerosta, saamelaiset ovat kertoneet ongelmista oikeuksiensa käyttämisessä, romanien asema on epäedullinen, rasistinen ja suvaitsematon vihapuhe muslimeja ja pakolaisia kohtaan on lisääntynyt, ja turvapaikkasääntelyyn tehdyt muutokset ovat herättäneet huolta kansalaisjärjestöissä.</p>

20 Freedom House, "Freedom in the world 2018: Finland", <https://freedomhouse.org/country/finland/freedom-world/2018>; Freedom House, "Freedom in the world 2019: Finland", <https://freedomhouse.org/country/finland/freedom-world/2019>; Freedom House, "Freedom in the world 2020: Finland", <https://freedomhouse.org/country/finland/freedom-world/2020>; Freedom House, "Freedom in the world 2021: Finland", <https://freedomhouse.org/country/finland/freedom-world/2021>; Freedom House, "Freedom in the world 2022: Finland", <https://freedomhouse.org/country/finland/freedom-world/2022>.

1.3 Keskeiset asiat

Oikeusvaltio on käsite, joka auttaa kuvailemaan oikeudenmukaista yhteiskuntaa. Oikeusvaltio ja erityisesti oikeusvaltioperiaate ovat vakiintuneita, yleisesti tunnustettuja ja oikeudellisesti sitovia käsitteitä. Ne ovat perustavanlaatuisen osa muun muassa YK:n, EU:n ja Suomen valtion toimintaa, lainsäädäntöä ja oikeudenhoitoa. Euroopan unioni edellyttää jäseneksi hakevilta valtioilta oikeusvaltiollisuutta, ja unioni myös valvoo oikeusvaltioperiaatteen toteutumista jäsenmaissa.

Erilaiset oikeusvaltiomääritelmät jaetaan suppeisiin ja kattaviin sen mukaan, kuinka monia ulottuvuuksia ne sisällyttävät oikeusvaltioon. Suppeat määritelmät tarkoittavat oikeusvaltiolla valtiota, joka noudattaa lakeja (rule of law). Yleisesti länsimaisissa yhteiskunnissa oikeusvaltio määritellään kattavammin, ja siihen kuuluu erilaisia demokratiaa ja ihmisoikeuksia painottavia ulottuvuuksia. Kaikkiin länsimaisiin ja siten myös tässä katsauksessa esiteltyihin oikeusvaltiokäsityksiin kuuluvat perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, julkisen vallan lakisidonnaisuus, korruptoitumattomuus, ennustettavuus ja läpinäkyvyys, ja riippumaton, oikea-aikainen ja oikeudenmukainen oikeusjärjestelmä. Tässä katsauksessa oikeusvaltio on ymmärretty valtioksi, jossa julkinen hallinto on riippumaton ja läpinäkyvä, ja joka on sitoutunut noudattamaan lakeja ja kunnioittamaan perus- ja ihmisoikeuksia.

Oikeusvaltion osa-alueita pyritään mittaamaan erilaisin kansainvälisin indekseihin. Tällaisia indeksejä ovat esimerkiksi World Justice Projectin (WJP) oikeusvaltioindeksi sekä Maailmanpankin ja Freedom Housen oikeusvaltioindikaattorit. Käytetyin on WJP:n oikeusvaltioindeksi. Mittauksissa on jonkin verran eroja esimerkiksi mittaustavan tai mitattavien osa-alueiden osalta. Suomi on sijoittunut niin WJP:n oikeusvaltioindeksillä kuin muissakin mittauksissa hyvin. WJP:n oikeusvaltioindeksissä Suomi on saanut korkeimmat pisteet julkisen vallan rajoitteita sekä järjestystä ja turvallisuutta mittaavilla osa-alueilla. Matalimmat pisteet Suomella oli siviili- ja rikosprosessin tehokkuutta mittaavilla osa-alueilla, mikä johtuu ainakin osin prosessien pitkästä kestosta. Mitattujen maiden välisissä vertailuissa Suomi on sijoittunut kaikkina tarkasteluvuosina kolmen parhaan maan joukkoon julkisen vallan rajoitteita, perusoikeuksia ja rikosoikeutta mittaavilla osa-alueilla.

2 Korruptio

Sofia Selkämaa, Inka Järvikangas, Virve Toivonen,
Minka Ohtonen

2.1 Korruption määritelmiä

Korruptio tai oikeammin sen puuttuminen on yksi keskeinen oikeusvaltion osatekijä. Se on osa muun muassa edellä käsiteltyä WJP:n oikeusvaltioindeksiä, Maailmanpankin hyvää hallintoa mittaavaa indeksiä (Worldwide Governance Indicators),²¹ Euroopan unionin oikeusvaltiokertomusta²² ja YK:n kestäväen kehityksen tavoitteita (Sustainable Development Goals, SDGs).²³

Korruptiolle ei ole olemassa täysin yksiselitteistä määritelmää, mutta sillä viitataan yleisesti vallan väärinkäyttöön. Tämä määritelmä on käytössä esimerkiksi viimeksi vahvistetussa Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi vuosille 2021–2023. Siinä korruptio määritellään vaikutusvallan väärinkäytöksi oman edun tavoittelemiseksi.²⁴

Tällaisia piirteitä liittyi esimerkiksi juttuvyyhtiin, jossa Helsingin huumeepoliisin entistä päällikköä Jari Aarniota syytettiin useista rikoksista. Aarniota syytettiin mm. osallisuudesta huumeiden salakuljettamiseen Suomeen (jutun ns. tynnyrihaara) ja Trevoc-seurantalaitteyyhtiöön liittyvistä rikoksista (jutun ns. Trevoc-haara). Molempia tapauksia käsiteltiin sekä käräjä- että hovioikeudessa. Tynnyrihaarassa tuomioistuimien katsoi, että Aarnio oli ollut nk. Tynnyriliigaa johtanut ja huumeita Suomeen järjestellyt ”Pasilan mies”, ja tuomitsi Aarnion törkeistä huumeusainerikoksista ja virkarikoksista. Trevoc-haarassa tuomioistuimien katsoi Aarnion olleen yksi Trevocin tosiasiallisista omistajista, järjestelleen yhtiölle rahoitusta United Brotherhood -rikollisjärjestön kautta

21 Kaufmann ja Kraay, ”Worldwide Governance Indicators, 2023 Update”, <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>.

22 Euroopan komissio, ”Oikeusvaltiokertomus 2022”, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_fi; Euroopan komissio 2022a.

23 Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselma A/RES/70/1, s. 27.

24 Oilinki 2021, s. 8. Oikeusministeriön (2017a, s. 14) korruption vastaisen yhteistyöverkoston korruption vastaisen strategian luonnoksessa vaikutusvalta tarkoittaa esimerkiksi valtaa, kykyä tai asemaa tehdä päätöksiä tai vaikuttaa toisen päätöksentekoon, toimintaan, käyttäytymiseen tai mielipiteisiin. Etu puolestaan viittaa etuukseen tai hyötyyn, jotka suoraan tai välillisesti parantavat vastaanottajan tai vastaanottajalle läheisien asemaa, statusta tai tilannetta.

sekä valmistelleen Helsingin poliisilaitokselle laite- ja ohjelmistohankintoja Trevocista. Trevoc-jutussa Aarnio tuomittiin törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä, törkeästä lahjuksen ottamisesta, törkeästä petoksesta ja rekisterimerkintärikoksesta. Aarniota ja hänen alaistaan Mikael Runebergia syytettiin myös tietojen urkinnasta epäiltyjen rikosten rekisteristä ja salaisten tietojen vuotamisesta, ja Aarnio ja Runeberg saivat tästä virkarikostuomion. Aarnio tuomittiin yhteensä 13 vuoden ehdottomaan vankeusrangaistukseen.

Yleisessä keskustelussa korruptio liitetään usein lahjontaan, jolla tarkoitetaan rahan tai rahamääräisen edun antamista julkiselle tai yksityiselle toimijalle oman edun tavoittelemiseksi, esimerkiksi yrityskaupan toteuttamiseksi. Lahjonta on Suomessa kriminalisoitu eli säädetty lailla rangaistavaksi. Korruptio ei kuitenkaan ole vain lahjontaa tai muuta rangaistavaa toimintaa, vaan se voi olla myös muuten laissa kiellettyä tai epäeettistä toimintaa. Korruptiota ovat siten myös korruptiiviset piirteet erityisesti julkisessa toiminnassa sekä huono hallinto.²⁵

Suomessa korruption erityispiirre on, että meillä on verrattain vähän näkyvää, ns. katutason korruptiota, jolla tarkoitetaan esimerkiksi avointa lahjontaa. Sitä olisi esimerkiksi tilanne, jossa ylinopeutta ajanut henkilö tarjoaa rahaa vastineeksi siitä, että poliisi ei sakottaisi häntä. Suomessa korruptio on usein enemmän rakenteellista ja piiloon jäävää ja ilmenee usein elinkeinoelämän ja viranomaistoiminnan rajapinnassa esimerkiksi eturistiriitoina, suosimisena, epäeettisten päätösten tekemisenä sekä asioiden salaisena tai sisäpiirin valmisteluna. Vaikka toiminta olisi muodollisesti lainmukaista, se voi silti olla epäeettistä.

Esimerkiksi Kittilässä painittiin 2010-luvulla rakenteellisen korruption ongelmien kanssa. Tapahtumaketju sai alkunsa, kun Kittilän kunnan yli puoliksi omistaman hissiyhtiön hallitus erotti toimitusjohtajansa hissihankintoihin liittyvien epäselvyyksien vuoksi. Kunnanjohtaja ja yhtiön toiseksi suurin omistaja tekivät poliisille tutkintapyynnön toimitusjohtajan menettelystä, mutta kunnanhallitus peruutti tutkintapyynnön ja antoi omistajaohjausta toimitusjohtajan palauttamiseksi tehtävänsä. Hissiyhtiön hallitus teki uuden tutkintapyynnön, kun se sai vahvistuksen, että toimitusjohtaja oli vuotanut kilpailutustietoja toiselle yhtiölle. Seuraavassa yhtiökokouksessa Kittilän kunnan edustaja erotti tutkintapyynnön tehneen hallituksen ja nimitytti uuden hallituksen, joka peruutti tutkintapyynnön ja palautti toimitusjohtajan tehtävänsä. Kunnanvaltuusto irtisanoi tutkintapyynnön tehneen kunnanjohtajan.

25 Salminen 2017, s. 17.

Asia poiki useita oikeudellisia ja hallinnollisia prosesseja. Korkein oikeus tuomitsi kahdeksan kunnanhallituksen jäsentä ja varajäsentä virka-aseman väärinkäyttämistä kunnanjohtajan tutkintapyyntöön peruuttamisessa ja omistajaohjauksen antamisessa (KKO 2023:17).

Kittilän tapaus herätti paljon keskustelua Suomen rakenteellisesta korruptiosta, ja tapahtumavyödyistä on julkaistu kirjat Kittilän laki ja Kittilän opetukset – Kirja oikeusvaltiosta ja virkavastuusta.²⁶

Kansallisesta korruptiontorjunnasta vastaa Suomessa oikeusministeriö. Se koordinoi korruption vastaista työtä sekä korruptionvastaista yhteistyöverkosta. Lisäksi ministeriö osallistuu korruption torjunnan ja ennaltaehkäisyyn kansainväliseen yhteistyöhön esimerkiksi osana OECD:ta, Euroopan neuvostoa, Yhdistyneitä kansakuntia ja Euroopan unionia.²⁷

Kansallinen korruptiontorjunta perustuu usein kansainvälisten toimijoiden suositukseen tai kansainvälisten sopimusten edellyttämiin toimenpiteisiin. Suomi on osapuolena useissa kansainvälisissä korruptionvastaisissa sopimuksissa. Näitä ovat esimerkiksi OECD:n lahjonnanvastainen yleissopimus, Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen korruptioyleissopimus ja YK:n korruptionvastainen yleissopimus. Euroopan unionin jäsenenä Suomen on noudatettava myös Euroopan unionin korruptiota koskevaa sääntelyä.

2.2 Kansainvälisiä toimijoita

OECD:n korruption vastainen toiminta

OECD on taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö, joka torjuu lahjontaa kansainvälisissä liikesuhteissa. OECD:n yleissopimus lahjonnan torjunnasta tuli Suomessa voimaan vuonna 1999 ja sopimusosapuolia on tällä hetkellä 46.²⁸ Sopimus velvoittaa sopimusvaltioita kriminalisoimaan ulkomaisten virkamiesten lahjomisen ja säätämään ulkomaisen lahjonnan tutkimisesta, syyttämistä ja tuomitsemisesta. Sopimuksen toimeenpanoa ja noudattamista valvoo OECD:n lahjonnanvastainen työryhmä (OECD Working Group on Bribery). Valvonta perustuu vertaisarviointiprosessiin, jota toteuttavat asiantuntijaryhmän jäsenvaltioiden asiantuntijat.

26 Viljanen ja Hynynen 2020; Viljanen ja Hynynen 2024.

27 Korruptiontorjunta.fi, ”Kansainvälinen yhteistyö”, <https://korruptiontorjunta.fi/kansainvalinen-yhteistyö>.

28 Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD), ”Anti-corruption and integrity”, <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/anti-corruption-and-integrity.html>.

Arviointikierrosten päätteeksi jäsenmaille annetaan suosituksia, joiden noudattamista valvotaan.

Arviointiprosessi on nelivaiheinen²⁹ ja niiden välissä voidaan tehdä ns. seurantaraportteja. Suomi on ollut arvioinnin kohteena useita kertoja.³⁰ Arvioinneissa Suomea on pidetty pääsääntöisesti vähän korruptoituneena maana, ja Suomi on saanut kiitosta muun muassa sopimuksen nopeasta hyväksymisestä ja toimeenpanosta. Annettujen suositusten perusteella Suomi on lisännyt korruptiosta kouluttamista ja ottanut käyttöön korruption torjunnan yhteistyöryhmän (Cooperation network), johon kuuluu toimijoita sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta, esimerkiksi oikeus- ja sisäministeriöstä, syyttäjälaitoksesta, keskusrikospoliisista ja keskuskauppakamarista. Suomen on myös katsottu edistyneen kansainvälisiä lahjustapauksia koskevissa tutkinnoissa itsenäisesti ja asiantuntevasti. Tutkintaa on pidetty riippumattomana ulkoisista vaikuttimista ja myös valtio-omisteiset yhtiöt ovat olleet tutkinnan kohteina.³¹

Raportista toiseen esiin nouseva seikka on kuitenkin ollut se, että Suomessa on tullut ilmi vain harvoja kansainvälisiä lahjontatapauksia ja näistä vielä harvempi on edennyt tuomioistuinprosessiin. Koko OECD:n tarkastelujaksolla Suomessa on tutkittu vain seitsemää kansainvälistä lahjustapauksia, joista viidessä nostettiin syytteet. Kaikissa tapauksissa tuomioistuin vapautti epäillyt lahjusrikosepäilyistä. OECD:n seurantaryhmässä tämä on herättänyt kysymyksiä siitä, osataanko suomalaisissa tuomioistuimissa tulkita ulkomaalaisia lahjusrikoksia ja onko tuomitsemiskynnys suhteettoman korkea OECD:n yleissopimuksen tavoitteisiin nähden. Vaikka siis ensinäkemällä kansainvälisten lahjontapauksien pieni määrä voi ohjata ajattelemaan, ettei Suomessa ole kansainvälistä korruptiota, seurantaryhmän

29 Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) 2024b. Ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan kirjallisen kyselyn avulla maan lainsäädännön riittävyttä suhteessa sopimuksen tavoitteisiin. Toisen vaiheen arviointi koskee sopimuksen tavoitteiden mukaisen lainsäädännön noudattamista käytännössä. Kolmannessa vaiheessa arvioinnin kohteena ovat täytäntöönpano, tietyt erityiset ongelmakohdat ja toimeenpanematta jääneet suositukset. Neljännessä vaiheessa tarkastellaan maakohtaisia ongelmia sekä toimeenpanematta jääneitä suosituksia kolmannesta vaiheesta. 2–4 vaiheen arviointikierrokset koostuvat etukäteen täytettävästä kyselylomakkeesta ja maavierailusta.

30 Suomesta tehtiin ensimmäisen vaiheen raportti 1999 ja toisen vaiheen 2002, jota seurasi seurantaraportti vuonna 2006. Kolmas vaihe toteutettiin 2010 (seurantaraportti 2013) ja neljäs 2017 (seurantaraportti 2019). Neljänteen vaiheeseen on tehty ylimääräiset seurantaraportit vuosina 2020, 2023 ja 2024. Suomea koskevat seurantaraportit ovat luettavissa Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) verkkosivuilta <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/fighting-foreign-bribery/finland-country-monitoring.html>.

31 Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) Suomea koskevat seurantaraportit 1999–2024, luettavissa osoitteesta <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/fighting-foreign-bribery/finland-country-monitoring.html>.

mielestä tämä on ollut pikemminkin merkki siitä, ettei Suomessa välttämättä tunnisteta lahjontaa tai että rangaistussäädöksiä tulkitaan liian tiukasti niin, ettei juuri minkään teon katsota täyttävän rikoksen tunnusmerkistöä.

Kansainvälisten lahjontatapausten lisäksi seurantaryhmä on suosittanut Suomea muun muassa ulottamaan oikeushenkilön rangaistusvastuun myös kirjanpitorikoksiin sekä nostamaan yhteisösakon, eli oikeushenkilölle annettavan rikosoikeudellisen rangaistuksen, enimmäismäärää. Erityisesti viimeisimmillä arviointikierroksilla seurantaryhmä on toistuvasti todennut, ettei Suomi ole pannut saamiaan suosituksia tyydyttävällä tavalla tai lainkaan täytäntöön.³² Vuosina 2012 ja 2015 seurantaryhmä lähetti tätä koskevan kirjeen pääministerille³³ ja antoi 2016 julkisen tiedotteen suositusten epäasianmukaisesta toimeenpanosta.³⁴

Sittemmin Suomi on korostanut sitoutuneisuuttaan korruption torjuntaan ja myös seurantaryhmä on antanut Suomelle kiitosta siitä, että korruption näytetään suhtauduttavan aikaisempaa vakavammin ja sen torjuntaan ollaan sitoutuneempia. Viimeisimpiä edistysaskeleita on esimerkiksi talousrikollisuutta ja harmaata taloutta torjuva periaatepäätös, jossa keskitytään myös korruptiontorjuntaan³⁵. Lisäksi Suomessa on perustettu korruptionvastainen yhteistyöverkosto ja muita korruptiotietoisuuden nostamiseen tähtäviä hankkeita, esimerkiksi yksityisen ja julkisen sektorin koulutuksia ja korruptiontorjuntaan keskittyvä verkkosivusto <https://korruptiontorjunta.fi>.

Group of States Against Corruption (GRECO)

Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin Groupe d'Etats contre la corruption eli GRECO valvoo Euroopan neuvoston rikos- ja siviilioikeudellisten sopimusten noudattamista ja tässä yhteydessä myös jäsenmaidensa korruptionvastaisia toimia. GRECO perustettiin vuonna 1999 ja sen jäseniä ovat Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen

32 Vuoden 2017 tarkastusraportissa arviointiryhmä totesi, että Suomi oli implementoinut edellisen arviointivaiheen 17 suosituksesta 3 kokonaan, 2 osittain ja jättänyt implementoimatta 12 suositusta (OECD 2017, s. 6–7). Samoin vuoden 2019 seurantaraportissa arviointiryhmä katsoi, että Suomi oli implementoinut 15 suosituksesta kokonaan 2, osittain 7 ja jättänyt kokonaan implementoimatta 6 suositusta (OECD 2019).

33 Kirjeen lähettäminen pääministerille on osa OECD:n työkalupakkia, jos joku jäsenmaista ei noudata suosituksia. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) 2013.

34 Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) 2017.

35 Valtioneuvoston periaatepäätös TEM/2020/81. Myös Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelman päivittäminen on käynnissä työ- ja elinkeinoministeriön johdolla. Hankenumero TEM041:00/2024.

ja siviilioikeudellisen yleissopimuksen jäsenmaat.³⁶ Jokainen jäsenvaltio nimittää kaksi äänioikeutettua jäsentä ja antaa lisäksi listan henkilöistä, jotka antavat tietoa arviointeja varten.³⁷ Neuvoston korruptionvastainen työ koostuu kolmesta osa-alueesta: 1) standardien asettaminen korruptiorjuntaan yleissopimuksilla, 2) yleissopimuksen täytäntöönpanon valvominen jäsenmaissa ja 3) tarvittaessa teknisen avun antaminen ja yhteistyö valtioiden ja kansainvälisten toimijoiden kanssa.³⁸ Toiminta perustuu vertaisarviointiin, ja keskeinen ja näkyvin osa sitä ovat jäsenmaista tehtävät arviointiraportit.

Arvioinnin kohteena ovat kaikki jäsenmaat. Arviointi voi olla ns. horisontaalinen arviointi tai noudattamisarviointi (compliance procedure). Horisontaalisessa arvioinnissa arvioidaan kaikki jäsenvaltiot ja annetaan suosituksia esimerkiksi lainsäädännön kehittämiseksi tai rakenteelliseksi uudistuksiksi. Noudattamisarvioinnissa tarkastellaan, miten yksittäinen jäsenvaltio on toteuttanut sille annetut suositukset (tyytyttävästi, osittain tai ei lainkaan).³⁹

GRECO on arvioinut Suomen toimintaa vuosina 2000, 2003, 2007, 2013 ja 2018.⁴⁰ Jokaisella horisontaalisella arviointikierröksellä on ollut oma teemansa. Niitä ovat olleet esimerkiksi korruption torjuntaan osallistuvien kansallisten elinten riippumattomuus, erikoistuminen ja korruption torjunnan keinot (2000), yleissopimuksen mukaisten rikosten syytteet, niiden käsittely ja puoluerahoituksen avoimuus (2007) sekä kansanedustajien, tuomareiden ja syyttäjien korruptio (2013).

Varsinainen arviointikierrös alkaa sillä, että GRECO nimittää asiantuntijoista ryhmän tietyn jäsenvaltion arvioimista varten. Tiedonhankinta toteutetaan jäsenvaltiolle lähetettävällä kirjallisella kyselylomakkeella sekä ns. on-site vierailulla tarkastettavaan jäsenvaltioon, jolloin arviointiryhmän jäsenet tapaavat jäsenvaltion julkishallinnon ja kansalaisyhteiskunnan

36 GRECON perustajajäsenmaita oli 17: Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Islanti, Kreikka, Kypros, Liettua, Luxemburg, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi ja Viro. Nykyisin siihen kuuluu 49 jäsenmaata. Jäsenmaat ja liittymispäivämäärät löytyvät GRECON verkkosivuilta www.coe.int/greco. Liittyessään yleissopimuksen jäseneksi Suomi teki varauman vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia koskevaan velvoitteeseen. GRECO on toistuvasti edellyttänyt varauman purkamista. Eduskunta edellytti 2010, että hallitus valmistelisi tätä koskevan lakiehdotuksen. Viimeksi sellainen tehtiin 2022, mutta sitä ei vielä ole hyväksytty.

37 Group of States against Corruption (GRECO), "What is GRECO?", <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>.

38 Group of States against Corruption (GRECO), "Home", <https://www.coe.int/en/web/greco>.

39 Group of States against Corruption (GRECO), "How does GRECO work?", <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work>.

40 Korruptiontorjunta.fi, "GRECO", <https://korruptiontorjunta.fi/greco>.

toimijoita. Vierailun jälkeen arviointiryhmä laatii luonnosraportin, jota tarkastettava jäsenvaltio saa kommentoida. GRECO analysoi raportin ja toteaa, että jäsenvaltion lainsäädäntö ja käytäntö joko noudattavat tai eivät noudata tarkastettavia säännöksiä.

Johtopäätösten pohjalta GRECO voi antaa suosituksia tai tehdä havaintoja. Suositukset ovat sitovia ja seurannassa korostettuja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltioiden lainsäädäntö ja käytännöt ovat yhdenmukaisia GRECON asettamien normien kanssa. Havainnot ovat luonteeltaan parannusehdotuksia, jotka jäsenvaltioiden tulisi ottaa huomioon, mutta ne eivät edellytä välitöntä toimintaa tai raportointia. Suositukseen tulee reagoida 18 kuukauden kuluessa raportin valmistumisesta⁴¹ ja niiden noudattamista arvioidaan jäsenvaltion tilanneraporttien perusteella. Jos suositukset on toimeenpantu tyydyttävästi, jäsenvaltion arviointikierron lopetetaan. Muussa tapauksessa GRECO voi aloittaa ns. vaiheittaisen erityisen menettelyn.⁴² Se tarkoittaa, että jäsenvaltio voi joutua antamaan GRECOLle ylimääräisiä raportteja, tai että GRECO kiinnittää eri toimijoiden huomiota havaitsemiinsa epäkohtiin tai antaa julkisen lausunnon siitä, ettei sen suosituksia ole pantu täytäntöön tyydyttävästi.⁴³

Suomi on pärjännyt GRECON arvioinneissa kohtalaisesti. Suomen on katsottu olevan vähän korruptoitunut maa, jossa rikokset selvitetään riippumattomasti ja lisäksi korruptiota torjuu laaja yhteiskunnallinen läpinäkyvyys. GRECO on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomessa vallalla oleva käsitys korruption vähäisyydestä voi vaikeuttaa korruption tunnistamista, ja OECD:n tavoin myös siihen, että Suomessa tulee ilmi vain vähän lahjustapauksia, eivätkä ne kaikki etene esitutkintaan tai tuomioistuinprosessiin asti. GRECON mukaan jälkimmäinen voi kertoa siitä, ettei lahjontaa esiinny, mutta myös siitä, ettei korruptiota tunnisteta tai että näyttökynnys on suhteettoman korkea.

Suosituksia eli kehittämisehdotuksia Suomi on saanut esimerkiksi syyttäjien kouluttamisesta ja lahjontarikoksien tutkinnasta (arviointikierron I), poliisin ja syyttäjien konfiskaatiokouluttamisesta, valtionhallinnon lahjontaepäilyiden ilmoittamisesta ja eturistiriitaohjeistuksista (arviointikierron II), ulkomailla tapahtuvan lahjonnan kriminalisoinnin tarkennuksista ja kansanedustajan lahjonnan kriminalisoinnista (arviointikierron III), tuomareiden kouluttamisesta ja heidän sivutoimiensa läpinäkyvyyden lisäämisestä (arviointikierron IV) sekä poliisille, Rajavartiolaitokselle, ministereille ja keskushallinnon johtaville virkamiehille annettavasta

41 Group of States against Corruption (GRECO), "How does GRECO work?", <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work>.

42 Ibid.

43 Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin (GRECO) 2012.

koulutuksesta (arviointikierron V). Annetut suositukset ovat usein johtaneet lainsäädäntömuutoksiin, esimerkiksi yksityisen ja julkisen sektorin lahjonnan kriminalisointeja on yhdenmukaistettu ja vaalirahoituksen avoimuutta lisätty.⁴⁴

Viidennellä eli toistaiseksi viimeisimmällä arviointikierroksella teemana oli korruption ehkäiseminen ja integriteetin edistäminen valtionhallinnossa ja lainvalvonnasta vastaavissa viranomaisissa. Tällä kierroksella Suomi velvoitettiin ensimmäistä kertaa antamaan uusi noudattamisraportti (2022). GRECO ei ollut siihenkään täysin tyytyväinen ja siirtyi sääntöjensä mukaiseen jatkomenettelyyn. Sitä sovelletaan maihin, joiden ei katsota noudattaneen arviointikierroksen suosituksia. Jatkomenettelyn ensimmäisen vaiheen mukaisesti GRECO pyysi Suomelta jatkoraportin, jonka perusteella se arvioi Suomen pyrkimyksiä suositusten toimeenpanossa. Suomen raportin määräpäivä oli 31.12.2023. Raportti ei ole toistaiseksi julkinen.

YK:n korruption vastainen toiminta

YK:n korruptionvastainen yleissopimus United Nations Convention against Corruption (UNCAC) pyrkii edistämään korruptiontorjuntaa ja kansainvälistä yhteistyötä, rehellisyyttä, vastuullisuutta ja julkisten asioiden asianmukaista hoitoa.⁴⁵ UNCAC tuli Suomessa voimaan vuonna 2006.⁴⁶ Sopimuksen on ratifioinut 188 maata tai alueellista taloudellista yhteenliittymää, esimerkiksi Euroopan unioni on sopimuksen jäsen. Sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo YK:n alainen United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), joka on viime aikoina kiinnittänyt huomiota korruptiontorjuntaan ja valmistellut muun muassa päivitetyn ohjeen korruption tilastollisesta mittauksesta jäsenmaissa.⁴⁷

Jäsenvaltioihin tehtävät tarkastukset ja arvioinnit ovat osa myös YK:n korruptionvastaista sopimusta. Arviointiprosessiin kuuluu kaksi viiden vuoden vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa (2010–2015) arvioinnin kohteena olivat sopimuksen edellyttämät kriminalisoinnit ja lainvalvonta (law enforcement) sekä kansainvälinen yhteistyö. Toinen vaihe alkoi vuonna 2015, ja siinä arvioidaan korruption ennaltaehkäisyä ja konfiskaatiota (asset

44 Ks. esim. yksityisen ja julkisen sektorin lahjonnan kriminalisointien yhdenmukaistamisesta ja vaalirahoituksen avoimuuden lisäämisestä Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin (GRECO) 2011; HE 13/2009 vp; HE 6/2010 vp; HE 79/2010 vp.

45 UNCAC Coalition, "About the UNCAC", <https://uncaccoalition.org/the-uncac/about-the-uncac/>.

46 Korruption vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (SopS 56–58/2006); Korruptiontorjunta.fi, "YK", <https://korruptiontorjunta.fi/yk>.

47 Yhdistyneiden kansakuntien huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaava toimisto (UNODC) 2023.

recovery). Toisessa vaiheessa oli useita viivästyksiä, ja arviointiaikaa jatkettiin kesäkuuhun 2024.⁴⁸

Arviointikierrokset jakautuvat kolmeen osaan. Ensimmäiseksi UNODC ilmoittaa arvioinnista valtiolle tai sopimustaholle ja arvioinnin kohde ilmoittaa tahot, jotka koordinoivat jäsenvaltion osallistumista arviointiin ja täyttää itsearvioinnin tarkistuslistan. Tämän jälkeen kaksi vertaisarvioijaksi valittua maata muodostavat omista asiantuntijoistaan tarkastusryhmän. Se tarkastaa itsearvioinnin, pyytää tarvittaessa lisätietoja ja tekee maavierailun. Lopuksi tarkastusryhmä kirjoittaa tarkastusraportin ja lähettää sen hyväksyttäväksi tarkastettavalle valtiolle. Maaraportti julkaistaan, jos tarkastettava valtio sen hyväksyy. Tiivistelmä käännetään YK:n kuudelle viralliselle kielelle ja julkaistaan.

Suomeen tehtiin ensimmäisen vaiheen tarkastus 2011. Tarkastusraportissa Suomi sai hyvää palautetta siitä, että kaikki sopimuksen edellyttämät teonkuvaukset on kriminalisoitu, osa jopa laajemmin kuin sopimus edellyttää. Suomi sai kuitenkin myös 19 suositusta toimintansa parantamiseksi. Suositukset käsittelivät esimerkiksi vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia⁴⁹, oikeushenkilön rangaistavuuden, konfiskaation sekä todistajan ja ilmiantajien suojelun kehittämistä. Lisäksi Suomen tulisi harkita, tulisiko julkishallinnon virkamiehille säätää velvollisuus ilmoittaa epäillyt korruptiotapaukset esitutkintaviranomaisille.⁵⁰

Toinen tarkastusvaihe Suomeen on vielä kesken. Suomi jätti itsearviointin arviointiryhmälle 2022 ja maavierailu toteutettiin 2023.⁵¹

Muita korruption vastaisia toimijoita

Myös Euroopan unionissa on kiinnitetty enenevässä määrin huomiota korruption torjuntaan. Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategiasa⁵² yhtenä rajat ylittävänä rikollisuuden muotona ja torjuttavana ilmiönä

48 UNCAC Coalition, "UNCAC review mechanism", <https://uncaccoalition.org/uncac-review/uncac-review-mechanism/>.

49 Sitä edellyttää mm. Euroopan neuvoston korruptioyleissopimus (ks. edellä [luku 2.1 Korruption määritelmiä](#)). Sopimukseen liittyessään Suomi teki varauman vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia koskevaan velvoitteeseen, mutta tätä koskeva lainsäädäntö ei edelleenkaan ole voimassa. OECD:n yleissopimus ei velvoita kriminalisoimaan vaikutusvallan väärinkäyttöä, mutta sitä suositellaan.

50 Yhdistyneiden kansakuntien korruption vastaisen yleissopimuksen sopimusvaltioiden konferenssi (CoSP) 2011.

51 UNCAC Coalition, "UNCAC review status tracker", <https://uncaccoalition.org/page-suncacreviewstatustracker/>.

52 Euroopan unionin neuvosto 2010b; Korruptiontorjunta.fi, "Kansainvälinen yhteistyö", <https://korruptiontorjunta.fi/kansainvalinen-yhteistyö>.

mainitaan korruptio. Euroopan komissio kehittää yhdessä GRECON kanssa EU:n korruptionvastaista strategiaa ja EU:lla on myös oma petostentorjuntavirasto OLAF sekä oikeudellisen yhteistyön yksikkö Eurojust. OLAF tutkii EU:n budjettiin liittyviä petoksia ja korruptiota ja Eurojust edistää viranomaisyhteistyötä vakavan, rajat ylittävän rikollisuuden, esimerkiksi korruptionrikosten torjunnassa. EU:n vastuullisuusdirektiivi (direktiivi 2022/2464) velvoittaa suuret yhtiöt raportoimaan omista toimintatavoistaan muun muassa korruption ja lahjonnan torjunnassa ja toukokuussa 2023 EU antoi ehdotuksen korruptiontorjuntadirektiiviksi (direktiiviehdotus 2023/0135 (COD)). Toteutuessaan ehdotus laajentaisi muun muassa korruptionrikosten kriminalisointeja. Lisäksi EU on tehnyt sopimuksia korruption torjumiseksi.⁵³

Muita kansainvälisiä korruption vastaisia toimijoita ovat esimerkiksi International Anti-Corruption Academy (IACA), European Partners Against Corruption (EPAC) sekä EPACin toimintaan sulautunut European contact point network against corruption EACN ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ. IACA järjestää erilaisia korruption torjuntaan keskittyviä koulutuksia ja seminaareja. EPAC ja EACN ovat puolestaan viranomaisten yhteistyöfoorumi, jolla jaetaan viranomaisten kokemuksia korruptiontorjunnasta. ETYJ käsittelee esimerkiksi ihmisoikeudellisia, taloudellisia ja poliittissotilaallisia turvallisuuskysymyksiä ja auttaa osallistujavaltioita korruption torjumisessa sekä demokraattisten, vastuullisten instituutioiden rakentamisessa.⁵⁴

53 Esimerkiksi sopimus EU:n yhteisestä toiminnasta koskien lahjontaa yksityisellä sektorilla, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirja, EU:n puitepäätos lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla sekä yleissopimus sellaisen lahjonnan torjunnasta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai EU-jäsenmaiden virkamiehiä.

54 Korruptiontorjunta.fi, ”Kansainvälinen yhteistyö”, <https://korruptiontorjunta.fi/kansainvalinen-yhteistyö>.

2.3 Korruption mittaaminen

Korruptio on monimuotoinen ilmiö, jonka mittaaminen on vaikeaa. Sitä pyritään kuitenkin havainnoimaan erilaisten tilastollisten tai laadullisten mittauksien avulla. Käymme niistä seuraavassa tarkemmin läpi [WJP:n oikeusvaltioindeksi](#), Transparency Internationalin korruptioindeksi sekä Maailmanpankin korruptioindeksi. Mittaukset on valittu siten, että ne muodostaisivat mahdollisimman monipuolisen kuvan korruptiosta. WJP:n oikeusvaltioindeksi linkittää korruption torjunnan osaksi oikeusvaltiota, Maailmanpankin korruptioindeksi käsittelee korruption torjuntaa osana hyvää hallintoa ja Transparency Internationalin mittaus mittaa ns. perinteistä korruptiota, kuten lahjontaa. Lopuksi esittelemme kansallisen KOR-SI-projektin, joka kuvaa korruption piilevien muotojen mittaamisen vaikeutta ja monimuotoisuutta.

World Justice Projectin oikeusvaltioindeksi

World Justice Projectin (WJP) oikeusvaltioindeksi mittaa myös korruptiota. Indeksien laskentatavoista, metodologiasta ja tuloksista on kerrottu aiemmin [luvussa 1.2 Oikeusvaltiollisuuden mittaaminen](#). Seuraavassa avataan erityisesti korruption mittaamista ja tarkastellaan Suomen saamia tuloksia vuosina 2017–2022.

WJP:n oikeusvaltioindeksissä osatekijä 2 (korruption puuttuminen) mittaa korruptiota valtioiden julkisessa toiminnassa. Sen osa-alueita ovat lahjonta, epäasiallinen vaikuttaminen ja julkisten varojen asiaton käyttö. Niitä arvioidaan sen valossa käyttävätkö julkishallinnossa eri tehtävissä työskentelevät julkista valtaa yksityisen edun tavoittelemiseksi. Korruption puuttumista tarkastellaan erityisesti rakenteellisesta näkökulmasta (esim. sääntely tai ilmi tulleet lahjustapaukset kokonaisuutena) eikä niinkään esimerkiksi yksittäisten virkamiesten tai kansanedustajien tasolla. Erikseen mitataan korruptiota [siviili-](#) ja [rikosprosessissa](#).

Jokaisesta indikaattorista voi saada pisteitä asteikolla 0–1 siten, että 1 on vähiten korruptoitunut ja 0 eniten korruptoitunut. Tarkastelujaksolla Suomi pärjasi korruption puuttumista mittaavissa kokonaismittauksissa yleisesti ottaen hyvin ja sai läpi tarkastelujakson 0,89 pistettä. Valtioiden välisessä tarkastelussa Suomen sijoitus pysyi koko tarkastelujakson viidentenä.

Erityisesti julkishallinnon virkamiesten korruptoimattomuudessa Suomi pärjasi selvästi paremmin kuin muut mitattavat maat. Suomen pisteet olivat kaikkina tarkasteluvuosina 0,9, kun maailmanlaajuinen keskiarvo oli

0,69–0,7. Sama koski oikeuslaitoksen palveluksessa olevien virkamiesten⁵⁵ sekä poliisin ja puolustusvoimien⁵⁶ korruptoimattomuutta. Myös siviili- ja rikosprosessin korruptoimattomuudessa Suomen pisteet olivat korkeat (0,93–0,94). Maiden välisessä vertailussa Suomi sijoittui siviiliprosessissa kaikkina tarkasteluvuosina kuuden parhaan joukkoon ja rikosprosessissa kolmannelle sijalle. Eduskunnan korruptoimattomuudessa Suomi pärjäsi hieman heikommin (0,71–0,73), joskin sama indikaattori oli heikompi myös muilla mailla (0,35–0,38). Valtioiden välisessä tarkastelussa Suomi sijoittui sijoille 8 (2017/2018), 7 (2019–2020), 9 (2021) tai 10 (2022).

Maailmanpankin Worldwide Governance Indicators (WGIs)

Maailmanpankki (World Bank) julkaisee ns. maailmanlaajuisia hyvän hallinnon indikaattoreita (Worldwide Governance Indicators, WGIs), joiden tavoite on mitata hyvää hallintoa (good governance). Hallinnon (governance) Maailmanpankki määrittelee perinteiden ja instituutioiden kokonaisuudeksi, joka määrittelee ja rajaa sitä, miten valtaa käytetään tietyssä maassa. Siihen kuuluvat 1) prosessit, joilla hallitus, parlamentti ja vastaavat valitaan ja joilla heitä valvotaan, 2) hallituksen kyky harjoittaa johdonmukaista politiikkaa ja 3) kansalaisten ja valtion luottamus niitä instituutioita kohtaan, jotka määrittelevät taloudellisia ja sosiaalisia suhteita heidän välillään.⁵⁷ Maailmanpankki on julkaissut WGI:tä vuodesta 1996 lähtien.⁵⁸ Mittaustavaltaan se on ns. aggregaatti-indikaattori, eli WGI käyttää hyväkseen muiden, olemassa olevien mittareiden keräämää dataa ja koostaa sen uudelleen yhdeksi indikaattoriksi.⁵⁹ Korruptioindikaattorin⁶⁰ koostamiseen on käytetty esimerkiksi Freedom Housen mittaria ja WJP:n oikeusvaltioindeksiä.

55 Suomen pisteet olivat läpi tarkastelujakson 0,98, kun maailmanlaajuinen keskiarvo oli 0,61–0,63. Valtioiden välisessä tarkastelussa Suomi oli kolmas vuosina 2017/2018, 2019 ja 2022 ja toinen vuosina 2020 ja 2021.

56 Suomen pisteet tarkastelujaksolla olivat (0,96–0,97), kun maailmanlaajuinen keskiarvo oli 0,59–0,61. Valtioiden välisessä tarkastelussa Suomi sijoittui 2017/2018 ensimmäiseksi, 2019, 2020 ja 2022 kolmanneksi ja 2021 toiseksi.

57 World Bank Group, ”Frequently Asked Questions”, <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/frequently-asked-questions>.

58 World Bank Group, ”Documentation”, <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/documentation>.

59 Pakkasvirta 2023, s. 24. Ks. myös World Bank Group, ”WGI Aggregation Methodology”, <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/documentation#3>.

60 World Bank Group, ”Control of Corruption”, <https://www.worldbank.org/content/dam/sites/govindicators/doc/cc.pdf>.

WGI Maailmanpankki on jakanut kuuteen osaan. Niitä ovat:



Kuva 2: Maailmanpankin maailmanlaajuisen hyvän hallinnon (WGI) indikaattorit

- 1) kansalaisten osallistumismahdollisuudet ja vastuullisuus (voice and accountability), mittaa kansalaisten osallistumista esimerkiksi hallituksen valitsemiseen, sanan- ja yhdistymisvapautta sekä vapaata mediaa,
- 2) poliittisen ilmapiirin tasapainoisuus sekä väkivallan ja terrorismin poissaolo (political stability and absence of violence/terrorism),
- 3) hallinnon tehokkuus (government effectiveness), johon kuuluu muun muassa valtionhallinnon ja julkisten palveluiden sekä poliittisen päätöksenteon laatu ja itsenäisyys sekä niihin sitoutuminen,
- 4) sääntelyn laatu (regulatory quality), joka mittaa hallituksen (tai vastaavan) kykyä muotoilla ja täytäntöönpanna lakeja ja muita poliittisia päätöksiä sekä yksityisen sektorin kehittymistä koskevaa sääntelyä,
- 5) oikeusvaltio (rule of law), joka mittaa muun muassa luottamusta yhteiskunnan sääntöihin ja niiden noudattamiseen, omistamiseen ja sopimusten täytäntöönpanoon liittyvän sääntelyn laatua, poliisin ja tuomioistuimien työn laatua ja rikosten ja väkivallan todennäköisyyttä sekä
- 6) korruption kontrollointi (control of corruption), jossa mitataan julkisen vallan sekä vähäistä että laajamittaista käyttöä yksityiseen eduntavoitteluun (petty and grand forms of corruption).⁶¹

61 World Bank Group, "Documentation", <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/documentation>.

Tarkastelujaksolla 2018–2022 Suomi pärjäsi korruptiomittauksissa hyvin ja sai enemmän pisteitä kuin valtaosa (noin 98,5–100 %) pisteytetyistä maista. Parhaimmat pisteet Suomi sai 2018, ja oli tuolloin paras mittauksessa mukana olleista maista. Heti seuraavana vuonna (2019) Suomi sai tarkastelujakson heikoimmat pisteensä (98,6 %) ja tippui Uuden-Seelannin ja Tanskan jälkeen mittauksen kolmanneksi. Vuosina 2020–2022 Suomi sijoittui Tanskan jälkeen toiseksi.

Transparency International

Transparency International (TI) on vuonna 1993 perustettu kansainvälinen korruptiontorjuntaan keskittyvä järjestö, joka julkaisee korruptionvastaista indeksiä (Corruption perceptions index).

Indeksi sai nykyisen muotonsa vuonna 2012, ja siitä eteenpäin vuosittain julkaistavat luvut ovat vertailukelpoisia. Samoin kuin Maailmanpankin WGI:t, TI ei itse toteuta mittauksia, vaan hyödyntää indeksissään muita mittauksia ja indeksejä. Indeksien metodologia on nelivaiheinen. Ensiksi valitaan datan lähde, eli esimerkiksi mittaus, sen jälkeen valittu data skaalataan uudestaan asteikolle 0–100 ja uudelleen skaalatut tiedot kootaan sekä raportoidaan epävarmuudet (measure for uncertainty). Indeksien laskemisprosessi on tarkoin säädelty ja sisältää muun muassa kahden itsenäisen tutkijan tekemän laskennan ja kaksi akateemista neuvonantajaa, joilla ei ole sidoksia tai affiliaatiota TI:iin.⁶²

Tiedonlähteiden määrä korruptioindeksissä vaihtelee vuosittain. Vuonna 2023 tiedonlähteitä oli 13. Yhteistä tiedonlähteille on, että ne mittaavat julkisen sektorin korruptiota, esimerkiksi lahjontaa, julkisten varojen käyttöä tai nepotismia eli sukulaisten tai ystävien suosimista. Jotkut tiedonlähteet mittaavat korruption ehkäisyä maassa, esimerkiksi julkishallinnon integriteettiä, ilmiantajien (whistleblowers), journalistien ja tutkijoiden suojelua tai lahjontaan syyllistyneiden virkamiesten syytteesenpanoa. Tiedonlähteille on asetettu tiukat kriteerit, esimerkiksi metodologinen luotettavuus, usean maan vertailu ja tietojen saatavuus useammalta vuodelta. Maalle voidaan laskea korruptioindeksi vain, jos sieltä on saatavilla vähintään kolme tiedonlähdettä.⁶³

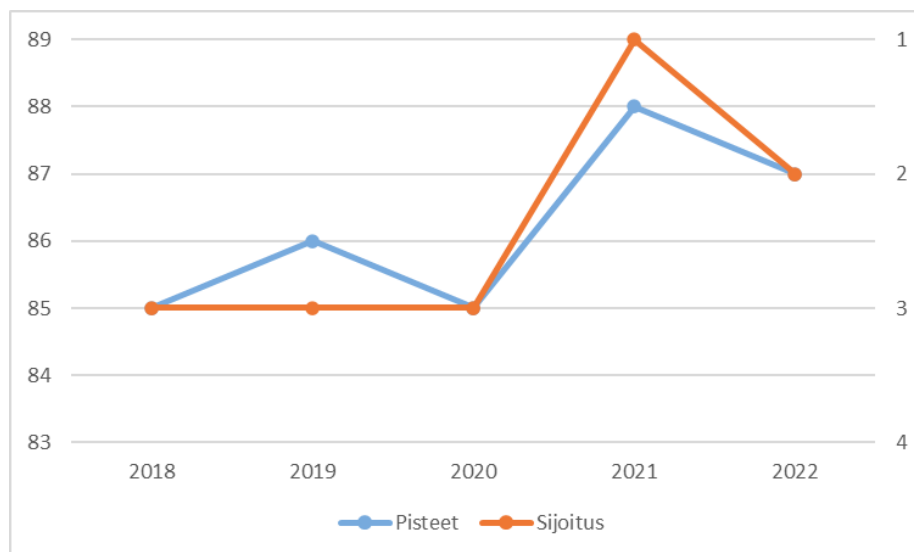
Korruptioindeksissä jokainen mitattava maa saa pisteitä 0–100 väliltä niin, että 100 tarkoittaa hyvin vähän korruptoitunutta ja 0 erittäin

62 Transparency International, ”The ABCs of the CPI: How the Corruption Perceptions Index is calculated”, <https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>.

63 Transparency International, ”The ABCs of the CPI: How the Corruption Perceptions Index is calculated”, <https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>.

korruptoitunutta maata. Pieni vaihtelu pisteissä on luonnollista. Lisäksi jokaiselle maalle annetaan sijoitus suhteessa muihin indeksissä pisteystettyihin maihin. Sijoitus voi muuttua esimerkiksi silloin, jos indeksissä mukana olevien maiden määrä muuttuu, joten sijoitusta tärkeämpi luku on indeksissä saatu pisteystys.⁶⁴

Kuten kuviosta 10 näkyy, Suomi on pärjännyt indeksissä hyvin. Suomen pisteet ovat vaihdelleet 85–88 pisteen välillä ja sijoitus on ollut maiden välisessä vertailussa aina vähintään kolmas.



Kuvio 10: Suomen pisteet ja sijoitus Transparency Internationalin korruptioindeksissä 2018–2022

KORSI-projekti

Korruption seurannan indikaattorit Suomessa (KORSI)-projektissa kehitettiin vuonna 2020 indikaattoreita eräiden vaikeasti mitattavien korruption osa-alueiden, esimerkiksi rakenteellisen ja verkostomaisen korruption, seurantaan. Tällaista korruptiota voi olla esimerkiksi epäeettinen vaikuttaminen ja päätöksenteko. Projektia koordinoi Poliisiammattikorkeakoulu, ja mukana oli tutkijoita myös Euroopan kriminaalipoliitiikan instituutista (HEUNI).

⁶⁴ Transparency International, ”The ABCs of the CPI: How the Corruption Perceptions Index is calculated”, <https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>.

Projektista julkaistiin 3 raporttia. Ensimmäinen kuvaa hanketta ja esittelee keskeisiä tuloksia ja suosituksia.⁶⁵ Toinen raportti tarkastelee korruption mittaamista riskiarvioiden, korruption vastaisten toimien seurannan sekä piilokorruption paljastamisen näkökulmasta,⁶⁶ ja kolmas koskee korruption mittaamista.⁶⁷

Projekti pyrki työstämään indikaattoreita erityisesti seuraavien korruption muotojen seurantaan: eturistiriidat ja kaksoisroolit, suosinta (ml. nepotismi) ja vastavuoroinen epäeettinen ”avustaminen”, epävirallinen päätöksenteko muodollisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella, epäeettinen vaikuttaminen päätöksentekoon (ml. lakien ja päätösten valmistelu), tarjouskilpailun valintakriteereiden epäeettinen ”kohdentaminen”, epäeettinen vaali- ja puoluerahoitus sekä korruptio urheilussa (ottelu- ja vedonlyöntimanipulaatiot (vedonlyöntiskandaalit) ja urheilutuomareiden lahjominen).

Projekti esitti suosituksia kaikkiaan viidestä eri kokonaisuudesta, jotka keskittyvät tiedon hallintaan ja avoimuuteen: 1) ilmainen rekisteritieto tulee koota keskitetysti vastuuministeriön johdolla, tiedontuotantoon tulisi osallistaa eri toimijoita ja seurannan tulisi kattaa myös rikosprosessit ja korruptio, 2) eri tietolähteitä käytettäessä tulee selvittää niiden määritelmät ja analyysimenetelmät, ja korruptiota tulisi tutkia uuden sukupolven menetelmillä, 3) julkisten hankintojen tietojen avoimuutta ja analysointia tulee edistää, myös joukkoistamisen avulla, 4) tutkimusasetelmia ja menetelmiä tulee soveltaa laajemmin ja 5) korruption torjuntaan osallistuvien viranomaisten tulee tuottaa alakohdaisia riskiarvioita ja kehittää kokonaisvaltainen lähestymistapa korruption seurantaan.

2.4 Keskeiset asiat

Korruptiolle on olemassa useita eri määritelmiä. Yleensä sillä kuitenkin tarkoitetaan vallan väärinkäyttöä, esimerkiksi vaikutusvallan käyttöä oman edun tavoittelemiseksi. Korruptio yhdistetään usein lahjontaan, mutta sen merkitys on laajempi. Korruptio voi olla myös muuta rikollista toimintaa, kuten sisäpiirikauppaa, tai muuta laissa kiellettyä tai epäeettistä toimintaa, esimerkiksi sukulaisten suosimista rekrytoinneissa. Korruption puuttuminen on yksi tärkeä oikeusvaltion osatekijä.

65 Mutttilainen, Ollus, Salminen, Tamminen ja Välimäki 2020.

66 Tamminen 2020.

67 Mutttilainen, Ollus ja Salminen 2020; Mutttilainen, Ollus, Salminen, Tamminen ja Välimäki 2020, s. 9.

Suomessa kansallisesta korruptiontorjunnasta vastaa oikeusministeriö. Suomi on osapuolena useissa kansainvälisissä korruptionvastaisissa sopimuksissa, kuten OECD:n lahjonnanvastaisessa yleissopimuksessa, Euroopan neuvoston rikos- ja siviilioikeudellisissa sopimuksissa ja YK:n korruptionvastaisessa yleissopimuksessa. Sopimusten toimeenpanoa myös valvotaan. Kansallisessa korruptiontorjunnassa otetaan huomioon kansainvälisten toimijoiden suositukset, kansainvälisten sopimusten edellytykset ja Euroopan unionin korruptiota koskeva sääntely.

Korruption mittaaminen on vaikeaa, mutta eri indekseissä pyritään havainnoimaan korruptiota tilastollisten ja laadullisten indikaattorien avulla. Tällaisia mittareita ovat esimerkiksi Transparency Internationalin ja maailmanpankin korruptioindeksit sekä WJP. Korruption näkökulmasta Suomesta piirtyy oikeusvaltiona jossain määrin kaksijakoinen kuva. Suomi pärjää lähtökohtaisesti hyvin erilaisissa kansainvälisissä mittauksissa, ja varsinaista katutason korruptiota Suomessa esiintyy vähän. Viime vuosina Suomi on kuitenkin saanut ulkomaalaisilta valvontaelimiltä myös kriittistä palautetta esimerkiksi ulkomailla tapahtuvan lahjonnan näyttökynnyksen korkeudesta (OECD) ja pyörövi-ilmion sääntelystä (GRECO). Ilmiöllä tarkoitetaan julkisissa tehtävissä työskentelevien siirtymistä yksityiselle sektorille ilman siirtymäaikaa. Myös julkishallinnosta paljastuneet kotimaiset väärinkäyttötapaukset, esimerkiksi paljon mediahuomiota saaneet [Kittilän](#) tai [Aarnion](#) tapaukset ovat herättäneet huomaamaan, että myös Suomessa voi olla korruptiota, vaikka se ei olisikaan näkyvää tai ilmiselvää.

Katsauksessa esiteltyjä korruptioindeksejä tarkasteltaessa tuleekin ottaa huomioon, että niistä monet, esimerkiksi TI:n korruptioindeksi, mittaavat vain ns. ilmiselvää korruptiota, jota ei Suomessa juuri esiinny. Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa, korruptio on usein piilevää, millä tarkoitetaan epäeettistä toimintaa tai korruptiivisia toimintatapoja. Tämänkaltaisen korruptio ei näy mittauksissa samalla tavalla kuin ilmeinen korruptio eikä niiden tarkastelusta siis voi vetää johtopäätöstä, etteikö Suomessa olisi korruptiota. Kansallisessa KORSI-projektissa on pyritty kehittämään mittareita myös rakenteellisen ja piilevän korruption seurantaan.

3 Lehdistönvapaus

Minka Ohtonen, Inka Järvikangas, Sofia Selkämaa,
Virve Toivonen

3.1 Lehdistönvapaus on osa sananvapautta

Tässä luvussa tarkastellaan lehdistönvapautta Suomessa. Lehdistönvapaus on keskeinen osa oikeusvaltiota. Sillä tarkoitetaan eri tiedotusvälineiden, kuten painetun median, radion, television ja verkkomedian, oikeutta toimia vapaasti ja riippumattomasti yhteiskunnassa ilman pelkoa valtion puuttumisesta sisältöön tai sensuurista. Lehdistönvapaus turvaa osaltaan myös muita oikeusvaltion osa-alueita, sillä esimerkiksi korruptio tai vallan väärinkäyttö saattavat tulla julkisuuteen juuri tiedotusvälineiden ansiosta.

Lehdistönvapaus on osa sananvapautta, joka on turvattu perustuslais-
sa (PL 731/1999, 12 §) sekä useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopi-
muksissa, kuten YK:n ihmisoikeuksien julistuksessa (SopS 18/1990), YK:n
kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien sopimuksessa (SopS
86/1998, ns. KP-sopimus), Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS
63/1999) sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

Sananvapaus turvaa kansalaisten vapaan mielipiteen muodostuksen,
vapaan itseilmaisun sekä oikeuden arvostella ja valvoa yhteiskunnallista
vallankäyttöä.⁶⁸ Se suojaa esimerkiksi demokraattiseen yhteiskuntaan kuu-
luvaa avointa julkista keskustelua ja joukkotiedotuksen moniarvoisuutta.
Muiden perusoikeuksien tavoin sananvapaus turvataan jokaiselle Suomen
oikeudenkäyttöalueella olevalle henkilölle ja siihen kuuluvat kaikenlaiset
tiedot, mielipiteet ja muut viestit niiden sisällöstä riippumatta. Sananvapa-
us suojaa myös esimerkiksi lehdistön toimituksellista työskentelyä jo ennen
viestin ilmaisemista tai julkaisemista.⁶⁹ Vaikka perusoikeudet turvataan
perustuslaissa lähtökohtaisesti ihmisyksilöille, ulottuu sananvapaussuoja
myös tiedonvälitystä harjoittaviin oikeushenkilöihin, joiden tehtävä tie-
don, ajatusten ja mielipiteiden välittäjänä on sananvapauden, ja laajemmin-
kin kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytysten vahvistamisen kannalta
keskeinen.⁷⁰

68 Kortteinen 2015, s. 139.

69 HE 309/1993 vp, s. 56–57.

70 Tiilikka 2008, s. 17.

Sananvapauden vastakohta on sensuuri, joka voidaan ymmärtää suppeassa merkityksessä valtiovallan mahdollisuutena estää tiettyjen ilmaisujen julkaiseminen tai laajassa merkityksessä kaikenlaisena ilmaisun esteenä. Sensuuri voi ilmetä esimerkiksi ilmaisuun kohdistuvina ennako- tai jälkikäteistarkastuksina, ilmaisujen poistoina tai ilmaisun julkaisijaan kohdistuvina erilaisina seuraamuksina. Sensuuri voi olla myös epäsuoraa, jolloin se ilmenee esimerkiksi sensuurin kohteena olevan tahon elämän tai toiminnan vaikeuttamisena. Perinteisin muoto sensuurista on ennakkosensuuri, jossa ulkopuolinen taho, esimerkiksi valtion viranomainen, tarkastaa ilmaisun ennalta ja päättää julkaisemisesta. Suomessa ennakkosensuuri ei ole sallittua. Jälkikäteisessä sensuurissa ilmaisuun puututaan sen julkaisemisen jälkeen. Tällaista ovat esimerkiksi erilaiset rikos- tai siviilioikeudelliset toimenpiteet, kuten ilmaisijan tuomitseminen vankeuteen tai maksettavaksi määrättävät vahingonkorvaukset. Ilmaisuihin puuttumista jälkikäteisillä keinoilla on pidetty sallittuna käytännössä kaikissa valtioissa.⁷¹

Jälkikäteinen puuttuminen ilmaisuun voi vaikuttaa välillisesti ennakolta niin kutsutun hiljennysvaikutuksen myötä. Hiljennysvaikutuksessa (chilling effect) on kyse siitä, että epätoivottavien seuraamusten uhka estää ilmaisun julkaisemisen. Esimerkiksi ankarat rangaistukset, korkeat sakot tai vahingonkorvausvaatimukset voivat nostaa julkaisemisen kynnystä ja välillisesti estää julkaisemisen ja johtaa siihen, että yhteiskunnallisesti merkittäviä asioita ei nosteta julkiseen keskusteluun. Hiljennysvaikutus voi seurata myös esimerkiksi toimittajiin kohdistuvasta vihapuheesta tai uhkailusta.⁷²

Itsesensuurilla tarkoitetaan sitä, että ilmaisija päättää itse olla julkaisematta ilmaisua. Jos tähän päätöksentekoon vaikuttavat voimakkaasti ulkoiset tekijät, kyse on samalla jälkikäteisistä seuraamuksista tai hiljennysvaikutuksesta.⁷³ Myös epäsuorat rajoitukset, esimerkiksi tiedotusvälineiden omistuksen sääntely, voivat vaikuttaa sananvapauden käyttöön. Omistuksen liiallinen keskittyminen voi uhata kansallista demokratiaa ja siten oikeusvaltiota esimerkiksi vaimentamalla moniäänisyyttä, rajoittamalla mielipiteiden moninaisuutta ja lisäämällä riskiä poliittiselle korruptiolle. Mediaomistuksen keskittyminen muutamille suurille yrityksille ja julkiseen mediaan rajoittaa tutkivan journalismin kilpailua.⁷⁴

Lehdistönvapaus on yksi alusta sananvapauden toteutumiseksi, ja tiedotusvälineillä on keskeinen merkitys sananvapauden päämäärien toteuttamisessa. Jotta kansalaiset voisivat osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja itseään koskevaan päätöksentekoon, tulee kansalaisilla

71 Neuvonen 2013, s. 18–23.

72 Neuvonen 2013, s. 20–25.

73 Neuvonen 2018, s. 20–21.

74 Kortteinen 2015, s. 181; Trappel ja Meier 2022, s. 151.

olla tietoa siitä, mitä yhteiskunnassa tapahtuu paikallisesti, valtakunnallisesti tai kansainvälisesti.⁷⁵ Levittämällä tietoa kansalaisille tiedotusvälineet myös tukevat demokratiaa monilla tavoilla, kuten nostamalla eri ryhmien ääntä kuuluviin, paljastamalla epäkohtia ja edistämällä kansalaisten mahdollisuuksia osallistua valistuneesti yhteisten päätösten tekemiseen. Ilman riittävää tietoa esimerkiksi päättäjien toimista kansalaisten olisi vaikea arvioida vallassa olevien tekemiä päätöksiä. Tiedotusvälineet paljastavat näin yhteiskunnan epäkohtia, ja niitä onkin toisinaan kutsuttu ”vallan vahtikoiriksi”.⁷⁶

Tiedotusvälineet toteuttavat osaltaan kansalaisten sananvapautta vastatessaan kansalaisten oikeuteen saada ja välittää tietoja, ajatuksia ja mielipiteitä. Siksi tiedotusvälineiden toimintaedellytysten turvaamista pidetään erityisen tärkeänä.

3.2 Lehdistönvapauden rajoittaminen

Sananvapaus ja siten myöskään lehdistönvapaus ei ole rajoittamatonta. Tiedotusvälineet eivät voi julkaista mitä tahansa lehdistönvapauden ja demokratian edistämisen nimissä, vaan sananvapauden rajoja tulee arvioida suhteessa muihin perusoikeuksiin ja muuhun sääntelyyn. Perusoikeusjärjestelmä suojaaa sananvapauden ohella esimerkiksi yksityiselämää ja kunniaa, mikä asettaa rajoja sananvapauden käytölle. Myös rikos- ja tekijänoikeuslainsäädäntö rajoittavat sananvapautta. Sananvapauden asema perus- ja ihmisoikeutena kieltää kuitenkin ennakkollisen sananvapauden käyttöön puuttumisen ja rajoittaa jälkikäteistä puuttumista. **Jälkikäteinen** rajoittaminen edellyttää, että rajoitukset ja niihin perustuvat toimenpiteet täyttävät perusoikeuksien rajoittamista koskevat yleiset edellytykset.⁷⁷ Tässä yhteydessä myös viestin sisältö ja sen pääasiallinen tarkoitus voidaan ottaa huomioon.

Myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset mahdollistavat sananvapauden rajoittamisen. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 63/1999,

75 Heinonen ja Nordenstreng 2015, s. 241.

76 Ks. esim. EIT ratkaisu Satakunnan markkinapörssi ja Satamedia v. Suomi [GC], 27.6.2017, kohta 126.

77 HE 309/1993 vp, s. 57. Perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten edellytysten mukaan 1) rajoitusten tulee perustua lakiin, 2) rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, 3) rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttävää ja rajoittamisen painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa, 4) tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta, 5) rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, 6) perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä ja 7) rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

10 art.) ja KP-sopimuksessa (SopS 86/1998, 19 art.) hyväksyttäviä perusteita sananvapauden rajoittamiselle ovat muun muassa kansallinen turvallisuus, terveyden tai moraalin suojaaminen, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaaminen sekä luottamuksellisten tietojen paljastumisen estäminen. Sananvapautta ei saa kuitenkaan rajoittaa enempää kuin demokraattisessa yhteiskunnassa on välttämätöntä.⁷⁸ YK:n ihmisoikeusjulistuksen (SopS 18/1990, 29 ja 30 art.) mukaan sananvapautta on mahdollista rajoittaa muiden oikeuksien, moraalin, julkisen järjestyksen ja yleisen hyvinvoinnin perusteella. Rajoitusmahdollisuutta, kuten julistuksen oikeuksia muutoinkaan, ei saa soveltaa niin, että joku muu oikeus olisi vaarassa häviätä. Kyse on oikeuksien väärinkäytön kiellosta, jolla tarkoitetaan sitä, ettei oikeuksia saa käyttää vahingolliseen toimintaan.⁷⁹

Euroopan ihmisoikeussopimusta valvova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on ratkaisuihissaan katsonut, että poliittisen keskustelun vapaus kuuluu demokraattisen yhteiskunnan käsitteelliseen ytimeen, korostanut sananvapauden keskeistä merkitystä demokraattiselle yhteiskunnalle ja painottanut lehdistön sananvapauden ja toimittajien lähdesuojan tärkeyttä. Lehdistönvapaus sekä tiedotusvälineiden rooli valtiovallan arvostelijoina korostuu etenkin tilanteissa, joissa valtion toimet ei-julkisen luonteensa vuoksi välttyvät demokraattiselta tai oikeudelliselta tarkastelulta. Tuomioistuin onkin pitänyt tärkeänä, että jokaisella on oikeus osallistua ajatusten ja mielipiteiden vaihtoon, ja että lehdistössä ja julkisessa keskustelussa voidaan vapaasti arvostella vallankäyttöä. Sananvapauden rajoituksia tulee tulkita tiukasti ja niiden tarpeellisuudesta on oltava vakuuttava näyttö.⁸⁰ Valtion harkintamarginaali on lehdistönvapautta koskevissa asioissa korostetun kapea. Se tarkoittaa, että kansallinen liikkumavara kansainvälisten sopimusten tai tuomioistuinten päätösten soveltamisessa on pieni. EIT on painottanut, että jo lievillä toimittajille tuomituilla rikosoikeudellisilla seuraamuksilla voi olla hiljennysvaikutusta (chilling effect).⁸¹

Lehdistönvapautta puolustaessaan EIT on edellyttänyt tiedotusvälineiltä myös vastuullisuutta sananvapauden käyttämisessä. Tiedotusvälineet eivät

78 EIT:n mukaan sananvapauden rajoittamisen välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa tarkoittaa, että siihen on oltava pakottava yhteiskunnallinen tarve. Ks. esim. *Stoll v. Sveitsi* (2007) kohta 101 ja 105.

79 Ks. tarkemmin esim. Nuotio 2022.

80 Ks. esim. *Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1976), kohta 49; *Castells v. Espanja* (1992), kohta 42 ja 43; *Jerusalem v. Itävalta* (2001) ja *Rizos ja Daskas v. Kreikka* (2004). Ks. myös Pellonpää ym. 2018, s. 879 ja 891.

81 Harkintamarginaalin laajuus voi vaihdella asiasta ja olosuhteista riippuen. Sen tarkoituksena on helpottaa tasapainon löytämistä kansainvälisten normien ja valtioiden erityisolosuhteiden välillä. Harkintamarginaalista tarkemmin esim. Rautiainen 2011 ja Pellonpää ym. 2018, s. 871. Esimerkkejä harkintamarginaalia koskevista tulkinnoista esim. Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) 2011.

saa toiminnallaan vahingoittaa muiden mainetta tai oikeuksia, esimerkiksi julkaista yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia asioita ilman asianomaisen suostumusta, tai julkaista vääriä tai harhaanjohtavia tietoja, jotka voivat vahingoittaa yksilöiden mainetta. Toimittajien tulee noudattaa lakia ja viranomaisten antamia määräyksiä.⁸²

Käytännössä hankalia tulkintatilanteita voi syntyä etenkin silloin, kun vastakkain ovat sananvapaus ja toinen perusoikeutena suojattu oikeus, kuten yksityiselämän suoja. Suomi on saanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta useita langettavia tuomioita sananvapauden rikkomisesta. Vuosien 1990–2012 välillä tuomioita on 17⁸³, mikä on huomattavasti enemmän kuin muiden Pohjoismaiden yhteensä saamien tuomioiden määrä. Ero Suomen ja muiden maiden välillä on kuitenkin kaventunut 2010-luvulta lähtien.⁸⁴ Vuosina 2013–2022 Suomi sai kolme langettavaa sananvapautuomiota; yhden vuosina 2013, 2015 ja 2016, ja vuosina 2017–2022 ei lainkaan⁸⁵.

Esimerkiksi Mariapori-tapauksessa vuonna 2010 EIT totesi sananvapautta loukatun, kun entinen verovirkailija oli tuomittu ehdolliseen vankeusrangaisutukseen ja korvauksiin siitä, että hän oli herjannut veroviranomaista oikeudenkäynnissä ja kirjoittamassaan kirjassa. EIT totesi, että sananvapauden rajoittamisen tulee olla oikeasuhteista tavoitteeseensa nähden. Virkamiesten, kuten verotarkastajien, tulee sietää enemmän arvostelua kuin yksityishenkilöiden ja julkisessa keskustelussa tärkeistä yhteiskunnallisista aiheista, kuten veroviranomaisten toiminnasta, tulee sallia avoin keskustelu ilman pelkoa ankariensa rangaistusten uhasta.⁸⁶

82 Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta (1976), kohta 49; Pentikäinen v. Suomi (2015); Pellonpää ym. 2018, s. 891 ja 926.

83 Nikula v. Suomi (2002); Selistö v. Suomi (2004); Karhuvaara ja Iltalehti v. Suomi (2004); Goussev ja Marenk v. Suomi (2006); Soini ja muut v. Suomi (2006); Juppala v. Suomi (2008); Flinkkilä ja muut v. Suomi (2010); Iltalehti ja Karhuvaara v. Suomi (2010); Jokitaipale ja muut v. Suomi (2010); Soila v. Suomi (2010); Tuomela ja muut v. Suomi (2010); Mariapori v. Suomi (2010); Niskasaari ja muut v. Suomi (2010); Saari ja muut v. Suomi (2011); Reinboth ja muut v. Suomi (2011); Lahtonen v. Suomi (2012); Ristamäki ja Korvola v. Suomi (2013); Niskasaari ja Otavamedia Oy v. Suomi (2015); M.P. v. Suomi (2016).

84 Ylen uutinen 30.10.2023 ”Oikeusoppinut ihmettelee Suomen EIT-sananvapautuomioiden korkeaa määrää”; Helsingin Sanomien uutinen 22.7.2018 ”Pohjoismaiden mustana lampaana” pidetyn Suomen tuomiot Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa kääntyivät laskuun – vielä 2000-luvun alussa langettavia tuli roimasti enemmän”.

85 Ristamäki ja Korvola v. Suomi (2013); Niskasaari ja Otavamedia Oy v. Suomi (2015); M.P. v. Suomi (2016). Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimintakertomukset 2013–2022.

86 Mariapori v. Suomi (2010).

Tapauksessa ”Eerikäinen ja muut vastaan Suomi” kaksi toimittajaa ja kustantamo oli alun perin tuomittu Suomessa herjauksesta näiden julkaistua artikkelin, jossa paljastettiin rikosprosessissa vastaajana olleen henkilön nimi ilman tämän suostumusta. Suomalaisten tuomioistuinten mukaan julkaisussa oli paljastettu yksityiskohtia tarpeettomalla tavalla, ja siten aiheutettu asianomistajalle vahinkoa. EIT oli toista mieltä ja totesi, että toimittajien tulee saada raportoida rikosoikeudenkäynneistä julkisen tietoisuuden ja oikeudenkäyntien läpinäkyvyyden varmistamiseksi. EIT korosti sananvapauden tärkeyttä erityisesti julkista mielenkiintoa herättävissä asioissa, kuten rikosoikeudenkäynneissä. Toisaalta EIT myös totesi, että median tulee ennen julkaisua punnita tarkoin julkaisemisesta yksilölle mahdollisesti aiheutuvaa haittaa ja julkaisun tarvetta eikä kaikkien yksityiskohtien paljastaminen ole aina välttämätöntä.⁸⁷

Sananvapauden vastuullista käyttöä Suomessa ohjaavat myös Journalistin ohjeet, jotka ovat osa tiedotusvälineiden itsesääntelyä. Ohjeiden tavoitteena on tukea sananvapauden vastuullista käyttämistä joukkotiedotusvälineissä sekä edistää ammattieettistä keskustelua. Kyse on nimensä mukaisesti ohjeista, jotka on muotoiltu periaatteiden muotoon. Ne koskevat kaikkea journalistista työtä ja kattavat säännöksiä muun muassa journalistin ammatillisesta asemasta, tietojen hankkimisesta ja julkaisemisesta sekä yksilön suojasta. Tällä hetkellä voimassa olevat ohjeet tulivat voimaan 1.1.2014.⁸⁸

Tiedotusvälineiden toimintaa valvoo myös vuonna 1968 kustantajien ja toimittajien perustama itsesääntelyelin Julkisen Sanan Neuvosto (JSN). Sen tehtävänä on puolustaa sanan- ja julkaisemisen vapautta sekä arvioida hyvää journalistista tapaa tulkitsemalla Journalistin ohjeita. JSN on antanut myös periaatteellisia eettisiä linjauksia eli periaatelausumia Journalistin ohjeiden soveltamisesta.⁸⁹ Kuluvalle hallituskaudella JSN:n työn jatkuminen on ollut epävarmaa. Tätä kirjoitettaessa näyttää kuitenkin siltä, että neuvoston rahoitusta jatketaan, mutta se pienenee.⁹⁰

Neuvoston toimivalta perustuu perussopimukseen. Siihen sitoutuneiden media-alan liittojen ja tiedotusvälineiden tulee noudattaa neuvoston periaatteita ja myötävaikuttaa siihen, että niiden jäsenet toimivat sopimuksen mukaisesti. Neuvosto ratkaisee asioita kanteluiden perusteella. Kannella voi kuka tahansa, joka katsoo, että mediassa on loukattu hyvää journalistista tapaa. Neuvosto voi ottaa asioita käsiteltäväksi myös omasta aloitteestaan.

87 Eerikäinen ja muut v. Suomi (2009).

88 Ks. journalistin ohjeista ja Julkisen sanan neuvostosta tarkemmin neuvoston verkkosivuilla <https://jsn.fi/>.

89 Ks. Pesonen 2011, s. 244.

90 HE 109/2024 vp, s. 170.

Jos neuvosto katsoo tiedotusvälineen rikkoneen hyvää journalistista tapaa, se antaa asiasta huomautuksen, joka tiedotusvälineen tulee julkaista.

Vuonna 2023 Neuvosto käsitteli tapausta, jossa lehden toimitus julkaisi yleisönosastokirjoituksen yhteydessä kirjoittajan yhteystiedot, jotka kirjoittaja oli tarkoittanut vain toimituksen tietoon. Kantelijassa yhteystietojen julkaiseminen oli aiheuttanut pelkoa, koska kirjoituksen aiheena ollut tuulivoima herätti paikkakunnalla voimakkaita tunteita. JSN katsoi Kotiseudun Sanomien loukanneen yksityisyyden suojaa koskevaa Journalistin ohjeiden kohtaa 30 ja antoi sille huomautuksen.⁹¹

3.3 Lehdistönvapauden mittaaminen

Lehdistönvapauden tilaa pyritään kartoittamaan erilaisilla indekseillä ja mittauksilla. Näitä ovat esimerkiksi Lehdistönvapausindeksi (World Press Freedom Index), jota julkaisee Toimittajat ilman rajoja (Reporters Without Borders, RSF)⁹², Open Society Instituten julkaisema Media Literacy -indeksi⁹³ ja Euroopan yliopistoinstituutin tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja vapauden keskuksen julkaisema Media Pluralism Monitor⁹⁴. Niitä esitellään seuraavaksi tarkemmin. Lisäksi tarkastellaan lehdistönvapauden tilaa Suomessa arvioineita raportteja (Freedom in the World ja Civic Space Scan) ja esitellään Suomelle osoitettuja suosituksia lehdistönvapauden kehittämiseksi.

World Press Freedom Index

Toimittajat ilman rajoja (Reporters Without Borders, RSF) on kansainvälinen voittoa tavoittelematon järjestö, joka toimii journalismin vapauden, moniarvoisuuden ja riippumattomuuden puolesta. Se on perustettu vuonna 1985 ja vuodesta 2002 alkaen järjestö on julkaissut vuosittaista lehdistönvapausindeksiä (World Press Freedom Index, WPF-indeksi), jossa vertaillaan toimittajien ja median lehdistönvapauden tasoa 180 maassa ja alueella. Indeksien sijoitukset perustuvat kullekin maalle tai alueelle annettuun

91 Päätös 8643/PL/23 luettavissa JSN:n verkkosivuilta <https://jsn.fi/paatos/8643-pl-23/>.

92 Lehdistönvapausindeksi luettavissa Toimittajat ilman rajoja -verkkosivuilla: <https://rsf.org/en/index>.

93 Media Literacy -indeksi luettavissa Open Society Institute Sofian verkkosivuilla: <https://osis.bg/?p=4491&lang=en>.

94 Media Pluralism Monitor luettavissa Euroopan yliopistoinstituutin verkkosivuilla: <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/>.

pistemäärään, joka lasketaan kahden menetelmän avulla. Tietoa kerätään sekä määrällisellä analyysillä toimittajiin ja tiedotusvälineisiin kohdistuvista väärinkäytöksistä että laadullisella analyysillä, joka perustuu lehdistönvapauden asiantuntijoille, kuten toimittajille, tutkijoille ja ihmisoikeusaktivisteille, suunnattuun kyselyyn.⁹⁵

Indeksiä uudistettiin vuonna 2022, ja tällä hetkellä kunkin maan tai alueen lehdistönvapauden tilaa arvioidaan viidellä eri mittarilla (taulukko 3). Jokaiselle mittarille määritellään erilliset pistemäärät, jotka vaikuttavat maan tai alueen lopulliseen kokonaissijoitukseen indeksillä.

Taulukko 3: World Press Freedom Index -mittauksen lehdistönvapauden mittarit

Mittari	Poliittinen konteksti	Oikeudellinen kehys	Taloudellinen konteksti	Sosiokulttuurinen konteksti	Turvallisuus
Mitä mittaa	Missä määrin tiedotusvälineiden autonomia ja rooli hallinnollisten toimijoiden valvojana saa tukea ja kunnioitusta valtiolisilta ja poliittisilta toimijoilta	Miten lainsäädäntö ja muu sääntely mahdollistavat tiedotusvälineiden työskentelyn (esim. missä määrin toimittajat ja tiedotusvälineet voivat työskennellä ilman sensuuria, oikeudellisia seuraamuksia tai ilmaisunvapauden liiallisia rajoituksia)	Valtiollisiin ja valtioista riippumattomiin toimijoihin liittyvät taloudelliset rajoitteet	Sosiaaliset rajoitteet (esim. toimittajien sukupuoleen, etniseen alkuperään tai uskoon perustuva mustamaalaaminen), kulttuuriset rajoitteet (esim. toimittajien painostaminen jättää käsittelemättä asioita, jotka ovat ristiriidassa maassa tai alueella vallitsevan kulttuurin kanssa)	Toimittajiin kohdistuvat fyysiset vammat, psykologinen ja emotionaalinen ahdistus, ammatillinen vahinko, joka voi seurata esimerkiksi työpaikan menettämisestä

Suomi on yleisesti ottaen sijoittunut indeksillä hyvin ja ollut mittauksen perustamisvuodesta 2002 alkaen aina viiden kärkimaan joukossa, pitkään ensimmäisellä tai toisella sijalla.⁹⁶ Viime vuosina Suomen sijoitus indeksillä on kuitenkin hiukan laskenut. Osin lasku saattaa johtua siitä, että indeksin kriteerejä uudistettiin vuonna 2022, eivätkä eri vuosien sijoitukset siksi ole täysin verrannollisia. Tämän takia seuraavaksi perehdytään tarkemmin Suomen sijoitukseen indeksillä vain vuosina 2022 ja 2023.

Vuonna 2022 Suomen sijoittui maiden välisessä vertailussa sijalle viisi, joka oli Suomen huonoin sijoitus sitten vuoden 2007. Poliittista ja

⁹⁵ Reporters Without Borders, ”Methodology used for compiling the World Press Freedom Index”, https://rsf.org/en/index-methodologie-2022?year=2022&data_type=general.

⁹⁶ Vuosien 2002–2006 ja 2009–2016 välillä Suomi sijoittui indeksin kokonaisvertailussa ensimmäiseksi. Vuonna 2007 Suomi oli viides, 2008 neljäs, 2017 kolmas, vuonna 2018 neljäs ja vuosien 2019–2021 välillä toinen.

taloudellista kontekstia mittaavissa indikaattoreissa Suomen sijoitus oli kuudes, oikeudellista kehystä mittaavassa indikaattorissa yhdeksäs ja sosiokulttuurista kontekstia ja toimittajien turvallisuutta mittaavissa indikaattoreissa kymmenes. Vuoden 2023 indeksillä Suomen kokonaissijoitus säilyi samana. Poliittista ja taloudellista kontekstia mittaavissa indikaattoreissa Suomi nousi sijalle viisi, mutta putosi oikeudellista kehystä mittaavassa indikaattorissa Suomi sijalle yksitoista ja sosiokulttuurista kontekstia mittaavassa indikaattorissa sijalle kolmetoista. Suurin pudotus liittyi toimittajien turvallisuutta mittaavaan indikaattoriin, jossa Suomi putosi peräti kolmetoista sijoitusta alaspäin sijalle 23.⁹⁷

Pudotus oli seurausta etenkin kahden Helsingin Sanomien toimittajan tammiukuussa 2023 saamista turvallisuussalaisuuden paljastamista koskevista tuomioista, jotka liittyivät Viestikoekeskus-uutisointiin. Syyttäjä oli vaatinut toimittajille vähintään puolentoista vuoden ehdollista vankeusrangaistusta. Käräjäoikeus tuomitsi toisen toimittajista sakkorangaistukseen ja jätti toisen toimittajista rangaistukseen tuomitsematta. Kolmannen syytettynä olleen toimittajan syytteet käräjäoikeus hylkäsi.

RSF kommentoi Helsingin Sanomien toimittajien saamaa tuomiota toteamalla, että se on heikentänyt toimittajien turvallisuutta sekä journalismin juridista toimintaympäristöä Suomessa. Kun toimittajat joutuvat pelkäämään langettavia tuomioita työnsä tekemisestä, journalismin elintila kutistuu ja voi nostaa toimittajien kynnystä tarttua yhteiskunnallisesti merkittäviin aiheisiin. Lisäksi järjestö totesi, että tuomio vaikuttaa merkittävästi myös Suomen kansainväliseen maineeseen sananvapauden mallimaana ja kun lehdistönvapausindeksissä korkealle arvioidussa maassa käydään toimittajia vastaan oikeutta heidän työnsä takia, se vaikuttaa myös lehdistönvapauden kehitykseen koko maailmassa.⁹⁸ Myös Suomen Journalistiliitto piti tuomiota huolestuttavana, sillä se voi vaikuttaa sananvapauteen rajoitavasti vähentämällä kansalaisten mahdollisuutta saada jatkossa tietoa viranomaisten toiminnasta. Koko rikosprosessi oli liiton mukaan omiaan aiheuttamaan epävarmuutta sekä mahdollisesti journalistien itsesensuuria.⁹⁹

97 Reporters Without Borders, "Finland", <https://rsf.org/en/country/finland>.

98 Toimittajat ilman rajoja uutinen 27.1.2023 "The conviction of Finnish journalists for revealing state secrets sets a dangerous precedent for press freedom internationally".

99 Journalistiliiton uutinen 27.1.2023 "Journalistiliitto: Toimittajien sananvapaustuomio vaikeuttaa yleisön tiedonsaantia".

Media Pluralism Monitor

Euroopan yliopistoinstituutin tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja vapauden keskus (The Centre for Media Pluralism and Media Freedom, CMPF) on vuonna 2011 perustettu tutkimus- ja koulutuskeskus. Sen tavoite on kehittää innovatiivisia ja relevantteja tutkimuslinjoja tiedotusvälineiden vapaudesta ja moniarvoisuudesta Euroopassa ja sen ulkopuolella sekä tarjota tietotukea kansainvälisille, eurooppalaisille ja kansallisille päätöksenteko- ja sääntelyprosesseille.¹⁰⁰ CMPF on kehittänyt tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantavälineen (Media Pluralism Monitor, MPM), joka on suunniteltu analysoimaan tiedotusvälineiden monimuotoisuuteen kohdistuvia riskejä Euroopan Unionin jäsenvaltioissa ja sen ehdokasvaltioissa. Seurantaväline on EU:n yhteisrahoittama, ja CMPF on raportoinut siitä säännöllisesti vuodesta 2013/14 lähtien.

Seurantavälineen mittaus perustuu 200 kysymyksen patteristoon. Sen perusteella arvioidaan median vapautta ja moniarvoisuutta neljällä osa-alueella, joista jokainen koostuu viidestä tarkemmasta indikaattorista:

Taulukko 4: Media Pluralism Monitor -mittauksen osa-alueet ja indikaattorit

Osa-alueet	1. Perusturva	2. Markkinoiden moninaisuus	3. Poliittinen itsenäisyys	4. Sosiaalinen osallisuus
Tarkemmat indikaattorit	Sananvapauden turva	Media-omistajuuden läpinäkyvyys	Mediayhtiöiden poliittinen itsenäisyys	Vähemmistöjen edustus mediassa
	Oikeus tietoon	Mediatoimijoiden moninaisuus	Toimituksellinen itsenäisyys	Paikallinen ja alueellinen media
	Journalistien työolot	Moninaisuus digitaalisilla markkinoilla	Audiovisuaalinen media, verkkoalustat ja vaalit	Sukupuolten tasa-arvo mediassa
	Mediaa sääntelevän viranomaisen itsenäisyys ja tehokkuus	Median elinkelpoisuus	Valtion tuki ja media-alan sääntely	Medialukutaito
	Median ja internet-yhteyksien saatavuus	Kaupallisten paineiden ja omistajien vaikutus	Yleisradion itsenäisyys	Suoja disinformaatiolta ja vihapuheelta

100 The Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), "About", <https://cmpf.eu.eu/about/>.

Kunkin osa-alueen ja siihen lukeutuvien indikaattorien riskitaso ilmoitetaan prosentteina välillä 0–100, ja prosenttimäärän perusteella osa-alueiden ja indikaattorien riskitasot määritellään joko matalaksi (0–33 %), keskiuureksi (34–66 %) tai korkeaksi (67–100 %). Seuraavassa tarkastellaan Suomen tuloksia vuosina 2020–2022¹⁰¹. Yksityiskohtaisemmin käsitellään vuoden 2022 raporttia.

Perusturvaa mittaavalla osa-alueella Suomen kokonaisriskitaso arvioitiin vuosina 2020–2022 aina matalaksi (24–28 %). Vuoden 2022 raportin mukaan Suomi on yleisesti ottaen vapaa ja turvallinen ympäristö journalisteille ja media-alan ammattilaisille, vaikka journalistien häirintä verkossa onkin yleistynyt. Suomen lainsäädäntö takaa viestinnälliset perusoikeudet kansainvälisten sopimusten mukaisesti, ja yleisesti ottaen näitä oikeuksia myös kunnioitetaan, minkä lisäksi oikeusjärjestelmä tarjoaa tarvittaessa riittävät muutoksenhakukanavat. Lainsäädäntö takaa toimittajille myös suhteellisen turvalliset työolot, eikä journalistina työskentelyä rajoiteta. Suomessa väestön on laajalti mahdollista vastaanottaa Ylen radio- ja televisiolähetyksiä, ja lähes jokaisella taloudella on jonkinlainen laajakais-tayhteys. Riskitasoa perusturvan osa-alueella nostaa verkkoliittymämarkkinoiden keskittyminen, kun neljä suurinta yritystä hallitsee 98 prosenttia sektorista. Lisäksi raportissa suositellaan, että Suomi dekrimineralisoisi kunnianloukkauksen ja jumalanpilkan tai ainakin pohtisi niiden rangaistusasteikon lieventämistä.

Markkinoiden moninaisuuden osa-alueella Suomen kokonaisriskitaso vaihteli vuosina 2020–2022 keskiuuren ja korkean (64–74 %) välillä. Vuoden 2022 raportissa osa-alueen riskitason kasvun katsottiin johtuvan osittain siitä, että mediaomistajuuden läpinäkyvyyttä mittaava indikaattori ottaa uusimmassa mittauksessa huomioon sen, ettei media-alalla ole Suomessa taloudellista raportointivelvollisuutta ja että omistusrakenteen läpinäkyvyyttä koskeva sääntely velvoittaa vain osaa mediasta. Ongelmana pidettiin myös mediaomistuksen keskittymistä ja sitä estävän lainsäädännön puuttumista. Perinteisten tiedotusvälineiden ohella myös verkkomarkkinat näyttävät olevan erittäin keskittyneitä, samoin sektorirajat ylittävä keskittyminen. Kaupalliset paineet ovat kasvussa erityisesti mainostuloista riippuvaisissa kanavissa.

Poliittisen itsenäisyyden osa-alueella Suomen kokonaisriskitaso oli keskiuurta (32–48 %). Vuoden 2022 raportissa matalalla riskitasolla olivat valtion tukia ja media-alan sääntelyä, Yleisradion itsenäisyyttä,

101 Bleyer-Simon ym. 2021, 2022, 2023. Vuosina 2018–2019 ei julkaistu maakohtaisia raportteja, vaan vain kaikkia tarkasteltuja maita koskeva yhteinen koontiraportti (Brogi ym. 2020). Sen mukaan Suomen kokonaisriskitasot eri osa-alueilla olivat seuraavat: perusturvan osa-alueella matala, markkinoiden moninaisuuden osa-alueella korkea, ja poliittisen itsenäisyyden sekä sosiaalisen osallisuuden osa-alueilla keskitasolla.

av-mediaa sekä verkkoalustoja ja vaaleja koskevat indikaattorit. Tämä juontuu muun muassa poliittisen mainonnan läpinäkyvyyttä koskevasta sääntelystä, jota noudatetaan pääsääntöisesti hyvin. Samoin valtiontukien jakamisen oikeudenmukaisuus ja läpinäkyvyys toteutuvat melko hyvin.

Median poliittisen riippumattomuuden riskitasoa kasvattaa raportin mukaan poliittista vaikutusvaltaa mediaan rajoittavan sääntelyn puuttuminen. Alan johtavat tiedotusvälineet eivät kuitenkaan ole poliittisessa hallinnassa, ja Journalistien itsesääntelyohjeet ovat ainakin jossain määrin tehokas keino poliittisia ja kaupallisia paineita vastaan. Raportissa nostetaan esille myös Yleisradion hallintoneuvosto, jonka valitsee poliittisin perustein eduskunta. Poliitikkojen johtaman neuvoston tehtävä on määritelty laissa osin epämääräisesti, mutta sen mandaatti keskittyy strategiisiin päätöksiin ja valvontaan, ja hallintoneuvosto on perinteisesti pidättäytynyt puuttumasta toimituksellisiin päätöksiin. Yleisradion rahoitus on raportin mukaan riittävää ja vakaata, vaikka sen toisinaan katsotaankin heikentävän kaupallista mediaa.¹⁰²

Sosiaalisen osallisuuden osa-alueella Suomen kokonaisriskitaso oli jokaisena vuonna keskiuuri (41–48 %). Osa-alueen tarkemmat indikaattorit ovat muuttuneet jonkin verran vuoden 2022 raportoinnissa, joten eri vuosien indikaattorit eivät ole täysin verrannollisia keskenään. Medialukutaitoa sekä paikallista ja alueellista mediaa kuvaavat indikaattorit ovat pysyneet samansisältöisinä, ja erityisesti medialukutaidon riskitaso oli jokaisena vuonna matala. Valtaosalla suomalaisista digitaaliset taidot ovat perustasolla tai sitä paremmat. Medialukutaitoa edistetään aktiivisesti varsinkin kouluissa, mutta ikäihmisille suunnatut medialukutaidon edistämistoimet voisivat parantaa mittarin tulosta entisestään. Paikallisten ja alueellisten yhteisöjen pääsyä mediaan ja kansalaismediaan mittaava indikaattori oli läpi tarkastelujakson korkealla riskitasolla. Paikallisen, alueellisen ja kansalaismedian saatavuudessa oli alueellista eriarvoisuutta, ja alan alihittyyttä selittää valtion rahallisen tuen ja suojaavan lainsäädännön puuttuminen.

Vähemmistöjen edustusta mediassa mittaava indikaattori keskittyy mittaamaan sitä, kuinka hyvin media palvelee eri vähemmistöryhmiä. Se laski vuoden 2020 korkealta riskitasolta vuosina 2021 ja 2022 keskiuurelle riskitasolle. Vuoden 2022 raportin mukaan suomalainen media ei silti vielä täysin

102 Toisinaan on lisäksi esitetty näkemyksiä, joiden mukaan Yleisradio ylittää erityisesti verkkoympäristössä sille määrättyjen tehtävien rajat. Esimerkiksi Sanoma-konserni on kannellut Euroopan komissiolle Ylen tilausvideopalveluista ja oppimissisällöistä, joiden se katsoi rikkovan EU:n valtiontukisääntelyä. Aikaisemmin myös Medialiitto on kannellut Ylen ydintehtävien laajuudesta. Ylen uutinen 27.5.2021 ”Mediayhtiö Sanoma haluaa rajoittaa Yle Arenaa – konserni kanteli EU:n komissiolle Yleisradiosta”; Liikenne- ja viestintäministeriön tiedote 27.5.2021 ”Yleisradion valtiontuista tehtyyn kanteluun valmistellaan vastausta”.

heijasta yhteiskuntaa. Vaikka Yleisradio palvelee lain tunnustamia kansallisia vähemmistöjä melko hyvin mediasisältöjen määrän ja lähetysaikojen mukaan mitattuna, on muiden vähemmistöryhmien asema heikompi. Mediasisältöjen saavutettavuudessa on merkittäviä puutteita, joihin kuitenkin pyritään vaikuttamaan sääntelyllä. Myös sukupuolten tasa-arvo mediassa on ollut jokaisena tarkasteluvuonna keskisuurella riskitasolla, mikä johtuu naisten aliedustuksesta mediayhtiöiden johdossa. Uutisissa sukupuolten tasa-arvo toteutuu vuoden 2022 raportin mukaan suhteellisen hyvin.

Suojaa disinformaatiolta ja vihapuheelta mittaava indikaattori on pysytellyt matalalla riskitasolla lukuun ottamatta vuotta 2021, jolloin sen riskitaso oli keskitasolla. Vuoden 2022 raportin mukaan disinformaatio ei ole Suomessa laajamittaista, ja viharikosten vastaista työtä on pyritty tehostamaan ja tietoisuus disinformaatiotaktiikoista ja -lähteistä on kasvanut. Vihapuheen aliraportointi on kuitenkin ongelma, minkä lisäksi riittämätön rahoitus heikentää kansalaisyhteiskunnan yrityksiä torjua disinformaatiota.

Media Literacy

Open Society Institute – Sofia on vuonna 1990 perustettu kansalaisjärjestö, joka on julkaissut vuodesta 2017 alkaen medianlukutaitoa mittaavaa Media Literacy -indeksiä. Indeksillä arvioidaan Euroopan maiden haavoittuvuutta disinformaatiolle ja väärälle tiedolle, kuten valeuutisille.¹⁰³ Haavoittuvuutta arvioidaan neljän indikaattorin perusteella:

103 Open Society Institute Sofia, ”Media Literacy Index”, <https://osis.bg/?p=4491&lang=en>.

Taulukko 5: Media Literacy -indeksin indikaattorien lähteet

Indikaattorit	Median vapaus	Koulutuksen laatu	Luottamus ihmisiin	Sähköinen osallistuminen
Mistä mittauksista indikaattori on koostettu	Freedom House -järjestön Freedom in the World -raportin lehdistön-vapaus-pistemäärä Toimittajat ilman rajoja -järjestön lehdistön-vapaus-indeksi	Valtion PISA-tulokset lukutaidossa, luonnontieteissä ja matematiikassa Ilmoittautumisaste korkeakoulutukseen (ennen vuotta 2022 korkeakoulututkinnon suorittaneet)	World Values Survey ¹⁰⁴ (ennen vuotta 2022 Eurostat ¹⁰⁵)	YK:n E-Participation -indeksi ¹⁰⁶

Indikaattoreille annetaan indeksissä erilainen painoarvo. Suurin painoarvo annetaan medianvapautta ja koulutusta mittaaville indikaattoreille. Jälkimmäisessä painottuu etenkin lukutaidon osuus. Luottamusta ihmisiin ja sähköistä osallistumista mittaavilla indikaattoreilla on kokonaisarvostelussa alhaisempi painoarvo. Indikaattorien pohjalta valtioille määritellään kokonaispistemäärä välillä 0–100 ja saadun pistemäärän perusteella valtiot asetetaan järjestykseen. Vuoteen 2021 saakka indeksillä arvioitiin 35 valtiota, ja vuodesta 2022 lähtien arviointi on kattanut 41 valtiota. Vuosina 2022 ja 2023 toteutettiin laajennetut tarkastelut, joissa alkuperäisten 41 Euroopan maan lisäksi vertailuun otettiin mukaan kuusi maata Euroopan ulkopuolelta.¹⁰⁷

Suomi on ollut joka vuosi kokonaisarvostelussa ensimmäisellä sijalla ja Suomen saama kokonaispistemäärä on vaihdellut 78–74 pisteen välillä. Yksittäisten indikaattoreiden pistemäärät ovat joka vuosi olleet hyvin lähellä

104 World Values Survey luettavissa osoitteessa <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>.

105 Eurostatista tarkemmin osoitteessa <https://ec.europa.eu/eurostat>. Open Society Instituten julkaisemista tiedoista ei kuitenkaan käy ilmi, mihin Eurostatin mittaukseen Media Literacy -indeksin luottamusta ihmisiin kuvaavan mittari perustuu. Eurostatilla on yleisesti luottamukseen liittyviä indikaattoreita erilaisissa elinoloihin ja osallistumiseen liittyvissä mittauksissa ja muun muassa Eurobarometrissä.

106 YK:n E-participation-indeksi luettavissa osoitteessa <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index>.

107 Maat olivat Australia, Kanada, Japani, Israel, Etelä-Korea ja Yhdysvallat.

toisiaan.¹⁰⁸ Myös vuosien 2022 ja 2023 laajennetuissa vertailuissa Suomi sijoittui ensimmäiseksi.

Freedom in the World

Freedom House on vuonna 1941 perustettu amerikkalainen järjestö, joka tukee ja puolustaa demokratiaa kaikkialla maailmassa. Järjestö julkaisee vuosittain poliittisten oikeuksien ja kansalaisvapauksien tilaa kuvaavaa Freedom in the World -raporttia. Raportti koostuu numeerisista arvioista ja niitä tukevista kuvailevista teksteistä 195 maasta ja 15 alueesta. Raportin arviointi perustuu laajaan valikoimaan lähteitä, kuten uutisartikkeleihin, akateemisiin analyysihin, kansalaisjärjestöjen laatimiin raportteihin, yksittäisiin ammatillisiin kontakteihin sekä paikan päällä tehtyihin tutkimuksiin.¹⁰⁹

Raportin kansalaisvapauksia koskevan luvun ilmaisun- ja uskonnonvapautta käsittelevässä kappaleessa arvioidaan yhtenä osa-alueena vapaan ja riippumattoman median olemassaoloa muun muassa sillä perusteella, sensuroidaanko tiedotusvälineitä suoraan tai epäsuorasti, onko toimittajien itsesensuuri yleistä arkaluontoisissa asioissa ja uhkaako valtaapitäviä kriittisesti tarkastelevia journalisteja ankara sakko- tai vankeusrangastus.¹¹⁰ Suomi on saanut vapaan ja riippumattoman median olemassaolon osa-alueesta täydet pisteet (4/4) vuosina 2018–2022.

Civic Space Scan

Suomen lehdistönvapauden tilaa on kuvattu myös Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) vuonna 2021 julkaisemassa Civic Space Scan -arvioinnissa, jossa tarkastellaan kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia Suomessa. Kyseessä on laadullinen arviointi kansalaisyhteiskunnan tilaa tukevista laeista, poliitikoista, instituutioista ja käytännöistä. Arvioinnin perusteella annettujen suositusten tarkoituksena on auttaa vastaamaan haasteisiin kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien suojelussa ja edistämisessä. Suomi oli ensimmäinen OECD-jäsenmaa, jolle arviointi tehtiin.

108 Ainoa huomattava pistemäärän vaihtelu liittyi sähköistä osallistumista mittaavaan indikaattoriin, jossa Suomen pistemäärä laski vuoden 2022 88 pisteestä vuoden 2023 51 pisteeseen. Koska indikaattorin painoarvo kokonaisarvostelussa on pieni, ei pistemäärän lasku vaikuttanut Suomen kokonaissijoitukseen.

109 Freedom House, ”Freedom in the World”, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>.

110 Freedom House, ”Freedom in the World Research Methodology”, <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>.

Yhtenä osa-alueena arvioinnissa tarkastellaan tiedotusvälineiden vapauksia ja digitaalisia oikeuksia. Osiossa arvioidaan muun muassa median vapautta ja moniarvoisuutta sekä kansallisen yleisradion roolia. Muina painopistealueina ovat tiedon saatavuus, tiedonkeruu ja yksityisyys sekä uusia teknologioita, kuten tekoälyä, koskevat sääntelykehyykset. Arviointia varten OECD muun muassa haastatteli Suomessa tutkijoita, kansalaisyhteiskunnan edustajia sekä median, yritysten ja suomalaisten julkisten instituutioiden ja hallinnon edustajia. Lisäksi arviointiin sisältyi avoin kansalaisjärjestökuuleminen vuonna 2020 sekä vuonna 2021 järjestetty kansalaispaneeli, jonka avulla selvitettiin kansalaisten näkemyksiä ja ratkaisuehdotuksia sananvapauden turvaamiseksi Suomessa.

OECD:n mukaan Suomi on sitoutunut demokratiaan, ihmisoikeuksiin ja avoimeen hallintoon, ja oikeudelliset ja poliittiset rakenteet tukevat tätä. Keskeiset kansalaisvapaudet, kuten tasa-arvo ja ilmaisunvapaus sekä yhdistymisvapaus, ovat vakiintunut osa yhteiskuntaa ja niitä suojataan lainsäädännöllä, laillisuusvalvonnalla ja erikoistuneilla valvontaelimillä. Kansalaisyhteiskuntaa tuetaan julkisella rahoituksella ja sen demokraattisen osallistumisen edellytykset ovat hyvät. Lehdistönvapaus on Suomessa kansainvälisesti vertaillen hyvällä tolalla. OECD kuitenkin suositti, että Suomi pyrki vähentämään toimittajiin kohdistuvan vihapuheen, häirinnän ja väkivallan uhkaa esimerkiksi ohjeistamalla viranomaisia ja tehostamalla laittoman sisällön poistamista internetalustoilta. Median monimuotoisuutta tulisi suojata esimerkiksi torjumalla mediaomistuksen keskittymistä ja lisäämällä mediayhtiöiden läpinäkyvyysvaatimuksia. Lisäksi hallituksen tulisi laatia tekoälystrategia ja kehittää tekoälyn käyttöä koskevaa sääntelyä, sekä arvioida säännöllisesti automaattisen ja algoritmisen päätöksenteon vaikutuksia ihmisiin.¹¹¹

111 Muut OECD:n Suomelle suosittelemat toimenpiteet olivat seuraavat: Yleisradion riippumattomuutta tulisi suojata poliittisten ja julkisten toimijoiden mahdollisilta vaikutusyrityksiltä, kuten taloudelliselta painostukselta. Hallitus voisi harkita taloudellisen tuen myöntämistä freelance-toimittajille erityisesti taloudellisesti epävakaina ajanjaksoina. Toimittajia tulisi suojata pidätyksiltä mielenosoituksissa paremmin. Kunnianloukkauksia koskevaa sääntelyä tulisi tarkastella suhteessa kansainvälisiin standardeihin sen varmistamiseksi, ettei sääntelyllä ole haitallista vaikutusta journalismiin. Tiedonsaantioikeutta koskevan sääntelyn toimeenpanoa tulisi tehostaa esimerkiksi laatimalla ohjeita viranomaisille ja lisäämällä päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Digitaalista kuilua tulisi kuroa umpeen esimerkiksi varmistamalla julkisten digitaalisten palveluiden saavutettavuus, samalla kuitenkin tulisi kiinnittää huomiota henkilötietojen keräämiseen liittyvien tietosuojariskien torjumiseen. Julkaisu luettavissa osoitteessa <https://doi.org/10.1787/f9e971bd-en>.

3.4 Keskeiset asiat

Lehdistönvapaus tarkoittaa eri tiedotusvälineiden oikeutta toimia vapaasti ja riippumattomasti, ilman sensuuria ja vailla pelkoa valtion puuttumisesta sisältöön. Lehdistönvapaus on osa sananvapautta, joka turvaa vapaan mieliteen muodostuksen, itseilmaisun ja oikeuden arvostella yhteiskunnallista vallankäyttöä. Suomen perustuslaissa ja monissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattu sananvapaussuoja ulottuu myös tiedotusvälineisiin. Oikeusvaltiossa tiedotusvälineiden toimintaedellytysten turvaaminen on tärkeää, sillä tiedonlevitys tukee demokratiaa ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Tiedotusvälineistä käytetäänkin toisinaan nimitystä ”vallan vahtikoirat”.

Sananvapauden vastakohta on sensuuri. Suppeassa merkityksessä se tarkoittaa valtiovallan mahdollisuutta estää tiettyjen ilmaisujen julkaiseminen, laajassa merkityksessä kaikenlaista ilmaisun estettä. Sensuuri voi olla ennakkollista tai jälkikäteistä. Suomessa ennakkosensuuri ei ole sallittu, mutta lainvastaisiin ilmaisuihin voidaan puuttua jälkikäteen. Jälkikäteenkin puuttuminen ilmaisuihin voi kuitenkin rajoittaa sananvapautta, jos rangaistuksen tai muiden seurausten uhka nostaa julkaisukynnystä. Myös epäsuorat rajoitukset, kuten tiedotusvälineiden omistuksen sääntely, voivat muodostua esteeksi sananvapaudelle.

Sananvapaus ei ole rajoittamaton, vaan sen rajoja arvioidaan suhteessa muihin perusoikeuksiin ja muuhun sääntelyyn. Tämä voi aiheuttaa hankalia tulkintatilanteita. Suomi on saanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta 20 langettavaa sananvapaustuomiota vuosina 1990–2023. Ratkaisuisaan tuomioistuin on korostanut sanan- ja lehdistönvapauden tärkeyttä, mutta edellyttänyt tiedotusvälineiltä myös vastuullisuutta sananvapauden käyttämisessä. Suomessa sananvapauden vastuullista käyttöä ohjaavat lainsäädännön ohella muun muassa Journalistin ohjeet ja kustantajien ja toimittajien toimintaa valvoo tiedotusvälineiden itsesääntelyelin Julkisen Sanan Neuvosto.

Lehdistönvapauden tilaa arvioidaan useissa mittauksissa (esimerkiksi World Press Freedom Index, Media Pluralism Monitor ja Media Literacy Index). Eri mittauksissa on jonkin verran eroja siinä, millä tavoin ja mitä aineistoja käyttäen ne arvioivat lehdistönvapauden tasoa. Sen vuoksi tuloksissakin voi olla eri näkökulmista johtuvia eroja. Yleisesti ottaen Suomi kuitenkin sijoittuu lehdistönvapauden tilaa tarkastelevissa mittauksissa hyvin.

4 Tuomarit ja tuomioistuimet

Sofia Selkämä, Henri Halila, Inka Järvikangas,
Virve Toivonen, Minka Ohtonen

Riippumaton ja puolueeton tuomioistuinlaitos on useissa mittareissa tunnistettu oikeusvaltion osatekijä.¹¹² Sen juuret ovat valtiovallan kolmijako-opissa, jossa vallan väärinkäytön estämiseksi lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta jaetaan eri toimijoille.¹¹³ Tuomioistuinten riippumattomuutta ja puolueettomuutta turvaa osaltaan jokaisen yksittäisen tuomarin toiminta. Tässä luvussa tarkastellaan ensin erilaisia tuomarinehtäviä ja sen jälkeen tuomioistuinlaitoksen puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Keskiössä ovat muun muassa tuomareiden nimittämistä, virassapysymistä ja esteellisyyttä koskeva sääntely.

Tuomioistuimista ja tuomareista säädetään tuomioistuinlain (25.8.2016/673) III-osiossa.

4.1 Tuomarin toimi

Tuomari on tuomioistuimen kokoonpanoon kuuluva henkilö, joka käsittelee ja ratkaisee omassa tuomioistuimessaan käsiteltäviä asioita.¹¹⁴ Tuomareilla voidaan tarkoittaa sekä lainoppineita virkatuomareita että ns. maallikkotuomareita eli lautamiehiä. Tuomarina voi toimia myös ns. intressiedustainen jäsen, jonka on valinnut jokin intressitaho. Intressiedustaisia jäseniä ovat esimerkiksi työtuomioistuimen työntekijä- tai työnantajapuolta edustavat jäsenet. Lisäksi tuomareilla voidaan tarkoittaa tuomioistuinten asian tuntijajäseniä, esimerkiksi hallintotuomioistuinten lääkärijäseniä.

Yleisinä kelpoisuusehtoina lainoppineen tuomarin virkaan on oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto (muu kuin kansainvälinen tai vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto), oikeamielisyys, aikaisempi toiminta tuomioistuimessa tai muussa tehtävässä, perehtyneisyys viran tehtävänalaa ja tarvittavat muut henkilökohtaiset ominaisuudet. Muiden kuin lainoppineiden tuomareiden kelpoisuusvaatimukset määritellään erikseen ja ne riippuvat virasta. Esimerkiksi vakuutusosoikeuden lääkärijäsenen tulee olla laillistettu lääkäri.

112 Ks. esimerkiksi Venetsian komission lista, HE 1/1998 vp ja Tuori 2005, s. 1032.

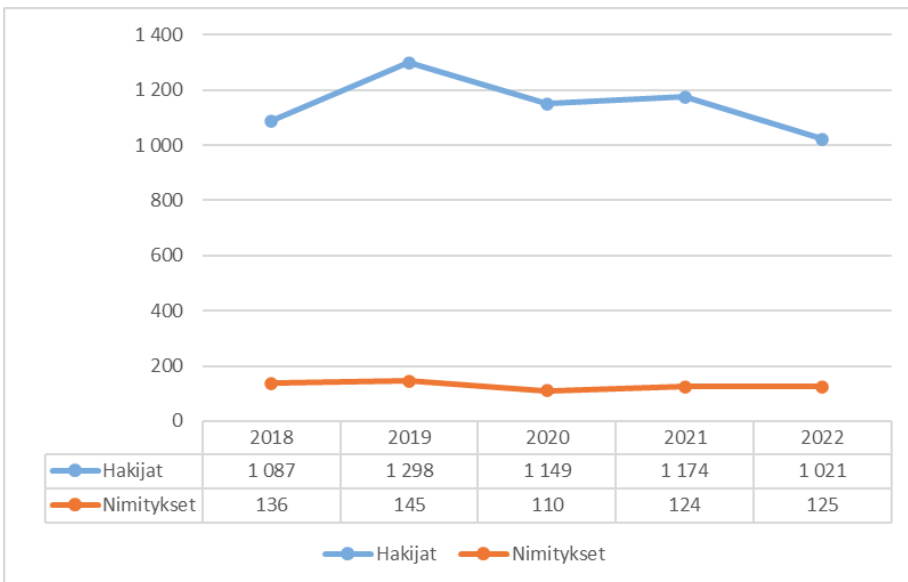
113 Husa ja Jyränki 2012, s. 133–134.

114 Tieteen termipankki, ”Oikeustiede: tuomari”, <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:tuomari>.

Tuomareilla on ratkaisupakko, eli velvollisuus ratkaista heille käsiteltäväksi jaettu asia. Asiaa ei siis voi jättää käsittelemättä sillä perusteella, että asia on vaikea tai siihen ei löydy suoraan laista ratkaisua. Tuomiovaltaa tuomarit käyttävät itsenäisesti, ja tässä toiminnassa heitä sitoo vain laki eikä ratkaisuihin voida vaikuttaa tai puuttua ulkoapäin. Kaikki tuomarit antavat tuomarinvakuutuksen, jossa he vakuuttavat toimivansa virassaan lakia noudattaen ja tuomitsevansa oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti sekä kunnioittavansa ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä. Tuomarin on käsiteltävä hänelle ratkaistavaksi tulevat asiat joutuisasti. Tässä Suomi ei ole aina onnistunut (ks. esimerkiksi asioiden [käsittelyajat käräjäoikeuksissa](#) ja [hovi-oikeuksissa](#)). Myös [Euroopan ihmisoikeustuomioistuim](#) on antanut Suomelle langettavia tuomioita pitkistä käsittelyajoista.)

Suomessa tuomareita oli vuonna 2021 hieman yli 1 100, eli 20,87 tuomaria 100 000 asukasta kohden. Se on hieman enemmän kuin muissa Pohjoismaissa: Ruotsi (v. 2021): 11,9, Tanska (v. 2021): 6,6, Islanti (v. 2020): 17,4 ja Norja (v. 2020): 11,0.¹¹⁵

Tuomarinvirka kiinnostaa juristeja. Kuten kuvio 11 osoittaa, hakijoita on viime vuosina ollut moninkertainen määrä suhteessa haettavana olleisiin virkoihin.



Kuvio 11: Tuomarin virkoihin hakeneet ja nimetyt 2018–2022 tuomarivalintalautakunnan valmistelemissa esityksissä¹¹⁶

¹¹⁵ Euroopan neuvosto 2021.

¹¹⁶ Tiedot on kerätty tuomarivalintalautakunnan vuosikertomuksista. Tarkastelujaksolla tasavallan presidentti nimitti kaikki tuomarit lautakunnan esityksen mukaisesti.

Hakijoista enemmistö, hieman yli 60 prosenttia, on ollut naisia ja naisia on myös esitetty virkoihin miehiä enemmän (n. 57–64 %). Suhteutettuna nais- ja mieshakijoiden määrään miesten on kuitenkin ollut helpompi saada tuomarin virka, sillä naishakijoista esitettiin vuosittain noin 9–12 prosenttia ja mieshakijoista noin 10–14 prosenttia. Tuomarinvirkaan esitetyistä enemmistö (n. 75–85 %) on ollut tuomioistuinlaitoksen palveluksessa olevia hakijoita, vaikka tavoitteena on, että tuomareiksi nimitettäisiin henkilöitä monipuolisesti erilaisista juristitehtävistä. Tarkastelujaksolla tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisia hakijoita esitettiin tehtävään vuosittain vain noin 5–10 prosenttia.

Lautamiehet

Lautamiehet ovat käräjäoikeuksissa toimivia maallikkotuomareita. Heillä ei ole tehtävään oikeustieteellistä koulutusta eivätkä he ole tuomarin virkaan nimitettäviä ammattituomareita, vaan he hoitavat tuomarin tehtävää luottamustoimena. Lautamiehen on kuitenkin käyttäydyttävä toimessaan asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla ja hänellä on virkavastuu lautamiehenä hoitamisesta tehtävistä. Lautamiehiä sitovat työssään samat säännöt kuin tuomareita. He antavat tuomareiden tapaan sidonnaisuusilmoituksen ja tuomarinvakuutuksen¹¹⁷. Myös eroamisiät ovat samat eli syntymävuodesta riippuen 68 tai 70 vuotta.¹¹⁸ Tehtävässään lautamiehet saavat valtion varoista istuntopalkkion sekä määrätyn edellytyksin korvauksen menetetyistä ansiotulosta tai matkakustannuksista.

Suomessa lautamiehiä on toiminut jo 1200-luvulta lähtien ja järjestelmää on perusteltu muun muassa sillä, että lautamiehet edustavat kansan oikeustajua, valvovat oikeudenkäyttöä ja varmistavat oikeuskäsittelyn julkisuutta.¹¹⁹ Nykyään lautamiehet ovat mukana ratkaisemassa rikos- ja maa-oikeusasioita. Lautamiesten käytöstä riita-asioissa luovuttiin vuoden 2009 alussa ja samalla haastavimpien rikosasioiden käsittelyt siirrettiin kolmen ammattituomarin kokoonpanoon, sillä lautamiehillä ei katsottu olevan niiden käsittelyyn tarvittavaa oikeudellista osaamista.¹²⁰ Toisaalta lautamiehet eivät myöskään osallistu kaikkein vähäisimpien rikosasioiden käsittelyyn. Vuosittain lautamieskokoonpanoa käytetään noin 3 000 rikosasiassa, tilastojen mukaan erityisesti seksuaalirikoksissa sekä jonkin verran henkeen ja terveyteen kohdistuvissa rikoksissa.¹²¹

117 Ks. I osan [luvun 4.2 alta Sidonnaisuudet, sivutoimet ja esteellisyys](#).

118 Ks. I osan [luvun 4.2 alta Tuomarin virassapysymisoikeus ja valvonta](#).

119 HE 85/2008 vp, s. 3; HE 7/2016 vp, s. 129.

120 HE 85/2008 vp, s. 9, 13–14.

121 Hallavainio 2023, s. 14–15.

Rikosasian lautamieskokoonpanoon kuuluu lainoppinut tuomari ja kaksi lautamiestä. Joissakin tapauksissa lautamieskokoonpanoa voidaan täydentää joko yhdellä ammattituomarilla tai lautamiehellä tai molemmilla. Maa-oikeusasioissa lautamieskokoonpanossa on lainoppinut tuomari, maa-oikeusinsinööri (asiantuntijajäsen) ja kaksi lautamiestä. Lautamiehillä on käsittelyissä yksilöllinen äänioikeus, ja heidän äänensä on yhtä painava kuin tuomarin. Tämä tarkoittaa sitä, että jos lautamiesten ja tuomarin mielipiteet eroavat, lautamiesten kanta ratkaisee.

Lautamiehen on oltava Suomen kansalainen ja täysivaltainen eli hänen toimintakelpoisuuteensa ei saa kohdistua rajoituksia. Lautamies ei myöskään saa olla konkurssissa ja hänet on muutoinkin arvioitava sopivaksi toimimaan tehtävässään. Arviointi on kokonaisharkintaa, jossa erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, ettei lautamiehen valinta vaikuta negatiivisesti tuomioistuinten nauttimaan luottamukseen. Käytännössä esimerkiksi henkilöä, jolla on rikosrekisterimerkintä tai joka on syylistynyt toistuvasti vähäisempinä pidettäviin rikoksiin ei ole katsottu sopivaksi toimimaan lautamiehenä.¹²² Lautamieheksi nimitettävän tulee olla yli 25-, mutta alle 65-vuotias. Lautamiehellä voi olla oikeustieteellinen koulutus, mutta tietyt juristiammatit, esimerkiksi tuomari ja syyttäjä, estävät lautamiehenä toimimisen.¹²³

Lautamiehet valitsee kunnanvaltuusto valtuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi, eli neljäksi vuodeksi. Valittavien lautamiesten tulee edustaa mahdollisimman tasapuolisesti kunnan väestön ikä-, elinkeino-, sukupuoli- ja kielijakaumaa. Lautamiesten lukumäärän vahvistaa Tuomioistuinvirasto. Lähtökohtana on, että jokaisesta käräjäoikeuden tuomiopiiriin kuuluvasta kunnasta valitaan lautamiehet kuntien henkikirjoitettujen asukkaiden lukumäärän suhteessa. Jokaisesta kunnasta on kuitenkin valittava vähintään yksi lautamies. Käytännössä lautamiehet valitaan usein poliittisen jakauman mukaisesti niin, että puolueet hakevat sopivat ehdokkaat ja ehdottavat heitä tehtävään.

Lautamiesjärjestelmään on jo pitkään kohdistunut muutospaineita. Erityisen ongelmallisena on pidetty lautamiesten poliittista valintaa, jonka katsotaan heikentävän tuomioistuinten puolueettomuutta. Esimerkiksi Suomen asianajajaliitto ja tuomariliitto kannattavat lautamiesjärjestelmän

122 HE 7/2016 vp, s. 130.

123 Lautamiehenä ei voi myöskään toimia henkilö, jolla on virka Rikosseuraamuslaitoksessa, ulosotossa, rikosten esitutkinnassa, poliisin- tai tullin valvontatehtävissä eikä lautamies voi olla ammatiltaan asianajaja tai muu ammatikseen asianajaja harjoittava henkilö.

lakkauttamista¹²⁴ ja kansainvälisesti muun muassa GRECO¹²⁵, OECD¹²⁶ ja EU¹²⁷ ovat pitäneet valintapaa ongelmallisena. Oikeusministeriö on selvittänyt vaihtoehtoisia valintatapoja ja esillä on toistuvasti ollut myös koko lautamiesjärjestelmän mielekkyyden uudelleenarviointi.¹²⁸

Asiantuntijatuomarit

Tiettyjen asioiden käsittelyyn ja ratkaisuun osallistuu tuomioistuimissa asiantuntijajäseniä. Hallinto-oikeuksissa asiantuntijajäsen osallistuu asian käsittelyyn esimerkiksi lastensuojeluasioissa ja mielenterveyslain mukaisista tahdonvastaista hoitoa koskevissa asioissa. Asiantuntijajäseniä toimii myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa, markkinaoikeudessa, vakuutus-oikeudessa ja työtuomioistuimessa. Asiantuntijajäsenet hallinto-oikeuteen, markkinaoikeuteen ja vakuutus-oikeuteen määrää valtioneuvosto ja työtuomioistuimeen sekä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tasavallan presidentti. Asiantuntijajäsenien tulee olla ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita henkilöitä, jotka ovat perehtyneet sovellettavan lainsäädännön alaan kooluviin tehtäviin. Asiantuntijajäseniin soveltuvat samat riippumattomuutta ja puolueettomuutta turvaavat säännökset kuin tuomareihinkin (ks. I osan [luku 4.2 Riippumaton ja puolueeton tuomioistuinlaitos](#)).

Asiantuntijajäsenet voivat olla joko puolueettomasti nimitettyjä tai ns. intressiedustaisia tuomareita, jolloin heidät nimittää jokin etuustaho. Esimerkiksi työtuomioistuimeen nimitetään puolueettomien juristijäsenien lisäksi palkansaaja- ja työnantajapuolia edustavia jäseniä kyseisten alojen etujärjestöjen ehdotuksesta.¹²⁹ Intressiedustaiset tuomarit ovat poikkeus tuomareiden riippumattomuuteen. Tuomarintoimessaan he eivät kuitenkaan ole sidottuja edustamansa intressitahon kantaan, vaan myös intressiedustaiset jäsenet tekevät ratkaisunsa itsenäisesti.

124 Esim. Tuomariliiton 6.4.2023 ja Asianajajaliiton 5.4.2023 lausunnot oikeusministeriön arviomuistioon lautamiesten valintatavasta lausuntopalvelu.fi-palvelussa, lausuntopyyntönumero VN/16552/2022. Ks. myös Tuomariliiton lausunto 16.10.2023 eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2023 ja valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024–2027, EDK-2023-AK-31121, s. 8.

125 Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin (GRECO) 2013, s. 27–28. GRECOsta tarkemmin ks. I osan [luku 2.2 Kansainvälisiä toimijoita](#).

126 Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) 2017, s. 35. Ks. tarkemmin I osan [luku 2.2 Kansainvälisiä toimijoita](#).

127 Euroopan komissio 2023, s. 5–6.

128 Ks. esim. Oikeusministeriö 2003; Oikeusministeriö 2013; Huovinen ja Alanaatu 2022; Tuomioistuinviraston aloite 4.11.2022 oikeusministeriölle (TiV/989/2021) maaoikeuksien kehittämistä; Hallavainio 2023.

129 Ks. tarkemmin II osan [luku 2.4 Erityistuomioistuimet](#).

Tuomioistuinharjoittelu

Tuomioistuinharjoittelulla eli auskultoinnilla tarkoitetaan lainkäyttötehtäviin perehdyttävää harjoittelujärjestelmää, joka koostuu työharjoittelusta, koulutuksesta ja seurannasta. Toisin kuin monessa Euroopan maassa Suomessa ei ole erillistä tuomarikoulutusjärjestelmää. Tuomioistuinharjoittelun suorittaminen on sen vuoksi keskeisessä roolissa tuomarilta vaadittavien taitojen omaksumisessa. Tyypillisesti vakituisiin tuomarin tehtäviin edetään siten, että auskultoinnin jälkeen siirrytään tuomarin tai esittelijän määräaikaaiseen virkasuhteeseen. Lisäksi on mahdollista hakea kolmen vuoden määräaikaista asessorin virkaa. Suurin osa tuomioistuinharjoittelun suorittaneista ei jää tuomioistuinlaitoksen palvelukseen. Auskultoinnin suorittamista on kuitenkin pidetty hyödyllisenä myös muissa juristintehtävissä. Tuntemus tuomioistuinlaitoksen toiminnasta on usein merkityksellistä esimerkiksi asianajajan tai lainvalmistelijan työssä.

Tuomioistuinharjoitteluun kuuluu kaksi kuuden kuukauden pituista harjoittelujaksoa. Ensimmäinen jakso suoritetaan käräjäoikeudessa ja toinen käräjäoikeudessa, hovioikeudessa tai hallinto-oikeudessa. Harjoittelua suorittavan juristin nimike on käräjänotaari. Tuomioistuinharjoittelun hyväksyttävästi suorittaneille myönnetään varatuomarin arvonimi.

Käräjänotaarien valinta ja tehtävät

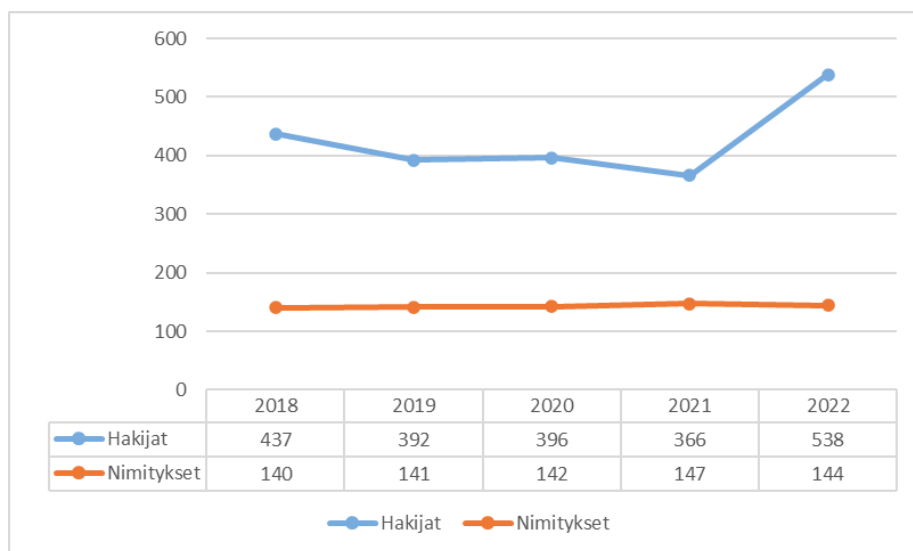
Käräjänotaariksi hyväksymisen edellytyksenä on ylemmän oikeustieteen korkeakoulututkinnon suorittaminen (muu kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto). Lisäksi valittavalla tulee olla tarvittavat henkilökohtaiset ominaisuudet lainkäyttötehtävissä toimimiseen sekä soveltuvuus oikeudelliseen ratkaisutoimintaan. Soveltuvuutta arvioidessa otetaan huomioon hakijan opintomenestys, opintojen perusteella tai muutoin osoitettu oikeudellinen osaaminen sekä työkokemus. Hakijoiden soveltuvuus pisteytetään, ja valinta tapahtuu pisteytyksen mukaisessa paremmuusjärjestyksessä. Voimassa olevat pisteytysperusteet ovat seuraavat:

- opintomenestys 0,0–10,0 pistettä
- osoitettu oikeudellinen osaaminen 0,0–1,0 pistettä
- työkokemus 0,0–4,5 pistettä
- haastattelu 0,0–6,0 pistettä.

Vuodesta 2017 lähtien käräjänotaarien hakumenettelyn järjestämisestä sekä käräjänotaarien valinnasta ja nimittämisestä on vastannut

tuomarinkoulutuslautakunta.¹³⁰ Haku tuomioistuinharjoitteluun järjestetään keskitetysti kerran vuodessa. Samalla hakemuksella voi hakea useaan eri käräjäoikeuteen. Paikkoja on lähtökohtaisesti tarjolla kaikissa 20 käräjäoikeudessa.

Tuomioistuinharjoitteluun hakijoita on ollut vuosittain keskimäärin noin kolme kertaa enemmän kuin nimitettyjä käräjänotaareita. Nimitettyjen määrä on pysynyt viimeisten vuosien aikana 140 ja 147 välillä. Useissa arvioissa käräjänotaarien sisäänottomäärää on pidetty liian pienenä. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että vuonna 2006 käräjänotaarien virkoja oli 202.



Kuvio 12: Tuomioistuinharjoitteluun hakeneet ja nimitetyt 2018–2022¹³¹

Käräjänotaarin tulee käräjäoikeudessa saada riittävän monipuolisesti kokemusta tuomarin tehtävistä sekä hovi- ja hallinto-oikeudessa esittelijän tehtävistä. Käräjäoikeudessa käräjänotaarit käsittelevät yksinkertaisia rikos-, riita- ja hakemusasioita. Hovioikeudessa käräjänotaarit avustavat asioiden valmistelussa ja voivat toimia myös pöytäkirjanpitäjinä istunnoissa ja erillisellä määräyksellä myös esittelijänä. Hallinto-oikeudessa käräjänotaarit avustavat asioiden valmistelussa ja toimivat esittelijöinä.

¹³⁰ Riippumattoman tuomarinkoulutuslautakunnan jäsenistöön kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä kahdeksan muuta jäsentä. Jäsenistä puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja neljä rivijäsentä ovat vakinaisessa virassa olevia tuomareita. Muina jäseninä on yksi syyttäjä, yksi asianajaja, yksi oikeustieteellistä tutkimusta ja opetusta edustava jäsen sekä yksi Tuomioistuinvirastoa edustava jäsen. Kullakin jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Valtioneuvosto asettaa tuomarinkoulutuslautakunnan viideksi vuodeksi kerrallaan.

¹³¹ Tuomioistuinlaitoksen tilinpäätökset (KPY 155) vuosilta 2018–2022.

Tuomioistuinharjoittelun nykytila

Tuomioistuinharjoittelun sisällöstä on käyty laajaa oikeuspoliittista keskustelua. Syksyllä 2022 Juristiliitto toteutti teemasta kyselyn käräjänotaareille. Kyselyyn vastasi 109 tuomioistuinharjoittelua suorittavaa juristia ja saadut vastaukset olivat monelta osin kriittisiä.

Vastaajista lähes kolmannes (30,3 %) piti tehtäviä liian kuormittavina ja vain reilu kolmannes (34,8 %) kertoi viikkotyöaikansa jäävän säännöllisesti enintään 40 tuntiin. Sopivasti perehdytystä koki saaneensa vain 33 prosenttia vastaajista. Monissa vastauksissa (90 %) katsottiin, ettei palkkaus ole työmäärään ja vastuuseen nähden kohtuullinen. Käräjänotaarien palkka on 2 441,49 euroa (1.5.2023 lukien), kun Juristiliiton vuoden 2024 vähimmäispalkkasuositus vastavalmistuneelle oikeustieteen maisterille on 4 720 euroa kuukaudessa. Useilla tuomioistuinharjoittelua suorittavilla on jo valmistumisen jälkeistä työkokemusta. 36,7 prosenttia vastaajista koki, että tuomioistuinharjoittelun tarkoitus ei toteudu, vaan kyse on pikemminkin alipalkkatusta asiantuntijatyöstä.¹³²

Tuomioistuinharjoittelun ongelmat ja käräjänotaarien huonot kokemukset johtunevat ainakin osin puutteellisista resursseista ja liian vähäisestä käräjänotaarien määrästä. Vuoden 2023 hallitusohjelmassa onkin kirjaus käräjänotaarien määrän lisäämisestä.¹³³

4.2 Riippumaton ja puolueeton tuomioistuinlaitos

Oikeus saada asiansa käsitellyksi laillisesti perustetussa, riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa turvaa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja samalla läpinäkyvää ja laillisuuteen sitoutuvaa yhteiskuntaa eli oikeusvaltiota. Tuomioistuinten riippumattomuus ja puolueettomuus turvataan Suomen perustuslaissa (3 §, 21 §), Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 63/ 1999, 6 art.), YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa KP-sopimuksessa (SopS 86/1998, 14.1 art.) ja Euroopan unionin perussopimuksissa (esim. Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000/C 364/01, 47

¹³² Juristiliitto 2022.

¹³³ Valtioneuvosto 2023, s. 188.

art.¹³⁴). Myös YK:n yleiskokous on hyväksynyt tuomioistuinten riippumattomuutta koskevat peruseräpäätökset.¹³⁵

Puolueettomuus viittaa ennen kaikkea yksittäiseen oikeudenkäyntiin ja tuomioistuimen tai tuomarin asemaan siinä. Sen kannalta keskeistä on muun muassa tuomareiden esteellisyyttä koskeva sääntely. Riippumattomuus taas liitetään enemmän rakenteellisiin seikkoihin, erityisesti tuomioistuimen tai sen jäsenen ja toimeenpanovallan suhteeseen. Riippumattomuuden kannalta keskeisiä ovat esimerkiksi tuomarien nimittämiseen ja virassapysymiseen liittyvät kysymykset. Tuomioistuinten ja tuomareiden on oltava riippumattomia sekä ulkoisesti että sisäisesti. Ulkoinen riippumattomuus tarkoittaa, ettei mikään ulkopuolinen taho, kuten lainsäätävä, hallitus tai oikeusriidan osapuolet, saa vaikuttaa asian ratkaisuun. Sisäisessä riippumattomuudessa on kyse siitä, ettei ylempi tuomioistuin saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun sen käsitellessä asiaa.¹³⁶ Yksittäiset tuomarit ovat riippumattomia myös päällikkötuomarista eli tuomarin esihenkilöstä.

Suomessa on perinteisesti luotettu tuomareiden ja tuomioistuinten riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen.¹³⁷ Eurooppalaisessa vertailussa Suomi on tässä suhteessa kärkimaita: 83 prosenttia pitää riippumattomuutta erittäin hyvänä (26 %) tai melko hyvänä (57 %). Suomen ohella myös Tanskassa (83 %) ja Itävallassa luottamus on suurta (82 %). Luottamus oli mitatuista maista heikoin Kroatiassa, jossa vain 23 prosenttia piti riippumattomuutta erittäin hyvänä (8 %) tai hyvänä (15 %) ja 69 prosenttia erittäin huonona (32 %) tai huonona (37 %). Muita heikon luottamuksen maita olivat esimerkiksi Bulgaria (24 %) ja Puola (28 %).¹³⁸

134 EU-tuomioistuin on Puolan korkeimman oikeuden itsenäisyyttä koskevassa asiassa linjannut, etteivät jäsenvaltiot saa heikentää tuomioistuinten riippumattomuutta verrattuna siihen ajankohtaan, jolloin jäsenvaltio liittyi Euroopan unioniin, ks. tapaukset C-619/18 komissio v. Puola ja C-192/18 komissio v. Puola, 102 kohta. Puolassa ongelma on ollut myös tuomareiden nimityselin, jonka poliittinen valinta mahdollistaa hallitukselle uskollisten tuomareiden nimittämisen. Ks. esim. Ylen uutinen 29.10.2021 ”Häikäilemätöntä ja systemaattista” – Puolan oikeuslaitoksen riippumattomuuden alasajo huolestuttaa suomalaistuomaria”; Ylen uutinen 27.5.2022 ”Puola taipui EU:n tahtoon ja lakkautti kiistellyn valvontaelimen – tuomareiden valvontaa aiotaan kuitenkin jatkaa”.

135 Yhdistyneet kansakunnat 1985a; Yhdistyneet kansakunnat 1985b; Yhdistyneet kansakunnat 1985c.

136 HE 1/1998 vp, s. 76.

137 Euroopan komissio 2024b, s. 3–4.

138 Ibid., s. 3–4.

Sidonnaisuudet, sivutoimet ja esteellisyys

Tuomarin on ennen nimittämistä vakinaiseen tuomarin virkaan annettava selvitys sidonnaisuuksistaan ja ilmoitettava niiden mahdollisista muutoksista myös virkasuhteensa aikana.¹³⁹ Sidonnaisuuksia tuomarilla voi olla esimerkiksi erilaisiin järjestöihin, yleishyödyllisiin yhteisöihin tai vastaaviin. Tällaisia ovat esimerkiksi taloyhtiön hallituksen puheenjohtajana toimiminen tai yleishyödyllisen säätiön hallitukseen kuuluminen. Sidonnaisuusselvitys on annettava myös silloin, kun tuomioistuin tai oikeusministeriö sitä pyytää. Tuomioistuimen ulkopuoliseen toimintaan tuomarin on aina haettava sivutoimilupia. Sivutoimilupia voidaan myöntää esimerkiksi luentojen pitämistä tai välimiehenä toimimista varten.¹⁴⁰

Sidonnaisuudet, sivutoimiluvat ja sivutoimista saadut palkkiot tulee ilmoittaa Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteriin. Rekisteri on avoimesti saatavilla osoitteessa <https://asiointi.oikeus.fi/sidonnaisuus-ja-sivutoimirekisteri/ilmoitus/search>.

Tuomari ei saa käsitellä asiaa, jos hän on esteellinen. Esteellisyyssääntelyn tarkoituksena on ennaltaehkäistä tuomarin epäasianmukaisen toiminnan vaaraa yksittäisessä asiassa ja turvata oikeudenkäynnin tasapuolisuus ja puolueettomuus. Esteellisyys määritellään oikeudenkäymiskaassa (1734/4, 13 luku). Tuomari on esteellinen esimerkiksi asiassa, jossa hän tai hänen läheisensä on asianosainen tai jos ratkaisusta on erityistä hyötyä tuomarille tai hänen läheisilleen. Läheisellä tarkoitetaan muun muassa tuomarin puolisoa, lasta, sisarusta ja vanhempaa sekä muuta erityisen läheistä henkilöä.

Tuomariksi nimittäminen

Tuomarit nimitetään virkaansa lähtökohtaisesti vakinaisesti, elleivät erityiset perusteet määrääkээ aikaiselle virkasuhteelle täyty tai ellei kyseessä ole päällikkötuomari. Päällikkötuomarit, pois lukien korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päällikkötuomarit, nimitetään virkaansa lähtökohtaisesti seitsemän vuoden määräajaksi. Muutoin tuomari voidaan nimittää määräajaksi vain, jos vakinaisen tuomarin virka tai määräaikaisen

139 Ilmoitus annetaan nimittävälle viranomaiselle tai, jos nimittävä viranomainen on tasavallan presidentti, oikeusministeriölle ja tiedoksi sille tuomioistuimelle, johon tuomari on nimitetty. Myös määräaikaisen virkasuhteeseen nimitettävän tuomarin on ennen nimittämistä ja virkasuhteen aikana annettava sidonnaisuusilmoitus, jos nimitys tehdään vuotta pidemmäksi ajaksi. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen tulee antaa sidonnaisuusilmoitus ennen nimitystä ja tehtävän aikana määräaikaisuuden kestosta riippumatta.

140 Sivutoimiluvan myöntää se tuomioistuin, jonka palveluksessa tuomari on. Päällikkötuomareille luvan myöntää pääsääntöisesti ylempi tuomioistuin.

päällikkötuomarin virka on ilman hoitajaa, tuomari on vuosilomalla tai muuten estynyt, tai jos määräaikaisen tuomarin nimittäminen on käsiteltävien asioiden lukumäärän tai laadun vuoksi muusta erityisestä syystä tarpeen. Määräaikaiseen virkasuhteeseen ei voida nimittää yksittäistä asiaa varten, ellei siihen ole oikeudenkäynnin turvaamisesta johtuvaa pakottavaa tarvetta.

Tuomarivalintalautakunta valmistelee tuomarinvirkojen täyttämisen. Lautakunta on toiminnassaan riippumaton ja se toteuttaa tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta siitä näkökulmasta, että tuomareita ei valita esimerkiksi poliittisessa menettelyssä tai minkään ulkopuolisen tahon toimesta, vaan tuomarit itse valitsevat tuomarit.¹⁴¹

Nimitysmenettely riippuu nimitettävästä virasta. Vakinaiset tuomarit ja päällikkötuomarit nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Valtioneuvostolle esityksen tekee tuomarivalintalautakunta sillä poikkeuksella, että korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus tekevät itse omia tuomareitaan koskevat nimitysesitykset. Ennen nimitysesityksen tekemistä tuomarivalintalautakunta pyytää lausunnon hakijoista siltä tuomioistuimelta, joka on päättänyt viran haettavaksi julistamisesta ja varaa viran hakijoille tilaisuuden lausua lausunnoista ja selvityksistä. Käräjätuomarin virkoihin pyydetään lausunto poikkeuksellisesti sekä siltä käräjäoikeudelta, jossa virka on avoinna, että hovioikeudelta.

Määräaikaisten tuomareiden nimittämismenettely riippuu siitä, minkä tuomioistuimen tuomari on kyseessä ja määräajan pituudesta. Enintään vuoden kestävässä määräaikaaisuudessa nimitykset tekee rekrytoivan tuomioistuimen päällikkötuomari. Jos määräaika on vuotta pidempi, tuomarit hovioikeuteen, työtuomioistuimeen ja käräjäoikeuteen nimittää korkein oikeus, ja korkein hallinto-oikeus nimittää tuomarit hallinto-, markkina- ja

141 Lautakunnasta säädetään tuomioistuinlaissa (673/2016). Lautakunta asetetaan viideksi vuodeksi kerrallaan ja sen puheenjohtajana on korkeimman oikeuden valitsema jäsen ja varapuheenjohtajana korkeimman hallinto-oikeuden valitsema jäsen. Muita jäseniä ovat hovioikeuden presidentti, yksi hallinto-oikeuden ylituomari, yksi käräjäoikeuden laamanni, yksi hovioikeuden muu vakinainen tuomari, yksi käräjätuomari, kaksi hallinto-oikeustuomaria tai yksi hallinto-oikeustuomari ja yksi erityistuomioistuimen tuomari, yksi asianajaja, yksi syyttäjä ja yksi oikeustieteellistä tutkimusta ja opetusta edustava jäsen. Kaikilla jäsenillä on henkilökohtainen varajäsen. Tuomioistuimet nimittävät jäsenet itse, ja asianajajaliitto, valtakunnansyyttäjä ja oikeusministeriö nimeävät asianajajakuntaa, syyttäjiä ja oikeustieteellistä tutkimusta ja opetusta edustavat jäsenet.

vakuutusosoikeuteen. Korkeimpien oikeuksien ja päällikkötuomareiden määräämisen virkojen nimittämiseen liittyy erityissääntelyä.¹⁴²

Käytännön järjestelyistä, esimerkiksi viran haettavaksi julistamisesta, huolehtii yleensä Tuomioistuinvirasto¹⁴³. Virasto laatii muun muassa yhteenvedon hakijoista ja toimittaa sen rekrytointiprosessissa mukana oleville tuomioistuimille sekä tuomarinvalintalautakunnalle.

Tuomarin virassapysymisoikeus ja valvonta

Työntekijä voi irtisanoa valtion virkamiehen henkilöstä johtuvasta erityisen painavasta syystä, mutta tuomarin viran voi menettää vain tuomioistuimen tuomiolla.¹⁴⁴ Tuomaria ei myöskään saa ilman hänen suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelystä. Tuomarin virkasuhde päättyykin yleensä tuomarin pyytämään eroon, joko tuomarin tultua eroamisikänsä tai hänen muuten halutessaan erota virastaan esimerkiksi uuden työtehtävän vuoksi. Tuomarin eroamisikä on vuonna 1957 ja sitä ennen syntyneillä 68 vuotta, 1958–1961 syntyneillä 69 vuotta ja 1962 ja sen jälkeen syntyneillä 70 vuotta (virkamieslaki 750/1994, 35 §). Tuomari hakee eroa siltä tuomioistuimelta, jonka palveluksessa hän on.

Vaikka tuomarin virassapysymisoikeus on vahva, tuomareihin voidaan kohdistaa tiettyjä kurinpidollisia toimia, esimerkiksi antaa varoitus¹⁴⁵ tai pidättää tuomari virantoimituksesta.¹⁴⁶ Virastapidättäminen voi perustua esimerkiksi rikossyytteesen ja sen edellyttämiin tutkimuksiin, jos ne voivat

142 Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen nimittää määräämiskäytännön virkasuhteeseen tasavallan presidentti korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä. Päällikkötuomarin viran ollessa ilman hoitajaa korkein oikeus nimittää hovioikeuden ja työtuomioistuimen presidentin sekä käräjäoikeuden laamannin määräämiskäytännön virkasuhteeseen. Käräjäoikeuden laamanni nimitetään hovioikeuden esityksestä. Vastaavasti korkein hallinto-oikeus nimittää hallinto-oikeuden, markkinaoikeuden ja vakuutusosoikeuden ylituomarin määräämiskäytännön virkasuhteeseen silloin, kun päällikkötuomarin virka on ilman hoitajaa.

143 Jos kyseessä on korkeimpien oikeuksien (KKO, KHO) presidentin, jäsenen tai esittelijän virka, toimenpiteistä huolehtivat ko. tuomioistuimet itse.

144 HE 1/1998 vp, s. 160.

145 Varoituksen antaa sen tuomioistuimen päällikkötuomari, jonka palveluksessa tuomari on. Päällikkötuomareille varoituksen antava taho riippuu siitä, minkä tuomioistuimen päällikkötuomari on kyseessä. Esimerkiksi käräjäoikeuden laamannille kirjallisen varoituksen antaa presidentti ja hovioikeuden presidentille puolestaan korkeimman oikeuden presidentti.

146 Virastapidättäminen tapahtuu sen tuomioistuimen päätöksellä, jonka palveluksessa tuomari on. Päällikkötuomarit pidättää virantoimituksesta ylempi tuomioistuin, esimerkiksi käräjäoikeuden laamannin virantoimituksesta pidättämisestä päättää hovioikeus ja hovioikeuden presidentin virantoimituksesta pidättämisestä korkein oikeus.

vaikuttaa tuomarin edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä. Riippuen siitä, mikä tuomioistuin on päättänyt varoituksesta tai virastapidättämisestä, tuomari voi hakea päätökseen muutosta valittamalla joko hallinto-oikeuteen tai korkeimpiin oikeuksiin.

Tuomarilla on myös velvollisuus erota, jos hän on sairauden, vian tai vamman vuoksi menettänyt työkykynsä. Jos työkykynsä menettänyt tuomari ei itse hae eroa, erosta päättää toimivaltainen tuomioistuin.¹⁴⁷ Asia käsitellään kiireellisenä. Tuomarin toimivalta jatkuu osin myönnetyn eron jälkeen, paitsi jos ero on myönnetty menetetyn työkyvyn vuoksi. Osittain toimivaltainen tuomari voi käsitellä asiaa, jos hän on ratkaissut asian aiemmin, osallistunut se ratkaisemiseen monijäsenisen kokoonpanon jäsenenä virkasuhteensa aikana tai jos asiassa on tehty ratkaisuehdotus hänen virkasuhteensa aikana.

Tuomioistuinlaitoksen sisäisen valvonnan ohella tuomioistuimia valvovat [ylimmät laillisuusvalvojat](#) valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. He voivat päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä. Oikeuskanslerilla on lisäksi erityistehtävä [tarkistaa ja valvoa annettuja rangaistustuomioita](#). Virheen havaitseminen saattaa johtaa virkasyytteeeseen tai oikeuskanslerin kannanottoon.

Oikeusviranomaisten, kuten hovioikeuden, poliisin tai syyttäjän tulee ilmoittaa tuomarien virkatoimissa tekemiksi epäillyistä rikoksista ylimmille laillisuusvalvojille. Käytännössä ilmoitukset tuomareiden epäillyistä virkarikoksista ohjautuvat useimmiten oikeuskanslerille. Vuosina 2018–2022 oikeuskansleri sai ilmoituksia yhteensä 232. Suurin osa ilmoituksista tuli poliisilta (69,0 %), loput hovioikeuksilta (28,4 %), käräjäoikeudelta tai syyttäjälaitokselta. Ilmoituksia ratkaistiin yhteensä 222, ja suurimmassa osassa oikeuskansleri ei löytänyt huomautettavaa (73,0 %). Toimenpiteisiin johti vajaa neljännes (24,3 %) ratkaistuista asioista. Yleisimmät toimenpiteet olivat huomautus (57,4 %) ja käsitys (35,2 %). Syytteitä nostettiin vain harvoin (koko tarkastelujakson aikana alle 5).

4.3 Keskeiset asiat

Tuomareiden ja tuomioistuinten riippumattomuus ja puolueettomuus ovat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja laajemminkin oikeusvaltion keskeinen osatekijä. Puolueeton ja riippumaton tuomioistuinlaitos turvataan muun muassa kansallisessa perustuslaissa (PL 3 ja 21 §), samoin kuin

¹⁴⁷ Eron antamisesta käräjäoikeuden tai työtuomioistuimen tuomarille päättää hovioikeus, korkeimman hallinto-oikeuden, hallinto-oikeuden, markkinaoikeuden ja vakuutus-oikeuden tuomarille korkein hallinto-oikeus ja korkeimman oikeuden taikka hovioikeuden tuomarille korkein oikeus.

monissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa (esim. EIOS 6 art.). Perustuslain mukaan Suomessa tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ja Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttää, että jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa.

Tuomareiden ja tuomioistuinten tulee olla asioita ratkaistessaan riippumattomia sekä ulkoisesti että sisäisesti. Ensin mainittu on riippumattomuutta esimerkiksi riidan osapuolista tai taloudellista tai poliittisista toimijoista ja jälkimäinen on alemman tuomioistuimen riippumattomuutta ylempien tuomioistuinten tai yksittäisen tuomarin riippumattomuutta päällikkötuomarista. Tuomari käyttää kaikissa tapauksissa tuomiovaltaa itsenäisesti, ja tässä tehtävässä häntä sitoo vain laki. Tuomioistuinten riippumattomuutta turvaa muun muassa tuomareiden esteellisyyttä ja sidonnaisuuksia koskeva sääntely, samoin tuomareiden nimittämismenettely ja poikkeuksellinen virassapysymissuoja. Suomessa tuomarit nimitetään virkaansa vakinaisesti eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta ja virkojen täyttämisen valmistelusta vastaa riippumaton Tuomarivalintalautakunta. Tuomarinvirasta voi tulla erotetuksi vain tuomioistuimen lainvoimaisella päätöksellä. Tuomioistuin voi päättää tuomarin erottamisesta esimerkiksi silloin, jos tuomari on sairauden, vian tai vamman vuoksi menettänyt työkykynsä. Tuomariin voidaan myös eräissä tilanteissa kohdistaa kurinpitotoimia, kuten antaa varoitus tai pidättää virasta. Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat tuomioistuinten toiminnan lainmukaisuutta. Oikeuskansleri tarkastaa ja valvoo lisäksi rangaistustuomioita.

Kansainvälisessä vertailussa kansalaisten luottamus tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuteen on ainakin toistaiseksi ollut Suomessa huippuluokkaa.¹⁴⁸ Meillä on myös kiinnitetty huomiota siihen, että tuomioistuinten riippumattomuus säilyy myös tulevaisuudessa kaikissa oloissa. Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistiossa keinoiksi on nostettu esimerkiksi vahvistaa perustuslain tasolla ylimpien tuomareiden lukumäärä sekä pakollinen eroamisikä. Muut kehittämissideat koskevat tuomareiden nimittämismenettelyä, virkamiesoikeudellista asemaa siirtotilanteissa, niihin liittyviä oikeussuojakeinoja sekä tuomioistuinten resurssointia. Myös lautamiesjärjestelmä sekä lautamiesten nimittämisjärjestelmä on kehittämissideiden joukossa. Arviomuistion mukaan tuomioistuinten riippumattomuutta turvaa osaltaan myös syyttäjälaitoksen ja asianajajien sekä oikeudenkäyntiavustajien riippumattomuus.¹⁴⁹

148 Euroopan komissio 2024c.

149 Huovinen ja Alanaatu 2022.

5 Oikeudelliset palveluntarjoajat

Henri Halila, Sofia Selkämaa, Inka Järvikangas,
Virve Toivonen, Minka Ohtonen

5.1 Asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat

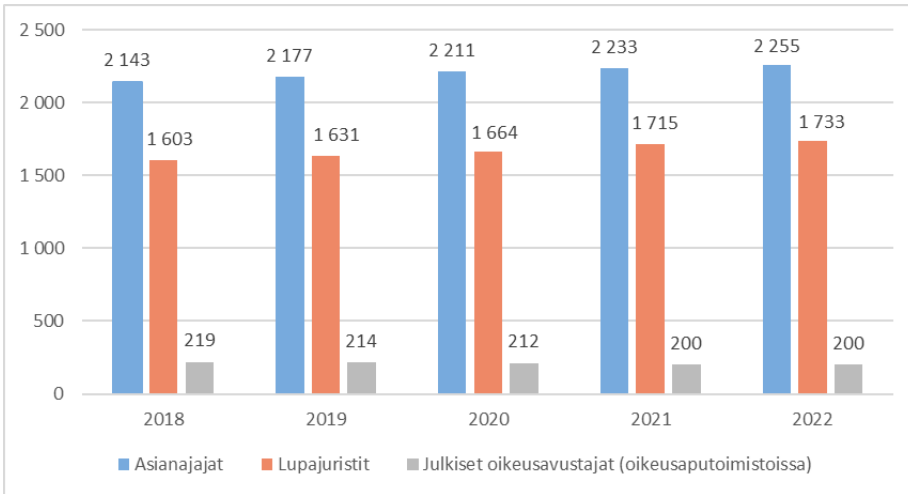
Asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat avustavat asiakkaita erilaisissa oikeudellisissa asioissa ja edustavat heitä tuomioistuimissa.

Oikeusvaltiossa myös asianajajat ja muut oikeudelliset avustajat ovat riippumattomia ja toimivat tiettyjen, eettisten pelisääntöjen mukaan ja mahdollistavat omalla toiminnallaan pääsyn oikeuteen. Toisaalta palveluntarjoajien käytöstä aiheutuvat kulut, erityisesti palveluntarjoajan palkkio, voivat nousta myös esteeksi oikeuksiin pääsulle (ks. tarkemmin II osan [luku 9. Oikeuden saamisen maksullisuus](#)).

Suomessa ei ole voimassa olevaa asianajajamonopolia eli asianajajakunnalle annettua yksinoikeutta toimia avustajana tuomioistuimissa tai muissa oikeudellisissa neuvontatilanteissa. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeudellisten palveluiden markkinat ovat Suomessa monimuotoisemmat kuin monessa EU-maassa. Asianajajien ohella oikeudellisia asiantuntijapalveluita tarjoavat luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat, julkiset oikeusavustajat, muut lakimiehet sekä kokonaan lakimieskunnan ulkopuoliset henkilöt.

Asianajajien ja lupajuristien määrä on kasvanut viimeisten vuosien aikana tasaisesti. Sen sijaan valtion oikeusaputoimistoissa työskentelevien julkisten oikeusavustajien määrän kehitys on ollut päinvastainen. Kokonaisuudessaan oikeudenkäynneissä avustavien juristien määrä on kuitenkin ollut kasvussa.¹⁵⁰

150 Asianajajia ei kuitenkaan ole tasaisesti eri puolilla maata, vaan ammattikunta on enenevästi keskittynyt pääkaupunkiseudulle. Vuonna 2017 noin 60 prosenttia asianajajista työskenteli Uudellamaalla, kun vuonna 2001 vastaava luku oli 48,5 prosenttia. Keskittymistä tapahtuu myös suurin toimistoihin: 6 suurinta toimistoa työllistää liki viidenneksen kaikista asianajajista. Yli 10 henkeä työllistäviä toimistoja on vain 26, mutta ne työllistävät asianajajista yhteensä noin 40 prosenttia. Uudellamaalla asianajajat ovat keskimäärin nuorempia kuin muualla Suomessa, kun Kymin ja Mikkelin alueilla jo lähes puolet asianajajista on yli 60-vuotiaita. Riskinä on, että asianajopalvelujen saatavuudessa voi tulevaisuudessa olla suuria alueellisia eroja, jos eläköityvien asianajajien tilalle ei saada uusia. Ks. tarkemmin Härkönen 2017.



Kuvio 13: Asianajajien, lupajuristien ja julkisten oikeusavustajien lukumäärät 2018–2022¹⁵¹

Kansalaisille oikeudellisten palveluntarjoajien erottaminen toisistaan voi olla vaikeaa. Suomen Asianajajaliiton teettämässä mielikuvatutkimuksessa vain noin 8 prosenttia vastaajista arvioi tietävänsä ja kyselytilanteessa myös pystyi kuvaamaan asianajajan ja muun juristin välisen eron.¹⁵² Erityisesti Asianajajaliitto on pyrkinyt markkinoinnilla lisäämään kansalaisten tietoisuutta eroavaisuuksista.¹⁵³

Lakimiehellä ja juristilla tarkoitetaan ylempään oikeustieteelliseen tutkinnon suorittanutta henkilöä. Vuoden 2005 tutkinnonuudistuksen jälkeen ylempi korkeakoulututkinto on nimeltään oikeustieteen maisteri, edeltävä nimike oli oikeustieteen kandidaatti. Ulkomailla suoritettu oikeustieteellinen tutkinto on mahdollista rinnastaa suomalaiseen oikeustieteen maisterin tutkintoon Opetushallituksen päätöksellä. Ylempään oikeustieteelliseen tutkinnon suorittaminen on edellytys asianajajan, luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan ja julkisen oikeusavustajan tehtävissä toimimiseen.

Lakimies ja juristi tarkoittavat käytännössä samaa asiaa. Monessa virallisessa yhteydessä ja arkikielenkäytössä sukupuolineutraali termi juristi on nykyään korvannut lakimies-nimikkeen käytön. Sen sijaan esimerkiksi oikeustieteen tohtorin, hallintotieteiden maisterin (niin sanottu erikoisjuristi) sekä kansainvälisen tai vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnot eivät

151 Tilastotiedot asianajajien, lupajuristien ja julkisten oikeusavustajien määristä on poimittu Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnan vuosikertomuksista 2019–2023.

152 Miltton Group 2020, s. 18 ja 21.

153 Esimerkiksi Asianajajaliiton Tiesitkö?-mediakampanja syksyllä 2022 nosti esiin asianajajien ja muiden juristien eroa ja ohjasi käyttämään liiton Löydä asianajaja -hakupalvelua. Asianajajaliitto, ”Kampanja-aineistoa asianajajille”, <https://asianajajaliitto.fi/loyd-ajanajaja/kampanja-aineistoa-asianajajille/>.

rinnastu lakimiehen tai juristin titteliin. Ne eivät myöskään anna kelpoisuutta toimia tehtävissä, joissa edellytetään ylempää oikeustieteellistä korkeakoulututkintoa. Oikeudellisten nimikkeiden harhaanjohtavaa käyttöä on suunniteltu ehkäistäväksi lainsäädännössä.¹⁵⁴

Kelpoisuusehdot

Oikeudellisten palveluiden markkinat voidaan vaadittavien kelpoisuusehtojen perusteella jakaa kahteen kategoriaan: tuomioistuinasioihin sekä muihin oikeudellista osaamista vaativiin tehtäviin. Jälkimmäisissä asioissa neuvontaa voi antaa koulutuksesta riippumatta periaatteessa kuka tahansa. Sen sijaan tuomioistuimissa käsiteltävissä riita-, rikos- ja lastensuojeluasioissa avustajana voi toimia pääsääntöisesti vain asianajaja, luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja tai julkinen oikeusavustaja. Heillä on juristitutkinnon suorittamisen ohella myös muita kelpoisuusehtovaatimuksia.

Asianajaja on lailla suojattu ammattinimike. Oikeus asianajajan tittelin käyttöön on ainoastaan Suomen Asianajajaliiton jäsenillä. Asianajajaksi voidaan hyväksyä 25-vuotta täyttänyt henkilö, joka on täysivaltainen, rehelliseksi tunnettu sekä muilta ominaisuuksiltaan ja elämäntavoiltaan sopiva harjoittamaan asianajoa eikä ole konkurssissa. Lisäksi jäseneksi hyväksyttävän asianajajan on tullut suorittaa juristi- sekä asianajajatutkinnot ja toimia vähintään neljän vuoden ajan oikeudenhoidon alalla tai vastaavan kaltaisissa tehtävissä. Näistä vähintään kaksi vuotta hänen on tullut toimia avustavana juristina, julkisena oikeusavustajana tai itsenäisenä asianajotehtävien hoitajana taikka muussa työnkvaltaan näihin verrattavissa olevassa tehtävässä.

Oikeus toimia luvan saaneena oikeudenkäyntiavustajana eli lupajuristina perustuu valtioneuvoston nimittämän oikeudenkäyntiavustajalautakunnan myöntämään lupaan. Lupa toimimiseen myönnetään toistaiseksi täysivaltaiselle henkilölle, joka on suorittanut juristitutkinnon ja joka on rehellinen eikä ole konkurssissa tai ilmeisen sopimaton tehtävään. Riittävän perehtyneisyyden osalta lupajuristilta edellytetään asianajajatutkinnon tai tuomioistuinharjoittelun suorittamista. Vaihtoehtoisesti hän on voinut toimia vähintään vuoden ajan syyttäjän tehtävässä tai juristitutkinnon suorittamisen jälkeen vähintään vuoden ajan muussa tehtävässä, joka perehdyttää oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan toimeen.

Julkinen oikeusavustaja on valtion oikeusaputoimistossa työskentelevän juristin virkanimike. Julkisen oikeusavustajan viran kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto sekä riittävä kokemus oikeudenkäyntiavustajan työstä tai tuomarin tehtävien hoitamisesta. Julkinen

154 Valtioneuvosto 2023, s. 188.

oikeusavustaja voi hakea Asianajajaliiton jäsenyyttä, jolloin häneen sovelletaan asianajajan kelpoisuusehtoja.

Velvollisuudet

Asianajajat, lupajuristit ja julkiset oikeusavustajat ovat tiukemman sääntelyn piirissä kuin muut oikeudellisia neuvontapalveluja tarjoavat juristit. Heitä pidetään oikeudenhoidon toimijoina muun muassa tuomareiden ja syyttäjien ohella. Yksilön oikeusturvan ja sujuvan oikeusprosessin toteutuminen edellyttävät, että näiden henkilöiden ammattitaito on riittävällä tasolla ja että heidän tarjoamiensa palveluiden laatutaso on korkea. Lisäksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen vaatii, että mainittujen ammattikuntien edustajat toimivat tehtävässään esteettöminä ja julkisesta vallasta riippumattomina. Ammattieettiset velvollisuudet tukevat näitä tavoitteita yhdessä kelpoisuusehtovaatimusten kanssa.¹⁵⁵ Samalla ne edistävät kansalaisten luottamusta oikeudellisia avustajia kohtaan.

Asianajajia sitovia velvollisuuksia ja määräyksiä koskevaa kokonaisuutta kutsutaan hyväksi asianajajatavaksi. Ne koskevat myös julkisia oikeusavustajia ja lupajuristeja heidän toimiessaan avustajan tehtävässä. Asianajajien sen sijaan tulee noudattaa hyvää asianajajatapaa kaikissa tilanteissa, myös vapaa-aikanaan.

Hyvän asianajajatavan sisältö ilmenee lainsäädännön ohella useammasta eri lähteestä. Näistä keskeisin ovat hyvää asianajajatapaa koskevat tapaohjeet. Tapaohjeissa on listattu asianajotoimintaa laajemmin määrittävät perusravot (lojaalisuus, riippumattomuus, esteettömyys, luottamuksellisuus ja kunniallisuus) sekä niihin perustuvat yksityiskohtaisemmat määräykset. Vaikka tapaohjeet ovat varsin seikkaperäiset, ei niitä ole tarkoitettu aukottomiksi. Tämä merkitsee, että sitä, mitä tapaohjeissa ei ole nimenomaisesti kielletty, ei välttämättä voida pitää sallittuna.

Lojaalisuutta asiakasta kohtaan pidetään tärkeimpänä asianajajaan kohdistuvana vaatimuksena. Sen mukaisesti asianajaja on velvollinen lakia ja hyvää asianajajatapaa noudattaen parhaan kykynsä mukaan valvomaan asiakkaansa etua ja oikeutta. Tapaohjeiden muiden määräysten tarkoituksena on ennen kaikkea tukea lojaalisuusvelvollisuuden toteutumista ja siten suojata asiakasta. Lojaalisuusvelvollisuus ei kuitenkaan oikeuta asianajajaa valehtelemaan tuomioistuimelle, painostamaan vastapuolta tai toimimaan miltään osin lainvastaisesti. Asianajajan on tarvittaessa luovuttava toimeksiannosta, jos asiakas ei muuta kiellettyä tai lainvastaista toimiohjetta.

Voidakseen toimia lojaalisuusvelvollisuuden edellyttämällä tavalla asianajajan on oltava riippumaton sellaisista ulkopuolisista vaikutteista, jotka

155 Ks. Asianajajaliitto, ”Tapaohjeet”, <https://asianajajaliitto.fi/tapaohjeet/>.

voivat haitata hänen kykyään täysipainoisesti valvoa asiakkaansa etua. Samoin asianajajan on oltava tehtävää vastaanottaessaan ja sitä hoitaessaan esteetön. Asianajaja ei voi esimerkiksi avustaa samassa asiassa kahta asiakasta, joiden välillä on intressiristiriitoja. Kielto koskee myös muun muassa tilanteita, joissa asianajajalla, hänelle läheisellä henkilöllä tai samassa toimistossa toimivalla henkilöllä on tehtävään sellainen taloudellinen tai henkilökohtainen liityntä, joka saattaa haitata asianajajan mahdollisuutta toimia lojaalisuusvelvollisuuden edellyttämällä tavalla.

Luottamus asianajajan toimintaan muodostuu monesta eri osa-alueesta. Luottamuksellinen toimeksiantosuhde vaatii muun muassa varmuutta siitä, että asianajaja ei paljasta tehtävässään saamia tietoja ulkopuolisille. Muussa tapauksessa asiakas ei todennäköisesti kerro asianajajalle tietoja, joita lojaalisuusvelvollisuuden mukainen tehtävänhoito edellyttää. Salassapito- ja vaitiolovelvollisuus suojaavat asiakasta myös toimeksiannon päättymisen jälkeen.

Yleistä asianajajiin kohdistuvaa luottamusta vahvistaa vaatimus kunniallisuudesta. Se tarkoittaa, että asianajajan on täytettävä hänelle uskotut tehtävät rehellisesti, esiinnyttävä asiallisesti ja moitteettomasti sekä vältettävä kaikkea, mikä saattaa alentaa asianajajakunnan arvoa tai vähentää luottamusta asianajajakuntaan. Edellä mainittu velvollisuus koskee myös vapaa-ajan toimintaa.

Yleisesti ottaen asianajajiin on luotettu Suomessa melko hyvin. Asianajajaliiton 2020 teettämään mielikuvatutkimukseen vastanneista 51 prosenttia katsoi väittämän ”asianajajat ovat luotettavia” kuvaavan asianajajakuntaa erittäin tai melko hyvin. Alle 25-vuotiailla vastaajilla osuus oli 68 prosenttia, ja yli 55-vuotiailla 41 prosenttia. Nuorten käsitys asianajajista oli kaiken kaikkiaan positiivisempi kuin vanhemmilla ikäluokilla. Tähän voi vaikuttaa se, että nuorilla voi olla keskimääräistä harvemmin omakohtaista kokemusta asianajajista.¹⁵⁶

Asiakkaiden oikeudenmukaisuuskokemuksia hallintotuomioistuimissa ja käräjäoikeuksissa selvittävässä kyselyssä kysyttiin tuomioistuinkäsittelyyn osallistuneilta tahoilta omakohtaisia kokemuksia asianajajista. Hallintotuomioistuimissa suurin osa yksityishenkilöistä (noin 60 %) ilmoitti luottavansa asianajajaan, kun taas viranomaisten luottamus oli matalampi (30 %). Lähes puolet (45 %) viranomaisista tosin valitsi neutraalin, ei luota paljon eikä vähän, vastausvaihtoehdon.¹⁵⁷ Käräjäoikeudessa vastaajien luottamus asianajajiin oli hieman matalampi kuin hallintotuomioistuimissa:

¹⁵⁶ Miltton Group 2020, s. 14–15.

¹⁵⁷ de Godzinsky ja Aaltonen 2013, s. 31 ja 57.

vajaa puolet vastaajista luotti yleisesti asianajajiin, ja noin neljäsosa ei luottanut.¹⁵⁸

5.2 Valvonta

Asianajajia valvoo Suomessa Asianajoliitto ja erityisesti sen yhteydessä toimiva riippumaton valvontalautakunta.¹⁵⁹ Lautakunta käsittelee asianajajista tehtyjä kanteluita ja ratkaisee palkkioiden suuruuteen liittyviä erimielisyyksiä. Tietyin rajoituksin valvontalautakunta valvoo myös lupajuristien ja julkisten oikeusavustajien toimintaa. Lautakunnan tekemän valvonnan lisäksi Asianajajaliiton hallitus¹⁶⁰ vastaa asianajajien yleisvalvonnasta (toimistotarkastusten ja velkaantumisselvitysten tekemisestä) sekä jäsentensä hyväksymis- ja irtisanomismenettelystä. [Oikeudellisten palveluntarjoajien valvonnassa](#) myös valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja tuomioistuimilla on oma, tärkeä roolinsa.

Palkkioriita-asia voi koskea vain asianajajan palkkiota ja niissä valvontalautakunta voi antaa suositusluontoisen ratkaisun, jossa se arvioi asianajan laskun kohtuullisuutta. Palkkioriidan voi saattaa vireille vain asianajan asiakas tai asiakkaaseen rinnastuva taho kuten kuolinpesän osakas.

Kanteluasioissa valvontalautakunta arvioi hyvän asianajajattavan tai lupajuristien velvollisuuksien vastaista menettelyä. Valvontalautakunnalla ei ole toimivaltaa muuttaa asianajajan, lupajuristin tai julkisen oikeusavustajan tekemiä ratkaisuja eikä muutenkaan ottaa kantaa varsinaisiin oikeudellisiin kysymyksiin. Kantelun valvonta-asiassa voi tehdä kuka tahansa.

Kurinpidolliset seuraamukset

Asianajajille ja julkisille oikeusavustajille kanteluasiassa mahdollisesti annettavat seuraamukset ovat huomautus, varoitus, seuraamusmaksu ja erottaminen. Julkinen oikeusavustaja voidaan erottaa vain, jos hän on Asianajajaliiton jäsen. Erottamispäätös ei ole lopullinen, sillä asianajaja voidaan

158 Ervasti ja Aaltonen 2013, s. 39, 44 ja 63.

159 Asianajajaliiton valvontalautakuntaan kuuluvat puheenjohtaja ja yksitoista muuta jäsentä sekä heidän varajäsenensä. Asianajajien ja lupajuristien lisäksi kokoonpanossa tulee olla kolme ammattikuntien ulkopuolista jäsentä ja heidän varajäsenensä, joilla on kokemusta tuomarin tai tutkijan tehtävistä. Valvonta-asiat ratkaistaan kolmen jäsenen kokoonpanossa lukuun ottamatta täysistunnossa käsiteltäviä asioita.

160 Hallitukseen kuuluu puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi kahdeksan jäsentä eri puolelta Suomea ja kaikista kotimaisista kieliryhmistä. Toimikausi on kolme vuotta, ja lakisääteisiä tehtäviä hoitaessaan hallituksen jäsenet toimivat virkavastuulla.

ottaa hakemuksen perusteella uudelleen liiton jäseneksi, kun erottamisesta on kulunut kolme vuotta.

Lupajuristeilla seuraamukset ovat muuten samat kuin asianajajilla, mutta lopullinen päätösvalta seuraamusmaksusta ja luvan peruuttamisesta kuuluu riippumattomalle oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle. Lisäksi lautakunnan tulee peruuttaa myöntämänsä lupa oma-aloitteisesti, jos lupajuristi ei enää täytä laissa säädettyjä luvan myöntämisen edellytyksiä tai hän ei ole suorittanut hakemus-, valvonta- tai seuraamusmaksua kohtuullisessa ajassa sen jälkeen, kun maksamatta jättämisestä on hänelle huomautettu, eikä laiminlyöntiä voida pitää vähäisenä.

Valvontalautakunta on määrännyt huomautuksen lähtökohtaisesti silloin, kun hyvän asianajajattavan tai lupajuristin velvollisuuksien vastainen menettely on ollut kokonaisarvostelun perusteella lievää. Tyypillisinä esimerkkeinä voidaan mainita tilanteet, joissa asiakkaan viesteihin ei ole vastattu viipymättä, toimeksiannon hoitamisessa on viivytelty tai tehtävän hoidon yhteydessä on käytetty epäasiallista kieltä.

Asianajaja oli toiminut asiamiehenä pahoinpitelyasiassa. Kantelija moitti asianajajaa muun muassa siitä, että tämä oli jättänyt vastaamatta kantelijan 3.12.2021 lähettämään viestiin, joka oli koskenut puuttuvaa videotallennetta.

Valvontalautakunta totesi, että asianajajan tulee vastata tehtävää koskeviin asiakkaansa tiedusteluihin ilman aiheetonta viivytystä, ellei se aiemman vastauksen tai muun vastaavan syyn vuoksi ole ilmeisen tarpeetonta. Muihin kuin aktiivisiin toimeksiantoihin liittyviin yhteydenottoihin asianajajan tulee vastata kohtuullisessa ajassa.

Asiassa oli riidatonta se, että kantelijan 3.12.2021 lähettämään sähköpostiviestiin ei ollut vastattu. Asianajajan mukaan tämä johtui siitä, että toimeksiantosuhte oli katkennut marraskuussa 2021 eikä tiedustelu ollut koskenut varsinaisen rikosasian hoitamista.

Valvontalautakunta katsoi, että vaikka viesti ei ollut koskenut aktiivista toimeksiantoa, ei viestiin vastaamista voitu pitää ilmeisen tarpeettomana ottaen huomioon asianajajan vastaamisvelvollisuuden kaikkiin asianajotoiminnassaan saamiinsa yhteydenottoihin. Myöskään se, että asianajaja itse ei ollut pitänyt kantelijan viestissä esittämää rikosasian kannalta olennaisena, ei antanut aihetta arvioida asiaa toisin. (1. jaosto 13.12.2022, 3 §)

Valvontalautakunnan ratkaisukäytännön perusteella varoitus voidaan määrätä silloin, kun rikkomus ei ole ollut luonteeltaan vähäinen (esimerkiksi viivästys on ollut huomattava tai huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönti

olennainen) mutta siihen ei liity erityistä moitittavuutta tai toistuvuutta. Muun muassa esteellisyystilanteissa varoituksen on katsottu olevan seuraamuksena oikeasuhtainen, kun otetaan huomioon esteettömyyden merkitys toimeksiannon hoidon kannalta. Varoituksen määräämiseen voi vaikuttaa myös aikaisempi seuraamushistoria tai se, että yksittäisiä pienempiä rikkeitä on ollut useita.

Asianajaja avusti A:ta käräjäoikeudessa työsuhderiidassa, jossa vastapuolena oli A:n entinen työnantaja. Asianajaja oli aiemmin hoitanut usean vuoden ajan työnantajayhtiön työoikeudellisia ja muita toimeksiantoja sekä osallistunut yhtiön työsopimuspuhjan päivittämiseen, minkä pohjalta oli tehty myös A:n päätetty työsopimus. Yhtiön mukaan asianajaja oli ollut esteellinen toimimaan A:n asiamiehenä käräjäoikeudessa.

Valvontalautakunta katsoi, että vaikka asianajaja ei ollut enää hoitanut kantelijayhtiön toimeksiantoja kantelunaikaisen hallinnon tai johdon aikana eikä A:n irtisanomiseen johtaneiden tapahtumien aikaan, voitiin asianajajan arvioida todennäköisin perustein saaneen aikaisemmissa toimeksiannoissa yhtiöltä sellaisia salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja, joilla oli saattanut olla merkitystä A:n oikeudenkäynnissä. Asianajaja oli ollut esteellinen toimimaan A:n avustajana työsopimusriidassa. (4. jaosto 21.12.2021, 10 §)

Lain mukaan asianajaja tulee erottaa Asianajajaliiton jäsenyydestä jos: a) asianajaja menettelee epärehellisesti b) muulla tavalla tehtävässään tahallaan loukkaa toisen oikeutta c) muu kuin epärehellisyyteen perustuva hyvän asianajajatavan vastainen menettely on toistuvaa tai siihen muuten liittyy raskauttavia seikkoja tai d) asianajaja tekee teon, joka on omiaan alentamaan asianajajakunnan arvoa ja menettely on toistuvaa tai siihen muutoin liittyy raskauttavia seikkoja. Lupajuristien luvan peruuttamisen edellytykset ovat samat lukuun ottamatta ammattikunnan arvonalentamista, joka ei koske lupajuristeja.

Hovioikeus oli tuominnut asianajajan kolmesta laittomasta uhkauksesta, kotirauhan rikkomisesta, ampuma-aserikoksesta sekä ampuma-aserikkomuksesta yhteiseen neljän kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen.

Valvontalautakunnan mukaan asianajajan syyksi luettuja rikoksia ei voitu pitää vähäisinä. Valvontalautakunta piti asianajajan menettelyä erittäin moitittavana riippumatta siitä, että rikokset olivat tapahtuneet asianajotoiminnan ulkopuolella ja katsoi, että asianajajan menettely oli ollut omiaan alentamaan asianajajakunnan arvoa sekä vähentämään luottamusta asianajajakuntaan.

Koska asianajaja oli tuomittu rangaistukseen rikoksista, joista voitaisiin jo yksinään määrätä kurinpidollisena seuraamuksena erottaminen, ja koska asianajajan menettely oli ollut omiaan alentamaan asianajajakunnan arvoa, valvontalautakunta katsoi asiassa olleen raskauttavia seikkoja, joiden vuoksi asianajaja oli tullut erottaa Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä. (Täysistunto 25.5.2022, 5 §)

Erottamisen tai luvan peruuttamisen sijaan asianajajalle tai lupajuristille voidaan määrätä seuraamusmaksu, jos kohtia a ja b koskevaan menettelyyn liittyy lieventäviä seikkoja. Kohtien c ja d osalta kriteerit seuraamusten välillä ovat identtiset eli seuraamus valitaan näissä tilanteissa tapauskohtaisen arvion perusteella. Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös julkiselle oikeusavustajalle. Maksu on vähintään 500 ja enintään 15 000 euroa. Seuraamusmaksua määrätessä otetaan huomioon muun ohessa menettelyn moitittavuus sekä asianajajan/lupajuristin kokemus asianajotehtävistä ja taloudelliset olot niin, että seuraamus on oikeudenmukaisessa suhteessa menettelyyn.

Asianajaja X:ää moitittiin useista huolellisuusvelvollisuuden rikkomista koskevista asioista (määräaikojen laiminlyönneistä, selvitysten toimittamatta jättämisistä, laiminlyönnistä saapua asian käsittelyyn) sekä epäasiallisesta käyttäytymisestä tuomioistuinsovittelutilanteissa, joista avustajat oli jouduttu poistamaan salista erityisesti X:n käyttäytymisen vuoksi. Toisessa tapauksessa oikeuden puheenjohtaja oli joutunut puhuttelemaan X:ää.

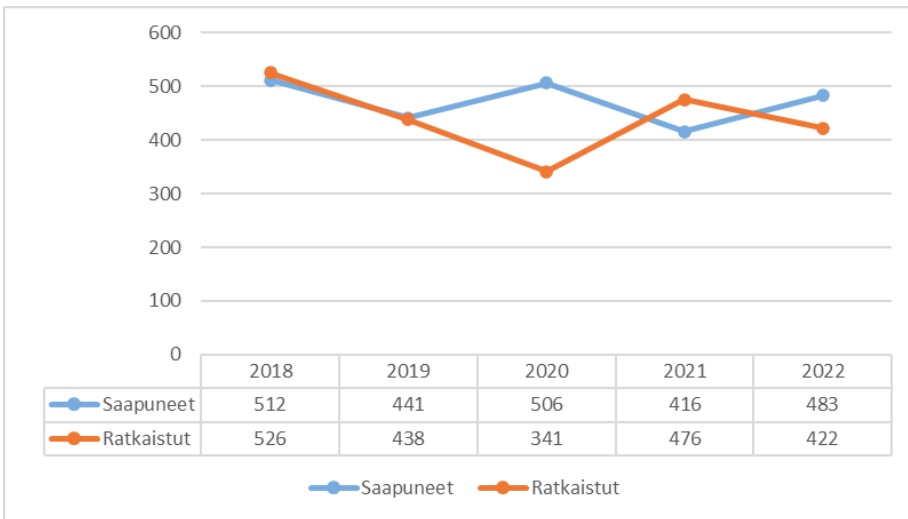
Valvontalautakunta katsoi X:n menettelleen hyvän asianajajatavan vastaisesti. Seuraamusharkinnassaan valvontalautakunta arvioi X:n menettelyä kokonaisuutena. Valvontalautakunta katsoi, että X:lle aiemmin määrättyjen kurinpidollisten seuraamusten määrän vuoksi (13) hänen hyvän asianajajatavan vastaista menettelyään oli pidettävä toistuvana. X:n menettely oli ollut omiaan alentamaan asianajajakunnan arvoa. Valvontalautakunta ei kuitenkaan havainnut, että X:n menettelyyn liittyisi sellaista epärehellistä tai tahallaan toisen oikeutta loukkaavaa menettelyä, jonka vuoksi X tulisi erottaa Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä. Asianajajalle määrättiin 2 000 euron seuraamusmaksu.

Valvontalautakunnan toiminta lukuina

Tilastotiedot on poimittu asianajajien valvontalautakunnan vuosikertomuksista vuosilta 2018–2022.¹⁶¹

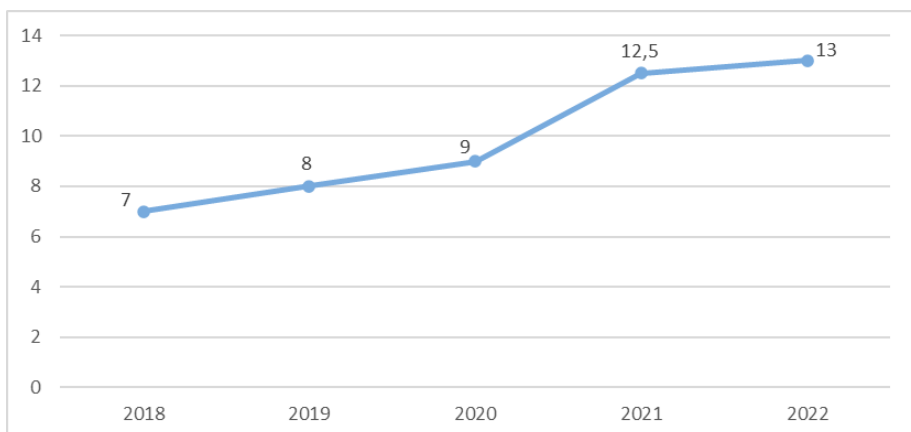
¹⁶¹ Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnan vuosikertomukset 2018–2022.

Aikavälillä 2018–2022 Asianajajaliiton valvontalautakuntaan saapui kanteluja neljänsadan (416 kpl) ja viidensadan (512 kpl) välillä vuosittain. Suurin osa kanteluista kohdistui asianajajiin. Esimerkiksi vuonna 2022 viireilletulleista kanteluista 76,0 prosenttia koski asianajajia, 17,0 prosenttia lupajuristeja ja 7,0 prosenttia julkisia oikeusavustajia. Vuositasolla saapuneiden kanteluiden määrät olivat melko tasaiset, ratkaistuissa valvonta-asioissa oli enemmän vaihtelua ja ratkaistuja kanteluja oli useana vuonna selvästi vähemmän kuin uusia kanteluja saapui. Etenkin vuosi 2020 erottuu tässä suhteessa joukosta.



Kuvio 14: Saapuneet ja ratkaistut kantelut asianajajien valvontalautakunnassa 2018–2022

Saapuneisiin kanteluihin nähden vähäisemmät ratkaisumäärät ovat johtaneet valvontalautakunnan ruuhkautumiseen. Keskimääräinen käsittelyaika kasvoi vuosien 2018 ja 2022 välillä seitsemästä kuukaudesta kolmeentoista. Vuoden 2020 alhainen ratkaisumäärä johtui ennen kaikkea Covid-19-pandemian vaikutuksista. Kyseisenä vuonna valvontalautakunnassa ratkaistiin 165 valvonta-asiaa vähemmän kuin sinne saapui uusia kanteluja. Lisäksi vuonna 2021 käyttöön otetut asianhallintajärjestelmä ja asiointipalvelu veivät valvontayksikön henkilöresursseja, mikä vaikutti osaltaan keskimääräisten käsittelyaikojen kasvuun.



Kuvio 15: Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika (kk) asianajajien valvontalautakunnassa 2018–2022

Useimmiten valvontalautakunnalle kanteli kantelun kohteen päämies (37,4 %) tai vastapuoli (24,0 %). Kanteluita tehtiin myös ns. määräyksenvaraisissa tehtävistä (16,6 %), jolloin kantelija on ollut esimerkiksi kuolinpesän osakas. Hieman yli 10 prosentissa (12,6 %) tapauksia kantelija oli ”muu taho” jolla tarkoitetaan kaikkia niitä, jotka eivät kuulu mihinkään muuhun ennalta määriteltyyn ryhmään. Kantelijatyypillä ei ole prosessin kannalta merkitystä, koska kantelija ei ole valvonta-asiassa asianosaisasemassa. Kantelijan roolia onkin kuvattu lähinnä ilmiantajaksi.

Tarkastelujaksolla ratkaistuissa kanteluissa kahdessa kolmasosassa (62,1 %) valvontalautakunta ei löytänyt moitittavaa kantelun kohteen toiminnasta ja vajaa kolmasosa (29,3 %) kanteluista johti seuraamukseen. Lopuissa kantelu jätettiin tutkimatta tai seuraamus määräämättä. Yleisimmät seuraamukset tarkastelujaksolla olivat huomautus (59,1 % seuraamusratkaisuista) ja varoitus (28,3 % seuraamusratkaisuista). Harvinaisimpia seuraamuksia olivat seuraamusmaksu (5,7 % seuraamusratkaisuista) ja erottaminen (4,8 % seuraamusratkaisuista). Luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien luvan peruuttamista esitettiin vain harvoin (alle 5 vuotta kohden).

Valvontalautakunnan ylläpitämän ratkaisutietokannan mukaan vuonna 2022 annetut seuraamusmaksut olivat suuruudeltaan 2 000–4 000 euroa. Näitä merkittävästi suuremmat seuraamusmaksut olivat harvinaisia, mutta niitäkin määrättiin tarkastelujaksolla muutama. Esimerkiksi vuonna 2018 annettiin 10 000 euron suuruinen seuraamusmaksu. Lupajuristeille seuraamusmaksuja annetaan harvoin; oikeudenkäyntiavustajalautakunta on määrännyt seuraamusmaksun valvontalautakunnan esityksestä vain kolmelle lupajuristille vuodesta 2013 lukien.

Tarkastelujaksolla asianajajia erotettiin yhteensä kahdeksan ja valvontalautakunnan esityksestä lupajuristien lupia peruutettiin kaikkiaan alle viisi. Vuosien 2018–2022 välillä oikeudenkäyntiavustajalautakunta peruutti oma-aloitteisesti kuudentoista lupajuristin luvat. Suurin yksittäinen syy viran puolesta tehdyille luvan peruuttamisille olivat maksamattomat hakemus- ja/tai valvontamaksut.¹⁶²

Palkkioriita-asioita tuli koko tarkastelujaksolla vireille 432 ja niitä ratkaistiin 391. Valtaosassa (76,7 %) valvontalautakunta ei suositellut alennusta palkkioon. Alennusta suositettiin 12,0 prosentissa ratkaistuja tapauksia ja 11,3 prosenttia palkkioriita-asioista jätettiin tutkimatta tai käsittely lopetettiin.

Oikeuskanslerin ja tuomioistuinten valvontavelvollisuus

Valtioneuvoston oikeuskanslerilla on tärkeä rooli oikeudellisten palveluiden valvonnassa, vaikka hänellä ei ole seuraamusten määräämistä koskevaa toimivaltaa. Asianajajan, lupajuristin tai julkisen oikeusavustajan toiminnasta voi ensinnäkin kannella suoraan oikeuskanslerille. Tällöin oikeuskansleri harkitsee, käsitteleekö hän kantelun itse vai siirtääkö hän sen asianajajien valvontalautakunnan käsiteltäväksi. Vuosina 2018–2022 asianajajia, julkisia oikeusavustajia ja lupajuristeja koskevia asioita tuli Oikeuskanslerinvirastossa vireille noin 700 vuodessa. Näistä suurin osa, noin 500 vuodessa, koski valvonta- ja palkkioriita-asioita, ja noin 200 muuta valvontaa. Useimmat kantelut oikeuskansleri käsitteli itse ja siirsi valvontalautakunnan käsiteltäväksi vain noin 30 asiaa koko tarkastelujakson aikana. Oikeuskanslerin käsittelemistä kanteluista toimenpiteisiin johti tarkastelujaksolla vain muutama kantelu vuosittain, ja yleisin ratkaisu oli, ettei asiassa ollut aihetta toimenpiteisiin.

Lisäksi oikeuskansleri valvoo asianajajien, lupajuristien ja julkisten oikeusavustajien valvontajärjestelmän lainmukaisuutta ja pyrkii varmistamaan, että valvontamenettelyn kohteena olevan henkilön oikeusturva toteutuu. Asianajajien valvontalautakunta lähettää kaikki tekemänsä ratkaisut oikeuskanslerille, ja jos kansleri pitää sitä virheellisenä, hän hakee muutosta ratkaisuun hovioikeudesta. Oikeuskanslerin valitusoikeus koskee myös osaa Asianajajaliiton hallituksen tekemiä jäsenpäätöksiä. Käytännössä

¹⁶² Tilastoja vääristää jossain määrin se, että seuraamusmaksujen, erottamisien sekä luvan peruuttamisesityksien taustalla voi olla useampi samaa henkilöä koskeva valvonta-asia. Esimerkiksi vuoden 2021 yhdeksän erottamISRatkaisua kohdistuivat kolmeen asianajajaan, joista yksi oli erotettu jo aiemmin.

oikeuskansleri hakee muutosta valvontalautakunnan ratkaisuihin verrattain harvoin, vuosina 2018–2022 kahdesta kymmeneen kertaan vuodessa.¹⁶³

Oikeuskanslerilla on myös oikeus saada valvonta-asia vireille valvontalautakunnassa, jos hän katsoo, että edellä mainittuihin ammattikuntiin kuuluva henkilö laiminlyö velvollisuutensa ja jos asianajajalla ei kanslerin mukaan ole oikeutta toimia asianajajana, hän voi vaatia Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan.

Tuomioistuimet valvovat viran puolesta oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien oikeudenkäymiskaassa säädettyjen kelpoisuusehtojen täyttymistä. Tuomioistuimilla on myös oikeus määrätä asianajaja, lupajuristi tai julkinen oikeusavustaja esiintymiskieltoon, jos hän osoittautuu epärehelliseksi, ymmärtämättömäksi tai taitamattomaksi taikka jos hänet havaitaan toimeensa muutoin sopimattomaksi. Tuomioistuimen on ilmoitettava päätöksestä valvontalautakunnalle. Samalla tuomioistuimet tarjoavat oikeusturvaa myös oikeudellisille palveluntarjoajille, jotka voivat valittaa tuomioistuihin heitä koskevista valvontapäätöksistä.

5.3 Keskeiset asiat

Oikeudellisia palveluntarjoajia ovat asianajajat, oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat (ns. lupajuristit). He avustavat asiakkaita erilaisissa oikeudellisissa asioissa ja edustavat heitä tuomioistuimissa. Asianajajia Suomessa on runsaat 2 000, lupajuristeja runsaat 1 700 ja julkisia oikeusavustajia noin 200. Oikeudellisten palveluntarjoajien palveluiden laatu vaikuttaa merkittävästi oikeudenhoidon kokonaisuuteen. Huonosti hoidettu avustajan tehtävä voi pidentää käsittelyaikoja sekä viedä tarpeettomasti tuomioistuinten resursseja. Oikeudelliset palveluntarjoajat linkittyvät kiinteästi myös oikeusvaltioon. Oikeusvaltiossa asianajajat ja muut oikeudelliset avustajat ovat riippumattomia ja toimivat tiettyjen, eettisten pelisääntöjen mukaan ja mahdollistavat omalla toiminnallaan pääsyn oikeuteen.

Lakimiehellä ja juristilla tarkoitetaan oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittanutta henkilöä (myös oikeustieteen kandidaatti vuoteen 2005 asti). Tutkinto on edellytys asianajajan, lupajuristin ja julkisen oikeusavustajan tehtävässä toimimiseen. Jälkimmäiset saavat toimia avustajina tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa ja siksi heille on asetettu erityisiä kelpoisuusehtoja, ja heitä myös valvotaan. Asianajajan tulee esimerkiksi olla Suomen Asianajajaliiton jäsen, vähintään 25-vuotias, täysivaltainen, rehelliseksi

¹⁶³ Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuotta 2021 koskevan kertomuksen mukaan (s. 135) vuoden 2021 muita vuosia selvästi korkeampi muutoksenhakuasioiden määrä (10) johtui siitä, että yksi valvontalautakunnan jaosto oli edeltävänä vuonna ratkaissut useita valvonta-asioita lainvastaisessa kokoonpanossa.

tunnettu sekä muilta ominaisuuksiltaan ja elämäntavoiltaan sopiva harjoittamaan asianajoa, eikä hän saa olla konkurssissa. Hänen on täytynyt suorittaa asianajajatutkinto ja hänellä tulee olla vähintään 4 vuoden kokemus oikeushoidon tehtävistä (esimerkiksi asianajotoimistossa), joista vähintään kaksi vuotta avustavan juristin, julkisen oikeusavustajan, itsenäisen asianajotehtävien hoitajan tehtävissä tai muussa näihin rinnastuvassa toimessa. Tuomioistuinten tavoin Suomessa on perinteisesti luotettu melko paljon asianajajiin. Myös tuomioistunlaitoksen edustajat ovat arvioineet oikeudellisten palveluiden laatua positiivisesti.¹⁶⁴ Laatua suurempana haasteena on pidetty oikeudellisten palveluiden saatavuutta ja niiden hintaa (ks. tarkemmin II osan [luku 9.5 Oikeudenkäyntikulujen kasvu](#)).

Oikeudellisten palveluiden korkeaa laatutasoa ja siten kansalaisten luotamusta näitä ammattikuntia kohtaan ylläpitää osaltaan asianajajien, lupajuristien ja julkisten oikeusavustajien valvontajärjestelmä. Asianajajia, lupajuristeja ja julkisia oikeusavustajia sitoo eri laajuudessa hyvä asianajajatapa. Sen vaatimuksista tärkein on lojaalisuus asiakasta kohtaan. Hyvän asianajattavan noudattamista valvoo Asianajajaliiton hallitus ja ennen kaikkea sen yhteydessä toimiva valvontalautakunta. Se voi määrätä kurinpidollisia seurauksia hyvän asianajattavan vastaisesta menettelystä. Oikeuskansleri valvoo asianajajien, lupajuristien ja julkisten oikeusavustajien valvontajärjestelmän lainmukaisuutta ja oikeuskanslerille voi kannella myös suoraan. Asianajajien valvontalautakuntaan tehtyjen kanteluiden ja annettujen seuraamusten määrä on pysynyt vuosina 2018–2022 pitkälti samalla tasolla. Eniten kanneltiin asianajajista, toiseksi eniten lupajuristeista ja vähiten oikeusavustajista.

Valvontalautakunnan käsittelyajat ovat kuitenkin viime vuosina selvästi pidentyneet. Käsittelyajoilla on merkitystä erityisesti silloin, kun on kyse erottamiseen johtavista tilanteista. Koska erottamistapauksien taustalla on usein säännönmukaista hyvän asianajattavan vastaista menettelyä, on ongelmallista, jos asianajaja voi jatkaa epäasiallista toimintaansa aiempaa pidempään valvontalautakunnan ruuhkien takia. Pidentyneet käsittelyajat voivat vaikuttaa suoraan kansalaisten oikeusturvan toteutumiseen. Lisäksi valvontajärjestelmän uskottavuus kärsii, jos käsittelyajat venyvät säännöllisesti kohtuuttoman pitkiksi.

¹⁶⁴ Asianajajaliitto, ”Tutkittua tietoa”, <https://asianajajaliitto.fi/asianajajaliitto/organiisaatio/viestinta/tutkittua-tietoa/>.

6 Suomen valtiosääntö

Inka Järvikangas, Kaisla Saartenoja, Sofia Selkämaa,
Virve Toivonen, Minka Ohtonen

6.1 Aluksi

Valtiosääntö tarkoittaa normeja, jotka sääntelevät poliittisen vallan käyttöä valtiossa. Yleensä ne on keskeisin osin koottu perustuslakiin. Tässä luvussa tarkastellaan ensin keskeistä yhteiskunnallisen vallan käytön välinettä eli lakien säätämistä, ja sen jälkeen Ahvenanmaan erityisasemaa sekä saamelaisia ja saamelaiskäräjiä. Jälkimmäiset kuuluvat kansalliseen kieli- ja kulttuurivähemmistöömme ja niiden valtiosääntöisiin erityispiirteisiin kuuluu määrätynlainen itsehallinnollinen asema.

Avoin, demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä on tärkeä osa oikeusvaltiota. Suomi on yksikamarinen demokratia. Se tarkoittaa, että lakeja säätävä taho eli Suomessa eduskunta, muodostuu yhdestä elimestä. Eduskunnan 200 kansanedustajaa valitaan neljän vuoden välein. Äänioikeus eduskuntavaaleissa on kaikilla 18-vuotta täyttäneillä Suomen kansalaisilla. Vaalit ovat välittömät ja suhteelliset. Ensimmäinen mainittu tarkoittaa, että vaaleissa äänestetään suoraan sitä henkilöä, joka halutaan saada valituksi. Jälkimmäisessä on kyse siitä, että eduskuntavaaleissa jokainen puolue tai ryhmittymä saa sen verran paikkoja kuin sen vaaleissa saama äänimäärä suhteessa muihin ryhmittymiin edellyttää; siten jos puolue saa äänistä 20 prosenttia, se saa myös 20 prosenttia jaettavina olevista edustajanpaikoista.

Vaaleilla valituista henkilöistä muodostetaan vaalien jälkeen hallitus. Hallitusneuvotteluissa sovitaan muun muassa hallituksen ohjelmasta, ministerien määrästä ja työnjaosta. Hallitusneuvotteluita johtaa eduskuntavaaleissa eniten paikkoja saaneen eduskuntaryhmän edustaja, yleensä puolueen puheenjohtaja. Hallitukseen ministereitä saaneita puolueita nimitetään hallituspuolueiksi ja hallituksen ulkopuolelle jääneitä puolueita oppositiopuolueiksi. Hallituspuolueet muodostavat yleensä enemmistön, mutta vähemmistöhallitus ei ole poissuljettu. Hallitus laatii hallitusohjelman, joka sisältää muun muassa hallituskauden aikana edistettäviä lainsäädäntöhankkeita.

Valtionpäämiehenä Suomessa on presidentti, joka valitaan kuuden vuoden välein. Presidentti valitaan suoralla vaalilla, eli vaaleissa äänestetään suoraan henkilöä. Presidentin tehtävät on määritelty perustuslaissa. Niihin kuuluu esimerkiksi Suomen ulkopolitiikan johtaminen yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston eli hallituksen nimittäminen.

Ylin laki Suomessa on perustuslaki (731/1999, PL). Perustuslain asema ylimpänä lakina tarkoittaa, että sitä voidaan muuttaa tai rajoittaa vain tiettyjen edellytysten täytyessä. Perustuslain alapuolella normihierarkiassa ovat tavalliset lait ja niiden alla asetukset. Perustuslain kanssa samantasoisena sääntelynä pidetään Euroopan unionin sääntelyä ja niitä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joissa Suomi on jäsenenä.

Esimerkkinä kansainvälisten sopimusten ja kansallisen lainsäädännön välisistä mahdollisista jännitteistä on kesällä 2024 eduskunnan hyväksymä ns. käännytyslaki (laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi, 482/2024). Laki säädettiin, kun Venäjä alkoi vuonna 2023 tarkoituksella ohjata turvapaikanhakijoita Suomen itärajalta. Käännytyslaki torjuu välineellistettyä maahantuloa rajoittamalla kuukaudeksi kerrallaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista tietyillä raja-asemilla, jos on aihetta olettaa, että Venäjän vaikuttaminen aiheuttaisi vaaraa Suomen sisäiselle turvallisuudelle. Käännytyslaki säädettiin poikkeuslakina ja se on voimassa vuoden ajan. Poikkeuslailla voidaan tehdä perustuslakiin rajattuja poikkeuksia pakottavista syistä. Poikkeuslain säätäminen edellyttää, että se on julistettu eduskunnassa kiireelliseksi 5/6 enemmistöllä ja hyväksytty 2/3 enemmistöllä. Käännytyslaki herätti runsaasti julkista keskustelua. Lakiehdotusta vastustaneet katsoivat muun muassa, että se rikkoo Suomen kansainvälisiä velvoitteita EU:n jäsenenä ja ihmisoikeussopimusten osapuolena, ja loukkaa käännytettävien ihmisten oikeusturvaa.¹⁶⁵

6.2 Lakien säätäminen

Suomessa lait säätää eduskunta, mutta lakialoitteen matka valmistelusta hyväksytyyn lakiin sisältää useita eri vaiheita. Eduskunta käsittelee vuosittain lukuisia lakialoitteita, joiden laajuus ja taustat vaihtelevat. Aloitteet voivat olla vähäisiä korjauksia olemassa oleviin lakeihin, EU:n antaman sääntelyn täytäntöönpanoa tai suuriakin periaatteellisia uudistuksia. Tämän takia myös lakien valmistelu- ja säätämisen prosessin laajuus vaihtelee huomattavasti. Lainsäädäntöön liittyvä tutkimus on yksi Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin pitkäaikaisia painopistealueita. Käynnissä olevia tutkimushankkeita ja niiden havaintoja esitellään tarkemmin katsauksen [osassa III](#).

165 Esimerkiksi sisäministeriön 23.6.2024 päivätyssä vastineessa eduskunnan hallintovaliokunnalle välineellistettyä maahantuloa koskevaan hallituksen esitykseen annettuihin lausuntoihin esitetään kootusti eri lausunnonantajien näkökulmia. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaaisuMetatieto/Documents/EDK-2024-AK-29162.pdf>.

Lainsäädäntöprosessista säädetään perustuslaissa ja valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003). Perustuslaissa säädetään yleisellä tasolla lainsäätämistäjärjestyksestä ja esimerkiksi eduskunnan ja hallituksen kokoonpanoista, eduskunnan toiminnasta sekä presidentin ja valtioneuvoston rooleista lainvalmistelussa. Laki valtioneuvostosta säätelee valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnasta sekä valtioneuvoston päätöksentekojärjestyksestä, joka liittyy erityisesti lakien valmisteluvaiheeseen. Lainsäädäntöprosessia ohjaavat lisäksi useat muut eritasoiset ohjeistukset ja oppaat, mutta ne eivät ole samaan tapaan sitovia kuin lakiin kirjatut säännökset. Tällaisia ohjeistuksia ovat esimerkiksi valtioneuvoston ohjesääntö, eduskunnan työjärjestys sekä erilaiset lakien kirjoitusoppaat.

Lainsäädäntöprosessi

Lainvalmisteluprosessi voi alkaa ministeriössä useilla eri tavoilla. Lainvalmistelua koskeva aloite voi olla esimerkiksi hallitusohjelman kirjaus, kansallista täytäntöönpanoa edellyttävä EU-säännös, kansalaisaloite, ministerin tai ministeriön aloite, valtion talousarvioehdotus tai eduskunnan lausuma. Myös jokin yllättävä tapahtuma, esimerkiksi pandemia, voi herättää tarpeen uudelle lainsäädännölle ja käynnistää valmisteluprosessin.

Lainvalmisteluprosessissa voidaan erottaa seitsemän vaihetta:

1. Esivalmistelu
2. Perusvalmistelu
3. Lausunnotmenettely
4. Jatkovalmistelu
5. Valtioneuvoston päätöksenteko
6. Eduskuntakäsittely
 - a. vireilletulo
 - b. lähetekeskustelu
 - c. valiokuntakäsittely
 - d. päätöksenteko
7. Lain vahvistaminen

Näiden vaiheita seuraa lain täytäntöönpano, tiedottaminen ja kouluttaminen sekä lainsäädännön vaikutusten seuranta.

Esivalmistelussa kerätään lakialoitteen aiheesta tietoa ja kansainvälistä vertailuaineistoa, arvioidaan lakihankkeen tarvetta ja sen vaikutuksia sekä suunnitellaan valmistelun etenemistä. Esivalmistelua varten voidaan asettaa erillinen valmisteluelin, jolle ministeriö antaa määräaikaisen lainvalmistelutehtävän. Valmisteluelintä käytetään erityisesti laajojen hankkeiden yhteydessä, ja siihen kuuluu usein jäseniä myös erilaisista sidosryhmistä.

Esivalmistelu voidaan toteuttaa myös virkатыönä, jolloin esivalmistelusta vastaavat ministeriön virkamiehet. Osana esivalmistelua voidaan teettää tarpeellisia selvityksiä ja tutkimuksia tai kuulla sidosryhmiä. Esivalmistelun lopuksi päätetään, käynnistetäänkö varsinainen lainsäädäntöhanke.

Esivalmisteluvaihetta seuraa **perusvalmistelu**, joka sekin toteutetaan joko valmisteluelimessä tai virkamiestyönä. Siinä jatketaan ja laajennetaan esivalmistelussa aloitettua tiedonhakua ja pyritään arvioimaan hankkeen tavoitteita, merkitystä ja hankkeen kohteena olevan ongelman vaihtoehtoisia ratkaisutapoja ja niiden vaikutuksia. Lisäksi selvitetään uuden lain suhde perustuslakiin ja muihin oikeudellisiin kysymyksiin. Perusvalmistelu on keskeisin ja usein myös työläin vaihe valmistelua, sillä siinä muodostetaan varsinainen säädösteksti ja lain perustelut. Perusvalmistelun tavoitteena on muodostaa luonnos hallituksen esitykseksi, ja sen valmistuttua perusvalmistelu päättyy.

Perusvalmistelusta lakihanke siirtyy **lausuntomenettelyyn**. Viimeistään tässä vaiheessa sidosryhmät pääsevät lausumaan hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausuntopyyntö lähetetään keskeisille sidosryhmille ja se voidaan myös julkaista kaikille avoimella lausuntopalvelu.fi-sivustolla. Lähtökohtaisesti lausunnot pyydetään aina. Jos lausuntoja ei pyydetä esimerkiksi asian kiireellisyyden vuoksi, se on perusteltava. Lausuntomenettelyn yhteydessä hallituksen esitysluonnos annetaan tiedoksi myös lainsäädännön arviointineuvostolle, joka antaa lausuntoja hallituksen esityksistä, esitysluonnoksista ja vaikutusarvioinneista. Arviointineuvosto päättää itse, mitkä esitykset tai esitysluonnokset se ottaa tarkasteluun. Lausuntomenettelyn päätteeksi asiasta vastaava ministeri saa tiedon palautteesta ja päättää valmistelun etenemisestä. Vaihtoehdot ovat perusvalmistelun jatkaminen, jatkovalmisteluun siirtyminen tai valmistelun lopettaminen.

Jatkovalmistelussa hallituksen esitys viimeistellään lausuntomenettelyssä saadun palautteen perusteella. Luonnoksesta voidaan vielä pyytää näkemyksiä keskeisimmiltä sidosryhmiltä. Kun tarpeelliset muutokset on tehty, luonnos lähetetään laintarkastukseen oikeusministeriöön. Ministeriö tarkastaa, että luonnos on lainvalmistelusta annettujen ohjeiden mukainen ja sisällöltään samanlainen sekä ruotsiksi että suomeksi. Esitysluonnos voi myös tässä vaiheessa edetä lainsäädännön arviointineuvostoon. Jatkovalmistelun päätteeksi päätetään esityksen hyväksymisestä, jonka jälkeen esitys siirtyy valtioneuvoston päätettäväksi. Valmistelu on myös mahdollista palauttaa aikaisempiin vaiheisiin tai keskeyttää.

Päätöksentekovaiheessa valtioneuvosto käsittelee hallituksen esityksen ennen kuin se annetaan eduskunnalle. Jos esityksellä on taloudellisesti merkittäviä vaikutuksia, se käsitellään myös valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa. Merkittäviä tai kiistanalaisia lakiesityksiä voidaan käsitellä myös valtioneuvoston muissa kokoonpanoissa, esimerkiksi

ministerityöryhmässä tai hallituksen iltakoulussa. Epävirallisiin tapaamiisiin voidaan kutsua myös opposition edustajia. Lopuksi valtioneuvoston yleisistunto päättää, annetaanko esitys eduskunnalle, lykätäänkö asian käsittelyä vai jätetäänkö asia pöydälle. Jokaisella valtioneuvoston jäsenellä on oikeus saada asian käsittely lykättyksi seuraavaan istuntoon saakka asiaan perehtymistä varten. Tätä oikeutta voi käyttää vain kerran samassa asiassa ja yhtä asiaa voidaan lykätä enintään kolme kertaa. Valtioneuvoston päätöksestä tiedotetaan valtioneuvoston verkkosivuilla.

Jos valtioneuvosto päättää lähettää esityksen eteenpäin, se siirtyy **eduskuntakäsittelyyn**. Eduskuntakäsittelyä ohjaavat perustuslaki, eduskunnan työjärjestys ja valiokuntaopas. Lakialoitteen käsittely eduskunnassa voidaan jakaa neljään vaiheeseen: vireilletulo, lähetekeskustelu, valiokuntakäsittely ja päätöksenteko. Lakialoite tulee vireille, kun valtioneuvosto antaa esityksen eduskunnalle. Antamisen yhteydessä ehdotetaan, missä valiokunnissa esitystä tulisi käsitellä sekä päätetään eduskunnan täysistunnon ajankohdasta. Tätä seuraa lähetekeskustelu, jossa jo etukäteen eduskunnalle toimitettu esitys esitellään lyhyesti, ja kansanedustajat ja ministerit keskustelevat asiasta. Jos yksikin kansanedustaja niin pyytää, esitys voidaan panna pöydälle odottamaan seuraavaa täysistuntoa. Lähetekeskustelun tavoitteena on antaa eväitä sitä seuraavaan valiokuntakäsittelyyn.

Eduskunnassa toimii suuri valiokunta sekä 16 muuta valiokuntaa.¹⁶⁶ Pääsääntöisesti jokainen valiokunta käsittelee sitä vastaavan ministeriön hallinnonalaan kuuluvia asioita. Esitystä voi käsitellä yksi tai useampi valiokunta. Käsittelyn aikana valiokunnat kuulevat muun muassa valmistelusta vastanneita virkamiehiä, mahdollista valmisteluelintä sekä muita asiantuntijoita. Valiokunnat voivat myös pyytää lisäselvityksiä. Valiokunnan tehtävästä riippuen se antaa käsittelystään joko mietinnön tai lausunnon.

Valiokuntakäsittelystä asia siirtyy eduskunnan täysistunnon käsiteltäväksi. Tässä vaiheessa päätöksenteon pohjana on valiokunnan mietintö, ja asia käsitellään täysistunnossa ainakin kahteen kertaan. Eduskuntakäsittelyn viimeisessä vaiheessa päätetään hallituksen esityksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Eduskunta voi liittää päätökseensä myös erilaisia lausumia esimerkiksi lakien vaikutusten seurannasta.

Laki hyväksytään äänestämällä. Tavallinen laki voidaan hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä annetuista äänistä. Jos lakiehdotus koskee perustuslakia, se tulee hyväksyä perustuslain säätämisjärjestyksessä, eli ensin yksinkertaisella enemmistöllä, jonka jälkeen lakiehdotus jätetään

¹⁶⁶ Muut valiokunnat ovat perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta, valtiovarainvaliokunta, tarkastusvaliokunta, hallintovaliokunta, lakivaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, puolustusvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta, talousvaliokunta, tiedusteluvalvontavalio- kunta, tulevaisuusvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta.

lepäämään seuraavalle vaalikaudelle ja uuden eduskunnan on hyväksyttävä laki asiasisällöltään muuttumattomana määränemmistöllä eli 2/3:lla annetuista äänistä. Toinen vaihtoehto on julistaa esitys kiireelliseksi vähintään 5/6:lla annetuista äänistä, jonka jälkeen laki voidaan hyväksyä ilman lepäämään jättämistä 2/3:lla annetuista äänistä.

Jos eduskunta hyväksyy hallituksen esityksen uudeksi laiksi, viimeinen vaihe on lain vahvistaminen. Lain vahvistaa pääsääntöisesti tasavallan presidentti. Lain vahvistaminen kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun eduskunnan vastaus on toimitettu presidentille. Jos presidentti ei vahvista eduskunnan hyväksymää lakia, se palaa uudelleen eduskunnan käsiteltäväksi. Tällöin eduskunta päättää lain hyväksymisestä tai hylkäämisestä uudelleen. Lain asiasisältöä ei saa tässä vaiheessa enää muuttaa. Jos eduskunta hyväksyy lain, se tulee voimaan ilman presidentin vahvistusta.

Lain vahvistamisen jälkeen se julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa ja laki tulee voimaan laissa mainittuna päivänä tai myöhemmin asetuksella määrättävänä ajankohtana. Keskeinen kansallinen lainsäädäntö on saatavilla Finlex-sivustolla¹⁶⁷. Uudesta laista tiedotetaan ja tarvittaessa lainkäyttäjille, kuten tuomareille, järjestetään koulutuksia.

Lain tultua voimaan sen vaikutuksia tulisi seurata ja arvioida. Seuranta tulisi suunnitella jo lainvalmistelun aikana. Tärkeää on arvioida etenkin sitä, päästäänkö lailla niihin tavoitteisiin, joihin sillä on pyritty, ja onko lailla mahdollisesti yllättäviä, joko positiivisia tai negatiivisia seurauksia. Myös talousvaikutuksia voidaan seurata. Seuranta voidaan tehdä monin tavoin, esimerkiksi tutkimusten, kyselyjen, tilastotietojen tai kansalaisten ja sidosryhmien antaman palautteen perusteella. Merkittävimpien lakihankkeiden toimivuutta ja vaikutuksia voidaan arvioida erillisillä kertaluonteisilla jälkiarviointitutkimuksilla, joissa voidaan hyödyntää monipuolisesti erilaisia menetelmiä, esimerkiksi prosessiarviointeja tai kvasikokeellisia asetelmia. Jälkiarvioinnin tulokset voivat johtaa suosituksiin lain muuttamiseksi.¹⁶⁸

Kansalaisaloite

Kansalaisaloite on kansalaisten suora keino tuoda tärkeinä pitämiään asioita eduskunnan käsittelyyn. Se on ollut käytössä vuodesta 2012, ja siitä säädetään perustuslain lisäksi kansalaisaloitelaisissa (12/2012). Aloitteen voi panna vireille vähintään viisi äänioikeutettua Suomen kansalaista, joista yksi on kansalaisaloitteen vastuhenkilö. Jotta aloite etenisi eduskunnan käsittelyyn, vähintään 50 000 äänioikeutetun Suomen kansalaisen on

167 Finlex.fi-verkkosivut: <https://finlex.fi/fi/>.

168 Tarkemmin lainsäädännön toimivuuden ja vaikutusten seurannan lähteistä ja menetelmistä Suomessa ks. Rantala ym. 2021.

allekirjoitettava se. Allekirjoitukset eli kannatusilmoitukset on kerättävä kuuden kuukauden kuluessa. Kannatusilmoitukset voi kerätä joko sähköisesti verkkopalvelussa (kansalaisaloite.fi tai Viestintäviraston hyväksymä muu verkkopalvelu), paperilla tai näiden yhdistelmänä.

Kansalaisaloitteelle on asetettu tiettyjä vaatimuksia. Sen tulee ensinnäkin sisältää lakiehdotus tai ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä. Uuden lain säätämisen lisäksi ehdottaa voidaan myös voimassa olevan lain muuttamista tai kumoamista. Kansalaisaloite voi koskea vain yhtä asiaa kerrallaan, ja se pitää perustella. Aloite on laadittava suomen tai ruotsin kielellä. Ennen aloitteen julkistamista oikeusministeriö tarkistaa, että aloite täyttää sille asetetut vaatimukset.

Kun hyväksytyjä kannatusilmoituksia on vähintään 50 000, aloite lähetetään Digi- ja väestötietovirastolle. Virasto tarkistaa, että lakialoitteen allekirjoittaneet ovat äänioikeutettuja Suomen kansalaisia ja että kukin allekirjoittaja on allekirjoittanut saman aloitteen vain kerran. Tämän jälkeen vastuuhenkilö voi toimittaa aloitteen eduskunnalle. Mikäli kansalaisaloitetta ei toimiteta eduskunnalle vuoden kuluessa Digi- ja väestötietoviraston päätöksestä, se raukeaa.

Eduskunnalla on velvollisuus ottaa kansalaisaloite käsittelyyn. Aloitteen käsittely etenee samoin kuin muidenkin lakialoitteiden. Eduskunta käy asiasta lähetekeskustelun, jonka jälkeen se lähetetään valiokuntaan valmisteltavaksi. Valiokunta päättää itsenäisesti, alkaako se käsitellä kansalaisaloitetta sekä miten ja millä aikataululla asiaa käsitellään. Valiokunta voi laatia aloitteesta mietinnön, jonka jälkeen käsittely palautuu eduskunnan täysistuntoon. Valiokuntakäsittelyn yhteydessä lakialoitteen vastuuhenkilöitä on kuultava.

Mikäli valiokunta päättää, että aloitteen käsittelystä luovutaan, kansalaisaloite jää odottamaan mahdollisia myöhempiä toimenpiteitä. Tämä ei tarkoita aloitteen hylkäämistä, vaan siitä voidaan vielä laatia hallituksen esitys tai jatkaa asian käsittelyä valiokunnassa myöhemmin. Kaikki käsittelemättä jääneet kansalaisaloitteet kuitenkin raukeavat, kun vaalikausi päättyy. Jos kansalaisaloite etenee valiokunnasta eduskunnan täysistuntoon, sitä käsitellään kahdessa käsittelyssä, kuten muitakin lakialoitteita. Täysistunto päättää kansalaisaloitteen hyväksymisestä ja sen mahdollisista muutoksista. Eduskunnan päätös toimitetaan myös aloitteen vastuuhenkilöille.

Lokakuun 2024 loppuun mennessä kansalaisaloite.fi palveluun on tehty 1596 aloitetta, joista valtaosa ei saavuttanut 50 000 kannatusilmoitusta. Eduskuntakäsittelyyn on edennyt 79 kansalaisaloitetta, joista 7 on

hyväksytyt sellaisenaan tai muutettuna. Seitsemäntoista aloitteen käsittely on kesken. Sellaisenaan tai muutettuna hyväksytyitä lakialoitteita ovat olleet¹⁶⁹:

- Psykoterapian puolesta – Kansalaisaloite psykoterapiakoulutuksen muuttamisesta maksuttomaksi (2021)
- OmaTahto2020 – Päivitetään Suomen aborttilaki 2020-luvulle! (2020)
- Suden kannanhoidollisen metsästyksen aloittaminen ja susivahinkojen estäminen (2020)
- Vesi on meidän - kansalaisaloite vesihuollon yksityistämisen estämiseksi (2020)
- Tyttöjen sukuelinten silpomisen kieltäminen (2019)
- Äitiyslaki (2016)
- Kansalaisaloite eduskunnalle avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain ja transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muuttamisesta (2013)

Kansalaisaloitteen epäkohtana on pidetty sitä, että käsittelemättä jääneet aloitteet raukeavat vaalikauden päättyessä ja esiin on nostettu myös niiden heikko menestyminen eduskunnassa. Kannatusilmoitusten laatiminen ja kerääminen on työlästä ja ne tehdään usein vapaaehtoisvoimin. Keskusteltu on myös kansalaisaloitteeseen vaadittavien äänten määrästä.

Eurooppalainen kansalaisaloite

Eurooppalainen kansalaisaloite otettiin käyttöön Euroopan unionissa vuonna 2012 ja se on myös suomalaisten käytössä. Pyyntö lainvalmistelun aloittamisesta tehdään Euroopan komissiolle. Aloitteen voi panna vireille vähintään seitsemän EU-kansalaisen muodostama järjestäjärühmä, jossa on oltava jäseniä vähintään seitsemästä eri EU-maasta. Aloite voidaan rekisteröidä, jos se koskee asiaa, josta Euroopan komissio voi ehdottaa sääntelyä, eikä aloite ole ristiriidassa EU:n arvojen tai perusoikeuskirjaan kirjattujen oikeuksien kanssa.¹⁷⁰

Aloitteen on kerättävä vähintään miljoona kannattajaa, ja tietty vähimmäismäärä kannattajia vähintään seitsemästä eri EU-maasta. Aloitteen voivat allekirjoittaa EU-vaaleissa äänioikeutetut tai vähintään 16-vuotiaat EU-maiden kansalaiset. Kannatusilmoitukset on kerättävä 12 kuukauden

169 Eduskunta, ”Kansalaisaloitteet”, <https://www.eduskunta.fi/FI/valtiopaivaasiat/Sivut/Kansalaisaloitteet.aspx>.

170 Tarkemmin Euroopan unioni, ”Kansalaisaloitteen rekisteröinti”, https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq_fi#Kansalaisaloitteen-rekisterointi.

aikana. Mikäli niitä saadaan riittävästi, aloitteen järjestäjät kutsutaan esittelemään aloitteen sisältö ja tavoitteet ensin Euroopan komission edustajille ja tämän jälkeen Euroopan parlamentille. Komission ei ole pakko ryhtyä muihin toimiin aloitteen takia, mutta sen on perusteltava päätöksensä. Toisinaan komissio on esimerkiksi katsonut jo tehneensä aloitteissa toivotut toimenpiteet, esimerkiksi antanut asetuksen tai direktiivin.¹⁷¹

Lokakuun 2024 loppuun mennessä rekisteröityjä eurooppalaisia kansalaisaloitteita oli yhteensä 118, joista kannatusilmoitusten keruu oli käynnissä yhdessätoista aloitteessa. Kansalaisaloitteen olemassaolon aikana 10 aloitetta on edennyt Euroopan komission käsittelyyn, eli ne ovat saavuttaneet vahvistetusti miljoonan kannattajan rajapyykin. Näitä aloitteita ovat olleet¹⁷²:

- Fur Free Europe (Eurooppa ilman turkiksia) (2022)
- PELASTETAAN ELÄINKOKEETON KOSMETIIKKA – EI ELÄINKOKEILLE EUROOPASSA (2021)
- Stop Finning – Stop the trade (Lopettakaa eväpyynti – lopettakaa kauppa) (2020)
- Pelastakaa mehiläiset ja maanviljelijät! Maatalous mehiläisille suotuisaksi terveen ympäristön puolesta (2019)
- End the Cage Age (2018)
- Kielletään glyfosaatti ja suojellaan ihmisiä ja ympäristöä myrkyllisiltä torjunta-aineilta (2017)
- Minority SafePack – miljoona allekirjoitusta Euroopan monimuotoisuuden puolesta (2017)
- Stop vivisection (2012)
- Vesi ja sanitaatio ovat ihmisoikeus! Vesi kuuluu kaikille, se ei ole kaupallinen hyödyke! (2012)
- Yksi meistä (2012)

Lisäksi kaksi aloitetta on saavuttanut miljoona tuenilmausta, mutta tuenilmaisut ovat vielä jäsenmaiden viranomaisten tarkastettavana.

Vaikuttamiskeinona eurooppalainen kansalaisaloite on melko hidas; monissa aloitteissa prosessi aloitteen rekisteröinnistä komission vastaukseen on kestänyt useamman vuoden. Komission käsittelyyn edenneissä aloitteissa on kuitenkin ryhdytty sekä lainsäädännöllisiin että muihin toimenpiteisiin. Esimerkiksi End the Cage Age -aloitteessa komissio sitoutui antamaan

171 Euroopan unioni, ”Numerotietoa eurooppalaisista kansalaisaloitteista”, https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_fi.

172 Euroopan unioni, ”Kansalaisaloitteiden haku”, https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative_fi?CATEGORY%5B0%5D=any&SECTION=ALL.

lakiehdotuksen aiheesta. Tavoitteena oli, että ehdotus annettaisiin vuoden 2023 loppuun mennessä. Käsittelyajat ovat kuitenkin pitkiä, ja vaikutusten arviointi on lokakuussa 2024 edelleen käynnissä.¹⁷³

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lainsäädännön arviointineuvosto on vuonna 2016 perustettu elin, joka toimii valtioneuvoston kanslian yhteydessä.¹⁷⁴ Neuvoston tehtävä on valvoa, seurata sekä lisätä lainvalmistelun ja vaikutusarvioiden laatua. Vaikutusarviolla tarkoitetaan lainsäädännön valmistelun tueksi tuotettua tietoa erilaisen toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista. Vaikutusten arviointi tehdään yleensä jatkovalmistelun yhteydessä. Neuvosto on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Siitä säädetään valtioneuvoston asetuksella (1735/2015).

Tyypillisesti neuvosto antaa lausuntoja hallituksen esitysluonnoksista ja niiden vaikutusarvioinneista, mutta se voi lausua myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista.¹⁷⁵ Neuvoston arviointi perustuu lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeisiin¹⁷⁶ ja hallituksen esityksen laatimisohjeisiin. Neuvosto ei osallistu lakiehdotuksen valmistelutyöhön tai tee omia vaikutusarviointeja eikä se myöskään arvioi ehdotusten perustuslainmukaisuutta, mikä on eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävä.

Arviointineuvosto valitsee itse ne hallituksen esitykset, jotka se käsittelee ja joista se antaa lausunnon. Neuvosto pyrkii tietoisesti lausumaan tasapuolisesti kaikkien ministeriöiden lakialoitteista siitä riippumatta, paljonko niitä ministeriöissä valmistellaan.¹⁷⁷

Neuvoston käsitystä esitysluonnoksen laadusta kuvaavat ns. standardilausumat, joita on viisi:

173 Euroopan komissio 2021.

174 Siihen kuuluu puheenjohtaja ja kaksi varapuheenjohtajaa, sekä enintään kuusi muuta jäsentä. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat valitaan jäsenistä. Valtioneuvosto määrittää neuvoston puheenjohtajan ja muut jäsenet. Varapuheenjohtajat neuvosto valitsee itse keskuudestaan. Puheenjohtajan ja muiden jäsenten toimikausi on kolme vuotta. Lainsäädännön arviointineuvostossa toimii lisäksi sihteereitä ja pysyviä asiantuntijoita.

175 Neuvosto on arvioinut esimerkiksi EU-lainsäädäntöä ottamalla käsittelyyn valtioneuvoston U-kirjelmii, joilla valtioneuvosto saattaa eduskunnan käsittelyyn sen toimivaltaan kuuluvan, EU:ssa päätettäväksi tulevan asian.

176 Valtioneuvosto 2022a.

177 Lainsäädännön arviointineuvosto 2023, s. 12 ja 50. Koronapandemian aikana vuonna 2020 neuvosto teki periaatepäätöksen olla käsittelemättä pandemiaan liittyviä hallituksen esityksiä, ettei säädösehdotusten käsittely viivästy arvioinnin vuoksi. Lainsäädännön arviointineuvosto 2021, s. 12.

”1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

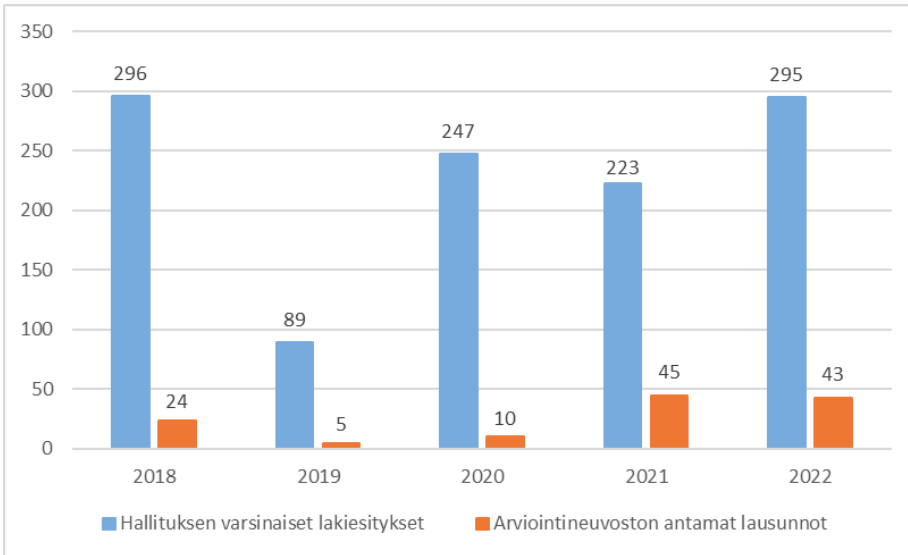
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.”¹⁷⁸

Arviointit eivät sido ministeriöitä, mutta neuvoston käsittely merkitään hallituksen esitykseen ja siinä on mainittava, miten lausunto on otettu huomioon. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot ovat julkisia ja lisäksi neuvosto antaa joka vuosi katsauksen toiminnastaan.

Tilastotietoa lainvalmistelusta

Lainvalmistelua koskevat tilastotiedot on poimittu lainsäädännön arviointineuvoston vuosikertomuksista 2018–2022 ja Turun yliopiston Lakitutka-palvelusta. Tarkastelujakso on 2018–2022.

178 Mainittu aina vuosikatsauksissa.



Kuvio 16: Hallituksen varsinaiset lakiesitykset ja arviointineuvoston antamat lausunnot 2018–2022

Hallituksen varsinaisissa lakiesityksissä ei ole mukana talousarvioesityksiä eikä kansainvälisten sopimusten voimaasaattamista koskevia esityksiä.

Arviointineuvoston käsittelymääriin vaikuttaa jonkin verran vuotuinen lakialoitteiden määrä, joka voi jäädä vähäiseksi esimerkiksi hallituksen vaihtuessa. Neuvoston työskentelytavan muutos vuonna 2021 suullisesta pääosin kirjalliseksi näkyy selkeästi vuosittaisten lausuntomäärien lisääntymisessä. Käsittelytapaa muutettiin juuri siksi, että arviointiin voidaan ottaa enemmän lakihankkeita. Yhteiskunnallisesti merkittävistä hankkeista neuvosto pitää edelleen suullisen esittelyn.

Lähes puolet arviointineuvoston tarkastelujaksolla arvioimista hallituksen esityksistä noudatti säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta osittain (3-lausuma, 45,83 %) ja noin kolmannes pääosin (2-lausuma, 30,83 %). Sekä arviointiohjeen vaatimukset täyttävät esitykset (1-lausuma, 5,00 %) että merkittävän puutteelliset vaikutustenarvioinnit (5-lausuma, 1,66 %) olivat harvinaisia.¹⁷⁹

Lausunnoissaan arviointineuvosto kiinnitti yleisimmin huomiota hallitusten esitysten ymmärrettävyyteen ja teknisiin seikkoihin, erilaisten vaihtoehtojen käsittelyyn, määrällisiin arvioihin sekä tavoitteita ja ehtouksia koskeviin seikkoihin. Usein puutteita oli myös yhdenvertaisuuden

¹⁷⁹ Arviointineuvoston lausunto hallituksen esityksestä ei sisältänyt standardilausumaa tarkastelujakson aikana seitsemässä tapauksessa. Nämä seitsemän lausuntoa jätettiin tämän tarkastelun ulkopuolelle. Standardilausumia annettiin siten tarkastelujakson aikana kaikkiaan 120.

arvioinnissa eikä hallituksen esityksissä juuri tarkasteltu myöskään esityksen konkreettisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin.¹⁸⁰

Arviointineuvosto seuraa suositustensa huomioon ottamista. Kaikista sen vuosina 2018–2022 antamista lausunnoista oli vuosittain otettu täysin tai jossain määrin huomioon noin 50–65 prosenttia. Vaikka osuus on kohutuullinen, se tarkoittaa samalla, että lähes puolet neuvoston suosituksista jää huomioon ottamatta. Syytä tähän ei hallituksen esityksissä useinkaan kerrota, vaikka siihen on velvoite.¹⁸¹

Arviointineuvosto on esittänyt huolensa lainsäädännön valmistelun kiireistä aikatauluista, jotka vaikuttavat sekä neuvoston toimintaan että hankkeiden valmisteluun.¹⁸² Kiireessä neuvoston lausunnon läpikäymiselle ja ehdotusten huomioon ottamiselle ei jää valmistelussa riittävästi aikaa eikä tavoite lainvalmistelun ja vaikutusten arvioinnin laadun parantumisesta toteudu. Aikatauluun vaikuttaa usein myös hallituskauden vaihe. Etenkin kausien lopussa esitysten valmistelussa on kiirettä, ja se vaikuttaa siihen, miten hyvin arviointineuvoston lausuntoja pystytään ottamaan valmistelussa huomioon.¹⁸³

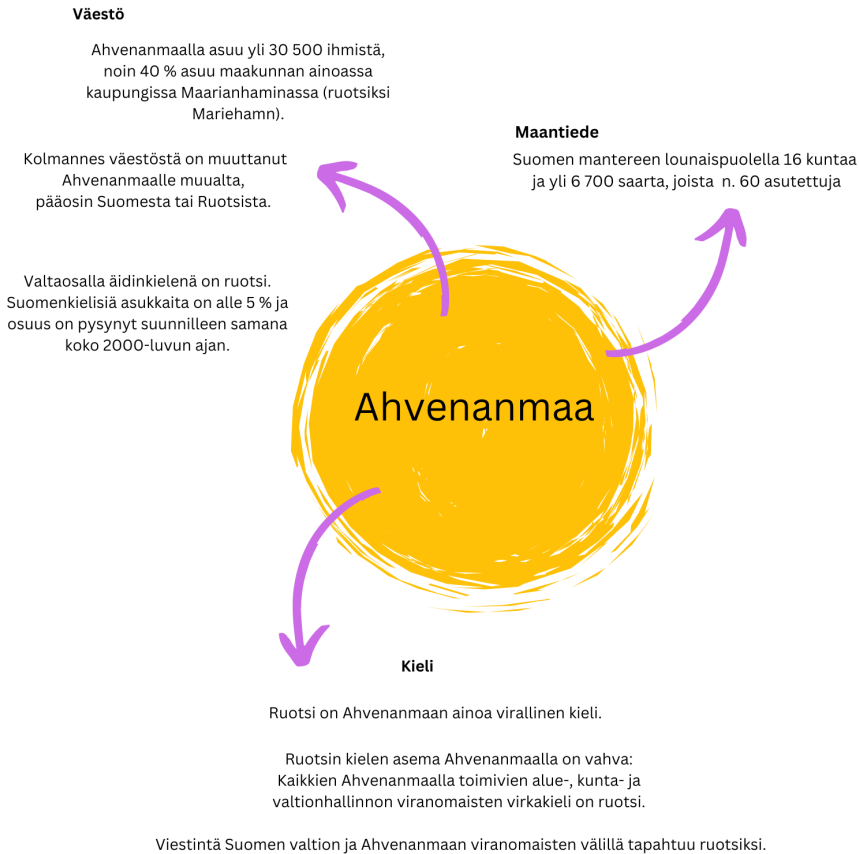
180 Lainsäädännön arviointineuvosto 2023, s. 15 ja 29–31.

181 Lainsäädännön arviointineuvosto 2023, s. 21–22.

182 Lainsäädännön arviointineuvosto 2022, s. 11.

183 Lainsäädännön arviointineuvosto 2023, s. 44–45.

6.3 Ahvenanmaa ja sen erityisasema



Kuva 3: Ahvenanmaan maantiede, väestö ja kieli¹⁸⁴

Ahvenanmaa on osa Suomea, mutta sillä on muuhun maahan verrattuna tiettyjä erityispiirteitä. Ahvenanmaalla on ensinnäkin autonomia eli itsehallinto, eli oikeus päättää itse monista sisäpoliittisista asioista, esimerkiksi säätää lakeja ja päättää oman budjettinsa käytöstä. Ahvenanmaan itsehallinnosta säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 1920.¹⁸⁵ Nykyisin

184 ÅSUB: Befolkning efter födelseland 31.12.2000-2022-tabell, ÅSUB: Befolkning efter språk 31.12.2000-2022-tabell.

185 Vuoteen 1809 Ahvenanmaa oli osa Ruotsia. Suomen itsenäistymisen kynnyksellä 1917 Ahvenanmaalla syntyi liike Ahvenanmaan yhdistämiseksi uudelleen Ruotsin osaksi. Ruotsi tuki pyrkimyksiä, mutta Suomi hylkäsi vaatimuksen. Ahvenanmaa ja Ruotsi veivät kiistan Kansainliiton (nykyinen YK) ratkaistavaksi. Kansainliitto vahvisti vuonna 1921 Suomen suvereniteetin Ahvenanmaahan, mutta Suomi veloitettiin takaamaan Ahvenanmaan asukkaiden kielellinen ja kulttuurinen asema sekä itsehallinto. Asiasta käyty keskustelu ks. Kansainliitto 1921, s. 691–705.

itsehallinto perustuu Ahvenanmaan itsehallintolakiin (1144/1991). Itsehallinnon symbolina Ahvenanmaalla on oma lippu, joka on otettu käyttöön vuonna 1954. Toiseksi Ahvenanmaa on demilitarisoitu ja neutralisoitu alue. Demilitarisointi tarkoittaa, ettei saaria saa linnoittaa, ja rauhan aikana sotilaallinen läsnäolo Ahvenanmaalla on kiellettyä. Neutralisoinnissa on kyse siitä, että konfliktin sattuessa Ahvenanmaata ei saa käyttää suoraan eikä välillisesti sotilaallisiin tarkoituksiin.¹⁸⁶ Suomella on velvollisuus puolustaa Ahvenanmaata hyökkäyksiltä.

Ahvenanmaan demilitarisointi on jatkunut yhtäjaksoisesti vuodesta 1856, jolloin siitä sopivat Venäjä, Ranska ja Englanti Krimin sodan jälkeisissä Pariisin rauhanneuvotteluissa (ns. Ahvenanmaan servituutti). Demilitarisointi vahvistettiin Kansainliiton käsittelyssä Genevessä vuonna 1921 (ks. av 183) ja niin kutsuttu Ahvenanmaasopimus solmittiin syksyllä 1921 Saksan, Tanskan, Islannin, Viron, Suomen, Ranskan, Iso-Britannian, Italian, Latvian, Puolan ja Ruotsin välillä. Suomi sitoutui uudelleen Ahvenanmaan demilitarisointiin talvisodan jälkeen Suomen ja Neuvostoliiton solmimassa rauhansopimuksessa 1940 (SopS 24/1940). Tuolloin Neuvostoliitto sai oikeuden ylläpitää Ahvenanmaalla demilitarisointia valvovaa konsulaattia ja oikeus jäi voimaan myös Neuvostoliiton hajottua.¹⁸⁷ Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia säätelevät kansainväliset sopimukset, eli Ahvenanmaan servituutti (1856), Ahvenanmaasopimus (1921), Suomen ja Neuvostoliiton välinen sopimus (1940) ja Pariisin rauhansopimus (1947), ovat edelleen voimassa. Nykyisin niiden katsotaan vakiintuneen osaksi alueellista eurooppalaista tapaoikeutta.¹⁸⁸

Ahvenanmaan maakuntapäivät ja itsehallinto

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan maakuntapäivät (lagtinget) edustaa maakunnan väestöä ja säätää maakuntalakeja (landskapslag, erotuksena Suomen eduskunnan säätämistä laeista, rikslag). Maakuntapäiville valitaan joka neljäs vuosi 30 jäsentä. Maakuntapäivät nimittää maakunnan hallituksen, joka johtaa ja hallinnoi maakuntaa. Maakunnan hallitusta johtaa maaneuvos (lantrådet).

Maakuntavaaleissa voi äänestää ja asettua ehdolle vain sellainen henkilö, jolla on kotiseutuoikeus Ahvenanmaalla. Kotiseutuoikeutta edellytetään lähtökohtaisesti myös kiinteän omaisuuden omistamiseen ja hallinnoimiseen

186 Ulkoministeriö 2023, s. 7–8.

187 Sopimus saatettiin uudelleen voimaan jatkosodan jälkeen 1944 ja demilitarisointi vahvistettiin toisen maailmansodan päättyessä Pariisin rauhansopimuksella 1947 (SopS 20/1947). Ulkoministeriö 2023, s. 17; Ålands landskapsregering 2015, s. 3–4.

188 Ulkoministeriö 2023, s. 6 ja 8, 11–13; Ålands landskapsregering 2015, s. 4.

sekä elinkeinon harjoittamiseen Ahvenanmaalla, ja kotiseutuoikeuteen kuuluu vapautus asepalveluksesta. Kotiseutuoikeuden voi saada syntymän tai hakemuksen perusteella. Syntymässä kotiseutuoikeuden saa sellainen henkilö, jonka jommallakummalla vanhemmalla on kotiseutuoikeus. Ahvenanmaalle muuttanut Suomen kansalainen, joka osaa riittävästi ruotsin kieltä, voi hakea kotiseutuoikeutta asuttuaan Ahvenanmaalla viisi vuotta. Kotiseutuoikeuden voi menettää asuttuaan pysyvästi muualla kuin Ahvenanmaalla viisi vuotta.¹⁸⁹

Maakuntapäivät käyttää Ahvenanmaalla omaa budjettivaltaa ja antaa lainsäädäntöä alueen sisäisistä asioista Ahvenanmaan itsehallintolaissa määritellyillä aloilla (kunnallishallinto, terveyden- ja sairaanhoito, sosiaalihoito, ympäristö, elinkeinoelämän edistäminen, sisäinen liikenne, poliisilaitos ja pelastustoimi, postilaitos, radio ja televisio sekä opetus, kulttuuri ja muinaismuistomerkkien hoito).¹⁹⁰ Jos maakuntapäivillä ei ole lainsäädäntövaltaa, sovelletaan Suomen valtion lakia. Tällaisia asioita ovat ulkoasiat, tuomioistuinjärjestelmä, useimmat siviili- ja rikosoikeuden osa-alueet sekä tulli ja valtionverotus. Hallintotehtävien siirtäminen valtiolta maakunnalle tai päinvastoin tapahtuu tasavallan presidentin maakunnan hallituksen suostumuksella antamalla sopimusasetuksella (överenskommelseförordning).

Valtionhallinnon tehtäviä Ahvenanmaalla hoitavat Suomen valtion viranomaiset ja muut julkisoikeudelliset oikeushenkilöt, kuten Kansaneläkelaitos sekä Ahvenanmaan valtionvirasto. Ahvenanmaan maaherra (Ålands landshövding) edustaa Suomen hallitusta Ahvenanmaalla ja on lisäksi Ahvenanmaan valtionviraston päällikkö ja yleensä myös Ahvenanmaan valtuuskunnan puheenjohtaja. Joissain tilanteissa maaherra voi edustaa tasavallan presidenttiä. Ahvenanmaan valtuuskunta (Ålandsdelegationen) on asiantuntijaelin, jossa on maakunnan ja Suomen valtion edustajia. Se antaa pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle, ministeriöille sekä maakunnan hallitukselle ja tuomioistuimille. Lisäksi se tekee eräitä maakunnan ja valtion välisiä taloussuhteita koskevia päätöksiä.

Ahvenanmaan maakunnan hallitusta kuullaan kansallisessa lainvalmistelussa, jos säädettävä laki koskee Ahvenanmaata tai asia on Ahvenanmaalle erityisen tärkeä. Jälkimmäisiä ovat esimerkiksi poikkeusoloihin, tartuntatauteihin, varautumiseen ja ympäristöonnettomuuksiin liittyvät asiat. Eriytyisen tärkeitä ovat myös asiat, joihin maakuntapäivillä on lainsäädäntö- tai hallintovalta.¹⁹¹ Tietyissä tilanteissa edellytetään maakunnan hallituksen tai maakuntapäivien hyväksyntä, suostumus tai neuvottelua näiden kanssa. Tällaisia ovat esimerkiksi tietyt lainsäädäntöhankkeet ja EU-päätösten

189 Ks. kotiseutuoikeudesta tarkemmin maakuntalaki (99/2015).

190 Ks. tarkemmin Ahvenanmaan talous- ja hallintojärjestelmästä esim. Palmgren 2023.

191 Englund 2022, s. 14–16.

toimeenpanot, kansainvälisten sopimusten voimaantulo Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, maakunnalle tärkeät ilma- ja meriliikennettä koskevat asiat, eräät väestönsuojelukysymykset sekä tietyt Ahvenanmaalla sijaitsevia arkistoja ja muinaismuistomerkkejä koskevat toimenpiteet. Ahvenanmaan maakunnasta valitaan Suomen eduskuntaan yksi kansanedustaja.

Ahvenanmaan itsehallintolakia on tarkoitus uudistaa osana Orpon hallitusohjelman luvun ”10 Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi” tavoitteiden toimeenpanoa.¹⁹² Suunnitteilla olevat muutokset liittyvät maakunnan ja valtion hallintouudistuksiin, hyvinvointialueista johtuviin muutoksiin, tartuntatautien torjuntaan, viranomaisten toimivaltuuksien selkeyttämiseen sekä itsehallintolain kehittämiseen erityisesti maakunnan kuulemisessa. Uudistusta valmisteleva työryhmä antoi välimietinnön tammikuussa 2024 ja mietinnön on tarkoitus valmistua vuoden 2024 aikana. Itsehallintolain uudistus tehdään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Ahvenanmaa kansainvälisesti

Ahvenanmaalla on erityinen asema myös monissa kansainvälisissä sopimuksissa ja yhteenliittymissä, joiden jäsen Suomi on. Ahvenanmaan demilitarisoinnin ja neutralisoinnin katsotaan olevan vakiintunutta eurooppalaista tapaoikeutta. Se tarkoittaa, että vaikka sopimus irtisanottaisiin, sen velvoitteet jäisivät voimaan. Demilitarisoinnin katsotaan sitovan kaikkia alueen valtioita ja neutralisoinnin vuoden 1921 sopijaosapuolia (Saksa, Tanska, Islanti, Viro, Suomi, Ranska, Iso-Britannia, Italia, Latvia, Puola ja Ruotsi). Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellista erityisasemaa lujittavat Ahvenanmaata koskevat valtiosopimukset, se, että demilitarisointi on jatkunut pitkään katkeamattomana ja että se on vahvistettu useaan kertaan merkittävien poliittisten muutosten jälkeen, eikä mikään valtio ole kiistänyt erityisasemaa¹⁹³. Ahvenanmaan demilitarisoitu ja itsehallinnollinen status on vakaa, ja sen on katsottu lisäävän Itämeren alueen rauhallisuutta. Poliittista keskustelua demilitarisoinnin ja neutralisoinnin purkamisesta ei juuri käydy, vaan vallitsevan tilanteen säilyttämistä on pidetty tärkeänä sekä Ahvenanmaalla että muualla Suomessa.¹⁹⁴

Ahvenanmaan demilitarisointi ja neutralisointi ei ole lähtökohtaisesti estänyt Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista kehitystä tai puolustusyhteistyön tiivistämistä eri toimijoiden kanssa. Viimeksi tätä koskevaa keskustelua käytiin, kun Suomi varautui hakemaan Pohjois-Atlantin liiton

192 Valtioneuvosto 2023, s. 188–189; Ahvenanmaan itsehallintolain selvitys- ja muutos-hanke OM024:00/2023. Ks. myös PeVL 18/2022 vp ja PeVL 72/2022 vp.

193 Ulkoministeriö 2023, s. 11.

194 Heinikoski 2017, s. 32–37, 39.

(NATO) jäsenyyttä. Tuolloin punnittiin myös sitä, vaikuttaisiko liittymisen Ahvenanmaan asemaan. Valtioneuvoston selonteossa katsottiin, ettei Ahvenanmaata koskevien sopimusten ja Pohjois-Atlantin sopimusten välillä ole ristiriitaa eikä liittymisen NATOon vaikuta Ahvenanmaan asemaan tai demilitarisointi estä Suomen liittymistä NATOon.¹⁹⁵ Ahvenanmaan asema NATOssa ei sinänsä ole poikkeuksellinen, sillä NATOon on jo ennen Suomen liittymistä kuulunut demilitarisoituja vyöhykkeitä, kuten Svalbard/Spitsbergen ja eräät Kreikan saaret. NATOon liittymisen myötä keskusteltiin myös Venäjän Maarianhaminan-konsulaatista, mutta sen sulkemiseen ei toistaiseksi ryhdytty.¹⁹⁶

Ahvenanmaalla on erityisasema EU:ssa, jonka jäseneksi se liittyi yhtä aikaa muun Suomen kanssa¹⁹⁷. Tuolloin sovittiin, että Ahvenanmaan maakunta on EU:n veroliiton ulkopuolella, ja että Ahvenanmaan kotiseutuoikeuteen perustuvia kiinteän omaisuuden omistamiseen ja elinkeinotoimintaan liittyviä määräyksiä noudatetaan myös Suomen liittyttyä Euroopan unioniin¹⁹⁸. EU tunnustaa Ahvenanmaan demilitarisoidun ja neutralisoidun aseman.¹⁹⁹ Ahvenanmaan itsehallintoon liittyvä erityisasema näkyy myös kansainvälisiä sopimuksia ja EU:n perussopimuksia vahvistettaessa. Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvien sopimusmääräysten voimaansaattamiseksi Ahvenanmaalla tarvitaan maakuntapäivien hyväksyntä ja maaneuvoksella on oikeus tulla kuulluksi EU-ministerivaliokunnassa, jos kyse on asiasta, joka itsehallintolain mukaan kuuluu Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan tai on muutoin sille erityisen tärkeä.

195 Valtioneuvosto 2022b.

196 Ks. esim. tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen, TP-UTVA:n kokoustiedotteet 19.7.2023 ja 14.11.2023. Suomen ja Neuvostoliiton välisen Ahvenanmaan demilitarisointisopimuksen (SopS 24/1940) mukaan Neuvostoliitolla (myöhemmin Venäjällä) on oikeus ylläpitää konsulaattia Ahvenanmaalla demilitarisoinnin valvomiseksi ja käynnissä olevien konsuliasioden hoitamiseksi.

197 Ahvenanmaa olisi voinut jättäytyä EU:n ulkopuolelle, esimerkiksi Tanskalle kuuluvat Grönlannin ja Färsearten itsehallinnolliset alueet eivät kuulu Euroopan unioniin. Ahvenanmaalla on oma edustaja esimerkiksi Euroopan alueiden komiteassa ja erityisasiantuntija Suomen pysyvässä EU-edustustossa Brysselissä. Se myös osallistuu EU-asioiden kansalliseen valmisteluun mm. EU-asioiden komiteassa. Koska Ahvenanmaa kuitenkin kuuluu Euroopan unioniin osana Suomea, sillä ei ole omaa edustajaa esimerkiksi Euroopan parlamentissa tai Euroopan unionin neuvostossa. Ahvenanmaan mahdollisuuksia vaikuttaa EU-asioiden käsittelyyn yhdessä Suomen valtion kanssa on pyritty parantamaan. Valtioneuvosto 2009; Englund 2022, s. 15.

198 Asiakirja Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymishdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu - Pöytäkirja N:o 2 Ahvenanmaasta, 11994N/PRO/02.

199 Euroopan unionin neuvosto 2010a, s. 18–19.

Ahvenanmaa osallistuu myös Pohjoismaiden ja Itämeren alueen kansainväliseen yhteistyöhön erilaisissa elimissä. Ahvenanmaalla on oma edustaja Pohjoismaiden neuvostossa ja Pohjoismaiden ministerineuvostossa, kuten muillakin Pohjoismailla sekä niihin kuuluvilla itsehallintoalueilla Färssaarilla ja Grönlannilla.²⁰⁰ Lisäksi sillä on jäsen Itämeren parlamentaarikkokonferenssin (BSPC) pysyvässä toimikunnassa, ja Ahvenanmaa osallistuu osana Suomen valtiota Itämeren valtioiden neuvoston (CBSS) toimintaan.

Ruotsinkielinen vähemmistö

Ahvenanmaata välillisesti koskettavia kansainvälisiä liittymäpintoja ovat myös monet ruotsinkielistä vähemmistöä koskevat kansainväliset sopimukset. Kielellisten oikeuksien toteutumisessa esimerkiksi palveluissa on Suomessa ollut haasteita,²⁰¹ vaikka lainsäädännössä Ruotsin kielen asema on vahva.²⁰² Kielivähemmistöjen kannalta keskeisimpiä Suomea sitovia ihmisoikeussopimuksia ovat Euroopan Neuvoston Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (SopS 1/1998 ja SopS 2/1998) ja Alueellisia tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja (ns. kieliperuskirja, SopS 23/1998). Suomenruotsalaiset ovat yksi niistä ryhmistä, joiden asemasta Suomi raportoi määräajoin neuvostolle. Euroopan neuvoston ministerikomitea on suositellut, että Suomi vahvistaisi poliittista sitoutuneisuutta kaksikielisyyteen ja edistäisi tietoisuutta ja suvaitsevaisuutta Suomen alueellisia ja vähemmistökieliä kohtaan. Suomen tulisi parantaa ruotsinkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta ja sitoutua torjumaan ruotsinkielisiin lapsiin, vanhuksiin ja vammaisiin kohdistuvaa moniperusteista syrjintää.²⁰³

200 Pohjoismainen yhteistyö -verkkosivut: <https://www.norden.org/fi>.

201 Valtioneuvosto 2021, s. 50; Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2022, s. 47, 49–50.

202 Se on vahvistettu toisena kansalliskielenä Suomen perustuslaissa (17 §). Perustuslaissa (6 §), monissa ihmisoikeussopimuksissa (esim. EIOS 14 art.) samoin kuin yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014, 8 §) kielletään kieleen perustuva syrjintä. Myös kielilaki (423/2003) turvaa kielellisten oikeuksien toteutumista.

203 Euroopan neuvoston ministerikomitean päätöslauselma CM/ResCMN(2020)1 kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa ja Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukset alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevasta eurooppalaisesta peruskirjasta 2018 (CM/RecChL(2018)5).

6.4 Saamelaiset ja saamelaiskäräjät

Saamelaiset ovat Euroopan ainoa tunnustettu alkuperäiskansa. Saamelaisia on Norjan, Ruotsin, Suomen ja Venäjän alueella. Suomessa saamelaisia asuu arviolta noin 10 000, heistä yli puolet saamelaisalueen ulkopuolella.²⁰⁴ Suomessa saamelaisten asema alkuperäiskansana on tunnustettu perustuslaissa (731/1999, 17.3 § ja 121.4 §). Sen mukaan saamelaisilla on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ja heillä on saamelaisten kotiseutualueella kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto, saamelaiskäräjät. Saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueet sekä Lapin paliskunnan alue Sodankylän kunnasta. Saamelaisten itsehallinto on monessa suhteessa suppeampi kuin Ahvenanmaan itsehallinto, ja sen päätösvalta koskee saamelaiskulttuuria, kieltä ja saamelaisten perinteisiä elinkeinoja. Saamelaiskäräjillä ei esimerkiksi ole lainsäädäntövaltaa eikä verotusoikeutta itsehallintoalueellaan toisin kuin Ahvenanmaan maakuntapäivillä.²⁰⁵ Myös saamelaiskäräjät tekee yhteistyötä Suomen valtion kanssa, mutta saamelaiskäräjillä ei ole Ahvenanmaan tapaan omaa edustajaa Suomen eduskunnassa.

Vuonna 1996 perustettu saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa kansallisissa ja kansainvälisissä asioissa.²⁰⁶ Sen edeltäjänä toimi saamelaisvaltuuskunta 1973–1995. Saamelaiskäräjille valitaan joka neljäs vuosi 21 jäsentä ja neljä varajäsentä niin, että jokaisesta kotiseutualueen kunnasta tulee vähintään kolme jäsentä ja yksi varajäsen. Saamelaiskäräjien toimintaa säätelee laki saamelaiskäräjistä (974/1995). Saamelaisista ja saamelaiskäräjistä on mainintoja monissa muissakin laeissa, kuten poronhoitolaissa (848/1990) ja kaivoslaissa (621/2011).

Saamelaiskäräjät antaa lausuntoja, aloitteita ja esityksiä viranomaisille sekä osallistuu erilaisten työryhmien työskentelyyn ja neuvotteluihin. Viranomaisilla on velvollisuus neuvotella saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana, ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella erilaisia maankäyttöön, kieleen, kulttuuriin ja elinkeinonharjoittamiseen liittyviä asioita. Lisäksi

204 Saamelaiskäräjät, ”Tietoa meistä”, <https://samediggi.fi/tietoa-meista/>.

205 Saamelaisilla on kuitenkin ollut omia poronhoitoon, maankäyttöön ja konfliktienratkaisuun liittyviä lakeja tai periaatteita paljon ennen suomalaista sääntelyä, ja nämä ns. siidajärjestelmän periaatteet ovat edelleen käytössä saamelaispaliskunnissa arkipäivän poronhoidossa virallisen paliskuntajärjestelmän rinnalla, vaikkei suomalainen poronhoitolaki niitä tunnustakaan. Ks. tarkemmin Magga 2024.

206 Ks. saamelaiskäräjien verkkosivut: www.samediggi.fi. Kolttasaamelaisilla on lisäksi oma, kolttalainen nojalla perustettu yhteistyöelimensä, kolttien kyläkokous (kolttalaki 235/1995). Kyläkokous toimii kolttala-alueella, johon kuuluu osa Inarin kunnan alueesta.

saamelaiskäräjät tuottaa saamenkielistä oppimateriaalia, järjestää kulttuuritapahtumia ja jakaa saamenkielistä kulttuurimäärärahaa sekä päättää saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseen osoitetun valtionavustuksen käytöstä. Kansainvälisissä asioissa saamelaiskäräjät tekee yhteistyötä esimerkiksi saamelaisen parlamentaarisen neuvoston, YK:n sekä Ruotsin ja Norjan saamelaiskäräjien kanssa.

Saamelaiskäräjälain toimivuudessa on ollut ongelmia ja sen säännökset ovat osin vanhentuneet.²⁰⁷ Lakia onkin pyritty uudistamaan vuodesta 2012 lähtien ja lain uudistaminen on kirjattu myös Orpon hallituksen ohjelmaan.²⁰⁸ Tätä koskeva hallituksen esitys annettiin vuoden 2023 lopussa eduskunnalle (HE 100/2023 vp), ja se on tätä kirjoitettaessa eduskunnan käsittelyssä. Uudistuksen tavoitteina on vahvistaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta sekä saattaa saamelaiskäräjiä koskeva lainsäädäntö ajan tasalle ja sopusointuun kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.

Yhtenä uudistuksen taustalla olevana haasteena ovat eri tahojen käsitykset siitä, kenellä on oikeus tulla sisällytetyksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon – eli keitä alkuperäiskansaan kuuluu. Nykyisin sitä määrittävät saamelaiskäräjälaki ja KHO:n ratkaisukäytäntö. Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon on eri vuosina hakeutunut itsensä saamelaiseksi kokevia henkilöitä, joita saamelaiskäräjien hallitus ei ole pitänyt saamelaisina ja jättänyt siksi vaaliluettelon ulkopuolelle. Osa vaaliluettelosta hylätyistä henkilöistä on vinyt asian tuomioistuimen ratkaistavaksi.²⁰⁹ KHO on vuosien varrella sekä hyväksynyt vaaliluetteloon hakeutuneiden oikaisuvaatimuksia (esim. KHO 2015:147, KHO 2015:145, KHO 2019:123) että hylännyt niitä (esim. KHO 2021:45, KHO 2021:46). Keväällä 2024 KHO kumosi syksyn 2023 saamelaiskäräjävaalien tuloksen ja määräsi YK:n kannanottoon vedoten lisäämään vaaliluetteloon 65 sieltä poistettua ihmistä ja toimittamaan uudet vaalit (päätökset KHO 2024:44, KHO 2024:45, KHO 2024:46).

Saamelaiset ovat pitäneet KHO:n päätösvaltaa epäoikeudenmukaisena, sillä YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus määrittellä itse, keitä alkuperäiskansaan ja siten vaaliluetteloon kuuluu (3 art.). Saamelaiset ovat katsoneet päätösten loukanneen myös rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 1 ja 5 artiklaa sekä KP-sopimuksen 1, 25, 26 ja 27 artiklaa.²¹⁰

207 Leikas 2022, s. 8.

208 Valtioneuvosto 2023. Saamelaiskäräjähankkeen uudistamisen tilasta löytyy ajantasais-ta tietoa oikeusministeriön verkkosivuilta hanketunnuksella OM066:00/2023.

209 Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt runsaasti saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitsemistä koskevia asioita ja alkuvuodesta 2024 juttuja oli vireillä yli sata.

210 Ks. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea (CCPR) 2019a; Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea (CCPR) 2019b; Yhdistyneiden kansakuntien rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CERD) 2022.

Vaaliluetteloon kuulumista koskeva kysymys on merkittävä siksi, ettei siinä kyse ole pelkästään yksilön identiteetistä vaan myös alkuperäiskansan itsemääräämisoikeudesta ja mahdollisuudesta osallistua saamelaiskäräjien kautta saamelaisten asioista päättämiseen.²¹¹

Asiaan on ottanut kantaa myös YK:n rotusyrjinnän poistamista koskeva komitea CERD. Se katsoi (opinion) vuonna 2022, että Suomi on loukannut yleissopimuksen alkuperäiskansan itsemäärittelyoikeutta lisäämällä ainakin 53 tapauksessa vaaliluetteloon henkilöitä kokonaisarvioinnin perusteella ilman, että heidän olisi katsottu täyttävän saamelaiskäräjälain edellytyksiä. CERD:n mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat vaikuttaneet saamelaiskäräjien kykyyn aidosti edustaa saamelaisia ja heidän etujaan, ja päätökset loukkaavat saamelaisten oikeutta määrätä alkupe-
räiskansana saamelaiskäräjien kokoonpanosta ja osallistua yleisten asioiden hoitoon yleissopimuksen tarkoittamalla tavalla.²¹² Myös Euroopan neuvoston ministerikomitea suositteli vuonna 2020, että Suomi kehittäisi yhdessä saamelaisten kanssa sellaisen yleisesti tunnustetun järjestelmän vaaliluetteloon merkitsemistä varten, joka kunnioittaisi saamelaisten itsehallinnon säilyttämistä ja vapaan itseidentifioinnin periaatteita²¹³.

Totuus- ja sovintokomissio

Saamelaiskäräjien aloitteesta valtioneuvosto asetti syksyllä 2021 Saamelaisten totuus- ja sovintokomission yhteistyössä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa.²¹⁴ Komissio on työssään itsenäinen ja riippumaton elin, joka selvittää, millä tavoin saamelaisiin on kohdistunut ja kohdistuu syrjintää ja oikeuksien loukkauksia, ja millä tavoin se vaikuttaa saamelaisiin kansana ja yksilöinä.²¹⁵ Samalla etsitään keinoja edistää rakenteellista muutosta, vahvistaa saamelaisten keskinäistä sekä saamelaisten ja Suomen valtion yhteyttä ja edistää hyviä väestösuhteita. Komission toimikauden piti

211 Saamelaismääritelmästä ja sen ongelmakohdista tarkemmin esim. Heinämäki ym. 2017, s. 86–175.

212 Yhdistyneiden kansakuntien rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CERD) 2022.

213 FCNM 2020, Euroopan neuvoston ministerikomitean päätöslauselma CM/ResCMN(2020)1 kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa.

214 Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettamispäätös 28.10.2021, VN/11265/2020-VNK-58. Ks. myös Juuso 2018. Komissioon kuuluu viisi komissaaria ja kuusi sihteeristön jäsentä.

215 Kuulemisissa käsitellään osallistujille raskaita asioita, ja siksi komission työn rinnalla tarjotaan saamenkielistä ja saamelaiskulttuurin mukaista psykososiaalista tukea hakukaille.

päättävä vuonna 2023, mutta sitä jatkettiin vuoden 2025 loppuun.²¹⁶ Komissio luovuttaa työstään toimikauden lopussa valtioneuvostolle, saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle toimenpide-ehdotuksia sisältävän raportin.

Osana totuus- ja sovintokomission työtä julkaistiin keväällä 2024 selvitys kansainvälisistä alkuperäiskansaoikeuksista ja niiden toteutumisesta Suomessa.²¹⁷ Selvityksen mukaan alkuperäiskansojen oikeuksien kehitys ei ole edennyt johdonmukaisesti. Sovinnon syntyminen edellyttäisi historiallisten vääryyksien hyvittämisen lisäksi oikeudellisten erimielisyyksien ratkaisemista, kuten saamelaiskäräjälain äänioikeussäännösten korjaamista alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta kunnioittaviksi, sekä yleisemminkin alkuperäiskansaoikeuksien kehittämistä. Saamelaisen kulttuurimuodon omaleimaisuuden suojelemiseksi tulisi myös tehostaa saamelaisten tiedon, taiteen, ilmaisun ja symboliikan immateriaalioikeuksien suojaa.

Saamelaisten totuus- ja sovintoprosesseja on käynnistetty myös Norjassa ja Ruotsissa. Ruotsissa komission toimikausi jatkuu vuoteen 2025. Norjassa totuus- ja sovintokomissio luovutti sovintotoimenpidesuosituksia sisältävän raportin Suurkäräjille kesällä 2023.²¹⁸ Raportin mukaan 1800–1900-luvulla harjoitetulla norjalaistamispolitiikalla on ollut laajoja ja haitallisia seurauksia yhteiskunnan eri aloilla. Norjalaistaminen heikensi saamelaisten lisäksi kveenien ja norjansuomalaisten kieltä ja kulttuuria. Norjalaistamispolitiikan seurauksena esiintyy vielä nykyäänkin haitallisia asenteita ja syrjintää, ja vähemmistökulttuureita tukevia poliittisia päätöksiä pannaan Norjassa puutteellisesti täytäntöön. Komissio ehdotti sovintotoimenpiteinä muun muassa resurssien kohdistamista vähemmistöjen kieli- ja kulttuuriosaamisen tukemiseen, pohjoismaista yhteistyötä oppimateriaalien laadinnassa ja kielten opetuksessa, sekä tiedon lisäämistä norjalaistamispolitiikasta ja sen vaikutuksista.

Saamelaiset ilmasto- ja ympäristöpolitiikassa

Saamelaisilla kulttuurimuodoilla ja saamelaisten perinteisillä elinkeinoilla on syvä kytkös arktiseen luontoon. Arktisilla alueilla myös ilmaston lämpeneminen on huomattavasti nopeampaa kuin muualla maailmassa. Sen vuoksi saamelaiset ja muut arktiset alkuperäiskansat ovat ilmastonmuutoksen kielteisille vaikutuksille erityisen haavoittuvia ja siksi saamelaiset

216 Komission toimikauden jatkamispäätös 23.11.2023, VN/11265/2020-VNK-58.

217 Scheinin 2024.

218 Saamelaisten totuus- ja sovintokomission tiedote 2.6.2023 ”Norjan totuus- ja sovintokomissio luovutti raporttinsa Suurkäräjille”. Koko raportti on luettavissa (norjaksi) osoitteessa <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/sannhets--og-forsoningskommisjonens/rapport-til-stortinget-fra-sannhets--og-forsoningskommisjonens.pdf>.

pyritään ottamaan huomioon ilmasto- ja ympäristöpolitiikassa. Saamelaisen vaikutusmahdollisuuksiin ja osallistumiseen Suomen arktiseen yhteistyöhön ja politiikkaan on korostettu muun muassa arktisen politiikan strategiassa²¹⁹. Valtioneuvosto asetti strategian tavoitteiden mukaisen saamelaisen ilmastoneuvoston kaudelle 2023–2027.²²⁰ Neuvosto on uusi, riippumaton ja maailmanlaajuisesti ainutlaatuinen asiantuntijaelin, joka antaa lausuntoja ja tuo saamelaisten tietopohjaa ja näkökulmia ilmastopolitiikan valmisteluun. Neuvostoon kuuluu sekä saamelaisen perinteisen tiedon haltijoita että tieteilijöitä.

Yksi arktisen strategian tavoitteista on vahvistaa alkuperäiskansojen kulttuurin arvostamista ja kehittää menetelmiä, joilla voidaan arvioida arktisen politiikan vaikutuksia saamelaisten mahdollisuuksiin ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan²²¹. Erilaisten hankkeiden saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kasautuvien vaikutusten arviointi on vaikeaa ja siksi vaihtelevaa. Vuonna 2024 julkaistiin siksi selvitys, jonka tarkoitus on edistää saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arviointia ympäristö- ja maankäyttöasioissa saamelaisten kotiseutualueella.²²²

219 Brander ja Borg 2021.

220 Ilmastoneuvoston asettamispäätös YM/2023/65. Ks. myös Hansen 2024a, ja Näkkäläjärvi, Juntunen ja Jaakkola 2020.

221 Brander ja Borg 2021, s. 45–46.

222 Hansen 2024b.

Saamelaiset kansainvälisesti

Saamelaisten asema on otettu huomioon monissa kansainvälisissä sopimuksissa. Suomi on tunnustanut saamelaisten aseman alkuperäiskansana sitoutumalla alkuperäiskansojen oikeuksia tukeviin kansainvälisiin sopimuksiin²²³ ja raportoi säännöllisesti niiden toimeenpanosta sopimuksia valvoville kansainvälisille asiantuntijaelimille. Määräaikaisraportoinnista vastaa ulkoministeriö, joka kuulee tässä yhteydessä sidosryhmiä, muun muassa saamelaiskäräjiä. Saamelaiskäräjät raportoi myös suoraan valvontaelimille.

YK:n yleismaailmallisessa määräaikaistarkastelussa (ns. UPR-menettelyssä) Suomi on saanut huomautuksia siitä, ettei se ole toteuttanut riittävästi saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia. Erityisesti on kiinnitetty huomiota siihen, ettei Suomi ole ratifioinut Kansainvälisen työjärjestö ILO:n alkuperäiskansoja koskevaa sopimusta (ILO:n yleissopimus nro 169).²²⁴ ILO-169-sopimuksen tarkoituksena on edistää alkuperäiskansoihin kuuluvien yhdenvertaisuuden ja ihmisoikeuksien toteutumista edellyttämällä valtioilta erityisiä toimia alkuperäis- ja heimokansojen jäsenten, kulttuurien, omaisuuden, instituutioiden ja ympäristön suojelemiseksi.

223 Kansainvälisiä sopimuksia ovat YK:n alkuperäiskansajulistus, KP- (SopS 8/1976, 1 ja 27 artikla) ja TSS- (SopS 6/1976, 1 ja 15 artikla) sopimukset, kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva sopimus (37/1970, 1 2 ja 4 artikla), sekä lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 60/1991, 30 artikla) ja Unescon yleissopimus kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemisesta ja edistämisestä (SopS 17/2007, 1, 2, 4 ja 6 artikla). Eurooppalaisista sopimuksista Saamen kieltä ja kulttuuria koskevat Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (SopS 1–2/1998) ja vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja (SopS 23/1998). Myös EU-liittymissopimuksissa Suomi on sitoutunut saamelaisten elinkeinojen, kielen, kulttuurin ja elämäntavan säilyttämiseen ja kehittämiseen. Asiakirja Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymiseshdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu - Pöytäkirja N:o 3 saamelaisista, 11994N/PRO/03.

224 YK:n yleismaailmallisessa määräaikaistarkastelussa 2022 (A/HRC/WG.6/41/L) ILO-169 ratifiointia suosittelivat Tanska, Saksa, Peru, Etelä-Sudan, Brasilia, Paraguay, Norja, Meksiko ja Kiina, Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvosto (UNHRC) 2023 (A/HRC/52/9). Ks. samoin myös Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (CESCR) 2021 (E/C.12/FIN/CO/7), Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea (CCPR) 2021 (CCPR/C/FIN/CO/R.7) ja Euroopan neuvoston ministerikomitean päätöslauselma CM/ResCMN(2020)1 kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa.

Pohjoismaista Norja ja Tanska ovat ratifioineet sopimuksen.²²⁵ Suomessa asiasta on keskusteltu pitkään,²²⁶ mutta sopimus on edelleen ratifioimatta. Pääsyytä tähän lienee yhteisymmärryksen puute saamelaismääritelmästä – eli siitä, keitä sopimus koskee – samoin siitä, mitä toimia sopimuksen ratifiointi edellyttäisi saamelaisten maa- ja vesioikeuksien vahvistamiseksi.

Norjan, Ruotsin ja Suomen hallitukset ovat yhteistyössä kunkin maan saamelaiskäräjien kanssa valmistelleet pohjoismaisen saamelaissopimuksen, jonka tavoite on yhtenäistää saamelaisia koskevaa sääntelyä sopimusvaltioissa.²²⁷ Sopimus vahvistettiin alustavasti vuonna 2017, mutta sen voimaantulo edellyttää saamelaiskäräjien hyväksyntää. Saamelaisten parlamentaarisen neuvoston näkemyksen mukaan eräistä sopimuksen kohdista tulisi neuvotella uudelleen eikä yhteisymmärrystä ole vielä löydetty.

Saamen kieli

Saamelaisilla on oma kieli, saame. Sillä ei kuitenkaan ole virallisen kielen asemaa Suomessa. Kaikkiaan saamen kielimuotoja on kymmenen, ja niistä yhdeksää puhutaan edelleen. Suomessa saamen kielimuodoista puhutaan pohjoissaamea, inarinsaamea ja koltansaamea. Pohjoissaame on yleisin. Kaikkia kolmea kielimuotoa voi opiskella ja niillä annetaan opetusta peruskoulussa ja lukiossa. Lisäksi kieltä voi opiskella yliopistossa. Kaikki saamen kielimuodot ovat uhanalaisia, eli niiden siirtyminen äidinkielenä uusille sukupolville on heikentynyt tai katkennut.²²⁸ Nykyisin saamelaisten kielioikeuksista säädetään 2004 voimaan tullessa Saamen kielilaissa (1086/2003). Lain tarkoitus on vahvistaa saamelaisten oikeutta käyttää viranomaisasioinnissa omaa kieltään erityisesti saamelaisten kotiseutualueella.

225 International Labour Organization (ILO), ”Ratifications of C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)” https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314:NO.

226 Ratifiointia alettiin valmistella vuonna 2011 ja hallituksen esitys ratifiointista annettiin vuonna 2014. Käsittely jäi kesken ja esitys peruutettiin vuonna 2019. ILO-169-sopimuksen ratifiointin merkityksestä Suomen saamelaisten kannalta ks. Heinämäki ym. 2017, s. 86–175.

227 Pohjoismaisen saamelaissopimuksen hankkeesta oikeusministeriön sivuilla hanketunnuksella OM025:00/2017.
Sopimusteksti: <https://www.regjeringen.no/contentassets/eac999412c5a4fd083fa-35f6e6c7380b/nordisk-samekonvensjon-finsk.docx.pdf>.

228 Oktavuohta, ”10 kieltä yksi kansa”, <https://www.oktavuohta.com/10-kieltae-yksi-kansa>.

Saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumista seurataan. Oikeusministeriön vuonna 2020 toteuttaman Saamebarometrin mukaan kielellisiä oikeuksia pidettiin tärkeinä, mutta saamenkielisten palveluiden saatavuus ja niistä tiedottaminen koettiin puutteellisiksi sekä saamelaisten kotiseutualueella että muualla Suomessa. Palveluiden saatavuuden ja toimivuuden ongelmien, heikon tiedottamisen ja kieli-ilmapiirin vuoksi palveluita ei aina yritetäkään saada omalla kielellä. Noin puolet kotiseutualueella ja kaksi kolmesta muualla Suomessa on kokenut ennakkoluuloja, syrjintää tai häirintää saamea puhuessaan.²²⁹

[Yhdenvertaisuusvaltuutettu](#) saa vuosittain 5–10 saamelaisten yhdenvertaisuuteen liittyvää yhteydenottoa, jotka koskevat sosiaali- ja terveystalvuita, koulutusta ja saamelaisiin kohdistuvaa häirintää. Yhteydenotoissa nousee toistuvasti esiin ammattilaisten kielitaidon puute.²³⁰ Myös YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea CESC on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei saamen kielten opetusta ja saamenkielistä opetusta anneta Suomessa riittävästi, etenkin saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella eikä saamelaisten oikeus saada palveluja omilla kielillä aina toteudu²³¹.

Saamelaiset kohtaavat syrjintää myös muissa kuin kieliasioissa. Oikeusministeriön selvityksen mukaan vähän yli puolet saamelaisista on kohdannut erilaista häirintää ja vihapuhetta, kuten sanallisia loukkauksia, vaimentamista tai yhteiskunnallisen osallistumisen rajoittamista. Tavallisimmin häirintää ja vihapuhetta kohdattiin internetissä, esimerkiksi sosiaalisessa mediassa ja keskustelupalstoilla. Kolme neljästä tutkimukseen osallistuneesta oli kokenut häirintää tai vihapuhetta valtaväestöön kuuluvalta, ja noin 40 prosenttia omaan vähemmistöön kuuluvalta. Valtaväestön taholta koettiin esimerkiksi eksotisointia, stereotypisointia, vähättelyä ja joskus myös maalittamista, kun taas omaan vähemmistöön kuuluvalta koettu vihapuhe ja häirintä liittyi usein saamelaisidentiteettiä koskeviin jännitteisiin. Häirintää ja vihapuhetta kohdanneiden osuus tutkimukseen osallistuneista oli selvästi noussut verrattuna vuonna 2016 julkaistuun vastaavaan selvitykseen.²³²

229 Arola 2021.

230 Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022, s. 62–63.

231 TSS-sopimuksen 13–15 artiklat. Myös YK:n itsenäinen asiantuntija ikääntyneiden henkilöiden ihmisoikeuksien nautinnasta (IEOP, 2022) on kehottanut Suomea lisäämään saamen kieliä puhuvien terveydenhuollon ammattilaisten määrää ja antamaan näille kulttuurikoulutusta sekä kiinnittämään muutoinkin huomiota saamelaisille ominaisiin yhteisöllisiin käytäntöihin terveydenhuollossa ja sosiaalipalveluissa. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvosto (UNHRC) 2022.

232 Jauhola, Siltala ja Nieminen 2022, s. 145–147; Korhonen ym. 2016.

Vuonna 2021 julkaistussa Arktisen politiikan strategiassa saamenkielisten ja kulttuurinmukaisten palveluiden heikko saatavuus tunnistetaan ongelmana, ja niitä pyritään vahvistamaan muun muassa rajat ylittävällä yhteistyöllä. Myös saamen kielten elinvoiman vahvistaminen kotiseutualueella ja sen ulkopuolella esimerkiksi koulutusta kehittämällä on yksi ohjelman tavoite.²³³

6.5 Keskeiset asiat

Yksi keskeisimmistä yhteiskunnallisen vallankäytön muodoista on lakien säätäminen. Suomessa tämä valta kuuluu eduskunnalle, johon valitaan 200 kansanedustajaa neljän vuoden välein. Äänioikeus on kaikilla 18 vuotta täyttäneillä Suomen kansalaisilla. Vaalien jälkeen muodostetaan vaaleissa eniten paikkoja saaneen eduskuntaryhmän johdolla hallitus. Hallitus laatii hallitusohjelman, joka sisältää muun muassa hallituskauden aikana edistettäviä lainsäädäntöhankkeita. Valtaosa laeista säädetään hallituksen esitysten perusteella, mutta laki voi saada alkunsa myös esimerkiksi kansanedustajan aloitteesta tai kansalaisaloitteesta. Kansalaisaloite antaa määrätyn edellytyksin kansalaisille mahdollisuuden säätää, muuttaa tai kumota lakeja ja se on ollut käytössä vuodesta 2012 alkaen. Iso osa aloitteista ei kuitenkaan saavuta vaadittua 50 000 kannatusilmoitusta eikä koskaan etene eduskuntaan; lokakuuhun 2024 mennessä eduskuntakäsittelyyn on edennyt alle viisi prosenttia vireille pannuista kansalaisaloitteista. Seitsemän kansalaisaloitetta on hyväksytty laiksi sellaisenaan tai muutettuina.

Lait valmistellaan ministeriöissä. Lainvalmisteluprosessi sisältää useita vaiheita ja prosessin laajuus vaihtelee sen mukaan, onko kyse suurista periaatteellisista uudistuksista, pienistä muutoksista olemassa oleviin lakeihin vai esimerkiksi EU-sääntelyn toimeenpanosta. Lainvalmistelun aikana sidosryhmät ja kaikki asiasta kiinnostuneet voivat lausua hallituksen esityksen luonnoksesta. Lisäksi erillinen lainsäädännön arviointineuvosto voi ottaa esitysluonnoksen tarkasteluunsa. Arviointineuvosto on vuonna 2016 perustettu elin, joka valvoo, seuraa ja lisää lainvalmistelun ja vaikutusarvioiden laatua. Vaikutusarviolla tarkoitetaan lainsäädännön valmistelun tueksi tuotettua tietoa erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista.

Suomessa on kaksi kieli- ja kulttuurivähemmistöä, joiden valtiosääntöisiin erityispiirteisiin kuuluu määrätynlainen itsehallinnollinen asema: Ahvenanmaa ja saamelaiset. Ahvenanmaa on kokonaan ruotsinkielinen maakunta Suomen mantereen lounaispuolella. Siellä asuu noin 30 500 ihmistä. Ahvenanmaalla on vuodesta 1920 alkaen ollut itsehallinto, eli oikeus

²³³ Brander ja Borg 2021.

päättää monista sisäpoliittisista asioista, esimerkiksi lakien säätämisestä ja budjetista. Itsehallintoelin on nimeltään maakuntapäivät. Maakunta-vaaleissa vaalikelpoisia ovat ne, joilla on kotiseutuoikeus Ahvenanmaalla. Vuodesta 1856 alkaen Ahvenanmaa on ollut demilitarisoitu ja neutralisoitu alue. Ensin mainittu tarkoittaa, ettei saaria saa linnoittaa ja rauhan aikana sotilaallinen läsnäolo Ahvenanmaalla on kielletty. Neutralisoinnissa on kyse siitä, että konfliktin sattuessa Ahvenanmaata ei saa käyttää sotilaallisiin tarkoituksiin. Ahvenanmaalla on oma kansanedustaja Suomen eduskunnassa ja Ahvenanmaa myös osallistuu Suomen rinnalla kansainväliseen yhteistyöhön eri elimissä. Ahvenanmaalaisia koskevia oikeusongelmia ovat erityisesti kielellisten oikeuksien toteutuminen eri palveluissa.

Saamelaisia on Suomessa noin 10 000, ja heillä on oma kieli, saame. Saamelaiden kotiseutualue sijaitsee Lapissa. Saamelaisia asuu myös Norjassa, Ruotsissa ja Venäjällä. Saamelaisilla on kieli- ja kulttuuri-itsehallinto, saamelaiskäräjät, joka perustettiin 1996 (vuodesta 1973 sitä edelsi saamelaisvaltuuskunta). Saamelaiskäräjävaaleissa äänestys-oikeus on vaaliluettelon merkityillä henkilöillä eli saamelaisilla. Saamelaisilla on myös omia, perinteisiä oikeusperiaatteitaan, esimerkiksi siidajärjestelmä. Toisin kuin Ahvenanmaalla, saamelaisilla ei ole omaa edustajaa Suomen eduskunnassa.

Saamelaiset ovat Euroopan ainoa tunnustettu alkuperäiskansa. Saamelaiden perinteiset elinkeinot ovat sidoksissa arktisen alueen luontoon, mikä vuoksi he ovat erityisen haavoittuvia muun muassa ilmastonmuutoksen kielteisille vaikutuksille. Muita saamelaisia koskevia oikeusongelmia ovat esimerkiksi syrjintä ja kielellisten oikeuksien loukkaukset, alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen kohdistuvat loukkaukset (KHO:n päätökset saamelaiskäräjävaalien vaaliluetteloä koskevissa asioissa) sekä useamman hallituksen epäonnistuneet yritykset uudistaa saamelaiskäräjälaki ja ratifioida alkuperäiskansoja koskeva ILO-169-sopimus. Ruotsin ja Norjan tavoin myös Suomessa on asetettu Saamelaiden totuus- ja sovintokomissio vahvistamaan saamelaiden oikeuksien toteutumista.

7 Suomi oikeusvaltiona – yhteenveto

Kimmo Nuotio

Osassa I tarkasteltiin Suomea oikeusvaltiona. Selvityksessä on koostettu ja esitetty tietoa keskeisistä sellaisista asiakokonaisuuksista, joita on tapana käsitellä oikeusvaltiollisuuden yhteydessä. Kansainvälisiä seurantaindikaattoreita ja niiden Suomesta kertomaa kuvaa on esitelty. Korruptiosta on oma jaksonsa, samoin lehdistönvapaudesta. Tuomareita ja tuomioistuimia käsitellään omassa luvussaan. Asianajalaitos ja muut oikeudelliset palveluntarjoajat esitellään. Suomen valtiosäännöstä nostetaan esille eräitä kysymyksiä, kuten lainsäädäntöprosessi, kansalaisaloite, Ahvenanmaan erityisaseman ja kielivähemmistöjä sekä saamelaiden oikeusasemaa.

Viime vuosina oikeusvaltio ja oikeusvaltiollisuus ovat termeinä kotiutuneet meilläkin julkiseen keskusteluun, vaikka kyse ei ole sinänsä uusista ilmiöistä. Euroopassa on erilaisia oikeusvaltioperinteitä, ja kehittyvien maiden oikeusvaltiokehitystä on ryhdytty tukemaan kansainvälisten toimijoiden toimin. Esimerkiksi Euroopan unionissa on kannettu huolta Puolan ja Unkarin kehityksestä, kun tiedonvälitys on keskittynyt ja valtapuolue on pyrkinyt murentamaan tuomioistuinlaitoksen itsenäisyyttä. Vaikka oikeusvaltiollisuus on arvo, se on nykyisin myös oikeudellisesti velvoittava periaate. Esimerkiksi Euroopan unionin jäsenyyttä tavoittelevissa maissa, kuten tietyissä Länsi-Balkanin maissa ja Ukrainassa, tuleekin toteuttaa uudistuksia, joilla varmistetaan ennen mahdollista jäsenyyttä muun ohella se, että oikeusvaltiollisuus on EU:n vaatimalla tasolla.

Suomessa oikeusvaltio-termi ei esiinny kirjoitetussa valtiosäännössä, mutta on selvää, että jo vuoden 1919 hallitusmuoto ilmensi länsimaisen oikeusvaltion keskeisiä periaatteita. Laillisuuden merkitystä on korostettu jo aiempinakin vuosisatoina. Suomessa toteutettiin vuonna 2016 uudistus, jossa perustettiin erillinen tuomioistuinvirasto, tarkoituksessa lisätä tuomioistuinten itsenäisyyttä suhteessa oikeusministeriöön, joka on ministeriönä poliittisessa ohjauksessa.

Oikeusvaltiollisuus ilmenee eri tavoin siinä, miten instituutioiden tasolla turvataan valtiovallan käytön asianmukaisuutta ja torjutaan mielivaltaa sekä julkisen vallan käyttöä yksityisiin päämääriin. Demokraattisessa oikeusvaltiossa lainsäädännöstä päättää perustuslain sallimissa rajoissa vaaleilla valittu eduskunta, kun taas tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.

Kansanedustajatkaan eivät ole lain yläpuolella, vaan heidänkin tulee jopa rangaistuksen uhalla pidättyä vaikutusyrityksistä. Valtioneuvosto vastaa poliittisesti toiminnastaan eduskunnalle, mutta ministereillä on

virkaatoimistaan rajoitetusti myös rikosoikeudellinen vastuu, jota toteutetaan erityisen menettelyn mukaisesti. Tasavallan presidenttikin on rikosoikeudellisessa vastuussa virkaatoimistaan, mutta vielä ministereitäkin paljon rajatumminkin.

Jokaisella on oikeus saada oikeuksia koskeva asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Julkishallinto on sidottu lakiin. Hallinnon virkahenkilöt noudattavat lakia, esteellisyydestä on säännöt, eikä virkamies saa ottaa vastaan etuja. Virkarikossäännöilläkin turvataan julkisen vallankäytön moitteettomuutta ja asiallisuutta.

Oikeusvaltiollisuus määrittynyt erilaisten instituutioiden ja käytänteiden kokonaisuudessa ja tarkoittaa viime kädessä sellaista hallintotapaa, jossa lainsäädännön määräykset ja tavoitteet toimivat johtotähtenä julkisen vallan käytössä. Erityisen olennaista tässä kokonaisuudessa on tuomioistuinten riippumattomuus, jotta tuomioistuimet voivat antaa yksilöille ja yrityksille oikeussuojaa oikeudenloukkaustilanteessa. Julkiseen vallankäyttöön, kuten tuomarina toimimiseen, liittyy huomattava yhteiskunnallinen vastuu, minkä vuoksi tuomareiden tulee varjella puolueettomuuttaan ja sitä, että jutut ratkaistaan asiaperustein, ja lakiin perustuen.

Julkisen vallankäytön asianmukaisuuteen ei tule voida luottaa sokeasti, vaan tarvitaan valvontamekanismeja. Esimerkiksi [ylimmät laillisuus-valvontaviranomaiset](#) valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ottavat vastaan kansalaisten kanteluita ja myös tarkastavat oma-aloitteisesti viranomaisten toimintaa. Eduskunnan yhteydessä toimiva Ihmisoikeuskeskus seuraa kotimaista ihmisoikeustilannetta ja laatii asiasta kannanottoja. Ihmisoikeuskeskus toimii eurooppalaisen verkoston kotimaisena lenkkinä.

Suomessa oikeusvaltion rakenteelliset edellytykset ovat yleisesti ottaen hyvällä tolalla. Suomi ja muut Pohjoismaat ovat yleensä kansainvälisissä vertailuissa kärkisijoilla maailmassa. Korruptiota jossain muodossa esiintyy kaikissa valtioissa, mutta Suomessa erityisesti viranomaisten lahjonta erityisten etujen saamiseksi on vähäistä. On olennaista, että oikeusvaltiollisuutta ylläpidetään ja seurataan myös niin sanotuissa kehittyneissä maissa, sillä sen murenemisen vaikutukset ovat hyvin dramaattisia monelta kannalta.

Esimerkiksi hyvinvointivaltiossa julkisen vallan tehtävät ovat kasvaneet, mikä luo kasvualustaa mahdollisille epäkohdille. Toisin oli vielä 1800-luvulla, kun valtionhallinto oli vasta muotoutumassa eivätkä valtio tai kunnat olleet ottaneet hoitaakseen moniakaan tehtäviä. Koulutusjärjestelmien kehittymisen myötä kansalaisille voidaan tarjota ymmärrystä oikeusvaltiollisuuden merkityksestä mitä erilaisimmilla hallinnon- ja politiikan aloilla.

Yhteiskunnan taloudellinenkin menestys on riippuvainen siitä, että yksityisoikeudelliset riita-asiat voidaan ratkaista joustavasti ja

oikeudenmukaisesti. Paraskaan oikeusjärjestelmä ei anna yksilöille tarvittavaa suojaa, jollei käytössä ole kanavia oikeuksiin pääsemiseksi ja jollei ole päätösten tukena ole täytäntöönpanovaltaa. Mielivaltainen tai yksityistä etua palveleva julkisen vallan käyttö heikentäisi koko oikeusjärjestelmän hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä ja voisi jopa johtaa omankäden oikeuteen. Suomen oikeusjärjestelmää käsitellään tarkemmin [osassa II](#).

Jos esimerkiksi valtapuolueella olisi mahdollisuuksia vaikuttaa suoraan tuomareiden tai syyttäjien nimittämiseen, lainkäyttö voisi nopeastikin vintoutua. Poikkeusolojakin saatettaisiin niin ikään käyttää hyväksi pyrkimyksessä rajoittaa kansalaisten oikeuksia ja ottaa haltuun viranomaiskoneistoa tai sen osia. Nykyisin puhutaan paljon kokonaisturvallisuudesta. Oikeusvaltiota tulee suojata ulkoiselta vihamieliseltä vaikuttamiselta.

Myös tieto on valtaa. Ilman median toimintaa yhteiskunnallisiin epäkohtiin puuttuminen olisi hankalaa. Kansalaisten ja riippumattoman median sananvapautta on turvattava. Poliittisen järjestelmän toimivuus edellyttää tasapainoista ja monipuolista mediaympäristöä, jossa erilaiset näkemykset yhteiskunnasta saavat sijaa.

YK:n kestävä kehityksen tavoitteissa (tavoite 16) puhutaan hyvästä hallinnosta. Sen alle voi lukea myös oikeusvaltiollisuuden. Hyvää hallintoa tarvitaan, jotta kestävä kehityksen tavoitteita voidaan edistää. Huono hallinto puolestaan haittaa näihin tavoitteisiin pääsemistä. Oikeusvaltiollisuus on hyvin merkittävä kestävä kehityksen tavoitteiden kannalta, koska oikeudellisia ohjausmekanismeja tarvitaan kaikkien muiden kestävä kehityksen tavoitteiden edistämiseksi. Oikeusvaltiollisuudella on siten sekä itseisarvoa että välinearvoa.

II Suomen oikeusjärjestelmä ja oikeuden saatavuus

1 Johdanto

Yaira Obstbaum, Kaisla Saartenoja, Sofia Selkämä,
Virve Toivonen, Minka Ohtonen

Katsauksen toisessa osassa tarkastellaan Suomen oikeusjärjestelmää. Oikeusjärjestelmällä viitataan tässä luvussa laajasti erilaisiin virallisiin toimijoihin, joiden kautta ihmiset, yritykset tai yhteisöt voivat yrittää toteuttaa oikeuksiaan. Sillä ei siis tarkoiteta yksin tuomioistuimia, vaan myös esimerkiksi erilaisten lautakuntien ja valtuutettujen toimintaa, sovittelua sekä viranomaisvalvontaa. Toimijat voivat olla sekä julkisia (esimerkiksi [tuomioistuimet](#) tai [kuluttajariitalautakunta](#)) tai yksityisiä (esimerkiksi [FINE](#)). Oikeusjärjestelmää tarkastellaan oikeusvaltiollisuuden yhden keskeisen elementin eli oikeuden saatavuuden näkökulmasta. Sekä Suomen perustuslaki (21 §) että monet Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus (6 art.) ja Euroopan unionin perusoikeuskirja (47 art.), velvoittavat Suomea takaamaan jokaiselle tehokkaan oikeussuojakeinon (oikeusvaltiollisuudesta ks. tarkemmin I osan [luku 1.1 Oikeusvaltiokäsityksiä](#)).

Oikeuden saatavuus on käänнос englanninkielisestä termistä Access to Justice. Käänнос ei ole täysin vakiintunut, ja oikeuden saatavuuden ohella puhutaan myös oikeudensaantimahdollisuuksista tai oikeuksiin pääsystä, joilla tarkoitetaan pitkälti samaa asiaa.²³⁴ Access to Justice on sekä tutkimussuuntaus että yhteiskunnallista liikehdintää ja sen taustalla ovat havainnot siitä, että ihmisten laissa turvatut oikeudet eivät aina toteudu käytännössä ja että tietyt ihmisryhmät tai tietynlaiset ongelmat ovat tälle erityisen alttiita.²³⁵ Liikkeen keskeinen tavoite onkin turvata kaikille yhdenvertaiset mahdollisuudet toteuttaa oikeuksiaan ja se, että oikeudelliset prosessit johtavat sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta oikeudenmukaisiin lopputuloksiin. Se edellyttää, että tarvittavat keinot, esimerkiksi oikeudellinen apu ja pääsy tuomioistuihin, ovat yhdenvertaisesti kaikkien saavutettavissa.²³⁶ Access

234 Ervasti 2011a.

235 Katsauksen osassa III oikeuksiin pääsyä tarkastellaan yhden tällaisen ryhmän eli [lasten näkökulmasta](#).

236 Greene 2016; Pleasence, Balmer ja Sandefur 2013; Kilian 2003.

to Justice -tutkimus on yksi Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimuksellisista painopistealuista ja näitä tutkimuksia esitellään tarkemmin katsauksen [osassa III](#).

Oikeuksiin pääsyä voidaan tarkastella suppeasti, jolloin katse kohdistuu ennen kaikkea virallista oikeussuojaa tarjoaviin instituutioihin; keskeistä on pääsy sinne ja menettelyn oikeudenmukaisuus. Tällöin merkitystä on esimerkiksi sillä, että oikeudellinen apu on yhdenvertaisesti kaikkien saavutettavissa tai että tuomioistuimia on riittävän tiheästi.²³⁷ Yhtä merkityksellistä on toimijoiden kyky käydä oikeutta. Tähän voivat vaikuttaa mm. varallisuus, osaaminen, kielitaito tai käytännön asiat, esimerkiksi se, omistaako ajoneuvon tai internetliittymän.

Viralliset menettelyt eivät aina ole paras tai tehokkain tapa ratkaista erimielisyyksiä. Tutkimusten mukaan iso osa ihmisten arjen oikeusongelmista ratkaistaan siellä, missä ne ovat syntyneetkin, kuten työpaikalla tai naapurustossa, eikä oikeudenmukaiseen lopputulokseen välttämättä tarvita tai ole tarkoituksenmukaistakaan käyttää oikeuskäsittelyä tai edes juristeja.²³⁸ Laajimmillaan oikeuden saatavuus kattaakin kaiken, mitä ihmiset tekevät yrittäessään ratkaista oikeudellisia ongelmia tai riitoja. Tätä on jo esimerkiksi tietojen ja neuvojen hakeminen ystäviltä tai internetistä.²³⁹

Se, miten oikeuden saaminen määritellään tai ymmärretään vaikuttaa siihen, miten yhteiskunnassa toimitaan oikeuksiin pääsyn edistämiseksi ja mahdollisten esteiden poistamiseksi. Jos oikeuden saaminen määritellään vain pääsyksi viralliseen oikeusjärjestelmään, ratkaisuja etsitään herkemmin oikeusjärjestelmän sisällä ja oikeudellisista palveluista. Kun oikeuksiin pääsy nähdään laajempaan yhteiskunnallisena kysymyksenä, vaihtoehtoja sen turvaamiseksi on enemmän. Perinteisen oikeus- ja viranomaisjärjestelmän ohella oikeutta voi siis saada myös virallisen järjestelmän ulkopuolelta tai sen liepeiltä, kuten erilaisista sovittelusta tai neuvotteluista.²⁴⁰ Myös perinteistä oikeusjärjestelmää on pitkään tietoisesti kehitetty niin, että tarjolla on myös täysimittaista oikeuskäsittelyä kevyempiä ratkaisukeinoja.²⁴¹

Perinteisesti Access to Justice -tutkimuksessa on keskitytty yksityishenkilöiden oikeuksiin. Myös yrityksillä on kuitenkin monessa suhteessa yksityishenkilöitä vastaava tarve oikeusturvalle, ja siksi oikeuden saaminen

237 Cappelletti ja Garth 1978; Ervasti 2011a.

238 Mnookin ja Kornhauser 1979; Sandefur 2021, s. 331; Ervasti 2011a.

239 Genn 1999; Pleasence, Balmer ja Sandefur 2013. Laajemmin oikeuden saamista käsittelee osassa III esiteltävä [Arjen oikeudelliset ongelmat, riidat ja ratkaisut – \(AORR\) kyselytutkimus](#), jossa kansalaisilta on kysytty heidän kokemistaan ongelmista sekä niiden ratkaisemisesta ja seurauksista. Obstbaum ym. 2023.

240 Sandefur 2021; Ervasti 2011a.

241 Nylund, Ervasti ja Adrian 2018.

koskee myös oikeushenkilöitä, kuten yrityksiä, yhdistyksiä ja säätiöitä.²⁴² Arkikielessä yritys ymmärretään usein suuryritykseksi, jolla on resursseja oikeuksiensa toteuttamiseksi ja siksi katsotaan, etteivät ne kaipaa erityistä suojaa. Yli 90 prosenttia suomalaisista yrityksistä on kuitenkin 0–4 henkilöä työllistäviä pienyrityksiä.²⁴³ Nämä yritykset on oikeuksiin pääsyn suhteen usein luontevampaa rinnastaa asemaltaan pikemminkin kuluttajiin tai yksityishenkilöihin kuin suurempiin yrityksiin.

Yritysten oikeuksiin pääsyyn voi liittyä myös erityistarpeita yksityishenkilöihin verrattuna. Pitkäkestoiset muutoksenhakuprosessit tai viranomais toiminnan ennakoimattomuus aiheuttavat usein kuluja molemmille, mutta yrityksillä taloudelliset intressit ovat usein korostuneet, kun taas yksityishenkilöille inhimillisistä syistä aiheutuva haitta voi olla suurempi.²⁴⁴ Toisaalta esimerkiksi suuryrityksillä voi olla taipumus suosia nopeaa ja ei-julkista, usein tuomioistuinprosessin ulkopuolella tapahtuvaa riidanratkaisua. Tällöin tuomioistuinprosessille vaihtoehtoisina riidanratkaisutapoina esiin nousevat erityisesti osapuolten keskinäinen sovinto tai [välímiesmenettely](#).²⁴⁵

242 Ks. esim. Melanderin ja Nuotion (2023) oikeudellinen asiantuntijaselvitys yritysten lähestymiskiellon edellytyksistä. Perinteinen lähestymiskielto on oikeudellinen turvatoimenpide, jolla suojataan vaarassa olevaa yksityishenkilöä kieltoon määrätyn tapaamiselta ja yhteydenotoilta. Liikelähestymiskiellolla voitaisiin tarvittaessa rajoittaa asiakkaan pääsyä kauppaan, ja sen tarkoituksena olisi parantaa myymäläturvallisuutta ja ehkäistä yrityksiin kohdistuvaa rikollisuutta ja häiriöitä, kuten väkivalta- ja uhkatilanteita. Yrityslähestymiskielto on ollut käytössä Ruotsissa vuodesta 2021 alkaen. Melanderin ja Nuotion mukaan yrityslähestymiskiellolle ei ole perustuslaillisia esteitä, mutta sen hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä on arvioitava tarkoin, sillä se puuttuisi kieltoon määrätyn perusoikeuksiin.

243 Suomen virallinen tilasto, yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, yritykset toimialoitain ja henkilöstön suuruusluokittain 2022.

244 Kujanpää ja Raitio 2023.

245 Autio 2014.

2 Tuomioistuimet

Sofia Selkämaa, Virve Toivonen, Inka Järvikangas,
Kaisla Saartenoja, Minka Ohtonen

Tuomioistuinkäsittely edustaa perinteistä ja tärkeää näkökulmaa oikeuden saamiseen. Esimerkiksi tuomioistuinten ruuhkautuminen ja pitkät käsittelyajat, luottamus tuomioistuihin ja tuomioistuinten resurssitilanne vaikuttavat siihen, miten ne tosiasiallisesti toimivat, ja miten tehokkaaksi ja oikeudenmukaiseksi tuomioistuinjärjestelmä koetaan. Kansallisen tuomioistuinlaitoksen tehokkaasta ja tarkoituksenmukaisesta toiminnasta vastaa tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomainen, tuomioistuinvirasto. Sen itse asettama tavoite on varmistaa kaikille yhtäläinen pääsy oikeuspalveluihin. Tätä turvataan tuomioistuinten hyvällä ja tehokkaalla toiminnalla, joka on edellytys myös perus- ja ihmisoikeusvaatimusten mukaiselle oikeusturvalle.²⁴⁶

Tässä luvussa tarkastellaan kansallisia tuomioistuimia ja kansainvälisistä tuomioistuimista Euroopan unionin tuomioistuinta sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta. Katsaus keskittyy siviili- eli riita-asioiden ja hakemusasioiden käsittelyyn. Rikosasioiden käsittelyä vain sivutaan, sillä rikosasioita käsitellään tarkemmin Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin Rikollisuustilanne ja Seuraamusjärjestelmä -katsauksissa. Luvun tilastotiedot on kerätty julkisista tilastotiedoista sekä Oikeusministeriön toimittamista tiedoista.

2.1 Suomen tuomioistuinjärjestelmä

Suomessa tuomioistuinjärjestelmä voidaan jakaa yleisiin tuomioistuihin, hallintotuomioistuihin ja erityistuomioistuihin. Niissä käsiteltävät asiat ja menettelytavat poikkeavat toisistaan. Lisäksi Suomessa valtakunnanoikeus käsittelee muun muassa valtioneuvoston jäseniä ja [ylimpiä laillisuusvalvoja](#) vastaan nostetut syytteet. Nykyisin tuomioistuimista säädetään pääsääntöisesti tuomioistuinlaissa (673/2016) ja tietyissä erityislaeissa. Suomen perustuslaki kieltää sota-oikeuksia lukuun ottamatta tilapäisten

246 Ks. tuomioistuinvirastosta ja tuomioistuimista myös edellä I osan [luku 4. Tuomarit ja tuomioistuimet](#). Tuomioistuinlaitoksen vastuullisuusraportti 2022 osa 3.2: Oikeuspalveluiden saatavuus. Luettavissa Tuomioistuinviraston verkkosivuilla: <https://tuomioistuinvirasto.fi/fi/index/tuomioistuinvirasto/vastuullisuus/tuomioistuinlaitoksenvastuullisuusraportti2022kpy155/3.tuomioistuinlaitosvastuullisenatoimijana/3.2.oikeuspalveluidensaatuus.html#>.

tuomioistuinten asettamisen (PL 98 §). Kaikilla lainoppineilla tuomareilla on samat pätevyysvaatimukset ja kaikkien ratkaisutoimintaan osallistuvien jäsenten puolueettomuutta turvaavat tuomarin esteellisyyttä koskevat säännöt (ks. tarkemmin I osan [luku 4.2 Riippumaton ja puolueeton tuomioistuin](#)).

Yleisiä tuomioistuimia ovat käräjä- ja hovioikeudet sekä korkein oikeus. Niissä käsitellään rikos-, riita- ja hakemusasioita. Riita- ja hakemusasioista käytämme tässä katsauksessa myös termiä siviiliasia. Riita-asiasa yleisissä tuomioistuimissa on tyypillisesti vastakkain kaksi yksityistä osapuolta (esim. yksityinen henkilö ja yritys tai kaksi yksityistä henkilöä). Hakemusasioissa vastapuolta ei ole, vaan niissä tuomioistuin vahvistaa hakijan hakemuksesta esimerkiksi avioeron tai edunvalvojan määräämisen. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta siviiliasioissa osapuolet esittävät itse kaiken tarpeellisen näytön asian ratkaisemiseksi. Avustajien käyttö yleisissä tuomioistuimissa on yleistä ja tietyissä tilanteissa myös pakollista²⁴⁷.

Hallintotuomioistuimia ovat hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus. Hallintotuomioistuimissa käsiteltävät asiat liittyvät julkisen vallan käyttöön kuten verotukseen, lastensuojeluun tai kaavoitukseen. Osapuolina ovat yleensä viranomainen ja yksityinen, esimerkiksi yksityishenkilö, yritys tai yhdistys. Menettely on pääsääntöisesti kirjallista ja avustajien käyttö on harvinaisempaa kuin yleisissä tuomioistuimissa. Toisin kuin yleisissä tuomioistuimissa, hallintotuomioistuimilla on viran puolesta velvollisuus huolehtia siitä, että asia ratkaistaan riittävän selvityksen perusteella.

Erytistuomioistuimia ovat markkinaoikeus, työtuomioistuin ja vakuutus oikeus. Ne ovat tiettyihin asioihin erikoistuneita tuomioistui-
mia, joissa vaaditaan erityistä osaamista tuomioistuimessa käsiteltävistä asioista, esimerkiksi sosiaaliturvasta (vakuutus oikeus) tai työ- ja virkaehtosopimuksista (työtuomioistuin). Erytistuomioistuimissa on piirteitä sekä yleisistä että hallintotuomioistuinta, vaikka ne usein määritellään hallintotuomioistuinta. Erytistuomioistuimissa vastakkain voivat olla viranomainen ja yksityinen (esim. sosiaaliturva-asiat vakuutus oikeudessa) tai esimerkiksi työnantaja ja työntekijöiden edustaja (työoikeus). Tarvittava näyttö ja sen esitysvelvollisuus riippuu tuomioistuimesta.

Kansainvälisiin sopimukseen liittymisen myötä suomalaisten asioita voidaan käsitellä myös **kansainvälisissä tuomioistuimissa**. Edellytysten täyttyessä oikeudelliset erimielisyydet voivat edetä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tai Euroopan unionin tuomioistuimiin.

²⁴⁷ Avustajan käyttö on pakollista purkuhakemuksissa ja tuomiovirhekanteluissa. Siviili- ja rikosasioiden oikeudenkäynnissä avustajan käyttö ei ole pakollista, mutta varsinkin monimutkaisissa asioissa se on usein välttämätöntä. Rikosasioissa on mahdollista määrätä syytetyille avustaja viran puolesta, jos syytetty ei kykene puolustamaan itseään (ROL 2:1 §).

Tuomioistuimet voivat antaa erilaisia ratkaisuja. Ratkaisu voi olla esimerkiksi tuomio, yksipuolinen tuomio tai päätös. Rikos- ja riita-asia ratkaistaan yleisissä tuomioistuimissa yleensä tuomiolla. Yksipuolisen tuomion yleinen tuomioistuin antaa asianosaisen passiivisuuden perusteella, esimerkiksi silloin, jos vastaaja ei vastaa haastehakemukseen. Riidattomissa hakemusasioissa ja hallintotuomioistuimissa tuomioistuimen antama ratkaisu on nimeltään päätös. Tässä katsauksessa tarkoitamme ratkaisulla kaikkia tuomioistuinten tekemiä päätöksiä tai antamia tuomioita niiden laadusta riippumatta.

Ratkaisu voi syntyä eri tavoin. Asia voidaan ratkaista esimerkiksi kirjallisessa tai suullisessa menettelyssä. Joissain tuomioistuimissa asioita ratkaistaan esittelystä. Se tarkoittaa, että asiassa on nimetty esittelijä, joka valmisteleo asiassa ratkaisuehdotuksen päätöksentekoa varten. Lopullisesta ratkaisusta päättää silloinkin tuomari tai tuomareista ja muista jäsenistä koostuva ratkaisukokoonpano.

Tuomioistuimet voivat myös edistää sovintoa tai käyttää sovittelua tietyissä asioissa. Sovinnon edistäminen ja mahdollisuus tuomioistuinsovitte luun (ks. tarkemmin [luku 3.3 Tuomioistuinsovittelu](#)) koskevat erityisesti käräjä- ja hovioikeuksia. Sen sijaan hallintoasioiden osalta käytössä ei ole sovintomenettelyä eikä hallintotuomioistuimilla ole velvollisuutta edistää sovintoa. Hallintoasioiden sovittelua on selvitetty, mutta sille ei ole nähty olevan edellytyksiä.²⁴⁸ Myös työtuomioistuimessa sekä tietyissä asioissa markkinaoikeudessa sovinnon vahvistaminen on mahdollista. Vakuutus-oikeudessa ei ole käytössä sovintomenettelyä. Katsauksessa esitellyistä kansainvälisistä tuomioistuimista sovintomenettely on käytössä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

2.2 Yleiset tuomioistuimet

Käräjäoikeudet

Tehtävät ja toimivalta

Suomessa on tällä hetkellä kaksikymmentä käräjäoikeutta: Ahvenanmaa, Etelä-Karjala, Etelä-Pohjanmaa, Etelä-Savo, Helsinki, Itä-Uusimaa, Kainuu, Kanta-Häme, Keski-Suomi, Kymenlaakso, Lappi, Länsi-Uusimaa, Oulu, Pirkanmaa, Pohjanmaa, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo, Päijät-Häme, Satakunta ja Varsinais-Suomi. Käräjäoikeuksista säädetään muun muassa

²⁴⁸ Sovittelun mahdollisuuksien selvittäminen hallintoasioissa, oikeusministeriön hanke OM078:00/2020.

tuomioistuinjaissa (673/2014) ja oikeudenkäymiskaassa (4/1734). Lähtökohtaisesti kaikki kärjäoikeudet ratkovat samanlaisia asioita, mutta määrättyt asiat on keskitetty tietyille kärjäoikeuksille. Esimerkiksi merioikeusasioita ratkotaan Ahvenanmaan ja Helsingin kärjäoikeuksissa.

Kärjäoikeudet käsittelevät riita-, rikos- ja hakemusasioita ensimmäisenä oikeusasteena, ellei toisin ole säädetty. Riita-asiat ovat yksityisten välisiä erimielisyyksiä ja ne voivat liittyä esimerkiksi vahingonkorvaukseen, perintöön, kauppaan tai asunnon vuokraan. Riita-asioita on kahdenlaisia, laajoja ja summaarisia. Laaja riita-asia on riitainen osapuolten välillä. Summaariset asiat ovat lähtökohtaisesti riidattomia ja usein myös yksinkertaisia asioita.²⁴⁹

Tällaisia ovat esimerkiksi riidattomat velkomisasiat. Velkomisasia on riidaton, jos velallinen ei kiistä velan olemassaoloa, määrää eikä muitakaan velan yksityiskohtia, esimerkiksi takaisinmaksuaikataulua. Velkoja voi tällöin edellytyksen täytyessä tehdä summaarisen haastehakemuksen kärjäoikeuteen, ja tuomioistuin vahvistaa velan olemassaolon, jonka jälkeen velkoja voi halutessaan periä saatavaansa esimerkiksi [ulosotolla](#).

Riita-asia pannaan vireille kanteella ja ne käsitellään kärjäoikeudessa lähtökohtaisesti tavallisessa riita-asioiden menettelyssä eli siviiliprosessissa. Summaariset riita-asiat käsitellään yksinkertaisemmassa menettelyssä. Riita-asioiden lisäksi kärjäoikeuksissa käsitellään maa- ja turvaamistomiasioita. Maa- ja turvaamistomiasia on kiinteistötoimitukseen liittyvä erimielisyys. Turvaamistomilla on aina liittymä riita-asiaan, joko summaariseen tai laajaan ja niillä turvataan ennen lopullista tuomiota asianosaisen väittämää oikeutta, esimerkiksi takavarikoimalla omaisuutta. Turvaamistoimet käsitellään kiireellisinä ja ne rinnastuvat pitkälti summaariseen asiaan.²⁵⁰

Hakemusasiat ovat ihmisten arkipäiväiseen elämään liittyviä asioita, jotka pannaan nimensä mukaisesti vireille hakemuksella. Tällaisia ovat esimerkiksi avioero, edunvalvonta, asiakirjan kuolettaminen tai adoptio. Hakemusasiat ratkaistaan kirjallisesti, jos kukaan ei vastusta hakemusta. Jos osapuolet ovat erimielisiä, ne ratkaistaan tavallisten riita-asioiden tapaan.

249 Summaaristen asioiden siirtämistä pois kärjäoikeuksilta on pohdittu. Esimerkiksi 2014 valmistuneessa oikeusministeriön tilaamassa selvityksessä ehdotettiin summaaristen asioiden siirtämistä ulosottoviranomaisille. Oikeusministeriön tiedote 23.10.2014 ”Selvitys: Summaaristen asioiden käsittely tulisi siirtää kärjäoikeuksilta ulosottoviranomaiselle”.

250 Tieteen termipankki, ”Oikeustiede: turvaamistoimet”, <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:turvaamistoimet>.

Rikosasioita ajaa yleensä syyttäjä poliisin tekemän esitutkinnan perusteella. Niistä löytyy tarkempia tietoja esimerkiksi Krimon tuoreimmista [Rikollisuustilanne-](#) ja [Seuraamusjärjestelmäkatsauksista](#).

Kokoonpano

Käräjäoikeudessa jäseniä ovat laamanni ja käräjätuomarit, jotka ovat aina juristeja. Muina jäseninä käräjäoikeudessa on [lautamiehiä](#), jotka osallistuvat tiettyjen rikos- ja maaoykeusasioiden käsittelyyn. Käräjäoikeudessa voi olla myös sotilasjäseniä, jotka osallistuvat sotilasoikeudenkäynteihin. Lisäksi maaoykeuksina toimivissa käräjäoikeuksissa on läsnä maaoykeusasioita käsittelevä käräjätuomari eli ns. maaoykeuksien vastuutuomari sekä maaoykeusinsinööri. Käräjäoikeuksissa työskentelee myös paljon muuta henkilökuntaa, esimerkiksi käräjäsihteereitä ja hallintohenkilökuntaa.

Siviiliasioissa käräjäoikeus on lähtökohtaisesti päätösvaltainen kolmen lainoppineen tuomarin kokoonpanossa.²⁵¹ Yhden hengen kokoonpanossa voidaan kuitenkin ratkaista monia eri asioita, esimerkiksi turvaamistoimia, hakemusasioita ja tiettyjä riita-asioita. Asianosainen voi kuitenkin pyytää asiansa käsittelyä kolmen tuomarin kokoonpanossa, ja tällöin asia voidaan ratkaista yhden hengen kokoonpanossa vain erityisestä syystä.

Asian käsittely

Laaja riita-asia

Laaja riita-asia tulee vireille käräjäoikeuden kansliaan toimitettavalla kirjallisella haastehakemuksella. Tämän jälkeen alkaa valmistelu, jossa haastehakemus tutkitaan ja tarvittaessa pyydetään lisäselvitystä. Seuraavaksi annetaan haaste, jossa vastaajaa kehoitetaan määrääjassa vastaamaan vaatimukseen kirjallisesti. Haaste voidaan antaa tiedoksi puhelimitse, postitse tai sen voi tuoda haastemies. Jos vastaaja ei vastaa haastehakemukseen, käräjäoikeus voi ratkaista asian valmistelussa ns. yksipuolisella tuomiolla. Tuomio annetaan tällöin käräjäoikeuden kansliassa ilman, että asiassa järjestetään istuntoa.

Jos vastaaja vastaa haastehakemukseen ja vastustaa kannetta, käsitteilyä jatketaan valmistelussa. Valmistelu voi olla kirjallista tai suullista. Valmistelussa selvitetään riidan osapuolten vaatimukset, vaatimusten perusteet, erimielisyydet, esitettävät todisteet sekä se, onko asiassa edellytyksiä sovinnolle.

251 Lautamieskokoonpanoa (yksi tuomari ja kaksi lautamiestä) käytetään riita- ja hakemusasioista vain maaoykeusasioissa.

Valmistelun jälkeinen pääkäsittely voidaan yksinkertaisissa asioissa pitää välittömästi valmisteluistunnon jälkeen. Vaikeammissa asioissa, joissa esimerkiksi kuullaan henkilötodistajia, pääkäsittely pidetään erikseen sovitavana ajankohtana. Pääkäsittelyssä puheenjohtaja kertoo, mihin valmistelussa on päädytty ja mitä osapuolet ovat vaatineet. Kantaja ja vastaja pitävät vuorollaan puheenvuorot, joissa he perustelevat vaatimuksensa. Istunnossa käydään läpi kirjalliset todisteet ja kuullaan todistajia. Lopuksi asianosaiset esittävät loppulausunnot. Ratkaisu annetaan joko heti istunnon jälkeen tai myöhemmin kansliassa.

Summaarinen riita-asia

Summaariset riita-asiat ovat tietyn suuruista saamista (velkaa), hallinnan tai rikkoutuneen olosuhteen palauttamista tai häätöä koskevia riidattomia asioita. Ne tulevat vireille laajan riita-asian tapaan, mutta niissä on käytössä suppeampi haastehakemus kuin laajoissa riita-asioissa eikä esimerkiksi todisteita tarvitse ilmoittaa. Summaarisessa haastehakemuksessa täytyy kuitenkin mainita seikat, joihin vaatimus perustuu, ja yksilöidä ne seikat, joihin kantaja vetoaa (esimerkiksi sopimus, sitoumus tai muu kirjallinen todiste). Summaariset asiat ratkaistaan lähtökohtaisesti yksipuolisella tuomiolla kirjallisessa menettelyssä. Jos summaarinen riita-asia riitautuu, se käsitellään laajan riita-asian tapaan.

Hakemusasiat

Hakemusasia tulee vireille, kun hakija toimittaa hakemuksen liitteineen käräjäoikeuteen. Hakemus tutkitaan käräjäoikeudessa alustavasti, jonka jälkeen hakijalta pyydetään mahdollisesti tarvittavat lisätiedot tai asiakirjat. Jos hakemus koskee myös jonkun muun oikeutta, heiltä pyydetään vastaus hakemukseen (ns. lausuma). Esimerkiksi yksityishenkilön velkajärjestelyhakemuksessa käräjäoikeus pyytää lausuman velkojilta. Jos asiassa ei ole muita osallisia tai he eivät vastusta hakemusta tai asia on selvä vastustuksesta huolimatta, asia ratkaistaan kansliassa asiakirjojen perusteella. Jos hakemusasia riitautuu, asian käsittelyä jatketaan tavallisen riita-asian tapaan.

Muutoksenhaku käräjäoikeuden ratkaisuun

Käräjäoikeus ilmoittaa ratkaisussaan, saako ratkaisuun hakea muutosta ja miten muutosta haetaan. Pääsääntöisesti muutosta haetaan valittamalla hovioikeuteen. Ennen muutoksenhakua asianosaisen tulee ilmoittaa tyytymättömyytensä tuomioon seitsemän päivän kuluessa ratkaisun antamisesta joko kirjallisesti tai suullisesti asian ratkaiselle käräjäoikeudelle. Valituksen tekemiseen on aikaa 30 päivää käräjäoikeuden ratkaisun julistamisesta tai antamisesta. Pääsääntöisesti valitus edellyttää [jatkokäsittelylupaa](#)

[hovioukeudelta](#). Yksipuoliseen tuomioon ei saa hakea muutosta valittamalla hovioikeuteen, vaan tällöin oikeussuojakeinoksi jää takaisinsaannin hakeminen tuomion antaneessa käräjäoikeudessa. Monet summaarisissa asioissa annetut tuomiot ovat lopullisia.

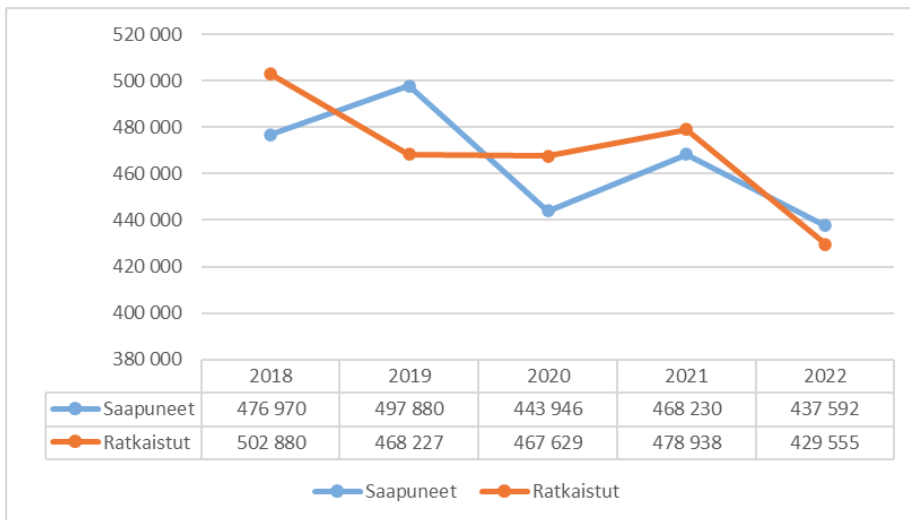
Ns. ennakkopäätösvalituksella käräjäoikeuden päätöksestä voi valittaa suoraan korkeimpaan oikeuteen. Tätä käsitellään tarkemmin [korkeinta oikeutta käsittelevässä luvussa](#).

Tilastotietoja käräjäoikeuksien toiminnasta

Käräjäoikeuksia koskevat tilastotiedot on saatu oikeusministeriöltä ja julkisista tuomioistuintilastoista.²⁵² Tarkastelujakso on 2018–2022.

Saapuneet ja ratkaistut asiat

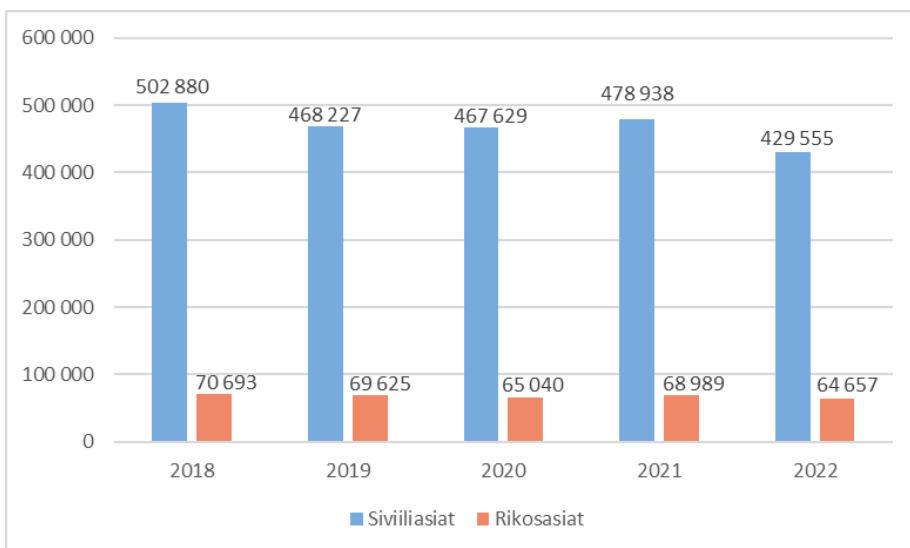
Tarkastelujaksolla käräjäoikeuksiin saapui keskimäärin 464 000 siviiliasiaa vuodessa ja niitä ratkaistiin noin 470 000 vuosittain. Saapuneiden ja ratkaistujen siviiliasioden vaihteluväli oli noin 430 000–500 000. Ratkaistujen siviiliasioden määrä oli hyvin lähellä saapuneiden asioiden määrää, ja suuntaus oli molemmissa hieman laskeva.



Kuvio 17: Saapuneet ja ratkaistut siviiliasiat käräjäoikeuksissa 2018–2022

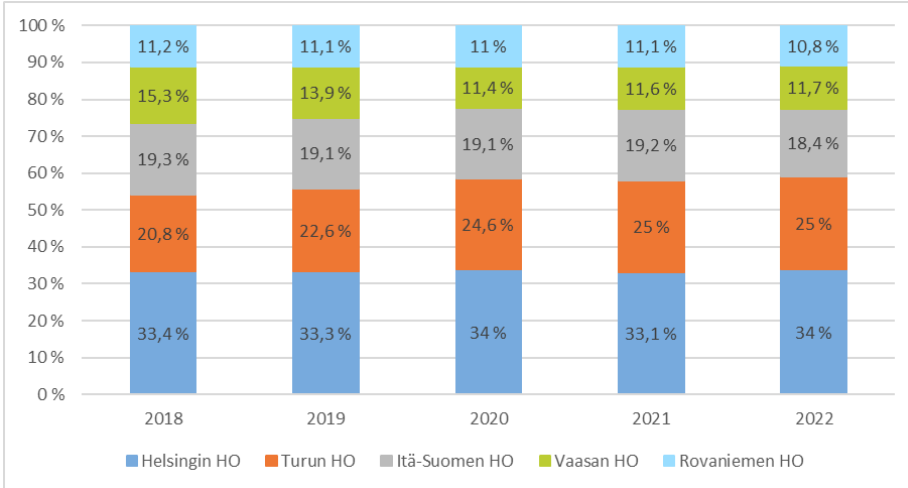
252 Tuomioistuinvirasto: Tuomioistuinlaitoksen vuositilastoja.

Käräjäoikeuksissa ratkaistujen siviiliasioiden määrä on moninkertainen verrattuna rikosasioihin. Tähän vaikuttaa erityisesti [summaaristen asioiden](#) suuri määrä.



Kuvio 18: Ratkaisut siviili- ja rikosasiat käräjäoikeuksissa 2018–2022

Käräjäoikeudet on jaettu viiteen hovioikeuspiiriin (Helsinki, Itä-Suomi, Rovaniemi, Turku ja Vaasa).²⁵³ Tarkastelujaksolla siviiliasioita ratkaistiin eniten Helsingin hovioikeuspiirissä (vuosittain noin kolmannes) ja vähiten Rovaniemen hovioikeuspiirissä (vuosittain noin kymmenen prosenttia). Asioiden jakautumiseen käräjäoikeuksissa vaikuttavat muun muassa maantieteelliset syyt sekä väestön ja yritysten keskittyminen pääkaupunkiseudulle.²⁵⁴

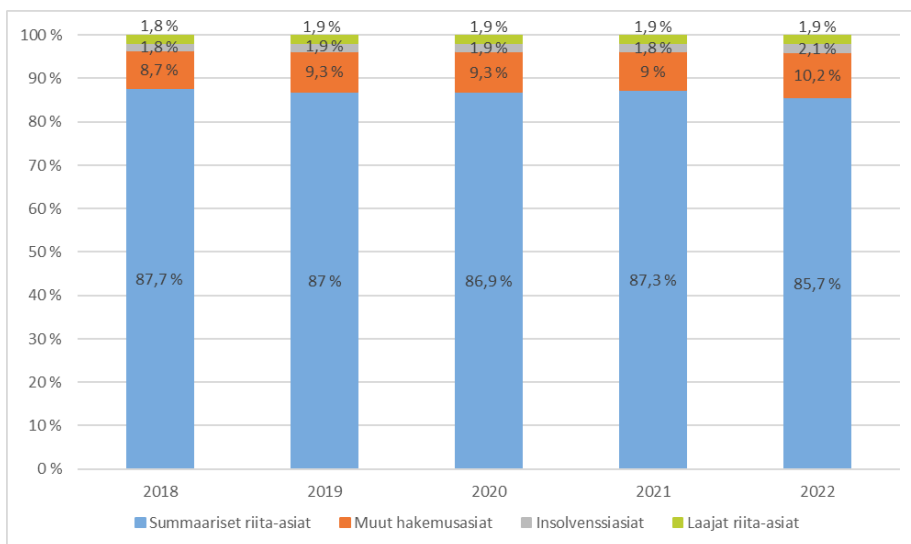


Kuvio 19: Ratkaistut siviiliasiat hovioikeuspiireittäin (%) käräjäoikeuksissa 2018–2022

253 Helsingin hovioikeuden piiriin kuuluvat Helsinki, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan käräjäoikeudet, Itä-Suomen hovioikeuden piiriin Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Kymenlaakson, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon ja Päijät-Hämeen käräjäoikeudet, Rovaniemen hovioikeuden piiriin Kainuun, Lapin ja Oulun käräjäoikeudet, Turun hovioikeuden piiriin Ahvenanmaan, Kanta-Hämeen, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen käräjäoikeudet sekä Vaasan hovioikeuspiiriin puolestaan Etelä-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Pohjanmaan ja Satakunnan käräjäoikeudet.

254 Tilastokeskuksen mukaan noin 30 prosenttia väestöstä ja yrityksistä on keskittynyt Uudellemaalle. Suomen virallinen tilasto, väestörakenne, tunnuslukuja väestöstä alueittain 2018–2022; Suomen virallinen tilasto, alueellinen yritystoimintatilasto, yritysten toimipaikat toimialoittain ja maakunnittain 2018–2022. Toisaalta esimerkiksi tuomioistuineläytöksen vuoden 2022 tilinpäätöksen mukaan (s. 47) myös väestömäärään suhteutettunakin Helsingin käräjäoikeuteen saapuu merkittävästi enemmän laajoja riita-asioita kuin muihin käräjäoikeuksiin.

Ylivoimaisesti eniten käräjäoikeuksissa ratkaistiin summaarisia asioita. Niiden osuus oli vuosittain yli 85 prosenttia kaikista ratkaistuista siviiliasioista, ja koko tarkastelujaksolla 86,9 prosenttia. Vähiten tarkastelujaksolla ratkaistiin insolvenssiasioita (1,9 %) ja laajoja riita-asioita (1,9 %). Muita hakemusasioita oli 9,3 prosenttia. Laajoihin riita-asioihin tilastoissa luetta-
vien turvaamistoimiasioiden osuus oli tarkastelujaksolla 0,03 prosenttia ja maoikeusasioiden 0,06 prosenttia.



Kuvio 20: Ratkaistut siviiliasiat asian laadun mukaan (%) käräjäoikeuksissa 2018–2022

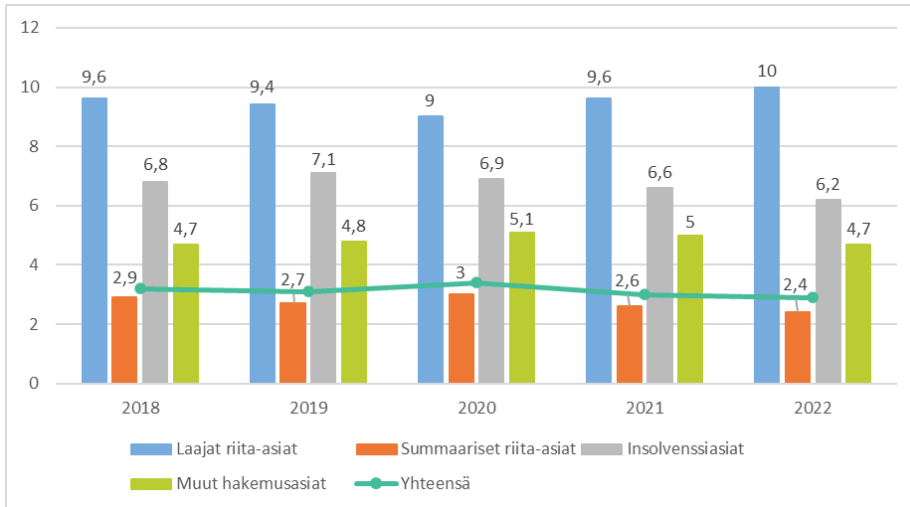
Insolvenssiasioita ovat velkajärjestely- ja yrityssaneeraushakemukset sekä konkurssi- ja ulosottoasiat. Laajoja riita-asioita ovat kuviossa laajat haastehakemukset, maoikeusasiat sekä turvaamistoimiasiat. Muita hakemusasioita ovat avioerohakemukset ja muut hakemukset, esimerkiksi hakemus asiakirjan kuolettamiseksi.

Valtaosa siviiliasioista käsiteltiin ja ratkaistiin kirjallisessa menettelyssä (98,6 %) ja yhden tuomarin kokoonpanossa (99,9 %). Suulliset valmistelutunnnot olivat harvinaisia (0,5 %). Pääkäsittelyyn eteni vain 0,6 prosenttia kaikista ratkaistuista asioista ja 0,3 prosenttia ratkaistiin [tuomioistuinsovittelussa](#). Vahvennetussa kokoonpanossa ratkaistiin 0,04 prosenttia, ja lautamieskokoonpanossa 0,03 prosenttia.²⁵⁵ Tarkastelujaksolla käsitellyistä siviiliasioista 59,5 prosenttia liittyi velkaan tai saamissuhteeseen.

²⁵⁵ Siviiliasioista lautamieskokoonpano on käytössä vain maoikeusasioissa.

Käsittelyajat

Käräjäoikeuksien käsittelyajat vaihtelivat asian laadun mukaan. Lyhimmät käsittelyajat olivat summaarisissa riita-asioissa (keskimäärin 2,4–3 kuukautta) ja pisimmät laajoissa riita-asioissa. Laajojen riita-asioiden keskimääräiset käsittelyajat vaihtelivat 9 ja 10 kuukauden välillä. Se on pitkä verrattuna oikeudenhoidon selonteossa määriteltyyn 7 kuukauden tavoiteaikaan ottaen huomioon, että laajoihin riita-asioihin on tilastoitu myös esimerkiksi kirjallisessa käsittelyssä nopeammin käsitellyt asiat. Prosessin kestoa pidetäänkin yhtenä Suomen oikeudenhoidon keskeisenä ongelmana.²⁵⁶



Kuvio 21: Keskimääräiset käsittelyajat (kk) käräjäoikeuksissa 2018–2022

²⁵⁶ Oikeusministeriö 2022b, s. 11–12, 26–27.

Hovioikeudet

Tehtävät ja toimivalta

Hovioikeus on muutoksenhakutuomioistuin, jonka pääasiallisena tehtävänä on käsitellä käräjäoikeuksien ratkaisuihin tehdyt valitukset ja kantelut. Ensimmäisenä oikeusasteena se käsittelee valtio- ja maanpetosasioita sekä esimerkiksi sotilasasioita ja tuomareita ja syyttäjiä koskevat virkarikosasiat. Lisäksi hovioikeudella on ylimääräiseen muutoksenhakuun liittyviä tehtäviä (ks. tarkemmin [korkeimman oikeuden](#) yhteydessä).

Lainkäyttötehtävien ohella hovioikeudet antavat muun muassa lausunto- ja hovi- ja käräjäoikeustuomareiden nimityksistä ja valvovat käräjäoikeuksien toimintaa. Suomessa toimii viisi hovioikeutta, jotka ovat Helsingin, Itä-Suomen (sijaintipaikka Kuopio), Rovaniemen, Vaasan ja Turun hovioikeus. Tietyt erityistehtävät on keskitetty Helsingin hovioikeudelle (eräät kansainväliset perheoikeus- ja lapsikaappausasiat, valitukset Suomen Asianajoliiton ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien kurinpitoasioista). Hovioikeuksista säädetään muun muassa tuomioistuinlaissa (673/2016) ja oikeudenkäymiskaassa (4/1734).

Kokoonpano

Hovioikeudessa jäseniä ovat hovioikeuden presidentti ja hovioikeudenneuvokset. Hovioikeudenneuvos on hovioikeuden tuomarin virkanimike, ja hovioikeuden presidentillä tarkoitetaan hovioikeuden päällikkötuomaria. Hovioikeudessa työskentelee myös asessoreita²⁵⁷ ja esittelijöitä. Sotilasjäsenet osallistuvat sotilasoikeudenkäyntiasioiden käsittelyyn. Lisäksi hovioikeudessa toimii hallintohenkilökuntaa. Hovioikeudessa ei ole lautamiehiä.

Hovioikeus käsittelee ja ratkaisee asioita lähtökohtaisesti kolmen hengen kokoonpanossa. Tietyt asiat voidaan käsitellä myös yhden hengen kokoonpanossa. Näitä ovat esimerkiksi jatkokäsittelyluvan myöntäminen, oikeusavun myöntämisestä tai lakkauttamisesta päättäminen, täytäntöönpanon kieltäminen tai sovinnon vahvistaminen valmistelussa. Yhden tai kolmen hengen ratkaisukokoonpanosta asia voidaan siirtää käsiteltäväksi vahvennettuun istuntoon tai täysistuntoon. Näin toimitaan, jos kolmen hengen kokoonpanon mielipide poikkeaa korkeimman oikeuden tai hovioikeuden aikaisemmin ottamasta kannasta tai lain tulkinnasta tai jos asia on muutoin

257 Aessori on määräaikainen, kolmivuotinen koulutusvirka. Niitä voi olla hovioikeudessa, hallinto-oikeudessa, markkinaoikeudessa, työtuomioistuimessa ja vakuutus-oikeudessa. Oikeus.fi, ”Aessorin viranhaku”, <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/tuomioistuinlaitos/lautakunnat/tuomarinkoulutuslautakunta/assessorinviranhaku.html>.

periaatteellisesti merkittävä tai laajakantoinen. Vahvennettuun istuntoon kuuluu seitsemän jäsentä, joista yksi on presidentti ja loput asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet sekä tarpeellinen määrä vakinaisista jäsenistä arvottuja lisäjäseniä. Täysistuntoon osallistuvat hovioikeuden presidentti, kaikki vakinaiset tuomarit sekä vuotta pidemmäksi määräajaksi nimitetyt tuomarit.

Asian käsittely

Käräjäoikeuden ratkaisusta valittaminen edellyttää pääsääntöisesti hovioikeuden myöntämää jatkokäsittelylupaa. Jatkokäsittelylupajärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2011. Lupa tarvitaan lähtökohtaisesti niin rikos-, riita- kuin hakemusasioissa. Poikkeuksena ovat rikosasiat, joissa vastaaja on tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin kahdeksan kuukautta vankeutta ja valitus koskee hänen syykseen luettua rikosta taikka rangaistusta.

Jatkokäsittelylupa on myönnettävä, jos on aihetta epäillä käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta tai sitä ei voida arvioida ilman jatkokäsittelyluvan myöntämistä, jatkokäsittelyluvan myöntäminen on tärkeää lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa asioissa tai jos luvan myöntämiseen on muu painava syy. Jatkokäsittelylupa voidaan rajoittaa koskemaan vain osaa käräjäoikeuden ratkaisusta. Lupa myönnetään, jos yksikin ratkaisukokoonpanon jäsen puoltaa sitä.

Asian käsittely hovioikeudessa alkaa, kun käräjäoikeudesta lähetetty valituskirjelmä saapuu hovioikeuteen. Tällöin asialle nimitetään valmistelusta vastaava jäsen, jota voi tarvittaessa avustaa esittelijä. Valmistelu on pääsääntöisesti kirjallista. Jos jatkokäsittelylupa on saatu tai sitä ei ole alun perinkään tarvittu, pyydetään asiassa vastaus valittajan vastapuolelta. Myös asianosaisilta voidaan pyytää lausumia. Tarvittaessa pidetään suullinen valmisteluistunto. Asia voidaan ratkaista kirjallisessa valmistelussa kirjallisen oikeudenkäyntiaineiston ja esittelijän ratkaisuehdotuksen perusteella.

Jos asiaa ei ratkaista valmistelussa, siellä päätetään muun muassa asian tuntijalausuntojen hankkimisesta, pääkäsittelyssä kuultavista todistajista, kirjallisten todisteiden esittämisestä sekä pääkäsittelyn ajankohdasta ja asianosaisten kutsumisesta sinne. Pääkäsittely hovioikeudessa etenee pitkälti samoin kuin käräjäoikeudessa. Käräjäoikeudessa esillä ollutta aineistoa ei yleensä oteta automaattisesti huomioon, vaan hovioikeudessa on esitettävä uudelleen kaikki seikat, joihin asianosainen haluaa vedota. Jos asia on yksinkertainen, ratkaisu voidaan julistaa heti käsittelyn jälkeen. Muissa tapauksissa se annetaan hovioikeuden kansliassa, yleensä 30 päivän kuluessa pääkäsittelystä.

Hovioikeuden ratkaisusta voi valittaa korkeimpaan oikeuteen, mutta valituksen käsitteleminen edellyttää lähtökohtaisesti valituslupaa.

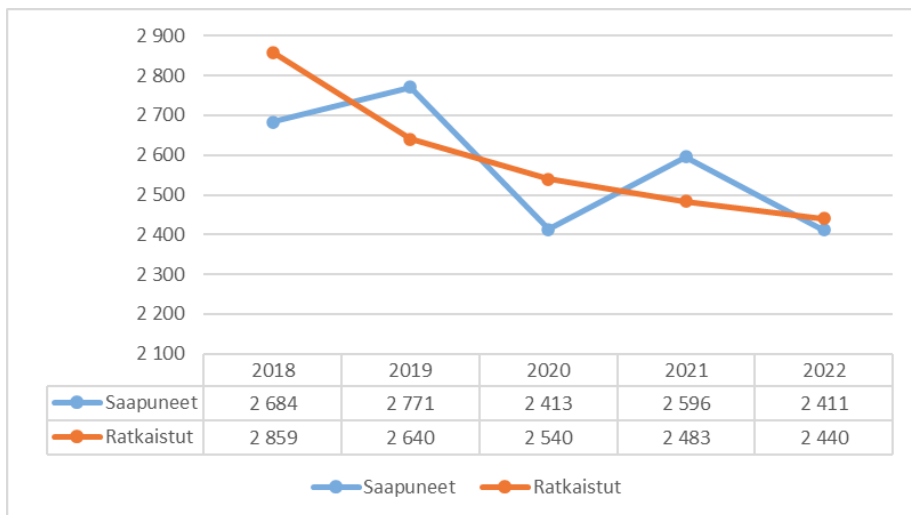
Poikkeuksena ovat asiat, jotka hovioikeus on ratkaissut ensimmäisenä oikeusasteena (esimerkiksi syyttäjiä koskevat rikosasiat). Valituslupaa on haettava 60 päivän kuluessa hovioikeuden ratkaisun antamisesta tai jos lupaa ei tarvita, valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa hovioikeuden ratkaisun julkaisemisesta tai antamisesta.

Tilastotietoja hovioikeuksien toiminnasta

Hovioikeuksia koskevat tiedot on saatu oikeusministeriöltä ja julkisista tuomioistuintilastoista.²⁵⁸ Tarkastelujakso on 2018–2022.

Saapuneet ja ratkaistut asiat

Hovioikeuksiin saapui ja ne ratkaisivat vuosittain noin 2 500 siviiliasiaa. Ratkaistujen asioiden määrät olivat siis melko lähellä saapuneita asioita, ja suuntaus molemmissa oli laskeva.

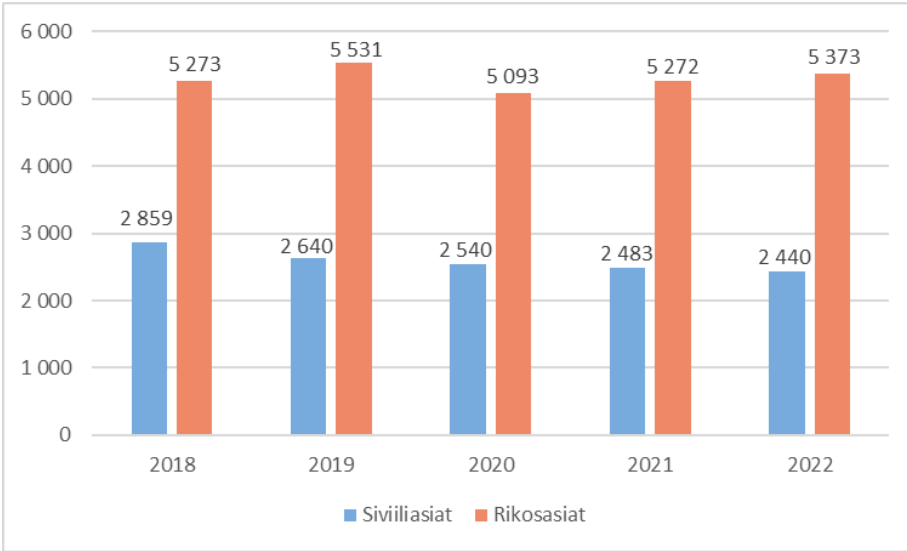


Kuvio 22: Saapuneet ja ratkaistut asiat hovioikeuksissa 2018–2022

Toisin kuin käräjäoikeudet, hovioikeudet ratkaisevat enemmän rikoskuin siviiliasioita. Syitä tähän lienee useita. Ensinnäkin käräjäoikeuksissa ratkaistavista siviiliasioista suurin osa on summaarisia, joista annetaan yksipuolinen tuomio, josta ei saa valittaa hovioikeuteen (ks. tarkemmin edellä [luvussa Summaarinen riita-asia](#)). Toiseksi tuomiot rikosasioissa puuttuvat esimerkiksi vapaudenmenetyksen kautta usein syvemmin yksilön perusvapauksiin, jolloin intressi muutoksenhakuun voi olla suurempi. Rikosasioissa on myös lähes aina mukana syyttäjä, jonka työhön kuuluu

²⁵⁸ Tuomioistuinvirasto: Tuomioistuinlaitoksen vuositilastoja.

viran puolesta arvioida, tulisiko käräjäoikeuden ratkaisuun hakea muutosta ja jolla on myös koulutuksensa kautta edellytykset arvioida käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuutta. Siten syyttäjällä voi olla pienempi kynnys hakea muutosta käräjäoikeuden ratkaisuun kuin yksityishenkilöllä, jonka muutoksenhakuhaluukkuuteen voivat vaikuttaa paitsi ratkaisun sisältö, myös omat voimavarat, käsittelyn kesto ja kokemus siitä, saako oikeutta. Lisäksi [tietyissä rikosasioissa](#) hovioikeuteen ei tarvita valituslupaa.

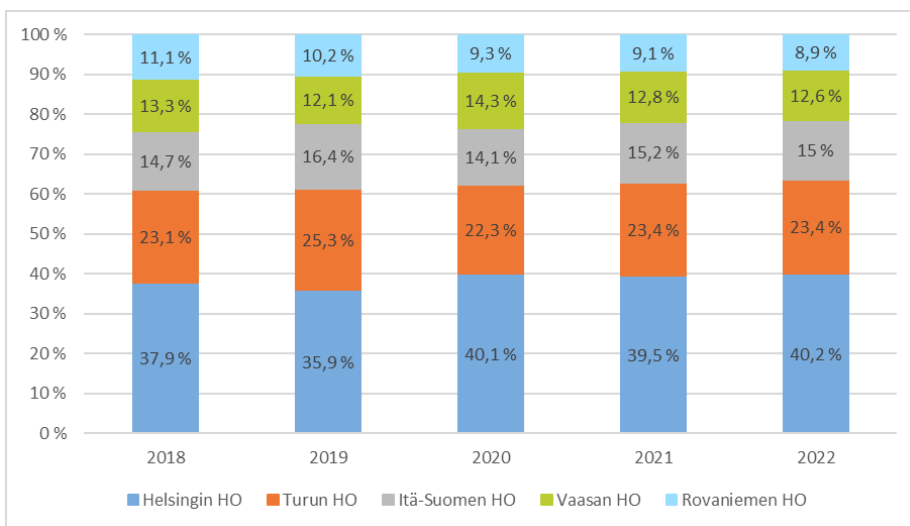


Kuvio 23: Ratkaistut siviili- ja rikosasiat hovioikeuksissa 2018–2022

Siviiliasioissa ovat mukana ulosottoasiat, hakemusasiat ja riita-asiat.

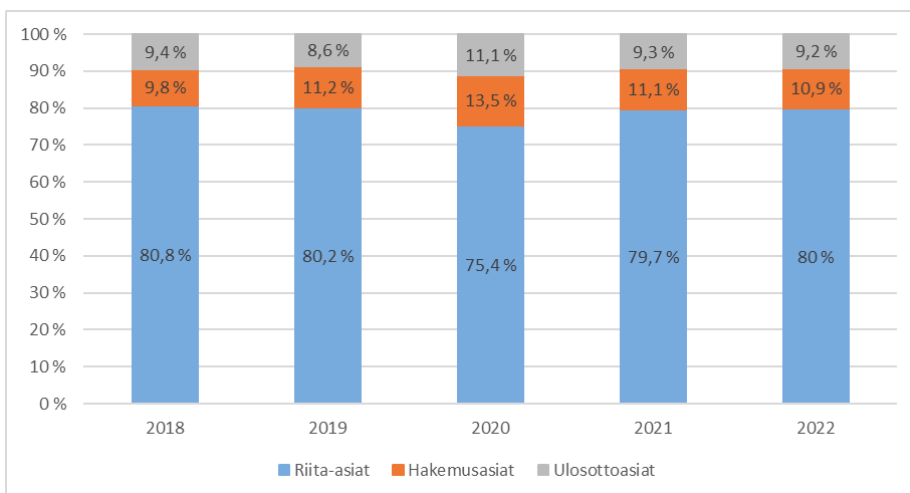
Siviili- ja rikosasioiden lisäksi hovioikeudet käsittelevät sotilasoikeudenkäyntiasioita, pitkäaikaisvankien vapauttamista koskevia asioita ja virkasyyteasioita ensimmäisenä oikeusasteena. Niiden yhteenlaskettu määrä vaihteli tarkastelujaksolla 44–64 tapauksen välillä ja oli siten vähäinen suhteessa siviili- ja rikosasioihin.

Eniten siviiliasioita ratkaistiin Helsingin hovioikeudessa ja vähiten Rovaniemen hovioikeudessa. Hovioikeuksien juttumäärät vastaavat melko tarkasti käräjäoikeuksissa ratkaistujen siviiliasioden osuuksia hovioikeuspiireittäin jaoteltuna, mikä on luontevaa, kun hovioikeuspiiriin kuuluvan käräjäoikeuden ratkaisusta valitetaan ko. piirin hovioikeuteen.



Kuvio 24: Hovioikeuksissa ratkaistut siviiliasiat hovioikeuspiireittäin (%) 2018–2022

Siviiliasioista eniten hovioikeudet ratkaisivat riita-asioita, vuosittain noin 80 prosenttia ja koko tarkastelujaksolla 79,2 prosenttia. Ulosotto- ja hakemusasioita hovioikeudet ratkaisivat vuosittain noin 10 prosenttia kumpiakin, hakemusasioita hieman enemmän. Kaikista tarkastelujaksolla ratkaistuista asioista hakemusasioita oli 11,3 prosenttia ja ulosottoasioita 9,5 prosenttia.

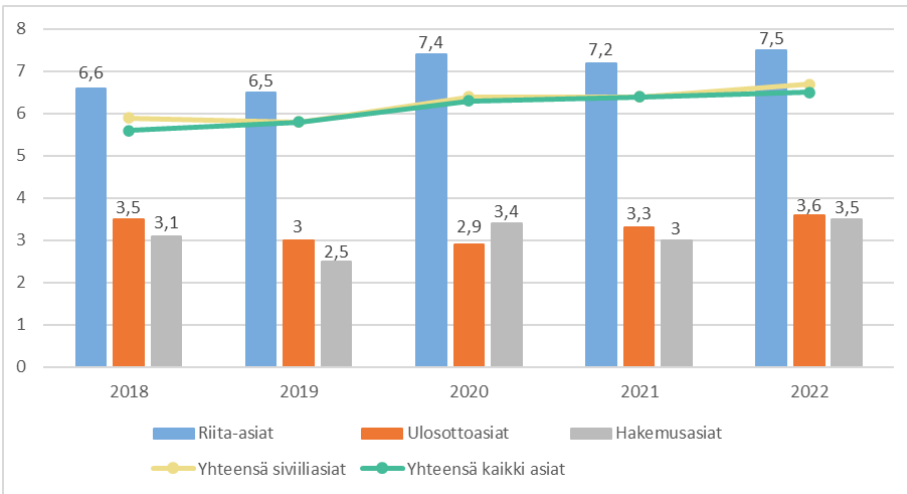


Kuvio 25: Ratkaistut asiat asian laadun mukaan (%) hovioikeuksissa 2018–2022

Pääkäsittelyitä järjestettiin hovioikeuksissa vuosina 2018–2022 yhteensä 9 878 kpl. Näistä siviiliasioden (hakemusasiat, riita-asiat ja ulosottoasiat) pääkäsittelyitä oli noin viidennes (21,0 %), joista lähes kaikki olivat riita-asian pääkäsittelyjä (20,5 %). Vuositasolla vaihtelu oli pientä.

Käsittelyajat

Hovioikeuden käsittelyajat siviiliasioissa vaihtelivat käsiteltävän asian mukaan. Pisimmät käsittelyajat olivat riita-asioissa (6,5–7,5 kuukautta) ja ne olivat tarkastelujaksolla kasvussa. Lyhimmät käsittelyajat olivat ulosotto- (2,9–3,6 kk) ja hakemusasioissa (2,5–3,5 kk).

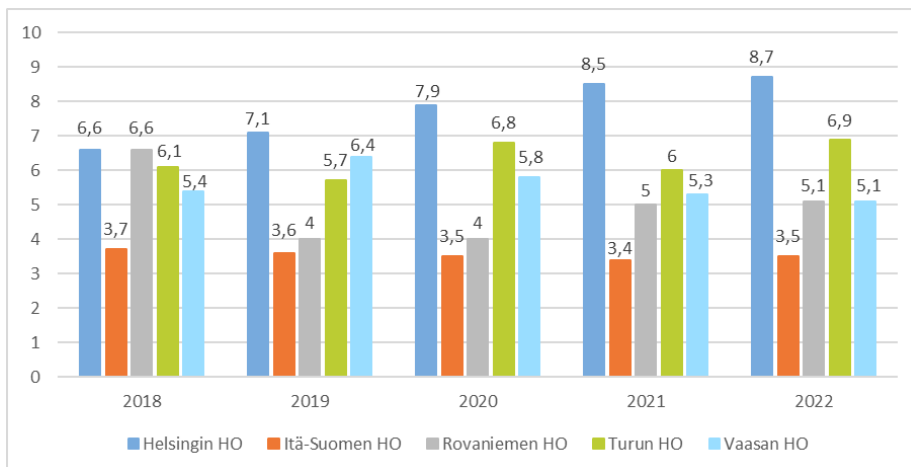


Kuvio 26: Keskimääräiset käsittelyajat (kk) hovioikeuksissa 2018–2022

Kuviossa on vertailun vuoksi myös kaikkien asioiden (ml. rikos- ja muut asiat) käsittelyajat.

Helsingin hovioikeuden käsittelyajat kasvoivat muista hovioikeuksista poiketen tarkastelujaksolla selvästi. Vuonna 2022 Helsingin hovioikeudessa keskimääräinen siviiliasioden käsittelyaika oli 8,7 kuukautta, kun esimerkiksi Itä-Suomessa se oli 3,5 kuukautta. Helsingin hovioikeuden ja muiden pääkaupunkiseudun tuomioistuimien ruuhkautumista selittää ainakin osin se, että vaativimmat riidat keskittyvät niihin. Helsingin hovioikeuden kasvaneita käsittelyaikoja on selitetty myös kasvaneella juttumäärällä, liian vähäisellä henkilökunnalla sekä istuntosalien puutteella ja usein peruuntuvilla

istunnoilla.²⁵⁹ Tuomioistuinvirasto on ottanut asiaan kantaa²⁶⁰, ja pääkaupunkiseudun tuomioistuimiin on palkattu lisää henkilökuntaa purkamaan jonoja, mutta tilanteen tasaantuminen voi kestää jopa vuosia.



Kuvio 27: Sivilliasioiden keskimääräiset käsittelyajat (kk) hovioikeuksittain 2018–2022

Korkein oikeus

Tehtävät ja toimivalta

Korkein oikeus on ylin yleinen tuomioistuin. Se käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa ja valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Se on ns. ennakkopäätöstuomioistuin, eli sen keskeisimpiin tehtäviin kuuluu antaa ennakkopäätöksiä sellaisissa tulkinnanvaraisissa asioissa, joihin laki ei tarjoa valmista vastausta. Ennakkopäätöksillä ohjataan lain tulkintaa ja oikeuskäytäntöä ja pyritään varmistamaan yhdenmukainen laintulkinta kaikkialla Suomessa.

Korkein oikeus käsittelee muun muassa valitukset hovioikeuden ratkaisuksista, ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat sekä ratkaisee tuomioistuimien välisiä toimivaltakysymyksiä. Korkeimpaan oikeuteen voi lähtökohtaisesti valittaa vain, jos saa [valitusluvan](#). Luvan myöntämiselle on tiukat edellytykset. Valituslupa voidaan myöntää, 1) jos asia on tärkeää saattaa korkeimman oikeuden ratkaistavaksi lain soveltamisen kannalta muissa

259 Ylen uutinen 18.11.2023 ”Pääkaupunkiseudun tuomioistuinten ruuhkien purkuun tulee lisää käsiä – hovioikeuden presidentti: ”Ollaan erittäin hyvillä vesillä””; Helsingin Sanomien uutinen 18.11.2023 ”Riidan selvittely kestää jopa seitsemän vuotta – Nämä syyt tukkivat Suomen oikeusjärjestelmän”.

260 Tuomioistuinvirasto 2023a.

samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi, 2) siihen on erityistä aihetta oikeudenkäynti- tai muun virheen takia tai 3) jos valituslupan myöntämiselle on muu painava syy. Valituslupa voidaan myöntää myös osittain koskemaan vain osaa ratkaisusta tai sellaista kysymystä, jonka ratkaiseminen on tarpeen oikeuskäytännön ohjaamiseksi tai valituslupaperusteen kannalta.

Yleisemmin korkeimpaan oikeuteen valitetaan hovioikeuden ratkaisuista, mutta myös valitus kärjäoikeuden ratkaisusta on mahdollinen, jos asioissa annettavalla ratkaisulla on huomattava ennakkotapausrvo (ns. ennakkopäätösvalitus). Muutoksenhakijan vastapuolen pitää suostua menettelyyn ja lisäksi tarvitaan valituslupa korkeimmalta oikeudelta. Ennakkopäätösvalitus on tehtävä 30 päivän kuluessa kärjäoikeuden ratkaisun antamisesta tai julistamisesta.

Myös maa-oikeuden sekä vakuutus- ja markkinaoikeuden tietyistä ratkaisuista voi valittaa korkeimpaan oikeuteen. Korkeimmasta oikeudesta säädetään muun muassa tuomioistuinlaissa (673/2016), laissa korkeimmasta oikeudesta (665/2005), oikeudenkäymiskaassa (4/1734) ja perustuslaissa (731/1999).

Lainkäyttöasioiden ohella korkein oikeus käsittelee esimerkiksi armahdusasioita ja voi antaa lainsäädäntökysymyksissä valtioneuvostolle lausuntoja tai esittää lainsäädännön kehittämistä tai ehdottaa uutta lainsäädäntöä. (Lainsäädäntöprosessista tarkemmin ks. I osan [luku 6.2 Lakien säätäminen](#).)

Esimerkiksi 21.6.2023 korkein oikeus esitti kahta lainsäädäntömuutosta, ns. hyppyvalituslupaa ja ennakkopäätöskysymysmenettelyä.²⁶¹ Hyppyvalituslupaa koskevan ehdotuksen mukaan korkein oikeus voisi ottaa suoraan ratkaistavakseen ennakkopäätösluonteisia kysymyksiä asioissa, joissa hovioikeus ei ole myöntänyt jatkokäsittelylupaa, ja vasta sen jälkeen harkita jatkokäsittelylupan tarpeen. Nykyisessä mallissa korkein oikeus voi vain palauttaa jatkokäsittelylupa-asian hovioikeuteen, jos se havaitsee siinä ennakkopäätöskysymyksen. Ennakkopäätöskysymysmenettely koskisi taas tilanteita, joissa kärjä- tai hovioikeus havaitsee oikeudenkäynnin aikana asiassa ennakkopäätöskysymyksen. Ehdotuksen mukaan kärjä- tai hovioikeus voisi siirtää ennakkopäätöskysymyksen korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. Hallitus antoi hyppyvalituslupaa ja ennakkopäätöskysymysmenettelyä koskevan esityksen (HE 152/2024 vp) eduskunnalle lokakuussa 2024.

261 Korkeimman oikeuden tiedote 21.6.2023 ”KKO esittää muutoksenhakusäännösten täydentämistä”.

Kokoonpano

Korkeimmassa oikeudessa jäseniä ovat korkeimman oikeuden presidentti ja vähintään 15 oikeusneuvosta eli tuomaria. Varsinaisten jäsenien lisäksi korkeimmassa oikeudessa on kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia sekä vanhempia oikeussihteereitä ja oikeussihteereitä.

Korkein oikeus toimii jakautuneena jaostoihin.²⁶² Pääsääntö on viisihenkinen ratkaisukokoonpano. Jos edellytykset täyttyvät, tiettyjä asioita voidaan käsitellä myös kahden tai kolmen jäsenen ratkaisukokoonpanossa. Yhden jäsenen kokoonpanossa voidaan ratkaista esimerkiksi turvaamistomiasiat sekä valitusluvan myöntäminen, jos on ilmeistä, ettei myöntämiselle ole edellytyksiä.

Korkeimmassa oikeudessa toimii myös vahvennettu jaosto ja täysistunto. Vahvennettuun jaostoon kuuluu 11 jäsentä ja täysistuntoon presidentti ja kaikki virantoimituksessa olevat jäsenet. Asian käsittely voidaan siirtää vahvennettuun jaostoon tai täysistuntoon, jos asia on periaatteellisesti merkittävä, muuten laajakantoinen tai asian tai sen osan ratkaisu poikkeaisi korkeimman oikeuden aikaisemmin omaksumasta kannasta. Asian siirtämisestä päättää korkeimman oikeuden presidentti.

Asian käsittely

Asian käsittely korkeimmassa oikeudessa alkaa valituslupahakemuksen saapumisesta. Jos valituslupa myönnetään, korkein oikeus ilmoittaa sen myöntämisestä valittajalle ja pyytää valittajan vastapuolelta vastauksen. Asian käsittely on pääasiallisesti kirjallista, mutta tarvittaessa voidaan järjestää suullinen käsittely tai katselmus. Koska korkein oikeus on ennakkopäätöstuomioistuin, suullisella käsittelyllä on usein erilaiset tavoitteet, laajuus ja toimittamistapa kuin alemmissa oikeusasteissa. Korkeimmassa oikeudessa suullinen käsittely voidaan toimittaa pääkäsittelyä suppeammin ja kirjallista aineistoa täydentävästi, esimerkiksi ilman todistajia tiettyä oikeuskysymystä käsitellen tai vain tietystä teemasta todistajia kuullen. Suullista käsittelyä edeltää valmistelu, jossa päätetään, miten ja missä laajuudessa suullinen käsittely toimitetaan. Valmistelu voi olla kirjallista tai suullista.

Jos suullinen pääkäsittely järjestetään, asia ratkaistaan kirjallisen aineiston ja suullisessa käsittelyssä esitetyn aineiston perusteella. Käsittelyn aluksi puheenjohtaja tai esittelijä selittää tarvittaessa alempien oikeuksien ratkaisut sekä asianosaisten vaatimukset. Tämän jälkeen edetään etukäteen laaditun käsittelysuunnitelman mukaisesti. Käsittelyn lopuksi korkein oikeus julistaa välipäätöksen, jossa lausutaan muun muassa todistajien

262 Tarkat kokoonpanot löytyvät oikeudenkäymiskaaresta 2 luvun 9–10 a §.

palkkioista. Varsinaisen ratkaisun korkein oikeus antaa myöhemmin. Suulliset pääkäsittelyt ovat lähtökohtaisesti julkisia.

Kaikkia ratkaisuja ei julkaista ennakkopäätöksinä, vaan tästä päätetään asian ratkaisun yhteydessä.

Ylimääräinen muutoksenhaku

Ylimääräinen muutoksenhaku on mahdollista silloin, jos tuomioistuimen ratkaisuun tai menettelyyn sisältyy jokin virhe. Se on keino saada selvästi virheelliset tuomiot korjattua vielä sen jälkeen, kun varsinainen muutoksenhaku eli valitus ei ole enää mahdollinen. Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja on kolme: tuomioistuimen lopullisen eli lainvoimaisen ratkaisun poistaminen ja purkaminen sekä menetetyt määräajan palauttaminen. Lainvoiman saanut tuomio voidaan poistaa menettelyssä tapahtuneen virheen perusteella esimerkiksi silloin, jos ratkaisun antanut tuomioistuin ei ole ollut päätösvaltainen, tai tuomio on niin sekava tai epätäydellinen, ettei siitä käy ilmi, miten asiassa on tuomittu tai jos oikeudenkäynnissä on tapahtunut muu oikeudenkäyntivirhe. Jos menettelyvirhe todetaan, tuomio poistetaan kokonaan tai osittain ja tarvittaessa asia osoitetaan uudelleen käsiteltäväksi sen ratkaisulle tuomioistuimelle.

Tuomion purkaminen on keino oikaista tuomiossa olevia asiavirheitä. Riita-asiassa lainvoimainen tuomio voidaan purkaa esimerkiksi silloin, jos oikeuden jäsen tai jutun avustaja on syyllistynyt rikolliseen menettelyyn, jonka voidaan otaksua vaikuttaneen jutun lopputulokseen, todisteena käytetty asiakirja on ollut väärä tai jos todistaja tai asiantuntija on tahallaan antanut perättömän lausuman ja sen voidaan otaksua vaikuttaneen lopputulokseen.

Menetetyt määräajan palauttamisessa voidaan palauttaa oikeudenkäyntiä koskeva määräaika tai -päivä, esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö ei ole pätevästä syystä, esimerkiksi sairauden tai julkisen liikenteen keskeytymisen vuoksi, voinut määräajassa ilmoittaa tyytymättömyyttään tai hakea muutosta.

Tilastoja korkeimman oikeuden toiminnasta

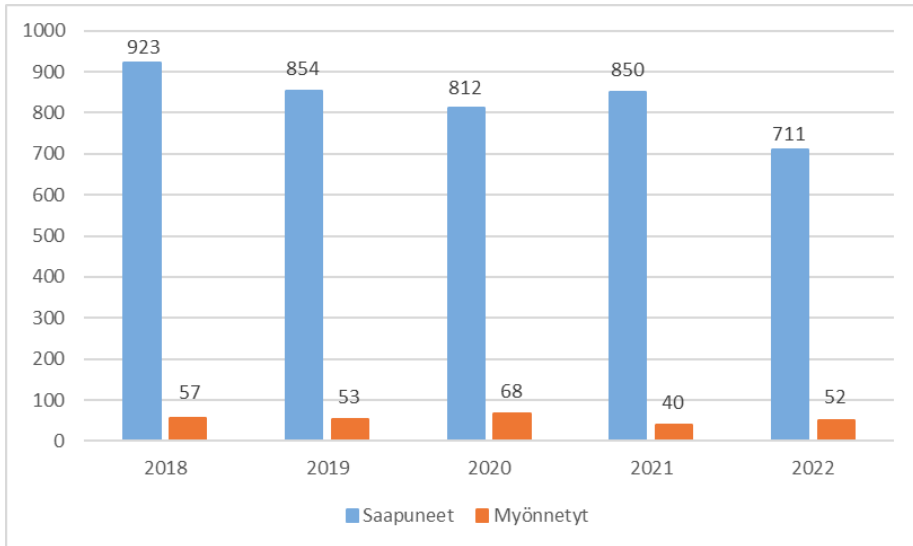
Korkeinta oikeutta koskevat tilastotiedot on poimittu korkeimman oikeuden vuosikertomuksista²⁶³. Tarkastelujakso on 2018–2022.

Valituslupahakemukset

Asian käsittely korkeimmassa oikeudessa vaatii pääsääntöisesti valitusluvan. Valituslupia myönnettiin tarkastelujaksolla paljon vähemmän kuin

²⁶³ Korkeimman oikeuden vuosikertomukset 2018–2022.

niitä haettiin: vuosina 2018–2022 valituslupia myönnettiin n. 5–7 prosentille hakijoista.²⁶⁴



Kuvio 28: Korkeimpaan oikeuteen saapuneet valituslupahakemukset ja myönnetyt valitusluvut siviiliasioissa 2018–2022

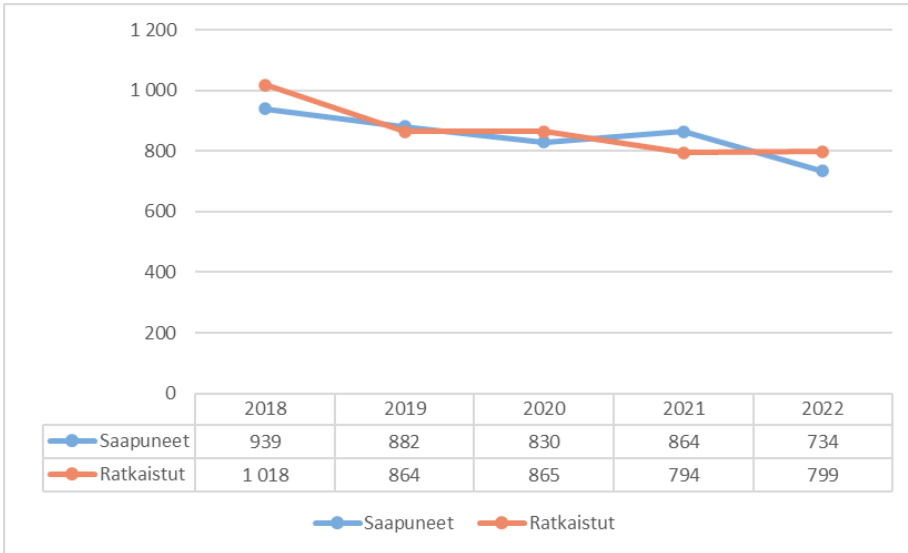
Eniten valituslupia myönnettiin riita-asioissa (7,1 %), toiseksi eniten vakuutusasioissa (3,5 %) ja vähiten maa- ja metsätalouden asioissa (2,7 %). Tätä voi selittää se, että riita-asioita on enemmän ja ne sisältävät paljon erilaisia asioita, esimerkiksi työ- ja yksityisoikeudelliset asiat. Lukuja tulkittaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon se, ettei valituslupahakemusta välttämättä ratkaista samana vuonna kuin se on saapunut. Suurin osa nyt tarkastelluista hakemuksista ja myönnettyistä luvista on kuitenkin ratkaistu tarkastelujakson sisällä.

Valituslupahakemukset ratkaistiin kohtuullisen nopeasti, suurin osa alle kuudessa kuukaudessa. Alle kolmessa kuukaudessa ratkaistujen valituslupahakemusten osuus oli laskusuuntainen.

²⁶⁴ Myönnettyjen valituslupien määrä oli myös rikosasioissa samankaltainen.

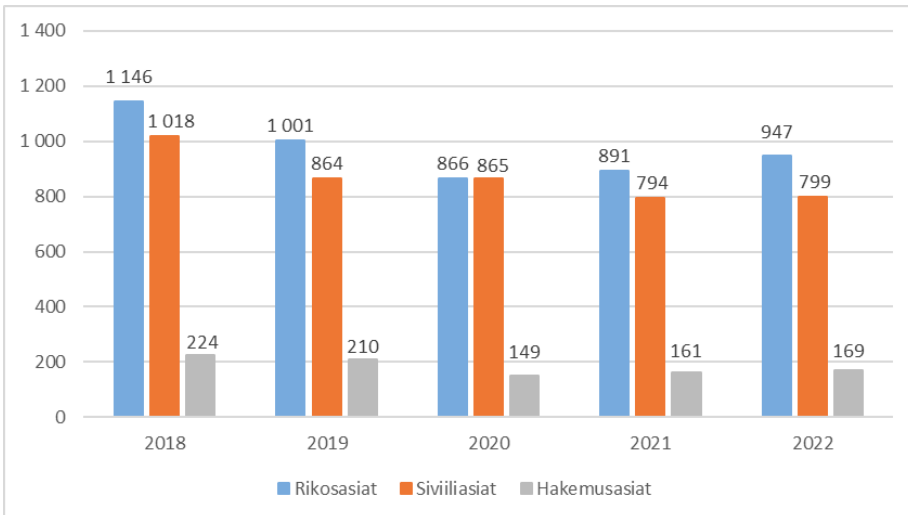
Saapuneet ja ratkaistut asiat

Tarkastelujaksolla korkeimpaan oikeuteen saapui vuosittain keskimäärin 2 000 asiaa, joista keskimäärin 850 oli siviiliasioita. Tarkastelujakson aikana korkein oikeus ratkaisi keskimäärin 2 000 tapausta vuodessa, ja niistä vajaa 900 oli siviiliasioita. Sekä saapuneiden että ratkaistujen siviiliasioiden määrä oli lievästi laskusuuntainen.



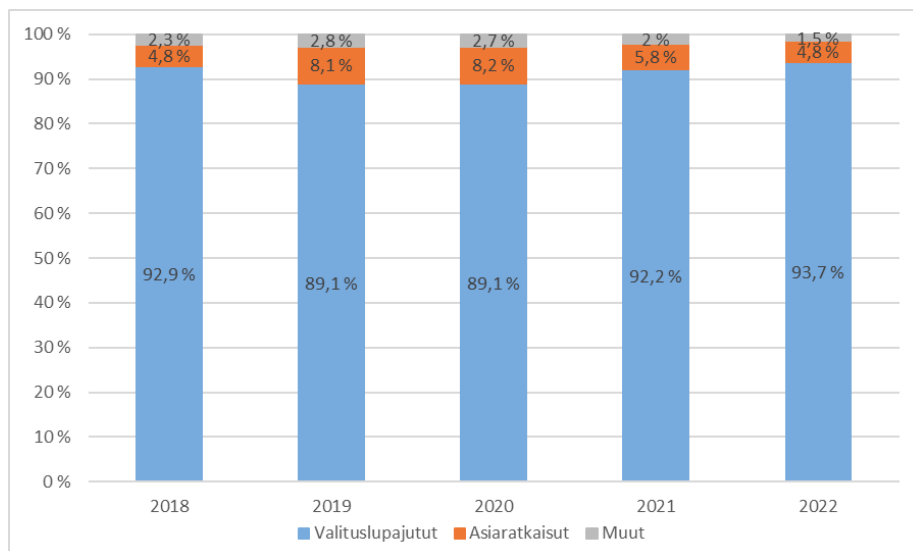
Kuvio 29: Saapuneet ja ratkaistut siviiliasiat korkeimmassa oikeudessa 2018–2022

Toisin kuin käräjä- ja hovioikeuksissa, korkeimmassa oikeudessa saapuneiden ja ratkaistujen rikos- ja siviiliasioiden määrä suurin piirtein yhtä suuri.



Kuvio 30: Ratkaistut asiat korkeimmassa oikeudessa 2018–2022

Hakemusasialla tarkoitetaan korkeimman oikeuden käsittelemiä hakemusasioita, esimerkiksi tuomion purkamista koskevia hakemuksia.



Kuvio 31: Korkeimmissa oikeudessa ratkaistujen siviiliasioiden jakautuminen (%) asiaryhmittäin 2018–2022

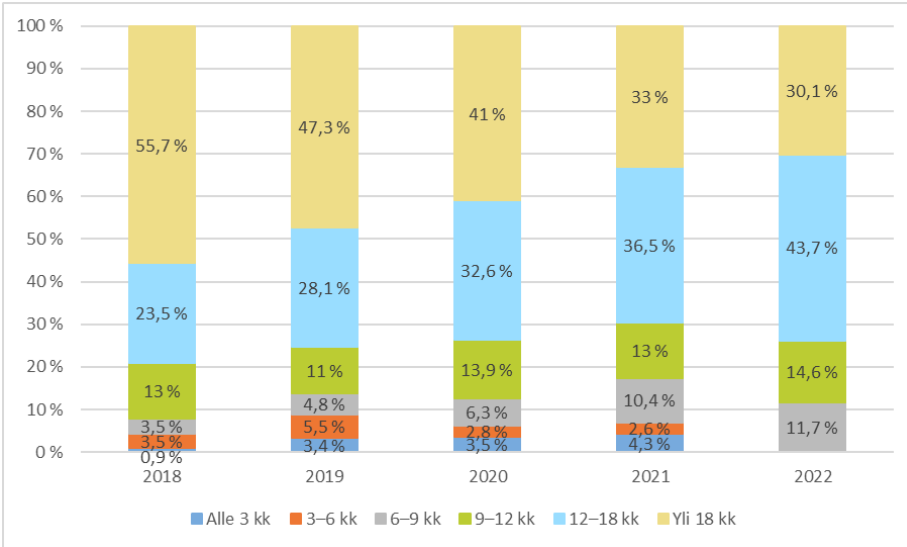
Muut-luokka sisältää ylimääräiset muutoksenhaku-, purku- tai kanteluasiat, toisen asteen jutut ja muut asiat.

Valtaosa korkeimman oikeuden ratkaisemista siviiliasioista oli valituslupajuttuja. Niitä ratkaistiin keskimäärin 796 vuosittain (vaihteluväli 735–953). Siviiliasioissa annettuja asiaratkaisuja oli vuosittain keskimäärin 55 (vaihteluväli 38–71) ja muita ratkaisuja keskimäärin 20 (vaihteluväli 12–24).

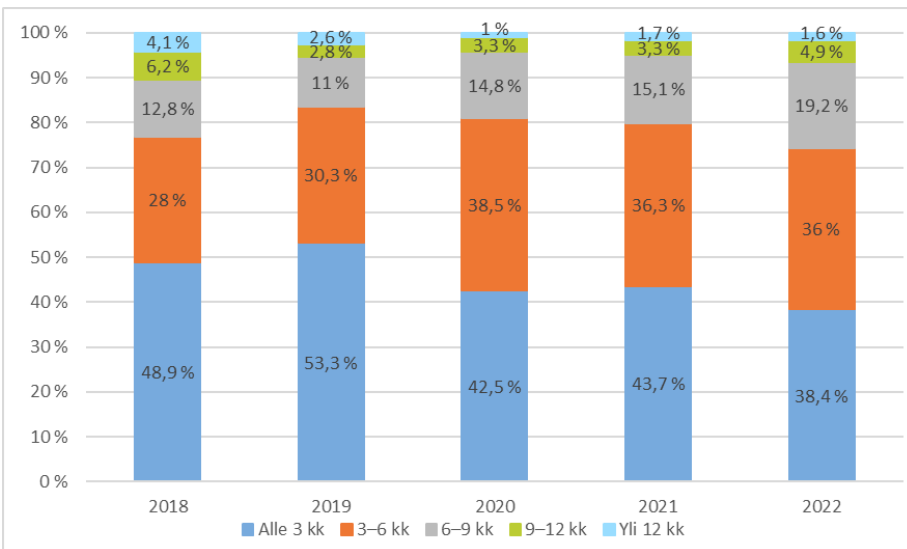
Ennakkopäätöksiä korkein oikeus antoi vuosittain noin sata. Suullinen käsittely järjestettiin tarkastelujaksolla vain 6–12 tapauksessa vuosittain.

Käsittelyajat

Korkeimman oikeuden käsittelyajat olivat tarkastelujaksolla laskusuuntaiset. Käsittelyajaltaan yli 18 kk kestäneiden asioiden osuus laski tarkastelujakson aikana selvästi: kun vuonna 2018 yli puolessa asioista käsittelyaika oli yli 18 kk, vuonna 2022 yli 18 kk kestäneiden käsittelyiden osuus oli enää noin 30 prosenttia. Samalla yhä useamman asian käsittely kesti 12–18 kuukautta. Toisaalta vuonna 2022 yhtään asiaa ei ratkaistu alle 6 kuukaudessa.



Kuvio 32: Ennakkopäätösten ja muiden asiaratkaisujen jakautuminen (%) keskimääräisen käsittelyajan mukaan korkeimmissa oikeudessa 2018–2022



Kuvio 33: Valituslupahakemusten keskimääräiset käsittelyajat korkeimmissa oikeudessa 2018–2022

2.3 Hallintotuomioistuimet

Hallinto-oikeudet

Tehtävät ja toimivalta

Hallinto-oikeuksien tehtävänä on käsitellä ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka on säädetty niiden ratkaistavaksi. Hallinto-oikeuteen voi valittaa sellaisista viranomaisen päätöksistä, jotka eivät ole vielä tulleet lainvoimaisiksi, eli niihin saa vielä hakea muutosta. Osaan päätöksistä on ennen valitusta haettava oikaisua sen tehneeltä viranomaiselta. **Valitusasioina** hallinto-oikeus käsittelee muun muassa sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita (esimerkiksi toimeentulo-, tai vammais-palveluasiat), ympäristöön ja rakentamiseen liittyviä asioita (esimerkiksi kaavoitus ja ympäristöluvut), vero- ja ulkomaalaisasioita sekä valtio-oikeuteen ja yleishallintoon liittyviä päätöksiä (esimerkiksi asiakirjajulkisuuteen liittyvät asiat).

Hakemusasioina hallinto-oikeudet käsittelevät sellaisia viranomaisen päätöksiä, jotka voimaan tullakseen edellyttävät hallinto-oikeudelta päätöksen vahvistamista. Tällöin viranomaisen oma-aloitteisesti alistaa eli toimittaa päätöksensä hallinto-oikeudelle ja pyytää sen vahvistamista. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi mielenterveyslain (1116/1990) mukaiset tahdosta riippumattomaan hoitoon liittyvät päätökset. Lastensuojelulain mukaisia tahdonvastaista huostaanottoa koskevat asiat hallinto-oikeus käsittelee lastensuojeluviranomaisen hakemuksesta poikkeuksellisesti ensimmäisenä päätöksentekoaasteena.

Hallintoriita-asioilla tarkoitetaan sellaisia julkisoikeudellisia velvoitteita tai oikeuksia, joita viranomaisen ei voi yksipuolisella päätöksellä määrätä. Hallintoriita-asiat koskevat esimerkiksi julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta, hallintosopimusta tai ne on muuten laissa säädetty ratkaistavaksi hallintoriita-asiana. Hallintoriita voi koskea esimerkiksi avustuksen takaisinperintää tai sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä tai niiden kustannusten jakautumista.

Hallintotuomioistuimista säädetään esimerkiksi tuomioistuinlaissa (2016/673), laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (2019/808) sekä hallinto-oikeuslaissa (1999/430). Suomessa on kuusi hallinto-oikeutta, jotka ovat Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet. Lisäksi Ahvenanmaalla toimii käräjäoikeuden yhteydessä Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, josta säädetään erikseen lailla Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta (547/1994). Tietyille hallinto-oikeuksille on keskitetty erityistehtäviä, esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus

käsittelee koko maan arvonnävero- ja tullivalitukset ja Vaasan hallinto-oikeudelle on keskitetty tietyt vesi- ja ympäristönsuojeluasiat.²⁶⁵

Kokoonpano

Hallintotuomioistuimessa jäseniä ovat ylituomari ja hallinto-oikeustuomarit, minkä lisäksi hallinto-oikeudessa voi olla asessoreja ja esittelijöitä. Tietyissä asioissa hallinto-oikeuskäsittelyyn osallistuu [asiantuntijajäseniä](#). Asiantuntijat eivät ole juristeja, vaan muun alan koulutuksen saaneita, ja tuovat omaa asiantuntemustaan ratkaistavaan asiaan. Asiantuntijajäseniä käytetään esimerkiksi lastensuojelu-, adoptio- ja mielenterveysasioissa sekä vesi- ja ympäristöasioissa.

Lähtökohtana hallinto-oikeudessa on kolmijäseninen kokoonpano. Jos asia vaatii asiantuntijajäsenen osallistumista, kokoonpanon muodostaa kaksi lainoppinutta ja yksi asiantuntijajäsen. Tähän pääsääntöön on kuitenkin useita poikkeuksia. Yhden jäsenen kokoonpanossa voidaan ratkaista muun muassa hallinto-oikeuden toimivaltaa koskevia asioita tai pysäköinninvalvontaa, ajo-oikeuteen tai ajokortteihin liittyviä muutoksenhakuasioita. Kaksi jäsentä voi ratkaista esimerkiksi tiettyjä veroasioita sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuasioita, jollei asian laatu vaadi kolmihenkiä kokoonpanoa. Jos jäsenet ovat erimielisiä asian ratkaisusta, se siirretään kolmen jäsenen kokoonpanoon.

Oikeusministeriössä laadittiin vuonna 2023 arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn muutostarpeista. Arviomuistiossa käsiteltiin kokoonpanosääntösten keventämistä siten, että kahden jäsenen kokoonpanoa käytettäisiin aiempaa joustavammin tai pääsääntönä kolmen jäsenen kokoonpanon sijaan niissä asioissa, joissa kahden jäsenen kokoonpano on jo nyt muodostunut yleisimmäksi kokoonpanotyyppiksi. Sen arviointiin lisäävän kustannustehokkuutta ja nopeuttavan asioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa, ja siten parantavan oikeusturvaa.²⁶⁶ Arviomuistiosta järjestettiin lausuntokierros kesällä 2023. Lausunnonantajat pitivät kokoonpanosääntelyn uudistamista tarpeellisena. Kahden jäsenen kokoonpanon muuttamiseen pääsäännöksi suhtauduttiin kuitenkin kielteisesti tai varauksellisesti, ja avoimemman kahden hengen kokoonpanon päätösvaltaisuutta koskevan sääntelyn käyttökelpoisuus jakoi mielipiteitä.²⁶⁷ Asian valmistelu

265 Turvapaikkapäätöksiin liittyvät valitusasiat on keskitetty Helsingin, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksille, Hämeenlinnan hallinto-oikeus on ensimmäinen valitusaste EU:n rakennerahastojen tukitoimia koskevissa maaseutuelinkeinoasioissa ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ratkoo poronhoitoon liittyviä kysymyksiä. Pieni hallintotuomioistuinraportti 2020.

266 Nyholm 2023.

267 Immonen ja Tarkka 2024.

jatkuu, ja marraskuussa 2024 oikeusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan hallintotuomioistuinten kokoonpanosääntelyn tarkistamista.²⁶⁸

Asia voidaan ratkaista myös neljän hallinto-oikeuden jäsenen kokoonpanossa. Asian mukaan kokoonpanossa tulee olla vähintään kaksi tai kolme lainoppinutta. Tietyissä asioissa, esimerkiksi vesi- ja ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa voidaan käyttää laajempaakin kokoonpanoa. Tällöin kokoonpanossa on lainoppinut puheenjohtaja ja tarpeellinen määrä luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtyneitä jäseniä ja yhtä monta lainoppinutta jäsentä.

Kaikista haastavimmissa asioissa käytetään koko osaston istuntoa tai täysistuntoa. Edellytyksenä on, että asia on lainkäytön yhdenmukaisuuden kannalta tärkeä tai muuten periaatteellisesti merkittävä tai kauaskantoinen. Koko osaston istuntoon osallistuvat ylituomari tai osaston johtaja sekä osaston muut jäsenet, jotka olivat virantoimituksessa silloin, kun asia määrättiin koko osaston istunnossa käsiteltäväksi, sekä mahdolliset asiantuntijajäsenet. Täysistuntoon kuuluu ylituomari ja kaikki vakinaiset ja vuotta pidemmäksi määräajaksi nimitetyt hallinto-oikeuden tuomarit sekä mahdolliset asiantuntijajäsenet. Täysistuntoon siirtämisestä päättää ylituomari ja koko osaston istuntoon siirtämisestä ylituomari tai osaston johtaja.

Asian käsittely

Valitus hallinto-oikeuteen tulee tehdä kirjallisesti 30 päivän kuluessa hallintopäätöksen tiedoksisaannista, ja se tulee toimittaa toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle tai viranomaiselle. Hallintoriita-asia tulee lähtökohdaisesti panna vireille viiden vuoden kuluessa asian riitautumisesta.

Pääsääntönä on kirjallinen käsittely valituksen, valituksen kohteena olevan päätöksen ja muun oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Hallintotuomioistuin vastaa siitä, että asia ratkaistaan riittävän selvityksen perusteella. Tarvittaessa asiassa voidaan järjestää suullinen valmistelu tai käsittely, katselmus tai tarkastus. Eniten suullisia käsittelyjä järjestetään lastensuojeluasioissa. Suullinen käsittely tulee järjestää, jos tuomioistuin pitää sitä tarpeellisena tai yksityinen asianosainen sitä vaatii. Pyynnöstä huolimatta käsittely saadaan kuitenkin jättää järjestämättä esimerkiksi silloin, jos asian ratkaisemiseksi merkityksellisistä tosiseikoista on jo saatu riittävä selvitys, ja asia voidaan ratkaista ilman, että tuomioistuimelle jää ratkaisusta varteenotettava epäilyä.

Jos suullinen käsittely järjestetään, siellä kuullaan asianosaisia ja päätöksen tehnyttä viranomaista sekä otetaan vastaan muuta selvitystä. Suullinen

268 Hallintotuomioistuinten kokoonpanosääntelyn tarkistaminen. Oikeusministeriön hankenumero OM045:00/2023.

käsittely voidaan myös rajoittaa koskemaan vain osaa asiasta. Suullisessa käsittelyssä ei ratkaista pääasiaa, vaan sen tarkoituksena on täydentää kirjallista oikeudenkäyntiaineistoa. Vaikka oikeudenkäynti on lähtökohtaisesti julkinen, monet hallinto-oikeudessa käsiteltävät asiat ovat salassa pidettäviä, ja tällöin myös suulliset käsittelyt ovat yleisöltä suljettuja.

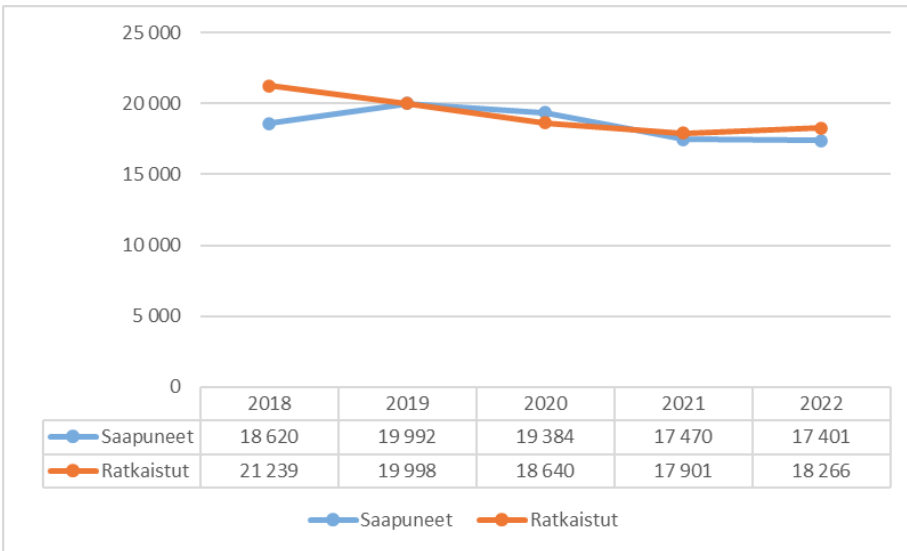
Asia ratkaistaan valmistelun tai valmistelun ja suullisen käsittelyn jälkeen esittelystä. Esittelijä laatii ratkaistavasta asiasta perustellun ratkaisuehdotuksen, jonka ratkaisukokoonpano istunnossaan tutkii ja päättää. Jos kokoonpanon jäsenet eivät ole yksimielisiä, ratkaisusta äänestetään. Päätökset annetaan aina kirjallisina. Päätöksistä voi lähtökohtaisesti valita korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta useimmiten siihen vaaditaan valituslupa. Valittamista korkeimpaan hallinto-oikeuteen voi rajoittaa myös valituskielto.

Tilastotietoja hallinto-oikeuksien toiminnasta

Hallinto-oikeuksia koskevat tiedot on saatu oikeusministeriöltä. Tarkastelujakso on 2018–2022.

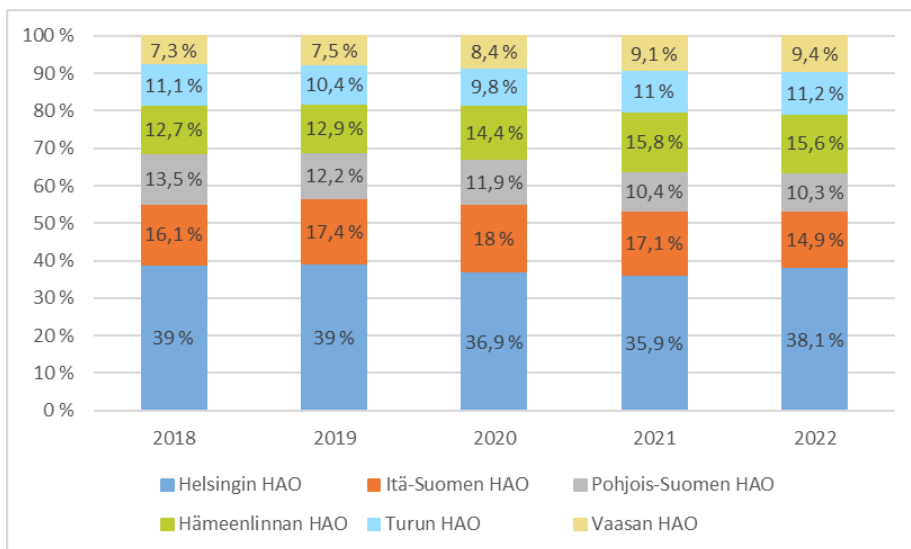
Saapuneet ja ratkaistut asiat

Tarkastelujaksolla hallinto-oikeuksiin saapui keskimäärin 18 500 asiaa vuosittain ja asioita ratkaistiin runsaat 19 500. Sekä saapuneiden että ratkaistujen asioiden määrä oli lievästi laskusuuntainen. Vuotta 2020 lukuun ottamatta ratkaistuja asioita oli enemmän kuin saapuneita.



Kuvio 34: Saapuneet ja ratkaistut asiat hallinto-oikeuksissa 2018–2022

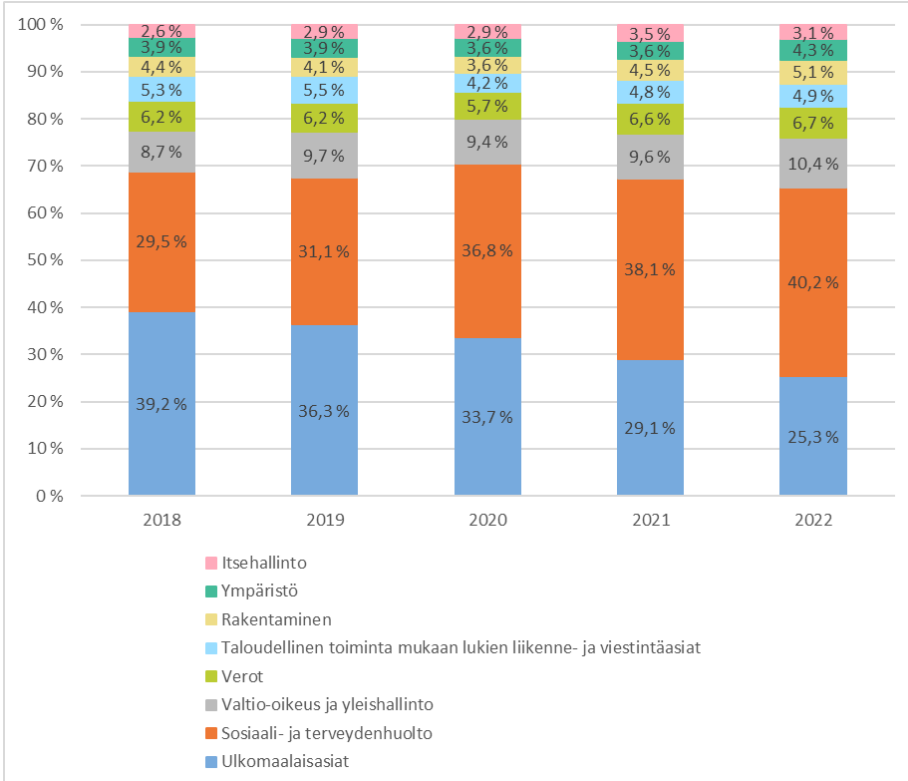
Eniten asioita ratkaistiin tarkastelujaksolla Helsingin hallinto-oikeudessa ja vähiten Vaasan hallinto-oikeudessa. Hovioikeuspiirien tapaan ratkaistujen tapauksien määrään hallinto-oikeuksissa vaikuttavat muun muassa maantieteelliset syyt, piirien eri koot ja väestön keskittyminen.



Kuvio 35: Ratkaistut asiat hallinto-oikeuksittain (%) 2018–2022

Ahvenanmaan hallinto-oikeus ei ole mukana kuviossa.

Eniten hallinto-oikeuksissa ratkaistiin ulkomaalaisasioita sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asioita. Niiden osuus ratkaistuista asioista oli vuosittain noin 70 prosenttia. Vähiten ratkaistiin ympäristöön ja itsehallintoon liittyviä asioita.

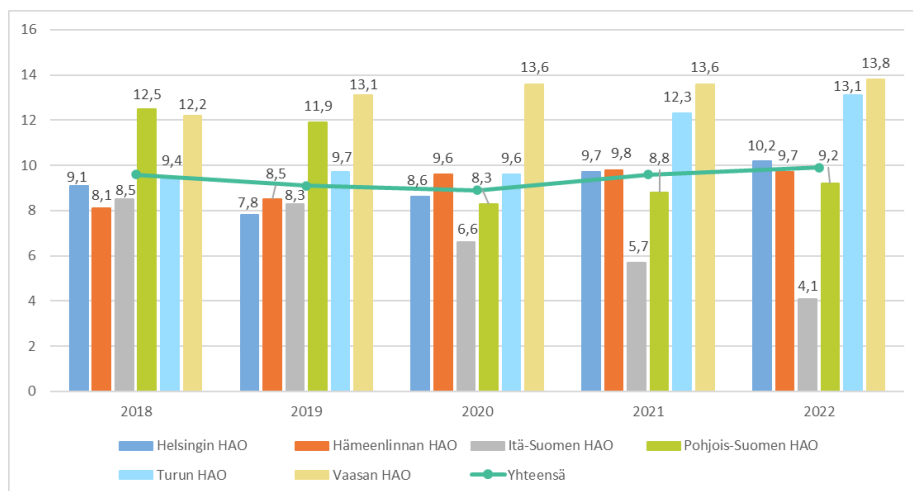


Kuvio 36: Ratkaistut asiat pääryhmän mukaan (%) hallinto-oikeuksissa 2018–2022

Kuviossa eivät ole mukana muut asiat, joita ratkottiin vuosittain 0,2 prosenttia tai alle.

Käsittelyajat

Asian käsittely hallinto-oikeudessa kesti keskimäärin noin 10 kuukautta. Käsittelyajat kuitenkin vaihtelivat sekä hallinto-oikeuksittain että asiaryhmittäin. Pisimmät käsittelyajat olivat Vaasan ja Turun hallinto-oikeuksissa, ja lyhimmät Itä-Suomen hallinto-oikeudessa.



Kuvio 37: Keskimääräiset käsittelyajat (kk) hallinto-oikeuksissa 2018–2022

Ahvenanmaan hallintotuomioistuimien ei ole omana yksikkönään mukana kuviossa, mutta sen käsittelyajat ovat mukana kaikkien hallintotuomioistuinten keskimääräisessä käsittelyajassa.²⁶⁹

Asiaryhmittäin pisimmät käsittelyajat olivat ympäristö- (16,1–19,3 kk), itsehallinto- (12,5–13,8 kk) ja veroasioissa (12–13,3 kk) ja lyhimmät sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa (4,7–6,4 kk) sekä elinkeino-, liikenne- ja viestintäasioissa²⁷⁰ (7,1–10,2 kk). Oikeudenkäynnin joutuisuusvaatimus korostuu muun muassa tahdonvastaisia toimenpiteitä koskevissa asioissa. Esimerkiksi lapsen huostaanottoa koskevassa asiassa lapsi on usein sijoitettu omaan kotiin ulkopuolelle asian käsittelyn ajan, mikä voi olla kyseenalaista, jos hallinto-oikeus ei lopulta hyväksykään huostaanottohakemusta. Hallintotuomioistuin käsittelyssä korostuu myös se, että ennen valitusta hallinto-oikeuteen monissa asioissa on ensin haettava päätökseen oikaisua

²⁶⁹ Ahvenanmaan hallintotuomioistuin eroaa muista hallintotuomioistuimista siten, että se on perustettu Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla ja siellä on käytössä Suomessa ainutlaatuinen ns. yhdistetty tuomioistuin, jossa käräjäoikeuden tuomarit ovat myös hallinto-oikeuden tuomareita.

²⁷⁰ Elinkeino-, liikenne- ja viestintäasiat -luokka sisälsi seuraavat asiat: oikeushenkilöt ja teollisoikeudet, elinkeinoasiat, maa- ja metsätalous, EU:n rakennerahastojen tukitoimet sekä liikenne ja viestintä.

viranomaiselta. Esimerkiksi henkilöiden tuloverotuksessa oikaisuvaatimus-käsittelyt ovat kestäneet enimmillään yli kaksi ja puoli vuotta.²⁷¹ Tällöin prosessi kokonaisuutena voi muodostua kohtuuttoman pitkäksi, vaikka hallintotuomioistuinvaihe etenisiikin kohtuullisen jouhevasti.

Korkein hallinto-oikeus

Tehtävät ja toimivalta

Korkein hallinto-oikeus (KHO) on ylin hallintotuomioistuin. Se käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa ja valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Korkeimman oikeuden tavoin korkein hallinto-oikeus ratkaisee tapauksia, joilla on ns. ennakkotapausarvoa ja siten se ottaa asian käsittelyyn vain, jos asian ratkaisulla on merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai on tarve varmistaa oikeuskäytännön yhtenäisyys. Korkein hallinto-oikeus voi käsitellä asian myös, jos siihen on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos asian käsittelylle on muu painava syy.

Korkein hallinto-oikeus käsittelee hallinto-oikeuksien ja markkinaoikeuden päätöksistä tehdyt valitukset ja valituslupahakemukset sekä tietyt ylimääräiseen muutoksenhakuun liittyvät asiat. Lisäksi korkein hallinto-oikeus voi antaa pyynnöstä valtioneuvostolle lausuntoja lainsäädäntökysymyksistä ja tehdä oma-aloitteisesti valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen voi lähtökohtaisesti valittaa vain, jos saa valitusluvan. Joissakin asioissa on säädetty valituskiellosta, jolloin valitus ei ole mahdollinen. Valituskielto on käytössä esimerkiksi yliopistolain mukaisissa opiskelupaikan menettämistä koskevissa päätöksissä ja tietyissä lastensuojeluasioissa. Tietyistä hallintopäätöksistä voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällaisia ovat esimerkiksi valtioneuvoston päätökset.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta säädetään muun muassa tuomioistuinjaissa (673/2016), laissa korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006), laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) ja perustuslaissa (731/1999).

271 Edilex uutinen 11.10.2021. ”Apulaisoikeusasiamies: Henkilöasiakkaiden tuloverotusta koskevien oikaisuvaatimusten pitkät käsittelyajat Verohallinnossa”. Ks. myös apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut EOAK/6347/2023 ja EOAK/1361/2022.

Kokoonpano

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa jäseniä ovat presidentti ja muina jäseninä vähintään 15 oikeusneuvosta. Samoin kuin korkeimmassa oikeudessa, presidentti johtaa korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa ja vastaa sen tuloksellisuudesta. Varsinaisten jäsenten lisäksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia ja oikeussihteereitä, jotka toimivat esittelijöinä. Lisäksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa on muuta hallinnollista henkilökuntaa.

Juristien lisäksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa toimii asiantuntijajäsenenä ympäristöasiantuntijaneuvoksia ja yli-insinöörineuvoksia. Heillä ei ole juristin koulutusta. Asiantuntijajäsenet ovat sivutoimisia, mutta toimivat tuomarin vastuulla. Asian käsittelyyn heitä osallistuu yleensä kaksi kerrallaan.

Korkein hallinto-oikeus toimii jaostoihin jakautuneena. Pääsääntönä on viisijäseninen ratkaisukokoonpano, mutta tähän on poikkeuksia. Nelijäsenisessä kokoonpanossa (kolme juristijäsentä ja yksi asiantuntijajäsen), voidaan ratkoa ympäristönsuojelua ja vesitaloutta koskevia valituslupa-asioita. Kolmijäseninen kokoonpano voi ratkaista esimerkiksi valitusluvan myöntämistä koskevan asian tai tiettyjä mielenterveyslain mukaisia valitusasioita. Kaksi jäsentä voi käsitellä muun muassa kansainvälistä suojelua koskevia valituslupa-asioita tai valituksia maahantulokieltoon tai maasta poistamiseen. Jos kaksi jäsentä ovat erimielisiä asian ratkaisusta, se siirretään laajemman kokoonpanon ratkaistavaksi. Yksi jäsen voi korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaista esimerkiksi tiettyjä oikeusavun myöntämiseen, avustajan palkkioon tai täytäntöönpanokieltoon liittyviä asioita. Nekin käsitellään tarvittaessa laajemmassa kokoonpanossa.

Lainkäyttöasia voidaan ratkaista myös koko jaoston istunnossa tai täysistunnossa, jos asia on periaatteellisesti merkittävä tai muuten laajakan- toinen. Koko jaoston käsittelyyn osallistuvat ne virantoimituksessa olevat jäsenet, jotka olivat jaoston jäseniä silloin kun asia määrättiin käsiteltäväksi koko jaoston istunnossa ja mahdolliset aikaisemmat käsittelijät. Vähintään jäseniä tulee olla seitsemän. Täysistuntoon osallistuvat korkeimman hallinto-oikeuden presidentti ja kaikki virantoimituksessa olevat jäsenet. Puheenjohtajana toimii korkeimman hallinto-oikeuden presidentti, jaoston puheenjohtaja tai virassa vanhin jaoston jäsen.

Asian käsittely

Pääsääntöisesti valittaminen hallinto-oikeuden tekemästä päätöksestä vaatii valitusluvan. Valituslupajärjestelmä otettiin kokonaisuudessaan käyttöön vuoden 2020 alusta. Sitä ennen korkeimpaan hallinto-oikeuteen pystyi

pääsääntöisesti valittamaan ilman valituslupaa. Ennen uudistustakin esimerkiksi vero-, ulkomaalais- ja sosiaalihuoltoasioissa vaadittiin valituslupa. Valituslupaa ei edelleenkään vaadita muun muassa lastensuojelulain mukaista lapsen tahdonvastaista huostaanottoa koskevissa asioissa.

Valitusluvan myöntämiselle on tiukat edellytykset. Lupa voidaan myöntää, jos asia on tärkeää saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden tai lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa, sille on erityistä aihetta ilmeisen virheen vuoksi tai valitusluvan myöntämiselle on muu painava syy. Valituslupa voidaan myöntää koskemaan vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallintotuomioistuimen päätöksestä.

Asian käsittely alkaa esivalmistelulla, josta vastaa notaari. Tarvittaessa notaari pyytää muutoksenhakijaa täydentämään hakemustaan, hankkii tarvittavat selvitykset ja kuulee asianosaisia, päätöksen tehnyttä viranomaista ja muita tarpeellisia tahoja tarpeellisessa laajuudessa. Esivalmistelun jälkeen varsinaisesta valmistelusta ja asian esittelystä vastaa esittelijä ja asia ratkaistaan tämän esittelystä oikeuden istunnossa. Lähtökohtaisesti asian käsittely on kirjallista. Tarvittaessa voidaan järjestää suullinen käsittely tai katselmus.

Ylimääräinen muutoksenhaku

Korkeimman oikeuden tavoin myös korkein hallinto-oikeus käsittelee ylimääräistä muutoksenhakua koskevia asioita. Niiden käyttäminen on mahdollista silloin, kun tuomioistuimen päätökseen sisältyy virhe. Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat päätöksen purkamisen tai menetetyn määräajan palauttaminen.

Lainvoimainen päätös voidaan purkaa, jos asian käsittelyssä on tapahtunut menettely- tai asiavirhe. Menettelyvirheellä tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa asianosaiselle ei ole annettu oikeutta tulla kuulluksi. Asiavirheen perusteella päätös voidaan purkaa esimerkiksi silloin, jos päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Lisäksi yleisenä edellytyksenä on, että päätös loukkaa yksityisen oikeutta tai yleinen etu vaatii asian purkamista. Päätös voidaan purkaa kokonaan tai osittain ja se voidaan samalla palauttaa tai siirtää toimivaltaiselle viranomaiselle tai tuomioistuimelle. Korkein hallinto-oikeus voi myös itse tehdä asiassa uuden päätöksen.

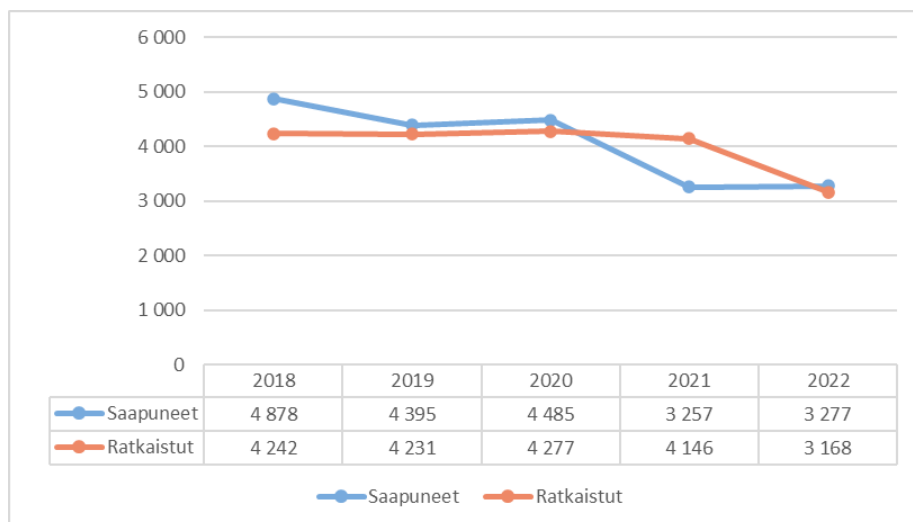
Menetetty määräaika voidaan palauttaa hakijalle, joka ei ole voinut lailisen esteen, esimerkiksi vakavan sairauden tai yleisen liikenteen keskeytymisen, tai muun erityisen painavan syyn vuoksi laittaa määräajassa vireille oikaisuvaatimusta, muutoksenhakua tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen hallintomenettelyssä.

Tilastotietoja korkeimman hallinto-oikeuden toiminnasta

Korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa koskevat tilastotiedot on saatu oikeusministeriöltä ja korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomuksista²⁷², korkeimmalta hallinto-oikeudelta sekä tuomioistuinten tilastotiedoista²⁷³. Tarkastelujakso on 2018–2022.

Valituslupahakemukset

Valituslupahakemuksia saapui tarkastelujaksolla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosittain runsaat 4 000 ja niitä ratkaistiin suunnilleen yhtä paljon. Suuntaus oli kummassakin laskeva.



Kuvio 38: Saapuneet ja ratkaistut valituslupahakemukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2018–2022

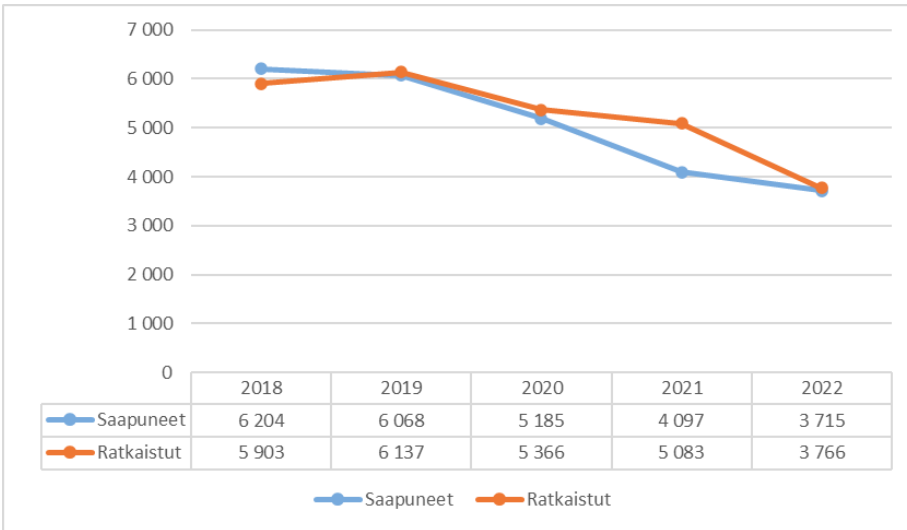
Valituslupa myönnettiin 9,9 prosentissa hakemuksista. Myöntöprosentti vaihteli jonkin verran asiaryhmittäin. Eniten valituslupia myönnettiin ympäristöön (27,1 %), rakentamiseen (18,8 %) ja veroihin (18,3 %) liittyvissä asioissa ja pienin myöntöprosentti oli sosiaali- ja terveydenhuoltoon (5,2 %), ulkomaalaisasioihin (7,8 %) ja itsehallintoon liittyvissä asioissa (8,0 %).

²⁷² KHO vuosikertomukset 2018–2022.

²⁷³ Tuomioistuinvirasto: Tuomioistuinlaitoksen vuositilastoja.

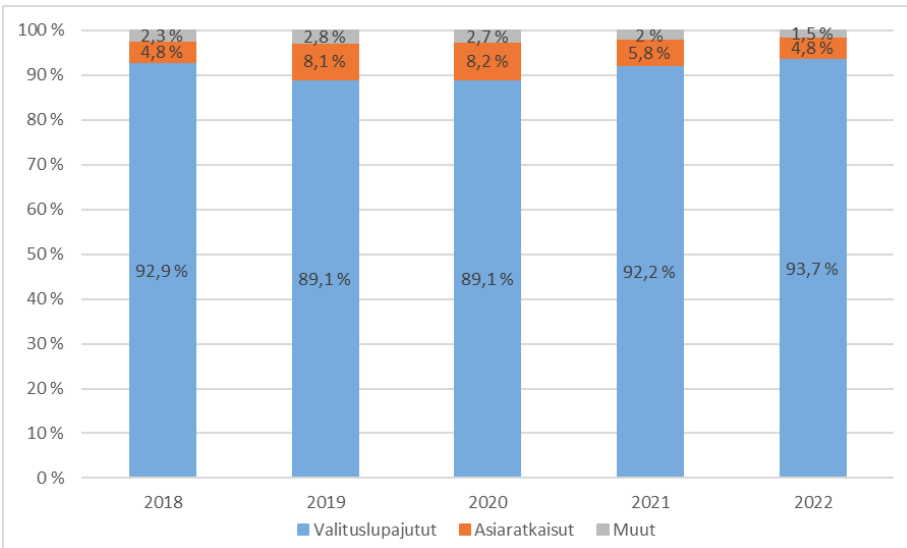
Saapuneet ja ratkaistut asiat

Tarkastelujaksolla korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui vuosittain keskimäärin 5 000 asiaa ja se ratkaisi keskimäärin 5 200 asiaa vuodessa. Pääsääntöisesti asioita ratkaistiin enemmän kuin niitä saapui. Sekä saapuneiden että ratkaistujen asioiden määrä oli laskusuuntainen.



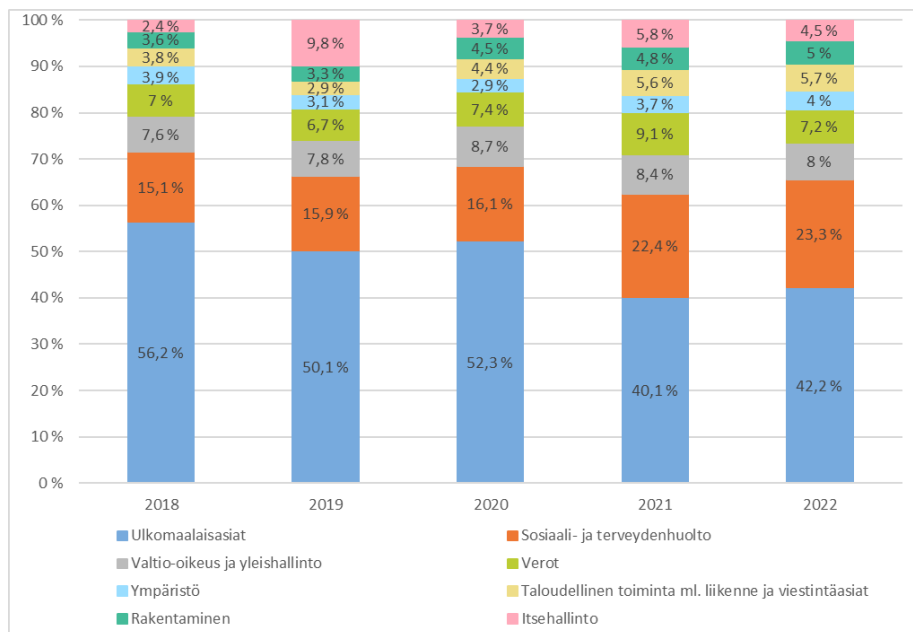
Kuvio 39: Saapuneet ja ratkaistut asiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2018–2022

Eniten korkein hallinto-oikeus ratkoi valituslupa-asioita ja toiseksi eniten valituksia. Vähiten ratkottiin muita asioita, joihin kuuluvat kantelut, hakemukset menetetyn määräajan palauttamiseksi sekä muut hakemukset.



Kuvio 40: Ratkaistut asiat muutoksenhakulajin mukaan (%) korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2018–2022

Valitusasioina ylivoimaisesti eniten ratkottiin ulkomaalaisasioita, joiden osuus oli vuoden mukaan 40–56 prosenttia ratkaistuista asioista. Vähiten ratkottiin ympäristöön ja rakentamiseen liittyviä asioita sekä elinkeino-, liikenne- ja viestintäasioita.

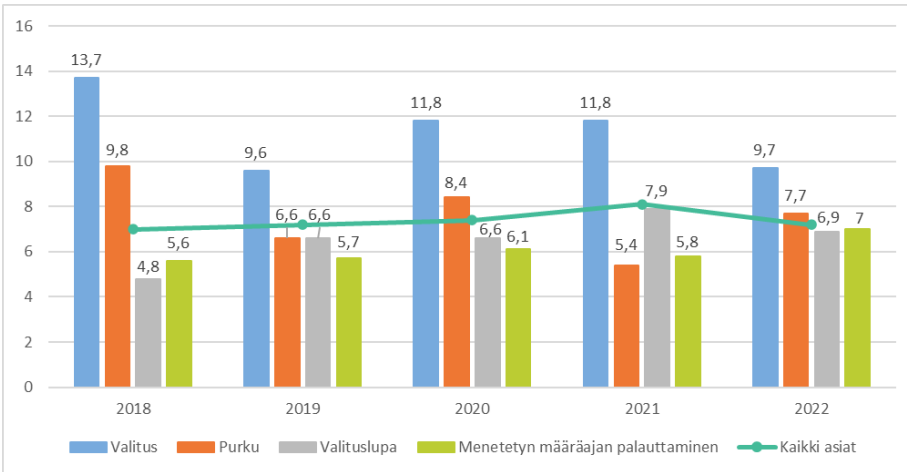


Kuvio 41: Ratkaistut asiat pääasiaryhmän mukaan (%) korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2018–2022

Kuviosta on jätetty pois muut asiat, joita ratkottiin vuosittain 0,4 prosenttia tai alle.

Käsittelyajat

Kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika vaihteli tarkastelujaksolla 7–8,1 kuukauden välillä. Pisimpään kestivät valitusasiat (vaihteluväli 9,6–13,7 kk), kun taas valituslupahakemukset (4,8–7,9 kk²⁷⁴) ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat käsiteltiin yleensä nopeammin.



Kuvio 42: Keskimääräiset käsittelyajat (kk) korkeimmassa hallinto-oikeudessa muutoksenhakulajeittain 2018–2022

2.4 Erityistuomioistuimet

Markkinaoikeus

Tehtävät ja toimivalta

Markkinaoikeus on erityistuomioistuin, joka käsittelee hankinta-, kilpailu- ja valvonta- sekä markkina-, teollis- ja tekijänoikeudellisia asioita, esimerkiksi patenti- ja liikesalaisuusriitoja, kuluttajansuojaan ja alkoholin markkinointiin liittyviä asioita sekä yrityskauppa- ja seuraamusmaksuasioita hankinta-, kilpailu- ja kuluttajansuoja-asioissa.

Kilpailu- ja valvonta-asioilla tarkoitetaan esimerkiksi kilpailulaissa tai sähkömarkkinalaissa markkinaoikeuden toimivaltaan säädettyjä asioita. Tällainen on esimerkiksi kilpailunrajoituksesta määrättävä seuraamusmaksu. Kiellettyjä kilpailunrajoituksia ovat esimerkiksi kartellit. Markkinaoikeus voi määrätä kilpailu- ja valvonta-asioissa seuraamusmaksun tai asettaa

²⁷⁴ Pisimmät valituslupahakemusten käsittelyajat olivat vero- (8,7–12,7 kk), rakennus- (6,3–12,8 kk) ja ympäristöasioissa (5,4–12,1 kk). Lyhimmat ulkomaalaisasioissa (3,5–7,4 kk) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa (4,9–9,6 kk).

määräyksen, ehdon, kiellon tai velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Määräys, ehto, kieltö tai velvoite voi olla markkinaoikeuden itsensä antama tai tietyissä asioissa esimerkiksi kilpailu- ja kuluttajaviraston tai kuluttaja-asiamiehen antama.

Hankinta-asia on esimerkiksi julkisten hankintojen hankintayksikön, kuten kunnan, päätöksestä tehty valitus. Markkinaoikeus voi edellytysten täytyessä kieltää hankintayksikköä soveltamasta tiettyjä menettelyitä ja asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakon.

Teollis- ja tekijänoikeudellisina asioina markkinaoikeus käsittelee esimerkiksi patenti- ja toiminimilain mukaisia tai kaupparekisterilaissa sille säädettyjä asioita. Näitä voivat olla esimerkiksi erimielisyydet siitä kenelle toiminimi tai yrityksen nimi kuuluu sekä sopimatonta menettelyä elinkeinotoiminnassa koskevat riita-asiat.

Markkinaoikeudelliset asiat liittyvät esimerkiksi kuluttajansuojaan tai palveluiden tarjoamiseen tai koskevat määrättyä sopimatonta menettelyä elinkeinotoiminnassa. Niissä markkinaoikeus voi kieltää sopimattoman tai muutoin lainvastaisen menettelyn jatkamisen tai uudistamisen ja asettaa kiellon noudattamisen tehosteeksi uhkasakon.

Markkinaoikeuksia on vain yksi, ja sen toimivalta käsittää koko Suomen. Markkinaoikeudesta säädetään tuomioistuinja laissa oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa (100/2013). Lisäksi markkinaoikeuden asioiden käsittelyyn sovelletaan soveltuvin osin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019).

Kokoonpano

Markkinaoikeuden jäseniä ovat ylituomari, markkinaoikeustuomarit ja markkinaoikeusinsinöörit. Lisäksi markkinaoikeudessa voi olla asessoreja ja asiantuntijajäseniä, jotka osallistuvat asioiden käsittelyyn ja ratkaisuun. Asiantuntijoilla voi olla oikeustieteellinen koulutus, mutta se ei ole välttämätöntä. Puheenjohtajana markkinaoikeudessa toimii ylituomari tai markkinaoikeustuomari.

Markkinaoikeus toimii jakautuneena jaostoihin, joista määrätään tarkemmin markkinaoikeuden työjärjestyksessä. Pääsääntönä on kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpano. Tähän on kuitenkin useita poikkeuksia. Kolmen hengen kokoonpanossa (lainoppinut jäsen ja kaksi markkinaoikeusinsinööriä tai markkinaoikeusinsinööri ja asiantuntijajäsen) voidaan esimerkiksi ratkaista tiettyjä valituksia Patenti- ja rekisterihallituksen päätöksistä.

Joissakin patenttiasioissa käytetään myös neljän hengen kokoonpanoa, johon kuuluu kolmen lainoppineen jäsenen lisäksi markkinaoikeusinsinööri. Tarvittaessa kolmen ja neljän jäsenen kokoonpanoja voidaan vahventaa

lisäjäsenedellä, jos se on asian laadun, laajuuden tai muun syyn vuoksi perusteltua. Asian laadun mukaan lisäjäsened voi olla joko lainoppinut tai markkinaoikeusinsinööri. Tarvittaessa kokoonpanoa voidaan vahvistaa myös kahdella asiantuntijajäsenedellä, mutta asiantuntijajäsenedet eivät saa muodostaa kokoonpanon enemmistöä.

Markkinaoikeus on muussa kuin riita- tai hakemusasiassa päätösvaltainen myös kahden jäsenen kokoonpanossa, jollei asian laatu tai laajuus edellytä laajempaa kokoonpanoa. Tällöin kokoonpanoon voi kuulua lainoppinut jäsen ja markkinaoikeusinsinööri, lainoppinut ja asiantuntija tai kaksi lainoppinutta. Kahden jäsenen kokoonpanosta asia voidaan siirtää laajempaan kokoonpanoon jäsenten päätöksellä tai jos jäsenet eivät ole yksimielisiä asiasta. Yhden lainoppineen kokoonpanossa voidaan ratkoa asioita, jotka koskevat esimerkiksi valmistelua, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä, tiettyjen määräaikojen pidentämistä tai oikeusavun myöntämistä. Yhden tuomarin kokoonpanoa voidaan vahvistaa asiantuntijajäsenedellä.

Markkinaoikeudessa toimii myös vahvennettu jaosto ja täysistunto. Asian siirtämisestä täysistuntoon tai vahvennettuun istuntoon päättää ylituomari. Asia voidaan siirtää, jos ehdotettu ratkaisu poikkeaisi oikeuskäytännössä aikaisemmin omaksutusta kannasta tai asia on muuten periaatteellisesti merkittävä tai laajakantoinen. Vahvennettu istunto on päätösvaltainen, kun siihen osallistuu seitsemän tai patenttiasioissa kuusi lainoppinutta jäsentä sekä markkinaoikeusinsinööri. Täysistunto on puolestaan päätösvaltainen silloin, kun siihen osallistuu vähintään kaksi kolmasosaa markkinaoikeuden jäsenistä. Sekä vahvennettuun että täysistuntoon voi lisäksi osallistua enintään kaksi asiantuntijajäsentä.

Asian käsittely

Asioiden käsittely markkinaoikeudessa riippuu käsiteltävästä asiasta. Kaikki asiat tulevat kuitenkin vireille kirjallisesti ja ne ratkaistaan markkinaoikeuden istunnossa ilman esittelyä ja asian valmistelusta vastaa markkinaoikeuden jäsen. Pääsääntöisesti käsittely on kirjallista, mutta myös suullisia käsittelyjä voidaan tarvittaessa toimittaa.

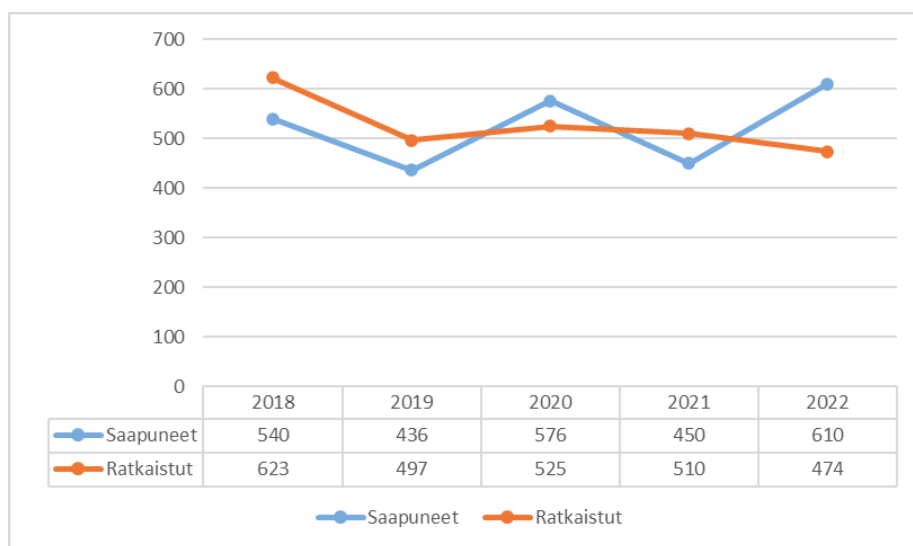
Koska markkinaoikeus käsittelee sekä riita- että hallinnollisia asioita, sen päätöksestä voi asian laadun mukaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan oikeuteen. Osassa asioita tarvitaan valituslupa. Myös ylimääräisessä muutoksenhaussa asiat jakautuvat korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden välille.

Tilastotietoja markkinaoikeuden toiminnasta

Markkinaoikeuden tiedot on saatu oikeusministeriöltä sekä tuomioistuinviraston julkisista vuositilastoista²⁷⁵. Tarkastelujakso on 2018–2022.

Saapuneet ja ratkaistut asiat

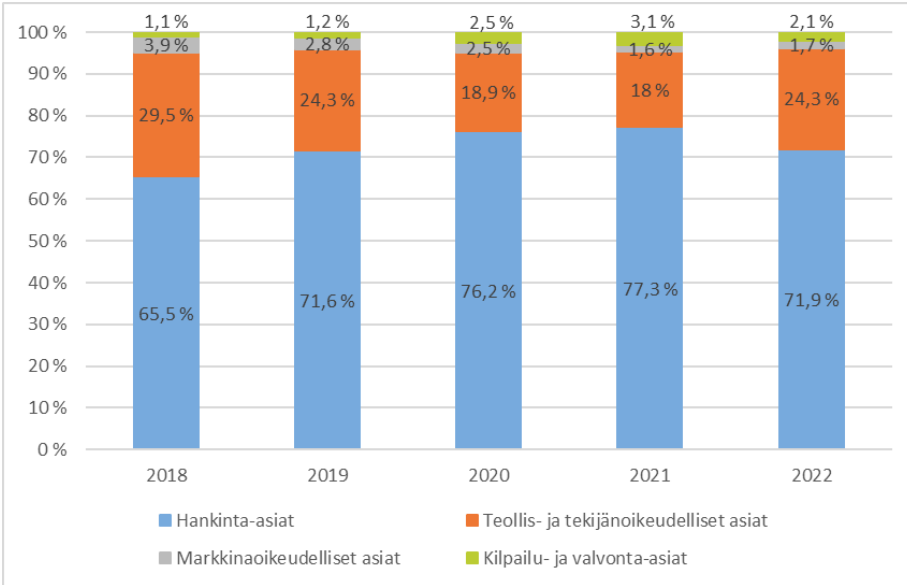
Tarkastelujaksolla markkinaoikeuteen saapui ja se käsitteli keskimäärin 500 asiaa vuodessa. Vuosikohtaista vaihtelua oli jonkin verran, eikä asioiden määrissä ollut selkeää laskevaa tai nousevaa suuntausta.



Kuvio 43: Saapuneet ja ratkaistut asiat markkinaoikeudessa 2018–2022

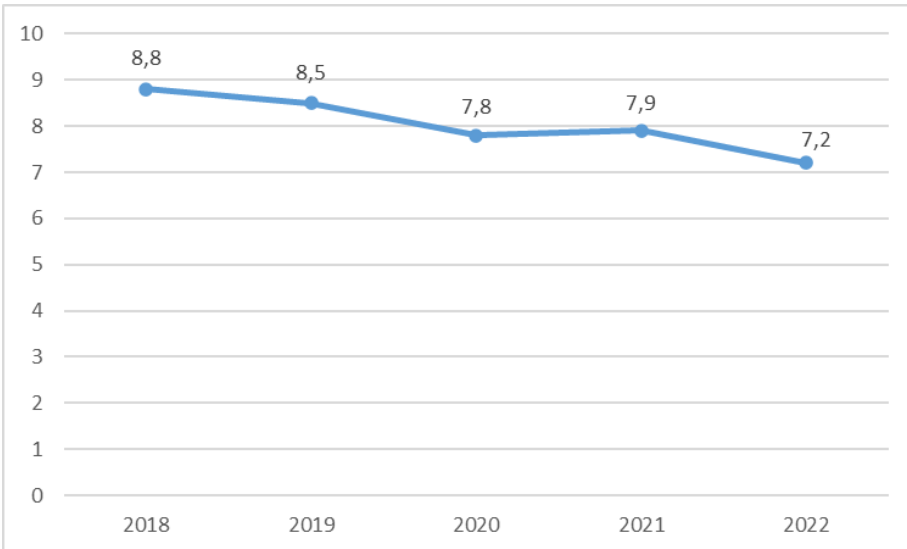
²⁷⁵ Tuomioistuinvirasto: Tuomioistuinlaitoksen vuositilastoja.

Eniten markkinaoikeudessa ratkaistiin hankinta-asioita, joiden osuus ratkaistuista asioista oli vuoden mukaan 70 prosentin molemmin puolin. Toiseksi eniten käsiteltiin teollis- ja tekijänoikeudellisia asioita ja vähiten kilpailu- ja valvonta-asioita sekä markkinaoikeudellisia asioita.



Kuvio 44: Ratkaistut asiat asiaryhmittäin (%) markkinaoikeudessa 2018–2022

Käsittelyajat



Kuvio 45: Keskimääräiset käsittelyajat (kk) markkinaoikeudessa 2018–2022

Asioiden keskimääräinen käsittelyaika markkinaoikeudessa oli 8,0 kuukautta. Nopeimmin käsiteltiin hankinta-asiat, joiden keskimääräinen käsittelyaika oli 6,9 kuukautta. Pisimmät käsittelyajat olivat kilpailu- ja valvonta-asioissa, joiden käsittely kesti keskimäärin 11,1 kuukautta.

Työtuomioistuin

Tehtävät ja toimivalta

Työtuomioistuin on erityistuomioistuin, joka käsittelee työ- ja virkaehtosopimusten soveltamista ja tulkintaa sekä työrauhavelvollisuuden rikkomista koskevat riita-asiat²⁷⁶. Useimmiten kyse on työehto- ja virkaehtosopimusten sisältöön liittyvistä erimielisyyksistä, tulkinnasta tai sopimusrikkomuksista ja niiden seuraamuksista. Lisäksi työtuomioistuin käsittelee muutoksenhakutuomioistuimena työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunnan päätöksistä tehty valitukset ja valitukset määräytyistä työneuvoston antamista ratkaisuksista. Työtuomioistuimen tehtäviin kuuluu myös antaa muille tuomioistuimille lausuntoja niiden käsiteltävinä oleviin asioihin, jos asian ratkaiseminen edellyttää erityistä työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintamista.

Pääsääntöisesti työtuomioistuin ei ratkaise yksittäisiä työ- tai virkaehto-oikeudellisia tapauksia, vaan ne käsittelee käräjäoikeus. Työtuomioistuin voi kuitenkin käsitellä yksittäistapauksen silloin, jos velvollisuus suoritukseen tai työ- tai virkaehtosopimuksen soveltaminen määrättyyn tapaukseen riippuu työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvan riidan ratkaisusta.

Esimerkiksi tapauksessa TT 2022:82 riita koski sitä, mille vaatavuustasolle opettajan tehtäväkohtainen palkanosa olisi tullut arvioida: opettajan mielestä tasolle 4 ja rehtorin mielestä tasolle 3. Eri vaatavuustasoille kuuluvien tehtävien palkat oli määritelty virkaehtosopimuksessa. Työtuomioistuin käsiteli asian, ja rehtorin kanta voitti.

Työtuomioistuimen päätöksiin ei voi hakea valittamalla muutosta, vaan ne ovat lopullisia ja heti täytäntöönpantavia. Ylimääräinen muutoksenhaku

276 Lain oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa (646/1974) 1 §:n mukaan työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee työtuomioistuinlain (646/1974) 1 § perusteella työntekijöiden työehtosopimuksia ja virkamiesten virkaehtosopimuksia koskevat sekä työehtosopimuslakiin (436/1946), valtion virkaehtosopimuslakiin (664/1970), kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annettuun lakiin (669/1970), evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annettuun lakiin (968/1974), eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 10–13 lukuun, Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (1166/1998) 12–16 lukuun ja tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (100/2012) 7 ja 8 lukuun perustuvat riita-asiat.

korkeimpaan oikeuteen on mahdollinen. Kanteen työtuomioistuimessa voivat nostaa vain työ- tai virkaehtosopimuksen solmineet yhdistykset tai näitä vastaavat sopijapuolet. Yksityinen järjestäytynyt työnantaja, työntekijä tai virkamies voi nostaa kanteen työtuomioistuimessa vain, jos sopimuksen solminut yhdistys suostuu siihen tai on kieltäytynyt ajamasta itse kannetta.

Työtuomioistuimesta säädetään tuomioistuinlaissa (673/2016), laissa oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa (646/1974), oikeudenkäymiskaressa (4/1734) ja laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019).

Kokoonpano

Työtuomioistuimessa jäseniä ovat työtuomioistuimen presidentti ja työtuomioistuinneuvokset. Lisäksi työtuomioistuimessa on neljätoista asiantuntijajäsentä, jotka osallistuvat asioiden käsittelyyn ja ratkaisuun. Asiantuntijajäsenistä kaksi on lainoppineita ja ns. puolueetonta siten, että he eivät edusta työnantaja- tai työntekijäpuolta. Muista asiantuntijajäsenistä kahdeksan on työsuhteisiin ja neljä virkasuhteisiin perehtyneitä ns. intressiedustaisia asiantuntijajäseniä. Intressiedustaisuus tarkoittaa, että näiden jäsenten valintaan ovat saaneet vaikuttaa eri intressitahot (ks. myös edellä I osan [luku 4.1 Tuomarin toimi](#)). Työtuomioistuimessa intressitahoja ovat työsopimusasioissa palkansaaja- ja työnantajapuolen sekä virkaehtosopimusasioissa työnantaja- ja virkamiespuolen nimittämät jäsenet.

Työtuomioistuin on lähtökohtaisesti päätösvaltainen kuusihenkisessä kokoonpanossa, jonka asiantuntijajäsenet vaihtelevat käsiteltävän asian mukaan. Viisihenkinen kokoonpano on käytössä silloin kun käsitellään työ- tai virkaehtosopimuksen tai muiden laissa mainittujen lakien säädösten vastaisten menettelyiden seuraamuksia (pl. rangaistukselliset ja kurinpidolliset). Puheenjohtajana toimii aina työtuomioistuimen presidentti. Kolme jäsentä (puheenjohtaja ja kaksi asiantuntijajäsentä, joista toinen on työnantajapuolelta ja toinen työntekijä- tai virkamiespuolelta) voi ratkaista väitteen tuomarin esteellisyydestä. Puheenjohtaja yksin voi ratkaista suullisessa valmistelussa ratkaistavat asiat, jos asianosaiset ja kuultavat sitä pyytävät ja asia laadultaan sopii käsiteltäväksi näin eivätkä muut seikat vaadi asian käsittelyä pääkäsittelyssä. Jos se on tarpeen lainkäytön yhtenäisyyden, asiasa annettavan ratkaisun laajan merkityksen tai muun tärkeän syyn vuoksi, lainkäyttöasia voidaan siirtää käsiteltäväksi myös täysistuntoon, johon osallistuvat puheenjohtajat ja kaikki varsinaiset asiantuntijajäsenet.

Asian käsittely

Asian käsittely ja oikeudenkäyntimenettely työtuomioistuimessa vastaa- vat pääpiirteittäin menettelyä käräjä- ja hovioikeudessa. Asia tulee vireille

työtuomioistuimelle toimitettavalla kirjallisella haastehakemuksella, jonka jälkeen työtuomioistuin antaa haasteen ja huolehtii sen tiedoksiantamisesta. Haasteessa vastaajaa kehoitetaan määräajassa toimittamaan kirjallinen vastaus kantajan vaatimukseen tai antamaan vastaus suullisessa valmistelutunnossa. Valmistelussa selvitetään, mitkä vaatimukset ja seikat ovat riittäviä ja onko asiassa edellytyksiä sovinnon aikaansaamiselle. Valmistelua seuraa suullinen istunto, ellei ole tarkoituksenmukaisempaa jatkaa valmistelua osittain tai kokonaan kirjallisesti tai siirtää asiaa välittömästi pääkäsittelyyn.

Asia voidaan ratkaista suullisessa valmistelussa, jos asianosaiset ja kuultavaksi kutsutut sitä pyytävät eivätkä asian laatu tai muut seikat vaadi sen käsittelemistä pääkäsittelyssä.

Valmistelun päätyttyä asia siirretään pääkäsittelyyn, tai neuvottelutunnossa ratkaistavaksi, jos asianosaiset ja kuultaviksi kutsuttavat ilmoittavat, etteivät he tule esittämään asiassa selvityksiä tai lausumia. Pääkäsittely on suullinen ja sen jälkeen tuomio joko julistetaan tai toimitetaan asianosaisille myöhemmin postitse.

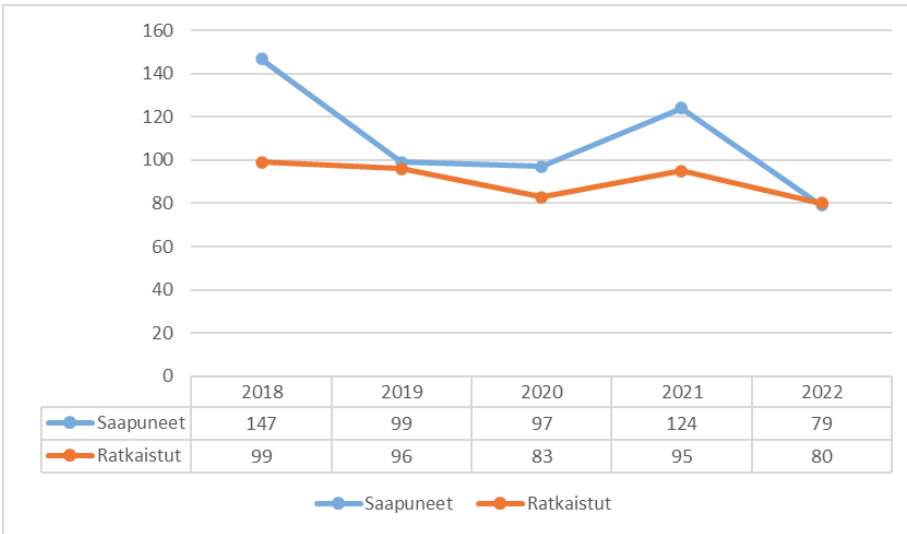
Tilastotietoja työtuomioistuimen toiminnasta

Työtuomioistuinta koskevat tiedot on saatu oikeusministeriöltä. Tarkastelujakso on 2018–2022.²⁷⁷

Saapuneet ja ratkaistut asiat

Tarkastelujaksolla työtuomioistuimeen saapui vuosittain keskimäärin 100 asiaa ja asioita ratkaistiin keskimäärin 90. Saapuneita asioita oli jokaisena vuonna jonkin verran enemmän kuin ratkaistuja. Sekä saapuneiden että ratkaistujen asioiden määrä oli laskusuuntainen lukuun ottamatta pientä nousua vuonna 2021.

277 Työtuomioistuimen osalta ei ole saatavilla käsittelyaikatietoja.



Kuvio 46: Saapuneet ja ratkaistut asiat työtuomioistuimessa 2018–2022

Eniten työtuomioistuin ratkaisi työehtosopimukseen liittyviä riitoja, joiden osuus oli vuositasolla vuotta 2022 (60,0 %) lukuun ottamatta noin 80 prosenttia. Virkaehtosopimusriitojen osuus oli selvästi pienempi (5,3 %–27,5 %). Asiamäärät ovat kuitenkin pieniä, minkä vuoksi vuosikohtaiset suhteelliset vaihtelut voivat olla suuria.

Vakuutusosoikeus

Tehtävät ja toimivalta

Vakuutusosoikeus on erityistuomioistuin, joka käsittelee ylimpänä muutoksenhakuasteena toimeentuloturva-asioita, kuten työtapaturma- ja ammattitautiasioita, työttömyysturva- ja työeläkeasioita sekä valituksia Kelan myöntämistä etuuksista. Toimeentuloturva-asioissa muutosta on ennen vakuutusosoikeutta pääsääntöisesti haettava erityisiltä muutoksenhakulautakunnilta, esimerkiksi [sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta SAMU](#)sta, [työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta TELK](#)stä tai [tapaaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta](#). Esimerkiksi rikosvahinko- ja sotilasvamma-asioissa muutosta haetaan suoraan vakuutusosoikeudelta.

Lähtökohtaisesti vakuutusosoikeus on käsittelemisään asioissa ylin muutoksenhakuaste, eli sen tekemistä päätöksistä ei voi valittaa. Korkein hallinto-oikeus voi kuitenkin hakemuksesta purkaa vakuutusosoikeuden päätöksen, jos vakuutusosoikeudessa on tapahtunut sellainen menettelyvirhe, joka on olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen. Lisäksi maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilakiin tai sotilastapaturmalakiin perustuvissa

vakuutusoikeuden päätöksissä saa rajatuissa tapauksissa hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan.²⁷⁸

Vakuutusoikeus ei käsittele vapaaehtoisia vakuutuksia, esimerkiksi koti- ja autovakuutuksia, koskevia asioita. Niitä koskeva erimielisyys voidaan ratkaista käräjäoikeudessa tai [FINE](#):ssä, joka on kuluttajariitalautakuntaan rinnastuva, vapaaehtoisuuteen perustuva riidanratkaisuelin.

Vakuutusoikeudesta säädetään tuomioistuinlaissa (673/2016), laissa oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa (677/2016) ja laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019).

Kokoonpano

Vakuutusoikeudessa jäseniä ovat ylituomari ja vakuutusoikeustuomari. Vakuutusoikeudessa voi olla myös asessoreja, joiden tehtäviin kuuluu osallistuminen asioiden ratkaisuun tietyissä kokoonpanoissa. Lainoppineiden jäsenien lisäksi vakuutusoikeudessa on ylilääkäri ja muita lääkärijäseniä, työoloja tai yritystoimintaa tuntevia asiantuntijajäseniä sekä sotilasvamma-asioita tuntevia asiantuntijajäseniä, jotka osallistuvat asioiden käsitelyyn ja ratkaisemiseen. Vakuutusoikeudessa on myös asiantuntijalääkäreitä, joilta vakuutusoikeus pyytää tarvittaessa asiantuntijalausunnon.

Pääsääntönä on kolmen lainoppineen tuomarin kokoonpano, tai jos kyseessä on lääketieteellinen asia, kahden lainoppineen ja yhden lääkärijäsenen kokoonpano. Kolmijäsenistä kokoonpanoa voidaan täydentää kahdella työelämää ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevalla jäsenellä. Tätä viisijäsenistä kokoonpanoa voidaan käyttää esimerkiksi työttömyyspäiväraha-, työmarkkinatuki- tai tapaturmavakuutusasioissa.

Määrätyissä asioissa vakuutusoikeus on päätösvaltainen yhden juristin ja yhden lääkärijäsenen kaksijäsenisessä kokoonpanossa. Jos lääkäri- ja juristin jäsenet ovat ratkaisusta erimielisiä, asia siirretään kolmen jäsenen kokoonpanoon ratkaistavaksi. Yksi juristin jäsen voi ratkaista asian, joka koskee esimerkiksi muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian tutkimatta jättämistä tai täytäntöönpanon keskeyttämistä eikä edellytä laajempaa kokoonpanoa.

Vakuutusoikeudessa käytetään myös vahvennettua kokoonpanoa ja täysistuntoa. Vahvennettuun istuntoon osallistuvat ylituomari tai osaston johtaja, muut asiaa aikaisemmin asiaa käsitelleet jäsenet sekä muut samalla osastolla toimivat vakuutusoikeustuomarit. Täysistunnon muodostavat ylituomari sekä vakuutusoikeuden vakinaiset vakuutusoikeustuomarit ja asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet. Sekä täysistunto että vahvennettu istunto

²⁷⁸ Muutoksenhakuoikeus on rajattu koskemaan päätöksiä siitä, oikeuttaako vamma, sairaus tai kuolema korvaukseen, kenen maksettavaksi korvaus kuuluu sekä perustevalituksiin. Jälkimmäisessä valitus koskee sitä, että lain nojalla määrätyn maksun maksunpano on ollut lain tai sopimuksen vastaista.

ovat päätösvaltaisia, kun kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä. Asian siirtämisestä vahvennettuun kokoonpanoon päättää ylituomari tai osaston johtaja ja täysistuntoon siirtämisestä ylituomari.

Asian käsittely

Valitus vakuutusosoikeuteen tehdään kirjallisesti, ja pääsääntöisesti myös asian käsittely on kirjallista. Tarvittaessa asiassa voidaan järjestää myös suullinen valmistelu, käsittely, katselmus tai tarkastus.

Asiat ratkaistaan vakuutusosoikeuden istunnossa esittelystä, tai joskus ilman istuntoa, jos kaikki ratkaisuun osallistuvat jäsenet ovat asiakirjoihin perehdyttyään samaa mieltä asiasta ja hyväksyneet päätösluonnoksen. Puheenjohtajana vakuutusosoikeudessa toimii ylituomari tai vakuutusosoikeustuomari. Istunnon jälkeen esittelijä laatii ratkaisun mukaisen päätöksen, jonka ratkaisukokoonpanon jäsenet tarkastavat. Tämän jälkeen päätös viimeistellään ja osaston johtaja tarkastaa sen ennen päätöksen toimittamista asianmiehelle tai asianosaisille.

Vakuutusosoikeus voi asian ratkaisemisen lisäksi poistaa lainvoimaisen päätöksen sekä määrätä asian uudelleenkäsiteltäväksi. Päätöksen poistamista tulee hakea viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös tuli lainvoimaiseksi. Erityisen painavista syistä päätös voidaan poistaa määräajan jälkeenkin tehdystä hakemuksesta. Päätöksen poistamista koskeva hakemusasia ratkaistaan kolmen jäsenen kokoonpanossa. Vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä vakuutusosoikeus voi poistaa siihen liittyvän päätöksen myös ilman hakemusta tai esitystä.

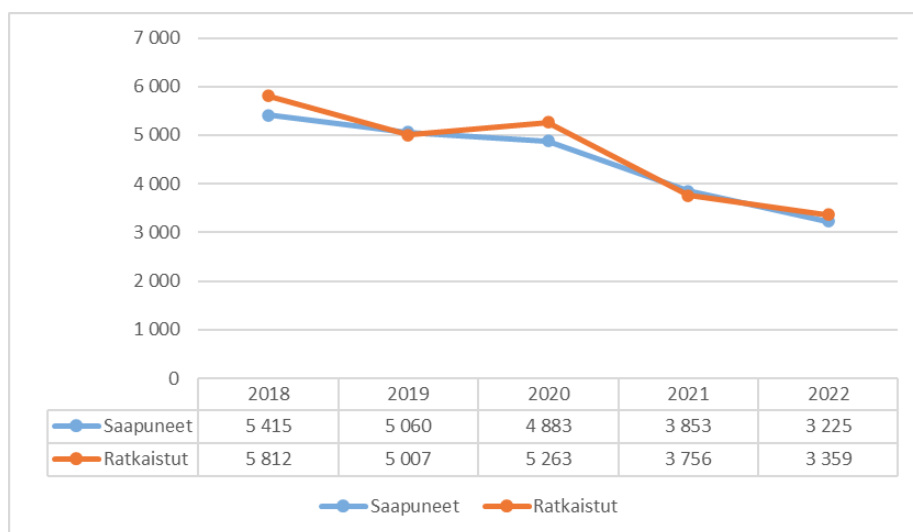
Tilastotietoja vakuutusosoikeuden toiminnasta

Vakuutusosoikeuden tilastot on saatu oikeusministeriöltä, vakuutusosoikeuden julkisista toiminta- ja vuosikertomuksista sekä tuomioistuinviraston julkisista vuositilastoista.²⁷⁹ Tarkastelujakso on 2018–2022.

²⁷⁹ Vakuutusosoikeuden toimintakertomukset vuosilta 2018–2022; Tuomioistuinvirasto: Tuomioistuinlaitoksen vuositilastoja.

Saapuneet ja ratkaistut asiat

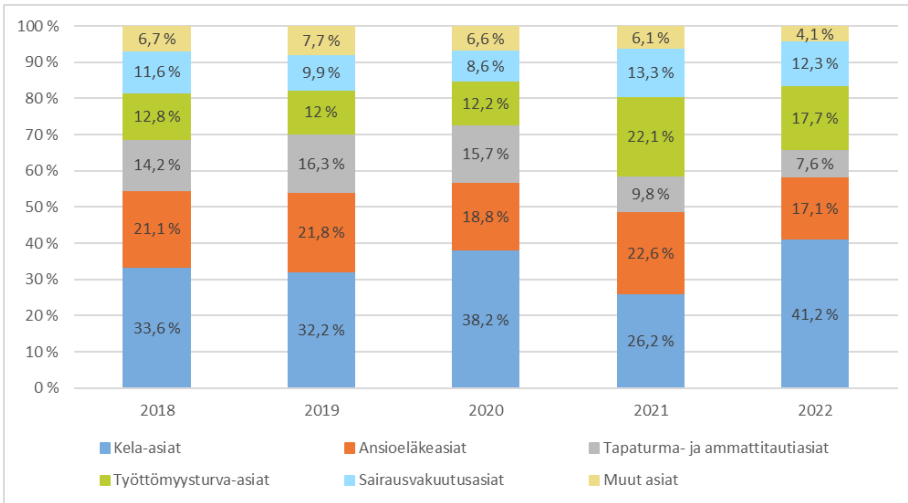
Tarkastelujaksolla vakuutusoikeyteen saapui keskimäärin 4 500 asiaa vuodessa ja niitä ratkaistiin keskimäärin 4 600. Saapuneiden ja ratkaistujen asioiden määrät olivat vuositasolla lähellä toisiaan ja molemmissa kehitys oli laskusuuntainen. Asiamäärien väheneminen on vakuutusoikeyden toimintakertomusten²⁸⁰ mukaan yllättävää, sillä pandemian ja kiristyneen taloustilanteen vuoksi vakuutusoikeydessä käsiteltävien juttujen määrä olisi voinut myös kasvaa. Toisaalta pandemia laski työtaturmien ja työkyvyttömyyseläkehakemusten määrää, mikä on vakuutusoikeyden mukaan yhteiskunnallisesti positiivista.



Kuvio 47: Saapuneet ja ratkaistut asiat vakuutusoikeydessä 2018–2022

Asiaryhmittäin eniten vakuutusoikeyden ratkaisi Kela-asioita ja ansieläkeasioita. Vähiten ratkaistiin muita asioita.

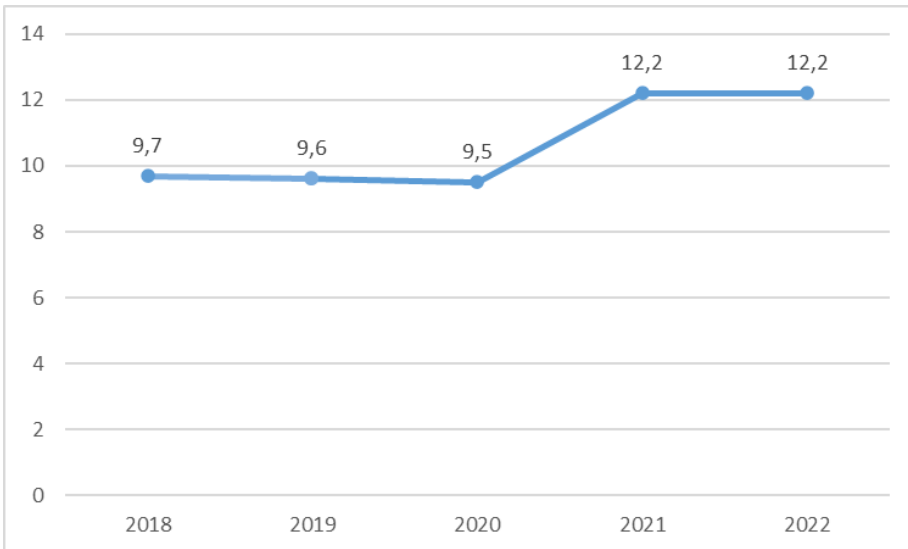
280 Vakuutusoikeyden toimintakertomus vuodelta 2021, s. 5–6; Vakuutusoikeyden toimintakertomus vuodelta 2022, s. 4.



Kuvio 48: Ratkaistut asiat asiaryhmittäin (%) vakuutusoikeudessa 2018–2022

Kuviossa muihin asioihin on yhdistetty pienet asiaryhmät (ansioeläkekuntoutusasiat, julkisuusasiat, oikeusapuasiat, rikosvahinkoasiat, sotilasasiat, vakuutuskuntoutusasiat ja virkamatkavahinkoasiat).

Käsittelyajat



Kuvio 49: Vakuutusoikeuden ratkaisemien asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kk) 2018–2022

Vakuutus oikeuden ratkaisemisissa asioissa keskimääräinen käsittelyaika oli 10,6 kuukautta, ja käsittelyajat pitenivät vuoden 2020 jälkeen. Nopeimmin käsiteltiin oikeusapuasiat (6,2 kk), muut asiat (6,3 kk) ja ansioeläkeasiat (7,1 kk). Virkamatkavahinkoasioissa (14,9 kk), rikosvahinkoasioissa (12,4 kk) ja sotilasasioissa (12,0 kk) oli keskimäärin pisimmät käsittelyajat.

Valtakunnanoikeus

Tehtävät ja toimivalta

Valtakunnanoikeus on erityistuomioistuin, joka käsittelee yhteiskunnan korkea-arvoisimpia toimijoita vastaan nostettavia rikossyytteitä. Heitä ovat ensinnäkin valtioneuvoston jäsenet, oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiain mies sekä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenet, silloin kun on kyse heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa nostetuista syytteistä. Lisäksi valtakunnanoikeus käsittelee tasavallan presidenttiä vastaan nostettavat syytteet, jos oikeuskansleri, oikeusasiain mies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetos- tai valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan. Valtakunnanoikeudesta säädetään laissa valtakunnanoikeudesta, laissa ministerivastuuasioiden käsittelystä (196/2000) sekä Suomen perustuslaissa (731/1999).

Kokoonpano

Valtakunnanoikeudessa on viisi eduskunnan valitsemaa jäsentä ja heille jokaiselle henkilökohtainen varajäsen. Näiden jäsenten toimikausi on neljä vuotta. Jäsenyys päättyy joko toimikauden päättyessä tai jäsenen täyttäessä 67 vuotta. Neljän vuoden määräaikainen toimikausi poikkeaa muista tuomioistuimista, joissa virat ovat lähtökohtaisesti toistaiseksi voimassa olevia.²⁸¹ Lisäksi valtakunnanoikeuteen kuuluvat viran puolesta korkeimman oikeuden presidentti, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti ja kolme virkaiältään vanhinta hovioikeuden presidenttiä.

Puheenjohtajana valtakunnanoikeudessa toimii korkeimman oikeuden presidentti ja varapuheenjohtajana korkeimman hallinto-oikeuden presidentti, ja heidän ollessaan estyneitä virkaiältään vanhin hovioikeuden

281 Muiden kuin eduskunnan valitsemien jäsenten toimikausi valtakunnanoikeudessa päättyy silloin, kun se virka päättyy, jonka perusteella tuomari on nimitetty valtakunnanoikeuteen. Tuomarin eroamisikä on tavallisesti syntymävuodesta riippuen 68–70 vuotta, mutta toimikausi voi vaihdella tuomioistuimen ja roolin mukaan. Esimerkiksi erityistuomioistuimissa asiantuntijajäsenten ja kansainvälisissä tuomioistuimissa tuomarin toimikausi on lähtökohtaisesti määräaikainen. Tuomarin toimesta kerrotaan tarkemmin I osan [luvussa 4.1 Tuomarin toimi](#).

presidenteistä. Jos korkeimpien tuomioistuimien jäsenet ovat estyneitä ottamaan osaa asian käsittelyyn, heidän sijaansa tulevat saman tuomioistuimen virkaiältään vanhimmat jäsenet ja hovioikeuden presidentin esteellisyystilanteessa hänen sijaansa tulee virkaiältään vanhin niistä hovioikeuden presidenteistä, jotka eivät ole valtakunnanoikeuden jäseniä.

Valtakunnanoikeus on päätösvaltainen kahdeksan jäsenen kokoonpanossa. Käsittelyyn osallistuvista jäsenistä vähintään neljän tulee olla eduskunnan valitsemia ja neljän kuulua valtakunnanoikeuteen virkansa puolesta.

Asian käsittely

Valtakunnanoikeudessa syytettä ajavat valtakunnansyyttäjät tai ylimmät laillisuusvalvojat silloin, kun syyte nostetaan korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan. Puheenjohtaja kutsuu valtakunnanoikeuden koolle, kun päätös syytteen nostamisesta saapuu hänelle. Asia käsitellään pääsääntöisesti samalla tavalla kuin tavallisessa rikosoikeudenkäynnissä, ja siihen sovelletaan soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren (4/1734) ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) säännöksiä.

Menettely syytteen nostamisessa riippuu siitä, ketä syytetään. Tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta koskevassa asiassa ylimmät laillisuusvalvojat ilmoittavat rikosepäilystä eduskunnalle, jolloin eduskunta voi päättää syytteen nostamisesta kolmella neljäsosalla annetuista äänistä. Tämän jälkeen asia siirtyy valtakunnansyyttäjälle, joka ajaa syytettä valtakunnanoikeudessa. Valtioneuvoston jäsentä vastaan nostettavaa syytettä kutsutaan ministerivastuuasiaksi, ja sen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton ministerin menettelyn lainvastaisuudesta. Ennen päätöksen tekemistä eduskunta kuulee kyseessä olevaa valtioneuvoston jäsentä. Ylimpiä laillisuusvalvojia koskevissa syytteissä noudatetaan samaa menettelyä kuin ministerivastuuasioissa. Muissa tapauksissa syytteen nostamisesta päättävät valtakunnansyyttäjät tai ylimmät laillisuusvalvojat.

Valtakunnanoikeuden tuomioon ei saa hakea muutosta, mutta valtakunnanoikeus voi asianosaisen kantelusta poistaa tuomion tuomiovirheen perusteella tai hakemuksesta purkaa tuomion. Tämä vastaa asiallisesti ylimääräistä muutoksenhakua (ks. edellä II osan [korkeimman oikeuden](#) ja [korkeimman hallinto-oikeuden](#) ylimääräistä muutoksenhakua koskevat luvut), ja siinä noudatetaan soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä.

Valtakunnanoikeuden käsittelemiä tapauksia

Yli satavuotisen historiansa aikana valtakunnanoikeus on käsitellyt vain neljä tapausta²⁸². Ne esitellään alla lyhyesti.

Ensimmäinen valtakunnanoikeuden käsittelemä asia oli apulaismaatalousministeri Juho Niukkanen ns. raaputusjuttu (1933 vp.), jossa Niukkanen epäiltiin saaneen aikaan väärän merkinnän valtioneuvoston pöytäkirjaan. Nimi ”raaputusjuttu” juonsi juurensa siihen, että Niukkanen ajateltiin raaputtaneen pois ratkaisevan kohdan valtioneuvoston istunnon pöytäkirjasta, joka käsittelee ministerien tuntevia palkankorotuksia. Valtakunnanoikeus hylkäsi syytteen riittävien todisteiden puuttuessa.

Toinen valtakunnanoikeuden käsittelemä asia oli ns. salaputkijuttu (1952 vp.), joka tuli vireille oikeusasiamiehen kirjelmästä eduskunnalle. Siinä epäiltiin vuonna 1949 ministereinä toimineiden Jussi Raatikaisen, Matti Lepistön, Alekski Aaltosen ja Onni Peltosen menettelleen lainvastaisesti valtionavustusten myöntämiseksi Salaputki Oy:lle. Valtakunnanoikeus katsoi, että valtionapu oli annettu väärin perustein, ja tuomitsi Jussi Raatikaisen ja Matti Lepistön sakkorangaistukseen. Alekski Aaltonen ja Onni Peltonen vapautettiin.

Kolmas valtakunnanoikeudessa käsitelty asia oli Kättilöopiston asia (1959 vp.). Asia tuli vireille valtiovarainvaliokunnan perustuslakivaliokunnalle osoittamalla muistutuksella, joka perustui valtioneuvoston kertomuksessaan esittämiin huomautuksiin Kättilöopiston uudisrakennushankkeen yhteydessä ilmenneistä virkavelvollisuuksien vastaisista ja valtiolle vahinkoa aiheuttaneista menettelyistä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kolme entistä ministeriä, Vieno Simonen, Antero Väyrynen ja Urho Kiukas, olivat menettelleet lainvastaisesti Kättilöopiston uudisrakennusta koskevassa asiassa. Valtakunnanoikeus tuomitsi Vieno Simosen ja Antero Väyrysen sakkorangaistuksiin, mutta hylkäsi Kiukasta koskeneen syytteen.

Tuorein valtakunnanoikeuden käsittelemä asia on 1990-luvulta, ja koski ministeri Kauko Juhantalon menettelyä kauppa- ja teollisuusministerinä (1992 vp.) Asia tuli vireille kansanedustajien perustuslakivaliokunnalle tekemällä muistutuskirjelmällä. Kirjelmässä katsottiin, että Juhantalo oli käsitellessään SKOP:n

282 Eduskunta, ”Milloin valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimuksessa on päädytty syyteeseen?”,

edustajien kanssa Tampella Oy:n taloudellisista ongelmista SKOP:lle aiheutuvia vaikeuksia kytkenyt SKOP:n ongelmien ratkaisun yhteen omien taloudellisten asioidensa kanssa. Valtakunnanoikeus katsoi Juhantalon syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen ja lahjuksen ottamiseen, ja hän sai yhden vuoden ehdollisen rangaistuksen. Lisäksi eduskunta lakkautti Juhantalon edustajantoimen.

2.5 Kansainväliset tuomioistuimet

Euroopan unionin tuomioistuin

Tehtävät ja toimivalta

Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi 1995, ja samalla Suomesta tuli osa unionin oikeudenkäyttöaluetta. Unionin tuomioistuimesta säädetään Euroopan unionia koskevan sopimuksen (SEU) 19 artiklassa, jonka mukaan unionin tuomioistuin koostuu unionin tuomioistuimesta, unionin yleisestä tuomioistuimesta sekä mahdollisista erityistuomioistuimista. Euroopan unionin tuomioistuimen tehtävä on huolehtia siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia. Perussopimukset ovat EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisiä sopimuksia, joilla on perustettu EU, sen toimivalta ja toimielimet, ja ne luovat raamit EU:n toiminnalle.²⁸³

Tuomioistuin valvoo myös unionin toimielinten toimien laillisuutta ja sitä, että jäsenmaat noudattavat perussopimuksia. Lisäksi tuomioistuin tulkitsee kansallisten tuomioistuimien pyynnöstä unionin oikeutta. Ennakkoratkaisua voivat pyytää kaikki tuomioistuimet, mutta käytännössä eniten niitä pyytävät ylimmät tuomioistuimet eli korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.²⁸⁴

Euroopan unionin tuomioistuin perustettiin vuonna 1952. Nykyisellään se sisältää kaksi tuomioistuinta, **unionin tuomioistuimen** ja **unionin**

283 Ulkoministeriö, ”EU-oikeus ja EU:n ulkosuhdesopimukset”, <https://um.fi/eu-oikeus-ja-eu-n-ulkosuhdesopimukset>.

284 Esimerkiksi asiassa S2021/129 korkein oikeus pyysi ennakkoratkaisua lapsen palauttamista koskevassa asiassa ja siitä, miten muun muassa Bryssel IIa-asetusta tulisi tulkita asiassa. Ennakkoratkaisupyynnön luettavissa korkeimman oikeuden verkkosivuilta osoitteesta https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ennakkopaatokset/ennakkoratkaisupyynnonteuroopanunionintuomioistuimelle_0/2021/ennakkoratkaisupyynno23.4.2021.html.

yleisen tuomioistuimen.²⁸⁵ Fyysisesti tuomioistuimen kotipaikka on Luxemburgissa. **Unionin tuomioistuin** käsittelee muun muassa kansallisten tuomioistuinten ennakkoratkaisupyynnöt, jäsenvaltioiden EU:n toimielimiä vastaan nostamat kanteet, unionin yleisestä tuomioistuimesta tulevat valitukset ja antaa EU:n perusoikeuskirjaa koskevia ratkaisuja. **Unionin yleinen tuomioistuin** ratkaisee esimerkiksi yksityisten ja tietyissä tapauksissa jäsenvaltioiden EU:n toimielimiä vastaan nostamia kanteita, antaa ratkaisuja EU:n virkamiesten ja toimielinten välisissä työmarkkinasuhteita koskevissa erimielisyyksissä ja käsittelee EU:n jäsenvaltioiden komissiota vastaan nostamat kanteet. 1.10.2024 alkaen unionin yleiselle tuomioistuimelle annettiin oikeus ratkaista ennakkoratkaisupyynnöt tietyissä erityisasioissa.²⁸⁶ Uudistuksen tarkoituksena on keventää unionin tuomioistuimen taakkaa ennakkoratkaisumenettelyssä, jotta unionin tuomioistuin voi paremmin keskittyä tehtäväänsä periaatteellisten kysymysten ratkaisijana. Siirrettävät asiat valittiin niin, että niistä oli jo paljon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, johon unionin yleinen tuomioistuin voi tukeutua.²⁸⁷

EU:n tilintarkastustuomioistuin ei nimestään huolimatta ole tuomioistuin, vaan unionin varainkäytön valvontaelin.

Kokoonpano

Unionin tuomioistuimessa on yksi tuomari kustakin EU-maasta (27) ja lisäksi yksitoista julkisasiamiestä, jotka esittelevät ratkaisuehdotukset tuomioistuimen käsittelemissä asioissa. Sekä tuomarit että julkisasiamiehet nimitetään EU-maiden yhteisellä sopimuksella kuuden vuoden kausiksi. Tuomarit valitsevat keskuudestaan presidentin ja varapresidentin kolmen vuoden toimikausiksi, jotka voidaan uusia. Tuomarit ovat tehtävissään

285 Ns. Nizzan sopimuksen (Nizzan sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta) perusteella EU on voinut vuodesta 2003 lähtien perustaa myös erityistuomioistuimia. Tähän mennessä ainoa erityistuomioistuin on ollut virkamiestuomioistuin, joka toimi vuodet 2005–2016. Sen tehtävänä oli ratkaista EU:n ja sen henkilöstön väliset riidat, jotka koskivat esimerkiksi työsuhdetta tai sosiaaliturvajärjestelmää, kuten eläkettä tai perhe-etuuksia. Oikeudenkäyntien määrän kasvun ja liian pitkien käsittelyaikojen seurauksena virkamiestuomioistuimen toimivaltuudet siirrettiin unionin yleiselle tuomioistuimelle, ja virkamiestuomioistuin lopetti toimintansa 1.9.2016.

286 Asiaryhmät ovat: yhteinen arvonlisäverojärjestelmä, valmisteverotus, tullikoodeksi, tarvoiden tariffiluokittelu yhdistetyssä nimikkeistössä, matkustajille annettava korvaus ja apu, kun matkustajilta evätään pääsy liikennevälineeseen, tai kun matka viivästyy tai se peruuntuu ja kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä.

287 Euroopan unionin tuomioistuimen lehdistötiedote nro 125/24 12.8.2024 ”Unionin yleiselle tuomioistuimelle annetaan toimivalta käsitellä ennakkoratkaisupyynnöt kuuteen aihepiiriin kuuluvissa erityisasioissa”.

puolueettomia ja riippumattomia eivätkä edistä esimerkiksi jäsenvaltioidensa asiaa. Unionin tuomioistuimessa on lisäksi kirjaaja, joka toimii tuomioistuimen pääsihteerinä. Kirjaaja huolehtii tuomioistuimen hallintopalveluista.

Unionin tuomioistuin ratkaisee asioita jaostoissa. Suurin osa asioista ratkaistaan kolmen tai viiden tuomarin jaostoissa. Lisäksi asia voidaan ratkaista suuressa jaostossa, jos oikeudenkäynnissä asianosaisena oleva jäsenvaltio tai unionin toimielin sitä pyytää tai jos kyse on erityisen monimutkaisesta tai tärkeästä asiasta. Suuressa jaostossa on viisitoista tuomaria. Poikkeuksellisen merkittävät asiat sekä tietyt erityistapaukset, esimerkiksi komission jäsenen erottamiset, käsitellään kaikki tuomarit käsittävässä täysistunnossa.

Unionin yleisessä tuomioistuimessa on kaksi tuomaria kustakin jäsenvaltiosta (54) ja tuomarit nimitetään kuuden vuoden kausiksi. Tuomareiden lisäksi asioita käsittelevät kirjaaja tai apulaiskirjaajat, jotka tuomarit nimittävät kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Unionin tuomioistuimen tapaan myös yleisessä tuomioistuimessa tuomarit valitsevat keskuudestaan presidentin ja varapresidentin kolmen vuoden toimikausiksi, jotka voidaan uusia. Tuomarit toimivat tehtävässään riippumattomasti eivätkä edistä esimerkiksi jäsenvaltioidensa asiaa. Tuomarit nimitetään jäsenvaltioiden hallitusten yhteisellä sopimuksella.

Yleinen tuomioistuin ratkaisee asiat jaostoissa. Pääasiallinen ratkaisukokoonpano on kolmen, viiden tai yhden tuomarin kokoonpano. Jos asia on oikeudellisesti vaikea tai merkityksellinen, se voidaan käsitellä myös 15 tuomarin jaostossa.

Asian käsittely

Unionin tuomioistuimessa menettely riippuu siitä, onko kyseessä ennakkoratkaisumenettely, suora kantelu vai valitus. Ennakkoratkaisumenettely tulee vireille, kun kansallinen tuomioistuin esittää tuomioistuimelle²⁸⁸ ennakkoratkaisupyynnön eli kysymyksen unionin oikeusnormin tulkinnaasta tai pätevyydestä. Pyyntö käännetään kaikille unionin kielille, minkä jälkeen se annetaan tiedoksi asianosaisten lisäksi jäsenvaltioille ja unionin toimielimille ja julkaistaan tiedonantona Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Asianosaiset, jäsenvaltiot ja unionin toimielimet voivat kahden kuukauden sisällä toimittaa kirjalliset huomautuksensa tuomioistuimille. Suorat kantelut ja valitukset tulevat vireille tuomioistuimen kirjaamoon toimitetulla kanteella. Tietyissä valitusasioissa, jotka on käsitelty jo jossain

²⁸⁸ Vaikka unionin yleinen tuomioistuin saa nykyisin ratkaista tiettyjä ennakkoratkaisukysymyksiä, kaikki ennakkoratkaisut tulevat edelleen vireille unionin tuomioistuimeen. Unionin tuomioistuin siirtää edellytysten täytyessä asioita yleiselle tuomioistuimelle.

valituslautakunnassa²⁸⁹ ja sen lisäksi unionin yleisessä tuomioistuimessa, tarvitaan valituslupa. Valituslupa voidaan myöntää (kokonaan tai osittain), jos valituksen kohteena on unionin oikeuden yhtenäisyyden, johdonmukaisuuden tai kehityksen kannalta tärkeä kysymys. Kirjaaja julkaisee tiedonannon kanteesta ja kantajan vaatimuksista unionin virallisessa lehdessä. Kanne annetaan tiedoksi osapuolille, joilla on kaksi kuukautta aikaa toimittaa tuomioistuimelle vastine tai vastaus. Sekä ennakkoratkaisumenettelyssä että suorissa kanteissa tuomioistuimen presidentti nimittää asialle esittelevän tuomarin ja ensimmäinen julkisasiamies julkisasiamiehen.

Kaikissa menettelyissä asianosaisilla on kirjallisen käsittelyn päättymisen jälkeen kolme viikkoa aikaa ilmoittaa, haluavatko he suullisen käsittelyn ja mistä syystä. Unionin tuomioistuin päättää tämän jälkeen esittelevän tuomarin ehdotuksesta ja julkisasiamiestä kuultuaan ratkaisukokoonpanosta, suullisen istunnon järjestämisestä ja siitä, onko asiassa tarpeen ryhtyä erityisiin selvittämistoimiin. Jos suullinen istunto pidetään, se on julkinen. Istunnossa tuomarit ja julkisasiamies voivat esittää asianosaisille kysymyksiä. Istunnon jälkeen julkisasiamies valmistelee ratkaisuehdotuksensa, joka annetaan omassa julkisessa istunnossaan, yleensä muutama viikko ensimmäisen istunnon jälkeen. Ratkaisuehdotus voidaan myös jättää antamatta, jos unionin tuomioistuin on sitä mieltä, ettei asiassa ole tullut esiin uutta oikeuskysymystä, ja tuomioistuin on kuullut julkisasiamiestä asiasta.

Mahdollisen suullisen käsittelyn jälkeen tuomarit neuvottelevat ratkaisusta asiasta vastaavan tuomarin laatiman tuomioluonnoksen perusteella. Kaikki asiaa käsittelevät tuomarit voivat esittää luonnokseen muutoksia. Ratkaisut tehdään enemmistöpäätöksellä ja ne ovat velvoittavia. Tuomiot julistetaan julkisessa istunnossa.

Tietyissä tilanteissa asia voidaan käsitellä myös yksinkertaistetussa, nopeutetussa tai kiireellisessä menettelyssä. Mahdollinen on myös välitoimimenettely, jossa unionin tuomioistuin päättää tuomion täytäntöönpanon keskeytyksestä tai muusta vastaavasta välitoimesta.

Yleisessä tuomioistuimessa asian käsittelyyn kuuluu lähtökohtaisesti kirjallinen ja suullinen vaihe. Asia alkaa asianajajan tai asiamiehen kirjaamolle osoitetulla kannekirjelmällä. Kanteen yleisessä tuomioistuimessa voivat nostaa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jäsenvaltiot sekä tietyt tahot, jotka on yksilöity EU:n tekemissä sopimuksissa tai muualla EU:n

²⁸⁹ Tällaisia valituslautakuntia ovat Euroopan unionin teollisoikeuksien virasto (EUIPO), Yhteisön kasvilajikevirasto (CPVO), Euroopan kemikaalivirasto (ECHA) ja Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto (EASA), joiden lisäksi järjestelmään on sisällytetty seuraavien virastojen valituslautakunnat Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto (ACER), Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB), Euroopan pankkiviranomainen (EPV), Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) ja Euroopan unionin rautatievirasto (ERA).

lainsäädännössä. Kanteen olennaiset kohdat julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä kaikilla virallisilla kielillä, ja kirjaaja antaa kanteen tiedoksi vastapuolelle, jolla on kaksi kuukautta aikaa jättää siihen vastine.

Yleisessä tuomioistuimessa ns. väliintulijana oikeudenkäynnissä voi olla kuka tahansa, joka pystyy osoittamaan, että unionin yleisen tuomioistuimen käsittelemä asia koskee hänen etuaan. Väliintulija voi olla sekä yksityinen taho että jäsenvaltio tai EU:n toimielin. Väliintulija joko tukee tai vastustaa asianosaisen vaatimuksia.

Mahdollinen suullinen käsittely on julkinen ja siellä tuomarit esittävät kysymyksiä asianosaisille. Käsittelyn jälkeen tuomarit ratkaisevat asian vastaavan tuomarin laatiman luonnoksen perusteella. Myös tuomio julistetaan julkisessa istunnossa. Tietyissä tilanteissa nopeutettu menettely ja välitoimimenettely ovat mahdollisia.

Oikeudenkäynnin kielenä molemmissa tuomioistuimissa voi olla mikä tahansa unionin virallisista kielistä. Julkinen istunto pidetään oikeudenkäyntikielillä sekä käsittelyyn osallistuvien jäsenvaltioiden kielillä. Tarvittaessa apuna on monikielinen simultaanitulkkaus.

Asian käsittely on unionin tuomioistuimessa ja yleisessä tuomioistuimessa maksutonta. Asianosaisilla on kuitenkin asiamiespakko, eli asianosaisten tulee käyttää edustajanaan asianajajaa, jolla on kelpoisuus esiintyä jäsenvaltion tuomioistuimessa. Unionin tuomioistuin ei vastaa avustajan kuluista, mutta niihin voi hakea oikeusapua.

Tilastotietoja Euroopan unionin tuomioistuimen toiminnasta

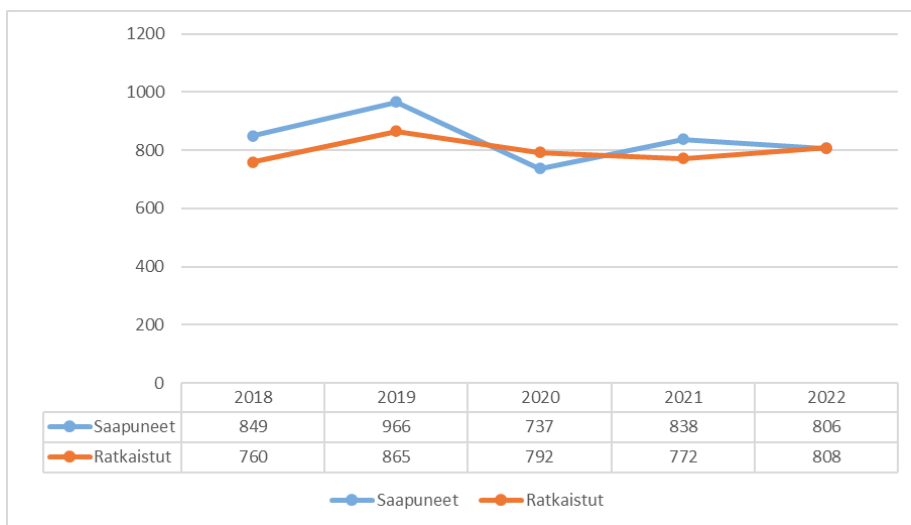
Unionin tuomioistuinta koskevat tiedot on kerätty unionin tuomioistuimen vuosikertomuksista.²⁹⁰ Tarkastelujakso on 2018–2022.

Unionin tuomioistuin

Saapuneet ja ratkaistut asiat sekä ratkaisukokoonpanot

Tarkastelujaksolla unionin tuomioistuimeen saapui vuosittain keskimäärin noin 800 asiaa ja se ratkaisi keskimäärin noin 800 asiaa. Saapuneita asioita oli hiukan enemmän kuin ratkaistuja. Vuosittain määrät pysyivät melko tasaisina.

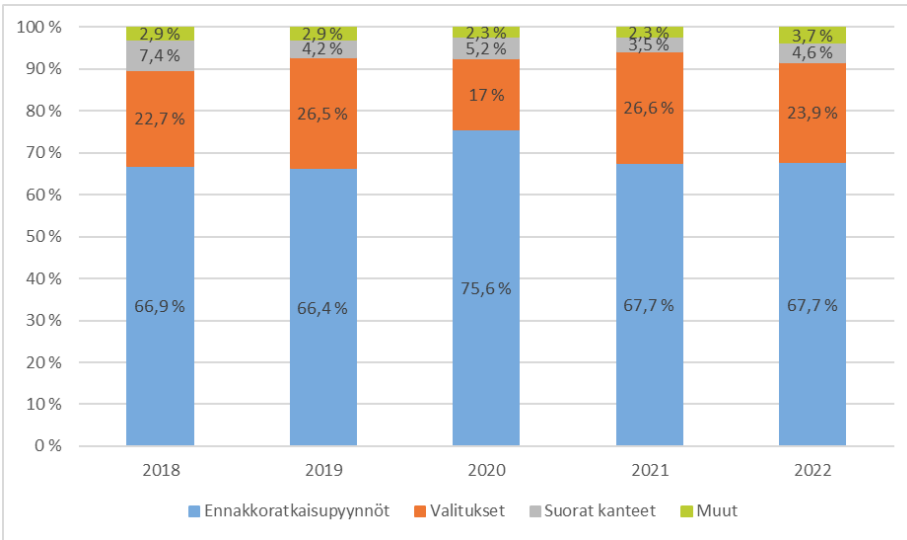
²⁹⁰ Euroopan unionin tuomioistuimen vuosikertomukset 2018–2022.



Kuvio 50: Saapuneet ja ratkaistut asiat unionin tuomioistuimessa 2018–2022

Eniten unionin tuomioistuin ratkaisee ennakkoratkaisupyyntöjä ja toiseksi eniten valituksia. Vähiten ratkaistaan muita asioita, joihin kuuluvat valitukset väli-toimimääräyksistä tai väliintuloa koskevista määräyksistä, lausunnot sekä erityiset menettelyt. Jälkimmäisiä ovat muun muassa oikeusapua koskevat asiat, oikeudenkäyntikulujen vahvistaminen, virheen korjaaminen, ratkaisun täydentäminen, takaisinsaanti yksipuoliseen tuomioon, kolmannen osapuolen kantelu ja ratkaisujen tulkinta.²⁹¹

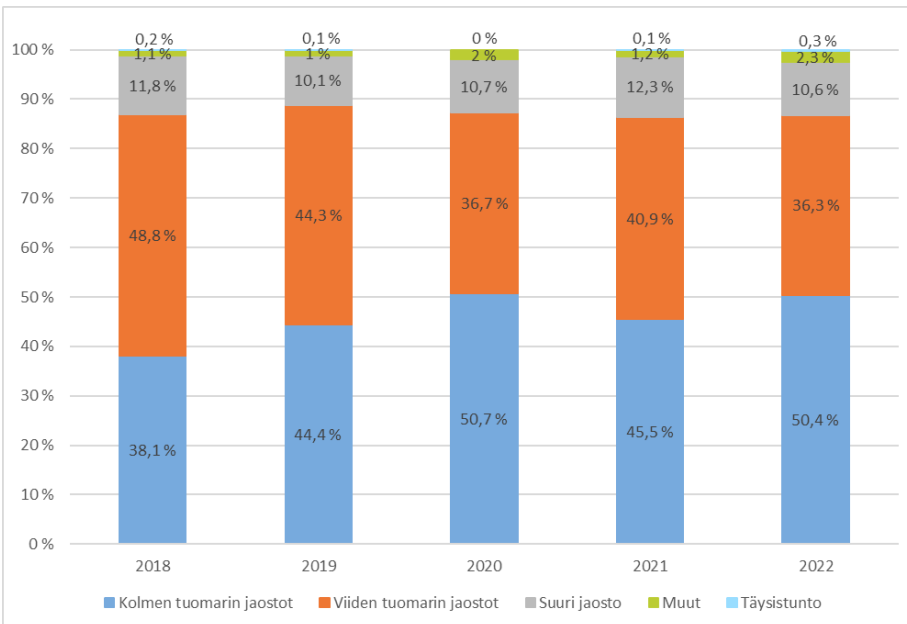
²⁹¹ Lisäksi tuomion tai määräyksen purkaminen, ensimmäisen julkisasiamiehen unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu uudelleenarviointia koskevan ehdotuksen tutkiminen, takavarikkomenettely ja koskemattomuutta koskevat asiat. Euroopan unionin tuomioistuin 2023b, s. 2 alaviite 1.



Kuvio 51: Vireille tulleet asiat oikeudenkäyntilajin mukaan (%) unionin tuomioistuimessa 2018–2022

Luvut eivät sisällä välitoimimenettelyitä.

Tyypillisin ratkaisukokoonpano oli viiden tai kolmen tuomarin jaosto, joiden osuus oli yhteensä noin 90 prosenttia vuosittain käytetyistä ratkaisukokoonpanoista. Vähiten asioita ratkaistiin täysistunnossa (0–0,3 %).

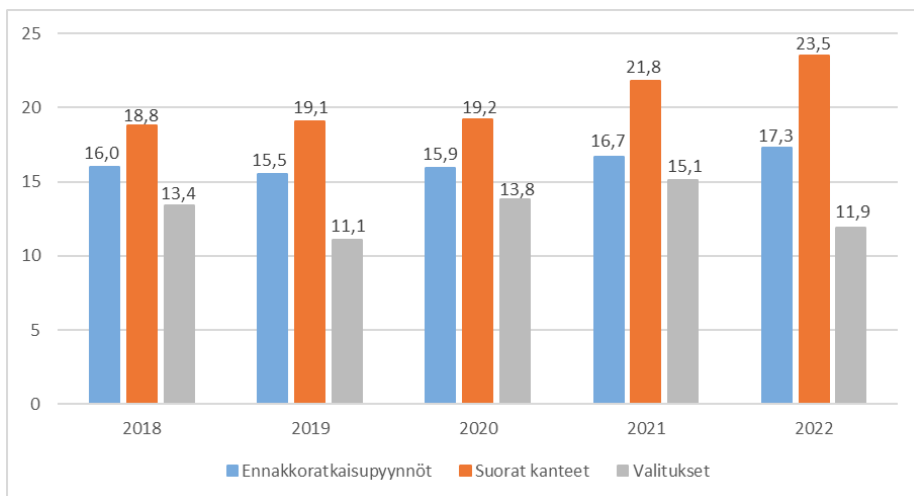


Kuvio 52: Ratkaistujen asioiden jakautuminen ratkaisukokoonpanon mukaan (%) unionin tuomioistuimessa 2018–2022

Muut asiat sisältävät muissa ratkaisukokoonpanoissa ratkaistut, esimerkiksi varapresidentin ratkaisemat asiat.

Käsittelyajat

Käsittelyajat tarkastelujaksolla riippuivat asian laadusta²⁹². Pisimmät käsittelyajat olivat suorissa kanteissa (18,8–23,5 kk) ja lyhimmat valitusten käsittelyssä (11,1–15,1 kk). Kiireellisissä ennakkoratkaisupyynnöissä käsittelyajat vaihtelivat 3,1–4,5 kuukauden välillä tarkastelujaksolla. Suorissa kanteissa nopeutettujen menettelyiden kesto vaihteli 9–11,4 kuukauden välillä.



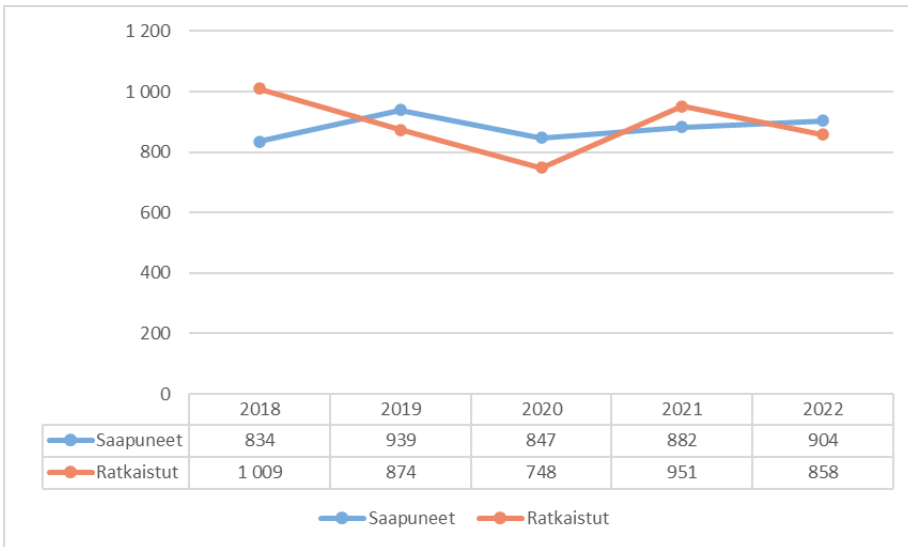
Kuvio 53: Ratkaistujen asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kk) unionin tuomioistuimessa 2018–2022, tuomiot ja lainkäyttövaltaa käyttäen annetut määräykset

²⁹² Oikeudenkäyntien kestoissa ei ole otettu huomioon asioita, joissa on annettu välituomio tai joissa on päätetty ryhtyä asian selvittämistoimiin; lausuntoja; erityisiä menettelyjä (oikeusapu, oikeudenkäyntikulujen vahvistaminen, virheen korjaaminen, ratkaisun täydentäminen, takaisinsaanti yksipuoliseen tuomioon, kolmannen osapuolen kantelu, ratkaisujen tulkinta, tuomion tai määräyksen purkaminen, ensimmäisen julkisasiamiehen unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun uudelleenarviointia koskevan ehdotuksen tutkiminen, takavarikkomenettely ja koskemattomuutta koskevat asiat); asioita, joissa on annettu määräys, jolla asian käsittely päätetään poistamalla se rekisteristä, toteamalla lausunnon antamisen rauenneen tai palauttamalla tai siirtämällä asia unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi; välitoimimenettelyjä eikä välitoimia ja väliintuloa koskevista ratkaisuista tehtyjä valituksia. Euroopan unionin tuomioistuin 2023b, s. 13.

Yleinen tuomioistuin

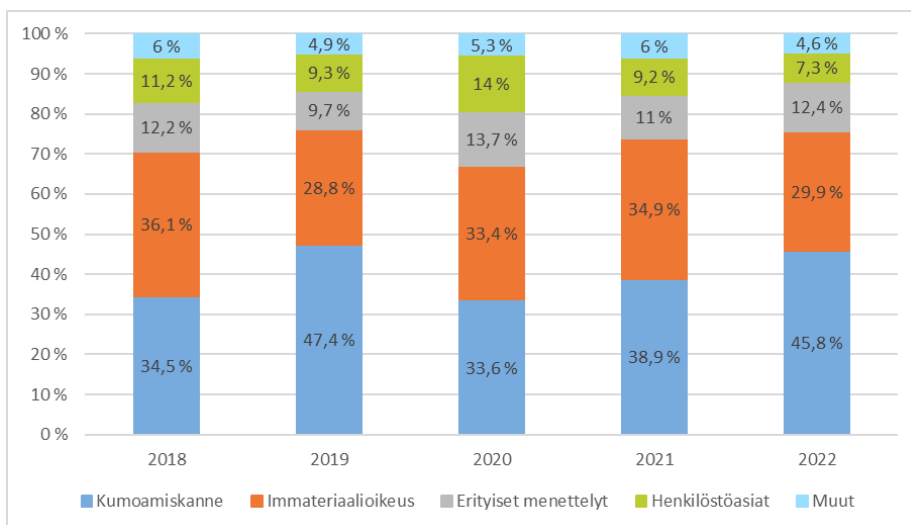
Saapuneet ja ratkaistut asiat sekä ratkaisukokoonpanot

Tarkastelujaksolla unionin yleiseen tuomioistuimeen saapui keskimäärin noin 900 asiaa vuosittain ja niitä ratkaistiin saman verran. Saapuneiden ja ratkaistujen asioiden määrä oli siten samaa suuruusluokkaa kuin unionin tuomioistuimessa. Saapuneiden asioiden määrä pysyi tarkastelujaksolla melko samana, mutta ratkaistujen asioiden vuosittainen määrä laski lievästi.



Kuvio 54: Saapuneet ja ratkaistut asiat unionin yleisessä tuomioistuimessa 2018–2022

Eniten unionin yleisessä tuomioistuimessa tuli vireille kumoamiskanteita ja immateriaalioikeuksiin liittyviä asioita, vähiten muita asioita (esim. laiminlyönti- ja vahingonkorvauskanteet sekä välityslausekkeen nojalla nostetut kanteet).

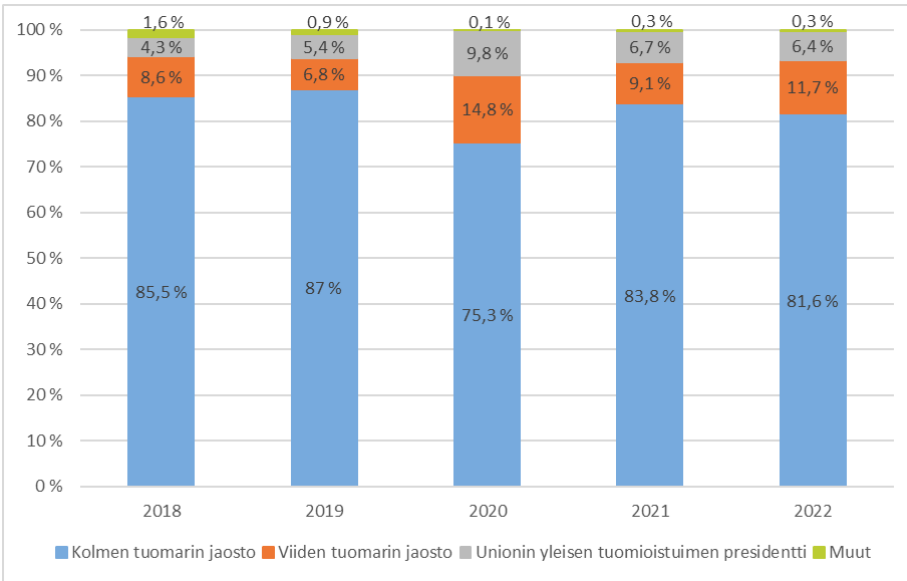


Kuvio 55: Vireille tulleet asiat oikeudenkäyntilajeittain (%) unionin yleisessä tuomioistuimessa 2018–2022

Kuviosta on jätetty pois valitukset, joita oli koko tarkastelujaksolla alle 5. Luvut eivät sisällä myöskään välitoimimenettelyitä. Erityisillä menettelyillä tarkoitetaan esimerkiksi oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia asioita, takaisinsaantia- ja oikeusapua koskevia asioita.²⁹³

Suurin osa asioista ratkaistaan kolmen tuomarin tai viiden tuomarin jaostossa. Vähiten käytettyjä kokoonpanoja olivat suuri jaosto, yhden tuomarin kokoonpano ja muutoksenhakujaosto (kuviossa 56 muu kokoonpano).

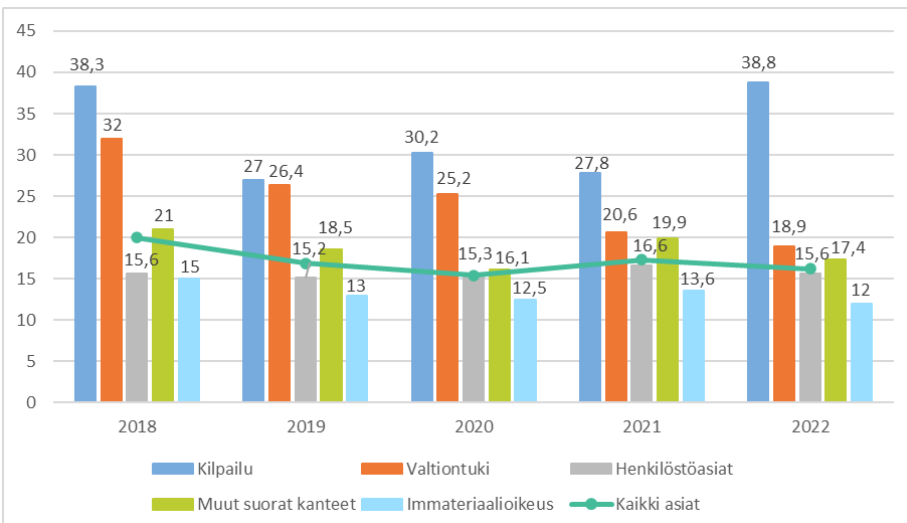
²⁹³ Täydellinen lista: Takaisinsaanti yksipuoliseen tuomioon (Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 41 artikla; unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 166 artikla); kolmannen osapuolen kantelu (Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 42 artikla; unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 167 artikla); tulkinta (Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 43 artikla; unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 168 artikla); tuomion tai määräyksen purkaminen (Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 44 artikla; unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 169 artikla); oikeusapu (unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 148 artikla); virheen korjaaminen (unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 164 artikla); ratkaisun täydentäminen (unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 165 artikla) ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva riita (unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 170 artikla). Euroopan unionin tuomioistuin 2023c, s. 1.



Kuvio 56: Unionin yleisen tuomioistuimen antamien tuomioiden ja määräysten jakautuminen ratkaisukokoonpanon mukaan (%) unionin yleisessä tuomioistuimessa 2018–2022

Käsittelyajat

Kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika vaihteli tarkastelujaksolla 15,4–20 kuukauden välillä. Asian tyypistä riippuen käsittelyajoissa oli paljon vaihtelua. Pisimmät käsittelyajat läpi tarkastelujakson olivat kilpailuasioissa, joissa keskimääräinen käsittelyaika oli vuodesta riippuen 27–39 kuukautta. Lyhimmät käsittelyajat olivat immateriaali oikeusasioissa (12–15 kuukautta).

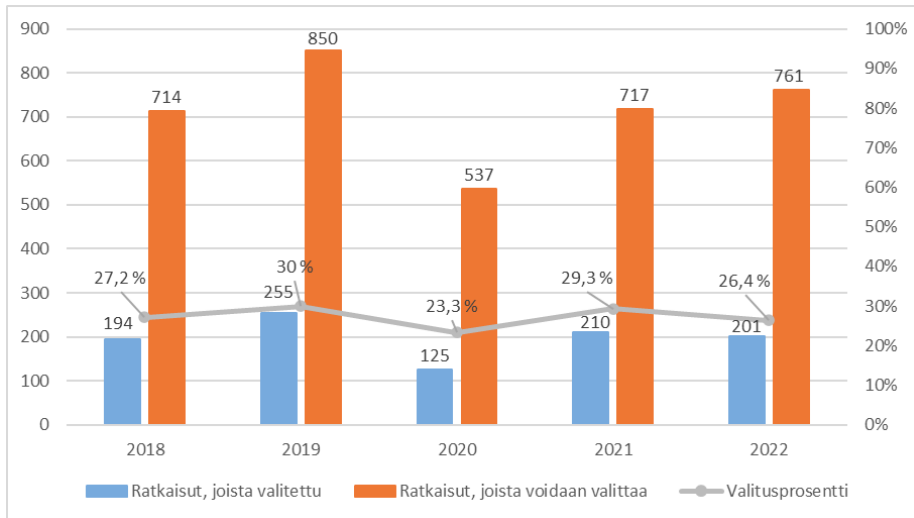


Kuvio 57: Ratkaistujen asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kk) unionin yleisessä tuomioistuimessa 2018–2022, tuomiot ja määräykset

Oikeudenkäynnin keskimääräistä kestoja laskettaessa ei ole otettu huomioon erityisiä menettelyitä tai asioita, joissa on annettu välituomio.²⁹⁴ Valitukset on jätetty omalla ryhmäänään kuviosta pois niiden pienen määrän vuoksi (alle 5 koko tarkastelujaksolla), mutta ne ovat mukana kaikkien asioiden käsittelyn kestossa.

Muutoksenhaku

Unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisusta voi valittaa unionin tuomioistuimeen. Valitusprosentti vaihteli tarkastelujaksolla 23–30 prosentin välillä. Kuviosta 58 käyvät ilmi 1. niiden päätösten lukumäärät, joista on valitettu, 2. niiden päätösten lukumäärät, joista on ollut mahdollisuus valittaa sekä 3. valitusprosentti eli niiden päätösten osuus, joista on valitettu suhteessa niihin päätöksiin, joista on voitu valittaa.



Kuvio 58: Unionin yleisen tuomioistuimen antamat päätökset, joista on valitettu sekä valitusprosentti 2018–2022

²⁹⁴ Myöskään valituksia väliitoimimenettelyistä, väliintuloa koskevista ratkaisuksista tai virkamiestuomioistuimelta unionin yleiseen tuomioistuimeen 1.9.2016 siirrettyjä henkilöstöasioita ei ole otettu huomioon. Euroopan unionin tuomioistuin 2023c, s. 9 alaviite 1.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Tehtävät ja toimivalta

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on Euroopan neuvoston alainen kansainvälinen tuomioistuin. Neuvosto on eurooppalainen kansainvälinen ihmisoikeusjärjestö, joka on perustettu toisen maailmansodan jälkeen. Siihen kuuluu 46 jäsenvaltiota, joita ovat muun muassa kaikki EU-valtiot. Neuvosto on EU:sta täysin erillinen järjestö, eikä sitä tule sekoittaa unionin toimielimiin.

Neuvoston tärkeimpiä tehtäviä ovat ihmisoikeuksien suojaaminen sekä oikeusvaltion ja demokratian ylläpitäminen ja edistäminen. Tärkeimpänä keinona on vuonna 1950 solmittu yleissopimus ihmis- ja perusvapauksien suojaamisesta eli Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/199).²⁹⁵ Sopimusta on myöhemmin täydennetty ja laajennettu lukuisilla lisäpöytäkirjoilla. Suomessa sopimus tuli voimaan vuonna 1990.

Sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käsittelemällä yksityishenkilöiden, sopimusvaltioiden, kansalaisjärjestöjen ja muiden ryhmittymien tekemiä valituksia ihmisoikeussopimuksen rikkomisesta. Valitus voi koskea yhä tai useampaa sopimusvaltiota, mutta ei sopimuksen ulkopuolista valtiota. Tuomioistuin ei myöskään käsittele esimerkiksi yksityishenkilöiden välisiä asioita eikä se voi ottaa asioita oma-aloitteisesti käsiteltäväkseen. Tuomioistuin sijaitsee Strasbourgissa.

Kokoonpano

Ihmisoikeustuomioistuinta johtaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan valittava presidentti. Tuomareita tuomioistuimessa on saman verran kuin Euroopan neuvoston jäsenvaltioita (46). Tuomarit valitsee neuvoston parlamentaarinen yleiskokous. Tuomarin toimikausi kestää yhdeksän vuotta eikä tuomaria voida sen jälkeen valita uudelleen. Tuomarit eivät toiminnassaan edusta jäsenvaltioitaan ja tuomarin on vetäydyttävä asian käsittelystä, jos hän on osallistunut sen käsittelyyn aiemmissa vaiheissa kotimaassaan.

Varsinaiset asiaratkaisut tehdään joko komiteassa tai jaostoissa. Yksi tuomari voi kuitenkin päättää yksilövalituksen tutkimatta jättämisestä tai poistamisesta asialistalta, paitsi jos asiassa on kyse sopimusvaltiosta, jonka

²⁹⁵ Neuvostolla on myös muita kansainvälisiä sopimuksia, esimerkiksi Euroopan sosiaalinen peruskirja ja ns. Istanbulin sopimus (yleissopimus naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta). Neuvoston yhteydessä toimii myös osittain itsenäisiä toimielimiä, kuten korruptionvastainen toimielin [GRECO](#).

kansalaisia he itse ovat tai jonka suhteen heidät on valittu²⁹⁶. Jos valitusta ei jätetä tutkimatta tai poisteta asialistalta, se siirretään komitean tai jaoston käsiteltäväksi.

Komiteat koostuvat kolmesta tuomarista ja ne asetetaan määräajaksi. Komitea tutkii asian ja antaa siitä tuomion, jos asiasta on olemassa ihmisoikeustuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Komitea voi myös yhden tuomarin kokoonpanon tavoin päättää, ettei se käsittele asiaa tai poistaa asian asialistalta. Komitean antamat päätökset ja tuomiot ovat lopullisia, eikä niihin voi hakea muutosta.

Jaostossa on seitsemän tuomaria ja se käsittelee asiat, joita ei päätetä yhden tuomarin kokoonpanossa tai komiteassa. Jos asiaan liittyy ihmisoikeussopimuksen tulkintaan vaikuttava tärkeä kysymys tai jos ratkaisu olisi ristiriidassa tuomioistuimen aikaisemman ratkaisukäytännön kanssa, jaosto voi siirtää asian käsittelyn suurelle jaostolle, johon kuuluu 17 tuomaria (tuomioistuimen presidentti, jaostojen presidentit sekä muita tuomioistuimen tuomareita). Suuri jaosto käsittelee ne valitukset, joissa jaosto on lupunut toimivallastaan. Suuri jaosto voi käsitellä valituksen myös asianosaisen pyynnöstä.

Esimerkiksi 2017 annetussa Suomea koskevassa ratkaisussa kantajat Markkinapörssi ja Satamedia pysivät asian käsittelyä suuressa jaostossa. Tapauksessa Markkinapörssi ja Satamedia olivat julkaisseet 1,2 miljoonan ihmisen verotiedot. Kansallinen ylin tuomioistuin eli korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei julkaiseminen ollut hyväksyttävää, sillä tietojen käsittelytapa ja julkaisemisen laajuus ei ollut edistänyt julkista keskustelua eikä julkaisemisen syynä ollut yksin toimituksellinen tarkoitus. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa sekä jaosto että suuri jaosto pitivät korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua sananvapauteen puuttumisena, mutta katsoivat sen kuitenkin oikeutetuksi, koska tavoitteena oli henkilöiden yksityisyyden ja oikeuksien turvaaminen.²⁹⁷

296 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tuomarit valitaan siten, että jokaisella Euroopan neuvoston jäsenvaltiolla on oma tuomarinsa. Kukin tuomareista on valittu jonkin maan suhteen, eli edustamaan jäsenvaltiota tuomioistuimessa. Jäsenvaltio esittää itse kolmen ehdokkaan listan, joista maan suhteen valittava tuomari valitaan. Koska tuomari ei käsittele sen maan asioita, jonka suhteen hänet on valittu tai jonka kansalainen hän on, esimerkiksi Suomen kansalainen, joka olisi valittu Ruotsin suhteen, ei voisi käsitellä kumpaakaan maata koskevia asioita.

297 Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy v. Suomi 27.6.2017. Asian käsittely oli kestänyt pitkään (8 vuotta), ja EIT katsoi, että se rikkoi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaa EIS 6 artiklaa.

Asian käsittely

Valitus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tehdään kirjallisesti tuomioistuimen omalla valituslomakkeella ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa siitä, kun lopullinen kansallinen tuomio on annettu.²⁹⁸ Valituksen voi tehdä paitsi tuomioistuimen virallisilla työkielillä englanniksi tai ranskaksi, myös kaikilla sopimusvaltioiden virallisilla kielillä. Menettely tuomioistuimessa on lähtökohtaisesti kokonaan kirjallista.

Tuomioistuin tutkii ensin, täyttääkö valitus yleissopimuksessa valitukselle säädetyt edellytykset. Edellytyksiä on useita. Valituksen on ensinnäkin koskettava yhtä tai useampaa ihmisoikeussopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa turvatus oikeuden loukkausta ja sopimuksen tai sen pöytäkirjan ratifioinnutta valtiota. Toiseksi väitetyn loukkauksen tulee olla tapahtunut sopimuksen ratifioinnin jälkeen ja siinä tulee olla kyse viranomaisen toiminnasta. Kolmanneksi väitetyn loukkauksen on koskettava valittajaa henkilökohtaisesti ja suoraan, eli ihmisoikeustuomioistuimeen ei voi valittaa toisen puolesta. Lisäksi edellytetään, että kaikki mahdolliset kansalliset oikeussuojakeinot on käytetty eikä valitusta ole vielä käsitelty ihmisoikeustuomioistuimessa tai muussa kansainvälisessä lainkäyttöelimessä. Valittajan on myös esitettävä luotettavaa todistusaineistoa valituksen puolesta sekä osoitettava, että hänen perusoikeuksiaan on loukattu aiheettomasti.

Jos valitus otetaan tutkittavaksi, asiassa pyritään ensisijaisesti sovintoratkaisuun. Tyypillisessä sovintoratkaisussa vastaajavaltio maksaa valituksen tekijälle tietyn rahasumman korvauksena oikeudenloukkauksesta. Tuomioistuin tarkastaa sovintoratkaisun sanamuodon, jonka jälkeen asia poistetaan asialistalta. Jos osapuolet eivät pääse sovintoon asiasta, asia siirtyy pääkäsittelyyn. Mikäli tuomioistuin toteaa sopimusrikkomuksen, se voi tuomita hakijalle rahallista korvausta vahingosta ja vaatia valituksen kohteena ollutta valtiota korvaamaan valittamisesta aiheutuneet kulut. Jos loukkausta ei todeta, valittajalle ei tule lisäkuluja. Rahallisten korvausten lisäksi tuomioistuin voi edellyttää valtioilta myös esimerkiksi muutoksia lainsäädäntöön tai kansallisen tuomion purkamista tai palauttamista uudelleen käsittelyyn. Pääkäsittelyssä valittajalla tulee olla oikeusoppinut avustaja.

Tuomioistuin on ollut hyvin ruuhkautunut ja sen käsittelyajat pitkiä. Vuonna 2011 tuomioistuin otti käyttöön niin sanotun pilottiasiamenettelyn, jonka toivottiin auttavan valitusruuhkan purkamisessa. Menettelyä voidaan hyödyntää tilanteissa, joissa tuomioistuin vastaanottaa useita juurisylyltään samoja valituksia. Tyypillisesti tällaiset tilanteet koskevat asioita, joissa jonkin sopimusvaltion kansallinen laki on yhteensopimaton

298 Uusi aikaraja astui voimaan 1.2.2022. Aikaisemmin aikaraja valituksen tekemiselle oli kuusi kuukautta.

ihmisoikeussopimuksen kanssa.²⁹⁹ Pilottiasiamenettelyssä tuomioistuin tutkii yhden tai useamman samasta juurisyyistä tehdyn valituksen ja lykkää muiden valitusten käsittelyä sen ajaksi. Kun tuomioistuin on antanut pilot-tiasiaa koskevan tuomion ja pyytänyt kyseistä sopimusvaltiota muuttamaan lainsäädäntönsä ihmisoikeussopimusta vastaavaksi, muiden valitusten kä-sittely lopetetaan.³⁰⁰

Käsittely tuomioistuimessa on ilmaista, mutta valituksen tekijä mak-saa omat kustannuksensa, kuten oikeudellisen avustajan palkkion. Valit-taja voi saada tähän tuomioistuimelta oikeusapua sen jälkeen, kun asiasta on informoitu vastaajavaltion hallitusta, mutta ei valituksen tekemiseen eikä prosessin alkuvaiheisiin. Tuomioistuimen myöntämä oikeusapu kattaa enimmillään juristin palkkion, matka- ja päivärahaikulut sekä muut välttä-mättömät kulut.

299 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen säännöt artikla 61.

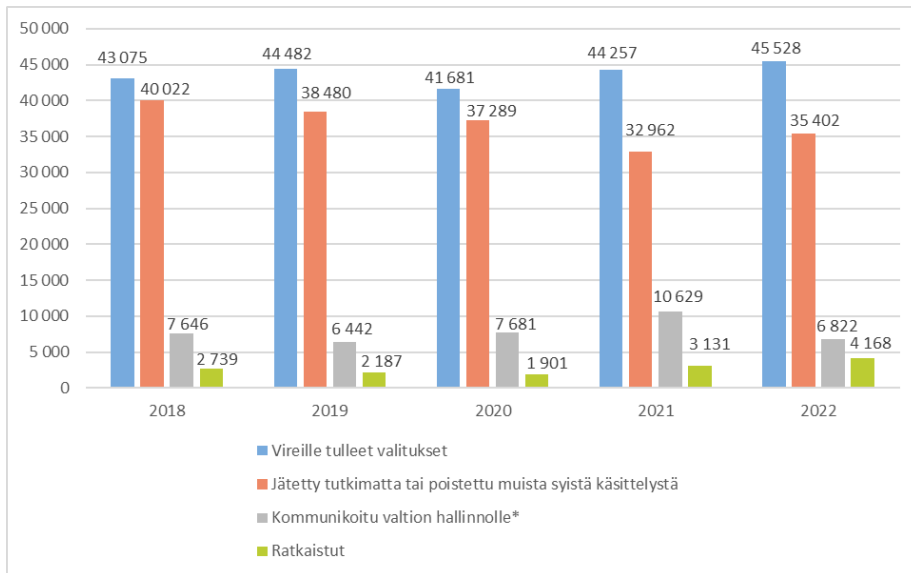
300 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 2021a.

Tilastotietoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toiminnasta

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimintaa koskevat tiedot on kerätty tuomioistuimen julkisista vuosikertomuksista.³⁰¹ Tarkastelujakso on 2018–2022.

Saapuneet ja ratkaistut asiat

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa tulee vireille yli 40 000 asiaa vuosittain. Niistä valtaosa jätetään tutkimatta, koska ne eivät täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä (ks. edellä [Asian käsittely](#)). Tutkimatta jätettyjen ja käsittelystä poistettujen valitusten määrä laski tarkastelujaksolla hieman. Vuonna 2018 saapuneita hakemuksia oli noin 43 000, joista noin 40 000 poistettiin käsittelystä ja vuonna 2022 käsittelystä poistettuja hakemuksia oli 35 402, vaikka vireille tulleiden hakemusten määrä oli hieman suurempi kuin vuonna 2018.

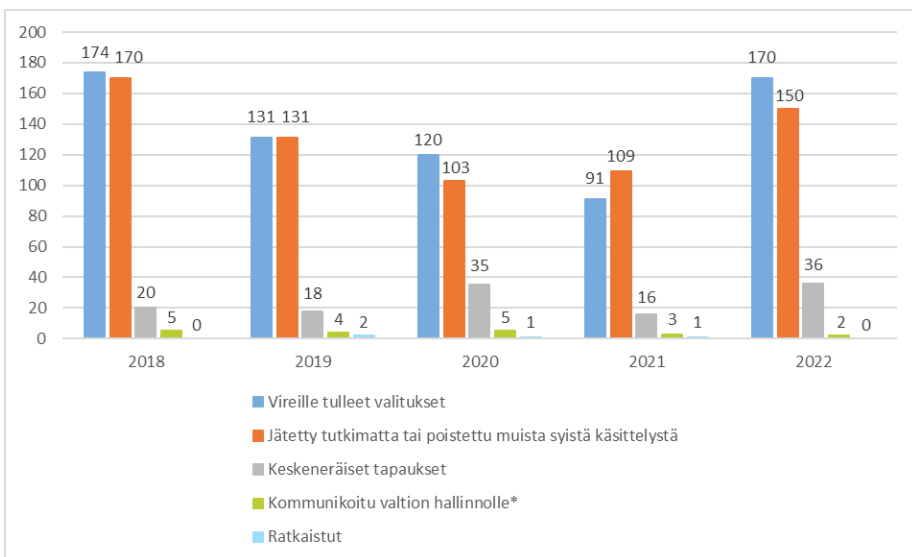


Kuvio 59: Vireille tulleet, ratkaistut, valtion hallinnolle kommunikoidut sekä tutkimatta jätetyt tai muista syistä poistetut asiat EIT:ssä 2018–2022

301 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vuosikertomukset 2018–2022.

Kommunikoinnilla valtion hallinnolle tarkoitetaan valituksen saattamista sen kohteena olevan valtion hallituksen tietoon. Tuomioistuin voi pyytää hallitukselta kirjallisia huomioita siitä, otetaanko valitus tutkittavaksi. Asia siirtyy tämän jälkeen ensin sovintomenettelyyn, mutta jos sovinto ei ole mahdollinen, siirrytään pääkäsittelyvaiheeseen.

Suomea koskevia valituksia tulee vuosittain vireille alle 200, ja myös niistä suurin osa poistetaan käsittelystä eri syistä. Vireille tulleiden, Suomea koskevien valitusten määrä oli laskusuuntainen vuoteen 2021 saakka, mutta nousi vuonna 2022 jälleen lähemmäs vuoden 2018 tasoa. Kyse voi kuitenkin olla vain satunnaisesta vaihtelusta.



Kuvio 60: Suomea koskevat vireille tulleet, ratkaistut, valtion hallinnolle kommunikoidut, keskenäiset sekä tutkimatta jätetyt tai muista syistä poistetut asiat EIT:ssä 2018–2022

Vuosina 2018–2022 tuomioistuimien ratkaisi vain 4 Suomea koskevaa asiaa. Tuomiot ovat koskeneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 (oikeus elämään) ja 3 (epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kielto) artikloja. Kahdessa tapauksessa tuomioistuimien jätti valituksen tutkimatta tai totesi, että ihmisoikeussopimusta ei ollut rikottu.

Kansainvälistäkin julkisuutta sai vuonna 2019 annettu ratkaisu (N.A. v. Suomi, 14.11.2019), joka poikkeuksellisesti kumottiin myöhemmin vuonna 2021 (N.A. v. Suomi, 13.10.2021). Tapauksessa oli kyse turvapaikanhakijasta, joka oli turvapaikkahakemuksen hylkäämisen jälkeen karkotettu. Pian palautuksen jälkeen turvapaikanhakija oli väitetyksi tapettu kotimaassaan ja turvapaikanhakijan tytär valitti karkotuksesta. Tuomioistuimien katsoi ensimmäistä kertaa Suomea koskevassa päätöksessään, että Suomi oli käännytyksellä loukannut EIS 2 artiklaa, joka fundamentaalinen, jokaisen oikeutta elämään turvaava perusoikeus. Sittemmin paljastui, ettei kyseinen turvapaikanhakija ollut todellisuudessa kuollut. EIT totesi, että hakija oli tietoisesti harhauttanut oikeutta ja kumosi aiemmin tehdyn päätöksen ja hylkäsi alkuperäisen valituksen.

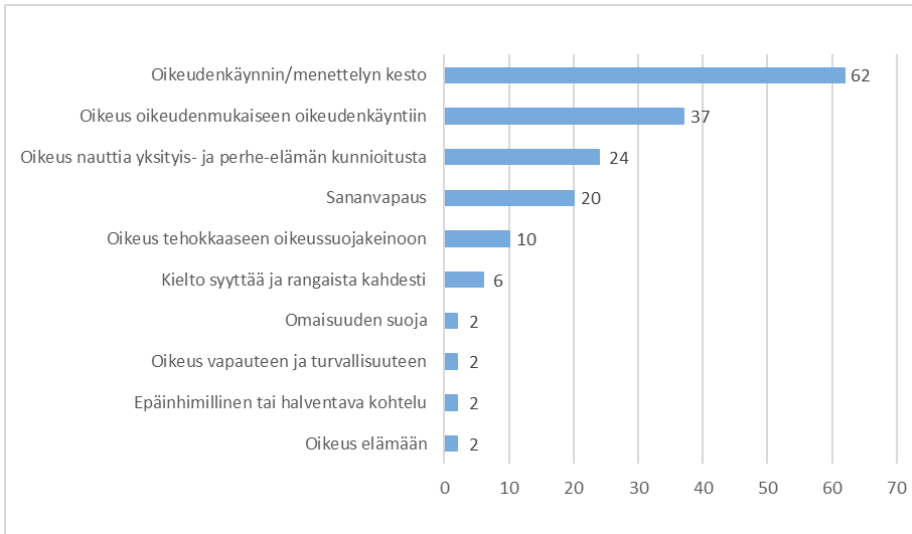
Vuonna 2020 Suomen todettiin toistamiseen loukanneen oikeutta elämään (Kotilainen ja muut v. Suomi, 17.9.2020) ja tämä ratkaisu jäi pysyväksi. Tapauksessa oli kyse vuoden 2008 Kauhajoen kouluampumisesta ja sen ennaltaehkäisystä. Ampuja oli ennen tekoaan julkaissut huolestuttavaa materiaalia internetissä, ja poliisi oli haastatellut häntä arvioidakseen aseluvan peruuttamista. Tähän ei kuitenkaan päädytty.

EIT:een valittivat kouluampumisessa surmattujen henkilöiden omaiset. Heidän mukaansa tapauksessa oli tullut ilmi, että poliisilla oli ollut ennen tapahtumia tiedossa useita konkreettisia seikkoja akuutista väkivallan uhasta. Tällaisia olivat esimerkiksi tieto siitä, että tekijä oli suunnitellut kouluampumista jo aikaisemmin sekä tekijän mielenterveysongelmat.

Ihmisoikeustuomioistuimien katsoi, että Suomen viranomaiset olivat laiminlyöneet velvollisuutensa suojella yhteiskuntaa ampuma-aseiden väärinkäytöltä. Vaikka teon ennakoiminen oli ollut vaikeaa, olisi aseiden takavarikointi ollut kohutuullinen ja yksinkertainen toimenpide tilanteessa, jossa poliisilla oli tiedossaan tekijään liittyvät riskit.

Suomi on saanut EIT:ltä vuosina 1990–2022 yhteensä 142 langettavaa ratkaisua. Niiden jakautuminen loukattujen artiklojen mukaan käy ilmi kuviossa 61. Yhdessä ratkaisussa voidaan todeta useamman artiklan loukkaus. Ehdottomasti eniten langettavia tuomioita Suomi on saanut oikeudenkäyntien

kestosta, ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten täyttymisessä muutoinkin on ollut haasteita.



Kuvio 61: Suomea koskevat langettavat ratkaisut loukatun artiklan mukaan 1990–2022

2.6 Keskeiset asiat

Tuomioistuinkäsittely edustaa perinteistä ja tärkeää näkökulmaa oikeuden saamiseen. Suomessa tuomioistuinjärjestelmä voidaan jakaa yleisiin tuomioistuimiin, hallintotuomioistuimiin ja erityistuomioistuimiin. Erityistuomioistuimissa (markkinaoikeus, työtuomioistuin ja vakuutus-oikeus) käsiteltävät asiat edellyttävät jäseniltään erityistä osaamista ko. tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Lisäksi Suomessa on valtakunnanoikeus, joka käsittelee muun muassa valtioneuvoston jäseniä ja ylimpiä laillisuusvalvojia vastaan nostetut syytteet. Se on kokoontunut olemassaolonsa aikana vain 4 kertaa. Kansainvälisiin sopimuksiin liittymisen myötä suomalaisten asioita voidaan määrätyin edellytyksin käsitellä myös kansainvälisissä tuomioistuimissa, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa tai Euroopan unionin tuomioistuimessa.

Yleisiä tuomioistuimia ovat käräjä- ja hovioikeudet sekä korkein oikeus. Niissä käsitellään rikos- ja siviili- eli riita- ja hakemusasioita. Tällä hetkellä käräjäoikeuksia on Suomessa kaksikymmentä ja hovioikeuksia viisi. Hallintotuomioistuimiin kuuluvat kuusi alueellista hallinto-oikeutta ja korkein hallinto-oikeus. Hallinto-oikeudet käsittelevät ennen kaikkea valituksia viranomaisten päätöksistä. Hallintotuomioistuimissa käsiteltävät asiat

liittyvät siten julkisen vallan käyttöön ja oikeudenkäynnin osapuolina ovat yleensä viranomainen ja yksityinen.

Hovioikeudet ja molemmat ylimmät oikeusasteet toimivat ennen kaikkea muutoksenhakutuomioistuimina. Lähtökohtaisesti asian käsittely niissä edellyttää jatkokäsittelylupaa (hovioikeus) tai valituslupaa (korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus). Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus käyttävät omalla toimialallaan ylintä kansallista tuomiovaltaa ja valvovat lainkäyttöä. Niiden keskeinen tehtävä on toimia ns. ennakkopäätöstuomioistuimina ja antaa ennakkopäätöksiä sellaisissa tulkinnanvaraisissa asioissa, joihin laki ei tarjoa suoraan vastausta.

Monet seikat, kuten tuomioistuinten resurssitilanne, ruuhkautuminen ja pitkät käsittelyajat vaikuttavat siihen, miten tehokkaasti tuomioistuimet tosiasiallisesti toimivat, ja miten luotettavaksi ja oikeudenmukaiseksi tuomioistuinjärjestelmä koetaan. Kaikissa kansallisissa tuomioistuimissa asianmukaista käsittelyä turvaavat muun muassa vaatimukset tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta sekä tuomareiden mahdollisesta erityisestä asiantuntemuksesta (asiantuntijatuomarit). Tehokkuutta tavoitellaan oikeasuhtaisilla käsittelykokoonpanoilla ja menettelyillä. Valtaosa esimerkiksi käräjäoikeuksien siviiliasioista on yksinkertaisia ja riidattomia asioita, jotka käsitellään kirjallisesti (98,6 %) ja yhden tuomarin kokoonpanossa (99,93 %). Toisaalta, jos käsiteltävänä on periaatteellisesti merkittävä tai muutoin laajakantoinen asia, voivat sen käsittelyyn ylimmissä tuomioistuimissa osallistua tarvittaessa kaikki virassa olevat jäsenet (ns. täysistunto). Tehostamispyrkimyksistä huolimatta oikeudenkäyntien kesto on Suomessa ongelma, johon muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on puuttunut. Myös EIT:n omat käsittelyajat ovat kuitenkin olleet pitkiä. Muita haasteita oikeusturvan toteutumiselle ovat tuomioistuinten resurssien riittävyys sekä oikeudenkäyntien kalleus.³⁰²

302 Huovinen ja Alanaatu 2022.

3 Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt

Sofia Selkämä, Kaisla Saartenoja, Virve Toivonen,
Inka Järvikangas, Minka Ohtonen

3.1 Aluksi

Vaihtoehtoisilla riidanratkaisumenetelmillä (ADR, Alternative Dispute Resolution) tarkoitetaan menettelyitä, joilla ihmisten tai yritysten välisiä erimielisyyksiä voidaan ratkoa ilman perinteistä tuomioistuinkäsittelyä. Oikeuden saamisen näkökulmasta ne tarjoavat siten vaihtoehdon perinteiselle tuomioistuinkäsittelylle. Vaihtoehtoinen riidanratkaisu voi olla virallisen oikeusjärjestelmän sisäistä, kuten tuomioistuinsovittelu, tai virallisen järjestelmän ulkopuolista, kuten välimiesmenettely. Oikeuden saamisen näkökulmasta niissä on virallisen oikeusjärjestelmän tavoin keskeistä muun muassa resurssien riittävyys ja käsittelyajat sekä se, kuinka oikeudenmukaiseksi menettelyt lopulta koetaan.

Laajassa mielessä vaihtoehtoisiksi riidanratkaisumenetelmiksi voidaan ymmärtää kaikki sellaiset riidan- tai konfliktinratkaisumenetelmät, jotka eivät ole osa virallista tuomioistuinmenettelyä. Tällöin niihin lukeutuvat esimerkiksi erilaiset oikeudelliset neuvontapalvelut, tuomioistuinsovittelu, välimiesmenettely ja tietyt lautakuntakäsittelyt. Suppeassa mielessä niihin luetaan vain tuomioistuimen sisällä tapahtuva riidanratkaisu, esimerkiksi sovittelu, ja tuomioistuimen ulkopuolelta vain viranomaisasemassa olevat toimijat, esimerkiksi kuluttajariitalautakunta.

Tässä luvussa vaihtoehtoisista riidanratkaisumenetelmistä tarkastellaan tuomioistuinsovittelua, mukaan lukien asiantuntija-avusteinen huoltoriiton sovittelu, sekä välimiesmenettelyä. Niillä on lakiin perustuen erilainen asema verrattuna muihin vaihtoehtoisiin riidanratkaisumenetelmiin; tiettyjen edellytysten täytyessä molempien ratkaisuilla on samanlaisia oikeusvaikutuksia kuin tuomioistuinratkaisuilla. Ne ovat esimerkiksi täytäntöönpanokelpoisia eli päätökset voidaan tuomioiden tapaan laittaa tarvittaessa täytäntöön osapuolten halukkuudesta riippumatta. Esimerkiksi tuomioistuinsovitteluun perustuva ratkaisu, jossa toinen osapuoli veloitetaan maksamaan toiselle hyvityksenä 100 000 euroa, voidaan ulosmitata, jos maksuvelvollinen osapuoli jättää sen maksamatta.

Tuomioistuinsovittelun lisäksi tuomioistuimilla on yleinen velvollisuus edistää sovintoa siviiliprosessissa. Tämä oikeudenkäynnin aikana tapahtuva ns. sovintomenettely tuomioistuimessa on eri asia kuin oikeudenkäynnin

ulkopuolinen tuomioistuinsovittelu eikä sitä käsitellä tässä.³⁰³ Tiettyjä rikos- ja riita-asioita voidaan lisäksi sovittella rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain (1015/2005, sovittelulaki) mukaisissa sovittelumenettelyissä. Myös ne jäävät tämän katsauksen ulkopuolelle, sillä suurin osa ko. menettelyssä käsiteltävistä asioista on rikosasioita.³⁰⁴ Sovittelulain mukaista prosessia on kuvattu muun muassa Seuraamusjärjestelmä-katsauksessa. Lisäksi Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos julkaisee asiasta tietoa verkkosivuillaan. Myös monet muut sovittelun muodot rajautuvat katsauksen tarkastelun ulkopuolelle. Tällaisia ovat esimerkiksi Suomen Asianajajaliiton tarjoama asianajaja-avusteinen asianajosovittelu ja Keskuskauppakamarin välimieslautakunnan tarjoama sovittelu³⁰⁵.

3.2 Välimiesmenettely

Välimiesmenettelyllä (käytetään myös muotoa välitysmenettely) tarkoitetaan tuomioistuimelle vaihtoehtoista riidanratkaisumenettelyä, jossa niin sanotut välimiehet (yksi tai useampi) ratkaisevat tuomioistuimen sijaan lopullisesti ja sitovasti asianosaisten välisen erimielisyyden. Välimiesmenettely on sallittu vain ns. dispositiivisissa yksityisoikeudellisissa riita-asioissa eli asioissa, joissa sovinto on sallittu. Monet yksityisoikeudelliset riita-asiat, esimerkiksi yrityskauppoihin liittyvät erimielisyydet, ovat tällaisia. Ns. indispositiiviset asiat, joissa sovinto ei ole sallittu, eivät sovellu välimiesmenettelyyn. Tällaisia ovat esimerkiksi isyyttä tai lapsen huoltoa koskevat asiat. Niitä osapuolet eivät voi sopia keskenään haluamallaan tavalla, vaan esimerkiksi isyysasioissa on pyrittävä biologisen isyyden selvittämiseen ja lapsen huoltoa koskevissa asioissa huoltajien sopimusvapautta rajoittaa lapsen etu.

Välitysmenettely on erityisen suosittu liike-elämässä, jossa sille on muodostunut oma, vakiintunut paikkansa.³⁰⁶ Sen etuina on nopeus suhteessa oikeudenkäyntiin yleisissä tuomioistuimissa: esimerkiksi FAI:n välitysmenettelysääntöjen mukainen välitysmenettelyn ohjeellinen kesto on noin 12

303 Laki korvasi lain riita-asioiden sovittelusta tuomioistuimissa (1015/2005) ja pani samalla täytäntöön Euroopan unionin direktiivin tietyistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla. Ks. myös OK 5:26 ja OK 5:19.

304 Ks. esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, ”Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2022”, <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/sosiaalipalvelut/rikos-ja-riita-asioiden-sovittelu>.

305 Muita sovittelun muotoja ovat esimerkiksi katusovittelu, koulusovittelu, kaupunkien sovittelutoimistot, perheasioiden sovittelu esim. kuntien perheneuvoloissa ja naapurussovittelu.

306 Oikeusministeriö 2022b, s. 47.

kuukautta ja nopeutetun välitysmenettelyn noin 6 kuukautta.³⁰⁷ Muita välitysmenettelyn etuja ovat käsittelyn joustavuus, sillä asianosaiset voivat itse valita välimiehet ja räättälöidä menettelyn omien tarpeidensa mukaisesti. Tämä mahdollistaa myös asiantuntemuksen huomioon ottamisen, kun menettelyyn voidaan valita välitystuomarit, joilla on erityistä asiantuntemusta juuri kyseisen riidan aiheesta. Etuna erityisesti liike-elämässä on pidetty myös sitä, että menettely on lähtökohtaisesti aina luottamuksellista, eikä julkista tuomioistuinmenettelyn tapaan. Lisäksi välitysmenettelyssä annettava tuomio on lopullinen eikä siihen voi hakea muutosta, eikä erimielisyys siten pitkity.³⁰⁸

Välimiesmenettelystä säädetään laissa välimiesmenettelystä (967/1992, välimieslaki).³⁰⁹ Laki on monilta osin dispositiivinen, eli se tarjoaa vain mallin, jota noudatetaan, jos asianosaiset eivät ole tarkemmin asiasta sopineet. Välimiesmenettelyn edellytyksenä on osapuolten solmima kirjallinen välityssopimus siitä, että osapuolten välisen riita-asia ratkaistaan tuomioistuimen sijaan välimiesmenettelyssä. Välimiehiä on kolme, elleivät asianosaiset sovi toisin. Välimiehelle ei ole asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, vaan välimiehenä saa toimia jokainen täysi-ikäinen henkilö, jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu ja joka ei ole konkurssissa. Välimiehen on kuitenkin oltava puolueeton ja välimiehen esteellisyyttä arvioidaan samalla tavoin kuin tuomarin esteellisyyttä (ks. tarkemmin edellä I osan [luku 4.2 Riippumaton ja puolueeton tuomioistuinlaitos](#)). Välimiehillä on oikeus saada kohtuullinen korvaus toiminnastaan. Lähtökohtaisesti asianosaiset vastaavat yhteisvastuullisesti välimiesten korvauksista ja kustannuksista.

Välimiesmenettelyä ei hallinnoi mikään yksittäinen taho tai viranomaisen, vaan asianosaiset saavat lähtökohtaisesti vapaasti valita välimiehensä.

307 Keskuskauppakamarin välityslautakunta (FAI), ”Tietoa välitysmenettelystä”, <https://arbitration.fi/valitysmenettely/tietoa-valitysmenettelysta/>. Käsittelyaikojen erot eivät ole silmiinpistävästi suuret käräjäoikeuksien laajojen riita-asioiden keskimääräisiin käsittelyaikoihin verrattuna (2018–2022 vaihteluväli 9–10 kk, ks. edellä tarkemmin luku [Tilastotietoja käräjäoikeuksien toiminnasta](#)). Välitysmenettelyssä käsiteltävät asiat voivat kuitenkin olla monimutkaisia, ja laajojen riita-asioiden käsittelyaikojen keskiarvoa lyhentävät monet yksinkertaiset asiat.

308 Keskuskauppakamarin välityslautakunta (FAI), ”Tietoa välitysmenettelystä”, <https://arbitration.fi/valitysmenettely/tietoa-valitysmenettelysta/>; Keskuskauppakamari, ”Välitysmenettely”, <https://kauppakamari.fi/palvelut/valitysmenettely/>.

309 Lakiin on kohdistunut pitkään muutospaineita. Oikeusministeriö 2022b, s. 47. Oikeusministeriö julkaisi kesällä 2024 arviomuistion (Pulkkinen 2024) välimiesmenettelylain uudistamistarpeista. Arviomuistiossa käsiteltiin mahdollisuuksia lähentää lakia YK:n kansainvälisen kauppaoikeuden toimikunnan UNCITRAL:n malliin. Arviomuistiosta järjestetyllä lausuntokierroksella (Paloniemi 2024) lausunnonantajat suhtautuivat välimieslain uudistamiseen ja lähentämiseen UNCITRAL:n malliin pääosin myönteisesti, mutta näkemykset siitä, missä määrin uuden lain tulisi olla UNCITRAL:in mallilain mukainen, vaihtelivat.

On kuitenkin sekä kansainvälisiä että kotimaisia toimijoita, jotka tarjoavat välimiesmenettelyä tai välittävät välimiehiä. Suomessa tällainen toimija on Keskuskauppakamarin välityslautakunta (The Finland Arbitration Institute, FAI). Vuoden 2024 alusta FAI otti käyttöön sukupuolineutraalin sanaston ja käyttää pääasiallisesti termiä välitysmenettely välimiesmenettelyn sijaan. Välimiehiä kutsutaan välitystuomareiksi ja asiamiehiä avustajaksi.³¹⁰ FAI on puolueeton välimiesmenettelyjen hallinnoinnista vastaava toimielin, joka hallinnoi niitä kotimaisia ja kansainvälisiä välimiesmenettelyitä, jotka käydään Keskuskauppakamarin välimiesmenettelysääntöjen tai nopeutettuja menettelyä koskevien sääntöjen mukaisesti. Hallinnollisesti FAI on osa Keskuskauppakamaria, mutta toiminnallisesti siitä riippumaton. FAI ei itse ratkaise riitoja.³¹¹

Välimiesmenettelyn kulku

Välimiesmenettely alkaa lähtökohtaisesti kirjallisella ilmoituksella vastapuolelle. Menettelyssä noudatetaan välityssopimuksessa sovittuja toimintatapoja, ellei laki sitovasti määrää toisin. Jos välityssopimuksessa ei ole sovittu menettelystä, välimiehet päättävät toimintatavoista, esimerkiksi menettelyn paikasta, kielestä ja määrärajoista. Välimiesten vastuulla on edistää riidan asianmukaista ja joutuisaa selvittämistä ja samalla huolehtia siitä, että asianosaisille annetaan tarpeelliset tilaisuudet ajaa asiaansa.

Välimiesmenettelyn päätteeksi välimiehet laativat välitystuomion. Tuomion tulee lähtökohtaisesti perustua lakiin, ei kuitenkaan välttämättä Suomen lakiin, vaan asianosaiset voivat sopia, että riita ratkaistaan jonkun muun maan lain perusteella. Sovittavissa on myös se, että välimiehet perustavat ratkaisunsa siihen, minkä he katsovat ”kohtuulliseksi”. Jos välimiehet ovat erimielisiä ratkaisusta, enemmistön mielipide ratkaisee, ja tasatilanteessa puheenjohtajan.

Välitystuomio on täytäntöönpanokelpoinen, mutta täytäntöönpanoa tulee hakea erikseen käräjäoikeudelta. Tuomioistuin varaa ennen täytäntöönpanon vahvistamista vastapuolelle tilaisuuden tulla kuulluksi, ellei kuulemiselle ole erityistä estettä. Tuomioistuin joko vahvistaa, hylkää tai kumoo hakemuksen. Tuomioistuin voi hylätä hakemuksen vain, jos välitystuomio on mitätön, tuomioistuin on kumonnut välitystuomion tai välitystuomio on

310 Keskuskauppakamarin välityslautakunnan (FAI) uutinen 2.1.2024 ”FAI siirtyy päivitettyyn terminologiaan 1.1.2024 – tietoa uudistuksesta ja sen taustoista”.

311 Keskuskauppakamarin välityslautakunta (FAI), ”Tietoa välitysmenettelystä”, <https://arbitration.fi/valitysmenettely/tietoa-valitysmenettelysta/>.

määrätty täytäntöönpanokieltoon vireillä olevan kumoamis- tai mitättömyyskanteen vuoksi.³¹²

Välitystuomio voidaan kumota, jos välimiehet ovat ylittäneet toimivaltansa, välimiestä ei ole asetettu asianmukaisessa järjestyksessä, tai välimiehet eivät ole varanneet asianosaiselle tarpeellista tilaisuutta asiansa ajamiseen. Myös välimiehen esteellisyys voi johtaa tuomion kumoamiseen.-

Tilastotietoa Keskuskauppakamarin välimieslautakunnan välimiesmenettelystä

Tilastotietoja välimiesmenettelyn yleisyydestä on vähän saatavilla. Siihen on useita syitä. Kuten edellä on todettu, välimiesmenettelyä ei hallinnoi mikään yksittäinen taho, vaan välimiesmenettelyn osapuolet saavat lähtökohtaisesti valita käyttämänsä välimiehet itse. Välimiesmenettely voi olla myös osittain tai kokonaan kansainvälistä, jolloin välitystuomiokin saatetaan antaa jossain muualla kuin Suomessa. Välitystuomioita ei myöskään lähtökohtaisesti vahvisteta missään, ja lisäksi osapuolten intressissä on usein vaieta välimiesmenettelystä.

Vaikka välimiesmenettelyiden yleisyyttä ja välitystuomioiden kokonaisuuttakaan Suomessa on melko mahdoton arvioida, joitakin tilastoja on kuitenkin saatavilla. Keskuskauppakamarin välityslautakunta eli FAI tilastoi hallinnoimiaan välitysmenettelyjä ja se toimitti Oikeusolot -katsausta varten pyynnöstä tilastotietoja. Lisäksi saimme oikeusministeriöltä tiedot välitystuomioiden täytäntöönpanohakemusten määristä vuosina 2018–2022.

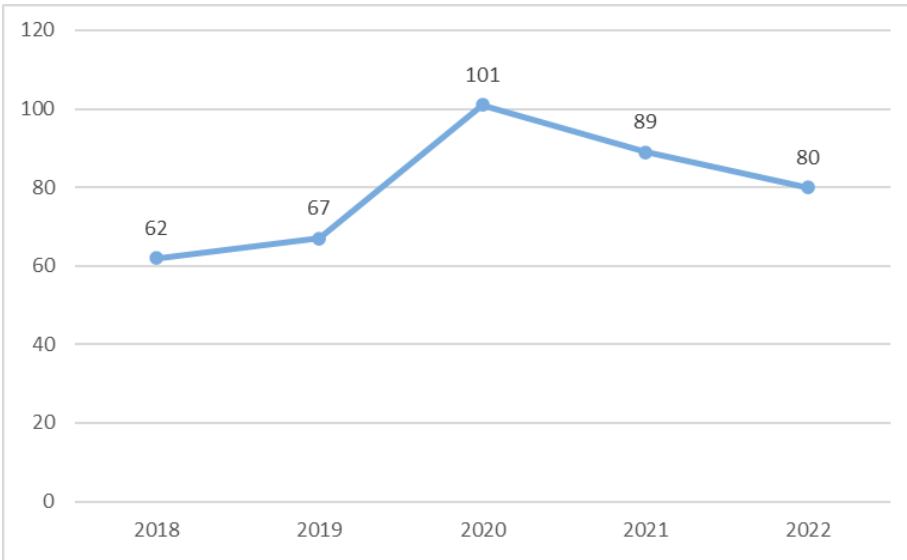
FAI tarjoaa välitysmenettelyyn neljä eri vaihtoehtoa: välityssäätöjen mukaista menettelyä, nopeutettua välitysmenettelyä, pikaturvaamisenmenettelyä ja ad hoc -menettelyä. Välityssäätöjen mukainen menettely toteutetaan FAI:n sääntöjen mukaisesti. Nopeutettu välitysmenettely on yksinkertaisempi, kevyempi ja nopeampi vaihtoehto. Siinä asian ratkaisee vain yksi välitystuomari ja esimerkiksi kirjelmien määrää ja niiden antoaikaa on rajoitettu. Nopeutettu välitysmenettely soveltuu erityisesti yksinkertaisten ja laajuudeltaan pienempien riitojen ratkaisemiseen.³¹³ Pikaturvaamisenmenettelyä

312 Välitystuomio voi olla mitätön ensinnäkin silloin, jos välimiesmenettelyssä on ratkaistu kysymys, jota ei Suomen lain mukaan voida ratkaista välimiesmenettelyssä. Tällainen voisi olla esimerkiksi lapsen huoltoa koskeva kysymys. Välitystuomio on mitätön myös, jos se on osin tai kokonaan ristiriidassa Suomen oikeusjärjestyksen perusteiden eli Suomessa voimassa olevien lakien ja muiden normien muodostamaan kokonaisuuteen kanssa. Mitättömyys seuraa myös siitä, jos välitystuomio on niin sekava tai epätäydellinen, ettei siitä käy ilmi, miten asia on ratkaistu, sitä ei ole laadittu kirjallisesti tai se ei ole välimiesten allekirjoittama. Laki välimiesmenettelystä (967/1992) 40 §.

313 Edilex uutinen 4.8.2004 ”Nopeutettu välimiesmenettely vaihtoehtona tavanomaiselle välimiesmenettelylle”.

voidaan käyttää silloin, kun turvaamistoimen tarve on niin akuutti, ettei asiassa voida odottaa välitysoikeuden muodostamista³¹⁴. Tällöin FAI määrää asiaan pikavälitystuomarin. Ad hoc -menettelyssä FAI nimeää asiassa välitystuomarin tai -tuomarit, mutta menettelyyn ei sovelleta FAI:n sääntöjä. Jos menettely käydään Suomessa, siihen sovelletaan kuitenkin välimiesmenettelylakia. Välitystuomareita voi FAI:n tarjoamissa menettelyissä olla yksi tai kolme.

Saapuneet hakemukset



Kuvio 62: Saapuneet hakemukset FAI:ssa 2018–2022

Kuten kuviosta 62 käy ilmi, hakemusten määrä vuositasolla on melko mallittainen, hakemuksia tuli keskimäärin 80 vuosittain. Valtaosa hakemuksista tehtiin ns. perusmuotoiseen välitysmenettelyyn (keskimäärin noin 60 vuodessa), ja vähiten ad-hoc-menettelyyn (keskimäärin noin 7 vuodessa). Nopeutettuun menettelyyn saapui keskimäärin 11 hakemusta vuodessa. (Liittämishakemuksia³¹⁵ ei otettu huomioon, sillä niitä tehtiin koko tarkastelujakson aikana alle 5).

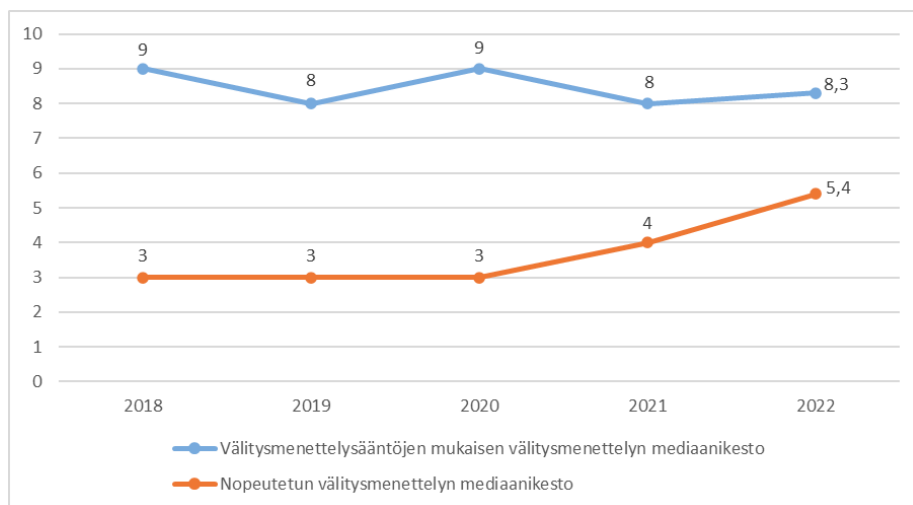
FAI tilastoi hakemuksia myös riidan aiheen perusteella. Tilastointiperusteet ovat vaihdelleet jonkin verran vuosittain, joten niistä ei ole mahdollista muodostaa samanlaista yhtenäistä aikasarjaa kuin hakemusten määristä.

314 Pikavälimiestä ei voida määrätä, jos asianomaiset ovat sopineet, ettei riitaa ratkaistaessa noudateta pikavälimiestä koskevia määräyksiä.

315 Liittämishakemuksella tarkoitetaan hakemusta, jolla hakija pyytää kolmannen tahon liittämistä menettelyyn asianomaiseksi ja joka toimitetaan Keskuskauppakamarin välityslautakunnalle.

Vuonna 2022 yleisin riidan peruste oli yritys- tai liiketoiminnan kauppa, joi- ta oli 28 prosenttia kaikista riidoista. Muita tavallisia riidan perusteita olivat osakassopimus (10 %) ja rakentaminen (8 %). Nämä kolme riidan perustetta olivat yleisimpiä myös muina tarkastelujakson vuosina. Muita suhteellisen tavallisia riidan perusteita olivat esimerkiksi franchising-/yhteistyösopi- mus, agentti/jakelu/jälleenmyynti, konsulttisopimus ja palvelusopimus.

Käsittelyn kesto



Kuvio 63: Välitysmenettelyiden mediaanikesto (kk) 2018–2022

Välitysmenettelysääntöjen mukaisten menettelyjen mediaanikesto pysyi tarkastelujaksolla suhteellisen tasaisena, 8 ja 9 kuukauden välillä. Nopeu- tetun välitysmenettelyn mediaanikesto nousi jonkin verran (3–5,4 kk). Kun hakemusmäärät ovat olleet vuosittain suhteellisen pieniä, yksittäisten väli- miesmenettelyiden kesto voi vaikuttaa mediaaniinkin nostavasti tai laske- vasti.³¹⁶ FAI:n välitysmenettelyiden mediaanikesto näyttäisi olevan linjassa FAI:n ohjeellisten kestojen (6 ja 12 kk) kanssa, joskaan tiedoista ei käy ilmi esimerkiksi sitä, miten paljon hajontaa kestoissa on tai kuinka usein menet- tely kestää yli ohjeellisen keston.

³¹⁶ Tunnuslukuna mediaani ei kuitenkaan ole etenkin pienissä aineistoissa yhtä altis yksittäisten hakemusten vaihtelulle kuin esimerkiksi keskiarvo. Mediaani on tunnuslu- ku, jossa puolet arvoista on mediaania pienempiä ja puolet mediaania suurempia. Siten jos arvojen määrä pysyy samana (esimerkiksi 11 hakemusta, joista katsotaan kesto), mediaaniin ei vaikuta, vaikka suurin luku, eli esimerkiksi hakemuksen käsittelyn kesto, kymmenkertaistuisi. Tilastokeskus, ”Opi tilastoista”, https://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu_v2.xql?course_id=tkoulu_tilaj&lesson_id=3&subject_id=1&page_type=sialto.

Välitysmenettelyissä yleisin oli yhden välitystuomarin kokoonpano (77–93 %). FAI:n määräämistä välitystuomareista oli naisia 15–32 prosenttia, ja määrä on ollut tasaisen noususuuntainen.

Oikeusministeriöltä saatujen tietojen mukaan vuosina 2018–2022 välitystuomion täytäntöönpanohakemuksia ratkaistiin keskimäärin vain 24 vuodessa (vaihteluväli 14–39). Hakemukset voivat koskea kaikkia välimiesmenettelyitä, eivät vain FAI:n tarjoamia. On todennäköistä, että välimiesmenettelyyn sitoutuneet osapuolet myös noudattavat välitystuomiota eikä täytäntöönpanohakemukselle ole tarvetta.

3.3 Tuomioistuinsovittelu

Tuomioistuinsovittelun tavoitteena on pyrkiä sovinnolliseen ratkaisuun. Edellytyksenä on, että asia soveltuu soviteltavaksi ja että sovittelu on tarkoituksenmukaista osapuolten vaatimuksiin nähden. Tuomioistuinsovittelusta säädetään laissa riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa (394/2011, tuomioistuinsovittelulaki).³¹⁷ Lakia sovelletaan riita-asioiden ja riitaisten hakemusasioiden sovitteluun yleisessä tuomioistuimessa ja tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa tehdyn sovinnon vahvistamiseen.

Vaikka tuomioistuinsovittelu on oikeudenkäynnin ulkopuolista, sovittelu käydään tuomioistuimessa ja sovittelijana toimii erillisen sovittelukoulutuksen saanut tuomioistuimen tuomari. Sovittelijana toimivaan tuomariin sovelletaan samoja esteellisyysääntöjä kuin tuomareihin yleensäkin (ks. edellä I osan [luku 4.2 Riippumaton ja puolueeton tuomioistuinlaitos](#)), ja häntä sitovat muutoinkin tuomareita koskevat säännöt. Sovittelija voi käyttää sovittelussa avustajaa, jos se on asiassa tarvittavan asiantuntemuksen vuoksi tarpeellista tai se edistää sovittelua ja sovittelun osapuolet suostuvat siihen. Jos asiaa ei saada ratkaistua tuomioistuinsovittelussa, se siirtyy käsiteltäväksi tavallisena riita-asiana. Tällöin sovittelijana toiminut tuomari ei saa toimia asiassa tuomarina.

Lähtökohtaisesti tuomioistuinsovittelu on julkista.³¹⁸ Sovittelu voidaan kuitenkin käydä kokonaan ilman yleisöä, jos osapuolet sitä pyytävät eikä mikään painava syy puolla julkista käsittelyä. Osapuolet saavat käyttää avustajaa ja asiamiestä. Sovittelun edistämiseksi sovittelija voi perustellusta syystä hyväksyä asiamieheksi muunkin kuin juristin, kunhan henkilö ei ole konkurssissa eikä hänen toimintakelpoisuuttaan ole rajoitettu (tarkemmin

³¹⁷ HE 284/2010 vp, s. 13.

³¹⁸ Tähän on poikkeuksena tilanne, jossa sovittelija neuvottelee vain toisen osapuolen kanssa.

toimintakelpoisuuden rajoittamisesta [luku 7.3 Edunvalvonta](#)). Oikeudenkäyntikuluista tuomioistuinsovittelessa vastaa kukin osapuoli itse, mutta edellytysten täytyessä he voivat saada avustajakuluihinsa [oikeusapua](#).

Tuomioistuinsovittelessa etuina on usein pidetty nopeampia käsittelyaikoja, rajoitettua kuluvastuuta ja muutoksenhakuvaiheen poisjäämistä, koska ratkaisu on lopullinen. Usein katsotaan myös, että sovittelussa voidaan oikeudenkäyntiä paremmin ottaa huomioon osapuolten intressejä ja tarpeita.³¹⁹

Tuomioistuinsovittelessa kulku

Sovittelun kulku jakautuu karkeasti aloitus-, selvittely-, neuvottelu- ja päätösvaiheeseen. Sovittelu voi alkaa kahdella tapaa. Ensimmäinen niistä, että riidan osapuolet joko yksin tai erikseen hakevat sovitteluun pääsyä. Hakemus tulee tehdä kirjallisesti ja siinä on kerrottava, mitä riita koskee, miten osapuolten näkemykset eroavat toisistaan ja miksi asia soveltuisi käsiteltäväksi tuomioistuinsovittelessa. Hakemuksessa voidaan myös pyytää tietyn tuomarin määräämistä sovittelijaksi. Toiseksi asia voi tulla soviteltavaksi vielä tuomioistuinkäsittelyn alkamisen jälkeen. Tällöin asia voidaan asianosaisten tai asianosaisten pyynnöstä siirtää soviteltavaksi. Pyyntö on kuitenkin tehtävä ennen kuin asian valmistelu on päättynyt.

Sovittelun aloittaminen edellyttää kaikkien osapuolten suostumusta. Jos hakemuksen tai pyynnön sovittelusta on tehnyt vain toinen asianosaisista, muita osapuolia kuullaan asiasta. Ketään tai kenenkään asiaa ei voi vasten tahtoa määrätä sovitteluun.

Sovittelun toisessa vaiheessa eli selvittelyvaiheessa sovittelijaksi määrätty tuomari selvittää sovittelun kohteena olevan riidan taustaa, syitä, ja osapuolten intressejä. Laki asettaa selvittelylle melko löyhät raamit, joiden sisällä sovittelija voi toimia parhaaksi näkemällään tavalla. Lain mukaan sovittelun tulee olla joutuisa, tasapuolinen ja puolueeton. Sovittelijan tulee kuulla osapuolia ja neuvotella heidän kanssaan. Jos osapuolet sen sallivat, sovittelussa voidaan kuulla muitakin henkilöitä ja esittää muuta selvitystä. Samoin osapuolten luvan saatuaan tuomari voi neuvotella osapuolen kanssa ilman toisen osapuolen läsnäoloa. Menettelyn muista järjestelyistä sovittelija päättää neuvoteltuaan osapuolten kanssa.

Sovittelussa tuomarin tehtävä on auttaa osapuolia pääsemään yhteisymmärrykseen ja sovinnolliseen ratkaisuun. Jos osapuolet pyytävät tai antavat luvan, sovittelija voi tehdä ehdotuksen asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi. Tällöin sovittelija voi perustaa ehdotuksen siihen, mitä osapuolet ovat

³¹⁹ Oikeus.fi, ”Sovittelu”, <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/asiat/riita-asiat/sovittelessa.html>.

tuoneet sovittelussa esiin, ja mikä tämän perusteella on sovittelijan mielestä tarkoituksenmukaista.

Tuomioistuinsovittelu päättyy, kun asiassa vahvistetaan sovinto tai osapuolet ilmoittavat sovittelijalle sopineensa asian, osapuolet eivät halua jatkaa sovittelua tai sovittelija päättää osapuolia kuultuaan, ettei sovittelun jatkamiselle ole enää perusteita. Jos sovittelu päättyy siihen, ettei jompikumpi tai kumpikaan osapuoli halua enää sovittaa tai sovittelijan mielestä sovittelulle ei ole enää perusteita, asia siirtyy käsiteltäväksi riita-asiana [käräjäoikeudessa](#).

Sovinnon vahvistamisesta säädetään oikeudenkäymiskaassa (4/1734). Sovinto vahvistetaan asianosaisten pyynnöstä. Lain vastaista, selvästi kohtuutonta tai sivullisen oikeutta loukkaavaa sovintoa ei voida vahvistaa. Sovinto vahvistetaan kirjallisesti, ja se voidaan vahvistaa koskemaan kaikkia vaatimuksia tai vain osaa niistä. Vahvistettu sovinto on täytäntöönpanokelpoinen. Sopimuksen sisältöön ei voi hakea muutosta, mutta muutoksenhaku voi koskea esimerkiksi sovintosopimuksen kohtuuttomuutta tai pätemättömyyttä,³²⁰ elleivät osapuolet ole sopineet, ettei ratkaisuun voi lainkaan hakea muutosta.

Sovinto voidaan jättää myös vahvistamatta, jolloin se on tavallinen osapuolten välinen sopimus eikä ole sellaisena täytäntöönpanokelpoinen.

Asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen sovittelu

Asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen sovittelu on lasten huoltoriitojen sovittelua käräjäoikeudessa. Se on siis eräänlainen tuomioistuinsovittelun erityismuoto, ja siitä säädetään erikseen tuomioistuinsovittelulaissa.³²¹ Sovittelun kohteena voivat lapsen elatusta tai huoltoa, asumista ja tapaamis-oikeutta koskevat asiat. Lakisääteisten asioiden lisäksi sovittelussa voidaan ratkaista sellaisiakin lapsen arkeen liittyviä kysymyksiä, joita ei voida käsitellä tavallisessa oikeudenkäynnissä. Asiantuntija-avusteisessa huoltoriitojen sovittelussa sovitteluistunto tulee järjestää viipymättä sen jälkeen, kun tuomioistuin on tehnyt päätöksen sovittelun aloittamisesta. Tavoiteajaksi on asetettu kuusi viikkoa.³²² Saavutettu sovinto rinnastuu tuomioistuimen ratkaisuun.

Perusmuotoisen tuomioistuinsovittelun tapaan myös asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen sovittelu alkaa joko hakemuksella tai siten, että asia

320 KKO 2012:35.

321 Asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen sovittelu otettiin käyttöön vuonna 2014. Sitä oli pilotoitu vuoden 2011 alusta alkaen ja kokemusten perusteella asiantuntija-avusteisesta huoltoriitojen sovittelusta tuli pysyvä osa tuomioistuinsovittelua. HE 186/2013 vp, s. 9.

322 Sambou 2023, s. 21.

siirretään asiantuntija-avusteiseen huoltoriitojen sovitteluun vireillä olevasta oikeudenkäynnistä. Sovittelijana toimii perheasioihin perehtynyt tuomari. Toisin kuin perusmuotoisessa tuomioistuinsovittelussa, asiantuntija-avusteisessa huoltoriitojen sovittelussa avustava asiantuntija on pakollinen osa sovittelun kokoonpanoa. Asiantuntijana toimii usein esimerkiksi psykologi tai sosiaalityöntekijä, joka on samalla vanhemmuuden ja lapsen kehityksen asiantuntija (LHL 361/1983, 17 c §). Asiantuntijan tehtävänä on varmistaa, että sekä käsittelyssä että mahdollisesti saavutettavassa sovintoratkaisussa otetaan huomioon lapsen etu.

Sovittelun kuluessa sovittelija ja asiantuntija keskustelevat vanhempien kanssa joko yhdessä tai erikseen. Riippuen lapsen iästä ja kehitystasosta, sovittelija ja asiantuntija voivat keskustella myös lapsen kanssa. Tämä on käytännössä harvinaista.³²³ Sovittelu päättyy tavallisen tuomioistuinsovittelun tapaan osapuolten väliseen sovintoon, jonka sovittelija voi vahvistaa. Toisin kuin tavallisessa tuomioistuinsovittelussa, sovitteluistuntoja voi olla tarvittaessa useita ja myös lyhytaikaiset ns. kokeilusopimukset ovat mahdollisia. Sovittelu on vapaaehtoista ja se voidaan lopettaa missä vaiheessa tahansa. Tällöin asia siirtyy käsiteltäväksi tavallisena riita-asiana kärjäoikeudessa.

Tilastotietoja tuomioistuinsovittelusta

Tuomioistuinsovittelua koskevat tiedot on saatu oikeusministeriöltä. Tarkastelujaksona ovat vuodet 2018–2022.

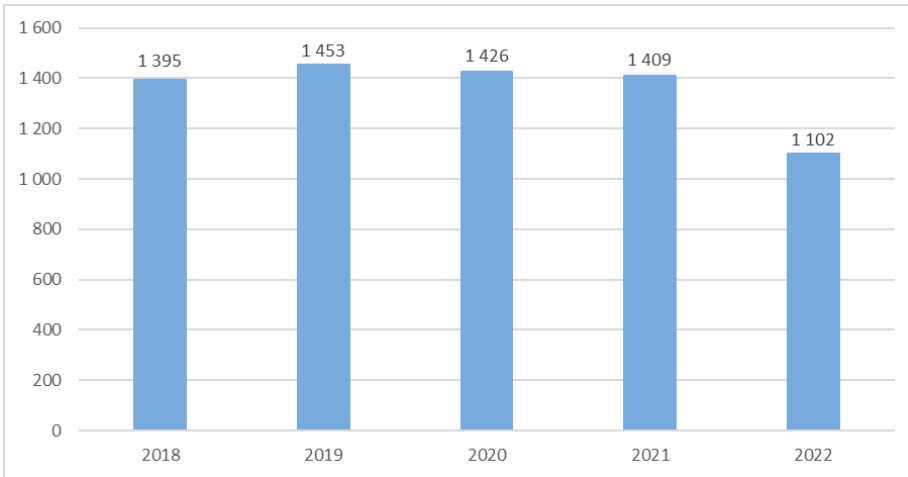
Ratkaistut asiat

Koko tarkastelujaksolla tuomioistuinsovittelussa ratkaistiin 6 785 asiaa, keskimäärin 1 400 asiaa vuosittain. Sovittelussa ratkaistujen asioiden määrä pysyi tarkastelujaksolla melko tasaisena, lukuun ottamatta vuotta 2022, jossa lasku voi johtua myös kirjausviiveestä.³²⁴ Sovittelu oli aloitettu kuitenkin huomattavasti useammin, vuosittain noin 2 400 asiassa.³²⁵ Jos asia ei ratkea sovinnollisesti, sovittelu päättyy tuloksettomana ja asia siirtyy ratkaistavaksi kirjalliseen tai suulliseen käsittelyyn.

323 Linnanmäki 2019.

324 Tietoja päivittyi oikeusministeriön tilastoihin myös takautuvasti ja siksi vuoden 2022 osalta ei voida tehdä johtopäätöstä, että tuomioistuinsovittelussa ratkaistut asiat olisivat vähentyneet.

325 Oikeusministeriö 2022b, s. 45.



Kuvio 64: Tuomioistuinsovittelussa ratkaistut asiat käräjäoikeuksissa 2018–2022

Tilastossa on mukana kaikki asiat, jotka on ratkaistu lopullisesti sovittelussa.³²⁶

Eniten tarkastelujaksolla soviteltiin lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyviä asioita³²⁷ (2 665 kpl/39,3 %). Seuraavaksi yleisimpiä olivat perheoikeudelliset asiat³²⁸ (791 kpl/11,7 %), toimeksiantosopimusasiat (593 kpl/8,8 %), työsuhde, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasiat (561 kpl/8,3 %) sekä kiinteään omaisuuteen liittyvät asiat (520 kpl/7,7 %).

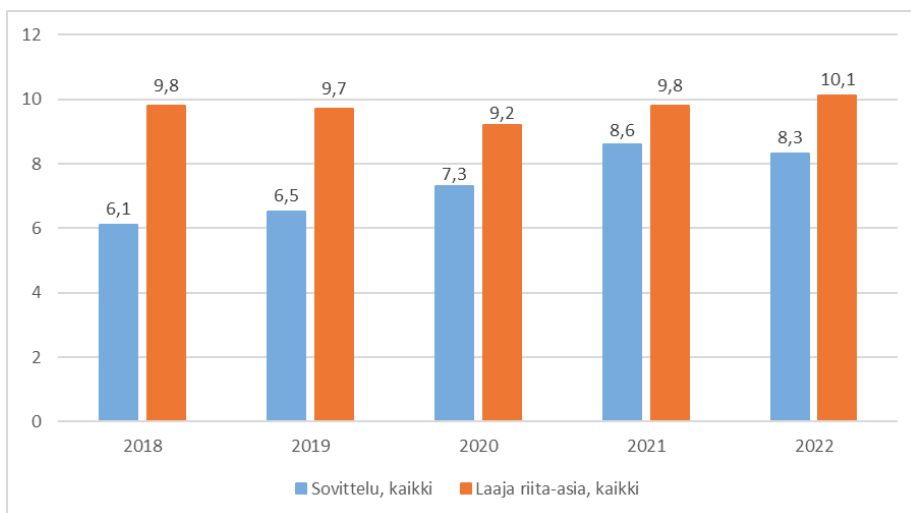
Käsittelyajat

Tarkastelujaksolla tuomioistuinsovittelujen käsittelyajat vaihtelivat vuosittain noin kuuden ja kahdeksan kuukauden välillä. Sovittelussa ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli lyhyempi kuin laajoissa riita-asioissa, joskin myös sovittelun keskimääräiset ajat kasvoivat tarkastelujakson loppupuolella. Toisaalta sovittelussa ratkaistaan melko vähän asioita, jolloin yksittäisten asioiden pidempi käsittelyaika heijastuu myös keskiarvoihin. Vuosina 2020–2022 tuomioistuimia työllistivät myös koronapandemian aiheuttamat jonot, mikä heijastunee myös sovittelun käsittelyaikoihin.

³²⁶ Oikeusministeriöltä saadun tiedon mukaan tähän sisältyvät kaikki sovittelussa ratkaistut asiat riippumatta siitä, onko asia ratkennut kirjallisessa menettelyssä vai sovittelustunnossa.

³²⁷ Tarkka asiakoodi Lapsia koskeva lainsäädäntö.

³²⁸ Näitä olivat ennen kaikkea perhevarallisuus oikeuteen liittyvät asiat kuten ositus ja omaisuuden erottelu, elatusapua (myös lapsen) tai yhteisen talouden purku.



Kuvio 65: Tuomioistuinsovittelevien ja laajojen riita-asioiden (sisältävät myös sovittelussa ratkaistut) keskimääräiset käsittelyajat (kk) käräjäoikeuksissa 2018–2022

3.4 Keskeiset asiat

Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt tarjoavat nimensä mukaisesti vaihtoehtoisen menettelyn perinteiselle tuomioistuin­käsittelylle. Ne voivat olla tuomioistuinlaitoksen sisällä tapahtuvia menettelyitä, kuten tuomioistuinsovittelu, tai tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisia, kuten välimiesmenettely. Laajassa mielessä vaihtoehtoisiksi riidanratkaisumenetelmiksi voidaan ymmärtää kaikki sellaiset konfliktinratkaisumenetelmät, jotka eivät ole osa virallista tuomioistuinmenettelyä. Tällöin niitä ovat tuomioistuinsovittelevien ja välimiesmenettelyjen lisäksi esimerkiksi erilaiset oikeudelliset neuvontapalvelut.

Oikeudenhoidon selonteossa vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyiden eduiksi on tunnistettu se, että osapuolten on usein helpompi sitoutua yhteisymmärryksessä saavutettuun ratkaisuun kuin ulkopuolisen tahon, esimerkiksi tuomarin päättämään. Lisäksi niiden on katsottu olevan joustavia ja asiakaslähtöisiä erityisesti silloin, kun ne voidaan panna vireille ilman vireilläolevaa oikeudenkäyntiä. Usein ne ovat myös halvempia ja nopeampia suhteessa perinteiseen oikeudenkäyntiin, vähentävät tuomioistuumien työmäärää ja säilyttävät paremmin osapuolten välisiä suhteita.³²⁹

Tässä katsauksessa vaihtoehtoisista riidanratkaisumenettelyistä esiteltiin välimiesmenettely ja tuomioistuinsovittelu. **Välimiesmenettely** on

³²⁹ Oikeusministeriö 2022b, s. 45.

tuomioistuimelle vaihtoehtoista riidanratkaisumenettelyä, jossa ns. välimiehet tuomioistuimen sijaan ratkaisevat lopullisesti ja sitovasti asianosaisten välisen erimielisyyden. Yleisesti ottaen välitystuomioita noudatettaneen hyvin, sillä välitystuomioiden täytäntöönpanohakemuksia ratkaistaan tuomioistuimissa runsaat 20 vuodessa.

Välimiesmenettelyä ei hallinnoi mikään yksittäinen taho tai viranomainen, mutta useat kansainväliset ja kansalliset toimijat tarjoavat välimiesmenettelyä tai välittävät välimiehiä. Suomessa tällainen taho on Keskuskauppakamarin välityslautakunta The Finland Arbitration Institute (FAI). Välimiesmenettelyn etuja ovat nopeus suhteessa oikeudenkäyntiin yleisissä tuomioistuimissa, käsittelyn joustavuus ja menettelyn räätälöinti asianosaisten tarpeiden mukaisesti. Erityisen suosittu välimiesmenettely on liike-elämässä, jossa se turvaa osapuolten yksityisyyttä. Yksityisyyden kääntöpuolena on avoimuuden puute, eli ulkopuolisten on vaikeaa arvioida ratkaisujen oikeudenmukaisuutta, ja muiden vastaavassa tilanteissa olevien on vaikeaa saada tietoa siitä, kuinka asioita on aikaisemmin ratkottu.

Vaikka välimiesmenettely ei ole juurikaan käytössä yksityishenkilöiden riidoissa, toimiva välimiesmenettelyjärjestelmä vähentää joka tapauksessa tuomioistuinten työtaakkaa. Välimiesmenettelyn yleisyydestä ei ole kattavia tilastoja. FAI:n välimiesmenettelyyn on viime vuosina saapunut noin 80 hakemusta vuodessa.

Tuomioistuinsovittelu on tuomioistuimessa tapahtuvaa sovittelua, ja se soveltuu asioihin, joissa sovinto on sallittu ja osapuolet ovat suostuneet sovitteluun. Se voidaan jakaa ns. normaaliin tuomioistuinsovitteluun ja asiantuntija-avusteiseen huoltoriitojen sovitteluun, jossa sovittellaan lasten huoltoriitoja. Sovittelua johtaa sovittelukoulutuksen saanut tuomari. Sovittelun tarkoituksena on auttaa osapuolia pääsemään yhteisymmärrykseen ja sovinnolliseen ratkaisuun. Sovinto vahvistetaan asianosaisten pyynnöstä eikä siihen lähtökohtaisesti voi hakea muutosta. Tuomioistuinsovittelu on usein oikeudenkäyntiä nopeampi, edullisempi ja joustavampi menettely; osapuolet voivat vaikuttaa sovittelun kulkuun, päättää sovinnon ehdoista ja jos sovintoon päästään, muutoksenhakuvaihe jää pois.

Tuomioistuinsovittelua käytettiin vuosina 2018–2022 noin 1400 asiassa vuosittain. Eniten soviteltiin lapsia koskevia asioita. Määrä on kuitenkin melko pieni verrattuna käräjäoikeudessa ratkaistuihin riita-asioihin, ja muun muassa Oikeudenhoidon selonteossa tuomioistuinsovittelun haasteeksi onkin tunnistettu se, ettei sovittelua tunneta riittävästi eikä sen mahdollisuuksia hyödynnetä Suomessa täysimääräisesti. Toinen haaste on yhdenvertaisuuden varmistaminen,³³⁰ mikä koskee vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä yleisemminkin. Esimerkiksi sovittelussa ja välimiesmenettelyssä

330 Peltonen, Haavisto, Heinonen ja Elonheimo 2022; Oikeusministeriö 2022b, s. 46.

osapuolten on oltava tiedoiltaan, taidoiltaan ja voimavaroiltaan suhteellisen tasaveroisessa neuvotteluasemassa, jotta he voisivat sopia asiasta oikeudenmukaisesti. Tuomioistuinsovittelussa tuomari tarkastelee osapuolten asemaa viran puolesta, mutta välimiesmenettelyssä tämä jää osapuolten omalle vastuulle. Tuoreessa korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2024:36 katsottiinkin, ettei välimiesmenettely soveltunut valmentajan ja seuran välisen työsopimuksen käsittelyyn, vaikka työsopimuksessa oli siitä maininta.

4 Lautakunnat

Sofia Selkämaa, Inka Järvikangas, Kaisla Saartenoja,
Virve Toivonen, Minka Ohtonen

4.1 Aluksi

Lautakunnalle ei ole olemassa tyhjentävää määritelmää, vaan termillä viitataan moniin erilaisiin elimiin. Lautakuntia on muun muassa kunnallis- ja kaupunginhallinnossa (esimerkiksi keskusvaalilautakunta, sivistyslautakunta ja ympäristölautakunta). Lautakunniksi voidaan nimittää myös ratkaisusuosituksia antavia lautakuntia, kuten kirjanpitolautakunta. Lautakunnat voivat liittyä myös oikeudenkäyttöön, jolloin ne toimivat pakollisina tai vapaaehtoisina muutoksenhakueliminä oikeudellisissa asioissa. Tässä katsauksessa keskitytään oikeudenkäyttöön liittyviin lautakuntiin.

Pakolliset muutoksenhakulautakunnat ovat määrättyihin asioihin keskittyneitä muutoksenhakuelimiä, ja ne tekevät sitovia lainkäyttöratkaisuja. Niitä ovat esimerkiksi opintotuen muutoksenhakulautakunta, verotuksen oikaisulautakunta tai työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta. Pakollisissa lautakunnissa lautakuntakäsittely edeltää mahdollista tuomioistuinvaihetta, ja pakolliset lautakunnat rinnastuvatkin oikeudellisessa mielessä tietyllä tavalla erityistuomioistuimiin. Pakolliset muutoksenhakulautakunnat ovat usein myös intressiedustaisia lainkäyttöelimiä, eli lautakuntien jäsenet edustavat osin eri intressitahoja, esimerkiksi työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa on jäseniä sekä työnantaja- että työntekijäpuolelta.³³¹ Oikeuden saamisen näkökulmasta pakolliset muutoksenhakulautakunnat ovat osa virallista oikeusjärjestelmää, ja niiden toiminnan tarkastelussa korostuvat tehokkuus, reiluus, riittävät resurssit sekä luottamus järjestelmään.

Vapaaehtoisten lautakuntien antamat ratkaisut eivät ole sitovia, eikä asian käsittely niissä ole pakollinen osa muutoksenhakuprosessia, vaan ne tarjoavat perinteiselle muutoksenhauille vaihtoehtoisen, usein kevyemmän keinon oikeudellisten ongelmien ratkaisemiseksi, ja siten ne täydentävät perinteistä oikeusjärjestelmää. Tässä mielessä vapaaehtoiset lautakunnat ovat osa myös vaihtoehtoista riidanratkaisua (ks. edellä [luku 3. Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt](#)). Oikeuden saamisen näkökulmasta keskeistä on tällöin se, miten vapaaehtoisten lautakuntien antamia ratkaisuja noudatetaan ja kuinka ripeästi asiat lautakunnassa käsitellään. Vapaaehtoisia

331 Mäenpää 2007, s. 233–234.

lautakuntia ovat esimerkiksi kuluttajariitalautakunta sekä vakuutus- ja rahoitusneuvonta eli FINE.

Pakollisista lautakunnista katsauksessa käsitellään tarkemmin sosiaaliturva-asioiden, tapaturma-asioiden ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntia ja vapaaehtoisista lautakunnista kuluttajariitalautakuntaa sekä vakuutus- ja rahoitusneuvontaa eli FINEä. Lautakunnat on valittu sillä perusteella, että niiden toiminnalla on mahdollisimman laaja merkitys tavalliselle kansalaiselle. Siksi pakollisista lautakunnista tarkastelun ulkopuolelle on rajattu esimerkiksi verotuksen oikaisulautakunta, opintotuen muutoksenhakulautakunta ja keskusverolautakunta. Vaikka ne voivatkin näytellä suurta roolia yksittäisen kansalaisen elämässä, ne käsittelevät vain yhden tyyppisiä asioita. Sosiaali-, tapaturma- ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntien toimivalta käsittää monet kansalaisille tärkeät asiat, kuten erilaiset sosiaaliturvaetuudet, tapaturmiin liittyvät korvaukset ja eläkkeet. Kuluttajariitalautakunnan ja FINE:n toimivaltaan kuuluu puolestaan suurin osa kuluttajille tarjolla olevista hyödykkeistä ja palveluista.

Eräänlaisena pakollisten ja vapaaehtoisten lautakuntien väliin jäävänä lautakuntana käsitellään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa. Se ei ole pakollinen muutoksenhakulautakunta, mutta kuitenkin itsenäinen ja riippumaton oikeusturvaelin, joka valvoo vahvoimman toimivaltuuksin yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain noudattamista sekä yksityisessä että julkisessa toiminnassa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toiminta linkittyy [yhdenvertaisuus-](#) ja [tasa-arvovaltuutettujen](#) toimintaan, ja ne muodostavat yhdessä yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon liittyvän valvontakokonaisuuden.

4.2 Pakolliset muutoksenhakulautakunnat

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta

Tehtävät ja toimivalta

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta (SAMU) on sosiaalivaikuttamiseen liittyvien korvausasioiden ensimmäisen asteen muutoksenhakuelin.³³² SAMUun valitetaan Kansaneläkelaitoksen, työttömyyskassan, työ- ja elinkeinotoimiston, ELY-keskuksen sekä työllisyysrahaston päätöksistä, jotka koskevat esimerkiksi lapsiperheiden etuuksia, sairausvakuutusta, kuntoutusta tai muuta Kelan sosiaaliturvaa. Lisäksi SAMU käsittelee toimivaltaansa kuuluvissa asioissa lainvoimaisen päätöksen poistamista koskevat

³³² Lautakunnan nimi oli vuoteen 2006 asti tarkastuslautakunta. Vuoden 2018 alusta Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta Somla ja Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta TTLK yhdistyivät ja muodostivat SAMUn.

hakemukset. SAMUsta säädetään laissa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta ja sen tehtävistä ja jäsenistä (1299/2006). Lakiin perustuvat muun muassa SAMUn laajat tiedonsaantioikeudet (17 §).

Kokoonpano

Lautakunta toimii jakautuneena jaostoihin. Jaostoja johtavat puheenjohtajat, joita on enintään seitsemän. Heistä kolme on päätoimisia (SAMUn ylijohtaja ja johtajat) ja neljä sivutoimisia. Sivutoimisten johtajien lisäksi SAMUssa toimii sivutoimisesti vähintään kuusi lääkäriä, yhdeksän juristia ja kahdeksantoista jäsentä, jotka edustavat joko muutoksenhakijoiden, työelämän tai työmarkkinaolosuhteiden tuntemusta. Nämä jäsenet ovat intressiedustaisia eli valtioneuvosto nimittää heidät työnantajyhdistysten, työntekijöiden, yrittäjä- ja maatalousyrittäjäjärjestöjen tai edunsaajien järjestöjen ehdotuksesta.

Jäsenien tulee olla riippumattomia, ja heidän on ilmoitettava sidonnaisuuksistaan ennen tehtävään nimitystä ja tarvittaessa tehtävän hoitamisen aikana. Työtään jäsenet tekevät tuomarin vastuulla ja myös heidän oikeutensa pysyä tehtävässään sovelletaan samaa sääntelyä kuin tuomareihin. Jäseniin sovelletaan myös tuomarin esteellisyyssääntöjä (ks. edellä I osan [luku 4.2 Riippumaton ja puolueeton tuomioistuinalaitos](#)).

Varsinaisten jäsenien lisäksi SAMUssa on tarpeellinen määrä varajäseniä ja esittelijöitä. Varajäsenien kelpoisuusvaatimukset ovat samat kuin varsinaisten jäsenien. Esittelijöiltä vaaditaan tuomarin virkaan oikeuttava tutkinto. Vaihtoehtoisesti esittelijänä voi toimia myös muutoksenhakulautakunnan notaari, jos hänellä on tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto.

Asiat ratkaistaan pääsääntöisesti esittelystä joko viisi- tai kolmijäsenisessä jaostossa, vahvennetussa jaostossa tai täysistunnossa. Valituksen peruuttamista tai tutkimatta jättämistä koskevat asiat voi kuitenkin ratkaista puheenjohtaja yksin. Kolmijäseniseen kokoonpanoon kuuluu jaoston puheenjohtaja, kaksi juristijäsentä tai juristi- ja lääkärijäsen. Myös viisijäsenisissä jaostoissa on lääketieteellinen ja lainopillinen ratkaisukokoonpano. Lääketieteelliseen kokoonpanoon kuuluu puheenjohtaja, yksi juristijäsen, yksi lääkärijäsen ja kaksi muuta, muutoksenhakijoita tai työmarkkinoita ja työelämää edustavaa jäsentä. Lainopillisessa kokoonpanossa lääkärijäsenen tilalla on toinen juristijäsen.

Asia käsitellään vahvennetussa jaostossa, jos on erityinen tarve varmistaa lautakunnan yhdenmukainen tulkinta. Vahvennettuun jaostoon kuuluu SAMUn ylijohtaja tai johtaja, päätoimiset puheenjohtajat, asiaryhmää käsittelevien jaostojen sivutoimiset puheenjohtajat sekä asiaa aikaisemmin käsitelleet jaoston jäsenet. Jos asia on periaatteellisesti erityisen merkityksellinen lain soveltamiskäytännön kannalta tai ratkaisu tulisi poikkeamaan

selvästi aikaisemmasta ratkaisulinjasta, asia voidaan käsitellä lautakunnan kaikkien jäsenten muodostamassa täysistunnossa.

Asian käsittely

Asian käsittely SAMUssa on pääasiallisesti kirjallista ja aina maksutonta³³³. Mahdollisista avustaja- tai selvityskuluista asianosainen vastaa itse. Ennen käsittelyä valitus toimitetaan alkuperäiselle päätöksen tekijälle, esimerkiksi Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle, joka voi oikaista päätöksen valittajan vaatimuksen mukaiseksi. Jos päätöksen tekijä hylkää vaatimukset, se siirtää asian SAMUn käsiteltäväksi. SAMU hankkii tarvittavat lisäselvitykset ja kuulee tarvittaessa asianosaisia. Tämän jälkeen esittelijä tekee ratkaisuesityksen ja päätösluonnoksen, ja niihin perehdyttyään jaoston jäsenet ratkaisevat asian jaoston kokouksessa. Jos asianosainen on tyytymätön päätökseen, siitä voi valittaa [vakuutusoikeuteen](#). Valitus osoitetaan ensimmäisen vaiheen päätöksen tekijälle, esimerkiksi Kelalle, joka voi halutessaan oikaista päätöksen vaatimuksen mukaisesti. Jos se ei hyväksy valittajan vaatimuksia, asia siirretään vakuutusoikeuteen.

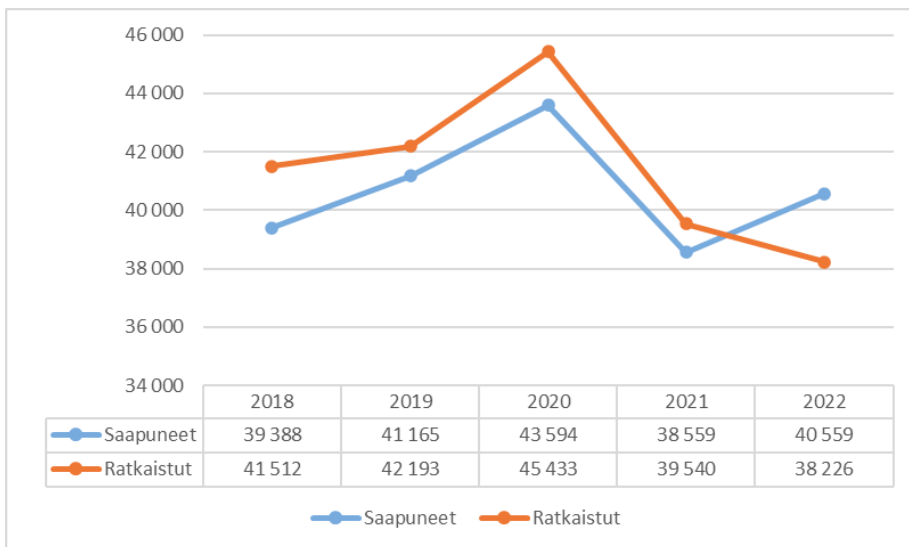
³³³ Muutoksenhakulautakunnissa vastapuolen oikeudenkäyntikuluja voi kuitenkin tulla korvattavaksi esimerkiksi silloin, jos hakemus katsotaan selvästi perusteettomaksi. Käytännössä tämä on harvinaista.

Tilastotietoa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta

SAMUa koskevat tilastotiedot on saatu lautakunnalta itseltään. Tarkastelujakso on 2018–2022.

Tarkastelujaksolla SAMUun saapui vuosittain keskimäärin 40 500 asiaa ja niitä ratkaistiin keskimäärin 41 000 asiaa. Vuosittaista vaihtelua oli melko vähän.

Saapuneet ja ratkaistut asiat



Kuvio 66: Saapuneet ja ratkaistut asiat SAMUssa 2018–2022

Eniten SAMU ratkaisi poistohakemuksia (18,4 %) sekä yleistä asumistukea (14,0 %) ja ansiopäivärahaa (11,1 %) koskevia asioita. Vähiten ratkaistiin työnantajan omavastuumaksuun liittyviä asioita (alle 5 vuotta kohden), vuorottelukorvaukseen (0,03 %) ja äitiysavustukseen (0,03 %) liittyviä asioita.³³⁴ Vuositasolla osuudet pysyivät melko samoina.

Noin viidesosassa (20,5 %) ratkaistuista asioista vaatimukset hyväksyttiin ja ne hylättiin noin kahdessa kolmasosassa (65,9 %).³³⁵ Tästä huolimatta vain harvasta SAMUn tekemästä päätöksestä valitettiin sen tietojen³³⁶ mukaan vakuutusoikeyteen (5,4 %).

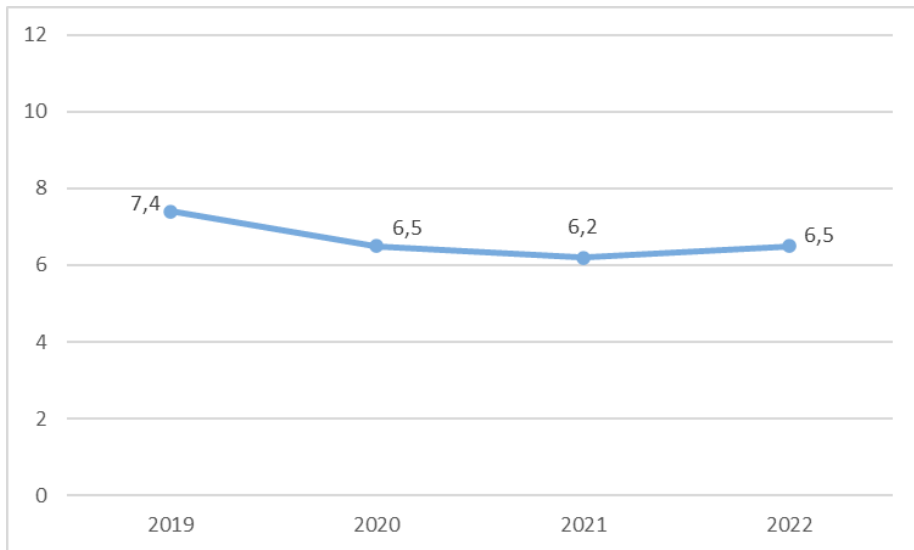
³³⁴ Mukana ovat asiaryhmät, jotka olivat mukana kaikkina tarkasteluvuosina. Esimerkiksi vanhempainpäivärahaetuudet tulivat mukaan vasta 2021 alkaen.

³³⁵ Loput asiat jätettiin tutkimatta, palautettiin alemmalle viranomaiselle tai päädyttiin muuhun lopputulokseen.

³³⁶ SAMU ei aina saa tietoa valituksesta, ja tieto voi tulla viiveellä.

Käsittelyajat

Vuosittainen käsittelyaika vaihteli 7 kuukauden molemmin puolin. Pisimmät keskimääräiset käsittelyajat olivat ansiopäiväraha-asioissa (8,9–10,3 kk), vuorottelukorvausasioissa (8,3–11,3 kk) ja liikkuvuusavustusasioissa (8,2–10 kk). Lyhimmät keskimääräiset käsittelyajat olivat lastenhoidon tukea (5,5–6,6 kk), matkakustannuksia (5,5–6,4 kk) sekä yleistä asumistukea koskevissa asioissa (5,3–6,6 kk). Oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota SAMUn pitkiin käsittelyaikoihin.³³⁷



Kuvio 67: Asioiden keskimääräinen vireillöloaika (kk) SAMUssa 2019–2022

Keskimääräinen vireillöloaika on esitetty ainoastaan vuosilta 2019–2022, koska vuoden 2018 tiedot olivat tilastointimuutoksista johtuen epätarkkoja.

Tapaturma-asioden muutoksenhakulautakunta

Tehtävät ja toimivalta

Tapaturma-asioden muutoksenhakulautakunta (Tamla)³³⁸ on lakisääteinen muutoksenhakuelin, joka toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena pääasiallisesti tapaturmavakuutuslain mukaisissa asioissa. Sen toiminta rahoitetaan lakisääteistä tapaturmavakuutustoimintaa harjoittavilta vakuutuslaitoksilta perittävillä oikeushallintomaksuilla. Lautakunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja toiminnasta säädetään tapaturma-asioden

³³⁷ OKV/420/10/2021; OKV/3182/10/2021; OKV/1211/10/2022.

³³⁸ Vuoteen 2005 lautakunnan nimi oli tapaturmalautakunta.

muutoksenhakulautakunnasta annetussa laissa (1316/2010). Lakiin perustuvat muun muassa Tamlan laajat tiedonsaantioikeudet asioiden ratkaisemiseksi (14 §).

Tamla käsittelee työtapaturma- ja ammattitautilainsäädännön ja muun lakisääteisen tapaturmavakuutuksen piiriin kuuluvia valitusasioita. Sinne valitetaan ennen kaikkea vakuutuslaitosten päätöksistä, jotka koskevat esimerkiksi työntekijöiden, yrittäjien ja maatalousyrittäjien työtapaturmia ja ammattitauteja, tai asevelvollisten sotilastapaturmia ja palvelussairauksia. Lisäksi lautakuntaan voi valittaa esimerkiksi valtion oppilaitosten oppilaiden lakisääteistä tapaturmaturvaa koskevista Valtiokonttorin päätöksistä. Tamla ei käsittele yksityisiä tapaturmavakuutuksia. Niihin liittyvissä ongelmatilanteissa toimivaltainen taho on [FINE](#) tai [yleinen tuomioistuin](#).

Kokoonpano

Tamlan jäseniä ovat puheenjohtaja ja vähintään kaksi varapuheenjohtajaa. Lisäksi lautakunnassa tulee olla vähintään kolme lääkäri- ja juristijäsentä, kuusi työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevaa jäsentä ja kolme maatalousyrittäjien olosuhteita tuntevaa jäsentä. Puheenjohtajien ja juristijäsentien tulee olla ylemmän oikeustieteen korkeakoulututkinnon suorittaneita ja tapaturmavakuutukseen hyvin perehtyneitä. Työelämää ja työmarkkinoiden sekä maatalousyrittäjien olosuhteita tuntevat jäsenet ovat ns. intressiedustaisia jäseniä eli heidät nimitetään työntajayhdistysten, työntekijöiden ja maatalousyrittäjien järjestöjen ehdotuksista. Vakituksessa virassa oleva puheenjohtaja on lautakunnan ainoa päätoiminen jäsen, muut jäsenet valitaan viideksi vuodeksi kerrallaan.

Varsinaisten jäsenien ohella Tamlassa on tarpeellinen määrä varajäseniä ja esittelijöitä. Myös esittelijöillä tulee olla ylempi oikeustieteen korkeakoulututkinto. Lisäksi lautakunnassa työskentelee valitusasioiden valmistelusta vastaavia valmistelijoita sekä hallinnollista henkilökuntaa. Lautakunnan jäsenet hoitavat tehtävänsä tuomarin vastuulla, ja heidän oikeuteensa pysyä tehtävässään sovelletaan samaa sääntelyä kuin tuomareihin. Heidän myös tulee tuomareiden tavoin ilmoittaa sidonnaisuuksistaan. Jäseniin sovelletaan myös tuomareiden esteellisyysääntöjä (ks. tarkemmin edellä I osan [luku 4.2 Riippumaton ja puolueeton tuomioistuinlaitos](#)).

Tamla työskentelee jaostoihin jakautuneena. Muutoksenhakuasiat ratkaistaan joko yhden tuomarin kokoonpanossa, jaostossa, vahvennetussa jaostossa tai täysistunnossa. Puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja voivat ratkaista yksin tiettyjä asioita, esimerkiksi tutkimatta jättämiset, valitukset tai poistohakemuksen peruuttamiset tai tietojensaamista koskevat asiat. Jos asiassa on erityinen tarve varmistaa yhdenmukainen tulkinta, se voidaan käsitellä vahvennetussa jaostossa, johon kuuluvat lautakunnan puheenjohtaja

tai varapuheenjohtaja, asiaa aikaisemmin käsitelleen jaoston jäsenet sekä muiden jaostojen juristijäsenet. Jos asian ratkaiseminen riippuu olennaisesti lääketieteellisestä kysymyksestä, vahvennetun jaoston jäseninä ovat juristijäsenten sijasta muiden jaostojen lääkärijäsenet. Täysistunto käsittelee asiat, joilla on periaatteellista merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa vastaavissa tapauksissa tai jos jaoston ratkaisu tulisi poikkeamaan merkittävästi aikaisemmasta käytännöstä. Täysistunnon jäseninä ovat kaikki lautakunnan jäsenet.

Muut kuin lainkäyttöasiat ratkaistaan hallintojaostossa. Jaostossa jäseninä ovat jaoston puheenjohtajina toimivat lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja, juristijäsen, lääkärijäsen, kaksi työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevaa jäsentä sekä maatalousyrittäjien olosuhteita tunteva jäsen.

Asian käsittely

Asian käsittely on Tamlassa pääsääntöisesti kirjallista ja aina maksutonta³³⁹. Mahdollisista avustaja- ja selvityskuluista asianosainen vastaa itse. Asia tulee Tamlassa vireille muutoksenhakulautakunnalle osoitetulla kirjallisella valituksella, ja myös käsittely on pääsääntöisesti kirjallista. Ennen vireilletuloa valitus on tullut toimittaa päätöksentekijälle, esimerkiksi vakuutuslaitokselle. Tällöin päätöksen tekijä voi vielä oikaista päätöksen valittajan vaatimuksen mukaiseksi. Vain jos vaatimusta ei hyväksytä kokonaan tai osittain, se siirtyy käsiteltäväksi muutoksenhakulautakuntaan.

Asian valmistelussa hankitaan tarvittaessa lisäselvityksiä ja kuullaan asianosaisia. Jos kyseessä on lääketieteellinen asia, lääkärijäsen vastaa tarvittaessa esille nousseisiin lääketieteellisiin kysymyksiin. Valmistelun jälkeen esittelijä valmistelee asiassa päätösluonnoksen ja asia ratkaistaan esittelystä jaoston kokouksessa kaikkien jäsenten perehdyttyä asiaan. Lautakunnan ratkaisuun tyytymätön voi hakea siihen muutosta [vakuutusoikeydelta](#). Valitus tulee ensin osoittaa asian ratkaisseelle vakuutuslaitokselle, ja vakuutuslaitos voi vielä tässäkin vaiheessa oikaista päätöksen vaatimuksen mukaisesti. Muussa tapauksessa vakuutuslaitos siirtää asian vakuutusoikeyden käsiteltäväksi.

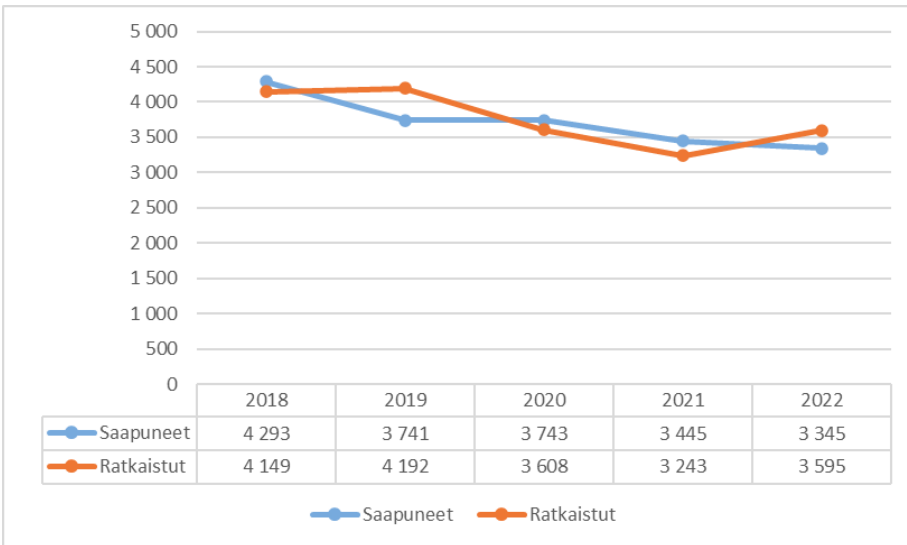
339 Muutoksenhakulautakunnissa vastapuolen oikeudenkäyntikuluja voi kuitenkin tulla korvattavaksi esimerkiksi silloin, jos hakemus katsotaan selvästi perusteettomaksi. Käytännössä tämä on harvinaista.

Tilastotietoja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan toiminnasta

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan tilastotiedot on pääasiallisesti saatu lautakunnalta itseltään. Vain saapuneiden ja ratkaistujen asioiden kokonaismäärät on kerätty julkisista tilastotiedoista. Tarkastelujakso on joko 2018–2022 tai 2020–2022. Tämä johtuu siitä, etteivät kaikki vanhemmat tiedot olleet luotettavia tietojärjestelmämuutosten vuoksi.

Saapuneet ja ratkaistut asiat

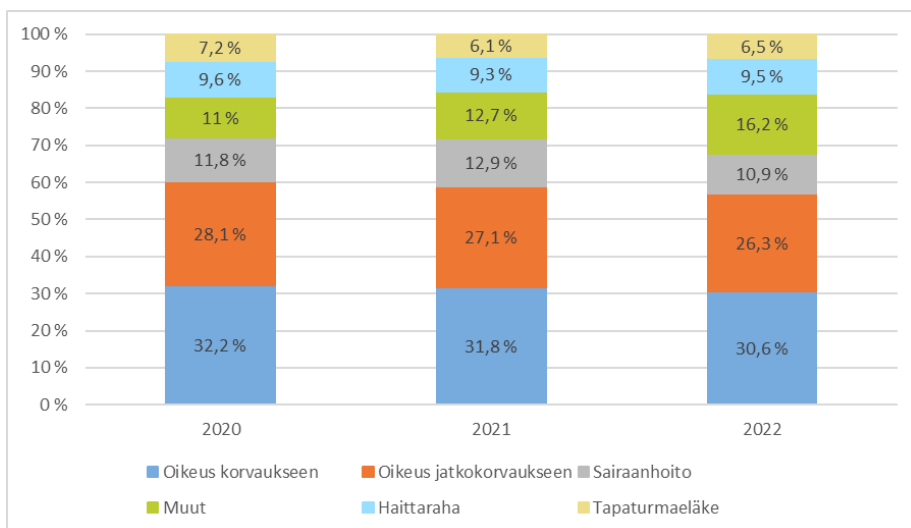
Vuosina 2018–2022 tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan saapui vuosittain keskimäärin 3 700 hakemusta ja niitä ratkaistiin suurin piirtein saman verran.



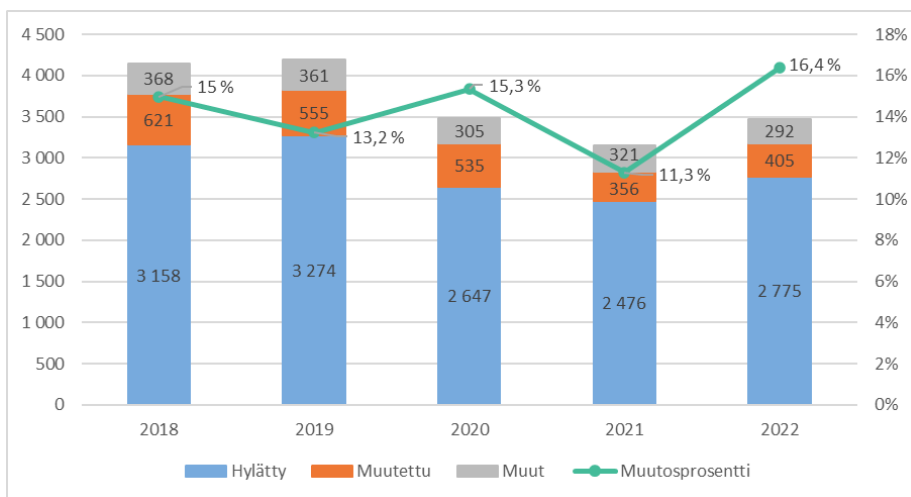
Kuvio 68: Saapuneet ja ratkaistut asiat Tamlassa 2018–2022

Noin kolmannes vuosina 2020–2022 ratkaistuista asioista koski hakijan oikeutta johonkin korvaukseen, esimerkiksi tapaturmakorvaukseen ja reilu neljännes koski erimielisyyksiä jatkokorvauksista.³⁴⁰ Vähiten Tamla ratkaisi tapaturmaeläkkeisiin ja haittarahaan liittyviä erimielisyyksiä (kuvio 69). Suurimmassa osassa päätöksiä Tamla hylkäsi valittajan vaatimukset (kuvio 70).

³⁴⁰ Jatkokorvauksissa korvaus on ensin myönnetty määräaikaisena ja sitä pitää hakea uudestaan, mikäli sairaus tai vamma jatkuu.



Kuvio 69: Ratkaistut asiat asiaryhmittäin (%) Tammissa 2020–2022

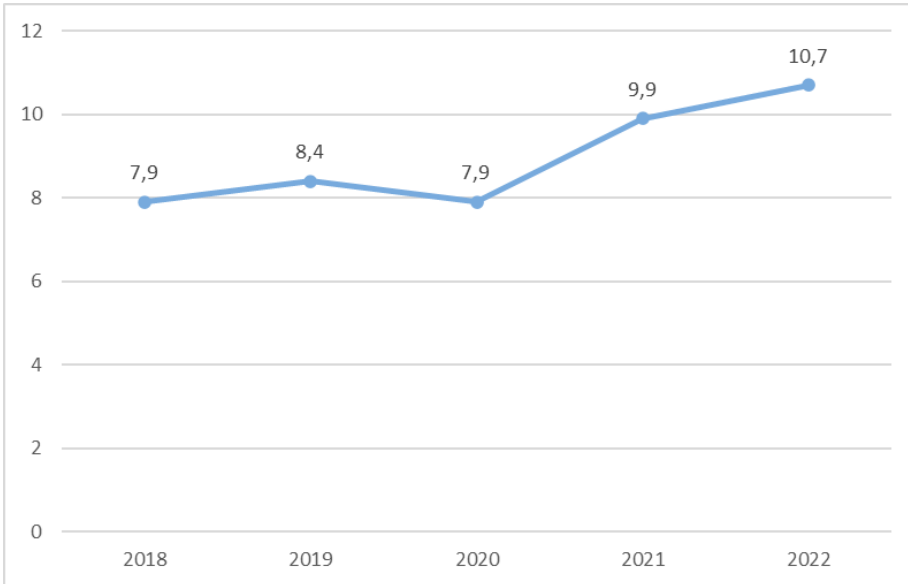


Kuvio 70: Tammissa ratkaistut asiat ratkaisutyyppin mukaan ja muutosprosentti 2018–2022

Muutettu ratkaisu tarkoittaa ratkaisua, jolla muutoksenhaun kohteena olevaa ratkaisua on muutettu. Muut ratkaisut sisältävät esimerkiksi tutkimatta jättämispäätökset ja alkuperäiselle päätöksentekijälle palautetut päätökset.

Käsittelyajat

Asioiden keskimääräinen käsittelyaika Tamlassa vaihteli vuosittain 7,9–10,7 kuukauden välillä. Asioiden käsittelyajat pidentyivät erityisesti koronavuosina.



Kuvio 71: Asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kk) Tamlassa 2018–2022

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta

Tehtävät ja toimivalta

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta (TELK) toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena työeläketurvaa koskevissa asioissa.³⁴¹ Se käsittelee muun muassa julkisten alojen eläkelain, yrittäjän eläkelain ja maatalousyrittäjän eläkelain alaan kuuluvia eläkeasioita eli esimerkiksi työeläkelaitoksien päätöksiä koskevia eläkeasioita, kuntoutusasioita ja valituksia apurahansaa- jien vakuuttamispäätöksistä.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta säädetään laissa työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta (677/2005). Lakiin perustuvat muun muassa TELK:n tiedonsaantioikeudet tehtäviensä hoitamiseksi (15 §).

³⁴¹ Lautakunta perustettiin 1962, ja se toimi vuoteen 2006 asti nimellä Eläkelautakunta, jolloin se käsittelee vain yksityisille työnantajille työskentelevien eläkkeitä. 1.1.2007 alkaen siihen yhdistettiin myös kuntien ja valtion eläkelautakunnat.

Kokoonpano

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan kuuluu vähintään 22 jäsentä. Lautakunnassa on päätoiminen puheenjohtaja ja vähintään kolme sivutoimista varapuheenjohtajaa. Puheenjohtajiston lisäksi lautakunnassa tulee olla vähintään kahdeksantoista muuta, sivutoimista jäsentä. Heistä vähintään neljän tulee olla lääkärijäseniä, neljä juristijäseniä, kahdeksan työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevaa jäseniä, yhden yrittäjätoimintaan perehtynyt jäsen ja yhden maatalousyrittäjätoimintaan perehtynyt jäsen.

Puheenjohtajistolla ja juristijäsenillä tulee olla tuomarin virkaan oikeuttava tutkinto ja heidän tulee olla sosiaalivakuutusasioihin perehtyneitä. Puheenjohtajistolta edellytetään perehtyneisyyttä erityisesti muutoksenhakulautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin, ja muilta jäseniltä sosiaalivakuutusasioihin. Lääkärijäsenten tulee olla laillistettuja lääkäreitä.

Työtään jäsenet tekevät tuomarin vastuulla ja tuomareiden tapaan heidän tulee olla puolueettomia, riippumattomia, ja ilmoittaa vastaavalla tavalla sidonnaisuuksistaan (ks. edellä I osan [luku 4.2 kohdassa Sidonnaisuudet, sivutoimet ja esteellisyys](#)). Myös jäsenten oikeuteen pysyä tehtävässään sovelletaan samaa sääntelyä kuin tuomareihin. Muiden muutoksenhakulautakuntien tavoin myös TELKissä on intressiedustaisia jäseniä; työelämää ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevat jäsenet nimitetään työntekijöiden ja työnantajajyhdistysten ehdotuksesta, ja yritystoimintaan ja maatalousyrittäjätoimintaan perehtyneet jäsenet nimetään yrittäjien ja maatalousyrittäjien järjestöjen ehdotuksesta.

Varsinaisten jäsenten lisäksi TELKissä on tarpeellinen määrä varajäseniä ja esittelijöitä. Varajäseniin sovelletaan samoja sääntöjä kuin varsinaisiin jäseniin. Esittelijän tehtävän kelpoisuusvaatimuksena on tuomarin virran hoitamiseen oikeuttava tutkinto.

Kuten muutkin muutoksenhakulautakunnat, myös TELK toimii jakautuneena jaostoihin. Ratkaisukokoonpanoja ovat yhden tuomarin kokoonpano ja vähintään nelijäseninen ja enintään kuusijäseninen jaosto. Jaostossa puheenjohtajana toimii joko päätoiminen puheenjohtaja tai joku varapuheenjohtajista. Puheenjohtaja voi myös ratkaista tiettyjä asioita yksin esittelystä, esimerkiksi jättää asian tutkimatta tai käsitellä valituksen peruutuksen.

Puheenjohtajisto voi määrätä asian tai kysymyksen ratkaistavaksi vahvennetussa jaostossa, jos asiassa on tarve yhdenmukaisen tulkinnan vahvistamiselle. Vahvennettuun jaostoon kuuluvat puheenjohtaja, varapuheenjohtajat sekä asiaa aiemmin käsitelleen jaoston jäsenet. Jos asialla on erityistä periaatteellista merkitystä tai jos jaoston ratkaisu poikkeaisi aikaisemmasta ratkaisukäytännöstä, asia voidaan siirtää käsiteltäväksi kaikki lautakunnan jäsenet käsittävään täysistuntoon.

Asian käsittely

Asian käsittely TELKissä on maksutonta³⁴². Mahdollisista avustaja- ja selvityskuluista asianosainen vastaa itse. Asia tulee vireille muutoksenhakulautakunnalle kirjallisesti osoitetulla valituksella ja myös käsittely on pääsääntöisesti kirjallista. Ennen vireilletuloa valitus on tullut toimittaa alkuperäisen päätöksen antaneelle taholle, jolla on mahdollisuus oikaista päätös vaatimusten mukaisiksi. Jos päätöksentekijä hylkää valittajan vaatimukset kokonaan tai osittain, se siirtää asian käsittelyn työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalle. Lähtökohtaisesti TELK käsittelee asiat saapumisjärjestyksessä³⁴³.

Valmistelun aikana hankitaan tarvittava lisäselvitys, ja sen jälkeen esittelijä laatii esitysmuistion ja päätösehdotuksen. Asia ratkaistaan esittelystä jaoston kokouksessa kaikkien jäsenten perehdyttyä asiaan. Lautakunnan ratkaisuun tyytymätön asianosainen voi hakea siihen muutosta vakuutus-oikeudelta. Valitus toimitetaan kuitenkin eläkelaitokselle, joka voi vielä oikaista päätöksen vaatimuksen mukaiseksi. Muussa tapauksessa asia siirtyy vakuutus-oikeuteen.

342 Muutoksenhakulautakunnissa vastapuolen oikeudenkäyntikuluja voi kuitenkin tulla korvattavaksi esimerkiksi silloin, jos hakemus katsotaan selvästi perusteettomaksi. Käytännössä tämä on harvinaista.

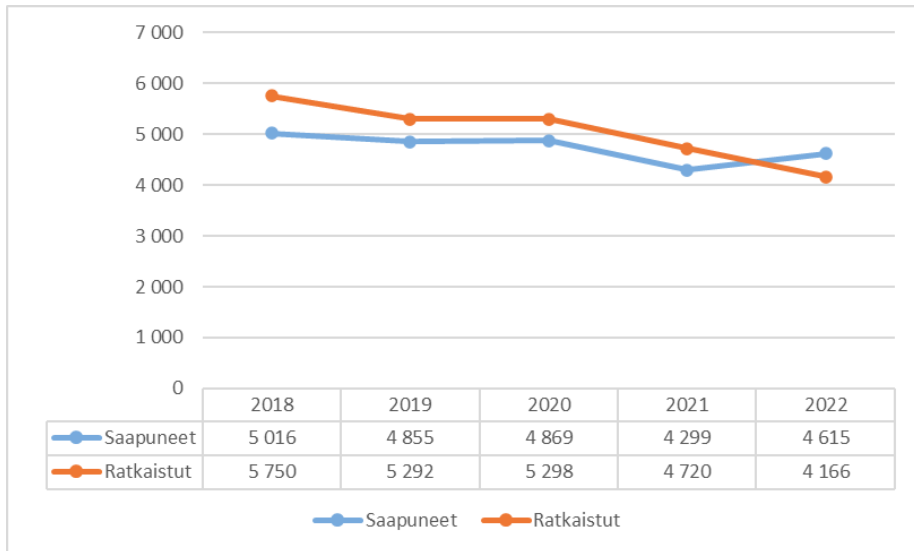
343 Ammatillista kuntoutusta koskevat asiat käsitellään kuitenkin kiireellisinä. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, ”Käsittelyvaiheet”, <https://www.telk.fi/fi-FI/Muutoksenhakijalle/Kasittelyvaiheet>.

Tilastotietoja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan toiminnasta

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan tiedot on saatu lautakunnalta itseltään³⁴⁴. Tarkastelujakso on 2018–2022.

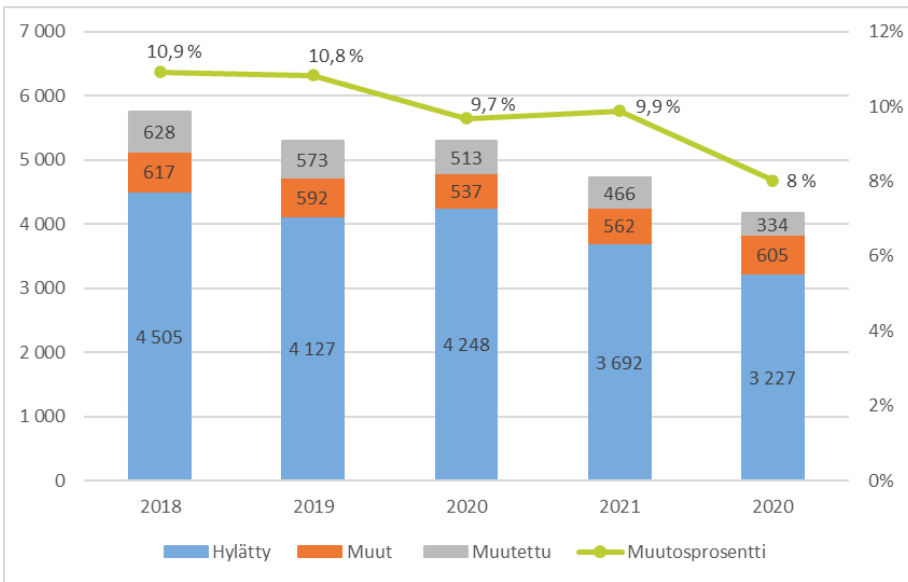
Saapuneet ja ratkaistut asiat

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan saapui tarkastelujaksolla vuosittain keskimäärin 4 700 asiaa ja niitä ratkaistiin keskimäärin 5 000. Sekä saapuneiden että ratkaistujen asioiden määrä oli tarkastelujaksolla lievästi laskusuuntainen. Lukuun ottamatta vuotta 2022 asioita ratkaistiin enemmän kuin niitä saapui (kuvio 72). Suurimmassa osassa päätöksiä lautakunta hylkäsi esitetyt vaatimukset (kuvio 73).



Kuvio 72: Saapuneet ja ratkaistut asiat TELKssa 2018–2022

³⁴⁴ Vuosina 2020–2021 työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa otettiin käyttöön uusi asioidenkäsittelyjärjestelmä, joka on vaikuttanut muun muassa asiaryhmäkohtaisiin erotteluihin. Siksi asiaryhmistä ei voida esittää tässä tarkempia tietoja.

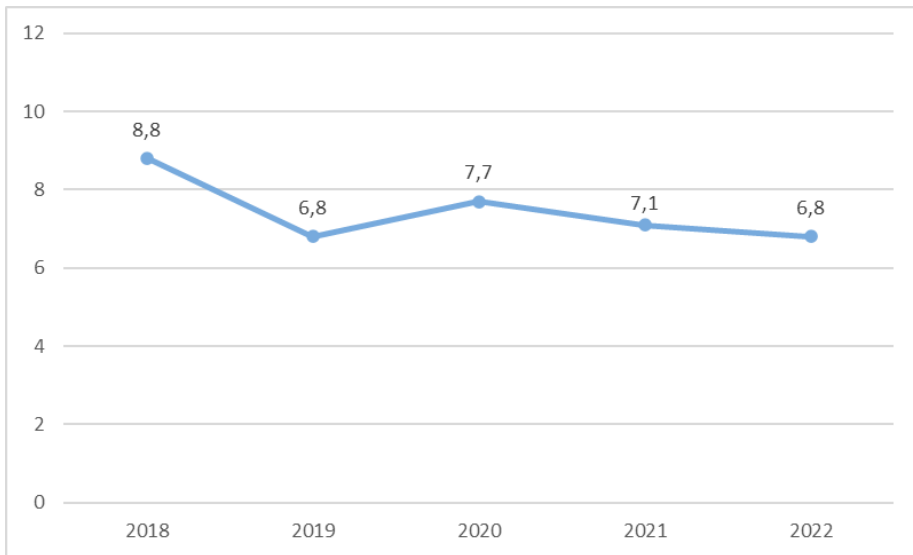


Kuvio 73: TELKssa ratkaistut asiat ratkaisutyyppin mukaan ja muutosprosentti 2018–2022

Muutettu ratkaisu tarkoittaa ratkaisua, jolla muutoksenhaun kohteena olevaa ratkaisua on muutettu. Muut ratkaisut sisältävät esimerkiksi tutkimatta jättämispäätökset ja alkuperäiselle päätöksentekijälle palautetut päätökset.

Käsittelyajat

Keskimääräinen käsittelyaika työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa vaihteli 6,9 ja 8,9 kuukauden välillä. Pisimmät käsittelyajat olivat perustevalituksissa (20,5–6,6 kk) ja lyhimmat kuntoutusasioissa (3,2–4,4 kk). Tarkastelujaksolla keskimääräiset käsittelyajat olivat pääsääntöisesti laskusuuntaiset.



Kuvio 74: Asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kk) TELK:ssa 2018–2022

4.3 Vapaaehtoiset muutoksenhakulautakunnat

Kuluttajariitalautakunta

Tehtävät ja toimivalta

Kuluttajariitalautakunta on riippumaton ja puolueeton oikeussuojaelin, jonka tehtävänä on ennaltaehkäistä, sovittaa ja ratkaista sen toimivaltaan kuuluvia riita-asioita. Asian käsittely lautakunnassa on vaihtoehtoista tuomioistuimessa tapahtuvalle riita-asian käsittelylle.

Kuluttajariitalautakunta antaa ratkaisusuosituksia yksittäisissä erimielisyyksissä esimerkiksi asumista ja kulutushyödykkeitä koskevissa asioissa sekä tietyin edellytyksin korkolain mukaista viivästyskorkoa koskevissa asioissa.³⁴⁵ Käytännössä lautakunta siis ratkoo esimerkiksi asunnon vuokraamiseen ja ostoon, auton ostoon ja huoltoon, huonekaluihin, kodinkoneisiin, matkoihin ja palveluihin liittyviä erimielisyyksiä. Ratkaisusuositusten lisäksi lautakunta voi antaa tuomioistuimille lausuntoja, kun ne käsittelevät lautakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita. Lautakunnan tehtäviin kuuluu myös asianosaisten neuvominen kuluttajariita-asian vireille saattamisesta ja lautakunnan menettelytavoista.

³⁴⁵ Näin silloin, jos velallisen sovitteluvaatimukseen sisältyy ainakin yksi kuluttajasaatava, eli sellainen saatava, joka perustuu kulutushyödykkeen luovuttamiseen tai luoton myöntämiseen kuluttajalle.

Tietyt asiat on rajattu kuluttajariitalautakunnan toimivallan ulkopuolelle. Kuluttajariitalautakunta ei voi antaa ratkaisusuosituksia esimerkiksi asioissa, jotka liittyvät arvopapereiden luovuttamiseen tai määrättyihin lakisääteisiin vakuutuksiin, tai asuinhuoneiston vuokrausta koskeviin asioihin (esimerkiksi huoneiston luovuttaminen väliaikaisesti toisen käyttöön, vuokraoikeuden siirto perheenjäsenelle tai muuttopäivän siirto).

Lautakunta aloitti toimintansa vuonna 1978.³⁴⁶ Siitä säädetään laissa kuluttajariitalautakunnasta (8/2007) ja lisäksi sen toimintaan sovelletaan esimerkiksi tiettyjä oikeudenkäymiskaaren (4/1734) säännöksiä sekä hallintolakia (434/2003). Kuluttajariitalautakunta toimii ns. ADR-direktiivissä³⁴⁷ tarkoitettuna vaihtoehtoisena riidanratkaisuelimenä. Direktiivin säännökset on kuluttajariitalautakunnan osalta implementoitu kuluttajariitalautakuntaa koskevaan lainsäädäntöön. Asiat käsitellään lautakunnassa kirjallisesti ja molempia osapuolia kuullen. Käsittely nojaa pitkälti osapuolilta saataviin tietoihin³⁴⁸. Käsittelyn päätteeksi lautakunta antaa asiassa ratkaisusuosituksen, joka ei ole täytäntöönpanokelpoinen eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia.

Lähtökohtaisesti riidat on käsiteltävä 90 päivän kuluessa tarvittavan aineiston saapumisesta. Kuluttajariitalautakunta on jo pitkään ollut ruuhkautunut ja asioiden käsiteltäväksi ottaminen ja lopullinen ratkaisu voi kestää vuosia. Muun muassa Asianajajaliitto³⁴⁹ on todennut, että ruuhkat heikentävät lautakunnan alkuperäisen tarkoituksen toteutumista, ja pitkä odotusaika voi myös pahentaa osapuolten välistä riitaa ja siten vähentää sovinnon edellytyksiä. Myös apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt kuluttajariitalautakunnan huomiota siihen, että ratkaisupyynnöt tulisi käsitellä viivytyksettä³⁵⁰.

Oikeusministeriö selvitti vuonna 2024 kuluttajariitalautakunnan toiminnan kehittämistarpeita. Selvityksessä ehdotetaan monia tapoja toiminnan tehostamiseen, kuten yhteistyön parantamista kuluttajaneuvonnan kanssa, asioiden valmistelun uudelleenorganisointia, sivutoimisten esittelijöiden määrän lisäämistä, valitusten määräajan käyttöönottoa sekä

346 Lautakunnan alkuperäinen nimi oli Kuluttajavalituslautakunta. Nimi muutettiin vuonna 2007.

347 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/11/EU kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta.

348 Laki kuluttajariitalautakunnasta (8/2007) 13 §:n mukaan lautakunnalla on asian selvittämiseksi oikeus kuulla asiantuntijoita, hankkia lausuntoja ja muita selvityksiä sekä toimittaa tarkastuksia ja katselmuksia.

349 Asianajajaliiton lausunto L2024-25 oikeusministeriölle kuluttajariitalautakunnan toiminnan kehittämistarpeita koskevasta raportista.

350 Esimerkiksi asiassa OKV/37/10/2023 käsittelyaika oli 16 kuukautta, jota apulaisoikeuskanslerin mukaan voi pitää viivästyneenä.

kuluttajariitalautakunnan toimialan supistamista poistamalla lautakunnasta yksityishenkilöiden väliset asiat ja FINEn kanssa päällekkäiset asiat.³⁵¹ Etenkin monet menettelytapoja koskevat ehdotukset, kuten asioiden valmistelun uudelleenorganisointi ja sivutoimisten esittelijöiden määrän lisääminen, ovat saaneet laajaa kannatusta³⁵².

Kuluttajariitalautakunnan käsittelyn edellytyksenä on, että kuluttaja on ollut yhteydessä kuluttajaneuvontaan. Kuluttajaneuvonta oli alun perin kuntien vastuulla, mutta se siirrettiin palveluiden epätasaisen jakautumisen vuoksi ensin maistraateille vuonna 2009 ja edelleen Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) vuonna 2019. Kuluttajaneuvojat antavat ennaltaehkäisevää neuvontaa ja auttavat kuluttajia yksittäisissä riitatapauksissa. Kuluttajaneuvonta neuvoo myös yrityksiä esimerkiksi kuluttajaoikeuteen liittyvissä kysymyksissä tai kuluttajan ja yrityksen välisissä ristiriitatilanteissa. Lisäksi yritys voi saada neuvontaa sopimusehtoja tai markkinointia koskevien lakien soveltamiseen.³⁵³ Kuluttajaneuvontaa voi saada sekä puhelimitse että sähköisesti.³⁵⁴

Neuvonnassa riitoja voidaan myös tietyin edellytyksin sovittaa. Sovittelu voi käynnistyä vain kuluttajan aloitteesta. Kuluttajalla tulee olla lakiin perustuva vaatimus ja vaatimuksen tueksi näyttöä. Vastapuolena olevan yrityksen täytyy olla tiedossa ja maksukykyinen ja molempien osapuolten tulee hyväksyä ratkaisu. Lisäksi kuluttajan on tullut ensin yrittää ratkaista asiaa suoraan yrityksen kanssa, esimerkiksi reklamoimalla asiasta. Sovittelua ei voida aloittaa, jos jo etukäteen on tiedossa, ettei sovittelun avulla voida saada ratkaisua, kuluttajan vaatimus ei ole tarpeeksi yksilöity tai esitetty näyttö ei ole riittävää eikä sitä ole myöskään saatavilla. Mikäli sovittelussa ei päästä sovintoon, kuluttaja voi tehdä ratkaisupyynnön kuluttajariitalautakuntaan.³⁵⁵

Kokoonpano

Kuluttajariitalautakunnassa on päätoiminen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä vähintään kymmenen sivutoimista juristijäsentä ja

³⁵¹ Luukkonen 2024.

³⁵² Suominen 2024.

³⁵³ Viitanen 2020.

³⁵⁴ Kilpailu- ja kuluttajavirasto, ”Kuluttajaneuvonta”, <https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/kuluttajaneuvonta/>.

³⁵⁵ Kilpailu- ja kuluttajavirasto, ”Neuvontaa yrityksille kuluttajaoikeudellisissa asioissa”, <https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/tietoa-ja-ohjeita-yrityksille/neuvontaa-yrityksille-kuluttajaoikeudellisissa-asioissa/>; Kilpailu- ja kuluttajavirasto, ”Tietoa kuluttajaneuvonnasta”, <https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/kuluttajaneuvonta/tietoa-kuluttajaneuvonnasta/>.

asiantuntijajäseniä. Lautakunnan johtamisesta ja tuloksellisuudesta vastaa puheenjohtaja. Puheenjohtajilla tulee olla kelpoisuus tuomarinvirkaan, johtamistaitoa ja hyvä perehtyneisyys lautakunnan ratkaisutoiminnassa keskeisiin oikeudenaloihin. Juristijäseniltä edellytetään oikeustieteen ylempää korkeakoulututkintoa ja asiantuntijajäseniltä puolestaan perehtyneisyyttä kuluttajansuojaan, elinkeinoelämään tai kulutushyödykkeen ominaisuuksiin. Lisäksi lautakunnassa voi olla esittelijöitä. Esittelijöillä tulee olla oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto tai muu tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto. Sekä jäsenet että esittelijät toimivat virkavastuulla ja heihin sovelletaan pääosin samoja esteellisyyssäätöjä kuin tuomareihin (ks. I osan [luku 4.2 Riippumaton ja puolueeton tuomioistuineläitos](#)). Esteellinen jäsen ei saa osallistua asian ratkaisuun.

Lautakunta on jakautunut asiaryhmien mukaan jaostoihin. Jaostot ovat viisihenkisiä ja niillä on puheenjohtaja. Jäsenet jaostoihin määrää oikeusministeriö jaostossa käsiteltävien asioiden oikeudellisen ja muun laadun perusteella siten, että jaostoissa on edustettuina oikeudellisiin kysymyksiin, kuluttajansuojaan, elinkeinoelämään ja jaostossa käsiteltäviin kulutushyödykkeisiin perehtyneitä jäseniä.

Lisäksi lautakunnassa on täysistunto, jossa ratkaistaan periaatteellisesti tärkeät asiat sekä asiat, jotka vaativat täysistuntokäsittelyn lautakunnan ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Täysistunnossa puheenjohtajana on joko lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja, ja lisäksi täysistuntoon kuuluu kahdeksan muuta jäsentä. Jäsenet edustavat sekä oikeudellista että kuluttajansuojan ja elinkeinoelämän osaamista. Asian siirtämisestä täysistunnon käsiteltäväksi päättää puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja. Täysistunto on päätösvaltainen, kun siihen osallistuu puheenjohtaja ja vähintään kaksi muuta jäsentä. Täysistuntoja on tällä hetkellä kolme ja jaostoja neljätoista.

Asian käsittely

Asian käsittely kuluttajariitalautakunnassa on kirjallista. Asian käsittelyä edeltää valmistelu, jossa pyritään sovintoon. Hakijalle voidaan myös ehdottaa asian käsittelystä luopumista, jos esimerkiksi lainsäädännön, oikeuskäytännön tai lautakunnan ratkaisukäytännön perusteella on ilmeistä, että ratkaisu olisi hakijalle vastainen. Asian selvittämiseksi lautakunta voi kuulla asianosaisia ja asiantuntijoita, hankkia lausuntoja ja muita selvityksiä sekä toimittaa tarkastuksia ja katselmuksia.

Asiat ratkaistaan esittelystä joko lautakunnan täysistunnossa tai jaoston istunnossa. Jaostojen ja täysistunnon lisäksi puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja jaoston puheenjohtaja voivat ratkaista asian yksin esittelystä, jos sekä esittelijä että ratkaisija ovat päätöksestä yksimielisiä ja lautakunnan

ratkaisukäytäntö on samankaltaisissa asioissa vakiintunut tai sama riitaky-symys on jo ratkaistu täysistunnon tai jaoston aikaisemmalla päätöksellä. Esittelijä voi ratkaista yksin asian, joka on ilmeisen perusteeton, merkityk-seltään vähäinen tai tosiseikoiltaan selvä ja oikeudellisesti yksinkertainen.

Lautakunta ei saa ratkaista asiaa, joka on vireillä tai ratkaistu tuomiois-tuimessa. Lisäksi lautakunta voi jättää asian käsittelemättä esimerkiksi sil-loin, jos asia on jo vireillä tai ratkaistu muussa tuomioistuimen ulkopuo-lisessa riidanratkaisumenettelyssä, hakijan vastapuoli on konkurssissa tai kuluttaja ei ole ollut ensin yhteydessä kuluttajaneuvontaan. Päätöksen asian käsittelemättä jättämisestä tekee puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai esittelijä.

Asioita voidaan käsitellä kuluttajariitalautakunnassa myös ryhmävali-tuksina, jos useilla kuluttajilla on sellaisia samaa elinkeinoharjoittajaa kos-kevia vaatimuksia, jotka voidaan ratkaista yhdellä lautakunnan päätöksel-lä. Ryhmävalituksen saattaa vireille kuluttaja-asiamies, joka käyttää myös muutoin puhevaltaa asiassa.

Kuluttajariitalautakunnan antama ratkaisu on ratkaisusuositus.³⁵⁶ Pää-tökseen ei siten saa myöskään hakea muutosta valittamalla. Jos kuluttaja on tyytymätön ratkaisuun tai elinkeinoharjoittaja kieltäytyy noudattamasta sitä, asian voi viedä yleisen tuomioistuimen eli [käräjäoikeuden](#) käsiteltäväksi.

Asian käsittely kuluttajariitalautakunnassa on maksutonta asianosaisil-le, eli asianosaisten ei tarvitse maksaa asian selvittämisestä ja käsittelemi-sestä aiheutuvia kuluja. Muista mahdollisista kuluista asianosaiset kuiten-kin vastaavat itse. Tällaisia kuluja ovat esimerkiksi itse hankittu juristin apu tai erilaiset selvittelykulut.

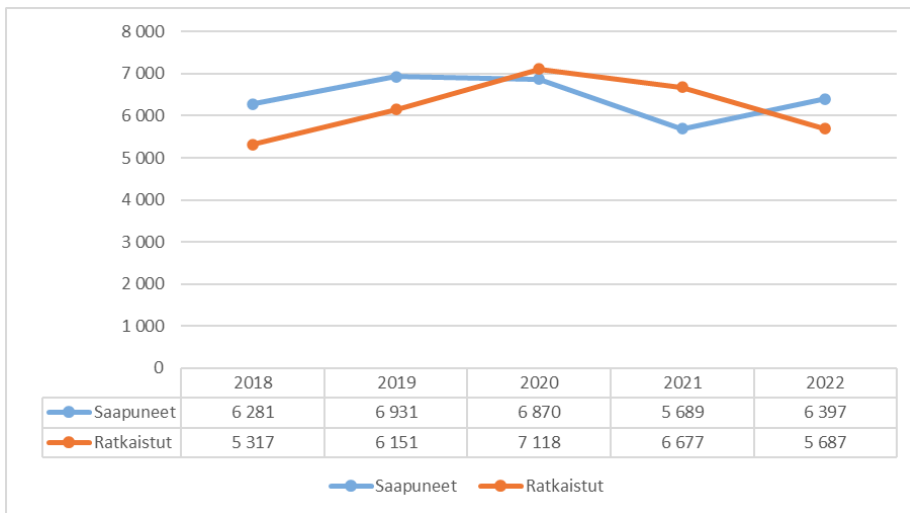
356 Ratkaisujen säilyttämistä suositusluontoisina myös kannatetaan lautakunnan kehittämistarpeista tehdyn selvityksen lausuntotiivistelmässä. Suominen 2024, s. 10.

Tilastotietoja kuluttajariitalautakunnan toiminnasta

Kuluttajariitalautakuntaa koskevat tiedot on saatu kuluttajariitalautakunnalta. Tarkastelujakso on 2018–2022.

Saapuneet ja ratkaistut asiat

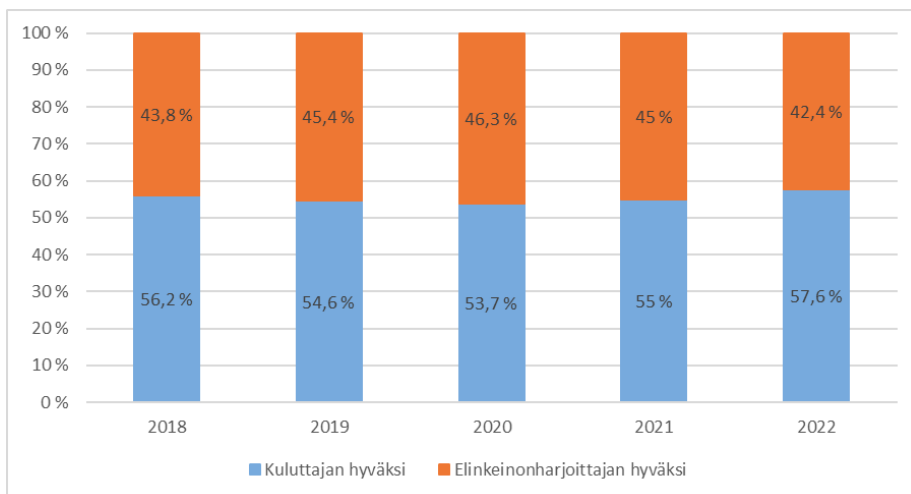
Tarkastelujaksolla kuluttajariitalautakuntaan saapui keskimäärin 6 400 asiaa vuosittain ja se ratkaisi keskimäärin 6 200 asiaa. Saapuneiden asioiden määrä pysyi tarkastelujaksolla melko vakaana. Ratkaistujen asioiden määrä kasvoi vuoteen 2020 asti.



Kuvio 75: Saapuneet ja ratkaistut asiat kuluttajariitalautakunnassa 2018–2022

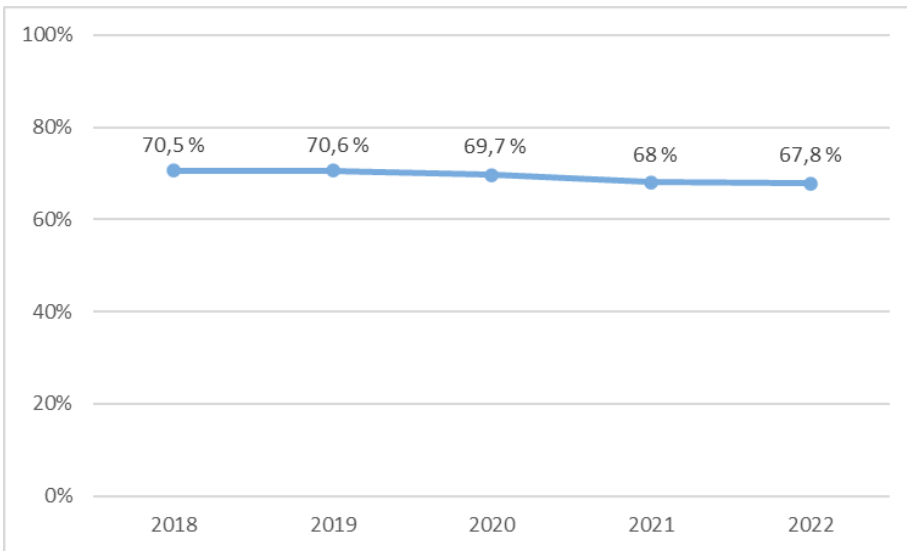
Tarkastelujaksolla lautakunta ratkaisi eniten matka-alaan (20,3 %), autojen ja muiden kulkuneuvojen kauppaan (18,9 %) sekä muihin palveluihin liittyviä asioita (10,4 %). Vähiten ratkaistiin nahka-alaan, turkiksiin ja suutaripalveluihin (0,4 %), tekstiileihin ja pesulapalveluihin (1,0 %) sekä vakuutukseen ja terveydenhuoltoon (2,0 %) liittyviä asioita. Asiaryhmien välillä oli jonkin verran vuosittaista vaihtelua. Todennäköisesti koronaviruksen vaikutuksesta esimerkiksi matka-alan ratkaisujen määrä puolittui vuonna 2022.

Ratkaisusuosituksia lautakunta antoi useammin kuluttajien hyväksi ja osuus pysyi melko samana läpi tarkastelujakson. Elinkeinonharjoittajan kannalle lautakunta päätyi hieman alle puolessa ratkaisuksista. Osa asioista päättyi ilman ratkaisusuositusta.



Kuvio 76: Kuluttajariitalautakunnan antamien ratkaisusuositusten jakautuminen kuluttajan tai elinkeinonharjoittajan hyväksi (%) 2018–2022

Ratkaisusuositusten noudattamisprosentti pysyi tarkastelujaksolla melko tasaisesti noin 70 prosentin tuntumassa. Tämä tarkoittaa sitä, että keskimäärin kolme kymmenestä ratkaisusuosituksen saaneesta elinkeinonharjoittajasta, kuluttajasta tai kuluttajan vastapuolena olevasta yksityisestä henkilöstä³⁵⁷ jättää noudattamatta kuluttajariitalautakunnan kantaa.



Kuvio 77: Kuluttajariitalautakunnan antamien ratkaisusuositusten noudattaminen (%) 2018–2022

Noudattamisprosentti on laskettu niistä asioista, joissa ratkaisusuositusten noudattaminen on kuluttajariitalautakunnan tiedossa.

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisujen noudattaminen on tärkeää oikeuksiin pääsyn näkökulmasta. Esimerkiksi valtio-omisteinen Finnair on toistuvasti jättänyt noudattamatta kuluttajariitalautakunnan antamia suosituksia.³⁵⁸ Kuluttajariitalautakunta onkin vedonnut³⁵⁹ siihen, että varsinkin

357 Niissä asioissa, joissa KRIL käsittelee yksityishenkilöiden välisiä riitoja (esim. asunto-kauppa, vuokranantaja jne.).

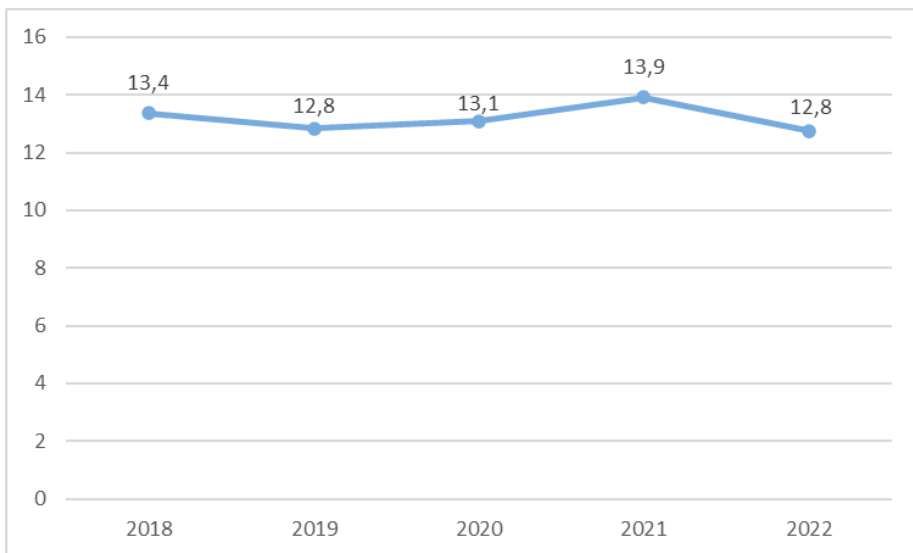
358 Ylen uutinen 3.1.2023 ”Finnair uhmaa kuluttajariitalautakunnan suosituksia – matkustajat eivät saa korvauksia, jos niitä haetaan yhtiön mielestä liian myöhään”. Finnairia koskevia ratkaisuja, joissa suositellaan hyvitystä esim. 5536/35/2017, D/4498/35/2018.

359 Kuluttajariitalautakunnan tiedote 2.1.2023 ”Valtionyhtiöiden tulisi noudattaa kuluttajariitalautakunnan päätöksiä”. Monet Finnairia koskevista asioista liittyvät lentojen viivästymiskorvauksiin ja reklamaatioaikoihin. Tiedotteen mukaan Finnair on ilmoittanut, ettei se aio jatkossakaan noudattaa vastaavissa asioissa annettuja päätöksiä. Ks. myös kuluttaja-asiamiehen ratkaisu KKV/568/14.08.01.05/2024 sekä Edilex uutinen 1.10.2024 ”KKV: Finnair ei palauttanut lippurahoja lakisääteisessä ajassa – ei antanut sitomusta kuluttaja-asiamiehelle lain noudattamisesta jatkossakaan”.

valtio-omisteisten yhtiöiden tulisi noudattaa ratkaisuja ja toimia muille esimerkkinä. Ratkaisujen noudattamatta jättäminen vaikuttaa ruuhkauttavasti myös käsittelyaikoihin, sillä se kuluttaa resursseja sekä kuluttajaneuvonnalta että riidanratkaisulta³⁶⁰.

Käsittelyajat

Keskimääräinen asioiden käsittelyaika kuluttajariitalautakunnassa vaihteli vuosittain 13 ja 14 kuukauden välillä. Aika on melko pitkä ja lautakunnan käsittelyajat ovatkin olleet paljon esillä³⁶¹ ja myös oikeuskanslerin arvioitavana.³⁶² Jos lautakunnan ratkaisua ei noudateta, kuluttajalle ei jää muuta vaihtoehtoa kuin viedä asia käräjäoikeuteen, sillä lautakunnan ratkaisu ei ole täytäntöönpanokelpoinen. [Käräjäoikeuden pitkät käsittelyajat](#) huomioon ottaen, yksittäisen riita-asian käsittelyajat voivat muodostua kuluttajan kannalta kohtuuttomiksi eikä ole myöskään prosessiekonomisesti tarkoituksenmukaista, että oikeudelliset asiantuntijat käsittelevät samaa asiaa sekä kuluttajariitalautakunnassa että käräjäoikeudessa.³⁶³



Kuvio 78: Asioiden keskimääräinen käsittelyaika (kk) kuluttajariitalautakunnassa 2018–2022

³⁶⁰ Luukkonen 2024 s. 99.

³⁶¹ Ks. esimerkiksi Oikeusministeriö 2022b, s. 46.

³⁶² OKV/37/10/2023.

³⁶³ Kuluttajalla voi joskus olla aito tarve viedä asia käräjäoikeuden ratkaistavaksi, sillä kuluttajariitalautakunta ei esimerkiksi vastaanota todistelua.

Asiaryhmien välillä kestoissa oli suurta vaihtelua. Käsittelyajat olivat pitkät esimerkiksi asuntokauppaa ja kiinteistövälitystä koskevissa asioissa sekä yksityisten välisissä asuntokauppariidoissa (alimmillaan 16–17 kuukautta ja pisimmillään yli 20 kuukautta). Myös rakentamiseen ja remontointiin liittyvissä asioissa käsittelyajat olivat melko pitkiä (15,2–17,1 kuukautta). Sen sijaan esimerkiksi huonekaluja ja kodinkoneita koskevissa asioissa käsittelyajat lyhentyivät tarkastelujaksolla melko paljon (2018: n. 19 kk ja 2022: n. 11 kk.), samoin autojen ja muiden kulkuneuvojen kaupassa (2018: n. 14 kk, 2022: n. 8 kk) ja niiden korjauksessa (2018: n. 16 kk, 2022: n. 11 kk). Lyhimmät käsittelyajat olivat tekstiileitä ja pesuloita koskevissa asioissa (keskimäärin 7–9 kuukautta).

Vakuutus-, pankki- ja sijoitusalan asiakasneuvontatoimisto (FINE)

Tehtävät ja toimivalta

FINE on vakuutus-, pankki- ja sijoitusalan asiakasneuvontatoimisto, joka perustettiin 2009 Kilpailu- ja kuluttajaviraston, Finanssivalvonnan ja Finanssiala ry:n yhteisellä sopimuksella. Sopimuksella aikaisemmin erillään toimineet Kuluttajien vakuutustoimisto, Vakuutuslautakunta, Pankkialan asiakasneuvontatoimisto ja Arvopaperilautakunta yhdistyivät yhdeksi toimijaksi. FINE toimii toimialallaan tuomioistuimelle vaihtoehtoisena riidanratkaisuelimenä. Toisin kuin monet muut lautakunnat, FINE ei ole viranomainen. Se ei hoida julkista tehtävää eikä siihen sovelleta viranomais-toimintaa koskevaa lainsäädäntöä, vaan FINEn toimintaa ohjaa sen oma ohjesääntö (viimeisin voimassa 1.1.2021 alkaen). Riita-asioita käsitellessään FINE noudattaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita ja kuluttajariidoissa muussa kuin viranomaisessa tapahtuvasta kuluttajariitojen ratkaisemisesta annettua lakia (1696/2015). FINEn jäseniin riita-asioiden käsittelyssä noudatetaan tuomarin esteellisyyttä (ks. edellä I osan [luku 4.2 Riippumaton ja puolueeton tuomioistuin](#)) koskevia sääntöjä.

Kuluttajariitalautakunnan tapaan myös FINE toimii ADR-direktiivissä³⁶⁴ tarkoitettuna vaihtoehtoisena riidanratkaisuelimenä. Sitä sitovat siten samat säännöt esimerkiksi siitä, että riidat tulisi käsitellä lähtökohtaisesti 90 päivän kuluessa tarvittavan aineiston saapumisesta ja käsittelyn päätteeksi molemmille osapuolille tulee antaa kirjallinen ratkaisusuositus.

364 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/11/EU kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta.

Asian käsittely FINEssä perustuu pääasiallisesti osapuolten vapaaehtoisesti toimittamaan materiaaliin.

FINEn pääasiallisiin tehtäviin kuuluu kuluttajien ja pienyrittäjien neuvominen ja riitojen ratkaisu vakuutus-, pankki- ja sijoitustoiminnan ongelmatilanteissa. Muita tehtäviä ovat yleisen talousosaamisen edistäminen ja esimerkiksi erilaisten oppaiden tekeminen. FINE ei anna sijoitusneuvontaa eikä tee yksilöllisiä tuote- ja palveluvertailuita.

FINE käsittelee asioita, joissa vastapuolena on Finanssiala ry:n jäsen, pankki, vakuutusyhtiö, sijoituspalveluyritys, rahastoyritys, eläkesäätiö tai vakuutuskassa. Lisäksi FINE voi käsitellä asian, jossa palveluntarjoaja on tehnyt erikseen sopimuksen FINEn kanssa asioiden käsittelemisestä. Erilistä sopimista käytetään erityisesti rajat ylittävissä palvelutarjonnan tilanteissa eli tilanteissa, joissa palveluntarjoaja ja kuluttaja ovat eri maissa, esimerkiksi kuluttaja Suomessa ja palveluntarjoaja Ruotsissa.

Toisin kuin esimerkiksi kuluttajariitalautakunta, FINE ratkaisee myös elinkeinonharjoittajien välisiä erimielisyyksiä toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Tällaisia ovat esimerkiksi yritysvaluutusta tai pankkipalveluja sijoituspalveluriitoja koskevat asiat, joissa kumpanakin osapuolena on elinkeinoharjoittaja.

Kokoonpano

FINE koostuu hallituksesta, johtokunnasta, vakuutus- ja rahoitusneuvonasta (toimisto) ja ratkaisusuosituksia antavista vakuutus-, pankki- ja sijoituslautakunnista. FINEn lautakunnat ovat intressiedustaisia, eli niiden jäsenet valikoituvat FINEn sopijapuolien ehdotuksesta. Lautakuntien jäsenet nimittää johtokunta ehdotusten perusteella. Toimikausi on lähtökohtaisesti kolme kalenterivuotta kerrallaan.

Toimisto hoitaa käytännön neuvontatyötä antamalla neuvontaa pankki- ja sijoitustoimintaa koskevissa asioissa, sovittelemalla asiakkaiden erimielisyyksiä ja antamalla niihin ratkaisusuosituksia. Riitojen ratkaisussa työnjako lautakuntien ja toimiston välillä on jaettu niin, että toimisto sovittelee ja antaa ratkaisuja sopimusehtojen soveltamisen kannalta selkeissä tai ratkaisukäytännöltään vakiintuneissa tapauksissa. Haastavammat asiat ratkotaan lautakunnissa joko yksinkertaisissa menettelyissä tai laajoissa kokoonpanoissa.

FINEssä toimii kolme lautakuntaa, jotka ovat vakuutus-, pankki- ja sijoituslautakunta.

Vakuutuslautakunta on FINEn lautakunnista suurin ja ainoa jaostoihin jakautunut. Se antaa ratkaisusuosituksia vakuutuksenottajan, vakuutetun, vahingonkärsineen, edunsaajan tai asianomaisen vakuutusyhtiön lautakunnalle esittämistä vakuutussuhteeseen liittyvistä, lain ja

vakuutusehtojen tulkintaa ja soveltamista koskevista erimielisyyksistä. Eri-
laiset asiat on keskitetty viidelle eri jaostolle. Ns. laajennettu jaosto käsit-
telee sellaiset lain tai sopimusehtojen tulkintaa koskevat kysymykset, jotka
voivat tulla esille useilla jaostoilla tai ovat muuten periaatteellisesti tärkeitä.
Laajennettuun jaostoon kuuluvat asianomainen jaosto ja muiden jaostojen
puheenjohtajat. Asian siirtämisestä laajennetun jaoston käsittelyyn päättää
jaoston puheenjohtaja. Vakuutuslautakunta ei käsittele lakisääteisiä tapa-
turma- ja potilasvakuutusta koskevia asioita ja liikennevakuutuksia kos-
kevia asioita lautakunta käsittelee vain, jos kyse on yksityisoikeudellisesta
riidasta, jota liikenne- ja potilasvahinkolautakunta tai muu vastaava elin ei
ole toimivaltainen käsittelemään.

Pankkilautakunta antaa ratkaisusuosituksia erimielisyyksistä, jotka
koskevat asiakkaan tai pankin pankkisuhdetta. Näitä voivat olla esimerkiksi
tilin käyttöön ja maksamiseen tai luottoihin liittyvät asiat. **Sijoituslauta-
kunta** käsittelee ei-ammattimaisten asiakkaiden ja palveluntarjoajien väli-
siä erimielisyyksiä. Näitä ovat esimerkiksi sijoituspalvelulain (747/2012) ja
sijoitusrahastolain (213/2019) soveltamisalaan kuuluvat palveluntarjoajan
ja ei-ammattimaisen asiakkaan väliset asiat. Lisäksi lautakunta käsittelee
vakuutusopimuslain (543/1994) mukaisia sijoitusvakuutuksia koskevia
erimielisyyksiä sekä joukkorahoituslain mukaisia joukkorahoituksia koske-
via asioita. Sijoituslautakunnan antamat ratkaisusuositukset voivat koskea
lain, hyvän arvopaperimarkkinatavan, hyvän vakuutustavan, hyvän jouk-
korahoitustavan tai sopimusehtojen soveltamista, palveluntarjoajan menet-
telyä tai korvauksen määrää.

Kaikissa lautakunnissa asia voidaan ratkaista myös yksinkertaistetussa
menettelyssä, jos on kyse ratkaisukäytännöltään vakiintuneesta tai lain- ja
sopimusehtojen soveltamisen kannalta selkeästä asiasta. Tällöin asian rat-
kaisee yksin puheenjohtaja.

Asian käsittely

Asian käsittely FINEssä alkaa puhelinneuvonnalla. Jos asia ei ratkea puhe-
linneuvonnassa, asia tulee FINEssä vireille. Lisäksi edellytetään, että asiaa
on ensin yritetty selvittää osapuolten välillä. Tämä tarkoittaa sitä, että asia-
ta tulee olla vakuutusyhtiön, pankin tai muun palveluntarjoajan kielteinen
kirjallinen päätös tai vastaus asiakkaan reklamaatioon. Jos asia ei ratkea
neuvonnassa, se ratkaistaan toimisto- tai lautakuntamenettelyssä. Asian
käsittely on pääasiallisesti kirjallista eli asia ratkaistaan kirjallisen aineiston
ja muun selvityksen, esimerkiksi puhelu- tai videotallenteiden, perusteella.
Asianosaisia FINE kuulee vain poikkeustapauksissa. Asiat ratkaistaan esit-
telijänä toimivan sihteerin valmistelusta.

Asian käsittely päättyy joko FINEn ratkaisusuositukseen, sovintoon, asian käsittelemättä jättämiseen tai käsittelyn keskeytymiseen Lähtökohtaisesti ratkaisut ovat julkisia ja ne julkaistaan anonymisoituna internet-tietokannassa. Oikeudelliselta luoteeltaan FINEn ratkaisut ovat kuluttajariita-lautakunnan ratkaisujen tapaan suositusluonteisia eivätkä esimerkiksi täytäntöönpanokelpoisia.

Asiassa FINE-042723 asiakas oli kiinnittänyt hyllyn kaksipuoleisella teipillä seinään. Hylly oli tippunut ja vaurioittanut alla ollutta tv-tasoa, seinää ja lat-tiaa. Vakuutusyhtiö ei korvannut kotivakuutuksesta aiheutuneita vahinkoja, sillä hyllyn asennusohjeissa oli ohjeistettu käyttämään ruuveja. Teippi oli tar-koitettu ohuille esineille, ja myös teipin omien ohjeiden mukaan hylly oli ollut liian syvä teipillä kiinnitettäväksi. Asiakkaan mukaan hyllyn putoamisen syy oli betoniseinän paksu maalikerros, joka oli irronnut seinästä ja aiheuttanut hyllyn putoamisen, eikä asiakas ollut voinut havaita tätä ennen hyllyn putoamista. Va-kuutuslautakunta ei suosittanut vakuutusyhtiön päätökseen muutosta.

FINellä on oikeus jättää asia käsittelemättä, jos asiakas ei ole ensin selvit-tänyt asiaa palveluntarjoajan kanssa tai sama asia on ollut käsiteltävänä tai sitä käsitellään tuomioistuimessa, kuluttajariitalautakunnassa, liikenne- ja potilasvahinkolautakunnassa tai muussa vastaavassa vaihtoehtoisessa riid-anratkaisuelimessä. Riita voidaan jättää käsittelemättä myös silloin, jos siihen ei liity taloudellista intressiä, riita on aiheeton tai perustuu kiusan-tekoon tai jos riidan osapuoli on käyttäytynyt uhkaavasti. Asian käsittely FINEssä raukeaa, jos asiakas peruuttaa sen.

Jos lautakunnalle saapuu tai ennakoidaan saapuvaksi useita valituksia samasta tulkintaongelmasta tai samasta palveluntarjoajasta, lautakunta voi asian käsittelyn jouduttamiseksi ottaa näistä tapauksista yhden tai muuta-mia ns. ennakkoratkaisumenettelyyn. Tällöin muut samaa asiaa koskevat valitukset jäävät odottamaan ennakkoratkaisua. Lautakunnan asiassa anta-ma ratkaisu on tällöin tietoinen linjaratkaisu vastaaville tapauksille.

Asian käsittely FINEssä on maksutonta asianosaisille, eli asianosaisten ei tarvitse maksaa asian selvittämisestä ja käsittelemisestä aiheutuvia ku-luja lautakunnassa. Muista mahdollisista kuluista asianosaiset vastaavat kuitenkin itse.

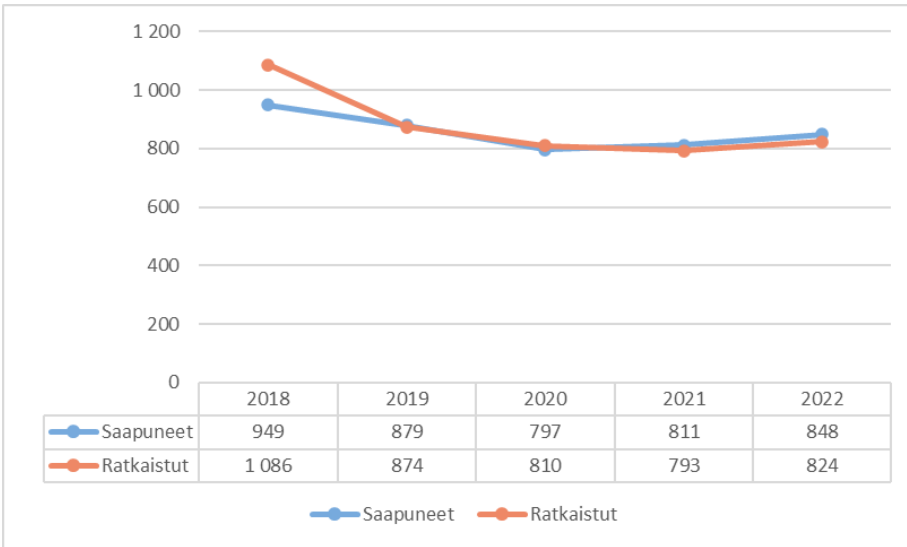
Tilastotietoja FINEn toiminnasta

FINEn tilastotiedot on kerätty FINEn vuosikertomuksista.³⁶⁵ Tarkastelujak-so on 2018–2022.

365 FINEn vuosikertomukset 2018–2022.

Saapuneet ja ratkaistut asiat

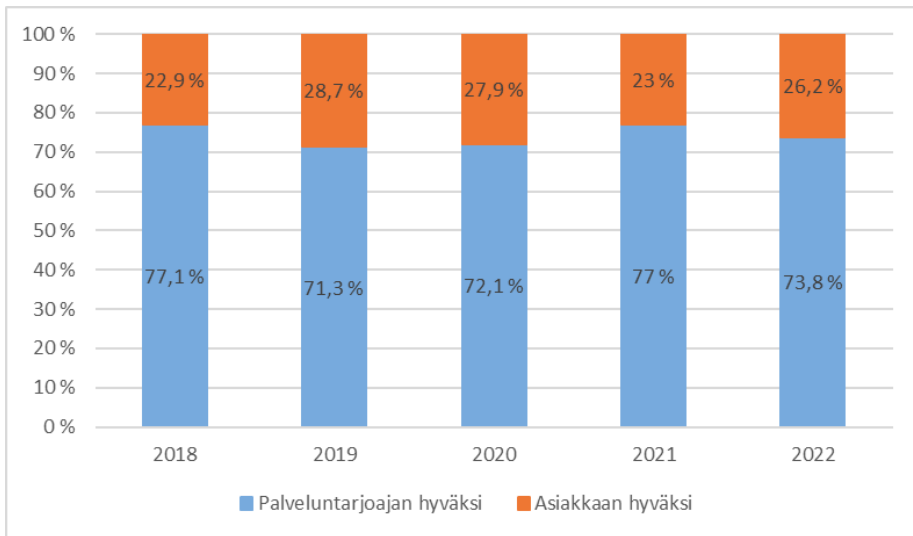
Tarkastelujaksolla FINEn saapui vuosittain keskimäärin 850 asiaa ja asioita ratkaistiin keskimäärin 880. Eniten saapui ja ratkaistiin vakuutusasioita, toiseksi eniten pankkiasioita ja vähiten sijoitusasioita. Määrät pysyivät melko tasaisina läpi tarkastelujakson.



Kuvio 79: Saapuneet ja ratkaistut riita-asiat FINEssä 2018–2022

Tarkastelujaksolla saapuneista vakuutusasioista yleisimpiä olivat yksityistataturmavakuutukseen (23,7 %), vastuuvakuutukseen (15,3 %) ja kotivakuutukseen (11,6 %) liittyvät riita-asiat ja harvinaisimpia lakisääteiseen tapaturmavakuutukseen (alle 5 vuotta kohden) ryhmäläkevakuutukseen (alle 5 vuotta kohden) ja lisäeläkevakuutukseen (alle 5 vuotta kohden) liittyvät asiat. Pankkiasioissa yleisimpiä olivat tilinkäyttöön ja maksamiseen liittyvät riita-asiat (84,6 %) ja sijoitusasioissa säästöhenkivakuutukseen liittyvät asiat (40,2 %). Harvinaisimpia olivat sijoitusrahastoihin liittyvät asiat (alle 5 vuotta kohden).

Suurimmassa osassa ratkaistuja riita-asioita annettiin tarkastelujaksolla ratkaisusuositus (80,3 %); niistä noin kolme neljäsosaa palveluntarjoajan hyväksi ja noin yksi neljäsosa asiakkaan hyväksi (ks. kuvio 80). Annetuista ratkaisusuosituksista yli 91,2 prosenttia koski vakuutusasioita, 5,6 prosenttia pankkiasioita ja 3,2 prosenttia sijoitusasioita. Sovintoon päädyttiin tarkastelujaksolla 14,4 prosentissa ratkaistuista riita-asioista, useimmiten pankkiasioissa (19,4 %). Vakuutusasioissa sovinto syntyi 14,1 prosentissa ja sijoitusasioissa 12,2 prosentissa.



Kuvio 80: FINEn antamien ratkaisusuositusten jakautuminen asiakkaan tai palveluntarjoajan hyväksi (%) 2018–2022

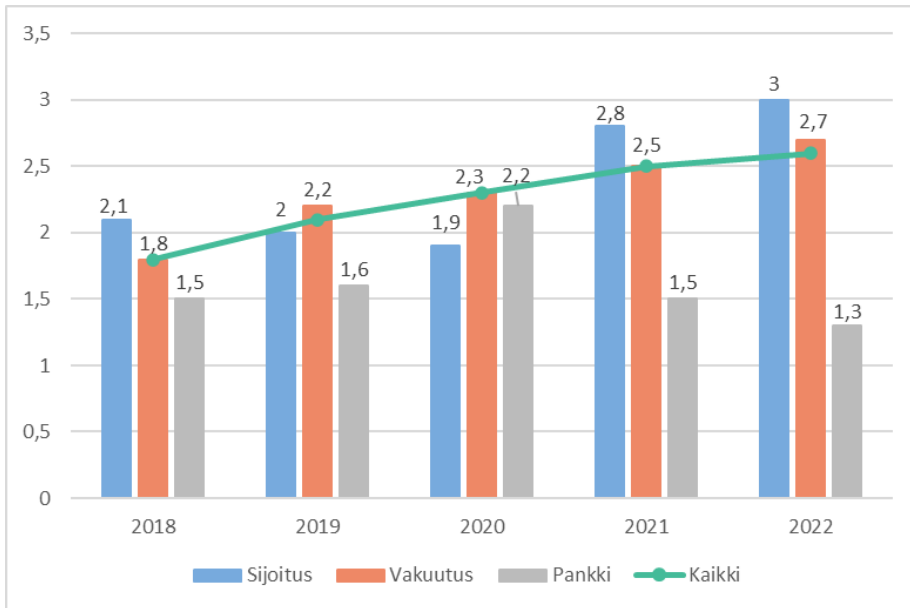
Asiaryhmittäin tarkasteltuna ratkaisusuositusten jakautumisessa asiakkaan ja palvelunharjoittajan välillä oli hieman eroja. Eniten ratkaisusuosituksia asiakkaan hyväksi annettiin pankkiasioissa (40,1 %) ja vähiten vakuutusasioissa (24,4 %). Sijoitusasioissa asiakkaan hyväksi annettiin ratkaisusuosituksia 37,5 prosentissa. On kuitenkin otettava huomioon, että pankki- ja sijoitusasioita käsiteltiin paljon vähemmän kuin vakuutusasioita, jolloin myös vuosikohtaiset vaihtelut voivat olla suurempia.

FINE ratkaisusuosituksia noudatettiin tilastojen mukaan lähes sataprosenttisesti (96–99 %). Kuluttajariitalautakunnan noudattamisprosenttiin (70 %) verrattuna FINEn ratkaisuja näytetään noudattavan selvästi useammin. Syitä voi olla monia. Useimmat ratkaisut annetaan palveluntarjoajien hyväksi, jolloin suositusta on helppo noudattaa. Toisin kuin kuluttajariitalautakunta, FINE on elinkeinonharjoittajien itse luoma järjestelmä eli se edustaa ns. itsesäätelyä. Sen piirissä olevat elinkeinonharjoittajat ovat itse sopineet, että FINEn toimivalta koskee heidän tekemiään päätöksiä. Palveluntarjoajat voivat olla siten sitoutuneempia noudattamaan päätöstä.

Käsittelyajat

Asioiden keskimääräinen käsittelyaika FINEssä vaihteli tarkastelujaksolla 1,7 ja 2,7 kuukauden välillä ja oli lievässä kasvussa. Kirjallinen neuvonta ja toimistomenettely olivat huomattavasti nopeampia, ensin mainittu kesti muutaman viikon, jälkimmäinen noin kuusi kuukautta. Lautakuntamenettelyssä asian käsittely kestää noin kuudesta yhdeksään kuukautta,

monimutkaisissa asioissa enemmän.³⁶⁶ Ero käsittelyaikausten kestossa selittyy pitkälti sillä, että lautakuntamenettelyssä käsitellään laajempia ja monimutkaisempia asioita kuin kirjallisessa neuvonnassa ja toimistomenettelyssä.



Kuvio 81: Asiaryhmien keskimääräinen käsittelyaika (kk) kirjelmöinnin valmistumisesta FINEssä 2018–2022

Kirjelmöinnin valmistumisella tarkoitetaan aikaa, joka kuluu ratkaisun antamiseen siitä, kun kaikki tarpeellinen tieto on saapunut FINEen.

4.4 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta

Tehtävät ja toimivalta

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta perustettiin vuonna 2015, kun syrjäntä- ja tasa-arvolautakunta yhdistyivät. Lautakunta toimii oikeusministeriön yhteydessä, ja on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta säädetään laissa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014). Lisäksi lautakuntaan liittyvää sääntelyä on yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja tasa-arvolaissa (laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986).

³⁶⁶ FINE, ”Asioiden käsittely ja eteneminen FINEssä”, <https://www.fine.fi/tietoa-finema/asioiden-kasittely-ja-eteneminen-finessa.html>.

Luonteeltaan lautakunta on oikeussuojaelin, joka valvoo yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain noudattamista sekä yksityisessä toiminnassa että julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa. Valvottavaa toimintaa ovat esimerkiksi lääkärikäynnin tilojen esteettömyys, uimahalliin pääsy tai joukkoliikenteen matkustaja-alennukset. Lautakunta ei valvo yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä ja myös yksityis- ja perhe-elämän piiriin kuuluvat asiat sekä uskonnon harjoittaminen jäävät lautakunnan toimivallan ulkopuolelle. Lautakunta ei myöskään valvo tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten eikä ylimpien laillisuusvalvojen toimintaa. Eduskuntaa koskevaa asiaa lautakunta voi käsitellä vain, jos kyse on eduskunnan tai sen toimielinten toiminnasta viranomaisena tai työnantajana.

Ratkaisutoiminnan lisäksi lautakunta voi antaa lausuntoja yhdenvertaisuuslain tai tasa-arvolain soveltamisesta tuomioistuimen, yhdenvertaisuus- tai tasa-arvovaltuutetun, muun viranomaisen tai yhdistyksen pyynnöstä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta valvoo yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolain noudattamista samoin kuin [yhdenvertaisuusvaltuutettu](#) ja [tasa-arvovaltuutettu](#). Vain lautakunta voi kuitenkin kieltää tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain vastaisen toiminnan jatkamisen tai uusimisen. Tasa-arvovaltuutettu tai yhdenvertaisuusvaltuutettu eivät voi itsenäisesti kieltää mitään toimintaa, mutta tarvittaessa he voivat viedä asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi.

Kokoonpano

Lautakunnassa on puheenjohtaja ja lisäksi vähintään 13 muuta sivutoimista jäsentä. Jäsenistä sekä puheenjohtajan että vähintään seitsemän muun jäsenen tulee olla juristeja. Lautakunnan nimittää valtioneuvosto neljäksi vuodeksi kerrallaan. Jäsenien tulee olla riippumattomia, ja heidän tulee ilmoittaa sidonnaisuuksistaan ennen tehtävään nimittämistä ja niiden muutoksista tehtävän hoitamisen aikana. Tehtäviä hoitaessaan jäseniin sovelletaan samoja esteellisyysäännöksiä kuin tuomareihin (ks. edellä I osan [luku 4.2 Riippumaton ja puolueeton tuomioistuinlaitos](#)).

Lautakunta on jakautunut jaostoihin. Tavallisesti asiat ratkaistaan perusmuotoisissa jaostoissa, joihin kuuluu puheenjohtajana toimiva lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä kolme muuta jäsentä, joista vähintään yhden on oltava juristi. Periaatteellisesti merkittävät ja laajakantoiset asiat ratkaistaan vahvennetussa jaostossa, johon kuuluu jaoston puheenjohtaja sekä viisi muuta jäsentä, joista kahden tulee olla juristi. Asian käsittelemisestä vahvennetussa jaostossa päättää puheenjohtaja tai erityisestä

syystä jaosto itse.³⁶⁷ Lisäksi lautakunnalla on lautakunnan hallinnollisia asioita varten hallintojaosto, johon kuuluu lautakunnan puheenjohtaja, toinen varapuheenjohtajista ja neljä muuta jäsentä.

Asian käsittely

Asiat tulevat vireille lautakunnassa kirjallisesti. Hakemuksessa on ilmoitettava yksilöidyt vaatimukset, perustiedot hakijasta ja muista asianosaisista sekä tosiseikat, joihin tapauksessa vedotaan. Yhdenvertaisuuslakia koskevan asian voivat tuoda lautakunnan käsittelyyn syrjinnän kohde, yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdistykset, jos asianomistaja eli syrjinnän kohde siihen suostuu. Tasa-arvolain soveltamisalaan kuuluvat asiat voi tuoda lautakuntaan vain työmarkkinoiden keskusjärjestö tai tasa-arvovaltuutettu.

Lautakunta ei tutki asiaa, joka on jo vireillä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa eikä myöskään yli kahta vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Selvästi perusteettomat vaatimukset lautakunta voi jättää tutkimatta tai hylätä. Tutkimatta jättämiseen tai hylkäämistä koskevaan päätökseen voi ensin hakea oikaisua ja tämän jälkeen valittaa [hallinto-oikeuteen](#). Lautakunnan asiaratkaisuista valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen.

Käsittlemässään asiassa lautakunnalla on oikeus saada esimerkiksi viranomaiselta tai työnantajalta salassapitosäädösten estämättä tämän hallussa olevat, asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot tai yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain valvonnan kannalta tarpeelliset seikat. Tietojen- ja selvityksenantovelvollisuuden noudattamisen tehosteeksi lautakunta voi asettaa uhkasakon.³⁶⁸

Asiat ratkaistaan lautakunnassa esittelystä. Toimenpiteinään lautakunta voi kieltää jatkamasta tai uusimasta syrjivää toimintaa tai vastatoimia ja asettaa päätöksen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Lisäksi lautakunta voi määrätä asianomaisen ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi tai vahvistaa osapuolten välisen sovinnon. Lautakunta ei voi määrätä hyvitystä tai muuta korvausta maksettavaksi, mutta se voi suositella sitä.

367 Vahvennettu jaosto on ollut lautakunnan rakenteessa 1.6.2023 alkaen. Sitä ennen lautakunnassa toimi täysjaosto, johon kuuluivat kaikki lautakunnan jäsenet.

368 Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 1327/2014 14 §. Uhkasakkoa ei kuitenkaan saa asettaa henkilölle, jota epäillään rikoksesta ja tiedot koskevat rikosepäilyn kohteena olevaa asiaa tai henkilöllä on muuten lain mukaan oikeus tai velvollisuus kieltäytyä todistamasta tai antamasta asiakirjaa.

Asiassa 924/2020 oli kyse sukupuolikiintiöistä yliopiston valintakokeissa. Tasa-arvovaltuutettu toi asian lautakunnan käsiteltäväksi, koska hän piti sukupuolikiintiöitä tasa-arvolaisissa kiellettyinä sukupuoleen perustuvana syrjintänä. Lautakunta oli samaa mieltä, ja kielsi yliopistoa jatkamasta opiskelijavalinnoissaan tasa-arvolaisissa kiellettyä syrjivää menettelyään.³⁶⁹

Asia 1063/2021 koski oman äidinkielen käyttöä viranomaisessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyysi lautakuntaa arvioimaan, oliko poliisilaitos syrjinyt alaikäistä asianomistajaa kieleen liittyvästä syystä. Tapauksessa asianomistaja oli siirretty ns. selviämisasemalta poliisiin säilytyssuojaan, ja hän oli ollut poliisilain mukaan kiinniotettuna. Asianomistaja oli puhunut poliisiasemalla ruotsia ja pyytänyt palvelua ruotsiksi sitä saamatta. Lautakunta katsoi, että palvelua olisi tullut saada ruotsiksi, ja että vastaaja oli syrjinyt asianomistajaa kieleen liittyvän syyn perusteella vastoin yhdenvertaisuuslakia. Lautakunta kielsi vastaajaa jatkamasta tai uusimasta syrjivää menettelyään ja asetti päätöksen tehosteeksi 5 000 euron uhkasakon.³⁷⁰

Asioiden käsittelystä ja selvittämisestä lautakunnassa ei peritä maksua ja lautakunnan toimituskirjat ovat asianosaisille maksuttomia. Muista mahdollisista kuluista asianosaiset vastaavat itse.

369 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tapaus 924/2020.

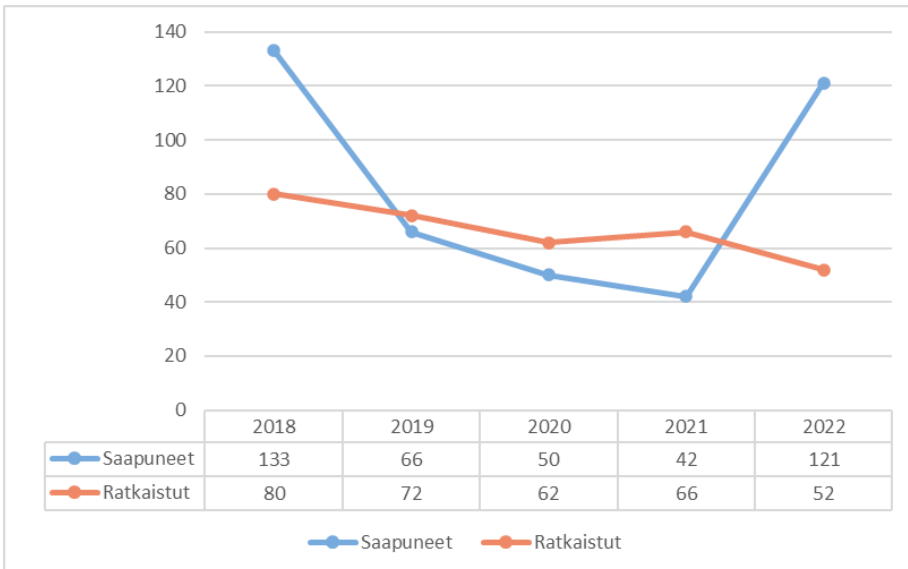
370 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tapaus 1xxx/2021, yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle 2022 tapaukseen viitataan numerolla 1063/2021.

Tilastotietoja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toiminnasta

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimintaa koskevat tilastotiedot on saatu lautakunnalta. Tarkastelujakso on 2018–2022.

Saapuneet ja ratkaistut asiat

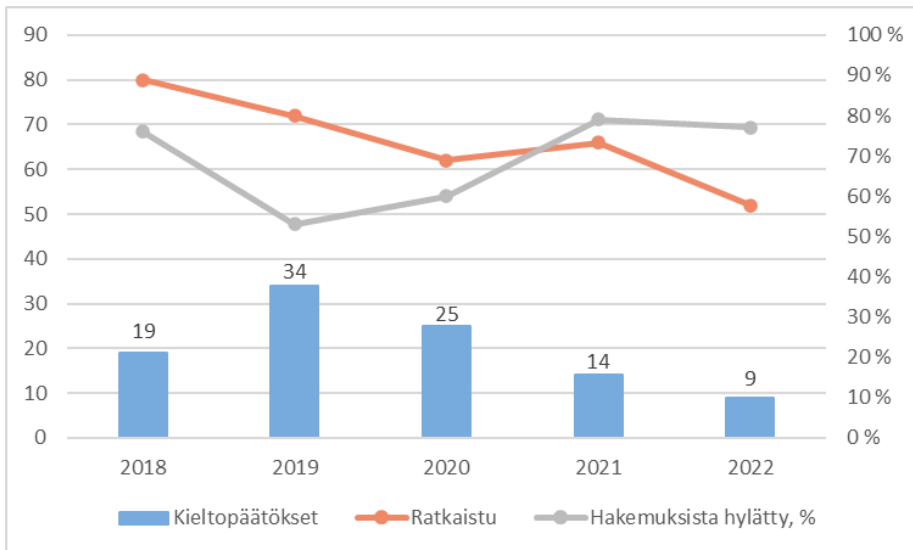
Lautakuntaan saapui vuosittain keskimäärin 82 hakemusta ja asioita ratkaistiin keskimäärin 66. Vuosikohtaisia eroja oli jonkin verran. Hakemuksia ratkaistiin enemmän kuin niitä saapui vuosina 2019–2021, mutta 2018 ja 2022 hakemuksia saapui enemmän kuin ratkaistiin.



Kuvio 82: Saapuneet ja ratkaistut hakemukset³⁷¹ yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa 2018–2022

³⁷¹ Saapuneiden ja ratkaistujen hakemusten lukumäärät vaihtelivat hiukan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta saaduissa eri tilastoissa. Päädyimme käyttämään katsauksessa Kieltopäätökset ja uhkasakot -tilaston mukaisia lukuja, koska ne olivat samat kuin oikeudenhoidon selonteossa.

Tarkastelujaksolla hakemuksista hylättiin aina vähintään puolet (53–79 %). Koska lautakunnan käsittelemät asiamäärät ovat melko maltillisia, voivat prosentuaaliset vaihtelut vuosien välillä olla suuria, vaikka hyväksyvien tai hylkäävien ratkaisuiden määrät eivät muuttuisi suuresti. Kieltopäätöksiä lautakunta antoi tarkastelujaksolla vuosittain keskimäärin 18, mutta niissäkin vuosikohtainen vaihtelu oli suurta (vaihteluväli 9–34). Kieltopäätösten tehosteeksi määrättiin tarkastelujaksolla uhkasakko kaikkiaan vähän yli 30 tapauksessa, joista lähes kaikki (29) vuonna 2019.



Kuvio 83: Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan antamat ratkaisut, joissa on päädytty kieltopäätökseen tai uhkasakkoon sekä hakemusten hylkäysprosentti 2018–2022

Kuviosta on poistettu uhkasakkojen lukumäärät. Vuosina 2018 ja 2020–2022 uhkasakkoja annettiin alle 5 vuotta kohden.

Yleisimmät syrjintäperusteet sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa olivat tarkastelujaksolla muu henkilöön liittyvä syy (esimerkiksi asuinpaikka, varallisuus tai yhteiskunnallinen asema), kansalaisuus ja vammaisuus.

4.5 Keskeiset asiat

Lautakunnat voidaan jakaa pakollisiin ja vapaaehtoiisiin muutoksenhakulautakuntiin. Pakolliset muutoksenhakulautakunnat ovat tiettyihin asioihin keskittyneitä muutoksenhakuelimiä, jotka tekevät sitovia ratkaisuja. Vapaaehtoiset muutoksenhakulautakunnat ovat puolestaan nimensä mukaisesti vapaaehtoisia, ja rinnastuvat pitkälti [vaihtoehtoiseen riidanratkaisumenettelyyn](#).

Tässä katsauksessa pakollisista muutoksenhakulautakunnista tarkasteltiin sosiaaliturva-asioiden (SAMU), tapaturma-asioiden (Tamla) ja työeläkeasioiden (TELK)muutoksenhakulautakuntia ja vapaaehtoisista muutoksenhakulautakunnista kuluttajariitalautakuntaa sekä vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINEä. Kuluttajariitalautakunta antaa ratkaisusuosituksia monissa kansalaisten arkipäiväisissä asioissa, esimerkiksi asumista, kuten asunnon vuokraamista ja ostoa, sekä kulutushyödykkeitä, kuten huonekaluja, palveluita tai kodinkoneita, koskevissa erimielisyyksissä. FINE neuvoo kuluttajia ja pienyrittäjiä ja antaa ratkaisusuosituksia vakuutus-, pankki- ja sijoitustoimintaan liittyvissä erimielisyyksissä, ja toisin kuin kuluttajariitalautakunta, myös elinkeinonharjoittajien välillä. Eräänlaisena pakollisten ja vapaaehtoisten lautakuntien väliin jäävänä lautakuntana katsauksessa tarkasteltiin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa. Se ei ole pakollinen muutoksenhakulautakunta, mutta valvoo vahvoin toimivaltuutuksin yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta muodostaa yhdessä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen kanssa yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon liittyvän valvontakokonaisuuden.

Pakolliset muutoksenhakulautakunnat rinnastuvat oikeussuojajelmänä tuomioistuinkäsittelyyn pakollisuutensa vuoksi. Kuten tuomioistuimetkin, pakolliset muutoksenhakulautakunnat tarjoavat yksilölle mahdollisuuden saattaa viranomaisten tekemät päätökset riippumattoman tahon tarkasteltavaksi. Pakollisissa muutoksenhakulautakunnissa asiaa käsittelevät sekä juristikoulutuksen saaneet jäsenet että asiantuntijajäsenet. Asioiden käsittely on maksutonta ja useimmiten kirjallista. Päätöksistä voi valittaa vakuutusoikeuteen. Käsittelyajat olivat kaikissa kolmessa tarkastellussa lautakunnassa kuitenkin melko pitkiä, mikä voi muodostua esteeksi tehokkaalle oikeuksiin pääsulle.

Sekä FINE että kuluttajariitalautakunta ovat toimialallaan tuomioistuinten vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä. Ne antavat ratkaisusuosituksia, jotka eivät ole täytäntöönpanokelpoisia. Parhaimmillaan ne voivat kuitenkin tarjota kansalaiselle nopeamman ja halvemman pääsyn oikeuksiinsa kuin perinteinen tuomioistuinkäsittely. Niiden tehokas toiminta vähentää myös tuomioistuinten taakkaa ja lyhentää sitä kautta käsittelyaikoja käräjäoikeudessa käsiteltävissä riita-asioissa. Se edellyttää kuitenkin, että

käsittely lautakunnassa on nopeaa ja että ratkaisusuosituksia myös noudatetaan. Kuluttajariitalautakunta esimerkiksi on ollut ruuhkautunut jo vuosikymmeniä ja käsittelyajat voivat venyä vuosiin (ks. edellä tietoja [Kuluttajariitalautakunnan käsittelyajoista](#)).

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta valvoo yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain noudattamista sekä yksityisessä että julkisessa toiminnassa ja antaa oikeussuojaa yhdenvertaisuus- tai tasa-arvolain perusteella syrjintää kokeneille ja kiellettyjen vastatoimien kohteeksi joutuneille. Lautakunta voi muun muassa kieltää jatkamasta tai uusimasta syrjivää toimintaa tai vastatoimia ja asettaa päätöksen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Lautakunta voi myös suositella hyvityksen tai korvauksen maksamista, mutta ei määrätä sitä maksettavaksi. Yleisimmät syrjintäperusteet lautakunnan ratkaisuissa ovat viime vuosina olleet muu henkilöön liittyvä syy (esimerkiksi asuinpaikka, varallisuus tai yhteiskunnallinen asema), kansalaisuus ja vammaisuus.

5 Laillisuus ja laillisuusvalvonta – eräitä toimijoita

Inka Järvikangas, Sofia Selkämaa, Minka Ohtonen,
Kaisla Saartenoja, Virve Toivonen

5.1 Aluksi

Laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan yleensä julkisen toiminnan ja vallan käytön valvomista. Suomen perustuslakiin on kirjattu, että kaiken julkisen vallan tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PL 2.3 §). Laillisuusvalvonta kohdistuukin erityisesti viranomaisiin, mutta myös yksityisiin silloin, kun ne toteuttavat julkista tehtävää, esimerkiksi silloin, kun yksityinen palveluntuottaja tuottaa lakisääteisiä palveluita.

Valvonta voidaan jakaa ennakkolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan. Ennakollisen valvonnan tavoitteena on ylläpitää toiminnan laatua ja huolehtia asiakkaiden oikeuksien toteutumisesta siten, ettei toiminnassa tapahtuisi virheitä. Ennakollinen valvonta sisältää esimerkiksi erilaiset lupamenettelut ja ammattirekisterit, joita muun muassa Valvira ja aluehallintovirastot ylläpitävät. Jälkikäteisellä valvonnalla tarkoitetaan puolestaan niitä keinoja, joita kansalaisilla on käytössään, kun he kokevat, että viranomainen on menettelty virheellisesti, esimerkiksi kohdellut asiakasta epäasianmukaisesti tai kieltäytynyt antamasta tietoja, joihin asiakas katsoo olevansa oikeutettu. Jälkikäteisen valvonnan keinoja ovat esimerkiksi kantelu sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa myös muistutus. Tässä luvussa käsitellään pääsääntöisesti jälkikäteistä valvontaa.

Jälkikäteisen laillisuusvalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että julkisen vallan toimet ovat lain- ja asianmukaisia ja että ne toteutuvat yhdenvertaisesti. Se vahvistaa ihmisten oikeusturvaa tarjoamalla kansalaisille konkreettisen väylän hakea oikeutta kantelemalla. Lisäksi laillisuusvalvonta edistää hyvää hallintotapaa, mikä voi lisätä kansalaisten luottamusta julkishallintoon. Parhaimmillaan laillisuusvalvojien suositukset ja huomautukset auttavat myös ehkäisemään virheitä ja väärinkäytöksiä sekä parantamaan viranomaisten toimintaa.

Laillisuusvalvonta on osa jälkikäteistä oikeusturvaa, mutta se ei ole muutoksenhakukeino. Se ei siis kohdistu viranomaispäätöksiin, vaan valvonnan kohteena on tapa, jolla viranomainen tai yksittäinen virkamies on toiminut päätöstä tehdessään. Laillisuusvalvonnassa ei voida siten myöskään

muuttaa yksittäisten viranomaispäätösten lopputulosta eivätkä ratkaisut tuota suoraan kenellekään oikeutta esimerkiksi vahingonkorvauksiin. Jos asian tutkinnan jälkeen todetaan, että viranomainen on toiminut lainvastaisesti tai muuten väärin, seurauksena voi olla esimerkiksi laillisuusvalvojan ilmaisema käsitys siitä, kuinka asiassa olisi tullut menetellä lainmukaisesti tai huomautus lainvastaisesta toiminnasta.

Laillisuusvalvonta perustuu ensisijaisesti kansalaisten tekemien kanteluiden käsittelyyn. Kantelu on ilmoitus virkamiehen, viranhaltijan tai viranomaisen epäilyistä virheellisestä menettelystä tai laiminlyönnistä. Kantelu tulee lähtökohtaisesti tehdä kirjallisesti, ja sen voi tehdä kuka tahansa sekä itseään että toista tai toisia henkilöitä koskevasta asiasta. Myös yritys, yhteisö tai viranomainen voi kannella. Kantelun käsittely on maksutonta. Asia voi tulla laillisuusvalvontaviranomaisessa vireille myös esimerkiksi valvojen tekemien tarkastusten perusteella tai valvojan omasta aloitteesta.

Laillisuusvalvonnan toimijakenttä on laaja. Viranomaiset voivat itse käsitellä niihin kohdistuvia kanteluita; esimerkiksi poliisin toiminnasta voi kannella poliisilaitokselle tai poliisihallitukselle. Tällöin kantelun käsittelee kantelun kohteena olevan virkamiehen esihenkilö tai vastaava johtavassa asemassa oleva henkilö. Lisäksi on olemassa erityisiä viranomaisia, joiden tehtävänä on valvoa toisten viranomaisten toimintaa. Tällaisia ovat esimerkiksi Aluehallintovirastot (AVIt) ja Valvira. Myös esimerkiksi ministeriöt toimivat omalla hallinnonalaan laillisuusvalvojina ja katsauksen seuraavassa luvussa esiteltävät [valtuutetutkin](#) valvovat omalta osaltaan viranomaistoiminnan laillisuutta. Kaikkea julkista toimintaa, myös laillisuusvalvontaviranomaisia, valvovat ylimmät laillisuusvalvojat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Heille voi aina kannella viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan toiminnasta. Tässä katsauksessa tarkastellaan lähemmin Valviran, Aluehallintovirastojen ja ylimpien laillisuusvalvojen toimintaa.

Viranomaisen on pyynnöstä kerrottava, mihin tai kenelle kantelu voidaan osoittaa, mutta kantelija päättää itse, mille viranomaiselle kantelunsa osoittaa. Valinta kannattaa tehdä kantelun aiheen ja viranomaisen toimivallan perusteella. Viranomaiset voivat siirtää kantelun toistensa käsiteltäväksi, jos katsovat sen olevan tarkoituksenmukaista.

5.2 Valvira ja aluehallintovirastot

Kansalaisten oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto Valvira ja aluehallintovirastot (AVIt) ovat merkittäviä valvontaviranomaisia. Tässä katsauksessa keskitytään pääasiassa sosiaali- ja terveystieteiden valvontaan, joka on

Valviran ja aluehallintovirastojen keskeisimpiä valvonta-alueita. Valviran ja aluehallintovirastojen lisäksi myös kunnat ja hyvinvointialueet valvovat niiden järjestämistä vastaavilla olevia palveluita. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat tekevät myös itsenäistä omavalvontaa omavalvontasuunnitelmiansa mukaisesti. Valvonta- ja lupatehtävien lisäksi Valvira ja Aluehallintovirastot voivat antaa pyynnöstä asiantuntijalausuntoja tehtäviään koskevista asioista.

Valvira on sosiaali- ja terveysministeriön keskusvirasto, ja toimii sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisena valvonta- ja lupaviranomaisena.³⁷² Sen valvontavastuulle kuuluu sosiaali- ja terveydenhuolto, varhaiskasvatus, alkoholihallinto sekä ympäristöterveydenhuolto. Valvirasta säädetään laissa sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (669/2008).

Aluehallintovirastot hoitavat alueellista lupahallintoa ja valvontaa useilla eri toimialoilla.³⁷³ Niille kuuluvat erityisesti terveyden ja turvallisuuden liittyvät valvontatehtävät sekä perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen edistäminen. Aluehallintovirastoja on tällä hetkellä kuusi: Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Lapin, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirasto. Ahvenanmaalla aluehallintovirastojen tehtäviä hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto. Aluehallintovirastoista säädetään aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009).

Valviran ja Aluehallintoviraston tiedonsaantioikeudet ovat laajat, ja niitä säännellään useissa eri laeissa, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetussa laissa (741/2023, 45 §) ja Aluehallintovirastojen osalta myös esimerkiksi laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017). Valviran tiedonsaantioikeuksia käsittelee myös sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2008) 6 §.

Tehtävät ja toimivalta

Valviran tehtävänä on toimialallaan varmistaa valvontakäytäntöjen valtakunnallinen yhdenmukaisuus eli se että ensisijaisten valvojien (kunnat, hyvinvointialueet, AVIt) lupahallinto, ohjaus ja valvonta ovat mahdollisimman

372 Valvira aloitti toimintansa vuonna 2009, kun Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen ja Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen tehtävät yhdistettiin. Samalla Valviran vastuulle säädettiin myös muita, erityisesti sosiaalihuollon ohjaukseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä.

373 Aluehallintovirastot aloittivat toimintansa vuonna 2010, kun lääninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirit yhdistettiin kahdeksi viranomaiseksi – aluehallintovirastoiksi ja elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksiksi (ELY-keskukset). Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksen mukaan aluehallintovirastot, Valvira ja ELY-keskusten Y-toimiala eli ympäristöasiat yhdistettäisiin uuteen monialaiseen virastoon. Valtioneuvosto 2023, s. 58.

yhdenmukaisia koko maassa. Valvira myös ylläpitää erilaisia rekistereitä, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilörekisteri JulkiTerhikkiä ja JulkiSuosikkia, alkoholielinkeinorekisteri Allua, hedelmöityshoitorekisteriä sekä yksityisten palvelunantajien rekisteriä. Valviran erityisiin tehtäviin kuuluvat lisäksi raskauden keskeyttämistä, steriloinnista, hedelmöityshoitoja ja adoptiota koskevat asiat.

Aluehallintovirastot valvovat kuntia, kuntayhtymiä ja hyvinvointialueita, yrityksiä, yhteisöjä, ammatinharjoittajia sekä työnantajia. Valvottavia toimialoja on enemmän kuin Valviralla. Aluehallintovirastoille kuuluu sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonnan ohella myös esimerkiksi työsuojeleluun, pelastustoimeen, koe-eläimiin sekä kuluttaja- ja kilpailuhallintoon liittyviä tehtäviä. Lisäksi aluehallintovirastot arvioivat peruspalveluiden, kuten terveydenhuollon tai koulutuksen, alueellista saatavuutta.

Pääsääntöisesti kukin aluehallintovirasto valvoo omaa aluettaan, mutta seuraavissa asioissa määrätyillä virastoilla on erityisvastuita:

- Etelä-Suomen aluehallintovirasto: verkkosivustojen saavutettavuus, rahanpesun ja terrorismin rahoittaminen, panttilainauslaitokset, perintätoimistot, pikaluotto- ja vertaislainanvälittäjät
- Itä-Suomen aluehallintovirasto: hautaus toimi
- Lapin aluehallintovirasto: saamen kieleen liittyvät tehtävät, poronhoito ja poronlihatarkastus
- Lounais-Suomen aluehallintovirasto: sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeiden valtionavustukset, pelastustoimen valtionavustukset, aluehallintovirastojen sisäinen tarkastus
- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto: työllisyyden kuntakokeilut, löytötavaratoimistot, ruotsinkielinen varhaiskasvatus ja opetustoimi
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto: vankiterveydenhuolto ja puolustusvoimien terveydenhuolto.

Valvira ja aluehallintovirastot valvovat osin samoja toimijoita. Molempien vastuulle kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon ja varhaiskasvatuksen valvonta sekä alkoholihallintoa käsittelevien valvontaohjelmien valvontatehtäviä. Valviran vastuulle kuuluu kuitenkin ensisijaisesti aluehallintovirastojen ohjaaminen sekä periaatteellisemmat, vakavammat ja koko valtakunnan tai useamman aluehallintoviraston alueelle ulottuvat kysymykset. Toimivalta ei siten ole päällekkäistä, mutta toimivaltakysymysten selvittäminen voi olla joissain tapauksissa haastavaa ja hidastaa prosesseja. Sekä aluehallintovirastot että Valvira siirtävät vuosittain sosiaali- ja terveydenhoitoa koskevia kanteluita toisilleen.

Aluehallintovirastoissa kantelu on keskeisin sosiaali- ja terveydenhuollon valvontainstrumentti, vaikka valvonnan painopistettä onkin pyritty

siirtämään entistä enemmän ennakkolliseen valvontaan³⁷⁴. Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Yli kaksi vuotta vanhoihin asioihin liittyviä kanteluita ei pääsääntöisesti käsitellä. Kantelujen lisäksi Aluehallintovirastot käsittelevät valvonta-asioita. Valvonta-asioissa on tyypillisesti kyse merkittävistä lainvastaisen toiminnan epäilyistä tai asiakasturvallisuutta vaarantavasta toiminnasta, ja ne ovat usein kanteluita laajempia asiakokonaisuuksia.³⁷⁵ Valvonta-asia tulee vireille viraston oman havainnon tai ulkopuolisen tekemän epäkohtailmoituksen perusteella, mutta valvonta-asia voidaan käynnistää myös yksittäisen kantelun perusteella. Valvonta-asiatkin käsitellään yleensä kirjallisesti, mutta tarvittaessa tehdään myös tarkastuskäynnejä. **Valvira** käsittelee valvonta-asioina kaikki sen valvontaan liittyvät asiat, kuten valvontaohjelmiin perustuvat asiat, kantelut, lausunnot ja esimerkiksi työnantajien tai viranomaisten tekemät ilmoitukset. Valvira voi ottaa valvonta-asian vireille myös oma-aloitteisesti, esimerkiksi mediauutisoinnin perusteella.³⁷⁶

Aluehallintovirastot ja **Valvira** voivat puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin useilla tavoilla. Ensisijainen ja yleisin keino on hallinnollinen ohjaus, eli käsityksen ilmaiseminen, huomion kiinnittäminen tai huomautus. Käsityksen ilmaisemisella valvova viranomainen saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä ja huomiota kiinnitetään lainmukaisen toiminnan ja hyvän hallinnon vaatimukseen. Huomautus on näistä kolmesta hallinnollisen ohjauksen muodosta voimakkain ja sitä käytetään erityisen moitittavassa toiminnassa, kun teko ei kuitenkaan anna aiheutta muiden laissa säädettyjen menettelyjen käynnistämiseen, esimerkiksi ylitä poliisille ilmoittamiskynnystä.

Hallinnollisen ohjauksen lisäksi **Valvira** voi toimialan mukaan antaa esimerkiksi kirjallisen varoituksen, rajoittaa ammatinharjoittamisoikeuksia tai poistaa tai kieltää ammattinimikkeen käytön. **Aluehallintoviraston**

374 Gråsten, Keinänen, Nykänen ja Toivonen 2021, s. 41–81.

375 Aluehallintovirasto käsittelee myös oikaisuvaatimuksia tietyissä asioissa, esimerkiksi erityishuollon palveluita koskevissa päätöksissä. Oikaisuvaatimus on hallinnon sisäinen muutoksenhakekeino, jonka nojalla yksityinen voi vaatia virheelliseksi katsomansa hallintopäätöksen muuttamista tai kumoamista. Niitä ei käsitellä tässä katsauksessa tarkemmin.

376 Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (Valvira), ”Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan selvitykset ja tilastot”, <https://valvira.fi/sosiaali-ja-terveydenhuolto/valvonnan-selvitykset-ja-tilastot>. Valvontatyötä tekevistä henkilöstöstä suurin osa on oikeustieteilijöitä, mutta lisäksi valvonnassa työskentelee asiantuntijoita, kuten lääkäri- tai insinööri- ja terveydenhuollon ammattilaisia tai yhteiskuntatieteiden maistereita, joilla tavallisesti on myös sosiaali- tai terveydenhuollon ammatillinen koulutus. Valvonta-asiat ratkaistaan esittelystä. Se tarkoittaa, että esittelijä hankkii riittävän selvityksen asian ratkaisemiseksi. Tarvittaessa voidaan hankkia ulkopuolisten asiantuntijoiden lausuntoja. Kun asia ei edellytä ratkaisua, hyödynnetään Valvirassa moniammatillista asiantuntemusta.

ohjausta voimallisempi keino on kehotus korjata havaittu puute sekä viimesijaisena keinona määräys epäkohdan korjaamiseksi. Määräystä voidaan tehostaa sakon, toiminnan keskeyttämisen, kieltämisen tai luvan peruuttamisen uhalla.³⁷⁷ Valviran tai Aluehallintoviraston kanteluun antamaan ratkaisuun ei voi hakea muutosta.³⁷⁸

Sekä Valvira että aluehallintovirastot voivat myös siirtää asian käsiteltäväksi ns. muistutusmenettelyssä siihen sosiaali- ja terveysalan toimipisteeseen, jossa ilmoitettu virhe on alun perin tapahtunut. Muistutus on oikeussuojakeinona käytössä ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Muistutusmenettelyn etuna on, että asian käsittely on pääsääntöisesti nopeampaa kuin kanteluiden käsittely. Muistutus tehdään terveydenhuollon yksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle ja sosiaalihuollossa toimintayksikön vastuuhenkilölle tai johtavalle viranhaltijalle. Viranomaisen on vastattava muistutukseen kirjallisesti kohtuullisessa ajassa eli pääsääntöisesti 1–2 kuukaudessa. Mikäli muistutuksen tekijä on tyytymätön saamaansa vastaukseen, hän voi kannella asiasta. Aluehallintovirastot tai Valvira eivät osallistu muistutuksen käsittelemiseen.

Tilastotietoja Valviran ja aluehallintovirastojen toiminnasta

Valviraan koskevat tiedot on saatu osin Valviralta itseltään ja osin julkisesti saatavilla olevista tiedoista, kuten Valviran tilinpäätöksistä.³⁷⁹ Aluehallintovirastoa koskevat tiedot on saatu Aluehallintovirastolta. Tarkastelujaksona on 2018–2022.

Valvira

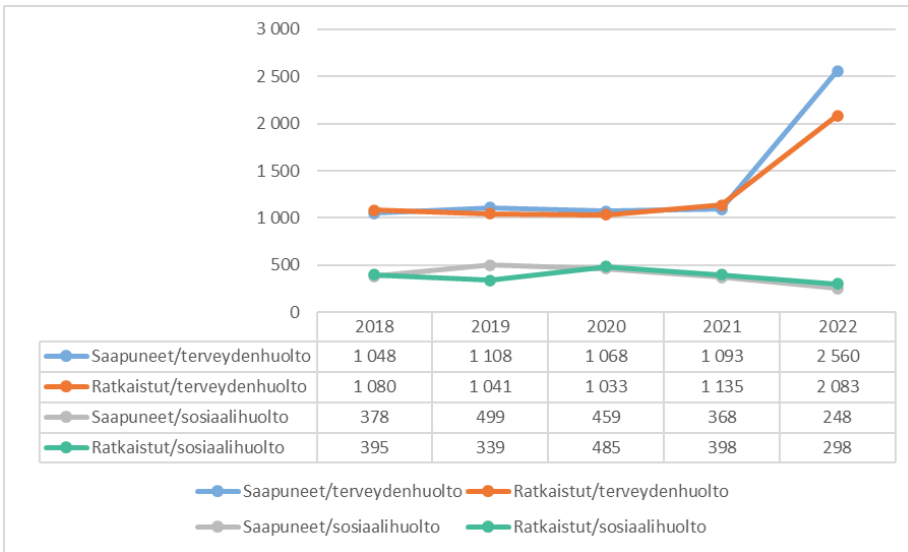
Tarkastelujaksolla Valviraan saapui vuosittain keskimäärin 1 400 terveydenhuollon asiaa ja niitä ratkaistiin hieman vajaat 1 300. Sosiaalihuollon asioita saapui ja ratkaistiin vuosittain keskimäärin 400. Vuoden 2022 suuri nousu terveydenhuollon saapuneissa ja ratkaistuissa valvonta-asioissa selittyi terveydenhuollon ammattihenkilöiden omasta pyynnöstä tekemien

³⁷⁷ Aluehallintovirasto, ”Viranomainen: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kantelut”, <https://avi.fi/asioi/viranomainen/valvonta-ja-kantelut/sosiaali-ja-terveyspalvelut>.

³⁷⁸ Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) 23 a §, laki sosiaalihuollon ja terveydenhuollon valvonnasta (741/2023) 33 § sekä hallintolaki (434/2003) 8 a luku.

³⁷⁹ Valviran toimintakertomukset 2020–2022.

ammattioikeuksien/ammattinimikkeen poistohakemuksista.³⁸⁰ Tähän vaikuttivat muun muassa potilasturvallisuuslain valmistelu ja koronapandemian aikana hyväksytty hoitohenkilökunnan ns. rokotevelvoite³⁸¹.



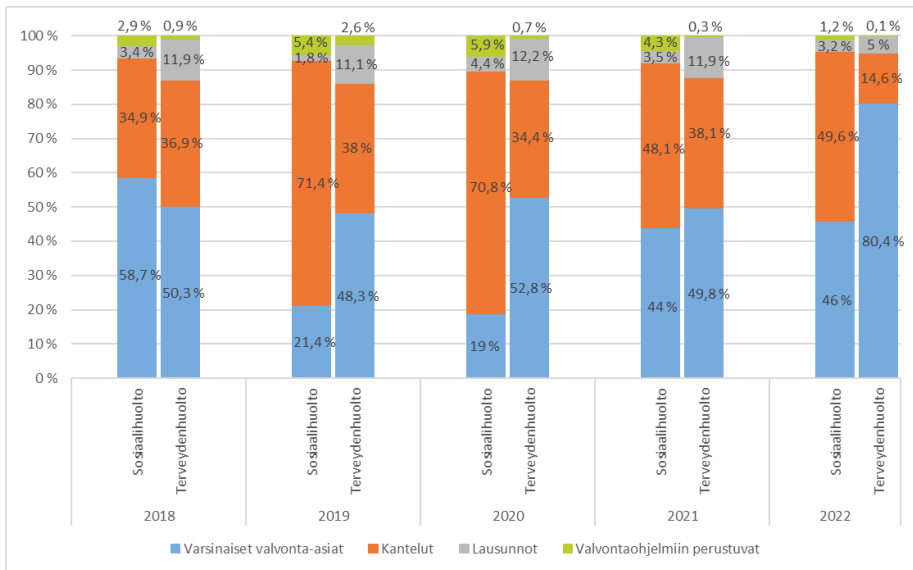
Kuvio 84: Vireille tulleet ja ratkaistut valvonta-asiat Valvirassa 2018–2022

Luvut eivät sisällä asioiden siirtoja aluehallintovirastoihin tai muille viranomaisille

Sosiaalihuollon asioissa yleisimpiä olivat kantelut ja varsinaiset valvonta-asiat, joiden keskinäinen suhde vaihteli vuosittain. Vähiten käsiteltiin valvontaohjelmiin perustuvia asioita ja annettiin lausuntoja (kuvio 85).

380 Valviran tiedote 6.2.2023 ”Valvira poisti viime vuonna ammattioikeudet lähes tuhannelta heidän omasta pyynnöstään”. Tiedote julkaistu Valviran verkkosivuilla: <https://valvira.fi/-/valvira-poisti-viime-vuonna-ammattioikeudet-lahes-tuhannelta-heidan-omasta-pyyynnostaan>.

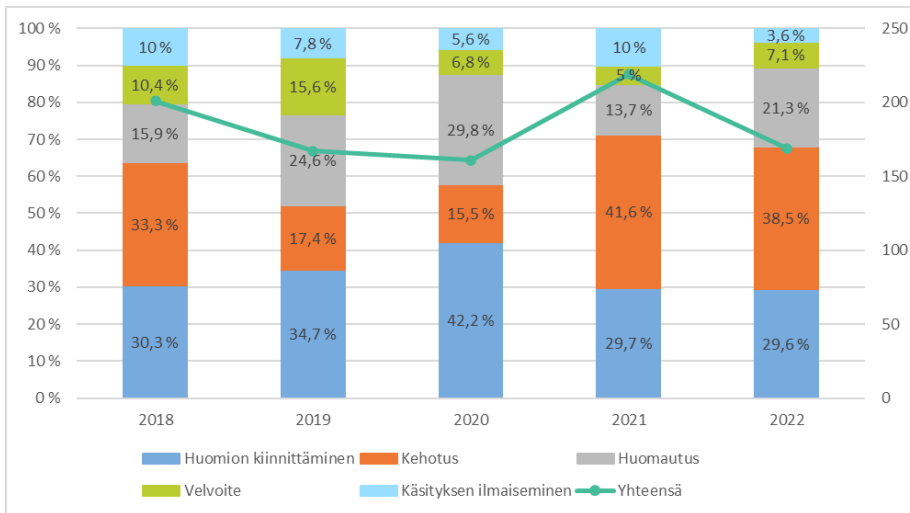
381 Ylen uutinen 8.9.2022 ”Ennätysmäärä hoitajia haluaa luopua ammattioikeuksistaan – Valvira: ”Hakemuksia on perusteltu sillä, että sitten ei voida pakottaa töihin””; Ylen uutinen 28.12.2021 ”Eduskunta hyväksyi hoitohenkilökunnan ”pakkorokotukset””.



Kuvio 85: Vireille tulleet sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-asiat asiaryhmittäin (%) Valvirassa 2018–2022

Myös terveydenhuollossa tuli eniten vireille kanteluita ja varsinaisia valvonta-asioita. Pääsääntöisesti kanteluita tuli vireille vähemmän kuin sosiaalihuoltoasioissa. Valvontaohjelmiin perustuvien valvontojen osuus oli todella pieni. Vuoden 2022 selkeä nousu varsinaisissa valvonta-asioissa johtui terveydenhuollon ammattihenkilöiden omasta pyynnöstä tekemien ammatituoikeuksien/ammattinimikkeen poistohakemuksista.

Vuosittain Valvira totesi keskimäärin 180 ratkaisussa jotain moitittavaa. Seuraamusten jakautuminen vaihteli huomattavasti vuosittain. Useimmiten Valvira kiinnitti valvottavan huomiota johonkin epäkohtaan tai kehotti valvottavaa oikeaan menettelyyn.



Kuvio 86: Annettujen seuraamusratkaisujen osuudet (%) Valvirassa 2018–2022

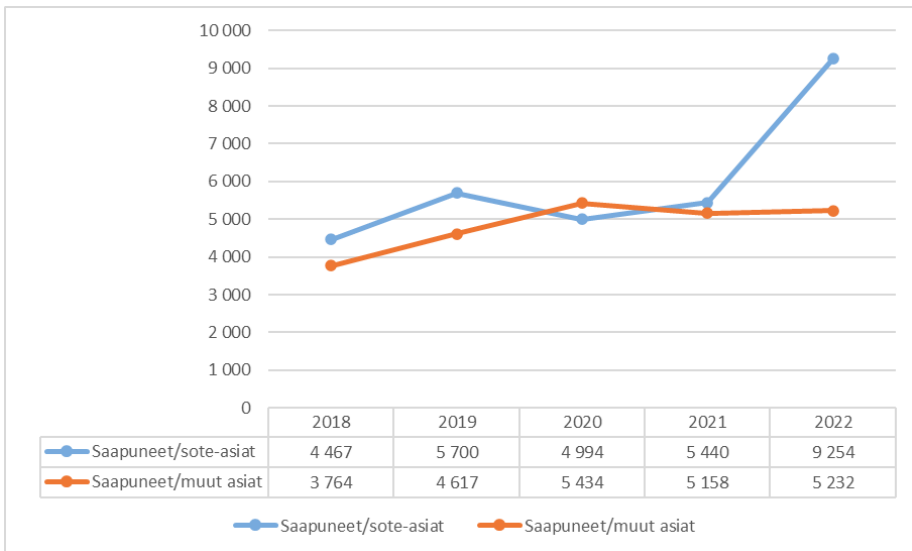
Kuviosta on poistettu määräys puutteiden korjaamiseksi sekä toiminnan ja sen osan keskeyttäminen, joita molempia annettiin alle 5 vuotta kohden tarkastelujaksolla

Valvira siirsi asian käsittelyn muille viranomaisille tai muistutuksena käsiteltäväksi vuosittain keskimäärin 1 000 tapauksessa. Määrä oli nousujohteinen.

Aluehallintovirastot

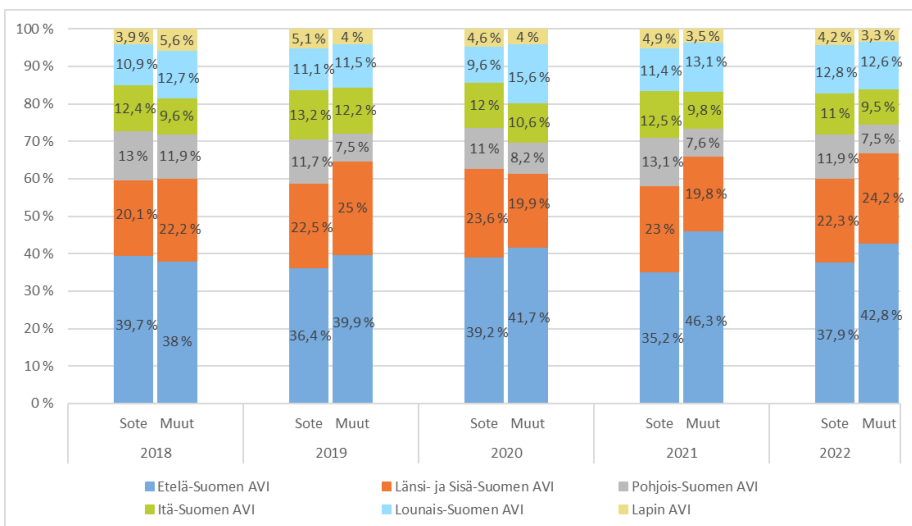
Aluehallintovirastoissa tuli vuosina 2018–2022 vireille yhteensä runsaat 54 000 asiaa. Näistä asioista oli sosiaali- ja terveydenhuollon asioita vähän alle 30 000, joita tuli siten vireille keskimäärin 6 000 vuosittain. Vuosittain vireille tulleiden sosiaali- ja terveydenhuollon asioiden lukumäärät pysyivät tarkastelujaksolla melko tasaisena, joskin vuonna 2022 asioita tuli vireille huomattavasti aikaisempia vuosia enemmän.

Muita kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asioita tuli aluehallintovirastoissa tarkastelujaksolla vireille runsaat 24 000, eli keskimäärin 4 800 vuosittain. Muita asioita ovat esimerkiksi välitysluokkien, ympäristöterveydenhuollon, eläinten hyvinvoinnin tai rahanpesulain noudattamisen valvonta, kuntakanteluiden tai oppilas- ja opiskelija-asioita koskevien oikaisuvaatimusten käsittely ja varhaiskasvatuksen arviointi- ja ohjauskäynnit. Vuosittain vireille tulleiden muiden asioiden lukumäärä kasvoi tarkastelujaksolla maltillisesti.



Kuvio 87: Vireille tulleet sosiaali- ja terveydenhuollon asiat sekä muut asiat aluehallintovirastoissa 2018–2022

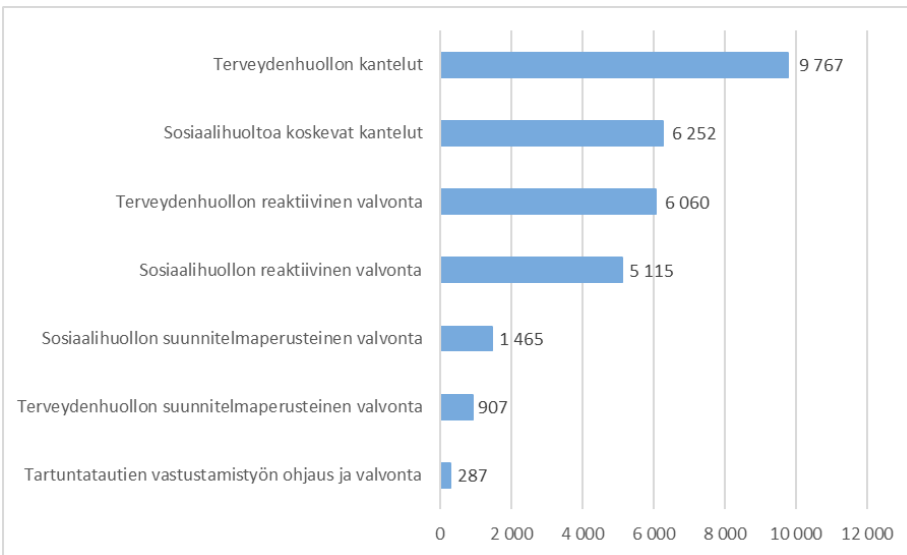
Eniten asioita tuli vireille Etelä-Suomen aluehallintovirastossa ja vähiten Lapin aluehallintovirastossa. Vuosikohtaiset vaihtelut kussakin aluehallintovirastossa olivat melko pieniä. Asioiden jakautumista aluehallintovirastojen kesken selittävät esimerkiksi maantieteelliset syyt sekä väestön keskittyminen Etelä-Suomeen. Etelä-Suomen aluehallintovirastolla on myös monia sen erityisvastuulle kuuluvia asioita, mikä voi kasvattaa käsiteltävien asioiden määrää.



Kuvio 88: Vireille tulleiden sosiaali- ja terveydenhuollon asioiden sekä muiden asioiden jakautuminen (%) aluehallintovirastojen kesken 2018–2022

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiat

Aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat asiat jakautuvat kahdeksaan eri tehtäväluokkaan (ks. kuvio 89). Suurin osa tehtävistä liittyi terveydenhuoltoon (16 734, noin 30,95 prosenttia kaikista vireille tulleista asioista ja 56,05 prosenttia vireille tulleista sote-asioista). Sosiaalihuoltoon liittyviä tehtäviä oli noin neljännes vähemmän (12 832, 23,73 prosenttia kaikista vireille tulleista asioista ja 42,98 prosenttia vireille tulleista sote-asioista). Suurin yksittäinen tehtäväluokka oli terveydenhuollon kantelut, joita oli noin kolmannes kaikista sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä. Sosiaalihuollon kanteluihin ja terveydenhuollon reaktiiviseen valvontaan liittyviä tehtäviä oli kumpiakkin noin 6 000 eli runsas viidesnes kaikista tehtävistä. Sosiaalihuollon reaktiiviseen valvontaan liittyviä tehtäviä oli puolestaan noin 5 000. Muiden tehtävien eli sosiaalihuollon ja terveydenhuollon suunnitelmaperusteisen valvonnan, tartuntatautien vastustamistyön ohjauksen ja valvonnan sekä kehitysvammaisten erityishuollon ohjauksen ja valvonnan asiamäärät olivat selvästi alhaisemmat.



Kuvio 89: Sosiaali- ja terveydenhuollon asioiden lukumäärien jakautuminen tehtäväluokittain aluehallintovirastoissa 2018–2022

Reaktiivinen valvonta tapahtuu ilmoituksen tai kantelun perusteella, kun sosiaali- tai terveystalvontuottajan virhe tai laiminlyönti on jo mahdollisesti toteutunut, ja asiaa aletaan selvittää jälkikäteen. Reaktiiviseen valvontaan sisältyvät myös tapaukset, joissa AVI on ottanut reaktiivisen valvonta-asian käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan. Suunnitelmaperusteinen valvonta perustuu riskiarviointiin tai lakisäätöiseen veloitteeseen, ja sitä toteutetaan myös aluehallintovirastojen ja Valviran yhteistyössä laatiman

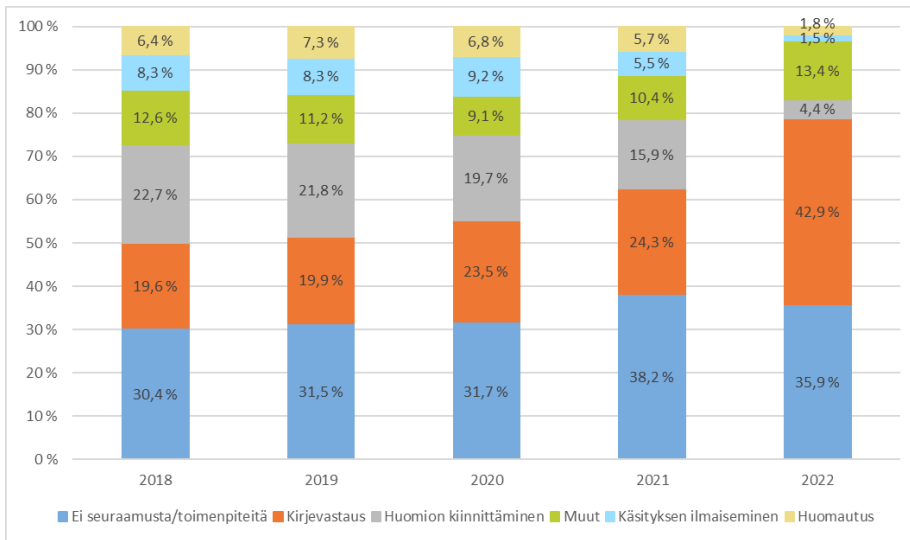
valvontaohjelman perusteella.³⁸² Tartuntatautien vastustamistyötä tehdään yhteistyössä kuntien, sairaanhoitopiirien ja viranomaisten kanssa.³⁸³ Kuvioista on poistettu kehitysvammaisten erityishuollon ohjaus ja valvonta, joita oli tarkastelujaksolla alle 5.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asioita koskevat raskaimmat toimenpiteet jakautuivat tarkastelujaksolla kuvion 90 mukaisesti. Valtaosassa sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-asioita virheellistä menettelyä ei havaittu. Tällöin asiassa ei määrätä seuraamusta tai asia päättyy kirjevastaukseen. Kirjevastaus annetaan yleensä silloin, jos aluehallintovirasto on arvioinut asian ja katsonut, ettei kantelussa tai valvonta-asiassa ilmene sellaista aluehallintoviraston toimivallan piiriin kuuluvaa lainvastaista menettelyä tai laiminlyöntiä, joka antaisi aiheita aluehallintoviraston toimenpiteisiin. Ei seuraamusta tarkoittaa, että asia on selvitysten perusteella ollut kunnossa tai epäkohta on ollut niin lievä, että valvontaviranomainen on katsonut päätöksessä annetun ohjauksen lain mukaiseen menettelyyn riittävänä.³⁸⁴

382 Aluehallintovirasto, ”Viranomainen: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kantelut”, <https://avi.fi/asioi/viranomainen/valvonta-ja-kantelut/sosiaali-ja-terveyspalvelut>.

383 Aluehallintovirasto, ”Tartuntataudit ja epidemiat”, <https://avi.fi/tietoa-meista/tehtavamme/tartuntataudit-ja-epidemiat>. AVIt muun muassa valvovat kuntien ja sairaanhoitopiirien riittävää varautumista terveydenhuollon häiriötilanteiden varalta ja tarvittaessa määräävät esimerkiksi kokoontumisrajoituksia tartuntatautien leviämisen ehkäisemiseksi.

384 Aluehallintovirasto, ”Henkilöasiakas: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kantelut”, <https://avi.fi/asioi/henkiloasiakas/valvonta-ja-kantelut/sosiaali-ja-terveyspalvelut>.



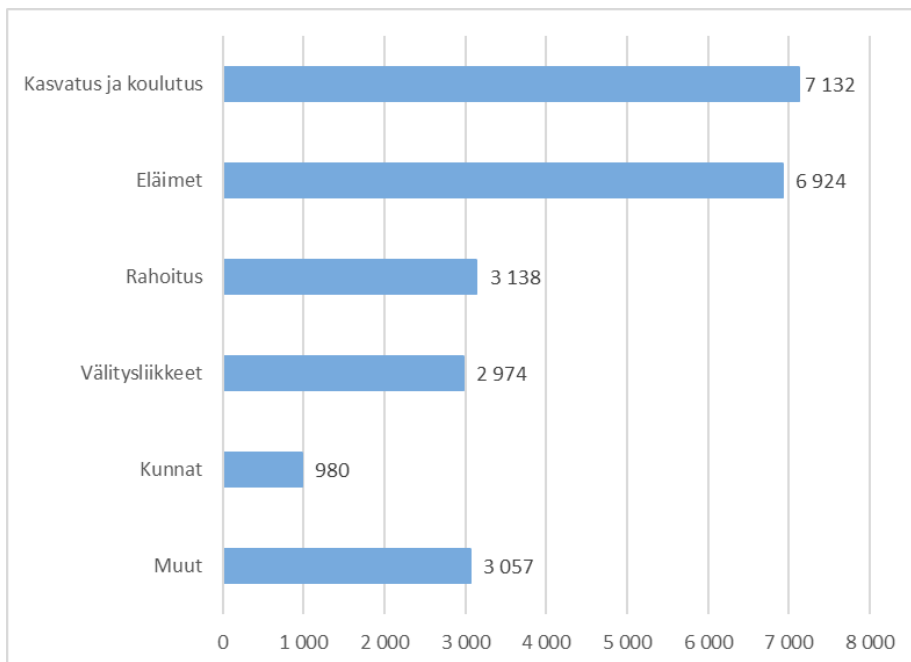
Kuvio 90: Sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa annettujen seuraamusten jakautuminen (%) aluehallintovirastoissa 2018–2022³⁸⁵

Muut asiat

Tarkastelujaksolla 2018–2022 oli kirjauksia kaikkiaan 71 erilaisesta muusta asiasta. Koska asiaryhmiä oli niin paljon, luokittelimme ne analyysiä varten neljääntoista teema-alueeseen, jotta asioiden jakautumisesta eri teemojen kesken olisi mahdollista muodostaa kokonaiskuva. Esimerkiksi asian teemaksi luokiteltiin rahoitus, jos asian luokaksi oli ilmoitettu kuluttajaluottojen markkinoinnin valvonta, panttilainauslaitosten valvonta, luotonantajien valvonta, perintätoimistojen valvonta tai rahanpesulain noudattamisen valvonta. Samoin teemaksi luokiteltiin eläimet, jos asian luokaksi oli ilmoitettu eläinten terveys, eläinten terveyden valvonta, eläinten hyvinvointi, eläinten hyvinvoinnin valvonta, eläinlääkärin ammatinharjoittamisen valvonta, eläinlääkärinammatinharjoittamisen valvonta, eläinten lääkinnän valvonta ja vierasainevalvonta, eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvonta, koe-eläintoiminnan ohjaus ja valvonta, koe-eläintoiminnan valvonta, kunnallisen eläinlääkintähuollon ohjaus ja valvonta, poronhoitoa koskevat kantelut tai poronhoitolain mukainen ohjaus ja valvonta. Kasvatus ja koulutus -luokka sisältää varhaiskasvatusta, opetus- ja kulttuuritoimea sekä

³⁸⁵ Koko tarkastelujaksolla 19 309 asiassa oli kirjattu tieto raskaimmasta seuraamuksesta ja tieto puuttui noin kolmanneksesta tapauksia. Kirjevastauksen ohella verrattain yleisiä seuraamuksia olivat huomion kiinnittäminen (2 984 asiassa) ja käsitöksen ilmaiseminen (1 154 asiassa). Muut-luokka sisältää tutkimatta jättämisen (896), päätöksen valvonnan jatkamisesta (616), kehotuksen (264), määräyksen puutteen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi (101), toiminnan tai sen osan keskeyttämisen (20), velvoitteen (12), uhkasakon asettamisen (7) ja luvan peruuttamisen (5) sekä epäselvästi tilastoidut tapaukset (302).

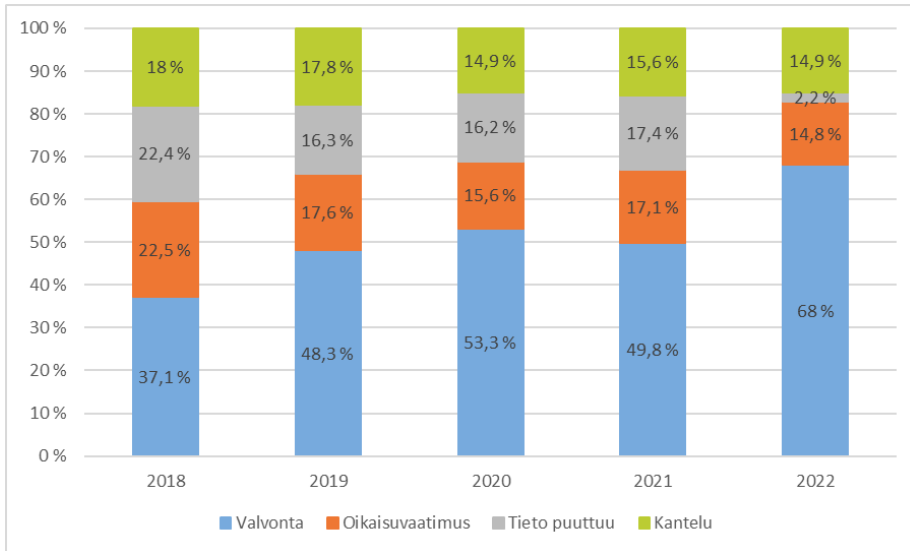
oppilas- ja opiskelija-asioita koskevat asiat.³⁸⁶ Luokiteltujen teema-alueiden jakautumista tarkasteltiin SPSS-ohjelman avulla suurin jakaumin ja ristiintaulukoinnin. Aluehallintovirastojen muiden asioiden asiamäärät jakautuivat teemoittain jaoteltuna tarkastelujaksolla kuvion 91 mukaisesti. Suurimmat muiden asioiden ryhmät tarkastelujaksolla olivat eläimet sekä kasvatus ja koulutus, joiden kummankin osuus tarkastelujaksolla oli vajaa kolmannes kaikista käsitellyistä asioista.



Kuvio 91: Muiden asioiden lukumäärät teemoittain aluehallintovirastoissa 2018–2022

Muita asioita koskevat tehtävät jakautuivat tarkastelujaksolla kuvion 92 mukaisesti. Eniten oli valvontaan liittyviä asioita. Kanteluita ja oikaisuvaatimuksia oli suurin piirtein saman verran. Valvonta-asioden osuus näyttäisi tarkastelujaksolla kasvaneen. Suoraa johtopäätöstä tästä ei kuitenkaan voi tehdä, sillä niiden asioiden osuus, joissa tiedot asiaryhmästä puuttuivat, laskee samalla huomattavasti.

³⁸⁶ Aineisto koodattiin neljäentoista teema-alueeseen: 1) kasvatus ja koulutus, 2) kunnat, 3) eläimet (sis. esim. koe-eläimet, eläinlääkintä, eläinten terveys, hyvinvointi), 4) ympäristö, 5) terveys ja hyvinvointi, 6) elintarvikkeet, 7) kaupankäynti, 8) rahoitus, 9) työllisyys, 10) saavutettavuus, 11) erityishuolto, 12) hankkeet, 13) välityslikkeet sekä 14) muu (eläinperäiset sivutuotteet, hautausoimi, löytötavarat, mittauslaitteet). Jaoteltu tehtiin aineistolähtöisesti sen mukaan, minkä tyyppiä teema-alueita kirjauksissa esiintyi. Kukin tapaus koodattiin vain yhdelle teema-alueelle kuuluvaksi. Kuviossa 91 muut-luokkaan sisältyvät kaupankäynti, terveys ja hyvinvointi, ympäristö, erityishuolto, hankkeet, saavutettavuus, elintarvikkeet, tieto puuttuu, muu ja työllisyys.



Kuvio 92: Muita asioita koskevien tehtävien jakautuminen (%) aluehallintovirastoissa 2018–2022

5.3 Ylimmät laillisuusvalvojat

Tehtävät ja toimivalta

Suomessa ylimpinä laillisuusvalvojina toimivat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Ne valvovat kaiken julkisen toiminnan, ja siten myös muiden laillisuusvalvojen toimintaa. Yksityiset yritykset ja henkilöt voivat olla valvonnan kohteena vain silloin, kun he hoitavat julkista tehtävää. Tällä perusteella valvonta voi kohdistua esimerkiksi yksityisen yrityksen ylläpitämään hoitolaitokseen tai yksityiseen perhehoitajaan. Kumpikaan laillisuusvalvojista ei ole päätöksentekoeelin eikä heillä ole toimivaltaa määrätä viranomaista tai tuomioistuinta tekemään tietyn sisältöistä ratkaisua tai muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuimien tekemiä ratkaisuja. Ainakin määrällisesti tarkasteltuna keskeisin valvontainstrumentti on ylimmille laillisuusvalvoijille tehty kantelut. Laillisuusvalvontatehtävien ohella molemmat ylimmät laillisuusvalvojat antavat toimivaltaansa kuuluvissa asioissa valtioneuvostolle, ministeriöille, eduskunnan valiokunnille ja muille viranomaisille.

Sekä oikeuskanslerin että oikeusasiamiehen tehtävät edellyttävät vahvaa oikeudellista asiantuntemusta, ja molemmissa yksiköissä tehtävän kannalta keskeisimpien virkojen kelpoisuusehdoksi on määrätty oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto. Oikeuskanslerinvirastossa ja oikeusasiamiehen kansliassa työskentelee muissa viroissa myös muiden alojen asiantuntijoita.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävistä ja toimivallasta säädetään laissa valtioneuvoston oikeuskanslerista (25.2.2000/193), laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197) ja perustuslaissa (PL 38 § ja 69 §). Perustuslakiin kirjatun tehtävänkuvan mukaan sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies valvovat, että tuomioistuimet, viranomaiset ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Lisäksi kumpikin valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista julkisessa toiminnassa. Molemmilla on valvontatehtävässään laajat tiedonsaantioikeudet (PL 111 §) ja toiminnassa noudatetaan hallintomenettelylain esteellisyysäänöksiä (598/1982, 10–11 §).

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivalta on pitkälti päällekkäinen. Molemmille on kuitenkin jo vanhastaan osoitettu tiettyjä erityistehtäviä. Oikeuskanslerin erityistehtävänä on esimerkiksi valvoa, että asianajajia, julkisia oikeusavustajia ja luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskeva valvontajärjestelmä toimii ja oikeusturva toteutuu järjestelmässä (ks. edellä luku [Oikeuskanslerin ja tuomioistuinten valvontavelvollisuus](#)).³⁸⁷ Lisäksi oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomioita ja käsittelee viranomaisten ilmoituksia epäillyistä syyttäjien virkarikoksista. Syyttäjien virkarikoksasioissa syyttäjänä voi toimia oikeuskansleri, oikeusasiamies tai heidän määräämänsä syyttäjä. Oikeusasiamies puolestaan toimii YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä, yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen kanssa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (27/2016) mukaisena rakenteena, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata sopimuksessa taattuja oikeuksia sekä muodostaa yhdessä lapsiasiavaltuutetun kanssa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (60/1991) mukaisen kansallisen valvontaelimen, vaikka jälkimmäistä tehtävä ei olekaan mainittu laissa oikeusasiamiehestä eikä perustuslaissa.³⁸⁸

Hallinnollisesti osana Oikeusasiamiehen kansliaa on vuodesta 2012 lähtien toiminut itsenäinen ja riippumaton Ihmisoikeuskeskus. Keskus seuraa ja edistää perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tiedotusta, koulutusta, kasvatusta ja tutkimusta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista yleisesti, mutta ei käsittele yksittäistapauksia. Ihmisoikeuskeskuksella on 20–40 jäseninen ihmisoikeusvaltuuskunta. Se toimii kansallisena yhteistyöelimenä, joka käsittelee

387 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000, 1 §; Oikeusministeriö 2019a, s. 26.

388 Ibid. 16–18.

laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä ihmisoikeuskysymyksiä ja edistää eri toimijoiden välistä tiedonkulkua.³⁸⁹

Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävänjakoa tarkennettiin edelleen 1.10.2022 voimaan tullessa lakiuudistuksessa,³⁹⁰ mutta kummankaan toimivaltaa ei edelleenkaan kavennettu. Oikeuskanslerille keskitettiin asiat, jotka koskevat hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita, korruption vastaista toimintaa sekä julkisia hankintoja, kilpailua ja valtiontukiasioita. Oikeusasiamiehelle keskitettiin muun muassa maanpuolustusta (esimerkiksi Puolustusvoimat ja sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat), pakkokeinoja, esitutkintaa (pois lukien esitutinnan toimittamatta jättäminen, keskeyttäminen ja rajoittaminen), tiedustelua, vankiloita, itsemääräämisoikeuteen kajoavia toimenpiteitä sekä lapsia, vanhuksia ja vammaisia koskevat asiat.

Toimivallan keskittäminen toiselle laillisuusvalvojalle ei tarkoita, että tämän olisi pakko käsitellä asia tai ettei toinen laillisuusvalvoja saisi käsitellä kyseistä asiaa. Molemmat laillisuusvalvojat voivat joko siirtää keskitetyn asian käsittelyn tai myös päättää käsitellä asian itse, jos katsovat siihen olevan erityisiä syitä. Lisäksi sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää molempien toimivaltaan kuuluvan asian, jos siirtämisen arvioidaan nopeuttavan asian käsittelyä, tai se liittyy asiakokonaisuuteen, joka on järkevä käsitellä yhdessä tai siirto on muista syistä perusteltua. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri eivät käsittele samaan aikaan samaa asiaa eikä toinen laillisuusvalvoja käsittele asiaa uudelleen, jos toinen laillisuusvalvoja on jo ratkaissut sen.

Myös oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toiminta- ja reagointitavat ovat pitkälti samanlaiset. Kummankin toiminta painottuu kanteluiden käsittelyyn. Kantelun voi tehdä jokainen, joka katsoo viranomaisen menettelleen tehtävässään lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa. Kantelut voivat koskea hyvin monenlaisia asioita.

Kantelu tutkitaan, jos se kuuluu laillisuusvalvojan toimivaltaan ja on aihetta epäillä, että viranomainen on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä tai tutkintaan on muista syistä aihetta. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle

389 Ibid. s. 14–15. Ihmisoikeuskeskuksen ja ihmisoikeusvaltuuskunnan perustamisen jälkeen Suomen katsottiin täyttävän YK:n asettamat ns. Pariisin periaatteiden vaatimukset, ja Suomi sai YK:n kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden maailmanlaajuiselta verkostolta (Global Alliance of National Human Rights Institutions) ns. A-statuksen. A-statuksen saaneilla instituuteilla on puheoikeus YK:n ihmisoikeusneuvostossa ja äänioikeus ihmisoikeusinstituutioiden maailmanlaajuisessa verkostossa.

390 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 330/2022.

viranomaiselle, jos se on asian laadun takia perusteltua. Laillisuusvalvojat eivät käsittele kanteluita asioista, joiden viranomaiskäsitteily on kesken tai jos viranomaisen päätökseen voi vielä hakea muutosta. Ilman erityistä syytä ei myöskään käsitellä kanteluita, jotka koskevat yli kaksi vuotta vanhaa asiaa. Myöskään nimettömiä kanteluita ei lähtökohtaisesti käsitellä, mutta tarvittaessa ne voidaan tutkia ns. omana aloitteena.

Kantelun lisäksi sekä oikeusasiamies että oikeuskansleri voivat ottaa asioita omatoimisesti käsiteltäväkseen (ns. oma aloite) ja tehdä tarkastuksia kaikkiiin valvonnan kohteisiin, myös esimerkiksi vankiloihin tai muihin suljettuihin laitoksiin. Tarkastukset voivat olla ennalta ilmoitettuja tai ennalta ilmoittamattomia, ns. yllätystarkastuksia. On myös mahdollista tehdä asiakirjatarkastus, jolloin tarkastetaan vain tietyt asiakirjat.

Asiassa OKV/123/70/2020 apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkittavaksi tietosuojavaltuutetun toimiston menettelytavat asioiden käsittelyssä. Taustalla olivat oikeuskanslerin virastoon saapuneet useat kantelut, joissa arvosteltiin tietosuojavaltuutetun toimiston menettelyä, erityisesti asioiden käsittelyn kestoa. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä voida lähtökohtaisesti hyväksyttävästi perustella poikkeamista oikeusturvan, eli muun muassa ripeän käsittelyn, vaatimuksista. Tämä käsitys saatettiin tietosuojavaltuutetun tietoon ja pyydettiin tätä määräaikaan mennessä lähettämään asiaa koskevat seurantatilastot sekä arviot kehittämistoimien etenemisestä.

Laillisuusvalvonnassa tekemiensä havaintojen perusteella oikeuskansleri ja oikeusasiamies ryhtyvät niihin toimenpiteisiin, jotka he katsovat tarpeelliseksi lain, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Jos laillisuusvalvoja katsoo, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen. Huomautus on varsin ankara toimenpide, sillä se on syytteen nostamisen vaihtoehto.

Asiassa EOAK 6889/2019 oikeusasiamies antoi huomautuksen rikosylikonstaapelille, jonka laiminlyöntien vuoksi alaikäiseen kohdistuneen seksuaalirikoksen esitutkinta kesti kohtuuttoman kauan. Vaikka asia ei ollut erityisen laaja tai muuten laadultaan poikkeuksellinen, esitutkinta oli kestänyt yli kaksi ja puoli vuotta. Oikeusasiamies katsoi, ettei asiassa ollut toimitettu esitutkintaa esitutkintalain mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

Laillisuusvalvoja voi myös ilmaista valvottavalle käsityksensä lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvään hallintotapaan tai perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen. Käsitys voi olla ohjaava tai

moittiva. Moittiva käsitys sisältää ylimmän laillisuusvalvojan kannanoton siitä, että viranomainen on menetellyt asiassa virheellisesti. Ohjaavaa käsitystä käytetään silloin, kun viranomainen ei ole menetellyt suoranaisesti lainvastaisesti, mutta jokin toinen tapa toimia olisi ylimmän laillisuusvalvojan näkemyksen mukaan paremmin turvannut tai edistänyt kohteensa oikeuksia.

Asiassa OKV/536/2019 oikeuskansleri ilmaisi työ- ja elinkeinoministeriölle käsityksensä tilanteessa, jossa ministeriö oli tilannut hallituksen pyytämän, kaivoslainsäädännön muutostarpeita koskevan arvion kaivosyhtiöitä edustaneelta asianajotoimistolta. Oikeuskansleri piti arvion hankkimista kyseisestä asianajotoimistolta ongelmallisena eduskunnan riittävän monipuolisen ja yleisölle puolueettomalta näyttävän tiedonsaannin kannalta, ja katsoi, että ministeriön menettely oli ollut omiaan synnyttämään epäilyksiä virkatoiminnan puolueettomuutta kohtaan.

Asiassa EOAK 1683/2019 oli kyse ennalta ilmoittamattomasta tarkastuskäynnistä yksikköön, joka tarjosi vaativaa tehostettua ympärivuorokautista palveluasumista vaikeasti vammaisille. Tarkastushavaintojen perusteella oikeusasiamies kiinnitti vakavaa huomiota yksikön puutteelliseen henkilöstömitoitukseen ja asukkaiden itsemääräämisoikeuden edistämiseen. Oikeusasiamies pyysi, että lupa- ja valvontaviranomaiset (Valvira, Etelä-Suomen aluehallintovirasto sekä Vantaan kaupunki) seuraavat oman toimivaltansa puitteissa yksikön henkilöstön lukumäärän riittävyyttä ja henkilöstömitoituksen toteutumista.

Lisäksi laillisuusvalvoja voi tehdä esityksen tapahtuneen virheen tai epäkohdan korjaamiseksi tai esittää (yleensä) rahallista hyvitystä. Esimerkiksi poikkeuksellisen pitkää (9 kk) ajokieltoa koskevassa asiassa EOAK/3814/2020 oikeusasiamies esitti muun ohella, että kantelijalle tulisi korvata rahallisesti hänelle tästä aiheutuneet menetykset. Käsittelyssä olevan asian selvittämiseksi laillisuusvalvojilla on oikeus määrätä siinä suoritettavaksi poliisi- tai esitutkinta. Kaikista vakavimmissa tapauksissa sekä oikeuskanslerille että oikeusasiamiehelle on annettu perustuslaissa oikeus ajaa syytettä toimivaltansa kuuluvassa asiassa. Syyte on ankarin laillisuusvalvojen toimenpide, ja niitä nostetaan harvoin. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisuihin ei voi hakea muutosta.

Asiassa OKV/46/30/2017 apulaisoikeuskansleri päätti syytteen nostamisesta kärjäjätuomaria vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Kärjäjätuomarin epäiltiin tuominneen vastaajan muiden rikosten ohella myös rikoksista, joiden syyteoikeus oli vanhentunut. Kärjäjätuomarin menettelyn vuoksi vastaaja oli tosiasiallisesti suorittanut ehdotonta vankeusrangaistusta

kolmentoista päivän ajan aiheettomasti. Hovioikeus tuomitsi tuomarin syytteen mukaisesti, mutta KKO katsoi, että käräjätuomarin teko oli kokonaisuutena arvostellen vähäinen, ja hylkäsi syytteen (KKO 2020:78).

Tilastotietoja ylimpien laillisuusvalvojen toiminnasta

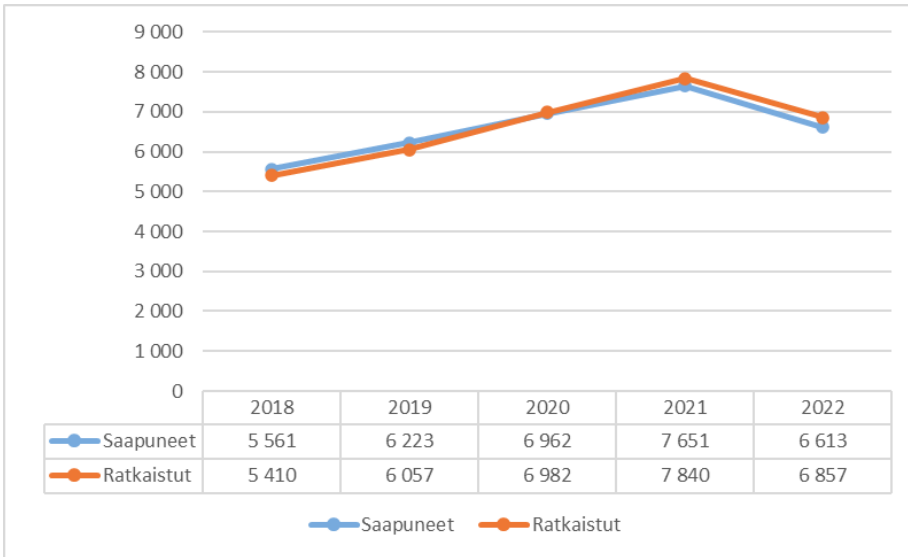
Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tilastotiedot on kerätty pääosin julkisista vuosikertomuksista. Oikeusasiamiestä koskevia tietoja täydennettiin oikeusasiamiehen kansliasta pyydytyillä tiedoilla.³⁹¹ Tarkastelujakso on pääsääntöisesti 2018–2022, mutta osa oikeuskansleria koskevista tiedoista on vain vuosilta 2020–2022.³⁹² Oikeuskanslerin erityistehtäviin kuuluvan asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminnan valvontaa koskevat kokoavat huomiot on esitetty katsauksen oikeudellisia palveluita koskevassa osiossa (I osan luvussa 5 kohta [Oikeuskanslerin ja tuomioistuinten valvontavelvollisuus](#)).

Oikeusasiamies

Tarkastelujaksolla oikeusasiamiehelle saapuu keskimäärin 6 600 kantelua vuodessa, ja niitä ratkaistiin keskimäärin saman verran. Kanteluiden määrä on ollut kasvussa, kuitenkin niin, että viimeisenä tarkasteluvuonna sekä saapuneet että ratkaistut kantelut kääntyivät lievään laskuun.

391 Tiedot poikkesivat hieman vuosikertomusten tiedoista, eivät kuitenkaan oleellisesti kokonaiskuvan hahmottamisen kannalta.

392 Tämä johtuu uuden asianhallinta- ja tilastointijärjestelmän käyttöönotosta toukokuussa 2020, minkä vuoksi aiempien vuosien kaikki tiedot eivät olleet vertailukelpoisia. Kantelujen kohdentumista eri viranomaisiin ja asiaryhmiin ryhmiteltiin uudelleen ja uutena asiaryhmänä otettiin käyttöön ulkomaalaisasiat ja uutena ratkaisuluokkana kanteluasiat, joita ei oteta käsiteltäväksi (ad acta).



Kuvio 93: Oikeusasiamiehelle saapuneet ja sen ratkaisemat kantelut 2018–2022

Koko tarkastelujaksolla oikeusasiamiehelle saapui yhteensä 33 010 kantelua ja niitä ratkaistiin 33 146 kappaletta. Eniten ratkaistiin sosiaalihuoltoon (16,7 %), terveyteen (12,4 %), poliisiin (12,0 %), rikosseuraamusalaan (7,1 %) ja sosiaalivakuutukseen (6,2 %) liittyviä kanteluita. Vähiten ratkaistiin yksityisiin valvottaviin (alle 5 vuotta kohden), ulkoministeriön hallinnonalaan (0,2 %), Tulliin (0,3 %) ja valtiovarainministeriön hallinnonalaan (0,8 %) liittyviä kanteluita.

Valtaosa kanteluista (86,3 %) ratkaistiin ilman toimenpiteitä. Se tarkoittaa, että useimmiten oikeusasiamies ei havainnut viranomaisen toiminnassa virhettä tai muuta moitittavaa. Toimenpiteeseen oikeusasiamies päätyi 13,4 prosentissa annetuista ratkaisuksista. Ylivoimaisesti yleisin toimenpide oli käsitys (69,4 % toimenpideratkaisuista). Ero toiseksi yleisimpään toimenpiteeseen eli huomautukseen oli merkittävä (6,0 % toimenpideratkaisuista). Esitysten osuus toimenpideratkaisuista oli 5,0 prosenttia, syytettä ei nostettu kertaakaan ja esitutinnan tarpeenarviointi oli ratkaisuna 0,4 prosentissa toimenpideratkaisuista).

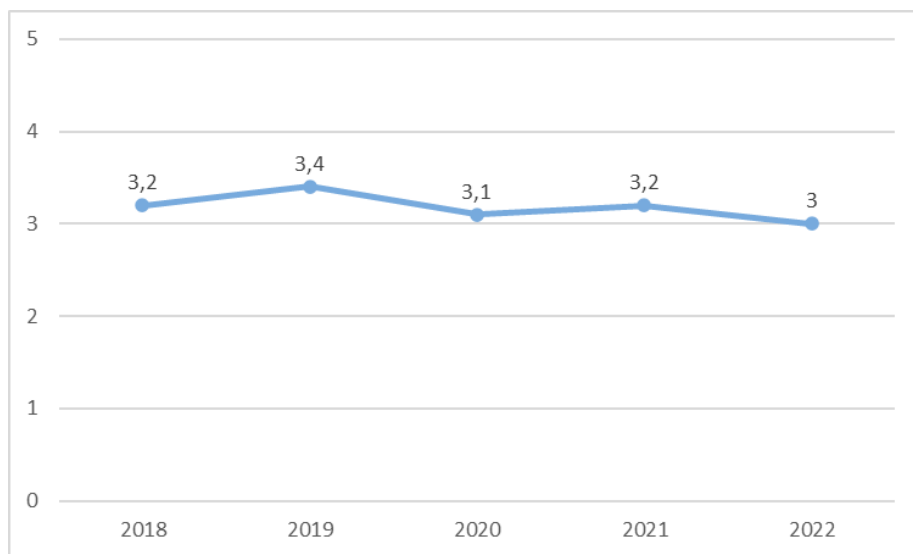
Suurimmat toimenpideprosentit³⁹³ olivat rikosseuraamusalalla (24,7 %), työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla (21,6 %), puolustusministeriön hallinnonalalla (21,1 %), sosiaalihuollossa (19,5 %) ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla (17,5 %). Pienin toimenpideprosentti oli muilla

³⁹³ Prosentit on laskettu niin, että kyseisen asiaryhmän toimenpideprosentteja on verrattu saman asiaryhmän ratkaistuihin kanteluihin. Yksityisten valvottavien kohdalla toimenpideprosentti oli noin 30, mutta tapauksia oli koko tarkastelujaksolla niin vähän, ettei luku siksi ole vertailukelpoinen.

hallinnonaloilla (0,05 %), ylimpien valtioelinten toiminnassa (1,7 %), lainkäytössä (4,4 %), syyttäjillä (4,8 %) ja sisäministeriön hallinnonalalla (6,2 %).

Toimenpideprosentteista ei voi vetää suoraan johtopäätöksiä eri alojen laillisuusongelmista. Huomioon on otettava ensinnäkin asiaryhmien koon pienistä asiaryhmistä todennäköisesti kannellaan lukumäärällisesti vähemmän kuin isoista asiaryhmistä. Toiseksi jos asiaryhmästä kannellaan vain vähän, voi jo muutama toimenpideratkaisu tarkastelujaksolla nostaa toimenpideprosenttia huomattavasti, ja samasta syystä toimenpideprosentti voi vaihdella suuresti eri vuosina. Kolmanneksi on otettava huomioon myös kantelijoiden tietoisuus omista oikeuksistaan ja mahdollisuudesta kannella ylimmille laillisuusvalvojille, mikä voi vaihdella eri asiaryhmissä.

Huolimatta kasvaneesta kantelumäärästä oikeusasiamies on onnistunut pitämään kanteluiden käsittelyajan kohtuullisena. Tarkastelujaksolla kanteluiden käsittelyaika vaihteli 3,0–3,4 kuukauden välillä, ja oli lievästi laskusuuntainen.

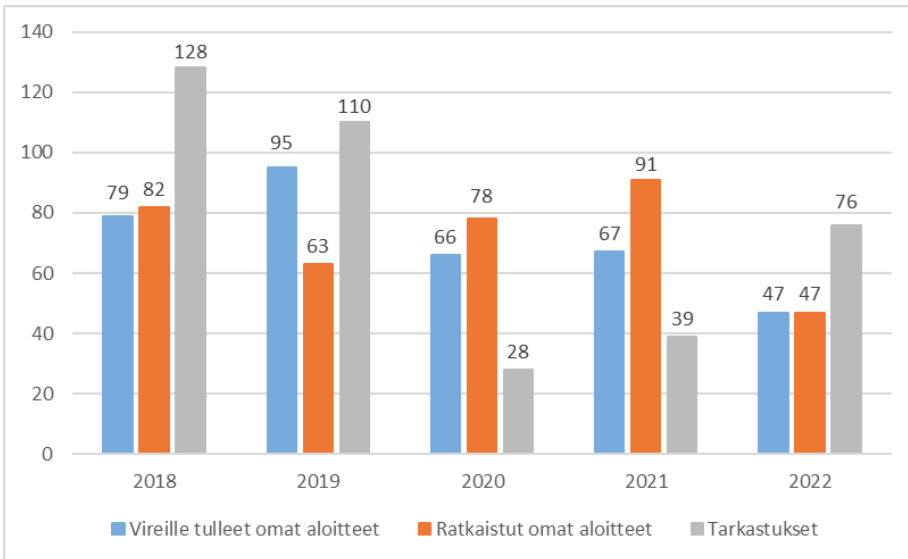


Kuvio 94: Oikeusasiamiehelle saapuneiden kanteluiden käsittelyaika (kk) 2018–2022

Kanteluiden lisäksi oikeusasiamies voi ottaa asioita käsiteltäväksi omasta aloitteestaan. Kimmoke ottaa asia omasta aloitteesta tutkittavaksi voi tulla julkisuudessa esillä olleista tai oikeusasiamiehen tarkastuksilla ilmenneistä asioista. Omat aloitteet tutkitaan samalla tavalla kuin kantelut. Kanteluiden ja omien aloitteiden lisäksi oikeusasiamies tekee tarkastuksia esimerkiksi vankiloihin, suljettuihin laitoksiin, puolustusvoimiin tai sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköihin.

Tarkastelujaksolla oikeusasiamies otti vuosittain käsiteltäväksi keskimäärin 71 asiaa omasta aloitteestaan ja antoi niissä ratkaisuja keskimäärin

72 vuodessa. Tarkastuksia tehtiin vuosittain keskimäärin 76. Tarkastusten määrää laski koronapandemia vuosina 2020–2021, vaikka osa tarkastuksista pystyttiinkin suorittamaan etäyhteyksin.³⁹⁴



Kuvio 95: Oikeusasiamiehelle vireille tulleet ja sen ratkaisemat omat aloitteet sekä tehdyt tarkastukset 2018–2022

Omissa aloitteissa painottuivat samat asiaryhmät kuin kanteluissa: eniten ratkaisuja annettiin sosiaalihuoltoon (37,8 %), terveydenhuoltoon (14,0 %), ja poliisiin (9,8 %) liittyvissä asioissa. Sen sijaan esimerkiksi ympäristöministeriön hallinnonalalta ja yksityisistä valvottavista ei ratkaistu yhtään omaa aloitetta.

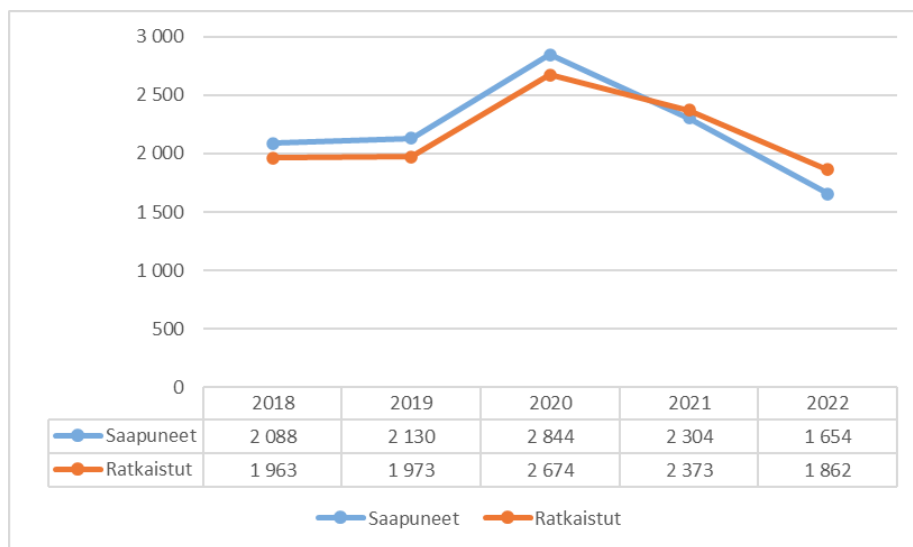
Toimenpideprosentti omissa aloitteissa (64,5 %) oli yli 4 kertaa suurempi kuin kanteluiden toimenpideprosentti (13,4 %). Tätä selittänee se, että toisin kuin monilla kantelijoilla, omien aloitteiden käsiteltäväksi ottamista ohjaa oikeusasiamiehen ammatillinen asiantuntemus ja kokemus.

Tarkastelujaksolla annetuista omien aloitteiden toimenpideratkaisuista yleisimpiä olivat ohjaava (42,4 % toimenpideratkaisuista) ja moittiva käsitys (21,0 % toimenpideratkaisuista). Seuraavaksi yleisimpiä olivat esitys sääntelyn kehittämiseksi (12,2 %), muu toimenpide (12,6 %) ja huomautus (6,6 %). Tarkastelujaksolla ei nostettu yhtään syytettä omien aloitteiden pohjalta ja esitutkinnan tarve arvioitiin vain yhdessä tapauksessa.

³⁹⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020, s. 191; Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021, s. 49.

Oikeuskansleri

Oikeuskanslerin toiminta painottuu oikeusasiamiehen lailla kanteluiden ratkaisemiseen. Tarkastelujaksolla oikeuskanslerille saapui keskimäärin 2 200 kantelua vuodessa ja oikeuskansleri ratkaisi niitä saman verran. Ensimmäisenä koronavuonna 2020 oikeuskanslerinvirastoon saapui 2 844 kantelua. Tämä johtui osaltaan koronapandemiaa koskevista kanteluista, minkä lisäksi kanteluiden kokonaismäärää nosti tilastoinnin muutos.³⁹⁵ Kanteluiden määrää voi jatkossa vähentää 1.10.2022 voimaan tullut tehtävänjako oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välillä, joka keskitti monet yksilötason valvonta-asiat oikeusasiamiehelle.



Kuvio 96: Oikeuskanslerille saapuneet ja sen ratkaisemat kantelut 2018–2022

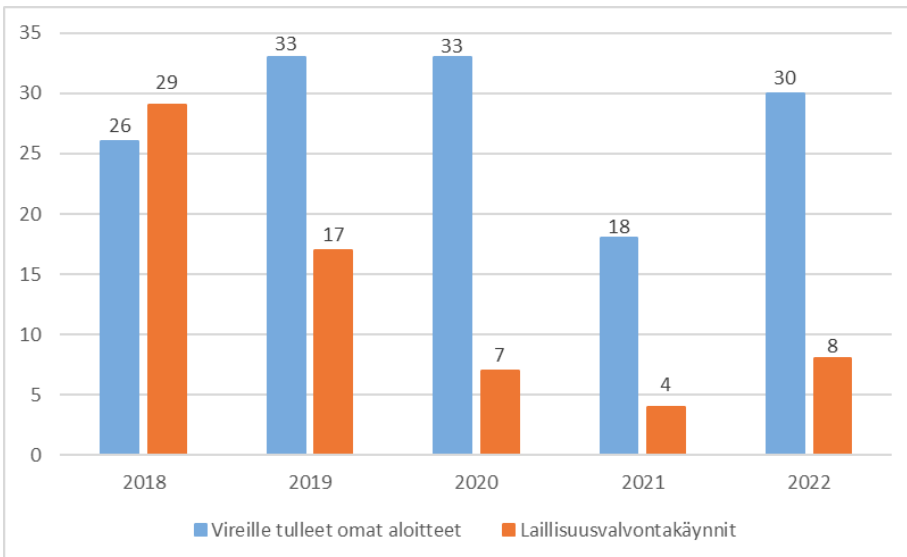
Oikeuskanslerinvirastossa tuli 2020–2022³⁹⁶ vireille yhteensä 7 866 kantelua ja niitä ratkaistiin 6 909 kappaletta. Suurin osa vireille tulleista kanteluista liittyi valtioneuvostoon tai ministeriöön (16,1 %), yleisiin tuomioistuimiin (12,8 %), sosiaalihuoltoon ja -vakuutukseen (8,3 %) tai terveydenhuoltoon (9,3 %). Vähiten kanteluita tuli vireille puolustusministeriön (0,1 %) ympäristöministeriön (0,1 %) ja ulkoministeriön hallinnonalalta (0,3 %) sekä luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (0,3 %) ja erityistuomioistuimista (0,5 %).

³⁹⁵ Asianhallintajärjestelmän ominaisuuksien vuoksi saman kantelijan kantelukirjoituksia myös kirjataan aikaisempaa enemmän uusina asioina, mikä osaltaan nostaa kanteluiden kokonaismäärää. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020, s. 234.

³⁹⁶ Tarkastelujakso on 2020–2022, koska asiaryhmittäin jaoteltuja tietoja oikeuskanslerin virastoon saapuneista ja ratkaistuista kanteluista ei ole saatavilla vuosilta 2018–2019.

Vuosina 2020–2022 tehdyistä kanteluista valtaosa, 93,6 prosenttia, ei johtanut oikeuskanslerin toimenpiteeseen. Toimenpideratkaisujen osuus oli 6,3 prosenttia. Yleisimmät seuraamukset olivat käsitys (77,8 % toimenpideratkaisuista), huomautus (7,0 %) tai muu toimenpide (7,4 %). Syyte nostettiin vain yhdessä tapauksessa. Toimenpideratkaisuja annettiin eniten valtioneuvostoon ja ministeriöihin (19,9 % annetuista toimenpideratkaisuista), sosiaalihuoltoon ja vakuutukseen (14,0 %), kunnallishallintoon (10,2 %), terveydenhuoltoon (7,8 %) ja poliisiin (7,0 %) liittyvissä asioissa.

Kanteluiden lisäksi oikeuskansleri voi oikeusasiamiehen tavoin puuttua asioihin omasta aloitteestaan ja tehdä tarkastuksia. Omat aloitteet keskittyvät erityisesti rakenteellisiin ongelmiin, jotka voivat muun muassa estää tai vaikeuttaa lainmukaisten palvelujen saantia tai oikeuksien toteutumista. Tarkastuksia eli laillisuusvalvontakäyntejä oikeuskansleri voi tehdä kaikissa valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä.



Kuvio 97: Oikeuskanslerille vireille tulleet omat aloitteet sekä tehdyt laillisuusvalvontakäynnit 2018–2022

Tarkastelujaksolla 2018–2022 oikeuskansleri otti vuosittain omasta aloitteestaan käsittelyyn noin 30 asiaa ja teki vuosittain keskimäärin 13 laillisuusvalvontakäyntiä. Keskiarvoa alentanevat myös oikeuskanslerilla koronavuodet 2020–2022, jolloin laillisuusvalvontakäyntejä ei pystytty koronarajoitusten vuoksi toteuttamaan tavanomaiseen tapaan.

Omia aloitteita tuli tarkastelujaksolla 2018–2022 vireille 140 ja niissä tehtiin 131 ratkaisua. Omien aloitteiden toimenpideprosentti oli 81,7 prosenttia, eli merkittävästi korkeampi kuin kanteluissa (6,3 %). Tätä selittänee

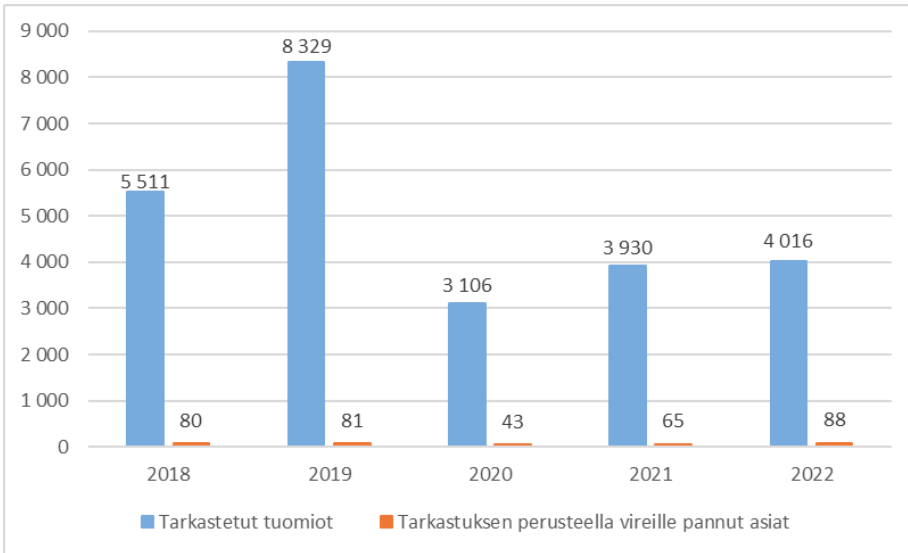
se, että omat aloitteet valikoituvat oikeusasiamiehen tapaan tutkintaan oikeuskanslerin ammatillisen asiantuntemuksen kautta. Yleisimmät seuraamukset olivat käsitys tai ohje (72,0 % annetuista toimenpideratkaisuista) ja huomautus (19,6 %). Syyte nostettiin vain yhdessä tapauksessa.

Muut tehtävät

Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta. Oikeuskanslerin tulee olla läsnä sekä valtioneuvoston yleisistunnoissa että silloin, kun asioita esitellään tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeuskansleri myös tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn pöytäkirjat. Tarkastelujaksolla oikeuskansleri oli läsnä vuosittain keskimäärin 80 valtioneuvoston yleisistunnossa ja 30 tasavallan presidentin esittelyssä. Pöytäkirjoja valtioneuvoston istunnoista oikeuskansleri tarkasti vuosittain keskimäärin 30 ja tasavallan presidentin esittelyistä noin 15. Oikeuskanslerinvirastossa tarkastetaan etukäteen myös kaikki valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä käsiteltävät asiakirjat. Ensin mainittuja oli vuosittain keskimäärin 1 600 ja jälkimmäisiä noin 415.

Vain oikeuskanslerille kuuluva erityistehtävä on rangaistustuomioiden tarkastaminen. Tarkastettavat tuomiot valitaan satunnaisotannalla käräjäoikeuksien Oikeusrekisterikeskukseen toimittamasta tuomiolauselmaaineistosta. Oikeuskansleri tarkastaa, että tuomiot täyttävät tietyt laissa säädetyt vaatimukset, esimerkiksi sen, ettei ketään ole tuomittu vanhentuneesta rikoksesta.³⁹⁷ Käytössä ovat samat toimenpiteet kuin kanteluissa (huomautus, käsitys tai vakavimmissa tapauksissa määräys virkasyytteen nostamisesta) ja lisäksi virhe voi joissakin tapauksissa johtaa tuomion purkamista koskevan esityksen tekemiseen korkeimmalle oikeudelle. Tarkastelujaksolla oikeuskansleri tarkasti noin 25 000 rangaistustuomiota. Vain pienessä osassa (noin 350 tuomiossa, 1,4 %) havaittiin sellaisia puutteita, jotka johtivat asian vireilletuloon oikeuskanslerinvirastossa (kuvio 98).

³⁹⁷ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2021, s. 112.



Kuvio 98: Oikeuskanslerin tarkastamat vankeustuomiot sekä tarkastusten perusteella vireille pannut asiat 2018–2022

Yleisin seuraamus rangaistustuomioiden tarkastamisen perusteella vireille pannuissa asioissa oli käsitys tai ohje (noin 60 % tarkastuksen perusteella vireille pannuista asioista, keskimäärin) tai huomautus (noin 30 %, vaihteluväli 6–37), vain harvoin syyte (yhteensä alle 5 koko tarkastelujaksolla). Noin 15 prosentissa (keskimäärin 9 vuosittain) rangaistustuomiossa ei havaittu virhettä tai todettiin, ettei asiassa ole tarvetta toimenpiteeseen.

5.4 Keskeiset asiat

Laillisuusvalvonta tarkoittaa julkisen toiminnan ja vallan käytön valvomista. Laillisuusvalvonta ei kohdistu viranomaispäätösten sisältöön, vaan tapaan, jolla viranomainen tai virkamies on menetellyt päätöstä tehdessään. Julkisen vallan toimien lainmukaisuuden valvonta suojaa oikeudenmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta sekä vahvistaa yksilön oikeusturvaa. Laillisuusvalvontaa Suomessa hoitavat monet tahot. Ylimpiä laillisuusvalvojia ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Kohdenne-tunpaa laillisuusvalvontaa hoitavat muun muassa sosiaali- ja terveysalan valvontavirasto Valvira ja aluehallintovirastot.

Valvontakeinot voivat olla ennakollisia, esimerkiksi lupamenettelyjä, tai jälkikäteisiä, kuten kanteluita. Julkisen toiminnan ohjausta ja valvontaa kuuluu muun muassa aluehallintovirastoille, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille sekä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle (Valvira). Myös kunnilla ja hyvinvointialueilla on yleinen valvontavastuu

toiminnastaan ja yhä enenevässä määrin painotetaan myös julkisten toimijoiden omavalvontaa.

Valvira toimii sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisena valvonta- ja lupaviranomaisena, ja se ylläpitää monia valtakunnallisia rekistereitä. Valviran erityisvastuulle kuuluvat myös adoptioon, hedelmöityshoitoihin, sterilointeihin ja abortteihin liittyvät asiat. Valvira varmistaa omalla toimialallaan valvontakäytäntöjen valtakunnallista yhdenmukaisuutta. Aluehallintovirastoja on kuusi, ja ne valvovat omia alueitaan. Kullakin aluehallintovirastolla on lisäksi eräitä asiaryhmiä, jotka kuuluvat niiden erityisvastuulle. Toisin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asioihin keskittyvä Valvira, aluehallintovirastot huolehtivat alueellisesta lupahallinnosta ja valvonnasta monilla toimialoilla ja arvioivat niillä peruspalveluiden alueellista saatavuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiat ovat kuitenkin aluehallintovirastojen valvonnan yksi keskeinen alue.

Vaikka Valvira ja aluehallintovirastot valvovat osittain samoja toimijoita, niiden toimivalta ei kuitenkaan ole päällekkäistä, sillä aluehallintovirastot vastaavat alueellisesta valvonnasta ja lupahallinnosta, ja Valviran tehtävät liittyvät valtakunnallisiin tai useamman aluehallintoviraston alueelle ulottuviin kysymyksiin.

Sekä Valviran että aluehallintovirastojen valvonta perustuu muun muassa kanteluiden käsittelyyn ja tarkastuskäynteihin. Ne voivat puuttua epäkohtiin esimerkiksi antamalla hallinnollista ohjausta, mutta myös velvoittavammin: toimialan mukaan Valvira voi esimerkiksi rajoittaa ammatinharjoittamisoikeuksia ja aluehallintovirastot voivat liittää määräyksiinsä sakon, toiminnan keskeyttämisen, kieltämisen tai luvan peruuttamisen uhan.

Ylimpiä laillisuusvalvojia Suomessa ovat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Ne valvovat kaiken julkisen toiminnan, ja siten myös muiden laillisuusvalvojen toimintaa. Kun ylimmät laillisuusvalvojat seuraavat, että ensisijaiset kansalliset valvontajärjestelmät toimivat asianmukaisesti ja tehokkaasti, korostuu ylimmän laillisuusvalvonnan toimenkuvassa valvonnan valvonta. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivalta on pitkälti päällekkäinen, mutta molemmilla on tiettyjä erityistehtäviä. Ylimpien laillisuusvalvojen toiminnassa kanteluilla on keskeinen rooli. Kantelujen lisäksi ne voivat ottaa asioita käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan ja tehdä tarkastuksia valvottaviin kohteisiin. Valvonta kohdentuu siihen, että julkisissa tehtävissä on menetelty asiallisesti ja lainmukaisesti. Kumpikaan ylin laillisuusvalvoja ei ole muutoksenhakuelin eikä niillä siten ole toimivaltaa muuttaa tehtyjä viranomaispäätöksiä. Jos laillisuusvalvonnan havaitaan virheitä tai epäkohtia, valvottavaa voidaan ohjata oikeaan menettelyyn tai antaa tälle huomautus. Vakavimmissa tapauksissa myös syytteen nostaminen on mahdollista, mutta käytännössä harvinaista.

6 Erityisvaltuutetut

Sofia Selkämaa, Inka Järvikangas, Kaisla Saartenoja,
Virve Toivonen, Minka Ohtonen

6.1 Aluksi

Laillisuusvalvontatehtäviä kuuluu myös erityisvaltuutetuille. Niiden valvontatehtävä ei ole eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin (ks. edellä [luku 5.3 Ylimmät laillisuusvalvojat](#)) tapaan yleinen, vaan erityisvaltuutettujen tehtävät ja toimivaltuudet liittyvät määrättyjen perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan tai tiettyjen ryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja muuhun toimialaansa kuuluvaan valvontaan. Valtuutettu on aina yksi henkilö, mutta heillä on toimistoissaan avustavaa henkilökuntaa, jotka hoitavat käytännön valvontatehtäviä käsittelemällä yhteydenottoja, antamalla suosituksia ja avustamalla ratkaisutoiminnassa. Valtioneuvosto nimittää valtuutetut enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Erityisvaltuutetut toimivat oikeusministeriön hallinnonalalla, mutta he ovat toiminnassaan itsenäisiä.³⁹⁸

Erityisvaltuutettuja ovat yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tietosuoja-valtuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu ja vanhusasiavaltuutettu. Näistä neljä ensimmäistä voivat paitsi käsitellä, myös ratkaista kansalaisten tekemiä yhteydenottoja, kun taas kahden jälkimmäisen toiminta rajoittuu perus- ja ihmisoikeuksien yleiseen seurantaan ja edistämiseen omalla toimialallaan ilman ratkaisutoimivaltuuksia. Tässä katsauksessa käsitellään tarkemmin ratkaisutoimivaltuuksilla toimivien valtuutettujen tehtäviä.

Oikeuden saamisen näkökulmasta ratkaisuvalluuksilla varustetut erityisvaltuutetut tarjoavat oikeuden saamiselle usein tuomioistuinkäsittelyä kevyemmän vaihtoehdon. Ne kaikki käsittelevät tiettyjä perusoikeuksien ydinalueeseen liittyviä erityiskysymyksiä, joiden asianmukainen valvonta on yksilön oikeuksien toteutumiseksi erityisen tärkeää. Esimerkiksi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutetut valvovat oikeutta yhdenvertaiseen

³⁹⁸ Vuoden 2025 alusta kaikki erityisvaltuutetut on tarkoitus siirtää yhdessä Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin, konkurssiasiamiehen toimiston, kuluttajariitalautakunnan, oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ja Onnettomuustutkintakeskuksen kanssa uuteen Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoon. Kaikki toimijat säilyttävät kuitenkin itsenäisyytensä ja nykyisen tehtäväalansa, ja viraston tarkoituksensa on ainoastaan tarjota sen alla toimiville viranomaisille tukipalveluita sekä hoitaa keskitetysti talous- ja henkilöstö- sekä tieto- ja tiedonhallinnan hallinnon tehtäviä. Valtioneuvoston asetus Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta 47/2024.

kohteluun ja syrjinnän kiellon noudattamista³⁹⁹, ja tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun valvonnan ytimessä on yksityiselämän suoja. Toisin kuin yleiset laillisuusvalvojat, ratkaisutoimivaltuuksin toimivat valtuutetut valvovat paitsi julkista, myös yksityistä toimintaa.

Ratkaisutoiminnassa erityisvaltuutettuihin sovelletaan hallintolain (434/2003) esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

6.2 Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimi perustettiin 2015 yhdenvertaisuuslain uudistamisen yhteydessä.⁴⁰⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää. Valtuutettu valvoo yhdenvertaisuuslain noudattamista sekä yksityisessä että julkisessa toiminnassa, seuraa ja edistää ulkomaalaisten asemaa ja oikeuksia, toimii kansallisena ihmiskauppa- ja naisiin kohdistuvan väkivallan raporttijana ja valvoo ulkomaalaisten palauttamisen täytäntöönpanoa. Valtuutetun tehtävistä säädetään laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja osin myös ulkomaalaislaissa (301/2004). Yhdessä tasa-arvovaltuutetun kanssa yhdenvertaisuusvaltuutettu muodostaa EU:n lainsäädännössä tarkoitetut yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimet, jonka perusta on yhdenvertaisuusvaltuutetun osalta EU:n syrjintä-⁴⁰¹ ja työsyryntädirektiiveissä⁴⁰². Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta tehtävänsä hoitamiseksi välttämättömät tiedot viranomaisilta ja monilta muilta tahoilta, kuten oppilaitoksilta, työnantajilta ja tavaroiden ja palveluiden tarjoajilta.⁴⁰³

Valtuutettu käsittelee asioita, joissa on aihetta epäillä syrjintää, ja syrjintäperusteena on ikä, alkuperä, kansalaisuus, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, poliittinen toiminta tai ammattiyhdistystoiminta, perhesuhteet, terveydentila, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen tai muu henkilöön liittyvä syy. Syrjintäperusteet voivat muodostaa myös yhdistelmän (ns. moniperusteinen tai moninkertainen syrjintä) tai kyse voi olla risteävästä

399 Oikeusministeriö on syksyllä 2024 asettanut työryhmän selvittämään tarkastelemaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen tehtävien yhdistämistä, hanketunnus OM063:00/2024.

400 Uusi valtuutettu korvasi vähemmistövaltuutetun, jota oli edeltänyt ulkomaalaisvaltuutettu 2000-luvun alkuun asti.

401 Neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun täytäntöönpanosta.

402 Neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.

403 Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), 4 §.

syrjinnästä. Risteävä syrjintä on ns. intersektionaalista syrjintää, jossa eri syrjintäperusteet yhdessä muodostavat tietyissä tilanteissa erityisen syrjintäperusteen.⁴⁰⁴ 1.6.2023 alkaen yhdenvertaisuusvaltuutettu on valvonut yhdenvertaisuuslain noudattamista myös työelämässä yhdessä [työsuojeluviranomaisen](#) kanssa. Aiemmin työelämän valvonta kuului yksin työsuojeluviranomaiselle tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta (esimerkiksi toimitusjohtajat tai itsenäiset ammatinharjoittajat).

Valtuutettu ei voi käsitellä asioita, joissa on kyse yksityis- ja perhe-elämän piiriin kuuluvasta toiminnasta tai uskonnonharjoittamisesta. Valtuutettu ei myöskään valvo presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, tuomioistuinten tai muiden lainkäyttöelinten toimintaa. Eduskunnan ja sen toimielinten toimintaa valtuutettu valvoo vain silloin, kun ne toimivat viranomaisena tai työnantajana.

Valtuutetun tehtäviin kuuluu myös kohtuullisten mukautusten sekä vastatoimien kiellon noudattamisen valvonta. Kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan vammaisen ihmisen tarpeiden mukaisia yksilöllisiä järjestelyitä, joilla mahdollistetaan heidän osallistumistansa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Kohtuulliset mukautukset poistavat osallistumisen esteitä ja turvaavat siten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kohtuullista mukauttamista on esimerkiksi pyörätuolia käyttävän lapsen koululuokan siirto ensimmäiseen kerrokseen hissittömän toisen kerroksen sijaan, kehitysvammaisen lapsen koulunkäynnin tai opiskelun tukeminen henkilökohtaisen avustajan ja eriytettyjen oppimateriaalien avulla, tai terveyskeskuksen ajanvarauksen mahdollistaminen kuulovammaisille myös tekstiviestillä.

Kielletyt vastatoimet ovat negatiivisia toimia, joihin syrjinnästä epäilty taho ryhtyy sillä perusteella, että joku on vedonnut yhdenvertaisuuslaissa säädettyihin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, osallistunut syrjintää koskevan asian selvittämiseen tai ryhtynyt muihin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Vastatoimet voivat olla esimerkiksi yhdenvertaisuuslakiin vedonneen työntekijän irtisanominen tai palvelun epääminen taholta, joka on vedonnut yhdenvertaisuuslain noudattamiseen.

Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetun käsittelemässä jääkiekkoliiton tapauksessa katsottiin, että liitto oli kohdistanut kiellettyjä vastatoimia valmentajaan. Valmentaja oli junioripelin aikana ohjannut joukkueensa pukuhuoneeseen, kun vastajoukkueen pelaaja oli nimitellyt yhtä pelaajaa rasistisesti. Erotuomari keskeytti ottelun tämän jälkeen. Jääkiekkoliitto asetti valmentajalle toimintakiellon ottelun keskeyttämisestä, vaikka valmentajan toiminnan motiivina oli rasistiseen nimitelyyn puuttuminen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu

404 Nieminen ja Jauhola 2022, s. 173.

katsoi, että valmentajalle annettu rangaistus oli yhdenvertaisuuslaissa kielletty vastatoimi. Lisäksi pelaajaan kohdistettiin välillistä syrjintää, kun tuomarit eivät puuttuneet rasistiseen nimitelyyn. Jääkiekkoliitto myönsi sekä syrjinnän että vastatoimet.⁴⁰⁵

Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo myös viranomaisten ja koulutuksen järjestäjien edistämismääräysten toteutumista. Niillä tarkoitetaan toimia, joilla viranomaiset ja koulutuksen järjestäjät arvioivat ja edistävät yhdenvertaisuutta omassa toiminnassaan. Velvoitteisiin kuuluu muun muassa yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen⁴⁰⁶. Valtuutettu voi lisäksi laatia ja teettää selvityksiä, tehdä aloitteita, antaa oma-aloitteisesti lausuntoja, tiedottaa ja osallistua eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön.

Valtuutetulla on myös valtuuksia puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin. Yksittäistapauksessa, yleensä kansalaisen tekemän yhteydenoton perusteella, valtuutettu voi antaa kannanoton yhdenvertaisuuslain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi tai sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi tai antaa asianosaisen pyynnöstä asiasta lausunnon.

Useat henkilöt ottivat yhteyttä yhdenvertaisuusvaltuutettuun helmikuussa 2019, kun Posti ilmoitti muuttavansa Poste restante -palvelun maksulliseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi lausunnossaan, että uudistus olisi toteutuessaan yhdenvertaisuuslain vastainen ja johtaisi tosiasiallisesti asunnottomien ja turvakiellossa olevien henkilöiden välilliseen syrjintään. Uudistusta lykättiin ja lopulta se peruttiin.⁴⁰⁷

Valtuutettu voi myös avustaa syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneita, hankkia heille oikeusapua, viedä heidän luvallaan asian [yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan](#) käsiteltäväksi tai tehdä asiassa sovintoehdotuksen.

Esimerkiksi yllä mainitussa Jääkiekkoliiton tapauksessa yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti sovintoehdotuksessaan, että Jääkiekkoliitto pyytää anteeksi, korjaa käytäntöjään ja maksaa korvauksia syrjinnästä junioripelaajalle sekä kielletyistä vastatoimista juniorivalmentajalle. Rikkomukset myöntänyt

405 Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2023, s. 27–28.

406 Yhdenvertaisuussuunnitelma laaditaan toimipaikkakohtaisesti. Syksyllä 2024 hallitus esitti, että hallinnollisen taakan vähentämiseksi toimipaikkakohtaisista suunnitelmista luovutaan ja että jatkossa varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja voisi laatia kaikille toimipaikoilleen yhteisen yhdenvertaisuussuunnitelman. Toimijoilla säilyisi kuitenkin velvollisuus arvioida toiminnan vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi. HE 105/2024 vp.

407 Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto Poste restante –uudistuksen yhdenvertaisuuslain mukaisuudesta liittyen kanteluihin VVTDno-2019-89.

Jääkiekkoliitto toimi sovintoehdotuksen mukaisesti ja sitoutui kehittämään käytäntöjään tulevaisuudessa.

Valtuutettu voi tehdä tarkastuksia toimivaltaansa kuuluvissa asioissa yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvomiseksi esimerkiksi viranomaisen, oppilaitoksen tai tavaroiden tarjoajan toimitiloihin ja valtuutetulla on oikeus saada heiltä selvitystä käsittelemässään asiassa.

Vuonna 2015 yhdenvertaisuusvaltuutettu teki tarkastuskäynnin oppilaitokseen, jotta se pystyi selvittämään opiston toimet ja ohjeistuksen opiskelijan opaskoiran käytöstä ja allergisten henkilöiden huomioon ottamisesta. Taustalla oli näkövammaisen henkilön yhdenvertaisuusvaltuutetulle tekemä kantelu siitä, että häntä oli kielletty käyttämästä opaskoiraa kansanopiston tiloissa ja asuntolassa. Tämän yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi syrjiväksi, ja tilannetta yritettiin sovittaa yhdenvertaisuusvaltuutetun johdolla syyskuussa 2015. Opisto ei kuitenkaan ryhtynyt sovittuihin toimenpiteisiin, joten yhdenvertaisuusvaltuutettu teki sinne tarkastuskäynnin.⁴⁰⁸ Valtuutetun suosituksen mukaisesti kantelija vei asian käräjäoikeuteen opintojensa päätyttyä, ja siellä osapuolet päätyivät sovintoon syksyllä 2017.⁴⁰⁹

Yhdenvertaisuusvaltuutettua voidaan kuulla tuomioistuimessa, kun käsittelyssä on valtuutetun toimivaltaan kuuluvia yhdenvertaisuuslain mukaisia asioita ja syyttäjän on annettava yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa ennen kuin hän nostaa syytteen syrjintärikkoksesta.

Ratkaisuvaltuuksista huolimatta yhdenvertaisuusvaltuutettu ei voi määrätä toista viranomaista toimimaan tietyllä tavalla tai tekemään tietynsisällöistä päätöstä eikä myöskään muuttaa jo tehtyä päätöstä. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemät ratkaisut ovat luonteeltaan suositusluonteisia, eli ne eivät ole oikeudellisesti sitovia. Yhteydenotto valtuutettuun ei korvaa asian muita muutoksenhakukeinoja eikä valtuutettu pääsääntöisesti käsittele asiaa, joka on vireillä jossain muualla, esimerkiksi Aluehallintovirastossa.

Tilastotietoja yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnasta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tilastotiedot on kerätty yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomuksista⁴¹⁰ ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistosta saaduista tiedoista. Tarkastelujakso on pääsääntöisesti 2018–2022.

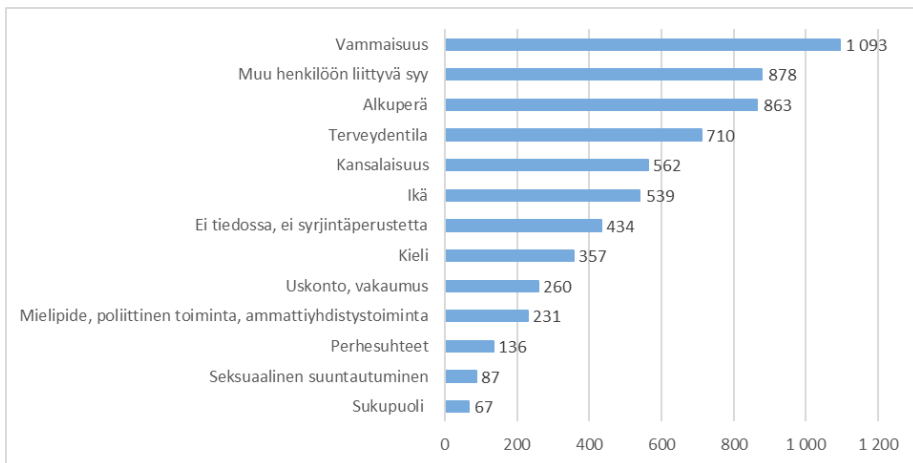
408 Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016.

409 Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, s. 28.

410 Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomukset 2018–2022.

Tarkastelujaksolla yhdenvertaisuusvaltuutettu sai noin 1 500–2 200 yhteydenottoa vuosittain. Yhteydenottojen määrä on ollut kasvussa, ja eniten (2 225 kpl) niitä tuli vuonna 2022. Suurin osa yhteydenotoista liittyi syrjintään (vuosittain n. 900–1 600). Yhteydenottojen määrän kasvu voi johtua syrjinnän yleistymisestä, mutta yhtä lailla siitä, että ihmiset ovat tietoisempia oikeuksistaan ja ilmoittavat kohtaamastaan syrjinnästä aikaisempaa useammin.⁴¹¹

Vireille tulevat syrjintäyhteydenotot kuvaavat osin sitä, millä osa-alueilla kansalaiset kokevat syrjintää. On kuitenkin otettava huomioon, etteivät kaikki syrjintätapaukset päädy yhdenvertaisuusvaltuutetun käsittelyyn tai tietoon, eikä yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittele kaikenlaisia syrjintätapauksia.



Kuvio 99: Yhdenvertaisuusvaltuutetulla vireille tulleet syrjintäyhteydenotot syrjintäperusteittain 2018–2022

Syrjintäperusteista yleisimmät olivat vammaisuus (17,6 %), muu henkilöön liittyvä syy (14,1 %) ja alkuperä (13,9 %). Vammaisuus on yleisin syrjintäyhteydenoton peruste, vaikka vammaisia ihmisiä on Suomen väestöstä

411 Mannila 2024, s. 7.

verrattain pieni osuus.⁴¹² Myös tutkimuksissa on todettu, että vammaiset ihmiset kohtaavat arjessaan laaja-alaisesti syrjintää ja eriarvoisuutta esimerkiksi työelämässä, palveluissa ja rakenteissa, kuten vammaispalvelulain soveltamisessa⁴¹³.

Toiseksi yleisin syrjintäperuste oli muu henkilöön liittyvä syy. Se viittaa tapauksiin, joissa henkilö on kokenut tullessa syrjityksi esimerkiksi asuinpaikan, sosioekonomisen aseman, ammatin tai työttömyyden, taikka oikeudelliseen asemaan liittyvän syyn, kuten turvakiellon, vuoksi.⁴¹⁴

Myös syrjintä alkuperän perusteella on yleistä. Alkuperään liittyvä syrjintä voi näyttäytyä esimerkiksi niin, että ihmisen on vaikeampi löytää työtä, jos hänen nimensä poikkeaa tavanomaisesta suomalaisesta nimestä⁴¹⁵, tai että etniseen vähemmistöön kuuluva ihminen joutuu julkisessa tilassa liikkuaan ihonvärinsä vuoksi muita useammin valvonnan kohteeksi, esimerkiksi poliisin pysäyttämäksi.⁴¹⁶ Kansallisista vähemmistöistämme romanit kohtaavat Suomessa paljon syrjintää muun muassa asuntomarkkinoilla, työelämässä ja yksityisissä palveluissa. Syrjintä näkyy romanien arkipäivän tilanteissa esimerkiksi loukkaavana häirintänä, vihapuheena tai palvelujen epäämisenä alkuperän perusteella.⁴¹⁷ Myös afrikkalaistaustaisten ihmisten kokemukset rasismista ja syrjinnästä elämän eri osa-alueilla ovat yleisiä⁴¹⁸ ja heihin kohdistuu Suomessa enemmän rasistista häirintää ja väkivaltaa kuin useimmissa eurooppalaisissa verrokkimaissa.⁴¹⁹

412 Vammaisten ihmisten tarkkaa määrää Suomessa ei tiedetä. Huhtikuussa 2024 Kelan vammaisetuuksia sai 258 552 henkilöä, eli noin 4,6 % prosenttia suomalaisista. Kaikki vammaiset ihmiset eivät kuitenkaan ole Kelan vammaisetuksien piirissä. Vammaisten ihmisten joukko on muutenkin heterogeeninen ja vammaisuutta on määritelty eri tavoin. Viime vuosikymmeninä on siirrytty yksilön toimintarajoitteita kuvaavista määrittelyistä kohti sosiaalista mallia, jonka mukaan vammaisuus määrittyy sosiaalisesti yksilöllisten tekijöiden ja yhteiskunnan välisenä suhteena. Viimeisin virallinen vammaisuuden määritelmä YK:n vammaisyleissopimuksen 1 artiklassa, ”vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa”. Tarkemmin esim. Nurmi-Koikkalainen ym. 2017.

413 Katsui, Mietola, Laitinen, Honkasilta ja Ritvaniemi 2023. Ks. myös esim. Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016; Kyröläinen 2020.

414 Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2022 s. 14; Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2020, s. 42.

415 Ahmad 2020.

416 Keskinen ym. 2018.

417 Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2020, s. 23.

418 Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020.

419 Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) 2023.

Vähiten syrjintäyhteydenottoja tuli sukupuoleen (1,1 %), seksuaaliseen suuntautumiseen (1,4 %) ja perhesuhteisiin liittyen (2,2 %). Sukupuoleen liittyvän syrjinnän alhaisia yhteydenottomääriä selittänee ainakin osin se, että sitä valvoo ja torjuu myös tasa-arvovaltuutettu. Lisäksi sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen asemaa on pyritty kohentamaan lainsäädännöllä.⁴²⁰ Esimerkiksi avioliittolain (234/1929) uudistamisen ja vanhemmuuslain (775/2022) myötä samaa ja eri sukupuolta olevien pariin yhdenvertainen kohtelu on parantunut. Samanaikaisesti myös sukupuolen moninaisuuden osaaminen on vahvistunut esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvuuissa.⁴²¹

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tilastoi syrjintäyhteydenottoja myös elämänavueittain. Tarkastelujaksolla yleisimmät elämänavueet olivat muut yksityiset palvelut (16,1 %), työelämä (15,8 %) ja sosiaali- ja terveystalvuu (14,8 %). Näistä ensimmäisen suuruutta selittänee se, että se sisältää monia arkisen ja yleisen asioinnin paikkoja, esimerkiksi kaupat, huoltoasemat sekä pankki- ja vakuutuspalvelut. Samoin suuri osa kansalaisista on töissä, ja vielä suurempi osa käyttää sosiaali- ja terveystalvuu, mikä selittänee työelämään sekä sosiaali- ja terveystalvuiden liittyvien yhteydenottojen määrää. Vähiten tuli vireille yksityis- ja perhe-elämää (1,2 %), vapaa-aikaa ja yhdistystoimintaa (5,4 %) sekä asumista (8,7 %) koskevia syrjintäyhteydenottoja. Näistä erityisesti yksityis- ja perhe-elämän vähyyttä selittänee alueen rajautuminen pitkälti valtuutetun toimivallan ulkopuolelle.

Syrjintäyhteydenottojen määrän ja jakautumisen lisäksi mielenkiintoista on myös, miten vireille tulleet syrjintäyhteydenotot ratkaistiin. Niitä voidaan tarkastella vain vuosilta 2019–2022, sillä vuoden 2018 tiedot eivät olleet vertailukelpoisia. Pääsääntöisesti asian käsittely yhdenvertaisuusvaltuutetulla päättyi arviointiryhmän vastaukseen (57,9 %). Arviointiryhmä arvioi, nouseeko asiassa esille syrjintäoletta. Arvioinnista, asian vakaavuudesta ja sen yleisestä merkityksestä riippuen, asia päätetään tämän jälkeen tarvittavin neuvoin vastauksella asiakkaalle, tai lisäselvittämällä asiaa jatkokäsittelyssä. Aikaisempaan vaiheeseen eli puhelin- tai chatneuvontaan päättyi noin viidennes (19,7 %) yhteydenotoista. Vähiten asioita päättyi kirjaajan vastaukseen (alle 5 vuotta kohden) tai sovintosopimukseen (alle 5 vuotta kohden). 2,5 prosentissa yhdenvertaisuusvaltuutettu siirsi tai laittoi asian vireille toisessa viranomaisessa.

420 Mannila 2024; Yhdenvertaisuusvaltuutettu, ”Seksuaalivähemmistöt”, <https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/seksuaalivahemmistot>.

421 Pihlajamaa 2021.

6.3 Tasa-arvovaltuutettu

Tasa-arvovaltuutetun virka perustettiin 1987 ensimmäisen tasa-arvolain (609/1986) tullessa voimaan. Valtuutetun tehtäväksi tuli yhdessä [yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan](#) kanssa valvoa lain toteutumista. Lain voimaantulon jälkeen tasa-arvolakia on muutettu useita kertoja ja valtuutetun tehtävät ovat laajentuneet. Esimerkiksi vuonna 2015 tasa-arvovaltuutetun tehtäviin lisättiin sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän kiellon valvonta ja ennaltaehkäisy. Nykyisin tasa-arvovaltuutetusta ja sen toiminnasta säädetään lailla tasa-arvovaltuutetusta (1328/2014).

Valtuutetun tehtäviin kuuluu tasa-arvolain noudattamisen valvonta sekä yksityisessä että julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa. Lisäksi valtuutettu valvoo syrjinnän kiellon ja syrjivän ilmoittelun kiellon noudattamista ja edistää toiminnassaan yleisesti tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista. Yhdessä yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa tasa-arvovaltuutettu muodostaa EU:n lainsäädännössä tarkoitetut ja direktiiviperustaiset yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimet. Tasa-arvovaltuutetun toimintaan liittyvä direktiivi on EU:n tasa-arvodirektiivi.⁴²²

Valtuutettu käsittelee asioita, joissa on kyse sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvasta syrjinnästä tai moniperusteisesta syrjinnästä, silloin kun joku syrjinnän perusteista on sukupuoli. [Risteävään syrjintään](#) sovelletaan yhdenvertaisuuslakia, eikä tasa-arvovaltuutettu käsittele niitä koskevia asioita. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tavoin tasa-arvovaltuutettukaan ei käsittele yksityis- ja perhe-elämän piiriin kuuluvia asioita eikä uskonnollisten yhdyskuntien toimintaa. Tasa-arvovaltuutetun toimivaltuudet sisältävät myös kansanedustajia ja presidenttiä koskevia poikkeuksia.

Tasa-arvovaltuutetulla on yhdenvertaisuusvaltuutetun tapaan laajat tiedonsaantioikeudet (609/1986, 17 §) ja myös toimintatavat ovat samanlaiset. Tasa-arvovaltuutettu voi antaa neuvontaa ja ohjeita henkilöille, jotka epäilevät joutuneensa syrjinnän kohteeksi sekä ohjeita eri toimijoille tasa-arvolain vastaisen menettelyn jatkamisen tai uusimisen estämiseksi. Valtuutettu voi myös tehdä tarkastuksia esimerkiksi työpaikoille tai oppilaitoksiin epäillessään tasa-arvolain vastaista toimintaa. Jos työnantaja tai oppilaitos on laiminlyönyt velvollisuutensa laatia tasa-arvosuunnitelma, valtuutettu voi asettaa määräajan sen laatimiseksi. Lisäksi valtuutettu voi myös tehdä lainsäädäntöaloitteita, jotka edistävät tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista.

⁴²² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteena täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa.

Eräässä tapauksessa tasa-arvovaltuutettua pyydettiin esimerkiksi selvittämään, olivatko kaupungin varhaiskasvatuksen esiopetus- ja varhaiskasvatuspaikan hakemusten käsittelyä koskevat käytännöt tasa-arvolain mukaisia, kun tieto esiopetus- tai varhaisopetuspaikkaa koskevasta päätöksestä lähetettiin lapsen äidille, vaikka isä oli tehnyt hakemuksen.

Kaupunki perusteli toimintaa sillä, että äiti oli perheen päähenkilö. Kaupungin antaman selvityksen mukaan kaikki huoltajat pystyivät tekemään hakemuksen kaupungin käyttämään asiakastietojärjestelmään. Hakemukselle tallennettiin lapsen ja huoltajan tiedot. Järjestelmä muodosti automaattisesti niin sanotun ensimmäisen huoltajan siitä huoltajasta, jonka tiedot oli annettu hakemuksella heti lapsen tietojen jälkeen, ja tämä huoltaja sai tekstiviestillä tiedon tehdystä päätöksestä. Sähköisessä asiointissa päätös näkyi kaikille huoltajille. Tasa-arvovaltuutettu katsoi, että käytäntö oli tasa-arvolain mukainen, sillä kaikilla huoltajilla oli mahdollisuus tarkastella lapseen liittyviä päätöksiä sähköisessä asiointissa, ja vain päätöksestä ilmoittaminen tekstiviestitse tapahtui toiselle huoltajalle.⁴²³

Ensisijaisesti tasa-arvovaltuutetulla on velvollisuus edistää sovintoa tasa-arvolain mukaista syrjintää koskevassa asiassa, mutta tarvittaessa valtuutettu voi myös pyytää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa kieltämään syrjintäkiellon vastaisen menettelyn tai avustaa syrjinnän kohteeksi joutunutta oikeudenkäynnissä.

Valtuutettu on sovitellut esimerkiksi asiaa, jossa oli kyse perhevapaalle jääneen määräaikaisen työntekijän A kohtelusta. A:n määräaikaisuus perustui toisen työntekijän sijaisuuteen. Kun A jäi perhevapaalle, hänelle palkattiin sijainen. Alkuperäinen työntekijä irtisanoutui, ja A:n sijaisen työsopimus vakinaistettiin kuulematta A:ta. A sai tiedon irtisanoutumisesta ja sijaisen vakinaistamisesta ottaessaan perhevapaalta yhteyttä työnantajaan. Sovittelun lopputuloksena työnantaja maksoi A:lle rahallisen korvauksen, ja osapuolet kävivät tapahtuneen läpi erillisessä keskustelutilaisuudessa.⁴²⁴

Tasa-arvovaltuutettu ei voi ottaa kantaa muiden viranomaisten tekemiin päätöksiin eikä velvoittaa heitä tekemään tietynsisältöisiä päätöksiä. Tasa-arvovaltuutetun tekemät ratkaisut eivät ole sitovia, vaan luonteeltaan suosituksia. Yhteydenotto valtuutettuun ei korvaa asian muita muutoksenhakekeinoja. Valtuutettu ei pääsääntöisesti käsittele muussa viranomaisessa vireillä olevaa asiaa.

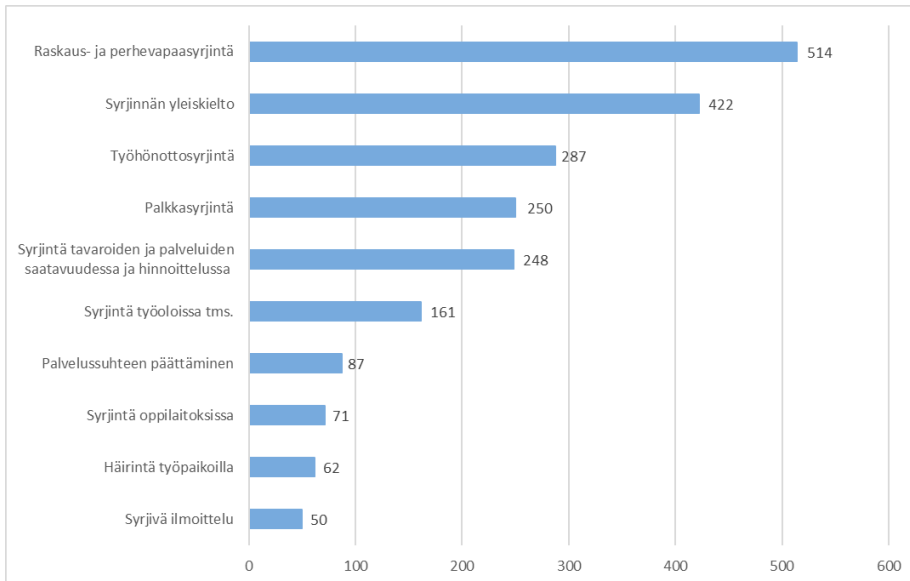
423 Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2022, s. 59–60.

424 Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2021, s. 40.

Tilastotietoja tasa-arvovaltuutetun toiminnasta

Tasa-arvovaltuutetun tilastot on kerätty tasa-arvovaltuutetun vuosikertomuksista ja tasa-arvovaltuutetun toimistosta saaduista tiedoista. Tarkastelujakso on 2018–2022.

Tasa-arvovaltuutetulle saapui tarkastelujaksolla 378–558⁴²⁵ syrjintään liittyvää asiakasyhteydenottoa vuosittain. Syrjintäyhteydenottojen määrä oli laskusuuntainen (2018: 558 kpl, 2022: 378 kpl). Eniten syrjintään liittyviä asiakasyhteydenottoja tuli raskaus- ja perhevapaasyrjinnästä (25,9 %) sekä syrjinnän yleiskiellosta (19,6 %). Vähiten asiakasyhteydenottoja tuli syrjivästä ilmoittelusta (1,9 %) ja syrjinnästä etujärjestöissä⁴²⁶ (alle 5 vuotta kohden). Syrjivä ilmoittelu tarkoittaa, että työpaikka ilmoitetaan ilman hyväksyttävää syytä haettavaksi vain naisille tai miehille.⁴²⁷



Kuvio 100: Tasa-arvovaltuutetulle tulleet syrjintään liittyvät asiakasyhteydenotot syrjintäperusteittain 2018–2022⁴²⁸

425 Tasa-arvovaltuutetun eri vuosien toimintakertomuksissa esitettiin hiukan toisistaan poikkeavia yhteydenottomääriä kuvaavia lukuja. Nämä luvut, samoin kuin syrjintäperusteiden jakautumista koskevan kuvion luvut, laskettiin vuoden 2022 vuosikertomuksen (Tasa-arvovaltuutettu 2023) sivun 71 kuvion luvuilla.

426 Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomuksen 2022 mukaan syrjintää etujärjestöissä ei esiintynyt tarkastelujaksolla lainkaan. Aikaisempien vuosien toimintakertomusten mukaan sitä esiintyi alle 5 tapausta vuotta kohden (esim. Tasa-arvovaltuutettu 2022, s. 54).

427 Hyväksyttäviä syitä ovat esimerkiksi tanssijan tai näyttelijän rooli, johon voidaan valita roolihahmon sukupuolta oleva henkilö, tai työtehtävän korostunut henkilökohtaisuus, esimerkiksi henkilökohtaiseksi avustajaksi voidaan hakea perustellusti vain naista tai miestä.

428 Kuvioista on jätetty pois syrjintä etujärjestöissä (ks. av. 425).

Yhteydenotot tasa-arvovaltuutetulle kuvaavat osin sitä, millä elämän osa-alueilla kansalaiset kokevat sukupuoleen liittyvää syrjintää. Huomioon tulee kuitenkin jälleen ottaa se, etteivät kaikki tapaukset päädy tasa-arvovaltuutetun tietoon tai käsittelyyn, eikä tasa-arvovaltuutettu käsittele kaikkea sukupuoleen liittyvää syrjintää.

Raskaus- ja perhevapaasyrjintä korostunee tilastoissa, koska se on edelleen yleinen syrjinnän muoto työelämässä. Tasa-arvovaltuutetun vuonna 2017 työmarkkinaliitoille tekemässä kyselyssä 46 prosenttia kyselyyn vastanneista liitoista kertoi, että ne saavat jäseniltään vähintään viikoittain yhteydenottoja raskaus- ja perhevapaasyrjinnästä.⁴²⁹ Vuoden 2024 väestötutkimuksen mukaan joka neljäs raskaana oleva kokee raskaussyrjintää Suomessa. Yleisimmin se ilmenee määräaikaisen työsuhteen jatkamatta jättämisenä tai työuran hidastumisena raskauden tai perhevapaan vuoksi. Vain noin joka viides ilmoitti raskaussyrjinnästä työpaikan viralliselle taholle, viranomaiselle tai ammattiliitolle, ja ilmoituksista noin joka kolmas johti johonkin toimenpiteisiin. Aiempaa useampi tietää, että raskaussyrjinnästä voi ilmoittaa eteenpäin, mutta merkittävä osa raskaussyrjinnästä jää edelleen ilmoittamatta. Synä tähän ovat muun muassa, että usko omiin vaikutusmahdollisuuksiin on heikentynyt ja seurausten pelko kasvanut.⁴³⁰

Etujärjestöjen pientä osuutta selittänee taas osin etujärjestöjen suhteellisen pieni osuus suomalaisesta työelämästä ja syrjivän ilmoittelun pientä määrää se, että monet työnantajat tietävät jo, ettei työpaikkaa voi ilman syytä rajata vain tietyn sukupuolen edustajille haettavaksi. Syrjivä ilmoittelu ei myöskään oikeuta saamaan tasa-arvolain mukaista hyvitystä, joten intressi sen ilmoittamiseksi voi olla pienempi kuin muussa syrjinnässä.

Tasa-arvovaltuutettu käsittelee asiakasyhteydenottojen lisäksi paljon muitakin asioita. Tarkastelujaksolla tasa-arvovaltuutettu käsittelee kirjallisesti 190 tasa-arvosuunnitelmien valvontaa ja edistämistä koskevaa asiaa, antoi 328 lausuntoa muille viranomaisille ja vastasi 282 tasa-arvolakia koskevaan tiedusteluun.

6.4 Tietosuojavaltuutettu

Tietosuojavaltuutetun virka perustettiin vuonna 1987 henkilörekisterilain säätämisen yhteydessä. Nykyisin tietosuojavaltuutettu toimii EU:n yleisessä

⁴²⁹ Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2017, s. 10–17.

⁴³⁰ Attila ym. 2024.

tietosuoja-asetuksessa⁴³¹ (GDPR) tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena ja tekee yhteistyötä EU:n muiden tietosuojaviranomaisten sekä tarvittaessa kolmansien maiden tietosuojaviranomaisten kanssa.

Tietosuojavaltuutettu valvoo tietosuojalainsäädännön ja muiden henkilötietojen käsittelyä koskevien lakien noudattamista sekä yksityisessä että julkisessa toiminnassa. Valtuutetun tehtäviä määrittää erityisesti GDPR ja sitä täydentävät tietosuojalaki (150/2018), rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018) ja muu tietosuoja koskeva erityissäätely. GDPR:n valtuutetulle asettamia tehtäviä ovat esimerkiksi tietosuoja-asetuksen soveltaminen ja täytäntöönpano, yleisen tietoisuuden lisääminen tietosuoja-asioissa ja henkilötietojen suojaan liittyvän sääntelyn kehittymisen seuraaminen. Tietosuojavaltuutetulla on oikeus saada tehtävänsä hoitamisen kannalta tarpeelliset tiedot salassapitosäännösten estämättä ja maksutta.

Valvontatehtävässään valtuutettu käsittelee kanteluita, valituksia ja ilmoituksia, joiden perusteella on aihetta epäillä, että henkilötietoja on käsitelty tietosuojasäännösten vastaisesti.⁴³² Tietosuojavaltuutettu ei valvo oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen toimintaa eikä tuomioistuimien henkilötietojen käsittelyä lainkäyttötehtävissä. Valtuutettu ei myöskään valvo eduskunnan valtiopäivätoimintaa eikä luonnollisen henkilön henkilötietojen käsittelyä, jos se tapahtuu yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitaloutta koskevassa toiminnassa. Tällaista toimintaa voi olla esimerkiksi sukututkimus, jossa tietoja ei viedä internetiin avoimesti saataville. Valtuutettu ei toimi asiamiehenä eikä esimerkiksi voi vaatia vahingonkorvausta yksityishenkilöiden puolesta.

Henkilö, jolla on aihetta katsoa, että häntä koskevien henkilötietojen käsittelyssä rikotaan lakia (ns. rekisteröity), voi viedä asian tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi, samoin ulkopuolinen, joka havaitsee henkilötietojen käsittelyssä epäkohdan. Ilmoituksia mahdollisesta tietosuojasääntelyn vastaisesta henkilötietojen käsittelystä voivat tehdä sekä luonnolliset henkilöt että oikeushenkilöt. Tietosuojavaltuutettu voi ottaa asioita käsiteltäväksi myös omasta aloitteestaan.

Tietosuojavaltuutettu ei lähtökohtaisesti käsittele asiaa, ennen kuin rekisteröity on pyrkinyt selvittämään asiaa rekisterinpitäjän kanssa ja pyyntö on hylätty. Pyyntö voi koskea esimerkiksi omien tietojen tarkastamista palveluntarjoajalta. Valtuutettu voi keskeyttää asian käsittelyn tietosuojavaltuutetun toimistossa, jos siihen liittyvä asia on vireillä tuomioistuimessa.

431 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta.

432 Ahvenanmaan maakuntalakeihin liittyvää henkilötietojen käsittelyä valvoo tietosuojavaltuutetun sijaan Ahvenanmaan maakunnan tietosuojaviranomainen (datainspektionen).

Tietosuojavaltuutetulla on käytössään huomattavasti vahvempia toimenpiteitä kuin esimerkiksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutetuilla. Ne muistuttavat Valviran, aluehallintovirastojen ja yleisten laillisuusvalvojen toimenpiteitä ja perustuvat tietosuoja-asetukseen. Valtuutettu voi ensinnäkin antaa varoituksen rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle, jos tämän suunnittelemat henkilötietojen käsittelytoimet ovat todennäköisesti tietosuoja-asetuksen vastaisia ja huomautuksen, jos käsittelytoimet ovat olleet tietosuoja-asetuksen vastaisia. Lisäksi valtuutettu voi antaa määräyksiä esimerkiksi tietojen käsittelyn epäkohdista tai rekisteröidyn oikeuksista, rajoittaa tietojen käsittelyä tai asettaa henkilötietojen rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle käsittelykiellon. Käsittelykielto tai rajoitus voi olla väliaikainen tai pysyvä. Valtuutettu voi myös määrätä kolmanteen maahan tai järjestölle tehtävän tiedonsiirron keskeytettäväksi. Useimmissa tapauksissa valtuutetulla on oikeus asettaa uhkasakko määräysten, käsittelyn rajoittamisen tai tiedonsiirron keskeyttämisen tueksi.

Esimerkiksi elokuussa 2023 tietosuojavaltuutettu antoi määräyksen keskeyttää Yango-taksipalvelussa kerättyjen asiakkaiden henkilötietojen siirto Venäjälle ja lopettaa kerättyjen henkilötietojen käsittely. Kielto oli väliaikainen.⁴³³

Uhkasakon lisäksi tietosuojavaltuutettu voi määrätä huomautuksen tai määräyksen ohella tai niiden sijasta hallinnollisen seuraamusmaksun tiettyjen tietosuoja-asetuksen säännösten rikkomisesta sekä sen nojalla annetun määräyksen noudattamatta jättämisestä.⁴³⁴ Määräyksen antavat tietosuojavaltuutettu ja kaksi apulaistietosuojavaltuutettua. Seuraamusmaksua ei voida määrätä julkishallinnon organisaatioille eli esimerkiksi valtion ja kuntien liikelaitokselle, kunnille tai seurakunnille.

Seuraamusmaksu on enintään 20 000 000 euroa, tai yrityksille neljä prosenttia sen edeltävän tilikauden vuosittaisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, jos loukkaukseen syyllistynyt on yritys, riippuen kumpi määristä on suurempi.

Esimerkiksi 2021 Tietosuojavaltuutetun toimisto määräsi Psykoterapiakeskus Vastaamolle hallinnollisen seuraamusmaksun tietosuoja-asetuksen säännösten rikkomisesta. Tapauksessa Vastaamo oli säilyttänyt huolimattomasti henkilötietoja siten, että ulkopuolinen taho oli päässyt kirjautumaan Vastaamon potilastietokantaan luvatta ainakin kaksi kertaa. Tietoturvaloukkauksen seurauksena hakkeri julkaisi salatussa TOR-verkossa potilaiden henkilö- ja

433 Tietosuojavaltuutetun toimiston tiedote 8.8.2023 ”Tietosuojavaltuutettu kieltää Yango-taksipalvelun henkilötietojen siirrot Suomesta Venäjälle väliaikaisesti”.

434 Tietosuoja-asetus (EU) 2016/679, erityisesti artiklat 58 ja 83.

potilastietoja ja kiristi tiedoilla Vastaamon johtoa ja asiakkaita. Vastaamo sai huomautuksen tietosuojasetuksen rikkomisesta ja 608 000 suuruisen hallinnollisen seuraamusmaksun.⁴³⁵

Verrattuna esimerkiksi yhteisöosakkoon, joka on oikeushenkilölle langetettava rikosoikeudellinen rangaistusseuraamus⁴³⁶, hallinnollinen seuraamusmaksu on suuri. Yhteisöosakko on suuruudeltaan 850–850 000 euroa, mutta käytännössä ylärajan soveltaminen on jäänyt harvinaiseksi. Tilastokeskuksen tiedoista⁴³⁷ selviää, että vuosina 2019–2023 keskimääräinen yhteisöosakko vaihteli noin 10 800–14 800 euron välillä. Tiedettävästi Suomen suurin yhteisöosakko on ollut Neste Oil:in vuonna 2008 saama 500 000 euron yhteisöosakko ympäristörikoksista.⁴³⁸ Tähän mennessä Suomessa langetettu suurin hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuojapuutteista on Posti Oyj:n marraskuussa 2024 saama 2,4 miljoonan euron seuraamusmaksu Omaposti-palvelun käytöstä.⁴³⁹

Tietosuojavaltuutetun antamaan päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta, ja valitusluvan jälkeen korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Tilastotietoja tietosuojavaltuutetun toiminnasta

Tietosuojavaltuutetun tiedot on kerätty tietosuojavaltuutetun julkaisemista toimintakertomuksista.⁴⁴⁰ Tarkastelujakso on 2018–2022.

Muihin valtuutettuihin verrattuna tietosuojavaltuutettu käsittelee moninkertaisesti enemmän asioita. Valtuutetulle vireille tulleiden asioiden määrä vaihteli 9 617 asiasta (2018) 11 095 asiaan (2022). Ratkaistujen asioiden määrä seurasi samaa kehityskulkua. Vuodesta 2020 eteenpäin tietosuojavaltuutettu ratkaisi enemmän asioita kuin niitä tuli vireille.

435 Tietosuojavaltuutetun toimiston tiedote 16.12.2021 ”Psykoterapiakeskus Vastaamolle seuraamusmaksu tietosuojarikkomuksista”.

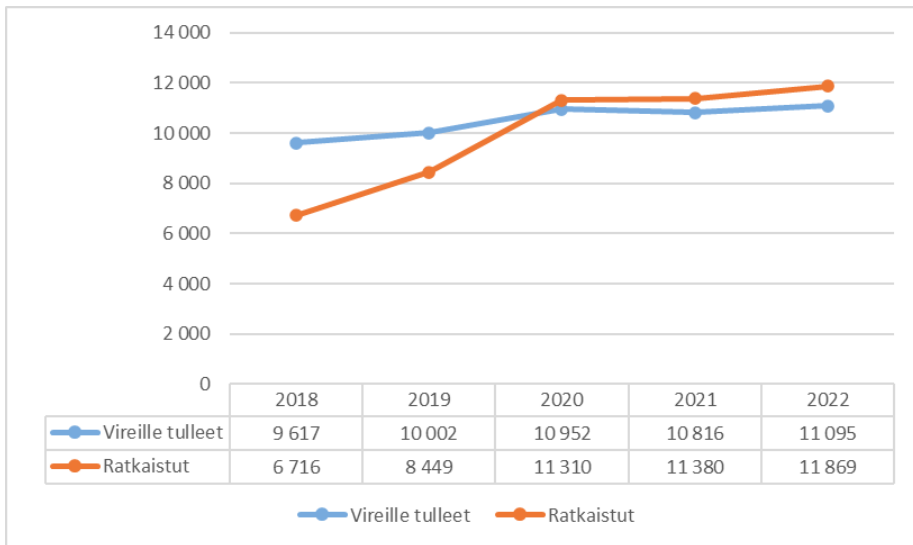
436 Yhteisöosakosta säädetään rikoslain 9 luvussa.

437 Rangaistukset käräjäoikeuksittain ja rikoksittain (käräjäoikeudet ja hovioikeus ensimmäisenä oikeusasteena), 2019–2023.

438 Ylen uutinen 31.10.2008 ”Neste Oil puolen miljoonan euron sakkoihin ympäristörikoksesta”.

439 Ylen uutinen 15.11.2024 ”Postille määrättiin 2,4 miljoonan euron maksu Omaposti-palvelun tietosuojan puutteista”. Posti on tosin ilmoittanut valittavansa päätöksestä.

440 Tietosuojavaltuutetun toimiston toimintakertomukset 2018–2022.



Kuvio 101: Tietosuojavaltuutetulle vireille tulleet ja sen ratkaisemat asiat 2018–2022

Ylivoimaisesti suurin osa tietosuojavaltuutetun toimistossa vireille tulleista ja ratkaistuista asioista liittyi tietosuoja-asetukseen ja rikosasioiden tietosuojadirektiiviin, ja niiden osuus oli kasvava (2018: 74,2 %, 2019: 92,9 %). Samanlainen kehitys näkyi luonnollisesti myös ratkaistuissa asioissa: vuonna 2018 tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaiset tehtävät käsittivät 53,6 prosenttia ratkaistuista asioista, ja vuonna 2019 vastaava luku oli 89,0 prosenttia. Muita tehtäviä olivat esimerkiksi tietosuojavaltuutetun tekemä ennakkovalvonta ja ohjaus sekä tietosuojavaltuutetun antamat määräykset ja muu jälkikäteisvalvonta.

Suurin osa vireille tulleista ja ratkaistuista tietosuoja-asetus- ja rikosasioiden tietosuojadirektiiviasioista liittyi tietoturvaloukkauksiin (43,7 % ja 45,5 %) ja toiseksi eniten ohjaukseen ja neuvontaan (18,7 % ja 19,2 %). Vähiten tuli vireille ja ratkaistiin asiantuntijalautakuntaan ja käytännesääntöihin liittyviä asioita (molempia alle 5 vuosittain).

Tietosuojavaltuutettu tilastoi vireille tulleita asioita myös suurimpien toimialojen mukaan. Ylivoimaisesti suurin toimiala tarkastelujaksolla oli sosiaali- ja terveydenhuolto (23,8 %), ja toimialan sisällä erityisesti terveydenhuolto. Esimerkiksi vuonna 2022 reilu viidennes kaikista vireille tulleista asioista koski terveydenhuoltoa. Yhteydenotot keskittyivät erityisesti henkilötietojen tietoturvaloukkauksiin⁴⁴¹ sekä rekisteröidyn tietosuoja-aikeuksien käyttämiseen, kuten potilastietojen oikaisemiseen, poistamiseen ja tarkastamiseen.⁴⁴² Seuraavaksi suurimmat toimialat olivat pankki- ja

441 Tietosuojavaltuutetun vuosikertomus 2022, s. 33.

442 Tietosuojavaltuutetun vuosikertomus 2022, s. 34.

perimistöiminta, vakuutusala ja luottotietotoiminta (8,0 %), työelämä (4,6 %) ja opetusala (3,1 %).

Huolimatta runsaasta käsiteltyjen asioiden määrästä tietosuojavaltuutettu käytti oikeuttaan antaa seuraamuksia verrattain harvoin. Koko tarkastelujaksolla tietosuojavaltuutettu antoi hallinnollisen seuraamusmaksun 17 kertaa, määräyksen ilmoittaa tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle 130 kertaa, määräyksen saattaa henkilötietojen käsittelytoimet tietosuoja-asetuksen mukaisiksi 95 tapauksessa ja huomautuksen tietosuoja-asetuksen vastaisista käsittelytoimista 189 kertaa. Seuraamusprosentti ei kuitenkaan ollut laskettavissa käytössämme olevilla tiedoilla eikä luvuista voi siten tehdä johtopäätöstä, että tietosuojavaltuutetulle vireille tulevista asioista löytyy vain harvoin moitittavaa.

6.5 Tiedusteluvalvontavaltuutettu

Tiedusteluvalvontavaltuutetun virka perustettiin vuonna 2019. Viran perustamista edelsivät tiedustelulainsäädännön muutokset, joilla laajennettiin merkittävästi siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tiedustelutehtäviä ja -toimivaltuuksia. Tämän myötä heräsi tarve uudistaa myös tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmää. Asiaa selvittänyt oikeusministeriön työryhmä katsoi, että tiedustelutoimintaan ja sen valvontaan liittyi korostunut oikeusturvan tarve sekä erityisiä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä, joiden perusteella valvontaa ei voitu osoittaa olemassa oleville laillisuusvalvojille.⁴⁴³

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on valvoa kaiken tiedustelutoiminnan laillisuutta, esimerkiksi tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön lainmukaisuutta. Valvottaviin kuuluvat kaikki tiedustelua suorittavat viranomaiset eli suojelupoliisi (SUPO), Puolustusvoimien pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos. Valtuutetusta säädetään laissa tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019). Lisäksi tiedusteluvaltuutettua koskevaa lainsäädäntöä on sotilastiedustelusta annetussa laissa (590/2019), tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa (582/2019) ja poliisilaissa (872/2011). Toisin kuin muiden tässä katsauksessa esiteltyjen erityisvaltuutettujen toimintaa, tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaa ei ohjaa EU-sääntely. Tiedusteluvalvontavaltuutettu toimii työssään yhteistyössä tiedustelun parlamentaarista valvonnasta vastaavan eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan kanssa.

Valtuutettu käsittelee asioita, joissa epäillään tiedustelutoiminnan lainvastaisuutta. Lisäksi valtuutettu edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa, seuraa ja arvioi

⁴⁴³ Oikeusministeriö 2017, s. 48.

tiedustelulainsäädännön ja siihen liittyvän lainsäädännön toimivuutta ja tekee tarpeelliseksi katsomiaan kehittämis ehdotuksia.

Tehtäviensä hoitamiseksi tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tarvitsemansa tiedot ja mainituilla tahoilla on vastaavasti velvollisuus antaa ko. tiedot. Valtuutettu voi myös tehdä tarkastuksia viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimitiloissa tiedustelutoiminnan laillisuuden valvomiseksi. Tarkastusten yhteydessä valtuutetulla on oikeus päästä kaikkiin tarpeellisiin tiloihin ja tietojärjestelmiin. Jos tuomioistuimessa käsitellään tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa, valtuutetulla on läsnäolo-oikeus ja tietyissä tilanteissa valtuutettu voi myös itse kannella ilman määräaika Helsingin hovioikeudelle tiedusteluun liittyvästä lupa-asian päätöksestä.

Valtuutettu käsittelee kansalaisten tekemiä kanteluita ja tutkintapyyntöjä, ja tältä osin valtuutetun toiminta muistuttaa [tietosuojavaltuutetun](#) tai [ylimpien laillisuusvalvojen](#) toimintaa. Valtuutetulle voi kannella jokainen, joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan tai menetelty muutoin lainvastaisesti. Kirjallisesta kantelusta tulee käydä ilmi kantelijan nimi, yhteystiedot ja tarpeelliset tiedot kanneltavasta asiasta. Kantelun lisäksi jokainen, joka on ollut tai epäilee olleensa tiedustelutoiminnan kohteena, voi tehdä tiedusteluvalvontavaltuutetulle tutkimispyynnön. Sen perusteella valtuutettu tutkii tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuuden.

Tutkimispyynnöt tutkitaan aina. Kantelu tutkitaan, jos sen kohteena oleva asia kuuluu valtuutetun toimivaltaan eikä asia ole vireillä muussa toimivaltaisessa viranomaisessa. Lisäksi edellytetään, että asiassa on aihetta epäillä, että tiedustelutoiminnassa on menetelty lainvastaisesti tai että valtuutettu muusta syystä katsoo kantelun tutkimuksen aiheelliseksi. Valtuutetun kanteluun antamasta ratkaisusta ei voi valittaa.

Jos valtuutettu katsoo, että valvottava on menetellyt tiedustelutoiminnassa lainvastaisesti, se voi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi. Koska kyse on poikkeuksellisen voimakkaasta toimenpiteestä, sitä tulee käyttää viimesijaisena keinona ja painavin perustein. Myös valvottavalle annettava huomautus tai ilmoitus esitutkintaviranomaiselle, esimerkiksi poliisille ovat mahdollisia. Hyvitystä tai vahingonkorvausta lainvastaisesta menettelystä valtuutettu ei voi määrätä.

Tiedusteluvalvonnan menetelmät, tutkimispyyntö- ja kanteluasiat sekä vihjetietojen saaminen ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Salassapitoa on perusteltu muun muassa sillä, että se on tarpeen tutkimispyynnön ja kantelun tekijöiden ja vihjetietojen antajien suojaamiseksi sekä tiedusteluvalvonnan tehokkuuden turvaamiseksi.

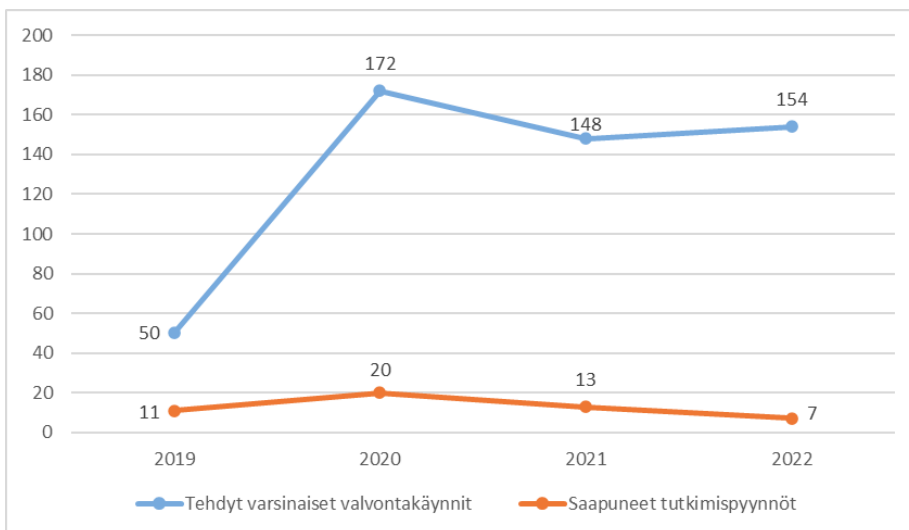
Tiedusteluvalvontavaltuutettu tekee tiivistä yhteistyötä siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten sisäisten laillisuusvalvojen kanssa erityisesti tiedustelutoiminnan jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa. Näiltä osin tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittama jälkikäteinen laillisuusvalvonta on pitkälti valvonnan valvontaa, jossa valtuutettu valvoo niitä, joille toiminnan ensisijainen valvonta kuuluu.⁴⁴⁴

Tilastotietoja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnasta

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tilastotiedot on kerätty tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksista.⁴⁴⁵ Koska tiedusteluvalvontavaltuutettu aloitti toimintansa vasta 2019, tarkastelujakso on 2019–2022. Ensimmäinen tarkasteluvuosi on vajaa, sillä valtuutettu aloitti toimintansa 1.6.2019.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaa leimaavat korostetut salassapitovaatimukset ja rajattu toimiala. Toisin kuin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutetun valvomat syrjintäasiat, tiedustelu ei kosketa samalla tavalla tavallisen kansalaisen elämää. Salassapitovaatimukset näkyvät myös julkaistavissa tiedoissa siten, että kanteluista, tutkimispyynnöistä ja tarkastuksista julkaistaan vain määrät, ei aihetta tai paikkoja. Kaikista toimenpiteistä, esimerkiksi tarkastettujen tiedustelumenetelmien käyttöä koskevista päätöksistä, ei julkaista edes määriä.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulle ei saapunut tarkastelujaksolla yhtään kantelua. Tutkimispyyntöjä saapui vuosittain keskimäärin 13, eniten vuonna 2020 (20 kpl) ja vähiten 2022 (7 kpl). Valvontakäyntejä tehtiin vuosittain toista sataa.



444 Tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomus 2021, s. 7.

445 Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomukset vuosilta 2019–2022.

Kuvio 102: Tiedusteluvalvontavaltuutetulle saapuneet tutkimispyynnöt ja valtuutetun tekemät varsinaiset valvontakäynnit 2019–2022

Tiedusteluvalvontavaltuutettu ei ole olemassaolonsa aikana käyttänyt kertaakaan vahvoja toimivaltuuksiaan kuten määrännyt tiedustelumenetelmän käyttöä keskeytettäväksi tai lopetettavaksi tai antanut huomautusta lainvastaisesta toiminnasta.

6.6 Keskeiset asiat

Laillisuusvalvontatehtäviä kuuluu myös erityisvaltuutetuille. Erityisvaltuutettujen valvontatehtävä ja toimivaltuudet liittyvät määrättyjen perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan tai tiettyjen ryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja muuhun toimialaansa kuuluvaan valvontaan. Erityisvaltuutetuista yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu ja tiedusteluvalvontavaltuutettu voivat myös käsitellä ja ratkaista kansalaisten kanteluita ja ilmoituksia. Asian käsittely erityisvaltuutetulla on usein tuomioistuinkäsittelyä kevyempää.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu muodostavat yhdessä EU:n lainsäädännössä tarkoitetut yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimet. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo yhdenvertaisuuslain ja syrjinnän kiellon noudattamista muun muassa ikään, alkuperään, kieleen, vammaisuuteen ja seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvissä asioissa. Lisäksi hän toimii muun muassa ihmiskauppa- ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonta sisältää syrjintätapausten käsittelyn lisäksi esimerkiksi kohtuullisten mukautusten noudattamisen ja yhdenvertaisuuden edistämismittareiden toteutumisen valvontaa. Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain ja syrjinnän kiellon noudattamista sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun liittyvissä asioissa.

Tietosuojavaltuutettu valvoo tietosuojalainsäädännön ja henkilötietojen käsittelyä koskevien lakien noudattamista. Tietosuojavaltuutettu on EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu kansallinen valvontaviranomainen. Hän tekee yhteistyötä muiden maiden tietosuojaviranomaisten kanssa. Tietosuojavaltuutetulle on säädetty vain vähän perinteisiä auttamistehtäviä, mutta toisaalta hänen lainkäyttövaltansa on tavallista suurempi: tietosuojavaltuutettu on ainoa erityisvaltuutettu, jolla on valta ratkaista aineellisia kiistoja⁴⁴⁶.

446 Koulu 2022, s. 97, 265.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo tiedustelutoiminnan laillisuutta tiedustelua suorittavissa viranomaisissa ja seuraa tiedustelulainsäädännön toimivuutta. Hän tekee yhteistyötä eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluviranomaisten sisäisen laillisuusvalvonnan kanssa. Toisin kuin muiden erityisvaltuutettujen, tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävä ei perustu EU-sääntelyyn.

Erityisvaltuutettujen tehtäviin kuuluu, hieman eri painotuksin, valvontaa (epäkohtien esiintuomista), sääntelytehtäviä (epäkohtiin puuttumista), kehittämistehtäviä (esimerkiksi aloitteiden tekemistä) ja oikeutta hakevien tukemiseen liittyviä tehtäviä. Kaikilla neljällä katsauksessa käsitellyllä erityisvaltuutetulla on myös laajat tiedonsaantioikeudet ja ne voivat tehdä tarkastuksia toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Tällainen moniroolisuus on omiaan tukemaan kansalaisten oikeuksiin pääsyä, sillä eri tehtävät tukevat toisiaan ja syventävät valtuutetun asiantuntemusta omalla alueellaan.⁴⁴⁷

Valtuutettujen tehtävissä ja toimivaltuuksissa on kuitenkin myös jonkin verran eroja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu esimerkiksi antavat ohjausta ja neuvontaa ja voivat tietyin edellytyksin avustaa myös oikeudenkäynneissä. Tietosuojavaltuutetulla ja tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ole ohjaus- ja neuvontatehtävää, eikä tietosuojavaltuutettu avusta oikeudenkäynneissä. Toisaalta tietosuojavaltuutetulla ja tiedusteluvalvontavaltuutetulla on käytössään voimakkaampia toimenpiteitä puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin kuin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutetuilla.

Vaikka erityisvaltuutetut edistävät oikeusturvan toteutumista, haasteitakin on. Esimerkiksi yhdenvertaisuuslain toimivuuden arvioinnin yhteydessä todettiin, että yhdenvertaisuuskysymyksissä valvontaviranomaisten resurssit ovat puutteelliset ja käsittelyajat pitkät. Siten kaikkia lain mahdollistamia keinoja, esimerkiksi avustamista, ei voida resurssisyistä hyödyntää riittävän laajasti. Resurssien niukkuus voi vaikuttaa myös siihen, kuinka mielekkääksi asian eteenpäin vieminen koetaan.⁴⁴⁸

447 Koulu 2022 s. 74–76, 80–81.

448 Nieminen ym. 2020, s. 154.

7 Oikeudelliset palvelut

Sofia Selkämä, Inka Järvikangas, Virve Toivonen,
Minka Ohtonen

7.1 Aluksi

Yhteiskunnassa tarjotaan erilaisia oikeudellisia palveluita, joilla on erilaisia tehtäviä. Tässä katsauksessa niistä tarkastellaan oikeusapua, edunvalvontaa sekä talous- ja velkaneuvontaa. Niiden merkitys oikeuden saatavuuden kannalta on merkittävä. Oikeusavun tarkoitus on varmistaa, että jokainen saa tarvittaessa oikeudellisiin ongelmiin apua tulotasosta riippumatta. Edunvalvonnalla varmistetaan, että ihmisen asioista huolehditaan myös silloin kun hän ei itse siihen kykene. Talous- ja velkaneuvonnan avulla yritetään ennaltaehkäistä velkaongelmien syntymistä ja syvenemistä ja tarjotaan tarvittaessa oikeudellista neuvontaa velkaongelmista selviytymiseen.

Palvelut itsessään ovat melko erilaisia, mutta niitä yhdistää sama palvelun järjestäjä: oikeusapu- ja edunvalvontapiirien oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot. Tällä hetkellä piirejä on kuusi (Etelä-, Itä-, Kaakkois-, Lounais-, ja Pohjois-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen oikeus- ja edunvalvontapiirit) ja jokaisessa piirissä on 3–4 oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoa. Vuoden 2025 alusta oikeusavun, yleisen edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan palvelut kootaan uuteen Oikeuspalveluvirastoon. Muutos on hallinnollinen, eikä se muuta oikeusavun, edunvalvonnan tai talous- ja velkaneuvonnan palveluita tai niiden perusteita.⁴⁴⁹

Oikeusaputoimisto tarjoaa oikeusavun sekä talous- ja velkaneuvonnan palveluita ja edunvalvontatoimisto hoitaa edunvalvonnan tehtäviä. Oikeusaputoimistoja johtava julkinen oikeusavustaja ja edunvalvontatoimistoja johtava yleinen edunvalvoja. Lisäksi suurimmissa oikeusaputoimistoissa on talous- ja velkaneuvonnan yksikkövastaava.

7.2 Oikeusapu

Oikeusavulla on keskeinen merkitys oikeuksiin pääsyn näkökulmasta. Oikeudenkäynnissä tai muita oikeudellisia asioita hoitaessa, esimerkiksi perinnönjaossa tai avioeron yhteydessä, voi olla tarve oikeudelliselle avulle.

449 Oikeusministeriön tiedote 14.12.2023 ”Uusi Oikeuspalveluvirasto aloittaa toimintansa vuonna 2025”.

Lähtökohta on, että apua tarvitseva maksaa palvelun itse. Oikeusavulla pyritään huolehtimaan, ettei kenenkään oikeuksiin pääsy jäisi kiinni tuloista tai oikeusavun hinnasta. Siksi valtion varoista voidaan antaa julkista oikeusapua henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa, mutta ei taloudellisen tilanteensa vuoksi pysty sitä itse maksamaan. Oikeusapu kattaa oikeudellisen neuvonnan ja muut tarpeelliset toimenpiteet, avustamisen tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä tiettyjä muita menoja, esimerkiksi tulkkauskulut. Oikeusapua voi saada kustannuksiin kokonaan tai osittain maksutta riippuen oikeusapua hakevan henkilön tulotasosta. Oikeusaputoimistosta oikeudellista apua voivat hakea myös he, joiden varallisuus riittää avustajan hankkimiseen. Tällöin heiltä peritään täysi maksu oikeusaputoimiston palveluista, eikä kyseessä ole varsinaisesti oikeusapu eli osin tai kokonaan maksuttoman oikeudellisen avun saaminen. Oikeusavusta säädetään oikeusapulaisissa (257/2002).

Lähtökohtaisesti oikeusapua antavat oikeusaputoimistoissa työskentelevät julkiset oikeusavustajat. Tietyissä tilanteissa, esimerkiksi silloin kun asia edellyttää tuomioistuinkäsittelyä, oikeusavun hakija voi valita, haluaako hän oikeudenkäyntiin avustajakseen julkisen oikeusavustajan vai yksityisellä sektorilla työskentelevän [asianajajan](#) tai [lupajuristin](#). Yksityisen avustajan palkkio maksetaan tällöin kokonaan tai osittain valtion varoista, mutta palkkiolla on maksukatto; pääsääntöisesti yksityiselle avustajalle voidaan maksaa 110 euroa/h.⁴⁵⁰ Palkkio on selvästi alhaisempi⁴⁵¹ kuin alalla yleensä ja asianajajaliitto onkin arvostellut asiaa.⁴⁵² Tutkimuksen mukaan kohtuuttoman alhaiseksi koettu asiakohtainen palkkiotaso on osalla avustajista laskenut halukkuutta hoitaa esimerkiksi turvapaikkapuhutteluja⁴⁵³. Marraskuussa 2024 korkein oikeus antoi ennakkopäätöksen (KKO:2024:71), jossa se katsoi, ettei palkkioasetuksen mukaista 110 euron tuntipalkkiota voida yleisen kustannus- ja ansiotason kehityksen sekä oikeuspalvelujen

450 Valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista 290/2008, 6 §. Oikeusapuna korvataan avustajan palkkiot kokonaan tai osittain, tulkkaus- ja käännösapu sekä erilaiset käsittely- ja muut viranomaismaksut. Oikeusapu voidaan myöntää myös rajatusti koskemaan vain tiettyjä toimenpiteitä.

451 Asianajajaliiton vuoden 2017 asianajajatutkimuksen mukaan asiakkailta lasketettujen arvonlisäverottomien tuntipalkkioiden mediaanit olivat yksityisasiakkailta 200 € ja yrittäjäasiakkailta 210 €. Tyypillinen yksityisasiakkaan tuntihinta oli 181–210 €, hiukan yli puolet tutkimukseen vastanneista toimistoista veloitti tällä välillä olevan palkkion. Yrittäjäasiakkailta veloitetuista tuntihinnoista tyypillisimmät olivat 181–210 € ja 211–240 € (kumpikin noin 40 % tutkimukseen vastanneista toimistoista). Härkönen 2017, s. 29–31. Ks. myös Sarasoja ja Carling 2020, s. 77.

452 Esim. Asianajajaliiton blogikirjoitus, Fredman 14.3.2023 ”Onko oikeusavun palkkioasetuksen mukainen 110 euron tuntipalkkio lain tarkoittama ”kohtuullinen palkkio”?”. Ks. myös Karhu 2022, s. 305.

453 Majamaa ym. 2019, s. 107.

tuottamisen kustannusten nousun perusteella enää pitää oikeusapulain 17 §:ssä edellytetyn mukaisesti kaikissa tilanteissa kohtuullisena. Kyseessä oli äänestysratkaisu.

Mihin voi saada oikeusapua

Lähtökohtana on, että oikeusapua voidaan myöntää kaikenlaisiin oikeudellisiin asioihin. Tällaisia ovat esimerkiksi perhe- ja perintöoikeudelliset asiat, kuten avioero, ositus, testamentti, perunkirjoitus ja perinnönjako. Oikeusapua myönnetään myös muun muassa velka-asioihin, työhön liittyviin erimielisyyksiin, kuten työsopimuksen purkuun tai irtisanomiseen, rikoksesta epäillyn tai uhrin avustamiseen tai valitukseen hallintopäätöksestä, esimerkiksi Kela-korvauksista. Oikeusapua ei myönnetä, jos asia on yksinkertainen tai sillä on hakijalle vähäinen merkitys tai jos oikeusavun myöntäminen olisi selvästi tarkoituksetonta tai asian ajaminen oikeuden väärinkäyttämistä. Yksinkertaisia asioita ovat esimerkiksi jotkut hakemusasiat, kuten riidattomat avioerot, verotusta tai julkista maksua koskevat asiat tai asiat, joissa vaatimukset perustuvat kunnan jäsenyyteen. Myös sellaiset rikosasiat, joissa odotettavissa olisi enintään sakkoa, jäävät usein oikeusavun ulkopuolelle.⁴⁵⁴

Kenelle ja minkä suuruisena oikeusapua myönnetään

Lähtökohtaisesti oikeusapua voi saada, jos saajalla on kotikunta Suomessa tai koti- tai asuinpaikka toisessa EU:n jäsenvaltiossa tai ETA-alueella. Oikeusapua myönnetään vain luonnolliselle henkilölle, eikä esimerkiksi yhtiö tai yhteisö voi saada oikeusapua. Myös luonnollisen henkilön mahdollisuutta saada oikeusapua elinkeinotoimintaansa koskevassa muussa kuin tuomioistuinasiaassa on rajoitettu.⁴⁵⁵

454 Törkeästä rikoksesta epäillylle sekä pidätettynä tai vangittuna olevalle määrätään puolustaja hänen pyynnöstään tai toisinaan tuomioistuimen aloitteesta (alle 18-vuotias tai muuten itseään puolustamaan kykenemätön rikoksesta epäilty). Avustajan palkkion maksaa tällöin valtio. Jos vastaaja tuomitaan rikoksesta, hänet voidaan taloudellisen tilanteensa mukaan velvoittaa korvaamaan puolustajan palkkio valtiolle kokonaan tai osittain. Myös rikoksen uhri voi saada oikeusapua. Tuomioistuin voi määrätä perheväkivallan tai seksuaalirikoksen uhrille valtion varoista maksettavan avustajan sekä esitutkintaan että oikeudenkäyntiin uhrin tuloista riippumatta. Muissa rikoksissa oikeusavun maksullisuus määräytyy lähtökohtaisesti oikeusavun yleisten hintaperusteiden mukaan.

455 Tilanteet, joissa siihen on erityistä syytä ottaen huomioon toiminnan laatu, laajuus sekä elinkeinonharjoittajan taloudellinen ja henkilökohtainen tilanne ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Luonnollisella henkilöllä tulee lisäksi olla kotikunta Suomessa tai koti- tai asuinpaikka toisessa EU:n jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa (EU-maat, Islanti, Liechtenstein ja Norja).

Kotipaikasta huolimatta oikeusapua voidaan kuitenkin myöntää, jos henkilön asiaa käsitellään suomalaisessa tuomioistuimessa tai jos oikeusavun antamiseen on erityisiä syitä. Esimerkiksi turvapaikanhakijoilla on oikeus oikeusapuun turvapaikkamenettelyssä. Oikeusavusta maksettava osuus riippuu turvapaikanhakijan varallisuudesta. Turvapaikkapuhutellussa avustajan läsnäolo korvataan vain erityisistä syistä, esimerkiksi alaikäisyyden tai muun haavoittuvan asema vuoksi. Puhuttelussa selvitetään, miksi henkilö hakee turvapaikkaa ja miksi hän ei voi palata kotimaahansa.

Oikeusapua myönnetään pääsääntöisesti vain hakijan taloudellisen aseman perusteella. Taloudellinen asema arvioidaan hakijan kuukausittain käytettävissä olevien varojen eli ns. käyttövaran ja muun varallisuuden mukaan. Niiden perusteella määritetään oikeusavulle perus- ja lisäomavastuu. Käyttövara lasketaan hakijan ja hänen avio- tai avopuolisonsa kuukausittaisten tulojen, välttämättömien menojen ja elatusvelvollisuuden perusteella. Jos hakija hakee oikeusapua rikosasian vastaajana tai jos puoliset ovat toistensa vastapuolia tai asuvat pysyvästi erillään, oikeusavun määrään vaikuttaa vain hakijan oma taloudellinen asema. Hakijalle voidaan myöntää oikeusapua, jos hakijan käyttövara ja varallisuus eivät ylitä säädettyä määrää.⁴⁵⁶

Käyttövaraa laskettaessa tuloina otetaan huomioon esimerkiksi palkka- ja eläketulot, päivärahat, lapsilisät, elatusavut ja pääomatulot. Tuloista vähennetään muun muassa ennakonpidätys, lakisääteiset työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksut, kohtuulliset asumismenot ja velkajärjestelyn mukaiset maksut. Jos taloudessa on lapsia, tuloista vähennetään 300 euroa lasta kohden. Perusomavastuu on oikeusavun saajan maksettavaksi tuleva prosenttiosuus avustajan palkkiosta ja kulukorvauksesta arvonlisäveroinen. Se määräytyy hakijan käyttövaran mukaan seuraavasti:

456 Oikeusapulaki (257/2002), 3 §. Hakija voi saada käyttövarastaan aiheutuvien rajoitusten estämättä oikeusapua, jos hän kykenee osoittamaan, ettei voi vastata asian käsittelyn edellyttämistä kustannuksista sen vuoksi, että elinkustannukset ovat Suomea korkeammat siinä EU- tai ETA-valtiossa, jossa hakijalla on koti- tai asuinpaikka.

Yksinäisen henkilön käyttövara	Perusomavastuu
Enintään 600 euroa	0 %
Enintään 800 euroa	20 %
Enintään 900 euroa	30 %
Enintään 1050 euroa	40 %
Enintään 1150 euroa	55 %
Enintään 1300 euroa	75 %
Puolisoiden käyttövara henkilöä kohden	
Enintään 550 euroa	0 %
Enintään 700 euroa	20 %
Enintään 800 euroa	30 %
Enintään 1000 euroa	40 %
Enintään 1100 euroa	55 %
Enintään 1200 euroa	75 %

Jos yksinäisen henkilön käyttövara on yli 1 300 euroa tai puolisoiden käyttövara yli 1 200 euroa henkilöltä, oikeusapua ei myönnetä.

Lisäomavastuu tulee maksettavaksi, jos hakijalla tai hänen puolisoillaan on muuta omaisuutta, jonka arvo on yli 5 000 euroa. Tällaista omaisuutta ovat esimerkiksi pankkitilillä olevat talletukset. Lisäomavastuuta kerryttävää omaisuutta ei kuitenkaan ole esimerkiksi perheen vakinainen asunto, tavanomainen vapaa-ajan asunto ja auto, jos niiden arvo on kohtuullinen suhteessa perheen kokoon ja tarpeeseen.

Lisäomavastuu on puolet 5 000 euroa ylittävästä varallisuudesta. Varallisuus määritetään vähentämällä omaisuuden käyvästä arvosta siihen kohdistuvat velat. Lisäomavastuulla katetaan sitä osaa avustajan palkkiosta ja kulukorvauksesta, joka jää jäljelle perusomavastuun vähentämisen jälkeen. Alla on muutamia esimerkkejä siitä, miten perus- ja lisäomavastuu vaikuttavat myönnettävään oikeusapuun.⁴⁵⁷

Esimerkki 1: Jos yksinäisen henkilön käyttövara on alle 600 euroa kuukaudessa, hänen omavastuunsa on 0 %. Hakijalla on kuitenkin pankkitalletuksia 25 000 euroa, jolloin lisäomavastuu lasketaan 20 000 eurosta. Lisäomavastuun määräksi tulee 10 000 euroa. Jos avustajan lasku on 15 000 euroa, oikeusavun saaja maksaa 10 000 euroa.

⁴⁵⁷ Esimerkit on otettu osin mukaillen oikeusavun sivuilta. Ks. Oikeus.fi, ”Millä tuloilla oikeusapua myönnetään”, <https://oikeus.fi/oikeusapu/fi/index/hakeminen/millatuloilla-oikeusapu-myonnetaan.html> sekä Oikeus.fi, ”Mitä oikeusapu maksaa”, <https://oikeus.fi/oikeusapu/fi/index/hakeminen/mitaoikeusapumaksaa.html>.

Esimerkki 2: Jos avioliitossa olevan henkilön käyttövara on 600 euroa, eli alle 700 euroa mutta yli 500 euroa, on hänen omavastuunsa 20 prosenttia. Hakijalla on lisäksi pankkitalletuksia 25 000 euroa, eli lisäomavastuu lasketaan 20 000 eurosta ja sen määräksi tulee 10 000 euroa. Jos avustajan lasku on 15 000 euroa, hakija maksaa siitä $0,2 \cdot 15\,000$ euroa + 10 000 euroa = 13 000 euroa.

Oikeusavun saajalta peritään myös 70 euron suuruinen oikeusapumaksu, ellei hakija saa oikeusapua 0 prosentin omavastuulla. Jos hakijaa pystytään auttamaan kevyemmin, esimerkiksi neuvonnalla puhelimitse tai sähköpostilla, hakijan taloudellista asemaa ei tarvitse selvittää eikä neuvonnasta peritä maksua.

Lähtökohtaisesti oikeusapua myönnetään 80 tunniksi kerrallaan. Tuomioistuin voi kuitenkin myöntää avulle jatkoa, jos oikeusavun saaja esittää selvityksen asian käsittelyn edellyttämistä välttämättömistä jatkotoimista ja oikeusavun jatkamiseen on erityisiä syitä ottaen huomioon oikeusavun saajan oikeusturvan tarve sekä asian laajuus ja laatu. Oikeusavun tunti- ja toimenpidepalkkio määräytyy ns. palkkioasetuksen mukaisesti.⁴⁵⁸ Tuntilaskutusta käytettäessä tuntipalkkio on 110 euroa per tunti. Asianajajat ovat pitäneet tätä alhaisena.⁴⁵⁹

Oikeusapua ei myönnetä, jos hakijalla on asian kattava [oikeusturva-vakuutus](#). Tuomioistuin voi kuitenkin myöntää oikeusavun siltä osin kuin asian kustannukset ylittävät vakuutuksen myöntämän korvauksen. Tällöin edellytyksenä on, että hakija esittää selvityksen taloudellisista oloistaan ja asian kannalta välttämättömistä toimenpiteistä ja että oikeusavun myöntämiselle on erityisiä syitä ottaen huomioon oikeusturvan tarve sekä asian laatu ja laajuus. Oikeusapua myönnetään kerrallaan vain 30 tuntia, ellei asia ole erityisen laaja. Jos hakija on taloudellisen tilanteensa vuoksi oikeutettu oikeusapuun ilman korvausta, oikeusapua voidaan myöntää myös vakuutuksen omavastuusuuden kattamiseen.

458 Valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista 290/2008.

459 Loppuvuonna 2024 KKO (2024:71) ja KHO (2024:129) antoivat toisistaan poikkeavat ratkaisut avustajan kohtuullisesta palkkiomäärästä oikeusapuasiassa. KKO piti palkkioasetuksessa säädettyä 110 euron tuntipalkkiota kohtuuttoman alhaisena ja hyväksyi avustajan 130 euron palkkiopyynnön. KHO päätyi päinvastaiseen lopputulokseen. KKO ratkaisi asian vahvennetussa jaostossa, ja KHO täysistunnossa. Molemmat ratkaisut olivat äänestysratkaisuja.

Lainvalmistelu on KKO ja KHO ratkaisujen myötä aloitettu, ja asetusluonnoksen mukaan oikeusavun tuntipalkkiota aiotaan korottaa 120 euroon. Asetusluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 30.12.2024–10.1.2025. OM098:00/2024.

Oikeusavun hakeminen

Oikeusapua haetaan oikeusaputoimistolta joko henkilökohtaisesti tai avustajan avulla. Oikeusapua voi hakea mistä tahansa oikeusaputoimistosta hakijan asuinpaikasta riippumatta. Hakemuksen voi tehdä kirjallisesti tai suullisesti. Hakemuksessa hakijan on esitettävä selvitys taloudellisesta tilanteestaan sekä asiasta, johon oikeusapua haetaan. Oikeusavun myöntämisestä päättää oikeusaputoimisto, ellei se ole esteellinen. Oikeusaputoimisto voi olla esteellinen esimerkiksi tilanteessa, jossa oikeusaputoimistossa on asiakkaana hakijan vastapuoli tai hakijan vastapuolena on oikeusaputoimistossa työskentelevän läheinen. Tällöin hakija voi hakea oikeusapua toisesta oikeusaputoimistosta. Tietyissä tilanteissa oikeusapua voidaan myöntää myös silloin, kun oikeusaputoimisto on esteellinen, mutta aina asiakkaan suostumuksella. Oikeusapua myönnetään pääsääntöisesti hakemuspäivästä lähtien tai tietyissä tilanteissa taannehtivasti.

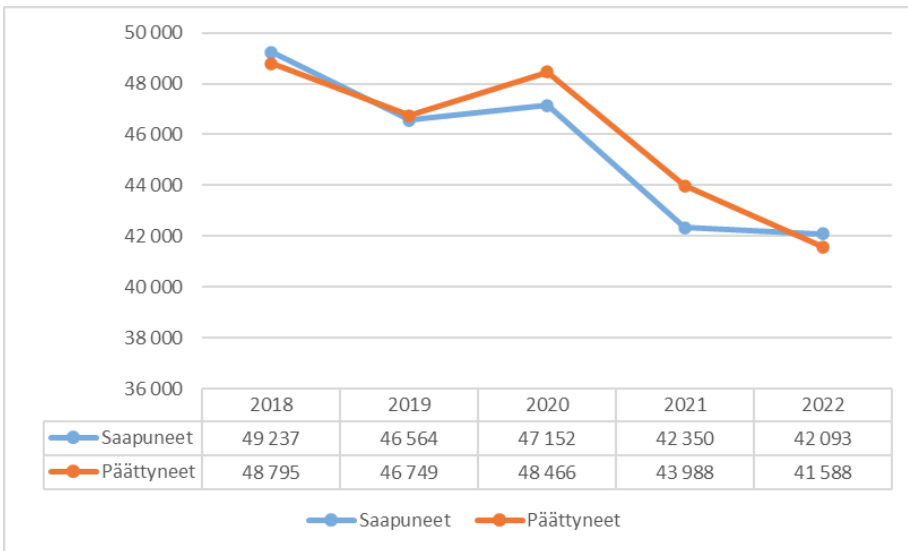
Oikeusapupäätös annetaan kirjallisena, ja se sisältää tiedot muun muassa siitä mihin asiaan oikeusapu myönnetään, minkä suuruisena, mistä päivämäärästä eteenpäin ja mikä on hakijan taloudellinen asema. Jos hakijalle ei myönnetä oikeusapua hakemuksen mukaisesti, hakija voi valittaa asiasta [käräjäoikeuteen](#). Hakijan on ilmoitettava taloudellisen tilanteensa muutoksesta oikeusavun myöntämisen jälkeen. Jos taloudellinen tilanne on muuttunut niin, ettei hakija olisi enää lainkaan oikeutettu oikeusapuun, hänelle määrätty avustaja voi hoitaa toimeksiannon loppuun, mutta palveluista peritään tällöin täysi korvaus.

Tilastotietoja oikeusaputoimistojen toiminnasta

Oikeusapua koskevat tiedot on saatu oikeusministeriöstä ja oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY 150) julkisista tilinpäätöksistä vuosilta 2018–2022.⁴⁶⁰ Tarkastelujaksona on 2018–2022.

Tarkastelujaksolla oikeusaputoimistoihin saapui vuosittain keskimäärin 45 000 asiaa ja ne ratkaisivat keskimäärin 46 000 asiaa. Saapuneiden ja päättyneiden oikeusapuasioiden määrät seurasivat pitkälti toisiaan, ja olivat molemmat lievässä laskussa.

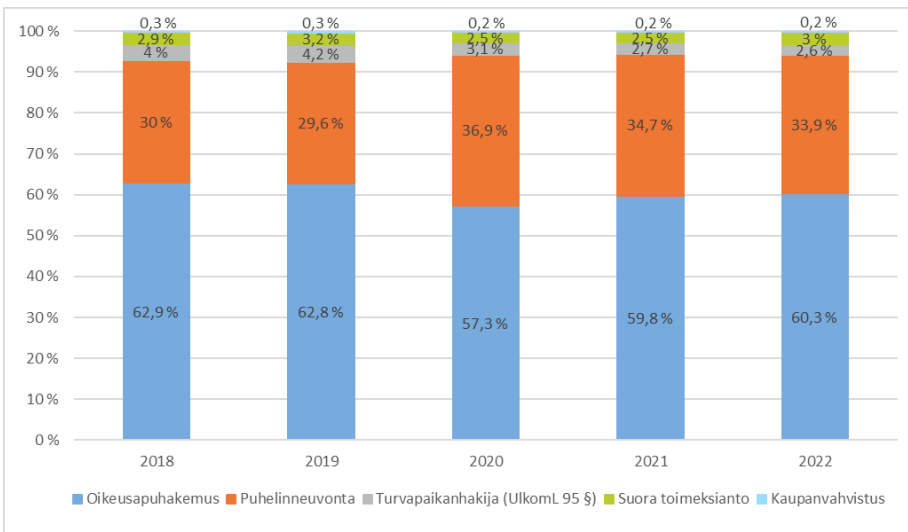
⁴⁶⁰ Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY 150) tilinpäätökset vuosilta 2018–2022.



Kuvio 103: Saapuneet ja päätyneet oikeusapuasiat koko maassa 2018–2022

Eniten asioita käsiteltiin Etelä-Suomen (23,0 %), toiseksi eniten Länsi- ja Sisä-Suomen (20,5 %) ja kolmanneksi eniten Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä (16,7 %). Vähiten asioita käsiteltiin Kaakkois-Suomen (9,8 %), Itä-Suomen (14,7 %) ja Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä (15,3 %). Vuositasolla vaihtelu alueiden välillä oli melko vähäistä; Itä-, Etelä- ja Pohjois-Suomen osuudet hieman kasvoivat, ja Kaakkois-, Länsi- ja Sisä-Suomen pienentyivät.

Eniten oikeusaputoimistot ratkaisivat oikeusapuhakemuksia, mutta myös yleisen puhelinneuvonnan osuus on suuri. Neuvonta on maksutonta.



Kuvio 104: Ratkaistut asiat hakemuslajin mukaan (%) oikeusaputoimistoissa 2018–2022

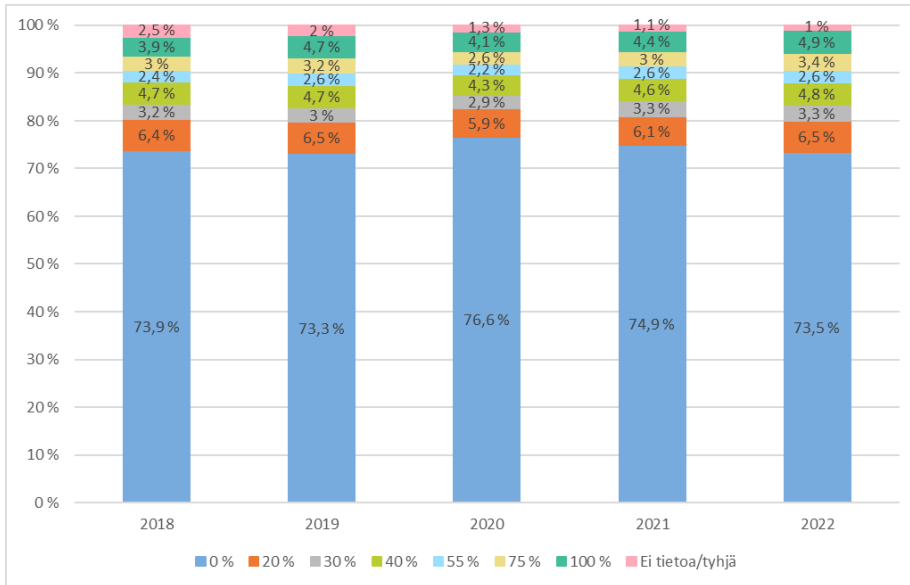
Kaupanhavvistukset liittyvät esimerkiksi kiinteistökauppoihin tai kiinteistön lahjoituksiin. Suora toimeksianto tarkoittaa, että asiakkaalle ei ole myönnetty oikeusapua, vaan hänen kanssaan tehdään toimeksiantosopimus ja toimeksiannosta laskutetaan ns. täysi korvaus, eli paikkakunnan asianajotaksan mukainen korvaus. Suorassa toimeksiannossa asiakkaan käyttövaroja tai varallisuustietoja ei selvitetä. Suorien toimeksiantojen hoitamiseen on aina oltava erityinen syy. Turvapaikanhakijalla tarkoitetaan ulkomaalaislain (301/2004) 95 §:n mukaista kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämistä.

Hakemuslajien osuudet pysyivät vuositasolla melko samoina. Puhelinneuvonnan osuus nousi hieman ja oikeusapuhakemusten laski. Eniten laski avustaminen turvapaikka-asioissa, mikä johtunee turvapaikanhakijoiden määrän laskusta vuoden 2015 jälkeen.⁴⁶¹

Asiaryhmittäin tarkasteltuna eniten oikeusapua annettiin tarkastelujaksolla avioliitto- ja perheoikeudellisiin asioihin (24,8 %), perintöasioihin (21,7 %), sekä rikos- (13,1 %) ja muihin asioihin (13,1 %). Vähiten apua annettiin yksityishenkilön velkajärjestelyyn (0,5 %) sekä irtainta omaisuutta (1,3 %) tai vahingonkorvausta (2,2 %) koskevissa asioissa. Asiaryhmien osuudet vaihtelivat vuosittain vain vähän. Ulkomaalaisasioiden ja yksityishenkilöiden velkajärjestelyjen osuus laski hieman ja perintöasioiden osuus nousi.

Suurin osa eli noin kolme neljäsosaa oikeusavun asiakkaista sai oikeusapua maksutta, eli 0 prosentin omavastuulla. Loput asiakkaista saivat oikeusapua 20–100 prosentin omavastuulla.

461 Turvapaikanhakijoilla on edellytysten täytyessä oikeus oikeudelliseen avustajaan. Jos turvapaikanhakijalla ei ole tuloja tai varallisuutta, on hänen saamansa oikeusapu maksutonta. Koska turvapaikanhakijoilla ei useinkaan ole merkittävää varallisuutta, turvapaikanhakijoiden määrän kasvaessa myös oikeusavun saajien määrä yleensä kasvaa.



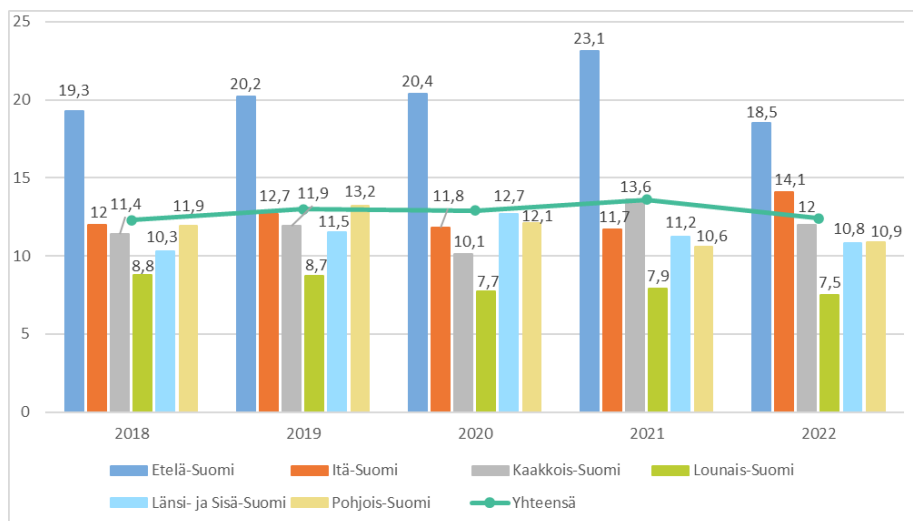
Kuvio 105: Oikeusapuasiakkaiden jakautuminen omavastuusuuden mukaan (%) 2018–2022

Jonotusajalla tarkoitetaan sitä aikaa, jonka kuluttua asiakas pääsee oikeusavustajan vastaanotolle. Ajat eivät olleet erityisen pitkiä, mutta oikeusaputoimistojen välillä oli huomattavia eroja. Pisimmät jonotusajat olivat Etelä-Suomessa (vaihteluväli 18,5–23,1 päivää), ja lyhimät Lounais-Suomessa (vaihteluväli 7,5–8,8 päivää). Koko maan jonotusaika vaihteli 12,3–13,6 päivän välillä.

Aikaisemmassa tutkimuksessa on todettu, että yksityisiin asianajopalveluihin verrattuna oikeusaputoimistojen asiakkaat joutuvat usein jonottamaan verrattain pitkään, mikä voi vaikeuttaa avun saamista kiireellisissä tapauksissa ja joskus apu voi myös jäädä jonotusaikojen vuoksi kokonaan hakematta⁴⁶². Vuonna 2019 noin joka kolmas pääkäsitellyssä ratkaistun riita-asian asianosaisena ollut sai oikeusapua ja oikeusapua saaneiden osuus oli kasvanut aiempiin tarkasteluvuosiin verrattuna. Oikeusavun saajaa edusti yleensä yksityinen avustaja.⁴⁶³

⁴⁶² Ks. Rissanen ja Lasola 2014, s. 10, 24–25, 32–33.

⁴⁶³ Sarasoja ja Carling 2020, s. 76–77.



Kuvio 106: Oikeusavun keskimääräinen jonotusaika (pv) oikeusapu- ja edunvalvontapiireittäin 2018–2022

7.3 Edunvalvonta

Jokainen ihminen on oikeuskelpoinen syntymästä kuolemaan saakka. Se tarkoittaa, että hänellä voi olla oikeuksia ja että häneen voi kohdistua myös velvollisuuksia. Jokainen täysi-ikäinen henkilö on lähtökohtaisesti myös oikeustoimikelpoinen, mikä tarkoittaa, että hän voi itse käyttää oikeuksiaan, esimerkiksi solmia päteviä sopimuksia ja että hän vastaa itse velvoitteistaan. Oikeustoimikelpoisuuteen liittyy siten oikeus huolehtia itse henkilökohtaisista ja taloudellisista asioistaan. Aina tämä ei ole mahdollista, vaan ihminen voi olla esimerkiksi sairauden vuoksi kykenemätön huolehtimaan niistä. Tällöin henkilölle voidaan määrätä edunvalvoja. Pääsääntöisesti edunvalvoja määrätään vain täysi-ikäiselle henkilölle. Alaikäiset eli alle 18-vuotiaat ovat vajaavaltaisia ja heidän edunvalvojanaan toimii yleensä alaikäisen huoltaja. Edunvalvonnasta säädetään holhoustoimesta annetussa laissa (442/1999).⁴⁶⁴

Edunvalvonnassa olevan henkilön asioista huolehtii osittain tai kokonaan hänen edunvalvojansa. Vajaavaltainen eli se, kenen etua asiassa valvotaan, on edunvalvojan päämies. Edunvalvojan määrääminen ei estä miestä itse päättämästä omaisuudestaan tai tekemästä oikeustoimia⁴⁶⁵,

464 Nykyinen hallitus on asettanut työryhmän edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevan sääntelyn ajankohtaistamiseksi. Oikeusministeriön hankenumero OM102:00/2023.

465 Laki holhoustoimesta (442/1999), 14 §.

vaan edunvalvojan ja päämiehen toimivalta on rinnakkainen. Erimielisyyksitilanteissa asia pyritään ratkaisemaan neuvottelemalla. Jos yksimielisyyttä ei saavuteta, noudatetaan lähtökohtaisesti päämiehen tahtoa, mutta edunvalvoja voi ratkaista asian päämiehen kannan vastaisesti, jos päämiehen ratkaisu vahingoittaisi päämiestä tai tämän etuja.

Edunvalvojat hoitavat hyvin erilaisia tehtäviä. He voivat esimerkiksi maksaa edunvalvottavan puolesta laskuja, hakea erilaisia tukia, kuten asumis- tai toimeentulotukea ja huolehtia omaisuudesta, esimerkiksi asunnon myymisestä tai ostamisesta. Pääsääntöisesti edunvalvojalle kuuluu vain päämiehen taloudellinen huolenpito, mutta tarpeen mukaan edunvalvojan on huolehdittava myös päämiehen asianmukaisesta hoidosta ja huolenpidosta.

Edunvalvojalle ei ole asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Hänen tulee kuitenkin suostua tehtävään ja olla siihen sopiva henkilö. Sopivuutta arvioitaessa otetaan huomioon edunvalvojaksi esitetyn taito, kokemus sekä tehtävän laatu ja laajuus. Edunvalvoja ei voi olla vajaavaltainen, eli alle 18-vuotias tai tuomioistuimen päätöksellä vajaavaltaiseksi julistettu.⁴⁶⁶ Edunvalvojaksi voidaan määrätä yksityishenkilö tai yleinen edunvalvoja. Yleinen edunvalvoja on joko edunvalvontatoimistossa työskentelevä valtion viranomais tai joillakin alueilla esimerkiksi yksityisessä asianajotoimistossa työskentelevä yleinen edunvalvoja, jolta kunta tai hyvinvointialue ostaa palveluita. Seuraavissa luvuissa keskitytään pääsääntöisesti julkisena palveluna järjestettävään yleiseen edunvalvontaan.

Vuonna 2024 toteutettiin selvitys yleisen edunvalvonnan toimivuudesta, laadusta ja resursseista sekä edunvalvottavan oikeuksien toteutumisesta palvelujärjestelmässä. Suurin osa edunvalvonnan asiakkaista koki palvelun vastaavan hyvin heidän tarpeitaan, mutta kokemukset itsemääräämisoikeudesta vaihtelivat. Selvityksen mukaan haasteita yleisen edunvalvonnan palveluille aiheuttavat väestön ikääntyminen, alaikäisten asiakkaiden määrän kasvu ja täysi-ikäisten asiakkaiden lisääntynyt moniongelmaisuus. Varsinkin alaikäisten päämiesten määrät ovat kasvaneet merkittävästi, mikä vaatii edunvalvojilta lisää erityisosaamista. Haasteita luovat myös resurssien riittämättömyys, pitkät edunvalvonnan määräämisprosessit ja puutteet sidosryhmäyhteistyössä. Selvityksessä annetaan suosituksia erityisesti asiakaslähtöisyydestä, erityisryhmien tarpeisiin vastaamisesta sekä viranomaisten ja edunvalvojen yhteistyön vahvistamisesta.⁴⁶⁷

⁴⁶⁶ Laki holhoustoimesta (442/1999), 5–6 §.

⁴⁶⁷ Aihinen ym. 2024.

Edunvalvojan vahvistaminen ja määrääminen

Edunvalvoja voidaan määrätä usealla tavalla. Jos henkilöllä on edunvalvontavaltuus, Digi- ja väestötietovirasto vahvistaa edunvalvojan hakemukselta. Edunvalvontavaltuus on asiakirja, jonka valtuuttaja on määrännyt tulemaan voimaan siinä tapauksessa, että hän ei itse enää kykene hoitamaan omia asioitaan esimerkiksi sairauden vuoksi. Edunvalvontavaltuus voi koskea yleisesti taloudellisia asioita tai esimerkiksi tiettyä tehtävää, oikeustoimea tai omaisuutta. Edunvalvontavaltuutuksen voi tehdä jokainen täysi-ikäinen henkilö, joka kykenee ymmärtämään valtuutuksen merkityksen. Edunvalvontavaltuus tehdään ennakoiden ja sen voimaantuloa haetaan vasta, kun valtuuttajan terveydentila heikkenee. Voimaantulo edellyttää muun muassa lääkärintodistusta ja muuta tarvittavaa näyttöä valtuuttajan terveydentilasta.

Jos edunvalvontavaltuutusta ei ole, edunvalvojan määrää käräjäoikeus. Hakemus osoitetaan joko Digi- ja väestötietovirastolle tai suoraan käräjäoikeudelle. Edunvalvontaa voi hakea henkilö itse ja kuka tahansa voi tehdä Digi- ja väestötietovirastolle ilmoituksen edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä. Digi- ja väestötietovirasto tutkii edunvalvonnan tarpeen ja ottaa tässä tarkoituksessa yhteyttä ilmoituksen kohteena olevaan henkilöön, jos se on mahdollista henkilön vointi huomioiden. Mielipidettä voidaan kysyä myös henkilön puolisoilta, lapsilta tai muilta läheisiltä. Lisäksi Digi- ja väestötietovirasto voi pyytää selvityksiä muilta viranomaisilta, esimerkiksi Kelalta tai sosiaali- ja terveydenhuollolta. Jos virasto toteaa, että henkilö on edunvalvonnan tarpeessa, se hakee edunvalvojan määräämistä käräjäoikeudelta. Käräjäoikeus voi määrätä edunvalvojan, jos täysi-ikäinen henkilö on kykenemätön itse valvomaan etuaan, huolehtimaan itsestään tai varallisuuttaan koskevista asioista, jotka vaativat hoitoa ja jotka eivät muulla tavoin tule hoidetuksi. Edunvalvoja voidaan määrätä, jos henkilö ei itse tätä vastusta, tai vastustamisesta huolimatta, jos henkilön tilanne sitä vaatii.

Edunvalvonnan sisältö ja kesto

Edunvalvonta voi olla määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevaa. Edunvalvonta päättyy esimerkiksi silloin, jos päämiehen vointi paranee eikä hän enää tarvitse edunvalvojaa, määräaikaiseksi päätetty edunvalvonta päättyy tai jos päämies tai edunvalvoja kuolee.

Edunvalvonnan sisältö vaihtelee sen mukaan, onko päämiehen toimintakelpoisuutta rajoitettu tai onko hänet julistettu vajaavaltaiseksi. Pelkkä edunvalvojan määrääminen ei rajoita henkilön oikeustoimikelpoisuutta, vaan hänellä säilyy lähtökohtaisesti edunvalvojan kanssa rinnakkainen toimivalta määrätä asioistaan. Edunvalvoja voi kuitenkin hakea

käräjäoikeudelta päämiehen toimintakelpoisuuden rajoittamista toistaiseksi tai määräajaksi, jos päämies aktiivisesti pyrkii vastoin etujaan vahingoittamaan taloudellista asemaansa, esimerkiksi lahjoittamalla omaisuuttaan tai ottamalla velkaa. Toimintakelpoisuutta voidaan rajoittaa siten, että päämies ja edunvalvoja saavat vain yhdessä tehdä tiettyjä toimia, esimerkiksi ottaa velkaa tai että niitä voi tehdä vain edunvalvoja yksin.

Jos toimintakelpoisuuden rajoittaminen ei ole riittävä keino, käräjäoikeus voi hakemuksesta määrätä täysi-ikäisen henkilön vajaavaltaiseksi. Täysi-ikäisen vajaavaltaiseksi julistaminen on aina viimesijainen keino turvata päämiehen tilanne, eli ketään ei saa julistaa vajaavaltaiseksi, jos hänen etunsa voidaan turvata muilla keinoilla.

Vajaavaltainen henkilö ei lähtökohtaisesti saa itse määrätä omasta omaisuudestaan tai tehdä esimerkiksi sopimuksia tai muita oikeustoimia. Poikkeuksena ovat olosuhteisiin nähden tavanomaiset ja merkitykseltään vähäiset oikeustoimet. Vajaavaltainen voi myös päättää itseään koskevasta asiasta, jos hän pystyy ymmärtämään asian merkityksen. Henkilöä itseään koskevia asioita ovat esimerkiksi passin hakeminen, nimen muuttaminen, isyyden tunnustaminen tai avioliiton solmiminen.

Alaikäiset eli alle 18-vuotiaat ovat suoraan lain nojalla vajaavaltaisia, ja heidän edunvalvojanaan toimii pääsääntöisesti huoltaja. Erityisestä syystä huoltaja voidaan kuitenkin vapauttaa tehtävästään, ja määrätä lapselle edunvalvojan sijainen, jos huoltajat eivät jostain syystä pysty valvomaan lapsen etua.⁴⁶⁸ Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi, jos lapsi ja huoltaja ovat osakkaina samassa kuolinpesässä tai huoltajaa epäillään lapsen kohdistuvasta rikoksesta.

Edunvalvojan tehtävät

Edunvalvojan tehtävänä on huolehtia päämiehen asioista. Hänellä on kelpoisuus edustaa päämiestä tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa. Taloudellisten asioiden lisäksi edunvalvojalla on yleinen huolenpitovelvollisuus siitä, että päämies saa tarpeellisen hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen. Jos tuomioistuin niin määrää, edunvalvoja voi edustaa päämiestä myös tämän henkilöä koskevassa asiassa, esimerkiksi passin hakemisessa. Tiedetyt asiat ovat korostuneesti henkilökohtaisia ja niitä edunvalvoja ei voi tehdä päämiehensä puolesta. Tällaisia asioita ovat muun muassa avioliiton tai rekisteröidyn parisuhteen solmiminen, testamentinteko tai isyyden tunnustaminen. Kaikissa tilanteissa edunvalvojan on aina tiedusteltava päämiehen mielipidettä ennen päätösten tekemistä, jos se on asian kannalta tärkeää eikä aiheuta huomattavia hankaluuksia.

⁴⁶⁸ Laki holhoustoimesta (442/1999), 4 §.

Tiettyihin oikeustoimiin edunvalvoja tarvitsee Digi- ja väestötietoviraston luvan. Näitä ovat esimerkiksi kiinteistön ja asunnon myynti ja ostaminen, omaisuuden panttaaminen, osakkeiden hankkiminen sekä ositukseen ja perinnönjakoon suostuminen, jos ne toimitetaan ilman pesänjakajaa. Digi- ja väestötietoviranomainen myöntää luvan, jos oikeustoimi tai toimenpide on päämiehen edun mukainen. Digi- ja väestötietovirasto valvoo yleisemminkin edunvalvojen toimintaa. Edunvalvojat esimerkiksi toimittavat vuosittain Digi- ja väestötietovirastolle vuositilin, josta käyvät ilmi päämiehen varat, velat ja tilikauden tapahtumat.

Edunvalvonnan maksullisuus

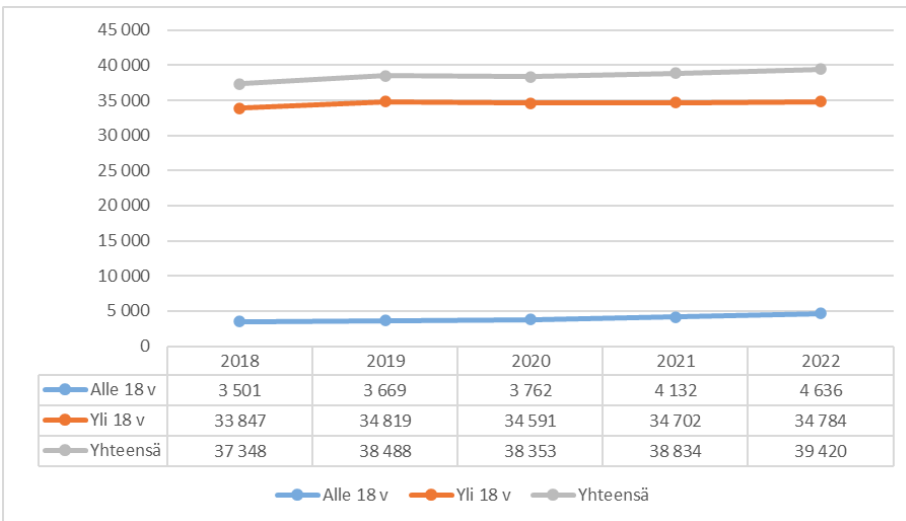
Edunvalvojalla on oikeus saada korvaus kuluistaan ja kohtuullinen palkkio.⁴⁶⁹ Palkkion suuruuteen vaikuttaa muun muassa se, onko edunvalvoja määrätty rajattua tehtävää varten vai yleisesti hoitamaan päämiehen asioita sekä päämiehen tuloja ja varallisuutta. Yleisen edunvalvojan palkkio maksetaan edunvalvontatoimistolle tai asiaa ostopalveluna hoitavalle asianajotoimistolle. Pääsääntöisesti palkkio muodostuu vuotuisesta perusmaksusta ja lisämaksusta. Lisämaksuja peritään esimerkiksi edunvalvonnan aloittamisesta aiheutuvista toimenpiteistä tai toimenpiteestä, jonka suorittaminen vaatii Digi- ja väestötietoviraston lupaa. Palkkion lisäksi voidaan maksaa kulu- ja erityiskorvausta. Erityiskorvausta voidaan maksaa, jos edunvalvoja on tehnyt päämiehen hyväksi tarpeellisen, erityistä ammattitaitoa tai huomattavaa työmäärää vaatineen tehtävän, ja tehtävän hoitaminen on ollut päämiehen edun mukaista. Kyse voi olla esimerkiksi päämiehen yrityskirjanpidon selvittämisestä. Palkkio voidaan jättää myös tietyissä tilanteissa perimättä, esimerkiksi jos päämiehen tulot ovat vähäiset (yhtä suuret tai pienemmät kuin toimeentulotuen perusosa). Päämiehen tuloihin laskeetaan kaikki rahamääräiset tulot, esimerkiksi palkka- ja eläketulot, korko- ja vuokratulot sekä sosiaaliset etuudet. Perusmaksun suuruuteen vaikuttaa lisäksi päämiehen muu varallisuus, ei kuitenkaan päämiehen henkilökohtaisessa käytössä oleva asunto tai siihen kohdistuva velka. Perusmaksu on 440 euroa vuodessa, tai 280 euroa, jos päämiehen tulot ovat alle 14 000 euroa vuodessa ja varallisuus veloilla vähennettynä alle holhoustoimilaisissa määrätyn rajan. Lisämaksut ovat 200 tai 300 euroa. Omaisuuden hoitamisesta perittävä lisämaksu on lähtökohtaisesti kaksi prosenttia hoidettavan varallisuuden arvosta. Edunvalvojan palkkiolle on asetettu enimmäismäärä: perus- ja lisämaksun yhteenlaskettu määrä saa olla korkeintaan 19 prosenttia päämiehen laskennallisesta vuositulosta. Lisäksi tietyt erityissäännöt koskevat lyhyitä, alle vuoden mittaisia edunvalvontoja.

⁴⁶⁹ Valtioneuvoston asetus edunvalvojan palkkion suuruudesta (696/2012).

Tilastotietoja edunvalvonnasta

Edunvalvontaa koskevat tiedot on saatu oikeusministeriöstä ja oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY 150) julkisista tilinpäätöksistä vuosilta 2018–2022⁴⁷⁰. Tarkastelujakso on 2018–2022.

Tarkastelujaksolla edunvalvonnassa oli keskimäärin noin 38 000 henkilöä vuosittain. Heistä suurin osa, vajaa 90 prosenttia, oli täysi-ikäisiä, ja alle 18-vuotiaita hieman yli 10 prosenttia.



Kuvio 107: Päämiesten lukumäärä edunvalvonnassa 2018–2022

Tarkastelupäivä on vuoden viimeinen päivä. Luvut eivät sisällä ostopalvelutuottajien päämiehiä tai edunvalvontavaltuutuksia.

Tarkastelujaksolla yleisessä edunvalvonnassa olevien määrä kasvoi hieman. Erityisesti kasvua oli yli 18-vuotiaissa päämiehissä, joiden määrä kasvoi yli tuhannella vuodesta 2018 vuoteen 2022. Noin puolet edunvalvonnan asiakkaista oli yli 65-vuotiaita.

Yleisen edunvalvonnan lisäksi edunvalvonnassa oli tarkastelujaksolla ostopalveluna noin 4 200 henkilöä vuosittain. Se on noin 10 prosenttia kaikista edunvalvottavista. Määrä pysyi tasaisena läpi tarkastelujakson.

Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön tilinpäätöksissä päämiesten määrän ja henkilötövuoden (HTV) välistä suhdetta kuvataan tuottavuudella. Sen avulla voidaan arvioida päämiesten lukumäärää yhtä edunvalvojahenkilötövuotta kohden. Koko maassa päämiesten määrä henkilötövuotta kohden vaihteli tarkastelujaksolla 66 ja 67 välillä. Suurin tuottavuus oli

⁴⁷⁰ Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY 150) tilinpäätökset vuosilta 2018–2022.

Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä (69–72) ja toiseksi suurin-Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä (69–70). Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä tuottavuus oli laskusuuntainen ja vaihteli 62 ja 66 välillä. Muissa piireissä luvut vaihtelivat 61 ja 68 välillä.

7.4 Talous- ja velkaneuvonta

Oikeusaputoimistot tarjoavat talous- ja velkaneuvontaa velkaongelmien ennaltaehkäisyyn sekä matalan kynnyksen apua uhkaaviin ja jo toteutuneisiin velkaongelmiin. Siitä säädetään talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa (813/2017).

Oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonta on monipuolista. Neuvontaa voidaan antaa yksityishenkilölle talouden- ja velkojen hoidosta ja taloudenpidon suunnittelusta. Lisäksi neuvonnassa voidaan yhdessä velallisen kanssa selvittää tämän talouteen liittyvien ongelmien ratkaisumahdollisuuksia tai mahdollisuuksia päästä sovintoon velkojien kanssa. Neuvonnassa autetaan myös [velkajärjestelyasioiden](#) hoitamisessa, erityisesti velkajärjestelyhakemuksen sekä muiden tarvittavien asiakirjojen laatimisessa. Tarvittaessa talous- ja velkaneuvonnasta asiakas eli velallinen voidaan ohjata hakemaan oikeudellista apua. Myös yksityistä elinkeinonharjoittajaa voidaan avustaa elinkeinotoiminnan veloissa sovinnossa velkojien kanssa, velkajärjestelyyn hakeutumisessa ja oikeudellisen avun piiriin ohjaamisessa.

Millaista neuvontaa voi saada

Talous- ja velkaneuvontaan voi ottaa yhteyttä matalalla kynnyksellä, jos jokin omassa tai läheisen taloudessa mietityttää. Neuvontaa voi saada, vaikka velkaa olisi vain vähän tai ei ollenkaan.

Talous- ja velkaneuvonnasta voi saada neuvoja esimerkiksi rahankäytön suunnitteluun, budjetissa pysymiseen tai muihin arjen talousasioihin. Neuvonnassa voi myös saada apua oman taloudellisen tilanteen selvittämiseen, eri ratkaisuvaihtoehtojen kartoittamiseen, maksusopimusten laatimiseen tai velkajärjestelyyn hakeutumiseen. Pääpaino on neuvonnassa, eli talous- ja velkaneuvoja toimii asiantuntijana tai avustajana, mutta henkilö tekee itse talouttaan koskevat päätökset. Kaikki neuvonta on luottamuksellista ja vaitiolovelvollisuuden piirissä.

Talous- ja velkaneuvonnasta ei saa taloudellista tukea, vaan tätä varten on käännyttävä esimerkiksi Takuusäätiön puoleen, josta on mahdollista saada takaus ns. järjestelylainaan. Sen avulla voi maksaa useat ja usein

korkeakorkoiset velat pois ja lyhentää tämän jälkeen vain järjestelylainaa.⁴⁷¹ Myös hyvinvointialue voi myöntää sosiaalista luototusta henkilölle, jonka arvioidaan pystyvän maksamaan luoton takaisin, mutta joka ei pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi voi saada kohtuuehtoista luottoa yksityisiltä markkinoilta. Luototuksen tarkoituksena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää ihmisen itsenäistä suoriutumista.⁴⁷²

Talous ja velkaneuvontaan voi hakeutua joko soittamalla tai sähköisesti asioimalla. Neuvontaan voi myös sopia lähi- tai etätapaamisen. Neuvontaa antaa myös talous- ja velkaneuvonnan anonyymi chat-palvelu. Monissa kaupungeissa ja kunnissa toimii lisäksi matalan kynnyksen talousneuvolaita. Niihin voi hakeutua ilman ajanvarausta, ja neuvoja saa eri alojen ammattilaisilta, myös oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvojilta. Muita asiantuntijoita voivat olla esimerkiksi sosiaalityöntekijät, Kelan virkailijat tai diakoniatyöntekijät.

Katsauksen II osan [luvussa 8 tarkastellaan erikseen maksukyvyttömyysmenettelyitä](#). Niitä käytetään silloin, kun yksityishenkilön tai yrityksen velkataakka on kasvanut niin isoksi, ettei hän selviä veloistaan.

Tilastotietoja talous- ja velkaneuvonnan toiminnasta

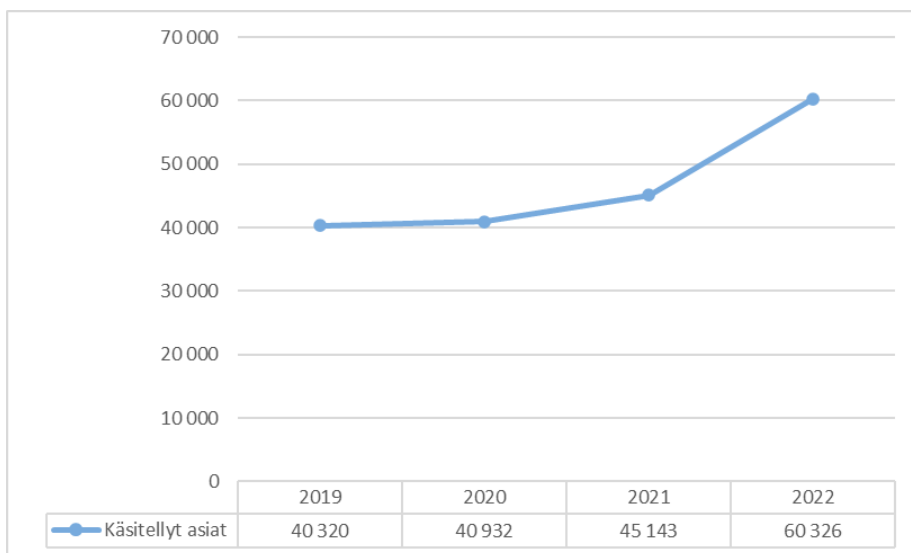
Talous- ja velkaneuvontaa koskevat tilastotiedot on saatu oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY1 150) julkisista tilinpäätöksistä vuosilta 2019–2022. Tilastot alkavat vuodesta 2019, jolloin talous- ja velkaneuvonta siirtyi valtion oikeusaputoimistoihin (1.1.2019).

Talous- ja velkaneuvonnassa käsiteltävien asioiden määrä oli tarkastelujaksolla noususuuntainen, ja erityisen suurta nousu oli vuonna 2022. Tähän on voinut vaikuttaa se, että vuodesta 2022 eteenpäin käsitellyt asiat sisältävät kirjattujen asioiden lisäksi kirjaamattomat (anonyymit) asiat, joita ei aiemmin kirjattu.⁴⁷³

471 Takuusäätiö, ”Järjestelylainat”, <https://www.takuusaatio.fi/selviydy-veloistasi/velkojen-maksukeinot/jarjestelylainat/>.

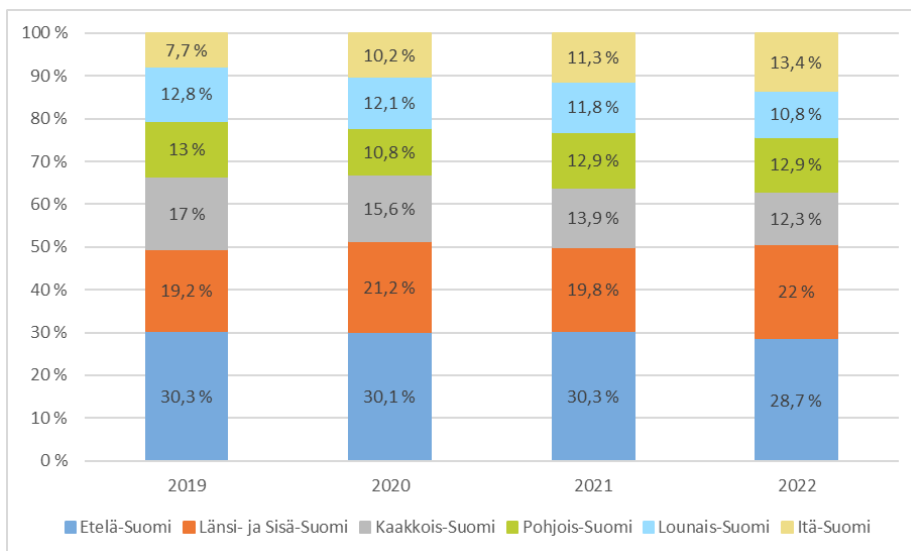
472 Sosiaali- ja terveysministeriö, ”Sosiaalinen luototus”, <https://stm.fi/toimeentulo/sosiaalinen-luototus>.

473 Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY 150) tilinpäätös 2022, s. 40 alaviitteet 3 ja 4.



Kuvio 108: Talous- ja velkaneuvonnassa käsitellyt asiat 2019–2022

Lähes kolmannes käsitellyistä asioista hoidettiin Etelä-Suomen ja noin viides Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä. Lähtökohtaisesti talous- ja velkaneuvontaa saa hakea mistä tahansa oikeusaputoimistosta, mutta suurin osa hakenee apua lähimmästä toimistosta.



Kuvio 109: Käsitellyt talous- ja velkaneuvonta-asiat oikeusapu- ja edunvalvontapiireittäin (%) 2019–2022

7.5 Keskeiset asiat

Yhteiskunnassa on tarjolla erilaisia oikeudellisia palveluita, joilla on erilaisia rooleja. Tässä katsauksessa on tarkasteltu oikeudellisista palveluista oikeusapua, edunvalvontaa sekä talous- ja velkaneuvontaa. Niillä kaikilla on suuri merkitys oikeuden saatavuuden kannalta.

Oikeusavulla tarkoitetaan oikeudellisiin asioihin myönnettävää ammatitapua. Se varmistaa, ettei oikeuksiin pääsy riipu henkilön varallisuudesta ja edistää yhdenvertaisuutta oikeusjärjestelmässä tasoittamalla osapuolten välisiä taloudellisia eroja. Oikeusapua voidaan myöntää monenlaisiin asioihin, esimerkiksi perinnönjakoon, avioeroon tai tuomioistuimessa käsiteltävään asiaan. Yksinkertaisiin tai merkitykseltään vähäisiin asioihin apua ei myönnetä, vaikka hakija voikin kokea asian itselleen tärkeäksi ja tuntee olevansa avun tarpeessa. Oikeusapua voi saada vain luonnollinen henkilö, eli esimerkiksi yritykset eivät voi saada oikeusapua.

Oikeusapua tuotetaan sekä julkisissa oikeusaputoimistoissa että yksityisissä asianajo- ja lakipalveluissa (ks. edellä [luku 7.2 Oikeusapu](#) ja I osan [luku 5.2 Asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat](#)). Oikeusapua voi saada joko kokonaan tai osittain maksutta, ja hinta määräytyy hakijan käyttövaran (kuukausittaisten tulojen, välttämättömien menojen ja elatusvelvollisuuden perusteella lasketun summan) ja muun varallisuuden perusteella. Myös oikeusturvavakuutus voi vaikuttaa siihen, myönnetäänkö oikeusapua. Suurin osa hakijoista saa oikeusapua maksutta, eli 0 %:n omavastuulla, loppuilla omavastuuosuus avustajan palkkiosta vaihtelee 20–100 % välillä. Eniten oikeusapua myönnetään avioliitto- ja perheoikeudellisiin asioihin sekä perintöasioihin.

Oikeusaputoimistojen jonotusajat vaihtelevat eri puolilla maata noin viikosta runsaaseen kolmeen viikkoon. Yksityisiin asianajopalveluihin verrattuna jonot ovat pidempiä, mikä voi vaikeuttaa avun saamista kiireellisissä tapauksissa. Myös oikeusavun tulorajoista on keskusteltu. Niitä on pidetty kapeina, ja siksi ns. keskituloisten on pelätty jäävän oikeusavun suhteen välinputoajiksi: heillä ei ole välttämättä varallisuutta rahoittaa oikeudellista apua itse, eivätkä he ole myöskään oikeutettuja oikeusapuun. Vuonna 2021 tehdyssä selvityksessä suositeltiin, että oikeusavun tulorajat nostettaisiin vastaamaan paremmin väestön tulotasoa. Tulorajojen nostamisen myötä yhä useampi pieni- ja keskituloinen olisi oikeutettu julkiseen oikeusapuun, ja taloudellisen asemansa vuoksi jo oikeusavun piirissä olevien omavastuuosuus pienenesi. Lisäksi esitettiin käyttövaralaskelman yksinkertaistamista sekä oikeusapuun varattujen työtuntien määrän kasvattamista erityisesti monimutkaisissa asioissa.⁴⁷⁴

474 Tolvanen, Koskela, Huhtilainen, Sutela, Törölä ja Eskelinen 2021.

Edunvalvonnan tarkoituksena on, että ihmisten asioista huolehditaan silloinkin, kun hän itse ei syystä tai toisesta siihen kykene. Tällöin ihmiselle voidaan määrätä edunvalvoja, jonka päämies edunvalvottavasta tulee. Edunvalvonnalla on tärkeä rooli oikeuksiin pääsyssä. Edunvalvonta varmistaa, että päämiehen taloudelliset edut tulevat huomioituiksi ja se auttaa esimerkiksi estämään päämiehen taloudellista hyväksikäyttöä. Edunvalvoja myös huolehtii, että päämies saa tarvitsemansa hoidon ja ne palvelut, joihin hänellä on oikeus. Edunvalvonnassa kunnioitetaan päämiehen itsenäisyyttä, ja usein päämiehen ja edunvalvojan toimivalta on rinnakkaista, eli päämies voi edelleen osallistua omien asioidensa hoitamiseen kykyjensä mukaan. Tiettyihin oikeustoimiin edunvalvoja tarvitsee lisäksi luvan Digi- ja väestötietovirastolta.

Tilanteen mukaan edunvalvojan määrää joko Digi- ja väestötietovirasto tai tuomioistuin, ja edunvalvonta voi olla toistaiseksi voimassa olevaa tai määräaikaista. Edunvalvojaksi voidaan määrätä joku päämiehen läheinen, esimerkiksi lapsi, tai yleisessä edunvalvontatoimistossa toimiva yleinen edunvalvoja. Edunvalvonta on maksullista, ja edunvalvojan vuosipalkkio riippuu edunvalvojan tehtävästä sekä päämiehen tuloista ja varallisuudesta. Edunvalvonnan tarpeeseen voi varautua ennalta tekemällä edunvalvontavaltuutuksen, joka tulee voimaan, kun valtuuttajan terveydentila heikkenee.

Useimmiten edunvalvoja määrätään täysi-ikäiselle, sillä lapsen edunvalvonnasta vastaa lähtökohtaisesti hänen huoltajansa. Edunvalvonnassa olevien yli 18-vuotiaiden määrä on ollut kasvussa. Tämä tarkoittaa, että yhä useampi täysi-ikäinen on tarvinnut edunvalvontapalveluita. Asiakaskunnan kasvu johtuu osittain väestön ikääntymisestä, kun yhä useammat ikääntyneet eivät enää pysty hoitamaan omia asioitaan.

Talous- ja velkaneuvonnalla tarkoitetaan oikeusaputoimistojen tarjoamaa palvelua, jossa annetaan yksityishenkilöille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille neuvontaa sekä velkaongelmien ennaltaehkäisyyn että jo toteutuneiden velkaongelmien ratkaisemiseen. Se voi olla esimerkiksi taloudenhoidon suunnittelua tai [velkajärjestelyasioiden](#) hoitamista, ja tarvittaessa talous- ja velkaneuvonnasta asiakas voidaan ohjata hakemaan oikeudellista apua. Neuvontaa annetaan fyysisesti paikan päällä ja etänä. Kyse on matalan kynnyksen palvelusta, joka on saatavilla taloudellisesta tilanteesta riippumatta. Talous- ja velkaneuvonnasta ei saa rahallista apua. Sitä voi saada esimerkiksi Takuusäätiöltä (järjestelylaina) tai hyvinvointialueelta (sosiaalinen luototus). Talous- ja velkaneuvonnassa käsiteltyjen asioiden määrä on viime vuosina ollut noususuuntainen.

8 Maksukyvyttömyysmenettelyt

Sofia Selkämaa, Virve Toivonen, Inka Järvikangas,
Minka Ohtonen

8.1 Aluksi

Erilaiset velat ovat arkipäiväistyneet, ja lähes jokainen on jossain vaiheessa elämäänsä ottanut velkaa esimerkiksi asuntoon, autoon, yritystoimintaan tai vastaavaan. Velka voi syntyä myös maksamattomista julkishallinnon maksuista, kuten terveystakesmaksuista tai veroista. Velka on velkaa otaneen eli velallisen velvoite, jonka sisältö on tyypillisimmin rahallinen suoritus velan antajalle eli velkojalle. Veloista tulee ongelma silloin, kun velan määrä on liian suuri suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin. Maksukyvyttömyydellä tarkoitetaan tilannetta, jossa velallinen ei voi syystä tai toisesta maksaa velkaa takaisin. Yhteiskunnissa on erilaisia toimintatapoja sen suhteen, miten turvataan yhtäältä velkojalle mahdollisuus saada suoritus, ja miten toisaalta ehkäistään ylivelkaantumista yksilölle ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Oikeudelliset maksukyvyttömyysmenettelyt pyrkivät osaltaan vastaamaan näihin tarpeisiin. Niitä ovat ulosotto, yksityishenkilön velkajärjestely, konkurssi ja yrityssaneeraus.

Oikeuden saamisen näkökulmasta maksukyvyttömyysmenettelyt turvaavat erityisesti velkojan eli velan antajan pääsyä oikeuksiin eli täysimääräiseen suoritukseen antamastaan rahallisesta velasta tai esimerkiksi osamaksulla maksetusta tavarasta. Maksukyvyttömyysmenettelyiden, esimerkiksi ulosoton, avulla yksityishenkilöt voivat myös periä esimerkiksi oikeuden ratkaisulla saatuja korvauksia (esimerkiksi rikosasioissa) tai periaatteessa myös yksityishenkilölle annettuja lainoja. Toimivat maksukyvyttömyysmenettelyt turvaavat myös liike-elämässä reilua kilpailua.

Velallisen näkökulmasta taloudellisen maksukyvyyn palauttamiseen tähtäävät maksukyvyttömyysmenettelyt, yksityishenkilön velkajärjestely ja yrityksille tarkoitettu yrityssaneeraus, palvelevat oikeuksiin pääsyä, kun velallinen voi tiettyjen edellytysten täytyessä saada helpotusta esimerkiksi velan lyhentämiseen tai jopa osan velastaan anteeksi. Yksityishenkilöiden velkaongelmia ja maksukyvyttömyyttä tarkastellaan tutkimuksen valossa katsauksen III osassa [luvussa 3.1 Katsaus suomalaisten velkaongelmiin](#).

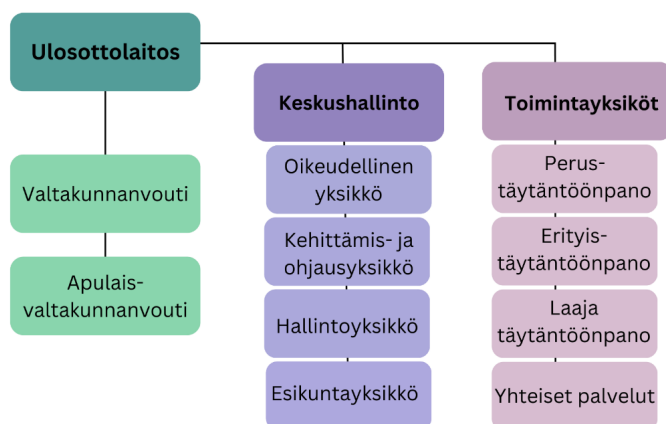
8.2 Ulosotto

Ulosotto on viranomaisen hoitamaa velkojen perintää, ja siitä vastaa ulosottolaitos. Ulosotto huolehtii sekä julkisten että yksityisten rahamääräisten velvoitteiden täytäntöönpanosta. Ne ovat ulosoton ylivoimaisesti yleisimpiä tehtäviä. Rahamääräisten saatavien lisäksi ulosotossa voidaan hoitaa häättöjä, turvaamistoimia sekä lapsen asumiseen ja tapaamisoikeuteen liittyviä täytäntöönpanoja.

Ulosotosta ja siinä noudatettavasta menettelystä säädetään ulosottokaareissa (705/2007) ja julkisten maksujen osalta myös verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) sekä laissa sakon täytäntöönpanosta (672/2002).

Ulosottolaitos ja ulosoton täytäntöönpano

Ulosottolaitos kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan. Nykyisessä muodossaan se aloitti toimintansa 1.12.2020 organisaatiouudistuksen jälkeen.⁴⁷⁵ Ulosottolaitoksen organisaatio on kuvattu pääpiirteittäin kuvassa 4⁴⁷⁶.



Kuva 4: Ulosottolaitoksen organisaatio

475 Uudistuksessa ulosottotoimi organisoitiin yksiportaiseksi siten, että ennen erillisistä valtakunnanvoudin- ja ulosottovirastoista tuli yksi valtakunnallinen virasto, Ulosottolaitos. Uudistuksen taustalla oli tavoite kehittää ulosottoa tehokkuuden, taloudellisuuden, tuottavuuden ja hyvän palvelukyvyn vaatimusten mukaisesti niin, että se on tuloksellista, mutta turvaa samalla velallisen asemaa. Uudistuksessa huomiota kiinnitettiin myös tietotekniikan hyödyntämiseen ja käsittelyaikojen lyhentämiseen. HE 71/2018 vp. Uudistuksen toimeenpanosta myös esim. Ulosottolaitoksen kirjanpitoyksikön tilinpäätös 2020.

476 Kaavio mukailtu ulosottolaitoksen sivuilta. Ulosottolaitos, ”Organisaatio”, <https://ulosottolaitos.fi/fi/index/ulosottolaitos/ulosottolaitoksenorganisaatio.html>.

Ulosottolaitosta johtaa valtakunnanvouti, jolla on apunaan apulaisvaltakunnanvouti. Laitos jakautuu keskushallintoon ja toimintayksiköihin. Keskushallintoon kuuluvat esikunta-, oikeudellinen, hallinto- ja kehittämis- ja ohjausyksikkö. Toimintayksikköjä on neljä; perus-, laaja ja erityistäytäntöönpano sekä yhteiset palvelut. Yhteisiin palveluihin kuuluvat esimerkiksi kirjaamo ja asiakaspalvelu.

Toimintayksiköt (pl. yhteiset palvelut) on jaettu sen mukaan, mihin ulosottomenettelyyn asiakkaan asia ohjautuu. Ulosottomenettelyitä on kolme: perus-, laaja ja erityistäytäntöönpano. Perustäytäntöönpano hoitaa rahamääräisten veloitteiden täytäntöönpanoa, jossa ulosotto voi kohdistua ainoastaan tuloihin ja sellaiseen omaisuuteen, jota ei tarvitse muuttaa rahaksi, esimerkiksi palkka- ja eläketuloihin tai tilillä oleviin varoihin. Perustäytäntöönpanossa hoidetaan vain luonnollisten henkilöiden asioita. Laajassa täytäntöönpanossa käsitellään ulosottoasiat, joiden hoitaminen edellyttää perustäytäntöönpanoa laajempia toimia, esimerkiksi omaisuuden etsimistä tai myymistä. Laajan täytäntöönpanon asiakkaina voivat olla sekä luonnolliset henkilöt että yritykset. Erityistäytäntöönpanossa olevien asioiden hoitaminen vaatii erityistä tutkimista. Tällaisia ovat esimerkiksi velallisen erilaiset keinotekoiset järjestelyt, joilla vältellään maksamista tai siirretään omaisuutta velkojien ulottumattomiin.

Ulosotossa noudatetaan virallistoimintoisuuden periaatetta, eli ulosottolaitos saa, lain mukaisissa rajoissa, päättää miten periminen toteutetaan. Ulosottoviranomaisella on myös velvollisuus huolehtia, että ulosoton toteuttamiseksi tehdään kaikki tarvittavat toimenpiteet. Ulosottoviranomainen on puolueeton eli se ei aja tai valvo tietyn osapuolen etua, vaan tasapuolisesti sekä velallisten, velkojien että mahdollisten sivullisten etuja.

Ulosottomenettely

Ulosottomenettely käynnistyy velkojan tekemällä ulosottohakemuksella, jonka tekeminen edellyttää pääsääntöisesti ulosottoperustetta. Ulosottoperuste on tuomioistuimen antama ratkaisu, jolla on sitovasti vahvistettu velallisen velvollisuus suorittaa velka. Tällaiset tuomiot syntyvät usein yksinkertaistetussa eli [summaarisissa menettelyssä](#). Tietyt velat, esimerkiksi valtion ja kunnan perimät maksut, ovat suoraan ulosottokelpoisia, jolloin niitä voidaan periä ulosotossa ilman tuomioistuimen vahvistusta. Velallinen ei itse voi hakea ulosottoa, vaan ulosotto vaatii aina velkojan aloitteen. Sinänsä kaikki ulosottomenettelyt tulevat vireille samalla tavalla, ja niiden erot koskevat pääasiassa sitä, minkälaisia toimia vaaditaan omaisuuden muuttamiseksi rahaksi.

Asian vireille tulon jälkeen ulosottoviranomainen lähettää velalliselle viireillettuloilmoituksen, jossa kerrotaan muun muassa velallisen oikeudet ja

asiaa hoitavan ulosottoviranomaisen yhteystiedot. Liitteenä on maksukehoitus. Jos velallinen maksaa velkansa, ulosotto jää sillensä eli raukeaa. Velallinen voi myös pyytää ulosottoviranomaiselta maksuaikaa.

Jos ulosotto jatkuu, ulosottoviranomainen kartoittaa velallisen omaisuutta yhteistyössä velallisen kanssa ja myös erilaisista rekistereistä, esimerkiksi Verohallinnon tulorekisteristä ja Maanmittauslaitoksen kiinteistörekisteristä. Ensisijaisesti ulosmitataan käteistä rahaa, pankkitilillä olevia varoja sekä palkkaa tai työeläkettä. Jos ne eivät riitä velan maksuun, ulosmitataan irtainta omaisuutta ja vasta näiden jälkeen mahdollisesti velallisen omistama kiinteistö. Viimeisenä ulosmitataan sellainen omaisuus, jonka velallinen tarvitsee vakituiseksi asunnokseen tai välttämätöntä toimeentuloa varten. Tavallista koti-irtaimistoa, esimerkiksi televisiota tai huonekaluja, ei ulosmitata. Myös suojaosuus, eli se osa palkasta, joka tulee jättää velallisen omaan käyttöön, jää ulosoton ulkopuolelle. Suojaosuuden suuruus vaihtelee velallisen ja velallisen perhetilanteen mukaan. Yksin asuvan velallisen suojaosuus on 1.1.2024 alkaen 976,80 euroa kuukaudessa.

Velallinen voi saada ulosoton aikana erilaisia helpotuksia. Ulosmittauksen aloittamista voidaan lykätä enintään kuudella kuukaudella, ulosottoon maksettavaa summaa pienentää esimerkiksi velallisen sairauden tai työttömyyden takia tai myöntää velalliselle vapaakuukausia pitkään jatkuneeseen ulosottoon (palkan ulosmittaus jatkunut yhtäjaksoisesti tai lähes yhtäjaksoisesti vuoden ajan). Helpotuksille on erityisiä edellytyksiä, joiden tulee täytyä tapauskohtaisesti. Ulosottomenettely päättyy, kun ulosoton kautta perittävä velka on maksettu tai perittävä velka vanhentuu.⁴⁷⁷

Muutoksenhaku ulosottoviranomaisen päätöksiin

Velalliselle tai sivulliselle voi joskus tulla tarve hakea muutosta ulosottoviranomaisen tekemiin päätöksiin. Sivullinen voi esimerkiksi kokea, että hänen omaisuuteensa on kohdistunut aiheeton ulosmittaus tai velallinen voi olla syystä tai toisesta tyytymätön ulosoton täytäntöönpanotoimiin. Ulosotossa velallisen ensisijaisia oikeusturvakeinoja ovat peruste- ja ulosottovalitus. Perustevalituksen voi tehdä, jos ulosoton kohteena on suoraan ulosottokelpoinen saatava, esimerkiksi julkisoikeudellinen maksu tai sakko. Valitus koskee tällöin maksun perustetta, esimerkiksi verovelvollisuutta tai veron määrää. Valitus tehdään alkuperäisen maksun määränneelle viranomaiselle. Perustevalituksen merkitys on viime vuosina vähentynyt, kun

⁴⁷⁷ Velat vanhentuvat eri tavoin. Esimerkiksi julkisoikeudelliset velat, kuten verot, sairaala- ja varhaiskasvatusmaksut sekä pysäköintivirhemaksut, vanhentuvat lopullisesti, kun eräpäivästä on kulut viisi kokonaista kalenterivuotta. Yksityisoikeudellisen velan, kuten lainojen ja osamaksujen, vanhentumisaika ja vaihtelee 3 vuoden ja 25 vuoden välillä.

esimerkiksi verotuspäätöksissä on pitkä muutoksenhaku-aika ja mahdollisuus tehdä oikaisuvaatimus perustevalituksen sijaan.

Ulosottovalitus tehdään ulosottomiehen toiminnasta, esimerkiksi ulosmittauksesta, omaisuuden myynnistä tai tilityksestä. Lähtökohtana on, että kaikista ulosottomiehen toimista voi valittaa. Ulosottovalitus tehdään kirjallisesti, ja se osoitetaan käräjäoikeudelle, mutta toimitetaan Ulosottolaitokselle. Valituksen tekeminen ei automaattisesti keskeytä ulosottoa, mutta ulosoton kohde voi vaatia valituksessa ulosoton keskeyttämistä. Käräjäoikeuden ulosottovalituksesta antamaan päätökseen voi hakea muutosta hoivioikeudelta ja viime kädessä korkeimmalta oikeudelta.

Ulosottoviranomainen voi itse korjata ulosotossa tapahtuneita asia- ja kirjoitusvirheitä itseoikaisulla. Asiavirheessä päätös on perustunut selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Kirjoitusvirheestä on kyse silloin, kun ulosottoviranomaisen päätöksessä on kirjoitus-, lasku tai muu niihin rinnastettavissa oleva virhe. Itseoikaisu voidaan tehdä asianosaisen pyynnöstä tai ulosottoviranomaisen omasta aloitteesta. Itseoikaisuun tehdystä päätöksestä voi hakea muutosta valittamalla.

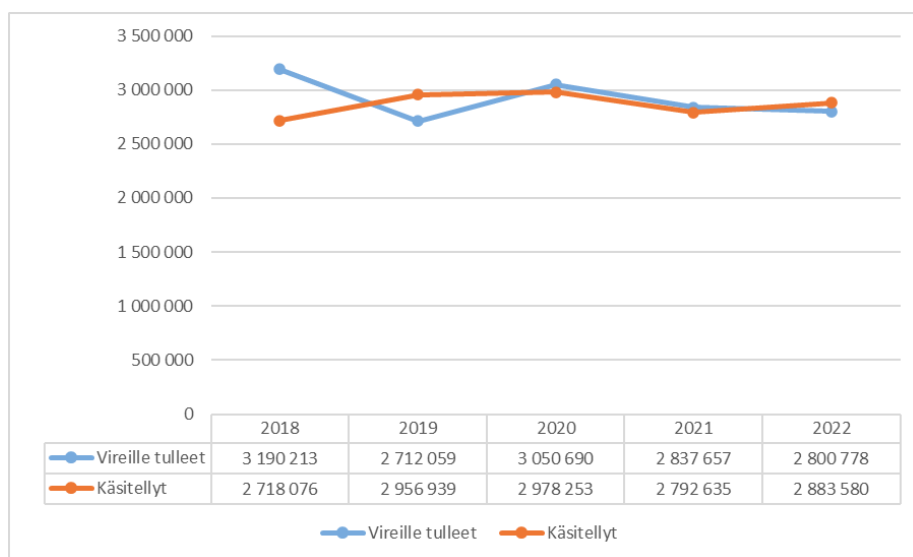
Tiettyjä ulosoton erimielisyyksiä tai epäselvyyksiä käsitellään ns. täytäntöönpanoriitoina. Ne liittyvät esimerkiksi tilanteisiin, joissa sivullinen väittää omistavansa ulosmitatun omaisuuden tai velallisen maksuvelvollisuuteen liittyviä epäselvyyksiä. Niitä koskevat kysymykset tulee ensin osoittaa ulosottoviranomaiselle ja jos kysymys ei ole kovin monimutkainen, ulosottoviranomainen voi ratkaista sen itse. Muussa tapauksessa ulosottoviranomainen ohjaa kysyjää nostamaan täytäntöönpanoriitakanteen [käräjäoikeudessa](#), joka ratkaisee kysymyksen esimerkiksi omaisuuden omistussuhteista tavallisena riita-asiana.

Ulosottoviranomaisen toiminnasta voi myös kannella, jos epäilee, että ulosottoviranomainen on esimerkiksi menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Kantelun voi tehdä kuka tahansa, myös sellainen henkilö, jota asia ei koske. Kantelun voi tehdä Ulosottolaitokselle tai [ylimmille laillisuusvalvojille](#). Tietyissä tilanteissa ulosottoviranomaiselle voi syntyä myös vahingonkorvausvelvollisuus ulosottomenettelyssä tapahtuneista virheistä tai laiminlyönneistä.

Tilastotietoja Ulosottolaitoksen toiminnasta

Ulosoton tilastot on saatu julkisista Ulosottolaitoksen tilastokertomuksista⁴⁷⁸ ja Tilastokeskuksen StatFin-tilastotietokannasta⁴⁷⁹. Tarkastelujakso on 2018–2022.

Tarkastelujaksolla ulosotossa tuli vuosittain vireille keskimäärin 290 000 asiaa ja niitä käsiteltiin hieman yli 285 000. Määrät pysyivät tarkastelujaksolla melko tasaisina. Pääsääntöisesti asioita tuli vireille hieman enemmän kuin niitä käsiteltiin vuoden aikana.

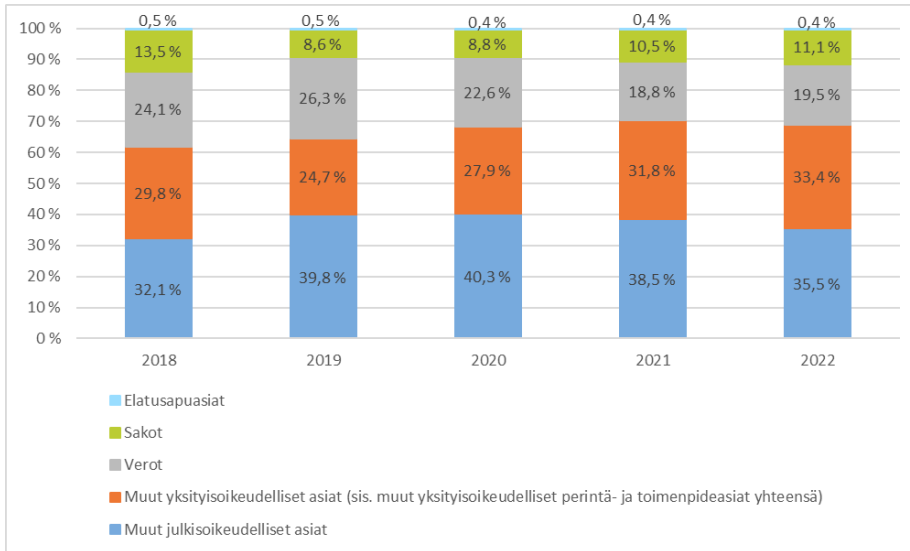


Kuvio 110: Vireille tulleet ja käsitellyt asiat ulosotossa 2018–2022

Eniten tuli vireille ns. muita julkisoikeudellisia asioita, joihin kuuluvat esimerkiksi terveydenhuollon asiakasmaksut ja pysäköintivirhemaksut. Toiseksi suurin ryhmä oli muut yksityisoikeudelliset asiat, esimerkiksi erilaiset kulutusluotot ja muut arjen laskut ja kolmanneksi suurin ryhmä oli verot. Vähiten vireille tuli elatusapuasioita.

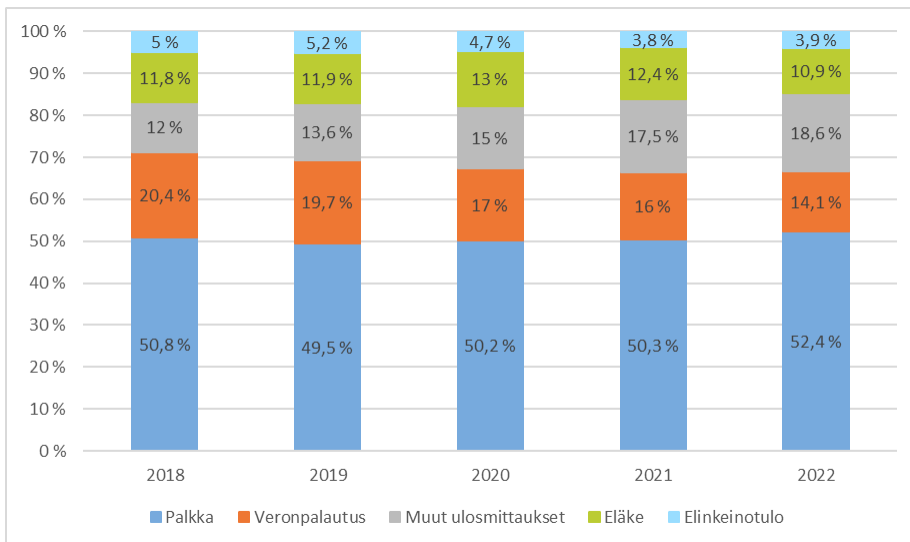
478 Valtakunnanvoudinvirasto 2019; Valtakunnanvoudinvirasto 2020; Ulosottolaitos 2021; Ulosottolaitos 2022; Ulosottolaitos 2023.

479 Tiedot ovat Tilastokeskuksen StatFin-tilastotietokannan Ulosottovelalliset-tilastosta. Suomen virallinen tilasto, ulosottovelalliset.



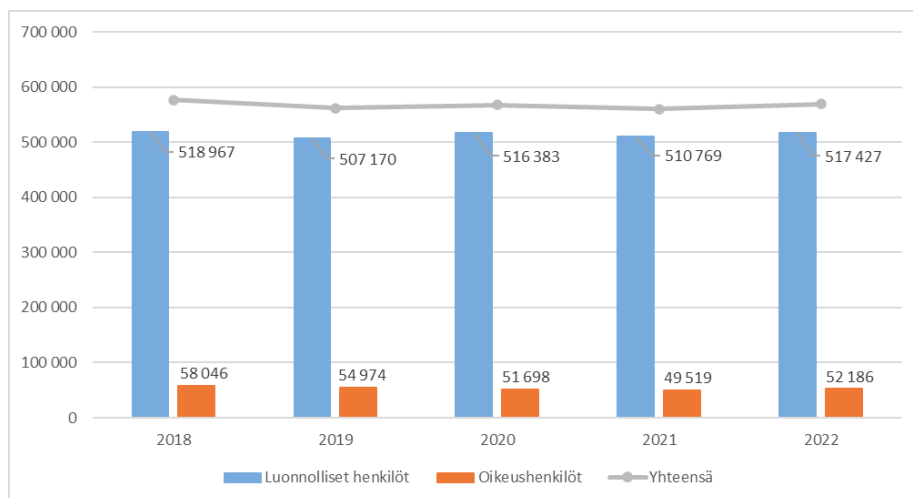
Kuvio 111: Vireille tulleet ulosottoasiat asiaryhmän mukaan (%) 2018–2022

Eniten ulosmitattiin palkkaa (noin puolet ulosottojen määrästä) ja vähiten ulosmittauksia kohdistettiin elinkeinotuloon.



Kuvio 112: Ulosmittausten osuudet ulosmitattavan tulon tai omaisuuden mukaan (%) 2018–2022

Valtaosa ulosottovelallisista oli yksityishenkilöitä. Vuosittain hieman yli 500 000 luonnollisella henkilöllä oli vireillä olevia asioita ulosotossa, oikeushenkilöillä huomattavasti vähemmän, noin 50 000.



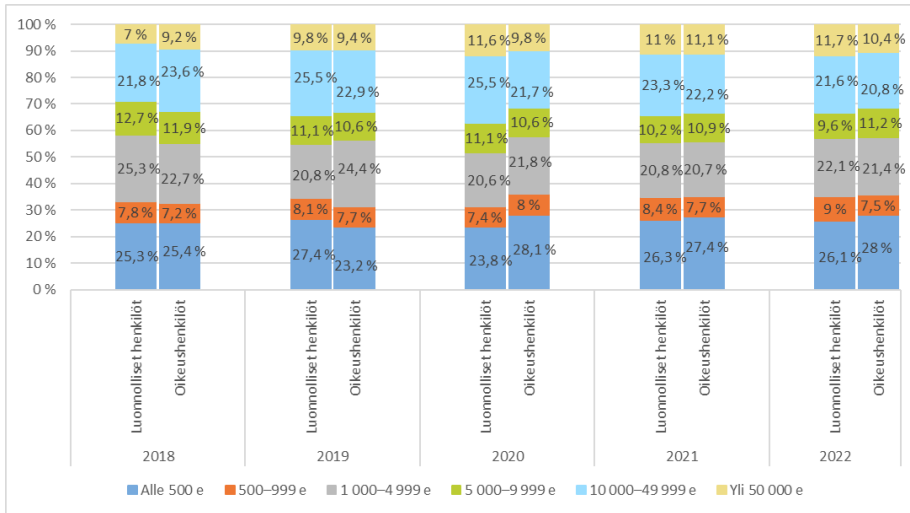
Kuvio 113: Ulosottovelallisten lukumäärät 2018–2022

Kuviossa on esitetty kaikki vuoden aikana ulosotossa olleet velalliset eli se, kuinka monella velallisella on ainakin jossain vaiheessa vuotta ollut asia vireillä ulosotossa. Luonnolliset henkilöt ovat pääasiassa yksityishenkilöitä, mutta niihin on laskettu myös kuolinpesät ja ammatinharjoittajat. Oikeushenkilöitä ovat esimerkiksi osakeyhtiöt, henkilöyhtiöt, osuuskunnat ja yhdistykset.

Iältään ulosotossa olevat luonnolliset henkilöt olivat useimmiten 23–34-vuotiaita tai 35–55-vuotiaita, harvemmin kaikkein nuorimpia (0–14-vuotiaat) tai vanhimpia (yli 65-vuotiaat). Miehiä ulosottovelallisista oli vuoden mukaan runsaat 60 prosenttia ja naisia vastaavasti hieman alle 40 prosenttia. Valtaosa ulosottovelallisista oli työssäkäyviä, ja toiseksi suurin ryhmä olivat työttömät ja eläkeläiset. Perhemuodon mukaan tarkasteltuna eniten ulosottovelallisina oli yksinasuvia ja vähiten yksinhuoltajia.⁴⁸⁰ Ulosottovelallisten taustatekijät pysyivät tarkastelujaksolla melko samoina.

Yleisimmin eli noin neljäsosassa tapauksista sekä luonnollisten että oikeushenkilöiden ulosoton perusteena oleva velka oli pieni, alle 500 euroa. Toisaalta yleisiä olivat myös 1 000–4 999 euron ja 10 000–49 999 euron velkamäärät.

⁴⁸⁰ Tiedot ovat Tilastokeskuksen StatFin-tilastotietokannan Ulosottovelalliset-tilastosta, joka esittää vuosittain poikkileikkaustiedon vuoden viimeisestä päivästä. Suomen virallinen tilasto, ulosottovelalliset.



Kuvio 114: Luonnollisten ulosottovelallisten ja oikeushenkilöulosottovelallisten jakautuminen kokonaisvelan mukaan (%) 2018–2022

8.3 Yksityishenkilön velkajärjestely

Yksityishenkilön velkajärjestelyssä velallisen velvollisuutta maksaa velat takaisin pienennetään hänen maksukykyään vastaavaksi, eli velallinen saa osan tai kaikki veloistaan anteeksi. Velkajärjestelyssä velkoja voi saada kuitenkin suuremman suorituksen kuin ilman velkajärjestelyä, sillä sen aikana selvitetään velallisen velkatilanne kokonaisuudessaan ja käytetään velkojen maksamiseen kaikki se varallisuus, jota velallinen ei tarvitse välttämättömään toimeentuloonsa. Menettelyssä tasapainottelevat siten yhtäältä velkojan oikeus saada velalleen täysimääräinen suoritus ja toisaalta velallisen oikeus vapautua ylitsepääsemättömäksi muodostuneesta velkataakasta.

Yksityishenkilön velkajärjestelyyn voivat hakeutua vain yksityishenkilöt. Vuodesta 2022 lähtien myös elinkeinonharjoittajana toimivat yksityishenkilöt ovat voineet hakeutua yksityishenkilön velkajärjestelyyn tietyin edellytyksin: yritystoiminnan on oltava pientä, mutta pohjimmiltaan kannattavaa, ja sen tulee perustua lähinnä elinkeinonharjoittajan työpanokseen. Lisäksi edellytetään, että velkajärjestely tuottaisi velkojille enemmän rahaa kuin he muuten saisivat.⁴⁸¹

Ennen velkajärjestelyä tulee selvittää, voidaanko tilanne ratkaista muilla keinoilla esimerkiksi neuvotteluin ja sovintoratkaisuin. Tyypillisimmin velkajärjestely kestää 3 tai 5 vuotta.

481 Ks. tarkemmin HE 238/2021 vp.

Yksityishenkilön velkajärjestelystä säädetään laissa yksityishenkilön velkajärjestelystä (57/1993) ja oikeusministeriön antamassa asetuksessa yksityishenkilön velkajärjestelystä (58/1993).

Menettely

Velkajärjestely alkaa velallisen kirjallisella hakemuksella käräjäoikeuteen. Toisin kuin [ulosotossa](#), hakemuksen velkajärjestelyyn tekee velallinen itse. Hakemuksen tulee sisältää tiedot muun muassa velallisesta ja vapaamuotoinen selvitys velkaantumisesta, sen syistä ja varallisuudesta, jonka avulla velka on tarkoitus maksaa takaisin. Hakemuksen perusteella tuomioistuim arvioi, täyttyvätkö velkajärjestelyn aloittamisen edellytykset. Velkajärjestely voidaan myöntää sellaiselle velalliselle, joka on maksukyvytön eikä kohuudella kykene parantamaan maksukykyään selviytyäkseen veloistaan, ja

- maksukyvyttömyyden pääasiallisena syynä on velallisen sairaus, työkyvyttömyys, työttömyys tai muu olosuhteiden muutos, joka on pääasiassa ilman velallisen omaa syytä (ns. sosiaalinen suorituseste) tai
- velkajärjestelylle on muuten painavat perusteet ottaen huomioon velkojen ja niihin liittyvien velvoitteiden määrän suhteessa velallisen maksukykyyn.

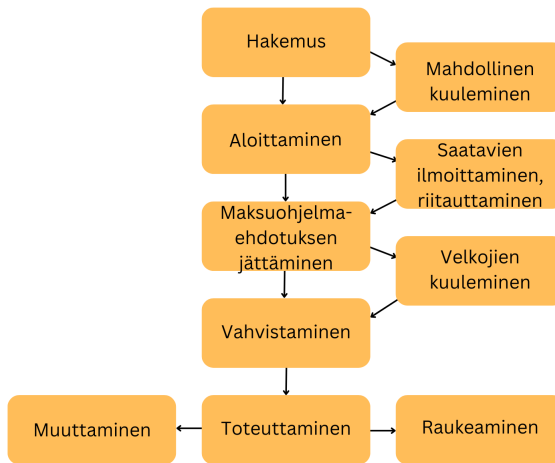
Painava peruste voi olla esimerkiksi tilanne, jossa velallinen ei ole pystynyt useiden vuosienkaan aikana juuri lyhentämään velan pääomaa, vaan suoritukset ovat kuluneet lähinnä korkojen maksamiseen.

Vaikka velkajärjestelyn edellytykset täytyisivät, sen myöntämiselle voi olla este. Ns. yleisiä esteitä ovat muun muassa rikoksesta johtuva velkaantuminen, tarkoituksellinen oman taloudellisen aseman heikentäminen, omaisuuden piilottaminen ulosottomenettelyssä, piittaamaton velkaantuminen tai aikaisemmin vahvistettu maksuohjelma. Niistä huolimatta velkajärjestely voidaan myöntää, jos siihen on painavia syitä ottaen huomioon erityisesti velallisen toimet velkojen maksamiseksi, velkaantumisesta kulunut aika sekä velkajärjestelyn merkitys velallisen ja velkojen kannalta. Velkajärjestelyn estää väliaikaisesti myös se, jos velallisen tulot ovat vain väliaikaisesti pienemmät kuin normaalisti, esimerkiksi varusmiespalveluksen tai lyhytaikaisen työttömyyden vuoksi. Tällöin velkajärjestelyä voi hakea uudestaan esteen poistuttua.

Velkajärjestelyhakemusta käsitellessään käräjäoikeus kuulee yleensä suurimpia velkojia ja myös velallista, mikäli joku velkoja vastustaa järjestelyä.

Velkajärjestelyn aloittamisen yhteydessä velalliselle vahvistetaan hänen maksukykyään vastaava maksuohjelma. Velallinen voi itse laatia

maksuohjelmaehdotuksen velkajärjestelyhakemuksen liitteeksi. Silloin käräjäoikeus ratkaisee molemmat samalla kertaa. Jos maksuohjelmaehdotusta ei ole liitetty hakemukseen, käräjäoikeus määrää selvittäjän sitä laatimaan. Selvittäjä voidaan määrätä myös muuna ajankohtana, jos se on esimerkiksi velallisen taloudellisen tilanteen selvittämiseksi tai velkajärjestelyn toteuttamiseksi tarpeen. Jos käräjäoikeus hylkää velkajärjestelyhakemuksen, velallinen voi valittaa siitä hovioikeuteen, mikäli hovioikeus myöntää [jatkokäsittelyluvan](#).



Kuva 5: Maksukyvyttömyysmenettely pääpiirteissään⁴⁸²

Maksuohjelmassa velan maksuvelvollisuus voidaan poistaa kokonaan, vähentää velallisen jäljellä olevan velan määrää tai luottoajan luottokustannuksia tai muuttaa velan alkuperäistä maksuaikataulua ja määrätä esimerkiksi, että velallisen suoritukset luetaan ensin pääoman ja vasta sitten luottokustannusten tai korkojen lyhennyksiksi. Jos velallisella ei ole lainkaan maksuvaraa, voidaan velkajärjestelyssä vahvistaa niin sanottu nollaohjelma. Tällöin velallisella ei ole lainkaan maksuvelvollisuutta. Velallisen maksuvelvollisuutta määriteltäessä tulee käyttää velkojan kannalta lievintä keinoa, joka riittää korjaamaan velallisen taloudellisen tilanteen.

Maksuohjelman kesto on aina määräaikainen, pääsääntöisesti kolmevuotinen, mutta tästä on poikkeuksia. Jos velallinen esimerkiksi säilyttää omistusasuntonsa velkajärjestelyssä, maksuohjelman kesto voi olla enimmillään kymmenen vuotta ja kun velkajärjestely on myönnetty yleisestä esteestä huolimatta painavista syistä, maksuohjelma kestää lähtökohtaisesti viisi vuotta.

⁴⁸² Mukailtu teoksen Lindfors ja Koulu 2016, s. 155 kaaviosta.

Kun maksuohjelma on laadittu, se lähetetään hyväksyttäväksi velkojille. Tässä yhteydessä velkojilla on myös mahdollisuus kommentoida ohjelmaa kirjallisesti, samoin velallisella, jos hän ei ole itse laatinut ehdotusta. Tuomioistuimien ratkaisee maksuohjelmaan liittyvät mahdolliset erimielisyydet⁴⁸³, ja se voi tehdä maksuohjelmaehdotukseen myös muutoksia. Maksuohjelman vahvistamista koskevaan käräjäoikeuden päätökseen voi hakea muutosta [hovioikeudelta](#) ja viime kädessä [korkeimmalta oikeudelta](#).

Maksuohjelman vahvistamisen jälkeen velallinen suorittaa velkojaan maksuohjelman mukaisesti ja vapautuu velkavastuusta, kun kaikki sovitut suoritukset on maksettu tai, kun nollaohjelman mukainen velkajärjestely päättyy ajallisesti. Velalliselle voi maksuohjelman aikana syntyä lisäsuoritusvelvollisuus, jos hän saa enemmän tuloja kuin maksuohjelmassa on ennakoitu. Tällöin maksuohjelmaa ei muuteta, vaan velallisen tulisi oma-aloitteisesti laskea lisäsuoritusten määrä ja maksaa ne velkojilleen. Tuomioistuimien voi muuttaa maksuohjelmaa velallisen tai velkojan hakemuksesta, jos velallisen tulotaso alentuu tai välttämättömät menot kasvavat olennaisesti tai ilmenee uusi velka tai seikkoja, joilla olisi ollut olennaista merkitystä velkajärjestelystä päätettäessä. Maksuohjelma ei koske maksuohjelman aikana syntyneitä velkoja.

Velallisella on oikeus maksuohjelman aikana lykätä maksueriä tietty, maksuohjelman kestosta riippuva määrä. Lykätyt maksuerät erääntyvät maksuohjelman loppuessa. Jos velallinen laiminlyö maksuohjelman suorittamisen eivätkä velallinen ja velkoja pääse sopimukseen asiasta, velkoja voi hakea saataviaan tarvittaessa [ulosoton](#) kautta. Maksuohjelma on siis ulosoton täytäntöönpanoperuste, jos maksun laiminlyönti on jatkunut yli kolme kuukautta ja saatava on edelleen suorittamatta. Velkoja voi tällöin vaatia kerralla kaikki jäljellä olevat maksuohjelman mukaiset maksuerät.

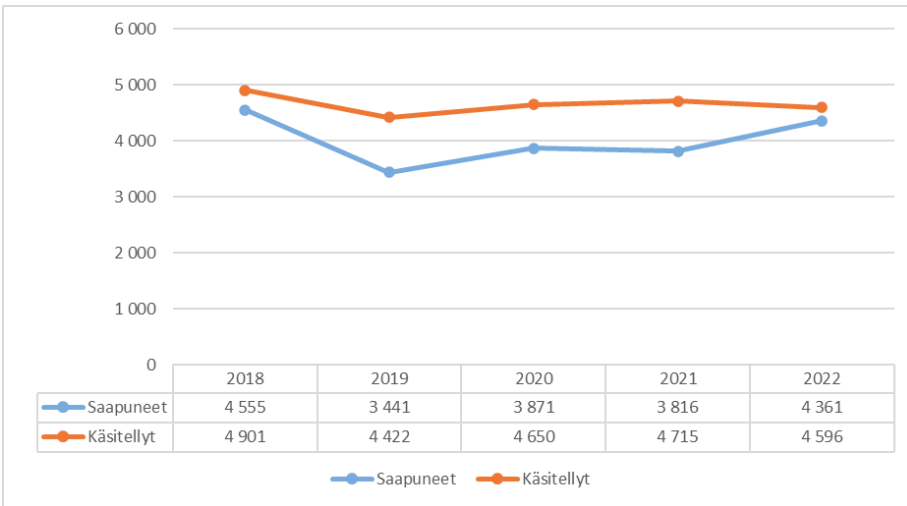
Maksuohjelman vakava laiminlyönti voi johtaa myös maksuohjelman ja sitä kautta koko velkajärjestelyn raukeamiseen. Tällöin velkaantunut on esimerkiksi jättänyt toistuvasti tai pitkäaikaisesti maksamatta maksueriä, vaikka hänen maksukykynsä ei ole heikentynyt. Raukeamisen myötä velat palautuvat entiselleen ja velkojat saavat periä niitä alkuperäisen suuruisina. Raukeamiseen voi johtaa myös lisäsuoritusvelvollisuuden laiminlyönti tai se, että velkajärjestelyn jälkeen ilmenee seikkoja, jotka olisivat estäneet velkajärjestelyn. Maksuohjelma raukeaa myös, jos velallinen asetetaan konkurssiin ohjelman aikana tai jos elinkeinonharjoittajana toimiva velallinen hakeutuu yrityssaneeraukseen. Velkajärjestelyn raukeamista voivat hakea sekä velkoja että velallinen, ja siitä päättää tuomioistuimien.

483 Pääsääntöisesti ne ratkaistaan maksuohjelman vahvistamisen yhteydessä, mutta erityisen riitaiset asiat tuomioistuimien voi osoittaa käsiteltäväksi erillisessä oikeudenkäynnissä.

Tilastotietoja velkajärjestelystä

Yksityishenkilön velkajärjestelyä koskevat tiedot on kerätty Tilastokeskuksen StatFin-tilastotietokannasta⁴⁸⁴. Tarkastelujakso on 2018–2022.

Tarkastelujaksolla käräjäoikeuksiin saapui vuosittain keskimäärin 4 000 velkajärjestelyhakemusta ja niitä käsiteltiin hieman yli 4 600. Saapuneiden hakemusten määrä oli tarkastelujakson alussa laskusuuntainen, mutta kääntyi nousuun erityisesti vuonna 2022.



Kuvio 115: Saapuneet ja käsitellyt velkajärjestelyasiat⁴⁸⁵ 2018–2022

Saapuneet velkajärjestelyasiat sisältävät velkajärjestelyhakemusten lisäksi myös muut käräjäoikeuksissa käsitellyt velkajärjestelyasiat (esim. maksuohjelmien muuttamiset).

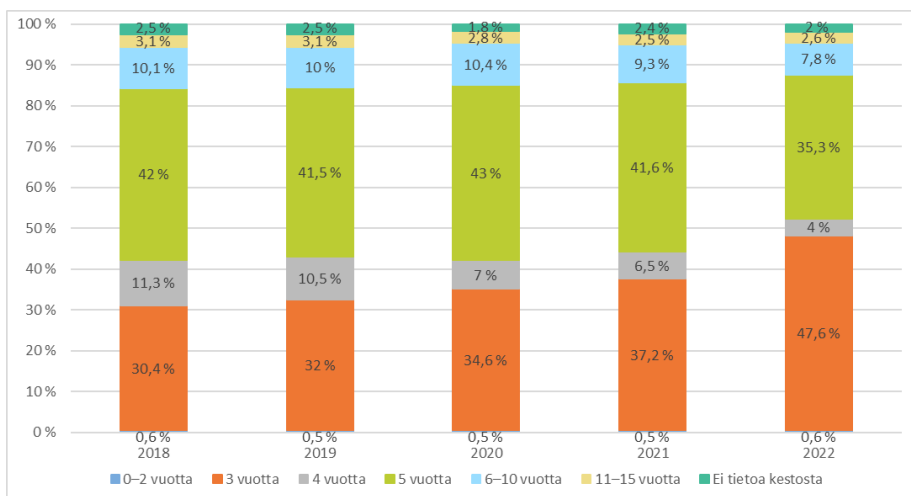
Tarkastelujaksolla käräjäoikeuksien käsittelemistä velkajärjestelyhakemuksista⁴⁸⁶ 85,5 prosentissa vahvistettiin maksuohjelma. Vahvistettujen velkajärjestelyiden mediaanivelat olivat tarkastelujaksolla kasvusuuntaiset (2018: 39 000 euroa, 2022: 51 000 euroa). Osittain mediaanivelkojen nousu selittyi inflaatiolla eli tavaroiden ja palveluiden hintojen nousulla.

Yleisin velkajärjestelyn kesto oli 5 vuotta ja toiseksi yleisin 3 vuotta. Lyhyitä, 0–2 vuoden maksuohjelmia ja poikkeuksellisen pitkiä, 11–15 vuoden maksuohjelmia, vahvistettiin vain vähän.

484 Tiedot ovat Tilastokeskuksen StatFin-tilastotietokannan Velkajärjestelyt-tilastosta. Suomen virallinen tilasto, velkajärjestelyt.

485 Sisältäen velkajärjestelyhakemukset, maksuohjelman muuttamiset, velkajärjestelyn raukeamisen, takaus- ja vakuusvastuun järjestelyn, lisäsuoritusten vahvistamisen ja muut velkajärjestelyasiat.

486 Sisältäen pelkät velkajärjestelyhakemukset.



Kuvio 116: Velkajärjestelyt velkajärjestelyn keston mukaan (%) 2018–2022

Velkajärjestelyä hakeneiden yksityishenkilöiden taustatekijät pysyivät tarkastelujaksolla melko samoina. Eniten velkajärjestelyä hakivat 45–54-vuotiaat ja 35–44-vuotiaat, vähiten alle 24-vuotiaat ja yli 75-vuotiaat. Noin puolet hakijoista oli työssäkäyviä, ja toiseksi suurin ryhmä olivat eläkeläiset ja työttömät. Miehet ja naiset hakivat velkajärjestelyä suurin piirtein yhtä paljon. Perhemuodon mukaan tarkasteltuna eniten velkajärjestelyä hakivat yksinasuvat ja vähiten avoliitossa elävät. Verrattuna ulosoton asiakkaisiin velkajärjestelyä hakeneiden sukupuolijakauma oli tasaisempi. Velkajärjestelyä hakeneet olivat yleensä hiukan vanhempia ja useammin työelämän ulkopuolella. Kummassakin ryhmässä suurin osa oli yksinasuvia.

Ulosotossa oli mukana myös 0–14-vuotiaita, sillä lapsikin voi joutua ulosottoon esimerkiksi maksamattomien terveyskeskusmaksujen tai perintöverojen vuoksi. Myös velkajärjestelyyn voi periaatteessa hakeutua alaikäisenä, mutta tämä ei ole tavallista⁴⁸⁷.

8.4 Konkurssi

Konkurssi on velallisen kaikkia velkoja koskeva maksukyvyttömyysmenettely, jossa velallisen kaikki omaisuus käytetään konkurssisaatavien maksumiin. Konkurssiin asettamisesta ja siihen liittyvistä menettelyistä säädetään konkurssilaisissa (120/2004). Konkurssimenettely tapahtuu pääosin [käräjäoikeudessa](#), jossa se käsitellään [hakemusasiانا](#).

487 KKO 1997:166.

Konkurssiin voidaan asettaa luonnollinen henkilö, yhteisö, säätiö tai muu oikeushenkilö. Julkisoikeudellisia toimijoita, kuten valtiota, kuntaa tai valtion liikelaitosta ei voi asettaa konkurssiin. Yksityishenkilöiden konkurssit ovat käytännössä harvinaisia ja ne liittyvät yleensä toiminimellä toimiviin elinkeinonharjoittajiin. Harvinaisuus johtunee siitä, ettei konkurssi vapauta velkavastuusta, vaan sen jälkeenkin velallinen vastaa niistä veloista, joille ei ole saatu täysimääräistä suoritusta konkurssimenettelyssä. Yksityishenkilöillä on mahdollisuus edellytysten täytyessä hakeutua [yksityishenkilön velkajärjestelyyn](#), joka päättyessään lakkauttaa velallisen jäljellä olevat velat ja vapauttaa tämän niiden maksuvelvollisuudesta.

Erityisviranomaisena konkurssiasioissa on toiminut vuodesta 1995 lähtien konkurssiasiamies. Konkurssiasiamiehen tehtävistä säädetään laissa konkurssipesien hallinnon valvonnasta (109/1995). Konkurssipesällä tarkoitetaan elintä, joka syntyy sen jälkeen, kun velallinen on asetettu konkurssiin.

Oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva konkurssiasiamies seuraa konkurssipesien toimintaa, ja valvoo, että niitä hoidetaan asian- ja lainmukaisesti ja ryhtyy tarpeellisiin toimiin, jos hänen tietoonsa tulee laiminlyöntejä tai väärinkäytöksiä. Konkurssiasiamies seuraa myös [yrityssaneerausten](#) toimeenpanoa. Konkurssiasiamies voi puuttua esimerkiksi konkurssipesän pesänhoitajan laiminlyönteihin ja hakea käräjäoikeudesta pesänhoitajaa velvoittavan päätöksen, ja sen tehosteeksi uhkasakon. Konkurssiasiamies voi myös aloittaa julkisselvityksen eli konkurssiasiamiehen erityisessä valvonnassa ja varoilla tapahtuvan konkurssimenettelyn, muun muassa silloin, kun konkurssipesä on vähävarainen tai konkurssipesään kohdistuu erityisiä selvitystarpeita esimerkiksi rikosepäilyn vuoksi. Lisäksi konkurssiasiamies voi aloittaa erityistarkastuksen konkurssipesän hallintoon, tileihin ja toimintaan. Konkurssiasiamiehellä on tehtävässään laajat tiedonsaantioikeudet muun muassa konkurssipesän ja velallisen toiminnasta ja taloudellisesta asemasta.

Konkurssimenettely

Konkurssimenettely alkaa konkurssin hakemisella käräjäoikeudelta. Hakemus tehdään kirjallisesti, ja sen voi tehdä velallinen itse tai joku velkojista. Tuomioistuimien asettaa velallisen konkurssiin, jos sen edellytykset täyttyvät. Näistä tärkein on velallisen pysyvä maksukyvyttömyys. Konkurssin alkamisen jälkeen konkurssipesän hallinnointi kuuluu velkojien muodostamalle kollektiiville, jota edustaa tuomioistuimen määräämä pesänhoitaja, yleensä konkurssiasioiden hoitamiseen perehtynyt asianajaja tai muu juristi. Konkurssin tärkein vaikutus onkin, että konkurssiin asettamisen jälkeen velallinen ei enää itse määrää pesään kuuluvasta omaisuudesta, vaan kaikki

velallisella konkurssin alkaessa ollut omaisuus ja mahdollinen takaisinsaannilla pesään palautettava omaisuus kuuluu konkurssipesälle.

Konkurssin aikana pesänhoitaja edustaa konkurssipesää, hoitaa sen omaisuutta, huolehtii omaisuuden myynneistä ja pesän juoksevasta hallinnosta. Pesänhoitajan on laadittava pesäluettelo eli luettelo velallisen varoista ja veloista kahden kuukauden kuluessa konkurssin alkamisesta. Niistä asioista, jotka eivät lain mukaan kuulu pesänhoitajalle, päättävät velkojat velkojainkokouksissa. Halutessaan velkojat voivat myös asettaa velkojatoimikunnan avustamaan ja valvomaan pesänhoitajan toimintaa. Velkojatoimikunta on neuvoa-antava elin eikä sillä ole päätöksenteko-oikeutta.

Konkurssipesä tulee yleensä selvittää, eli saattaa sellaiseen kuntoon, että sen omaisuus voidaan realisoida ja tilittää saadut varat velkojille. Velallisen omaisuus- ja velkasuhteet voivat esimerkiksi olla niin solmussa, että ennen omaisuuden myymistä on selvitettävä, kuka omaisuuden omistaa tai mitkä tahot ovat konkurssipesälle velkaa. Selvittämisestä huolehtivat velkojat ja pesänhoitaja. Velkaselvittelyssä tutkitaan, mitä velkoja konkurssipesällä on, ja omaisuusselvityksessä selvitetään konkurssipesän omaisuus. Tarvittaessa omaisuutta voidaan myös palauttaa konkurssipesään ns. takaisinsaannilla. Siitä säädetään laissa takaisinsaannista konkurssipesään (758/1991). Takaisinsaantia käytetään tilanteissa, joissa velallinen on ennen konkurssia toiminut velkojien vahingoksi, esimerkiksi luovuttanut konkurssipesästä omaisuuttaan vastikkeetta.

Selvittämisen jälkeen alkaa täytäntöönpanovaihe, jossa konkurssipesän omaisuutta muutetaan rahaksi esimerkiksi omaisuutta myymällä. Saaduilla varoilla pesänhoitaja maksaa velkojille heille kuuluvat jako-osuudet ja tekee samalla konkurssin päättävän lopputilityksen. Lopputilitys sisältää muun muassa selvityksen konkurssipesän hallinnosta sekä tuloista ja menoista konkurssin aikana.

Konkurssipesän velat eivät välttämättä riitä kaikkien velkojen maksamiseen. Siitä, miten konkurssipesän varallisuus jaetaan velkojien kesken, säädetään laissa velkojien maksunsaantijärjestyksestä (1578/1992). Esimerkiksi vakuusvelkojilla, joille konkurssivelallinen on antanut vakuuden suorituksen turvaksi, on oikeus saada suoritus vakuudestaan ennen muita velkoja. Käytännössä tämä johtaa usein siihen, että kuluttajavelkojat jäävät helposti ilman suoritusta.⁴⁸⁸

Konkurssi ei vapauta velallisen vastuuta konkurssivelloista. Jos konkurssivelallinen saa konkurssin päättymisen jälkeen uusia varoja, ne on

488 Kuluttajan asemasta konkurssissa ks. esim. Oikeusministeriö 2018, s. 79; Juristiuutiset, ”Pitäisikö konkurssilakia uudistaa?”, <https://juristiuutiset.fi/pitaisiko-konkurssilakia-uudistaa/> ja Euroopan kuluttajakeskus Suomessa ECC, ”Low Cost Holidays konkurssissa – ohjeita kuluttajille”, <https://www.ecc.fi/ajankohtaista/tiedotteet/low-cost-holidays-konkurssissa-ohjeita-kuluttajille/>.

tilitettävä konkurssivelkojille siltä osin, kuin he eivät saaneet osuuttaan konkurssin yhteydessä.

Konkurssi voi raueta, jos sen jatkamiselle ei ole edellytyksiä. Tilanne voi olla tämä, jos konkurssipesän varat eivät riitä konkurssimenettelyn kustannuksiin eikä kukaan velkojista ota niitä vastuulleen tai konkurssipesän varoista velkojille jäävä osuus on niin vähäinen, ettei konkurssin jatkaminen ole tarkoituksenmukaista. Pesänhoitaja tekee tällöin raukeamisesta esityksen velkojille, ja hakee suurimpia velkojia kuultuaan raukeamista tuomioistuimelta. Jos velalliseen tai konkurssipesään kohdistuu erityisiä selvitystarpeita tai muu erityinen syy sitä puoltaa, konkurssia voidaan raukeamisen jälkeen jatkaa ns. julkisselvityksenä. Sen tavoite on ennaltaehkäistä ja torjua konkurssihin liittyvää talousrikollisuutta ja harmaata taloutta. Julkisselvityksen selvittelykustannuksista vastaa viime kädessä valtio.

Tilastotietoja konkurssimenettelystä

Konkurssimenettelyä koskevat tiedot on kerätty julkisista konkurssiasiamiehen vuosikertomuksista⁴⁸⁹ ja Tilastokeskuksen StatFin-tilastotietokannasta⁴⁹⁰. Tarkastelujakso on 2018–2022.

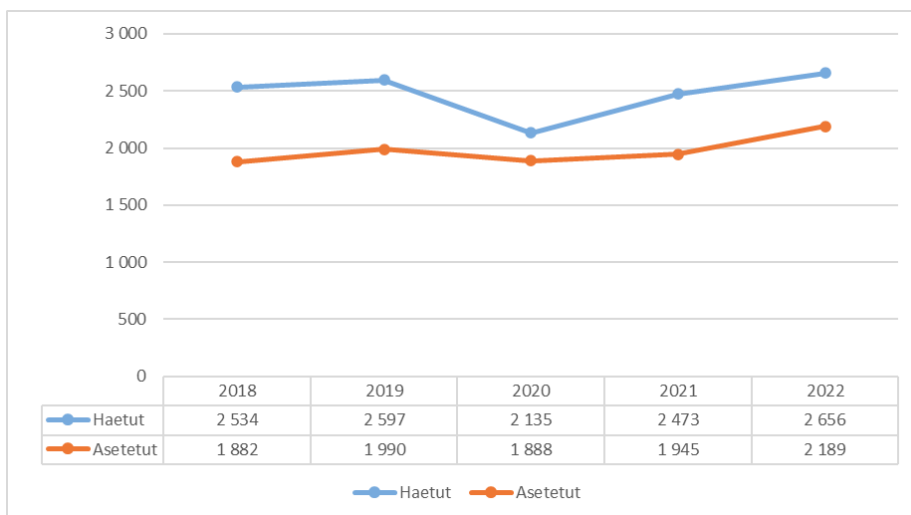
Tarkastelujaksolla konkurssihakemuksia tehtiin vuosittain keskimäärin 2 500 ja konkurssveja asetettiin vajaat 2 000. Koronapandemian vuoksi konkurssiin hakemista rajoitettiin tarkastelujaksolla tilapäisesti (1.5.2020–1.2.2021)⁴⁹¹ ja pandemian aikana myös maksettiin keskimääräistä enemmän yritystukia. Vuonna 2020 haettiin vähiten konkurssveja koko Tilastokeskuksen mittaus historian aikana.⁴⁹²

489 Konkurssiasiamiehen toimiston toimintakertomukset 2020–2022.

490 Tiedot ovat StatFin-tilastotietokannan Konkurssit ja yrityssaneerukset-tilastosta. Suomen virallinen tilasto, konkurssit ja yrityssaneerukset.

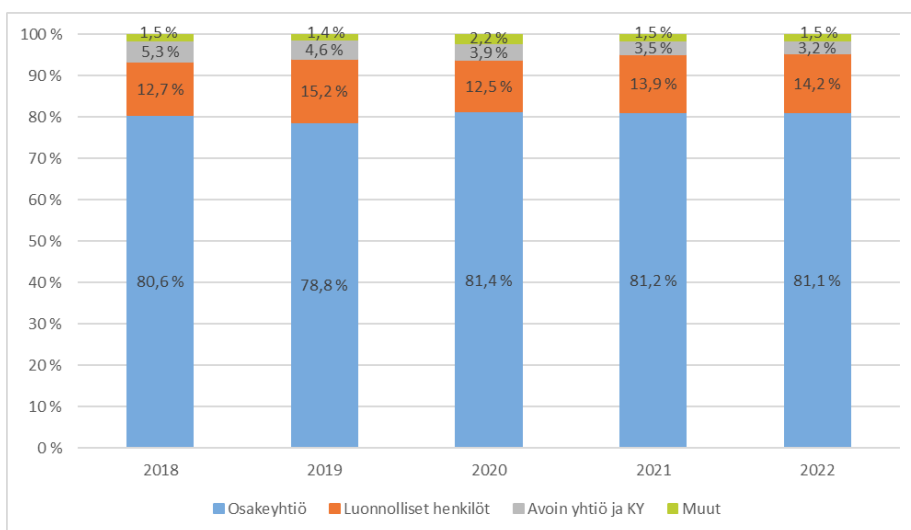
491 HE 46/2020 vp, HE 164/2020 vp.

492 Tieto&Trendit-artikkeli 28.6.2022 ”Konkurssiaaltoa ei tullut, mutta lopettaneiden yritysten määrä kasvoi korona-aikana yli kymmenellä tuhannella”.



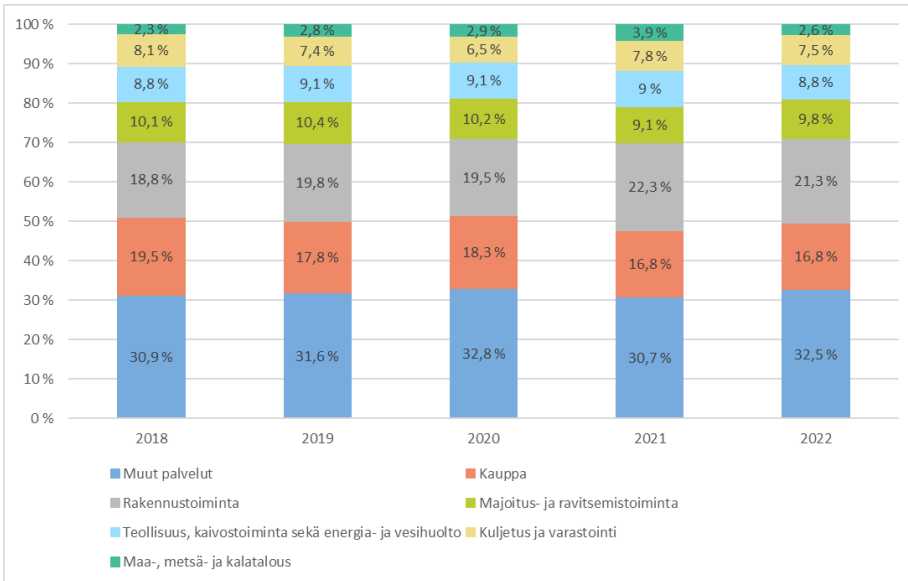
Kuvio 117: Haetut ja asetetut konkurssit 2018–2022

Ylivoimaisesti eniten konkurssiin tarkastelujaksolla haettiin osakeyhtiötä, joiden osuus oli vuosittain noin 80 prosenttia. Toiseksi eniten konkurssiin haettiin luonnollisia henkilöitä (toiminimenharjoittajia) ja vähiten avoimia ja kommandiittiyhtiötä.



Kuvio 118: Vireille pannut konkurssit yritysmuodon mukaan (%) 2018–2022

Toimialoitain tarkasteltuna kolme suurinta toimialaa konkurssihakemuksissa olivat muut palvelut, rakennustoiminta ja kauppa. Toimialojen osuudet eivät juuri vaihdelleet, vain rakennustoiminnan osuus oli lievästi noususuuntainen (vaihteluväli 18,8–22,3 %).



Kuvio 119: Vireille pannut konkurssit toimialan mukaan (%) 2018–2022

Konkurssiasiamiehen hallinnoimat julkisselvitykset vaihtelivat tarkastelujaksolla 26–75 selvityksen välillä. Eniten julkisselvityksiä aloitettiin 2020 (75) ja vähiten vuonna 2022 (26). Vuoden 2022 julkisselvitysten määrään vaikutti Konkurssiasiamiehen asiakirjahallintajärjestelmän Kostin käyttöönottoprojektin viivästyminen, joka ohjasi konkurssiasiamiehen resursseja julkisselvitysten sijasta siihen.⁴⁹³ Sama näkyi konkurssiasiamiehen tekemissä erityistarkastuksissa, joiden lukumäärä väheni yli puolella vuosien 2019 (156) ja 2022 (65) välillä.

8.5 Yrityssaneeraus

Yrityssaneeraus on maksukyvyttömyysmenettely yrityksille, jotka ovat riskissä ajautua maksukyvyttömyyteen, mutta joissa konkurssi voitaisiin vielä välttää. Saneerausmenettely on avoin kaikille yritysmuodoille. Yrityssaneeraukseen voi siten hakeutua yksityinen elinkeinonharjoittaja, avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö, osakeyhtiö, osuuskunta, asunto-osakeyhtiö tai taloudellista toimintaa harjoittava yhdistys tai säätiö. Saneerausmenettelyn ulkopuolelle on rajattu esimerkiksi vakuutus- ja eläkelaitokset ja luottolaitokset. Yrityssaneerauksesta säädetään laissa yrityksen saneerauksesta (47/1993).

⁴⁹³ Konkurssiasiamiehen toimiston toimintakertomus 2022, s. 7.

Yrityssaneerausmenettely

Saneerausmenettely voidaan jakaa perusmuotoiseen menettelyyn ja varhaiseen menettelyyn. Varhainen saneerausmenettely perustuu vuonna 2019 annettuun EU:n maksukyvyttömyysdirektiiviin (EU 2019/1023). Lisäksi käytössä on erilaisia yksinkertaistettuja menettelyjä, kuten selvittäjän määräämättä jättäminen tai nopeutettu maksuohjelman vahvistaminen.

Varhaisen saneerausmenettelyn tavoite on puuttua mahdollisimman varhain yrityksen maksuvaikeuksiin ja se voidaan aloittaa, kun velallista vasta uhkaa maksukyvyttömyys. Menettelyä voi hakea vain velallinen eikä siihen lähtökohtaisesti määrätä selvittäjää. Varhaista saneerausmenettelyä voidaan tietyin edellytyksin jatkaa perusmuotoisena saneerausmenettelynä.

Perusmuotoisessa saneerausmenettelyssä on viisi vaihetta: aloitus, saneerauksen suunnittelu, velkojen äänestys, saneerausohjelman vahvistaminen ja saneerausohjelman toteuttaminen. Saneerausmenettely alkaa kirjallisella hakemuksella käräjäoikeuteen. Sen voi tehdä velallinen, velkoja, velkojat yhdessä tai todennäköinen velkoja. Menettely voidaan aloittaa, jos sen edellytykset täyttyvät. Edellytyksenä on velallisen maksukyvyttömyys ja se, että vähintään kaksi velkojaa, joiden yhteenlasketut saatavat edustavat vähintään viidennestä velallisen veloista, tekevät yhdessä velallisen kanssa hakemuksen tai puoltavat hakemusta. Velkojat eivät saa olla velallisen läheisiä.

Saneerausmenettelyn edellytyksenä oleva maksukyvyttömyysvaatimus on erilainen kuin konkurssissa, jossa yrityksen maksukyvyttömyyden tulee olla pysyvää. Yrityssaneerauksessa edellytyksenä on, että maksukyvyttömyys voidaan saneerausohjelman avulla poistaa. Saneerausmenettelyn voi siten estää se, jos 1) maksukyvyttömyyttä voidaan torjua sen avulla vain lyhytaikaisesti, 2) velallisen varat eivät riitä saneerausmenettelyn kustannuksiin, 3) velallinen ei pysty maksamaan menettelyn alkamisen jälkeen syntyviä velkoja tai 4) yhtiö on toiminut moitittavasti tavalla, jonka perusteella se olisi voitu määrätä liiketoimintakieltoon.

Saneerausmenettelyn aloittamisen yhteydessä käräjäoikeus määrää selvittäjän. Aloittamispäätöksen jälkeen alkaa ns. rauhoitusaika, jonka kuluessa velkojat eivät saa periä velkojaan. Rauhoitusaika koskee myös velallista, joka ei saa heikentää taloudellista tilannettaan esimerkiksi ottamalla velkaa tai luovuttamalla omaisuuttaan.

Seuraavassa vaiheessa selvittäjän tärkein tehtävä on saneerausohjelman laatiminen. Ohjelma sisältää selvitys- ja toimenpideoosan. Selvitysosassa esitetään yhtiön varat ja velat, taloustilanne ja toimintaedellytykset sekä saneerauksen vaikutukset niihin. Toimenpideohjelmassa luetellaan varsinaiset saneeraustoimenpiteet. Niitä voivat olla esimerkiksi yrityksen osien myynnit, henkilöstön vähentäminen tai velkojen järjestely.

Valmis saneerausohjelma toimitetaan käräjäoikeuteen, joka kehottaa velkojia määräpäivään mennessä ilmoittamaan kirjallisesti, hyväksyvätkö ne ehdotuksen. Saneerausohjelma voidaan pääsääntöisesti vahvistaa vain, jos enemmistö kaikissa velkojaryhmissä⁴⁹⁴ hyväksyy sen. Velkojien äänestyksen jälkeen käräjäoikeus joko hyväksyy tai hylkää ohjelman. Saneerausohjelmaa ei voida vahvistaa, jos se loukkaa velallisen tai sivullisen oikeutta, on heidän kannaltaan kohtuuton tai ohjelman toteutumisen edellytyksistä ei ole esitetty riittävää selvitystä. Tuomioistuimen hyväksyvään tai hylkävään päätökseen saa hakea muutosta hovioikeudelta, jos se myöntää [jatkokäsittelyluvan](#).

Saneerausohjelman vahvistamisen jälkeen toteutetaan saneeraustoimenpiteet. Tämä on tuomioistuimesta erillinen prosessi, jossa on velkojien vastuulla valvoa saneerausohjelman toteutumista.

Saneerausohjelma voi raueta, jos jälkikäteen havaitaan, että ohjelman vahvistamiselle olisi ollut este tai jos velallinen on rikkonut ohjelmaa suosiakseen jotakin velkojaa eikä rikkomus ole vähäinen. Raukeamisesta päättää tuomioistuin.

Tilastotietoja yrityssaneerauksista

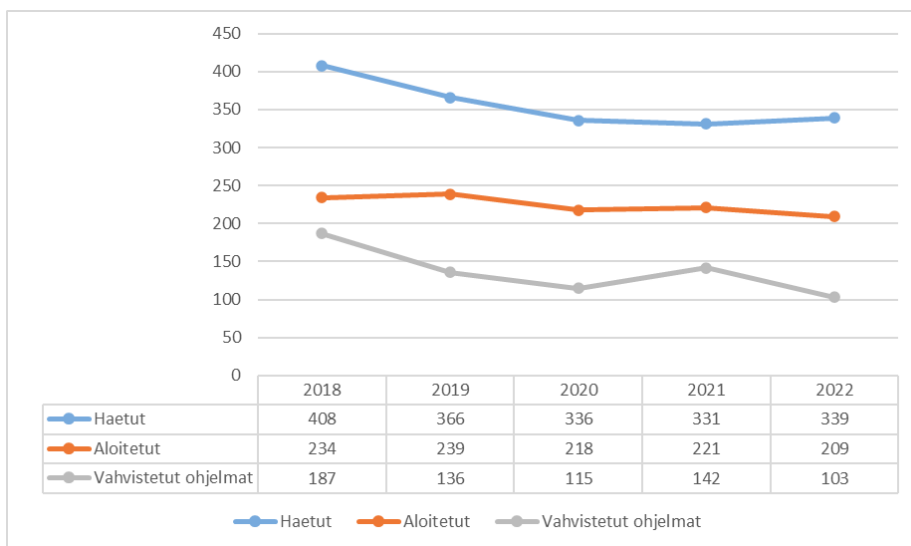
Yrityssaneerausta koskevat tiedot on kerätty julkisista Konkurssiasiamiehen vuosikertomuksista⁴⁹⁵ ja Tilastokeskuksen StatFin-tilastotietokannasta⁴⁹⁶. Tarkastelujakso on 2018–2022.

Tarkastelujaksolla käräjäoikeuksille tehtiin vuosittain keskimäärin 350 yrityssaneeraushakemusta ja saneerauksia aloitettiin keskimäärin 220. Saneerausohjelmia vahvistettiin vuosittain keskimäärin noin 130. Sekä haettujen, aloitettujen että vahvistettujen yrityssaneerausten määrä pysyi melko tasaisena, joskin lievästi laskusuuntaisena.

494 Velkojat jaetaan ryhmiin velan tyypin mukaan siten, että samassa ryhmässä ovat ne velkojat, joiden saatavilla on keskenään samanlainen peruste. Pakollinen jako on vaakuusvelkoihin ja muihin velkoihin.

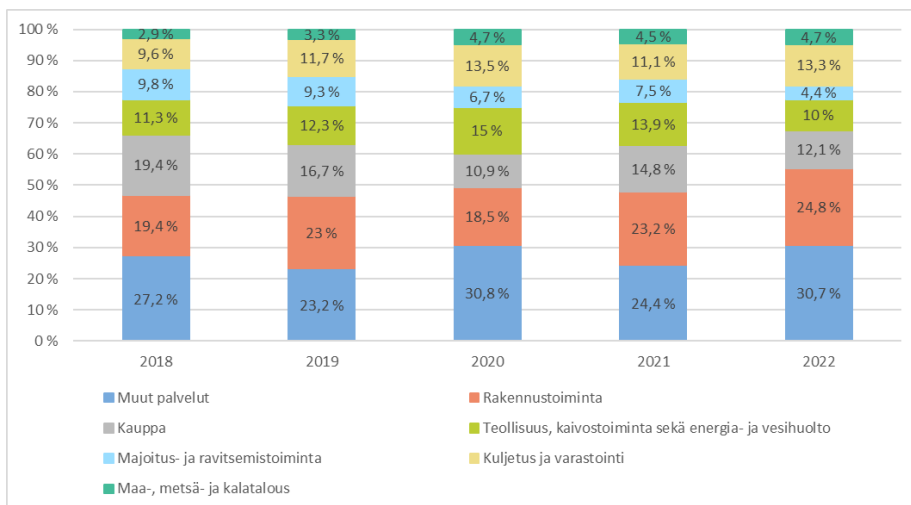
495 Konkurssiasiamiehen toimiston toimintakertomukset 2020–2022.

496 Tiedot ovat tilastokeskuksen StatFin-tilastotietokannan Yrityssaneeraukset-tilastosta. Suomen virallinen tilasto, yrityssaneeraukset.



Kuvio 120: Haetut ja aloitetut yritysaneeraukset sekä vahvistetut saneerausohjelmat 2018–2022

Yleisin yritysaneeraukseen hakeutunut toimiala oli tarkastelujaksolla muut palvelut. Niitä ovat muun muassa henkilökohtaisten ja kotitaloustavaroiden korjaus, tietokoneiden ja viestintävälineiden korjaus ja huolto sekä joukko muualle luokittelemattomia henkilökohtaisia palveluja. Myös järjestötoiminta kuuluu muiden palveluiden luokkaan. Toiseksi eniten yritysaneeraukseen haettiin rakennustoiminnan yrityksiä, ja niiden osuus kasvoi tarkastelujakson aikana. Vähiten yritysaneeraukseen hakeutui maa-, metsä- ja kalatalouden yrityksiä sekä majoitus- ja ravitsemistoiminnan yrityksiä.



Kuvio 121: Yritysaneeraushakemukset toimialan mukaan (%) 2018–2022

8.6 Keskeiset asiat

Maksukyvyttömyys on tilanne, jossa velkaa ottanut eli velallinen ei syystä tai toisesta maksa velkaansa takaisin. Maksukyvyttömyysmenettelyillä pyritään vastaamaan näihin tilanteisiin. Suomessa on neljä maksukyvyttömyysmenettelyä: ulosotto, yksityishenkilön velkajärjestely, konkurssi ja yrityssaneeraus.

Ulosotto on viranomaisen hoitamaa velkojen perintää, josta vastaa Ulosottolaitos. Ulosottolaitos huolehtii sekä julkisten, esimerkiksi sakkojen, että yksityisten, esimerkiksi kulutusluottojen, perinnästä. Rahamääräisten saatavien lisäksi ulosotto hoitaa häätöjä, turvaamistoimia sekä lapsen asumiseen ja tapaamisoikeuteen liittyviä täytäntöönpanoja.

Ulosoton käynnistäminen edellyttää lähtökohtaisesti ulosottooperustetta, eli tuomioistuimen ratkaisua, jolla velallisen velvollisuus suorittaa velka on sitovasti vahvistettu (ks. tarkemmin edellä I osan luvussa 2.2 Käräjäoikeudet kohta [Summaarinen riita-asia](#)). Tietyt velat, esimerkiksi valtion ja kunnan perimät maksut, ovat suoraan ulosottokelpoisia, eli niitä voidaan periä ilman tuomioistuimen vahvistusta. Ulosottoa hakee aina velkoja. Velalliselle jätetään ulosotossa aina suojaosuus, jonka suuruus vaihtelee velallisen oman ja perhetilanteen mukaan. Lisäksi velallinen voi saada ulosottoon erilaisia helpotuksia, esimerkiksi sen aloitusta voidaan lykätä tai velallinen voi saada maksuvapaita kuukausia.

Vuosina 2018–2022 ulosotossa tuli vireille keskimäärin 290 000 asiaa vuosittain. Eniten vireille tuli ns. muita julkisoikeudellisia asioita, joihin kuuluvat muun muassa terveydenhuollon asiakasmaksut ja pysäköintivirhemaksut. Toiseksi eniten vireille tuli muita yksityisoikeudellisia asioita, joita ovat esimerkiksi erilaiset kulutusluotot.

Valtaosa ulosottovelallisista oli yksityishenkilöitä. Iältään he olivat useimmin 25–34-vuotiaita. Miesten osuus velallisista oli n. 60 % ulosottovelallisista, ja naisten vastaavasti n. 40 %. Suurin osa ulosoton asiakkaista oli työssäkäyviä, ja eniten ulosmitattiinkin palkkatuloja.

Yksityishenkilön velkajärjestelyssä yksityishenkilön maksuvelvollisuutta pienennetään hänen maksukykyään vastaavaksi, eli velallinen saa osan tai kaikki veloistaan anteeksi. Velkajärjestelyyn voivat hakeutua vain yksityishenkilöt. Järjestely alkaa velallisen hakemuksella käräjäoikeuteen, ja käräjäoikeus arvioi, täytyvätkö velkajärjestelyn edellytykset. Velkajärjestely voidaan myöntää, jos velallinen on maksukyvytön, ei pysty parantamaan maksukykyään ja maksukyvyttömyyden pääasiallisena syyinä on velallisen sairaus, työkyvyttömyys, työttömyys tai muu pääasiassa ilman velallisen omaa syytä oleva olosuhteiden muutos. Velkajärjestely voidaan myöntää myös muusta painavasta syystä. Edellytysten täytyessäkin

velkajärjestelylle voi toisinaan olla yleisiä tai väliaikaisia esteitä, jotka estävät velkajärjestelyn myöntämisen.

Velkajärjestelyssä velalliselle vahvistetaan maksuohjelma, jossa sovietaan velkojen maksuaikataulusta ja takaisinmaksusta. Jos velallisella ei ole lainkaan maksuvaraa, voidaan velkajärjestelyssä vahvistaa niin sanottu nollaohjelma. Tällöin velallisella ei ole lainkaan maksuvelvollisuutta. Velkajärjestelyn kesto on aina määräaikainen, yleensä 3 tai 5 vuotta. Enimmillään maksuohjelma voi kestää 10 vuotta. Velallisella on oikeus saada tiettyjä helpotuksia velkajärjestelyn aikana, hän voi esimerkiksi lykätä maksueriä tietyn määrän. Toisaalta velalliselle voi syntyä lisäsuoritusvelvollisuus, jos hän saa enemmän tuloja kuin maksuohjelmassa on vahvistettu. Velkajärjestely voi raueta muun muassa silloin, jos velallinen laiminlyö maksuohjelman noudattamisen, ja tällöin velat ovat voimassa alkuperäisen mukaisesti.

Vuosina 2018–2022 käräjäoikeuksiin saapui keskimäärin 4 000 velkajärjestelyhakemusta vuosittain ja niitä käsiteltiin hieman yli 4 600. Eniten velkajärjestelyä hakivat 45–54-vuotiaat ja 35–44-vuotiaat, vähiten alle 24-vuotiaat ja yli 75-vuotiat. Puolet hakijoista oli työssäkäyviä, ja miehet ja naiset hakivat velkajärjestelyä suunnilleen yhtä paljon. Verrattuna ulosoton asiakkaisiin velkajärjestelyä hakeneiden sukupuolijakauma oli siten tasaisempi. Velkajärjestelyä hakeneet olivat yleensä myös hiukan vanhempia ja useammin työelämän ulkopuolella. Kummassakin ryhmässä suurin osa oli yksinasuvia. Ulosotossa oli asiakkaina myös 0–14-vuotiaita, sillä lapsikin voi joutua ulosottoon esimerkiksi maksamattomien terveystieteiden maksujen tai perintöverojen vuoksi. Myös velkajärjestelyyn voi periaatteessa hakeutua alaikäisenä, mutta tämä ei ole tavallista.

Konkurssi on maksukyvyttömyysmenettely, joka koskee kaikkea velallisen omaisuutta. Tällöin kaikki velallisen omaisuus käytetään konkurssisaatavien maksuun. Konkurssija valvoo konkurssiasiamies. Periaatteessa konkurssiin voidaan asettaa niin luonnollinen henkilö kuin yhteisö (pl. julkisoikeudelliset toimijat, kuten valtio tai kunta), mutta käytännössä yksityishenkilöiden konkurssit ovat harvinaisia. Konkurssia haetaan käräjäoikeudelta, joka päättää konkurssiin asettamisesta. Konkurssiin kuuluu eri vaiheita, esimerkiksi selvittämisen- ja täytäntöönpanovaihe. Konkurssi päättyy lopputilitykseen, jossa varat tilitetään velkojille. Konkurssi voi myös raueta, jos sille ei ole edellytyksiä esimerkiksi konkurssivelallisen huonon taloustilanteen vuoksi. Konkurssi ei vapauta velallisen vastuuta konkurssivelloista; jos konkurssivelallinen saa konkurssin päättymisen jälkeen uusia varoja, ne tulee tilittää velkojille.

Vuosina 2018–2022 konkurssihakemuksia tehtiin vuosittain keskimäärin 2 500 ja konkurssija asetettiin vajaa 2 000. Eniten konkurssiin haettiin osakeyhtiöitä, joiden osuus oli vuosittain n. 80 %. Toimialoittain

tarkasteltuna eniten konkurssiin haettiin toimialalla ”muut palvelut” toimivia yrityksiä, rakennustoiminnan yrityksiä sekä kaupan yrityksiä.

Yrityssaneerausmenettely on maksukyvyttömyysmenettely yrityksille, jotka ovat riskissä ajautua maksukyvyttömyyteen, mutta joiden osalta konkurssi on vielä vältettävissä. Yrityssaneerausmenettelyyn voivat hakeutua kaikki yritykset niiden muodosta riippumatta. Saneerausmenettely voidaan jakaa perusmuotoiseen ja varhaiseen menettelyyn. Varhainen menettely voidaan aloittaa, kun velallista vasta uhkaa maksukyvyttömyys. Perusmuotoinen saneerausmenettely jakautuu viiteen vaiheeseen: aloitus, saneerauksen suunnittelu, velkojen äänestys, saneerausohjelman vahvistaminen ja saneerausohjelman toteuttaminen. Saneerausmenettelyä haetaan käräjäoikeudelta, missä vahvistetaan myös saneerausohjelma. Saneerausohjelmassa sovitaan, miten ja milloin velallinen maksaa velkansa ja miten velallisen toimintaa aiotaan muuttaa. Velkoja voidaan esimerkiksi järjestellä tai yritystoimintaa muokata uudelleenlaiseksi. Saneerausohjelma voi vahvistamisen jälkeen raueta, jos esimerkiksi selviää, että ohjelman vahvistamiselle olisi ollut este.

Vuosina 2018–2022 käräjäoikeuksille tehtiin keskimäärin 350 yrityssaneeraushakemusta vuosittain ja saneerauksia aloitettiin keskimäärin 220. Toimialoittain tarkasteltuna yrityssaneeraukseen hakeutui eniten toimialalla ”muut palvelut” toimivia yrityksiä ja rakennusalan yrityksiä.

9 Oikeuden saamisen maksullisuus

Inka Järvikangas, Sofia Selkämä, Virve Toivonen,
Minka Ohtonen

9.1 Aluksi

Oikeuksiin pääsyyn vaikuttaa keskeisesti se, kuinka paljon se maksaa. Kuluja kertyy sekä erilaisista käsittelymaksuista että oikeudelliseen apuun turvautumisesta. Kasvaneet kulut tai kuluriski voivat vaikuttaa merkittävästi siihen, haetaanko oikeudellisiin ongelmiin apua ja mistä apua haetaan. Joskus maksut voivat nousta jopa esteeksi oikeuden saamiselle. Yhteiskunta pyrkii kuitenkin eri tavoin pitämään maksut kohtuullisina, ja lisäksi tukemaan heitä, joille kustannukset muutoin nousisivat ylivoimaiseksi esteeksi oikeuden saamiselle. Esimerkiksi maltillisilla tuomioistuinmaksuilla tai myönnetyllä oikeusavulla pyritään varmistamaan, ettei kukaan kärsisi oikeudenmenetyksiä korkeiden kulujen tai maksujen vuoksi.

Oikeuden saamisen kustannukset, erityisesti oikeudenkäyntikulut, ovat kuitenkin kasvaneet. Oikeudenkäyntikuluilla tarkoitetaan osapuolille oikeudenkäynnistä tai asian käsittelystä tuomioistuimessa aiheutuvia kustannuksia, kuten oikeudenkäyntimaksuja, todistajille ja asiantuntijoille maksettavia korvauksia, osapuolten omia kuluja sekä osapuolten käyttämien avustajien, yleensä siis [asianajajien](#) tai [luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien](#), palkkioita. Tässä luvussa tarkastellaan erityisesti riita-asioiden oikeudenkäyntikuluja, mutta myös laajemmin muiden, katsauksessa esiteltyjen toimijoiden asian käsittelystä perimiä maksuja tai menettelyyn liittyviä kustannuksia. Luvun tarkoituksena on rakentaa kokonaiskuvaa siitä, mitä erilaisten oikeudellisten palveluiden käyttö maksaa ja minkälaisia kustannuksia niihin liittyy, kun kansalaiset ja yritykset ratkovat oikeudellisia ongelmiaan.

9.2 Tuomioistuinmaksut

Tuomioistuinmaksuja ovat oikeudenkäyntimaksut ja hakemusmaksut. Niitä peritään korvauksena asian käsittelystä ja suoritetuista toimenpiteistä. Niiden perimisestä säädetään tuomioistuinmaksulaissa (1455/2015).⁴⁹⁷ Maksujen tarkoituksena on ensinnäkin vähentää tuomioistuinten palveluiden ilmeisen perusteetonta käyttöä ja saada asianosaiset punnitsemaan sitä, tarvitseeko asiaa viedä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Toiseksi maksuilla pyritään lisäämään tuomioistuinten tuloja.⁴⁹⁸

Oikeudenkäyntimaksut ovat oikeudenkäynnistä perittäviä maksuja. Oikeudenkäyntimaksut ovat selvästi matalampia kuin käsittelyn omakustannusarvot, eikä niillä ole Suomessa tarkoitukseen rahoittaa oikeuslaitoksen toimintaa kokonaisuudessaan.⁴⁹⁹

Oikeudenkäyntimaksu kattaa asian tuomioistuinkäsittelyn ja mahdollisten toimenpiteiden⁵⁰⁰ lisäksi myös korvauksen asian sovittelusta sekä pääasiaan liittyvän täytäntöönpanokiellon tai keskeyttämistä koskevan asian käsittelyn. Osapuolten suostumuksella sovittelija voi käyttää sovittelussa asiantuntijaa ja tällöin osapuolet vastaavat asiantuntijan palkkiosta ja kuluista. Lapsiasioissa käytössä olevassa [Asiantuntija-avusteisessa huolto-riitojen sovittelussa](#) kunnan nimeämän asiantuntija-avustajan käyttö on osapuolille eli vanhemmille maksutonta.

Oikeudenkäyntimaksun suuruus riippuu siitä, missä tuomioistuimessa ja minkälaista asiaa käsitellään. Käräjä- ja hovioikeudessa oikeudenkäyntimaksu on yleensä 310 euroa. Se peritään myös tuomioistuinsovittelusta.⁵⁰¹ Käräjäoikeuden riita- ja maa-oikeusasioiden maksu on 610 euroa ja summaaristen asioiden maksu 70 tai 100 euroa. Syyttäjän ajamassa rikosasiassa oikeudenkäyntimaksua ei käräjäoikeudessa peritä.

Hallinto-oikeudessa oikeudenkäyntimaksu on 310 euroa. Sitä ei kuitenkaan peritä, jos valittajan vaatimukset hyväksytään, ja sama koskee

497 Maksujen suuruus tarkistetaan kolmen vuoden välein oikeusministeriön asetuksella rahan arvon muutosta vastaavasti. Viimeksi suuruus on tarkistettu 2024. Oikeusministeriön asetus tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta (1020/2024).

498 HE 29/2015 vp s. 19.

499 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että liian suuri oikeudenkäyntimaksu voi tietyissä tilanteissa merkitä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa kiellettyä tosiasiallista estettä saada riita-asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Ks. esim. Kreuz v. Puola 19.6.2001, kohdat 59–60 sekä Georgel ja Georgeta Stoicescu v. Romania 26.7.2011, kohdat 69–70. Siro 2021, s. 12.

500 Toimenpiteitä ovat esimerkiksi kuulutukset, tiedoksiannot ja muille viranomaisille tehtävät ilmoitukset. HE 29/2015 vp, s. 41.

501 Jos sovittelua ei aloiteta, eli sovittelu jää hakemisvaiheeseen, maksu on 115 euroa.

korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden 610 euron suuruis-ta oikeudenkäyntimaksua.

Työtuomioistuimessa ja markkinaoikeudessa yksityishenkilön oikeuden-käyntimaksu on 610 euroa, mutta oikeushenkilöillä huomattavasti korkeam-pi, 2 440 euroa. Vakuutusoidessa maksu on yksityishenkilöltä 310 euroa, mutta sitä ei peritä, jos päätös muuttuu hakijan hyväksi. Oikeushenkilöiltä maksu on 610 euroa. Osa yksityishenkilön vakuutusoidessa vireille pa-nemista etuuksia koskevista asioista on maksuttomia.

Hakemusmaksu sisältää korvauksen hakemusasiassa annettavasta ratkaisun tai välipäätöksen sisältävästä toimituskirjasta sekä korvauksen muusta asian käsittelyyn liittyvästä viranomaisen toimenpiteestä, ellei pe-rittävästä maksusta tai kustannusten korvauksesta säädetä erikseen. Hake-musmaksut ovat käräjä- ja hovioikeudessa tyypillisimmin 310 euroa. Tähän on eräitä poikkeuksia, esimerkiksi avioeroasiat, joiden maksu on ensimmäi-sessä vaiheessa 240 euroa ja harkinta-ajan päätyttyä 115 euroa.

Tuomioistuinmaksua ei peritä henkilöiltä, jotka on vapautettu niistä oi-keusapulain tai muun lain nojalla. Lisäksi taloudellisen tilanteen perusteella syntyneissä kohtuuttomuustilanteissa maksu voidaan yksittäistapauksissa jättää perimättä. Myös monet viranomaiset, kuten poliisi, esitutkinta-, syyt-täjä- ja ulosottoviranomaiset ovat vapautettuja tuomioistuinmaksuista.

Tuomioistuinmaksut muodostavat yleensä vain pienen osan oikeuden-käynnissä ratkaistavan asian oikeudenkäynti- ja muista kuluista. Niiden lisäksi tuomioistuinkäsittelyssä kustannuksia kertyy myös esimerkiksi osapuolten avustajien palkkioista, todistelupalkkioista ja -kustannuksista tai tulkkauksesta (ks. [luku 9.3 Muut oikeudenkäyntikulut](#)). Muihin ku-luihin verrattuna sinänsä kohtuullisilla oikeudenkäyntimaksuilla on myös itsenäistä vaikutusta tuomioistuimissa vireille tulevien asioiden määriin: vuonna 2019 toteutetun tutkimuksen mukaan vireille tulleiden riita-asioi-den määrä käräjäoikeuksissa vähentyi noin 10 000 jutusta runsaaseen 8 000 juttuun vuodessa, kun riita-asioiden oikeudenkäyntimaksu korotettiin 86–196 eurosta 500 euroon.⁵⁰²

9.3 Muut oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäyntikuluihin kuuluvat edellä käsiteltyjen tuomioistuinmaksu-jen ohella asianosaisten omat kulut, korvaukset asianosaisten nimeämille todistajille ja asiantuntijoille sekä avustajien palkkiot.

Asianosaiskulut ovat asianosaisille oikeudenkäynnistä aiheutuneita erilaisia menoeriä. Välittömästi oikeudenkäynnistä johtuvista kuluista,

502 Siro ja Aaltonen 2019.

kuten matkakuluista tai työansion menettämisestä (ns. suppeat asianosaiskulut) asianosainen voi saada korvauksen. Ns. laajoja asianosaiskuluja (esimerkiksi asianosaiselta oikeudenkäynnin takia saamatta jäänyt voitto tai mielipaha) ei korvata, vaan ne jäävät asianosaisten omaksi vahingoksi.

Todistelukustannukset aiheutuvat siitä, että asianosaiset kutsuvat todistajia tuomioistuimeen esittämään suullista todistelua vaatimustensa tueksi. Todistajilla on lakiin perustuva oikeus saada kohtuullinen korvaus tarpeellisista matka- ja toimeentulokustannuksista sekä taloudellisista menetyksistä. Myös asiantuntijatodistajilla on pääsääntöisesti oikeus saada kohtuullinen palkkio työstään, käyttämästään ajasta sekä korvaus tarpeellisista kuluista. Todistelukustannuksista vastaa se asianosainen, joka on pyytänyt todistajan tai asiantuntijan oikeuteen.

Suurimman osan oikeudenkäyntikuluista muodostaa useimmiten asianosaisen käyttämän **oikeudellisen avustajan** palkkio. Laissa ei ole erikseen säädetty avustajien palkkiosta, vaan siitä voidaan sopia melko vapaasti. Rajoituksia palkkion määrälle asettavat kuitenkin esimerkiksi kuluttajansuojalaki ja asianajajilla myös [hyvä asianajajatapa](#). Hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden mukaan asianajajan palkkion on oltava kohtuullinen sekä säädösten ja Asianajajaliiton ohjeiden mukainen. Asianajajaliiton palkkio-ohjeen mukaan palkkion tulee olla kohtuullinen ja oikeassa suhteessa muun muassa tehtävän laatuun ja sen vaatimaan työn määrään. Jos asianosainen ja hänen avustajansa ovat erimielisiä palkkion määrästä, asiakas voi viedä asian Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan [valvontalautakunnan](#) käsittelyyn. Lautakunta antaa suosituksia riidoissa, jotka koskevat asianajajan, tai tietyissä tapauksissa myös luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan, palkkioita. Palkkion voi riitauttaa myös [kuluttajariitalautakunnassa](#) ja [käräjäoikeudessa](#).

Dispositiivisissa riita-asioissa⁵⁰³ pääsääntö on, että hävinnyt osapuoli veloitetaan omien oikeudenkäyntikulujensa lisäksi maksamaan vastapuolelle aiheutuneet kulut. Tämä niin sanottu häviäjän maksaa -periaate (OK 4/1734, 21:1) nostaa dispositiivisten riita-asioiden kuluriskiä merkittävästi. Tuomioistuimien voi kuitenkin alentaa vastapuolelle korvattavia oikeudenkäyntikuluja, jos se katsoo sen tarpeelliseksi. Häviäjän maksaa -periaatteesta voidaan poiketa esimerkiksi, jos voittanut osapuoli on pannut oikeudenkäynnin vireille tarpeettomasti tai pitkittänyt oikeudenkäyntiä tahallisesti tai huolimattomuudesta, tai tämän asiamies tai avustaja on tahallisesti aiheuttanut tarpeettomia kuluja. Poikkeamisen mahdollistaa myös se, että asia on ollut oikeudellisesti epäselvä, korvausvaatimukset ovat kokonaisuutena arvioiden

503 Dispositiivisissa asioissa osapuolet voivat sopia asian haluamallaan tavalla oikeudenkäynnin ulkopuolella ja vielä oikeudenkäynnissäkin.

kohtuuttomat tai lopputuloksen aiheuttanut seikka on tullut hävinneen osapuolen tietoon vasta oikeudenkäynnin aikana (OK 21:3–6 §, 8 a–b §).

[Summaarisissa riita-asioissa](#) vastapuolelle korvattavien oikeudenkäyntikulujen määrää on rajoitettu (OK 21:8 c §).⁵⁰⁴ Oikeudenkäyntikulut voidaan tuomita ns. perustaksan tai korkean taksan mukaisesti. Perustaksan mukaan kulut ovat 50 euroa/asia silloin, kun velan pääoma on alle 300 euroa ja 110 euroa, kun velan pääoma on yli 1 000 euroa tai kyseessä on häätö. Korkeampi taksa on käytössä tavanomaista vaativammissa asioissa, esimerkiksi silloin, kun asiassa on käyty sovintoneuvotteluja tai velalle on erityisen vaikea laskea korkoa. Korkean taksan oikeudenkäyntikulut ovat 80 euroa, jos pääoma on alle 300 euroa ja 160 euroa, jos velan pääoma on yli 1 000 euroa tai kyseessä on häätö. Poikkeustapauksissa oikeudenkäyntikulut voidaan tuomita vielä korkeampina.

Ns. indispositiivisissa riita-asioissa⁵⁰⁵ asianosaiset vastaavat vain omista oikeudenkäyntikuluistaan, ellei ole erityistä syytä velvoittaa asianosaista korvaamaan osaksi tai kokonaan vastapuolensa oikeudenkäyntikuluja.

Dispositiivisten riita-asioiden tapaan myös rikosasioissa tuomittu osapuoli tuomitaan usein maksamaan sekä omat että toisen oikeudenkäyntikulut. Esimerkiksi vakavasta rikoksesta epäillyn sekä seksuaalirikoksen tai perheväkivallan uhrin avustajan kulut maksetaan kuitenkin valtion varoista.

9.4 Oikeusapu ja oikeusturvavakuutus

Oikeusturvavakuutus ja asianosaiselle myönnetty oikeusapu rajoittavat asianosaisen vastuuta omista kuluistaan.

Oikeusavulla voidaan kattaa oikeudenkäyntikuluja tiettyjen edellytysten täyttyessä. Oikeusaputoimistosta saatava apu on joko maksullista tai maksutonta riippuen saatavan avun laadusta ja hakijan taloustilanteesta. Hakijalta perittävä maksu koostuu oikeusapumaksusta, joka on suuruudeltaan 70 euroa, ja avustajan palkkion omavastuuosuudesta, joka voi vaihdella 0–100 prosentin välillä. Oikeusapua voi saada myös tuomioistuinsovittelun. Tarkemmat perusteet oikeusavun maksuista on kerrottu oikeusapua koskevassa osuudessa (ks. edellä II osan [luku 7.2 Oikeusapu](#)).

Oikeusturvavakuutus on vakuutus, joka korvaa tuomioistuinkäsittelystä aiheutuneita asianajo- ja oikeudenkäyntikuluja. Oikeusturvavakuutus

504 Ks. myös oikeusministeriön asetus vastapuolen maksettavaksi tuomittavista oikeudenkäyntikuluista oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 c §:ssä tarkoitetuissa asioissa.

505 Indispositiivisilla asioilla tarkoitetaan asioita, joissa sovinto ei ole sallittu, vaan asiassa tarvitaan tuomioistuimen ratkaisu tai päätös.

kuuluu yleensä kotivakuutukseen, ellei sitä vakuutusta otettaessa jätetä nimenomaisesti pois. Oikeusturvavakuutus voi kuulua myös muihin vakuutuksiin, esimerkiksi kasko- tai matkustajavakuutukseen.

Vakuutuksen ehdoista riippuu, minkälaisia oikeudenkäyntikuluja se korvaa. Yleensä korvattavaksi voivat tulla ainoastaan vakuutetun yksityiselämää koskevat, käräjäoikeudessa käsiteltävät asiat, eli esimerkiksi oikeudellista apua asian käsittelyyn hallinto-oikeudessa tai erityistuomioistuimessa ei korvata. Oikeusturvavakuutuksissa on myös usein erilaisia rajoitusehtoja, jotka rajaavat vakuutuksen soveltamisalaa. Rajoitukset riippuvat vakuutusehdoista, mutta tietyt rajoitukset löytyvät useimmista oikeusturvavakuutuksista; esimerkiksi työhön tai muuhun kuin vakinaiseen asuntoon tai omassa käytössä olevaan vapaa-ajanasuntoon liittyvät oikeudenkäyntikulut on tyypillisesti rajattu oikeusturvavakuutuksen ulkopuolelle. Myös lapsen huoltoa, elatusta, tapaamisoikeutta tai asumista koskevien asioiden oikeudenkäyntikulujen korvattavuutta on usein rajattu, samoin avioeroon tai avoliittoon liittyvien riitojen. Oikeusturvavakuutuksesta ei yleensä korvata myöskään vastapuolen oikeudenkäyntikuluja, jos vakuutettu veloitetaan maksamaan niitä (ks. edellä II osan [luku 9.3 Muut oikeudenkäyntikulut](#)). Rikosasioita ei pääsääntöisesti korvata oikeusturvavakuutuksesta lainkaan.

Vakuutusmäärä, eli oikeusturvavakuutuksen korvaama enimmäismäärä, vaihtelee vakuutuksen mukaan. Yleisin vakuutusmäärä on 8 500 euroa.⁵⁰⁶ Jotkut vakuutusyhtiöt tarjoavat laajennettuja vakuutuksia, joissa yleisin vakuutusmäärä on 17 000 euroa. Vakuutuksiin sisältyy aina omavastuu, eli osuus, jota vakuutus ei kata. Myös omavastuun määrä vaihtelee vakuutuksen ehtojen mukaan. Yksityishenkilöiden oikeusturvavakuutuksissa omavastuuosuudet ovat keskimäärin 15–25 prosenttia kuitenkin niin, että euromääräinen omavastuu on aina vähintään 150–340 euroa.

Oikeusturvavakuutukseen voidaan turvautua vain silloin, kun riitainen asia on sattunut vakuutuksen voimassaoloaikana ja se kuuluu vakuutuksen suojan piiriin. Riidan syntyminen määritetään yleensä vakuutusehdoissa. Monet vakuutusehdot määrittelevät riidan syntyneeksi silloin, kun vaatimuksesta on kiistetty joko peruste tai määrä.

506 Tyypillinen enimmäiskorvausmäärä on kuitenkin usein riittämätön kattamaan kaikkia asianosaisena olevalle yksityishenkilölle syntyviä oikeudenkäyntikuluja. Esimerkiksi vuonna 2019 yli 60 prosentissa pääkäsittelyssä ratkaistun riita-asian yksityishenkilöasianosaisten oikeudenkäyntikuluvaatimuksista oli oikeusturvavakuutuksen tyypillistä enimmäiskorvausta suurempia, ja noin 30 prosentissa enimmäiskorvaus kattoi korkeintaan puolet asianosaisen oikeudenkäyntikuluvaatimuksesta. (Sarasoja ja Carling 2020, s. 78.) Myös Asianajajaliitto ja Kuluttajaliitto ovat esittäneet huolensa oikeusturvavakuutuksen enimmäiskorvausmäärän riittämättömyydestä monimutkaisissa riita-asioissa (Edilex-uutinen 5.6.2015: ”Asianajajaliitto ja Kuluttajaliitto: Oikeusturvavakuutukset johtavat harhaan”).

Esimerkiksi henkilö A ostaa yritykseltä B ilmalämpöpumpun 1.2.2017. Kaupan jälkeen A havaitsee ilmalämpöpumpussa vikaa ja esittää B:lle kaupan purkua koskevan vaatimuksen 15.2.2017. B puolestaan kiistää vaatimuksen 1.3.2017. Korvattava vakuutustapahtuma on sattunut 1.3.2017. (Esimerkki: FINE)

Oikeusturvavakuutuksissa sovelletaan ns. kahden vuoden sääntöä: Jos vakuutus on ollut voimassa alle kaksi vuotta, korvauksen saamiseksi asian syyn (eli esimerkiksi vahingon tai tapaturman) täytyy olla tapahtunut vakuutuksen voimassaoloaikana.⁵⁰⁷ Voimassaoloaikaan luetaan se aika, jonka vakuutus on ollut yhtäjaksoisesti voimassa yhdessä tai useammassa vakuutusyhtiössä samansisältöisenä. Oikeusturvavakuutuksen voimassaolon katkokset voivatkin aiheuttaa esteen korvauksen myöntämiselle.

Myös yrityksellä voi olla oikeusturvavakuutus. Yrityksen oikeusturvavakuutus korvaa yleensä vakuutettuun liiketoimintaan liittyviä riita-, rikos- ja hakemusasioiden asianajo- ja oikeudenkäyntikuluja. Myös yritysten oikeusturvavakuutuksissa sovelletaan kahden vuoden sääntöä. Yrityksen kannattaa siten ottaa vakuutus mahdollisimman varhain, viimeistään silloin, kun perustettavan yhtiön lukuun tehdään sopimuksia ja sitoumuksia.

9.5 Oikeudenkäyntikulujen kasvu

Oikeudenkäyntikulujen kasvuun on jo pitkään kiinnitetty huomiota. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa (ent. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos) on seurattu oikeudenkäyntikuluja riita-asioissa vuosina 1995, 2004, 2008⁵⁰⁸ ja 2019⁵⁰⁹. Oikeudenkäyntikulut ovat kasvaneet jokaisessa tarkastelussa edelliseen verrattuna, ja ihmiset myös kokevat oikeuden saamisen kustannukset korkeiksi (ks. [luku 4.1](#) osassa III)⁵¹⁰. Uusimman, vuotta 2019 koskevan tutkimuksen mukaan oikeudenkäyntikulut olivat yli 40 prosentissa riita-asioista suuremmat kuin riidan intressi (riitojen mediaani-intressi oli noin 25 000 euroa). Kantajan mediaanikuluriski oli kasvanut noin 20 prosenttia ja vastaajan noin 60 prosenttia edellisestä tarkasteluvuodesta 2008. Kulujen kehitys vaihteli erityyppisissä asioissa. Velka-asioissa kulut laskivat ja kasvoivat selvästi vakuutuksia, työsuhdetta ja kiinteää

507 Lasolan ja Rissasen (2013, s. 11) tutkimuksen mukaan kahden vuoden sääntöä ei tunneta hyvin, sen sisältöä ei ymmärretä ja korvaushakemusten hylkäyspäätöksissä kahden vuoden sääntöön liittyvät tapaukset ovat suhteellisen yleisiä.

508 Ervasti 1997; Ervasti 2005 ja Ervasti 2009.

509 Sarasoja ja Carling 2020.

510 Obstbaum ym. 2023.

omaisuutta koskevissa asioissa.⁵¹¹ Myös asianosaisten kesken kulut näyttivät jakautuvan epätasaisesti: yksityishenkilöt tai niihin rinnastettavissa olevat yksityiset elinkeinonharjoittajat olivat oikeudenkäyntikuluriskin suhteen heikommassa asemassa kuin yhtiöt tai julkisyhteisöt. Tällöin voi olla ilmeisen kohtuutonta velvoittaa heikommassa asemassa oleva hävinnyt osapuoli korvaamaan voittaneen osapuolen kulut.⁵¹² Korkeiden kulujen ja kuluriskin on osaltaan arvioitu olevan esteenä tuomioistuinkäsittelylle.⁵¹³

Tilanteen parantamiseksi on tehty erilaisia ehdotuksia. Oikeusministeriön vuoden 2021 arviomuistion⁵¹⁴ mukaan oikeudenkäyntikulujen kasvulle on monia syitä. Sääntely on osaltaan vahvistanut täyden korvauksen periaatetta ja lisäksi avustajien palkkiot ovat kasvaneet ja pääkäsittelyjen kestot pidentyneet. Arviomuistiossa ehdotettiin useita toimenpiteitä avustajien palkkioiden kohtuullistamiseksi. Tällaisia olivat muun muassa avustajien kelpoisuusvaatimusten alentaminen, juristien määrän lisääminen, oikeudenkäyntikuluarvioiden käytön edistäminen sekä asianajopalveluiden hinnoittelun läpinäkyvyyden lisääminen ja palveluiden vapauttaminen arvonalisäverovelvollisuudesta. Myös täyden korvauksen periaatteeseen ehdotettiin lievennyksiä.

Keväällä 2024 oikeusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan pienten riita-asioiden menettelyä⁵¹⁵. Toisin kuin monissa muissa maissa, Suomessa ei ole käytössä erillistä menettelyä pienempiin riitoihin. Menettelyn tavoite on yksinkertaistaa ja nopeuttaa pienehköjä rahallisia riitoja koskevia oikeudenkäyntejä ja sitä kautta vaikuttaa oikeudenkäyntien kulu-riskiin suhteessa riidan intressiin. Maailmalta menettelyistä on hyviä kokemuksia. Vaihtoehtona pienriitamenettelylle on esitetty mm. sovittelun laajempaa hyödyntämistä valmistelussa, kuluttajariitalautakunnan toimivallan laajentamista sekä riita-asioiden tuomioistuinkäsittelyn kehittämistä kokonaisuudessaan.⁵¹⁶

511 Sarasoja ja Carling 2020.

512 Saarensola 2017.

513 Ks. esim. Saarnio ja Turja 2023.

514 Siro 2021.

515 Oikeusministeriön tiedote 11.4.2024 ”Työryhmä valmistelemaan pienten riita-asioiden menettelyä”.

516 Siro 2023.

9.6 Maksukyvyttömyysmenettelymaksut

Maksukyvyttömyysmenettelyissä syntyy erilaisia maksuja esimerkiksi tuomioistuimissa tai virastoissa asioinnista tai menettelyn hallinnoinnista.

Ulosotossa maksuja syntyy sekä ulosottoa hakeneelle velkojalle että ulosoton kohteena olevalle velalliselle.⁵¹⁷ Ulosottoon liittyviä maksuja ovat taulukkomaksu, käsittelymaksu, tilitysmaksu, myyntimaksu, täytäntöönpanomaksu ja valvonnan myöhästymismaksu. Näistä taulukkomaksu, myyntimaksu ja täytäntöönpanomaksu peritään lähtökohtaisesti velalliselta ja muut maksut velkojalta. Taulukkomaksu peritään velkakohtaisesti jokaisesta osasuorituksesta ja sen suuruus riippuu suorituksen määrästä. Esimerkiksi jos velalliselta on saatu perittyä enintään 14 euroa, on taulukkomaksu 2,5 euroa ja jos velalliselta saadaan perittyä yli 8 400 euroa, on taulukkomaksu 210 euroa.⁵¹⁸ Myyntimaksu peritään puolestaan ulosmitatun kiinteistön, aluerekisteriin merkityn aluksen, ilma-aluksen, asunto- tai kiinteistöyhtiön osakkeen ja kiinnityskelpoisten ajoneuvojen ja työkoneiden myynnistä, ja sen suuruus on kiinteistöissä ja määrälajoissa 1 100 euroa ja asunto-osakkeissa ja muissa mainituissa omaisuuslajeissa 450 euroa. Täytäntöönpanomaksu peritään erilaisista täytäntöönpanoista, esimerkiksi hädöistä. Maksun suuruus vaihtelee täytäntöönpanon laadun mukaan. Esimerkiksi hädät asuinhuoneistosta maksaa 110 euroa.

Velkojalta perittäviä maksuja ovat käsittelymaksu, tilitysmaksu ja valvonnan myöhästymismaksu. Käsittelymaksu peritään, jos velkaa ei saada perityksi velalliselta varattomuuden tai muun esteen vuoksi tai jos ulosoton hakija peruuttaa hakemuksensa. Maksun suuruus vaihtelee 5–10 euron välillä ulosoton laadun mukaan. Tilitysmaksu peritään kulloinkin tilitettävästä rahamäärästä. Sen suuruus on 1,45 prosenttia, kuitenkin enintään 5 000 euroa per tilityskerta. Valvonnan myöhästymismaksu peritään, jos velkoja ei valvo kiinnitykseen perustuvaa panttisaatavaansa asianosaiskeskustelussa. Maksun suuruus määräytyy taulukkomaksun mukaisesti, mutta kaksinkertaisena.

Ulosottomaksua ei peritä rangaistuksen, menettämisseuraamuksen, uhkasakon, elatusavun, tai tietyn lapselle suoritettavan vahingonkorvauksen täytäntöönpanossa eikä asioissa, joiden täytäntöönpano on laissa tai asetuksessa säädetty maksuttomaksi. Käsittelymaksua tai tilitysmaksua ei peritä myöskään asianomistajalta, jolle on tuomittu maksettavaksi korvausta rikosasiassa ja osa viranomaisista (oikeus- ja verohallinnon viranomaiset sekä syyttäjät- ja esitutkintaviranomaiset) on vapautettu ulosottomaksuista.

517 Ulosottomaksuista säädetään ulosottomaksuista annetussa laissa (34/1995).

518 Taulukkomaksun suuruudesta tarkemmin ulosottomaksuista annetussa asetuksessa (35/1995).

Ulosottomaksun perimistä ei jatketa, tai maksu tai osa siitä voidaan jättää perimättä, jos siihen on perusteltu syy tai maksun periminen olisi kohtuutonta.

Yksityishenkilön velkajärjestelyssä kuluja voi syntyä velkajärjestelyn hakemisesta, sen käsittelyssä syntyvien mahdollisten riitaisuuksien ratkaisemisesta sekä selvittäjän palkkiosta ja kulukorvauksesta. Yksityishenkilön velkajärjestelyn hakeminen on velalliselle maksutonta. Jos hakijana on joku muu, tuomioistuinmaksu on 310 euroa. Lähtökohtana on, että asiaan osalliset vastaavat itse menettelyn kustannuksista. Jos joku asiaan osallisista riitauttaa velan ja väite käsitellään erillisessä riita-asian istunnossa, voi riidan hävinnyt osapuoli kuitenkin joutua maksamaan vastapuolen oikeudenkäyntikuluja. Myös maksuohjelman raukeamista tai lisäsuoritusten vahvistamista koskevan hakemuksen käsittelyssä velallinen voi erityisestä syystä joutua korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikuluja.

Yksityishenkilön velkajärjestelyssä selvittäjällä on oikeus saada tehtäväänsä kohtuullinen palkkio ja korvaus hänelle aiheutuneista tehtävän kannalta tarpeellisista kustannuksista.⁵¹⁹ Jos selvittäjänä on toiminut julkinen oikeusavustaja, palkkio ja korvaus maksetaan valtion oikeusaputoimistolle. Velallinen maksaa selvittäjän palkkiosta ja kustannuksista osan, loput maksetaan valtion varoista. Velallisen maksettavaksi tulevan osan suuruus määräytyy velallisen vahvistetun maksuohjelman mukaan ja se vastaa neljän tai kuuden kuukauden maksuvaraa. Jos velkajärjestelyhakemus hylätään, selvittäjän palkkio ja kustannukset korvataan kokonaan valtion varoista. Tietyissä tilanteissa velallisen on korvattava ne valtiolle, esimerkiksi silloin, kun hakemus hylätään velallisen laiminlyöntien vuoksi.

Selvittäjän perusmuotoinen palkkio vaihtelee 478,80–844,20 euron välillä siten, että palkkio kasvaa tehtävän vaativuuden ja velkojien määrän mukaisesti. Takaus- tai vakuusvastuun järjestelyasioissa palkkio on 352,80–478,80 euroa asian vaikeuden mukaan. Perusmuotoisia palkkioita voidaan korottaa 50 prosentilla, jos asia on erityisen vaikea tai työmäärältään erityisen laaja. Erittäin painavasta syystä korotus voi olla suurempikin. Jos selvittäjä määrätään ennen velkajärjestelyn aloittamista, palkkio on tältä osin enintään 252 euroa.

Jos selvittäjä huolehtii omaisuuden rahaksimuutosta, siis esimerkiksi omaisuuden myynnistä, varojen tilittämisestä ja muista rahaksimuuttoon liittyvistä tehtävistä, hän saa tästä palkkioksi yhden prosentin omaisuuden myynnistä saadusta rahamäärästä, kuitenkin vähintään 126 euroa.

519 Selvittäjän palkkio ja kulukorvaukset määräytyvät tarkemmin oikeusministeriön antaman asetuksen perusteella. Oikeusministeriön asetus yksityishenkilön velkajärjestelyasiassa määrätyn selvittäjän palkkiosta ja kulukorvauksesta annetun oikeusministeriön asetuksen muuttamisesta (1433/2015).

Konkurssissa kuluja syntyy konkurssin hakemisesta, sen eri vaiheiden käsittelystä tuomioistuimessa, pesänhoitajan palkkiosta sekä mahdollisista muista kuluista, esimerkiksi asiantuntijoiden käyttämisestä menettelyn eri vaiheissa. Konkurssiasioissa tuomioistuinmaksu vaihtelee 370–920 euron välillä siten, että jos velallista ei aseteta konkurssiin, maksu on 370 euroa ja konkurssiin asettamisesta peritään 790 euron maksu. Jakoluettelon vahvistamiseen päättyvässä konkurssiasiasissa maksu on 920 euroa. Muussa konkurssiasiasissa tai konkurssilakiin perustuvassa hakemusasiassa maksu on 370 euroa. Maksuja ei peritä, jos konkurssi jatkuu julkisselvityksenä.

Pesänhoitajan palkkio maksetaan lähtökohtaisesti konkurssipesän varoista. Palkkion suuruus määräytyy työn vaativuuden, tehdyn työn, pesän laajuuden ja muiden seikkojen perusteella. Palkkion ja korvauksen tarkemmista perusteista päättävät velkojat pesänhoitajaa kuultuaan. Palkkio ja kustannusten korvaus maksetaan tehtävän aikana kohtuullisin väliajoin. Palkkiota ja korvausta koskevan riidan ratkaisee tuomioistuin. Jos konkurssi peruuntuu tai menettely muuten lakkaa ennen kuin velkojat ovat päättäneet pesänhoitajan palkkiosta, palkkion suuruuden määrää tuomioistuin. Palkkion maksaa tällöin pääsääntöisesti velallinen, poikkeustilanteissa velkoja.

Jos konkurssi raukeaa, pesänhoitajan palkkio maksetaan konkurssipesän varoista. Palkkion ja korvauksen suuruuden päättää silloin tuomioistuin. Jos konkurssipesän varat eivät riitä pesänhoitajan palkkion ja korvausten maksamiseen, valtion varoista voidaan pesänhoitajalle korvata enintään 1 000 euroa. Jos pesänhoitaja tekee rikosilmoituksen pesän toiminnasta tai liiketoimintakielttoon liittyvän ilmoituksen, pesänhoitajalle voidaan maksaa palkkiota ja kustannusten korvausta enintään 600 euroa konkurssipesän varoista, ja jos ne eivät riitä, valtion varoista.

Jos konkurssi jatkuu julkisselvityksenä, konkurssiasiamies voi päättää, että pesänhoitajan korvaus maksetaan valtion varoista.

Konkurssiasiamiehen neuvottelukunta on antanut suosituksen pesänhoitajan palkkion suuruudesta.⁵²⁰ Suosituksessa on asetettu vertailupalkkiot, joiden rajoihin palkkion tulisi useimmissa tapauksissa asettua. Pesänhoitajan palkkion lopullinen suuruus riippuu kuitenkin siitä, kuinka suurta työmäärää pesänhoito edellyttää. Erillistoimenpiteistä, kuten rikosilmoituksen tekemisestä, pesää koskevista oikeudenkäynneistä tai muista tavanomaiseen pesänhoitoon selvästi kuulumattomista toimenpiteistä pesänhoitaja voi veloittaa erikseen.

520 Konkurssiasiamiehen neuvottelukunnan suositus 13: Pesänhoitajan palkkio. Luettavissa konkurssiasiamiehen toimiston verkkosivuilla osoitteessa <https://www.konkurssiasiamies.fi/fi/index/suosituksset/13pesanhoitajanpalkkio.html>. Neuvottelukunnassa ovat edustettuina oikeusministeriö, tuomioistuimet, asianajajat, keskeiset julkis- ja yksityisoikeudelliset velkojaryhmät ja elinkeinonharjoittajapiirit. Asianajajajäsenet eivät osallistuneet palkkiosuosituksen tekemiseen.

Esimerkiksi lyhyessä konkurssimenettelyssä vertailupalkkion lähtötaso on 2 500–3 500 euroa, ja sitä korotetaan pesänhoidon edellyttämän työmäärän perusteella. Täysimittaisessa konkurssissa maksetaan toimenpiteisiin perustuva tuntiveloitusperusteinen kohtuullinen palkkio, jonka kohtuullisuutta arvioidaan suhteessa pesän todennäköiseen rahaksimuuttoarvoon. Esimerkiksi jos pesän rahaksimuuttoarvoksi arvioidaan 100 000–150 000 euroa, täysimittaisen konkurssin ensimmäisessä vaiheessa palkkio on 5 700–7 200 euroa ja 1,8–2,8 prosenttia rahaksimuuttoarvon ylittävältä osalta, ja toisessa vaiheessa 17 700–20 600 euroa ja 11–14 prosenttia rahaksimuuttoarvon ylittävältä osalta.

Yrityssaneerauksen hakeminen ja toteuttaminen on lähtökohtaisesti omakustanteista eli yrityssaneeraukseen hakeutuva yritys maksaa itse saneerauksesta syntyvät kustannukset. Kustannuksia syntyy yrityssaneerauksen eri vaiheista tuomioistuimessa, saneeraukseen määrätyn selvittäjän palkkiosta sekä hakijan mahdollisesti käyttämän avustajan palkkiosta. Avustajaa käytetään usein esimerkiksi yrityssaneeraushakemuksen laatimiseen. Yrityssaneerauksen tuomioistuinmaksu on 1 220 euroa. Jos saneerausta ei aloiteta, tai kyse on jostakin muusta saneerausmenettelyyn liittyvästä hakemusasiasta, maksu on 370 euroa. Koska yrityssaneerauksessa ei ole vastapuolia, yrityssaneerauksessa ei synny velvollisuutta korvata muiden osapuolten oikeudenkäyntikuluja.

9.7 Muut maksut

Katsauksen II osiossa tarkasteltiin useita oikeuksiin pääsyn kannalta keskeisiä toimijoita. Niistä monien toiminta on maksutonta. Tällöin kustannuksia kertyy vain mahdollisesta avustajan käyttämisestä. Asian käsittely on täysin maksutonta esimerkiksi **talous- ja velkaneuvonnassa**⁵²¹, kaikilla ratkaisuvalltuuksilla varustetuilla **erityisvaltuutetuilla**⁵²² sekä katsauksessa esitellyissä **lautakunnissa**⁵²³. Myös **ylimpien laillisuusvalvojen**,

521 Kustannuksia voi kuitenkin syntyä esimerkiksi silloin, jos talous- ja velkaneuvonnassa päädytään hakemaan yksityishenkilön velkajärjestelyä.

522 Yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu.

523 Kuluttajariitalautakunta, Vakuutus- ja rahoitusneuvonta (FINE), yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta voivat poikkeuksellisesti määrätä oikeudenkäyntikulut vastapuolelle. Käytännössä on kuitenkin hyvin harvinaista, että yksityishenkilö velvoitettaisiin korvaamaan vakuutuslaitoksen tai viranomaisen oikeudenkäyntikuluja.

eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin, laillisuusvalvonta on maksutonta, samoin kanteluiden käsittely **Valvirassa** ja **aluehallintovirastoissa**. Sen sijaan monissa hakemus- ja lupa-asioissa ne perivät maksun, joka voi olla hinnoiteltu liiketaloudellisin perustein. Hinnat vaihtelevat suuresti riippuen palvelun laadusta ja vaadituista toimenpiteistä.⁵²⁴

Edunvalvonnassa edunvalvojalla on oikeus saada korvaus kuluistaan ja kohtuullinen palkkio. Palkkion suuruus riippuu päämiehen varallisuudesta ja vuoden aikana suoritetuista toimenpiteistä. Pienimmillään palkkio on 280 euroa vuodessa. Tarkempi kuvaus edunvalvonnasta perittävistä maksuista on esitelty [edunvalvontaa koskevassa osuudessa](#).

Välimiesmenettelyn kustannukset riippuvat välimiesmenettelyyn sitoutuneiden osapuolten sopimuksista ja koostuvat useista eri osista, kuten välitysoikeuden palkkiosta, matka- ja muiden vastaavien kulujen korvauksesta, asiantuntijoiden käytöstä aiheutuvista kuluista, asianosaisten oikeudenkäyntikuluista sekä lautakunnan hallinnointimaksusta.

Koska välimiesmenettelyt eivät ole julkisia, löytyy niiden kustannuksistakin vain vähän tietoa. Seuraavassa kuvataan [FAI:n](#) mukaisen välitysmenettelyn kustannusjakauma.⁵²⁵ Ensinnäkin ns. hallinnointimaksun suuruus vaihtelee riidan arvon mukaan. FAI perii aina välitysmenettelyn yhteydessä hallinnointimaksun. Se kattaa asian hallinnoinnista aiheutuvat kulut ja asiassa maksetun hakemusmaksun. Hallinnointimaksun suuruus riippuu riidan arvosta. Jos riidan arvo on esimerkiksi 0–25 000 euroa, maksu on 3 000 euroa, ja jos riidan arvo on 200 001–500 000 euroa, hallinnointimaksu on 5 500 euroa ja 200 000 euron ylittävältä osalta 1,83 prosenttia, kuitenkin korkeintaan 11 000 euroa.

FAI:n mukaisissa menettelyissä välitystuomareiden palkkiot määräytyvät kaavamaisesti riidan arvon, asian vaikeusasteen, välitystuomarin käyttämän ajan sekä välimiehen tehokkuuden ja taidon perusteella. Riidan arvolla tarkoitetaan kaikkien vaatimusten yhteenlaskettua määrää. Esimerkiksi jos

524 Valviran palveluista perittävistä maksuista säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella (1283/2023 Sosiaali- ja terveysministeriön asetus Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston maksullisista suoritteista vuosina 2024 ja 2025) ja Aluehallintovirastoiden palveluiden hinnoista säädetään valtioneuvoston asetuksella (1171/2023 Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastojen maksuista vuonna 2024). Edullisimmat maksut liittyvät yksinkertaisiin ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyihin, kuten tiettyjen rekisteriotteiden antamiseen tai perusilmoituksiin, esimerkiksi lainvoimaisuusodistuksesta peritään 36 euroa. Monet rekisteröinti-, lupa- ja muutosasiat maksavat joitain satoja euroja. Kalleimpia ovat s palvelut, jotka sisältävät monimutkaisia lupa- ja rekisteröintiprosesseja, esimerkiksi laajat ympäristölupapäätökset tai eräät elinkeinoluvat. Näissä maksut voivat nousta tuhansiin euroihin. Esimerkiksi vesivoimalaitoslupa, johon sisältyy yli 50km² vesialueen säännöstely, maksaa 143 000 euroa.

525 Keskuskauppakamarin välitysmenettelysäännöt 1.1.2024 alkaen, s. 44–45, 54–58.

välitysmenettelyssä ainoa esitetty vaatimus on kauppahinnan alentaminen 100 000 eurolla, riidan arvo on 100 000 euroa. Välitystuomarin FAI:n mukaiseen palkkioon vaikuttaa riidan arvon lisäksi välitystuomioiden määrä. Useamman välitystuomarin tapauksessa kokonaispalkkio voi nousta enintään 2,5-kertaiseksi verrattuna yksittäisen puheenjohtajavälitystuomarin palkkioon.

Esimerkiksi kun tavallisessa välitysmenettelyssä on yksi välitystuomari ja riidan arvo on 100 000 euroa, hallinnointimaksu on 4 500 euroa ja välitystuomarin palkkio voi vaihdella minimissään 5 665 eurosta maksimissaan 17 000 euroon. Jos tavallisessa välitysmenettelyssä on kolme välitystuomaria ja riidan arvo on 100 000 euroa, hallinnointimaksu on 4 500 euroa ja välitysoikeuden kokonaispalkkio voi vaihdella 14 163–42 500 euron välillä. Nopeutetussa menettelyssä sekä hallinnointimaksu että välitystuomarin palkkiot ovat hiukan matalammat.

9.8 Keskeiset asiat

Oikeuksiin pääsyn kannalta keskeistä on, paljonko se maksaa. Kuluja voi kertyä esimerkiksi erilaisista käsittelymaksuista sekä oikeudelliseen apuun turvautumisesta. Erityisesti oikeudenkäyntikulujen kasvu on ollut esillä viime vuosina. Oikeudenkäyntikuluilla tarkoitetaan kaikille osapuolille oikeudenkäynnistä tai asian käsittelystä tuomioistuimessa aiheutuvia kustannuksia, kuten oikeudenkäyntimaksuja, todistajille ja asiantuntijoille maksettavia korvauksia, osapuolten omia kuluja sekä osapuolten käyttämien avustajien, yleensä asianajajien tai luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien, palkkioita. Oikeudenkäyntimaksut ovat Suomessa melko maltilliset, mutta vaihtelevat jonkin verran eri tuomioistuimien ja asiatyypin välillä. Oikeudenkäyntikuluista merkittävin osa muodostuukin yleensä oikeudellisen avustajan palkkiosta. Erityisesti riita-asioiden oikeudenkäyntikulut ovat jo pitkään olleet kasvussa. Kulujen kasvun syitä ovat esimerkiksi avustajien palkkioiden kasvu ja pääkäsitteilyjen kestojen pidentyminen. Kuluja ja kulumista on kasvattanut myös se, että dispositiivisissa riita-asioissa hävinnyt osapuoli veloitetaan pääsääntöisesti maksamaan sekä omat että vastapuolelle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut. Yksi keino vastata riita-asioiden oikeudenkäyntikulujen kasvuun voisi olla erillinen pienten riita-asioiden menettely, jota oikeusministeriön asettama työryhmä on keväällä 2024 alkanut valmistella.

Oikeudenkäyntikuluihin voi saada tukea esimerkiksi oikeusturvavakuutuksesta tai oikeusavusta. Oikeusturvavakuutuksen ehdoista ja vakuutusmäärästä riippuu, kuinka paljon ja minkälaisia kuluja sillä voidaan kattaa.

Oikeusapu voi olla maksullista tai maksutonta hakijan taloustilanteesta ja saatavan avun laadusta riippuen.

Monissa oikeuksiin pääsyn kannalta tärkeissä toimijoissa asioiden käsittely on maksutonta, esimerkiksi tässä katsauksessa käsitellyillä erityisvaltuutetuilla ja lautakunnissa. Myös laillisuusvalvonnassa (esimerkiksi ylimmät laillisuusvalvojat, Valvira ja aluehallintovirastot) kantelut käsitellään maksutta. Lupien ja hakemusten käsittelystä Valviran ja aluehallintovirastot perivät maksun, jotka voivat olla kiinteitä (esimerkiksi hakemusmaksut) tai vaihdella määrättyjen perusteiden mukaan. Määrättyjen perusteiden mukaan vaihtelevia maksuja on muillakin oikeuksiin pääsyn kannalta tärkeillä toimijoilla, esimerkiksi maksukyvyttömyysmenettelyissä. Yksityishenkilön velkajärjestelyssä selvittäjän palkkio kasvaa tehtävän vaativuuden, velkojien määrän ja rahaksimuutettavan omaisuuden arvon mukaisesti. Myös konkurseissa pesänhoitajan palkkioon vaikuttaa pesän arvioitu rahaksimuuttoarvo, ja sen lisäksi tavanomaiseen pesänhoitoon kuulumattomista toimenpiteistä veloitetaan erikseen.

10 Yhteenveto – Suomen oikeusjärjestelmä ja oikeuden saatavuus

Virve Toivonen

Katsauksen toisessa osassa tarkasteltiin Suomen oikeusjärjestelmää ja tarkastelun näkökulmaa ohjasi oikeusvaltiollisuuden yksi keskeinen elementti eli oikeuden saatavuus. Vaikka järjestelmää tarkasteltiin ennen kaikkea yksityishenkilön näkökulmasta, katsaus muistutti kuitenkin, että myös oikeushenkilöillä, kuten yrityksillä, yhdistyksillä tai säätiöillä, voi olla monessa suhteessa yksityishenkilöitä vastaava tarve oikeusturvalle. Julkisessa keskustelussa korostuvat toisinaan oikeushenkilöiden yksityishenkilöitä paremmat resurssit ja siksi katsotaan, etteivät ne kaipaakaan erityistä suojaa. Yli 90 prosenttia suomalaisista yrityksistä on kuitenkin 0–4 henkilöä työllistäviä pienyrityksiä ja esimerkiksi nämä yritykset on oikeuksiin pääsyn suhteen usein luontevampaa rinnastaa asemaltaan pikemminkin yksityishenkilöihin kuin yrityksiin.

Katsauksessa oikeusjärjestelmä ymmärrettiin laajasti erilaisina virallisina toimijoina, joiden kautta ihmiset, yritykset tai yhteisöt voivat yrittää toteuttaa oikeuksiaan. Tuomioistuimien lisäksi II osassa tarkasteltiin siksi myös muun muassa erilaisten lautakuntien ja valtuutettujen toimintaa sekä laillisuusvalvontaa. Vaikka laillisuusvalvonta ei kohdistukaan viranomaispäätösten sisältöön, eikä valvojilla ole toimivaltaa muuttaa viranomaispäätöksiä, laillisuusvalvonnalla on tärkeä rooli oikeudenmukaisen ja yhdenvertaisen oikeusjärjestelmän ja siten viime kädessä yksilön oikeusturvan takaajana. Perinteiselle tuomioistuinkäsittelylle vaihtoehtoisista riidanratkaisukeinoista katsauksessa tarkasteltiin tuomioistuinsovittelua ja erityisesti liike-elämässä käytössä olevaa välimiesmenettelyä. Erikseen käsiteltiin vielä maksukyvyttömyysmenettelyitä sekä oikeudenhoidon maksuja ja kustannuksia.

Järjestelmätason tarkastelu piirsi kuvaa hitaasta, monimutkaisesta ja toisinaan myös kalliista oikeusjärjestelmästä. Pitkät käsittelyajat olivat haasteena useimmilla katsauksessa tarkasteluilla toimijoilla. Erityisesti oikeudelliseen apuun turvautuminen on usein kallista, vaikka oikeudenkäyntimaksut ovat meillä kohtuulliset ja monissa oikeuksiin pääsyn kannalta tärkeissä toimijoissa asioiden käsittely on maksutonta. Toisinaan erilaisia etenemisvaihtoehtoja on myös useita, ja yksilön voi olla vaikea valita niistä kulloinkin juuri omaan asiaansa sopiva.

On tärkeä muistaa, että tässä katsauksessa tarkastellut viralliset menettelyt eivät aina ole paras tai tehokkain tapa ratkaista erimielisyyksiä.

Tutkimusten mukaan iso osa ihmisten arjen oikeusongelmista ratkaistaan siellä, missä ne ovat syntyneetkin, esimerkiksi työpaikalla tai naapurustossa, eikä oikeudenmukaiseen lopputulokseen välttämättä tarvita tai ole tarkoituksenmukaistakaan käyttää oikeuskäsittelyä tai edes juristeja. Nämä epäviralliset oikeuden saamisen keinot jäivät katsauksen järjestelmätason tarkastelun ulkopuolelle, mutta niiden merkitystä käsittelee [III osassa Yaira Obstbaumin ja Kaisla Saartenojan artikkeli](#).

Tuomioistuinkäsittely edustaa perinteistä ja tärkeää näkökulmaa oikeuden saamiseen. Siihen, miten tehokkaasti tuomioistuimet tosiasiallisesti toimivat, ja miten luotettavaksi ja oikeudenmukaiseksi niiden toiminta koetaan, vaikuttavat monet seikat. Kaikissa kansallisissa tuomioistuimissamme oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä turvaavat muun muassa vaatimukset tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta, tuomareiden koulutuksesta ja mahdollisesta erityisestä asiantuntemuksesta (asiantuntijatuomarit). Tehokkuutta tuomioistuimissa tavoitellaan esimerkiksi oikeasuhteisilla käsittelykokoonpanoilla ja menettelyillä. Tehostamispyrkimyksistä huolimatta oikeudenkäyntien kesto on Suomessa edelleen ongelma, johon myös kansainväliset elimet ovat kiinnittäneet huomiota. Myös oikeudenkäyntikulujen kasvu erityisesti riita-asioissa on ollut jo pitkään ongelma. Kuluista merkittävin osa muodostuu yleensä oikeudellisen avustajan palkkiosta, oikeudenkäyntimaksut itsessään ovat Suomessa maltilliset.

Oikeussuojaelimenä tuomioistuinkäsittelyyn rinnastuvat pitkälti katsauksessa käsitellyt **pakolliset muutoksenhakulautakunnat** (sosiaali-, tapaturma- ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta). Ne toimivat alallaan ensimmäisen asteen muutoksenhakueliminä, ja antavat tuomioistuinten tapaan sitovia ratkaisuja. Lautakunnissa on edustettuna vahva asiaosaaminen niissä käsiteltävissä asioissa. Asian käsittely lautakunnissa on maksutonta, mutta myös niissä avustajan käytöstä asianosaiset vastaavat itse. Käsittelyajat lautakunnissa ovat kuitenkin yhtä pitkiä kuin laajoissa riita-asioissa käräjäoikeuksissa.

Välimiesmenettely ja **tuomioistuinsovittelu** luetaan vaihtoehtoihin riidanratkaisukeinoihin. Kummankin etuina pidetään niiden joustavuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Välimiesmenettely turvaa myös yrityksille usein tärkeää yksityisyyttä, ja yleisesti ajatellaan, että sovintomenettelyssä osapuolten itse aikaansaama ratkaisu säilyttää paremmin heidän välisiä suhteitaan ja sitouttaa osapuolia ratkaisuun. Jälkimmäinen on tärkeää erityisesti lapsia koskevissa asioissa, joita tuomioistuimissa sovitellaan eniten. Oikeusjärjestelmän näkökulmasta vaihtoehtoisten menettelyjen tärkeä tehtävä on vähentää riitaisten asioiden määrää tuomioistuimissa. Tähän tavoitteeseen nähden esimerkiksi tuomioistuinsovittelun käyttö on kuitenkin vielä melko vähäistä.

Vaihtoehtoiseen riidanratkaisuun rinnastuvat myös katsauksessa käsitellyt FINE (vakuutus-, pankki- ja sijoitusalan asiakasneuvontatoimisto) ja kuluttajariitalautakunta. Ne ovat **vapaaehtoisia muutoksenhaku-lautakuntia**, joissa asian käsittely on vapaaehtoista. Lautakunnat antavat ratkaisusuosituksia, mutta ne eivät ole täytäntöönpanokelpoisia. Parhaimmillaan vapaaehtoiset lautakunnat voivat kuitenkin tarjota kansalaiselle tuomioistuinkäsittelyä nopeamman ja halvemmän pääsyn oikeuksiin. Niiden tehokas toiminta vähentää myös tuomioistuinten taakkaa ja voi sitä kautta lyhentää käräjäoikeuden käsittelyaikoja riita-asioissa. Se edellyttää kuitenkin, että käsittely lautakunnissa on nopeaa ja että ratkaisusuosituksia myös noudatetaan. Esimerkiksi kuluttajariitalautakunta on ollut pahoin ruuhkautunut jo vuosikymmeniä ja sen käsittelyajat voivat venyä jopa vuosiin.

Oikeuden saatavuuden kannalta merkityksellisiä eivät ole yksin ratkaisuinstitanssit, vaan myös apu, jota yhteiskunnassa on tarjolla oikeudellisten asioiden tai ongelmien hoitoon. Näistä ns. oikeudellisista palveluista katsauksessa käsiteltiin **oikeusapua, edunvalvontaa sekä talous- ja velkaneuvontaa**. Ne kaikki turvaavat tärkeällä tavalla oikeuksiin pääsyä yhteiskunnassa: Oikeusavun tehtävä on varmistaa, ettei oikeuksiin pääsy riipu henkilön varallisuudesta ja edunvalvonta huolehtii siitä, että ihmisten asiat tulevat hoidetuiksi silloinkin, kun he eivät siihen itse syystä tai toisesta kykene. Talous- ja velkaneuvonta pyrkii ennaltaehkäisemään velkaongelmia, ja neuvoo myös jo toteutuneiden velkaongelmien ratkaisemisessa. Maksukyvyttömyyteen johtaneisiin velkaongelmiin vastataan erillisillä maksukyvyttömyysmenettelyillä (**ulosotto, yksityishenkilön velkajärjestely, yrityssaneeraus, konkurssi**).

Oikeusavun kipupisteenä näyttäytyvät tällä hetkellä ennen kaikkea avun kapeat tulorajat, jolloin keskituloiset jäävät kokonaan avun ulkopuolelle. Väestön ikääntyminen ja yhteiskunnan heikko taloudellinen tilanne näkyvät sekä edunvalvonnan että talous- ja velkaneuvonnan asiakasmäärien kasvuna. Yksityishenkilöiden velkaantumisen taustalla ovat viime vuosina olleet erityisesti erilaiset julkisoikeudelliset maksut sekä kulutusluotot. Tarkemmin yksityishenkilöiden velkaongelmien ja maksukyvyttömyyden suuntauksia ja niiden taustasyitä tarkastelee [Karoliina Majamaan ja Laura Sarasojan artikkeli osassa III](#).

III Ajankohtaista tutkimuksessa

1 Aluksi

Virve Toivonen

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin oikeuspolitiikan yksikössä on perinteisesti ollut kolme tutkimuksellista painopistealuetta: lainsäädäntö-tutkimus, velkatutkimus ja oikeuksien saamista koskeva eli Access to Justice -tutkimus. Lakien säätämistä (osa I, [luku 6.2](#)) ja maksukyvyttömyysmenetelyitä (osa II, [luku 8](#)) on tarkastelu järjestelmätasolla katsauksen aiemmissa osioissa, ja Access to Justice on ollut koko katsauksen läpileikkaavia teemoja (ks. osa II, [luku 1](#)). Tässä Oikeusolot katsauksen päättävässä kolmannessa osiossa lakien säätämistä, velkaantumista ja maksukyvyttömyyttä sekä oikeuksiin pääsyä tarkastellaan yksikössä tehdyn tuoreen tai vireillä olevan tutkimuksen valossa. Katsaukseen valikoituneet tutkimukset ovat esimerkiksi yksikön tutkimuksista, kaikilla painopistealueilla on vireillä useampia tutkimushankkeita.

Lainsäädäntötutkimuksen osion aloittaa **Noora Alasuutarin** ja **Kati Rantalan** tutkimus sidosryhmien kuulemisesta lainvalmistelussa. Kuuleminen on keskeinen osa osallistavaa demokratiaa lainvalmistelussa ja sen toivottu lopputulos on laadukas ja toimiva laki. Artikkelissa tarkastellaan eri kuulemismenetelmien käyttöä ja kehitystä Suomessa vuosina 2013–2021. Tämän jälkeen **Kati Rantalan**, **Inka Järvikankaan** ja **Lotta Hautamäen** kirjoitus esittelee SILE (Silent Agents Affected by Legislation) -hanketta. Hankkeessa tutkitaan monipuolisesti millä tavoin ns. hiljaisten toimijoiden asema, hyvinvointi ja oikeudet otetaan huomioon lakien valmistelussa ja toimeenpanossa, ja minkälaisia vaikutuksia laeista aiheutuu hiljaisten toimijoiden arkeen. Hiljaisilla toimijoilla tarkoitetaan hankkeessa ryhmiä, joilla on erilaisten rajoitteiden (sosiaaliset, terveydelliset, kognitiiviset, oikeudelliset tai biologiset) vuoksi heikot mahdollisuudet osallistua itseään koskevien lakien tietopohjan tuottamiseen. Lainsäädäntötutkimuksen esittelyn päättää **Tomi Lehtimäen** artikkeli, joka tarkastelee lainsäädännön näkökulmasta yhtä hiljaisten toimijoiden ryhmää eli eläimiä.

Yksityishenkilöiden velkaongelmia on tutkittu Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa pitkään ja erilaisilla aineistoilla, menetelmillä ja näkökulmilla. Tätä katsausta varten **Karoliina Majamaa** ja **Laura Sarasoja** selvittivät suomalaisten velkaongelmia vuosina 1990–2023. Selvitys kuvaa pitkällä aikajänteellä yksityishenkilöiden velkaongelmien ja maksukyvyttömyyden trendejä ja niiden taustasyitä.

Access to Justice -tutkimusta esittelevän luvun avaa **Yaira Obstbaum** ja **Kaisla Saartenojan** kirjoitus, joka perustuu Arjen ongelmat, riidat ja ratkaisut (AORR) -tutkimukseen. Tutkimus toteutettiin vuosina 2021–2022 ja se on ensimmäinen Suomessa tehty ns. Legal Needs -kyselytutkimus. Kyselyssä kansalaisilta kysyttiin heidän kokemuksiaan oikeudellisista ongelmista ja niiden ratkaisemisesta. Vastaukset osoittivat muun muassa, että oikeudelliset ongelmat ovat verrattain yleisiä, eivätkä ongelmat aina myöskään ratkea tyydyttävällä tavalla. Ongelmien ratkaiseminen on hidasta ja prosessit koetaan mutkikkaina.

Access to Justice -tutkimuksesta jatkaa **Jenni Hakkaraisen** digitalisaatiota ja oikeuksiin pääsyä koskeva kirjoitus. Yhä suurempi osa jokapäiväisestä kommunikaatiosta, asioiden hoidosta ja arkielämän ongelmien ratkaisusta tapahtuu ainakin osittain tietoverkossa, mutta digitaalisten järjestelmien kehittäminen perustuu useimmiten viranomaiskäyttäjien ja kustannustehokkuuden vaatimuksiin. Loppukäyttäjien eli asiakkaiden näkökulma on jäänyt vähemmälle. Kysymykset siitä, mitä kannattaa digitalisoida, millaisia palveluita asiakkaat tarvitsevat, ja millaisia ovat toimivat käyttöliittymät, kytkeytyvät tärkeällä tavalla oikeuksien saatavuuden teemaan.

Yksi Access to Justice -tutkimusten tyypillisiä havaintoja on oikeudellisten ongelmien epätasainen jakautuminen niin, että tavalla tai toisella heikommassa asemassa olevilla on muita suurempi riski kokea ongelmia. Useimpiin aikuisiin verrattuna esimerkiksi alaikäisten oikeuksien toteutumisen tiellä on monenlaisia esteitä: lapset eivät välttämättä ole tietoisia oikeuksistaan tai he eivät tunnista itseensä kohdistuvia oikeudenloukkauksia, eivätkä he useinkaan pysty ilman aikuisen apua tehokkaasti reagoimaan oikeudenloukkauksiin. Lisäksi oikeudelliset ja hallinnolliset järjestelmät suunnitellaan lähtökohtaisesti aikuisia asiakkaita ja toimijoita varten eivätkä ne ota huomioon alaikäisten oikeudellisia erityispiirteitä. Tutkimuskatsauksen päättää **Virve Toivosen** kirjoitus lasten oikeuksiin pääsyä koskevista tutkimuksista.

2 Lainsäädäntötutkimus

2.1 Sidosryhmien kuuleminen lainvalmistelussa: miten ja keitä kuullaan?

Noora Alasuutari & Kati Rantala

Johdanto

Sidosryhmien kuuleminen on osa osallistavaa demokratiaa

Valtiotasoisien poliittisen päätöksenteon perustana on edustuksellisen demokratian malli, jossa kansalaiset valitsevat edustajansa käyttämään lainsäädäntövaltaa eduskuntaan. Lakien säätäminen eduskunnassa on kuitenkin pitkän prosessin viimeinen näytös (ks. lainsäädäntömenettelystä myös I osan [luku 6.2 Lakien säätäminen](#)), joka ei välttämättä ole kovin merkittävä lain sisällön kannalta. Käytännössä ministeriöt vastaavat oman hallinnonalansa lainvalmistelusta toteuttaen samalla istuvan hallituksen mahdollisia toiveita. Prosessin päätteeksi hallitus tuo lakiesityksen eduskunnan käsiteltäväksi. Lakien sisällöistä saatetaan käydä kovaakin poliittista ja eri intressiryhmien välistä kamppailua niiden valmisteluvaiheessa, mutta istuvan hallituksen mahdollisilla poliittisilla intresseillä on sisältöehdotuksissa etulyöntiasema⁵²⁶. Eduskuntakäsittelyssä niitä haastavat etenkin opposition näkemykset ja perustusoikeudelliset näkökohdat⁵²⁷.

Lainvalmistelua ohjaa edustuksellisen demokratian mallin ohella osallistavan demokratian ihanne, joka Suomessa tarkoittaa perustuslain mukaisesti sitä, että ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon” (§ 14). Osallistavan demokratian ihanne perustuu huoleen siitä, että vaaleilla valitut päättäjät ovat liiaksi erkaantuneet kansalaisten⁵²⁸ todellisuuksista ja toiveista. Vaaleissa ei myöskään voi tietää, miten kukin ehdokas suhtautuisi mitä moninaisimpiin sisältökysymyksiin, joita lainvalmisteluprosesseissa käsitellään.

526 Keskustelusta ks. Rantala ja Alasuutari 2021.

527 Ks. jälkimmäisistä Hämäläinen ja Salminen 2024.

528 Käytämme kirjoituksessa sujuvan vaihtoehtoisen termin puutteen takia termiä kansalaiset, samoin siksi, että sitä käytetään yleisesti lainvalmistelun yhteydessä. Tiedostamme kuitenkin, että termi on kyseenalainen jättäessään ulkopuolelle kaikki ei-kansalaiset, joihin lainsäädännöllä usein kuitenkin vahvasti vaikutetaan.

Lainvalmistelussa osallistavaa demokratiaa toteutetaan kuulemalla lainvalmistelun sidosryhmiä. Sidoryhmillä tarkoitetaan kyseessä olevan lakiehdotuksen kannalta keskeisiä tahoja, joihin ehdotettu sääntely kohdistuu tai niitä, joilla on asiaan liittyvää erityistä kiinnostusta tai tietoa. Tahot voivat olla esimerkiksi viranomaisia, järjestöjä, tutkimuksen edustajia, yrityksiä tai yksittäisiä kansalaisia. Vaikka kansalaisilla on oikeus osallistua kaikille avoimiin kuulemisiin muiden sidoryhmien tavoin, käytännössä kansalaisjärjestöjen ajatellaan usein edustavan kansalaisia ajaessaan erilaisia intressejä⁵²⁹. Kuulemisella pyritään luomaan mahdollisuuksia sidoryhmien osallistumiselle ja keräämään niiltä samalla tietoa ja näkemyksiä. Yksi julkilausuttu tavoite on myös sidoryhmien sitouttaminen ehdotettavaan sääntelyyn. Edellä mainittujen tekijöiden toivottuna lopputuloksena on laadukas ja toimiva laki.

Suomalaisessa lainvalmistelussa sidoryhmien osallistamista ohjaavat kuulemisohjeet, joiden käyttö vakiintui osaksi säädöspolitiikkaa 2000-luvun lopussa paremman sääntelyn toimintaohjelman myötä⁵³⁰. Vuonna 2007 julkaistiin ensimmäinen erityinen opas kuulemiseen lainvalmistelussa. Muutosten myötä sidoryhmien kuuleminen nivoutui osaksi lainvalmistelun hahmottamista rationaalisenä toimintana, jossa hyvällä tietopohjalla, sidoryhmiä kuulemalla ja vaihtoehtoisia sääntelykeinoja miettimällä poliittiset toimijat päätyvät parhaaseen mahdolliseen ratkaisuun⁵³¹. Sidoryhmien kuulemisen merkitys on sittemmin vain korostunut. Kuulemisohjeita uusittiin edellisen kerran vuonna 2016, jolloin tasapuolista ja avointa kuulemistä korostettiin aiempaa enemmän. Tätä kirjoitettaessa kuulemisohjeiden päivitys on jälleen käynnissä.

Kansallisten kuulemisohjeiden lisäksi suomalaista säädöspolitiikan valmistelua ohjaavat erilaiset kansainväliset ihanteet. Näistä merkittävimpiä ovat Euroopan unionin ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) sekä Euroopan komission (EC) edistämät lainvalmistelulle asetut tavoitteet ja ohjeistukset. Niissä painottuu yhtä lailla osallistava kuuleminen⁵³². Edellä mainittu voidaan tiivistää siten, että nykypäivän lainvalmistelun ihanteena on sidoryhmien tasapuolinen kuuleminen ja ajatus siitä, että myös kansalaisilla on mahdollisuus osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon.

529 Tutkimuksissa on kuitenkin kyseenalaistettu järjestöjen tosiasialliset edellytykset edustaa ihmisiä, elleivät he ole järjestön jäseniä. Ihmisiä ei voi edustaa ilman heidän lupansa, ja monesti järjestöt saattavat puhua muiden puolesta ilman, että he ovat asiasta edes tietoisia; ilmiöstä puhutaan ”itse-oikeutettuna” (self-authorized) edustamisena (Urbinati and Warren 2008, 403, 404).

530 Pakarinen 2012, s. 14.

531 Rantala 2011, s. 17.

532 Ks. esim. OECD 2022 ja 2012; EC 2023.

Kuulemistavat ja sidosryhmien osallistuminen lainvalmistelussa

Lainvalmistelusta vastaavat ministeriöt järjestävät sidosryhmien kuulemisen. Vakiintuneita kuulemismenetelmiä ovat lausuntomenettely, kuulemistilaisuudet ja muut vaihtoehtoiset menetelmät kuten kyselyt. Näiden ohella lainvalmistelua varten voidaan perustaa erityinen työryhmä, joka on paitsi tapa osallistaa sidosryhmiä myös valmisteluorganisaatio vaihtoehtona pelkälle virkamiesvalmistelulle. Työryhmät ovat luonteeltaan suljettuja, eli pääsy työryhmään edellyttää kutsua. Lausuntomenettely on sen sijaan avoin menetelmä. Sen saavutettavuutta on kehitetty viime vuosina siten, että lausuntomenettely järjestetään nykyään avoimena verkkokuulemisena. Lausuntomenettelyn aikana valmistelevat virkamiehet lähettävät usein myös tietyille keskeiseksi katsomalleen sidosryhmäjoukolle pyynnön antaa lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta. Edellä mainituista kuulemismenetelmistä erityisesti lausuntomenettely on menetelmä, johon yksittäiset kansalaiset voivat osallistua.⁵³³

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa erilaisia kuulemismenetelmiä ja niiden vaikutusta kuultujen sidosryhmien kokoonpanoon ja määrään on tutkittu erityisesti Euroopan unionissa. Useiden kuulemismenetelmien käytön on tutkimuksissa havaittu vaikuttavan myönteisesti kuultujen sidosryhmien monipuolisuuteen⁵³⁴. Toisaalta kansainvälisissä tutkimuksissa on esitetty, että kuulemismenetelmästä riippumatta ennen kaikkea taloudelliset eturyhmät, kuten ammattiliitot, toimialajärjestöt ja elinkeinoelämän järjestöt, osallistuvat kuulemisiin muun tyyppisiä kansalaisjärjestöjä useammin⁵³⁵.

Suomessa on vähemmän tosiasiallista ja laaja-alaista tietoa siitä, miten sidosryhmiä kuullaan lainvalmistelussa, joskin eri toimijoiden käsityksiä asiasta on selvitetty kyselyin⁵³⁶, tai osallistumista tai osallistumisrakenteita on tarkasteltu asiakirja-aineistolla rajautuen tiettyyn politiikkasektoriin⁵³⁷ tai lainvalmisteluhankkeeseen⁵³⁸ tai perustuen usean lainvalmisteluhankkeen

533 Kansalaisaloitteet ovat toinen keskeinen instrumentti kansalaisten osallistumiseen. Niitä käsitellään suoraan eduskunnassa, jolloin ne voivat sisältää sidosryhmien kuulemistä tai ne voivat myös päätyä hallituksen esityksiksi. Menettely poikkeaa kuitenkin niin paljon tavanomaisesta lainvalmisteluprosessista, että niitä ei käsitellä tässä katsauksessa enempää. Aloitteiden ja niiden saamien kannatusilmoitusten tasolla kansalaisaloite on ollut toimivat menettely, joskin aloitteiden menestyminen eduskunnassa on ollut heikkoa. Ks. tarkemmin [osa I, luku 6.2.](#)

534 Albareda 2024, s. 119.

535 Ks. esim. Rasmussen 2015; Bunea ja Lipcean 2024; Binderkrantz et al. 2015

536 Esim. Vesa ym. 2018; Pakarinen 2012; Uusikylä ym. 2023.

537 Helminen ja Alvesalo-Kuusi 2018; Nieminen ja Sarasoja 2023.

538 Elomäki ym. 2020; Saari 2009.

vertailuun⁵³⁹. Aiemmissä tutkimuksissa on kuitenkin tarkasteltu erityisesti työryhmien merkitystä valmistelussa, joskin niihin osallistuneista tahoista on melko vähän systemaattisesti kerättyä tietoa⁵⁴⁰. Vaihtoehtoisesti näkökulma on saattanut rajautua vain joihinkin sidosryhmiin, kuten tutkijoiden osallistumisen tarkasteluun⁵⁴¹. Eri vuosilta tehtyjen analyysien perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että työryhmävalmistelun osuus kaikesta lainvalmistelusta olisi keskimäärin noin kolmannes hallituksen esityksistä⁵⁴².

Kansainvälisten tutkimusten tuloksia myötäillen useissa edellä mainituissa kotimaisissa tutkimuksissa on korostunut taloudellisten eturyhmien osallistuminen. Sama näkyy viimeisimmissä analyyseissa, joissa on vertailtu systemaattisesti laajoilla eri vuosien aineistoilla taloudellisten ja muiden kansalaisjärjestöjen osallistumista työryhmiin ja lausuntonmenettelyyn⁵⁴³. Suomalaisessa yhteiskunnassa esimerkiksi työmarkkinajärjestöillä on ollut merkittävä tehtävä jäseniensä edustamisessa työolojen ja –sopimusten sopimisessa. Muita kansalaisjärjestöjä ovat esimerkiksi yleistä etua ajavat ympäristöjärjestöt tai humanitäärisiä asioita edustavat järjestöt sekä runsas joukko erilaisia niin kutsuttuja identiteettijärjestöjä, jotka ajavat rajoitetummin tietyn ryhmän, kuten lapsien tai vammaisten, asioita.

Aineisto

Tässä katsauksessa esitellään kooste lainvalmistelussa käytetyistä kuulemismenetelmistä ja niiden yleisyydestä. Tämän lisäksi esitellään, millaisia sidosryhmiä osallistuu kahteen suosittuun kuulemistapaan, työryhmävalmisteluun ja lausuntonmenettelyyn. Käytetty aineisto on kerätty kolmelta vuodelta (2013, 2017 ja 2021), joten se mahdollistaa myös yleisluonteisen ajallisen muutoksen tarkastelun⁵⁴⁴. Tiedot on kerätty pääosin asiakirjoista, kuten hallituksen esitysten valmisteluosioista sekä asettamispäätöksistä. Esityksiin annettujen lausuntojen keräämiseen saatiin apua Lakitutkasta⁵⁴⁵. Hallituksen esityksistä kerätyssä aineistossa on luokiteltu esityksissä käytetyt

539 Rantala 2011 ja 2016.

540 Ks. kuitenkin tapauskohtaisista analyyseistä Rantala 2011; Slant ym. 2014.

541 Holli ja Turkka 2020.

542 Keinänen ja Pälvimäki 2022, s. 16; Rantala ym. 2019, s. 40; Slant ym. 2012.

543 Alasuutari ja Rantala. Tulokset on esitetty käsikirjoituksissa, jotka ovat tätä katsausta kirjoitettaessa vertaisarvioinnissa.

544 Aineistoista on tekeillä tätä kirjoittaessa erilaisia analyysejä, joista osa on vertaisarvioinnissa. Sen vuoksi osa tuloksia esitetään hyvin yleisellä tasolla.

545 Lakitutka on Turun yliopiston luoma sivusto, jonka avulla voi etsiä julkisia asiakirjoja lainvalmistelusta.

kuulemismenetelmät neljään eri kategoriaan. Näitä ovat lausuntomenettely, työryhmävalmistelu, kuulemistilaisuus tai muu kuulemismenetelmä.

Lausuntomenettelyyn tai työryhmiin osallistuvat tahot olemme luokitelleet sidosryhmätyypeittäin viranomaisiin, kansalaisjärjestöihin, tutkijoihin, yksityishenkilöihin ja yrityksiin. Kansalaisjärjestöt on edelleen luokiteltu alaluokkiin hyödyntäen olemassa olevia tutkimuksia⁵⁴⁶. Esittelemme havaintoja kansalaisjärjestöjen osallistumisesta jakamalla osallistuneet järjestöt karkeasti taloudellisiin ryhmiin ja kansalaisryhmiin. Taloudellisiin ryhmiin kuuluu esimerkiksi työmarkkinajärjestöjä, ammattiliittoja sekä ammatillisista yhdistyksiä. Kansalaisryhmillä tarkoitetaan erilaisia yleishyödyllisiä järjestöjä, jotka ajavat esimerkiksi ympäristö- ja humanitäarisiiä asioita tai identiteettijärjestöjä, kuten lapsi- tai vammaisjärjestöjä.

Tulokset: Havaintoja käytetyistä kuulemismenetelmistä

Eri kuulemismenetelmien käyttö: yleisiä havaintoja

Tulokset osoittavat, että lausuntomenettely on kuulemismenetelmistä ylivoimaisesti käytetyin keino sidosryhmien osallistamiseksi; sitä käytetään lähes 90 prosentissa lakiehdotuksissa. Työryhmiä järjestetään noin joka kolmannen esityksen valmistelussa. Kuulemistilaisuuksia käytetään selvästi vähemmän kuin työryhmiä, mutta kuitenkin selvästi enemmän kuin muita menetelmiä. Muut menetelmät voivat esimerkiksi olla kyselyitä tai ota kantaa -sivuston kautta kerättyjä näkemyksiä.

Taulukko 6: Erilaisten kuulemismenetelmien käytön yleisyys

	2013	2017	2021	Yhteensä
Lausuntomenettely	82 % (154)	84 % (151)	93 % (160)	87 % (465)
Työryhmä	32 % (60)	27 % (48)	31 % (54)	30 % (162)
Kuulemistilaisuus	11 % (20)	16 % (28)	22 % (37)	16 % (85)
muut menetelmät	4 % (7)	3 % (6)	4 % (6)	3 % (18)
N	189	180	172	541

Ajallinen muutos osoittaa, että kuulemismenetelmien käyttö on pysynyt kokonaisuudessaan varsin samankaltaisena. Kuulemistilaisuuksien määrä on lisääntynyt eniten: kun vuonna 2013 kuulemistilaisuuksia käytettiin noin joka kymmenennessä lakiesityksessä, niin vuonna 2021 niitä järjestettiin joka viidennessä lakiesityksessä. Lausuntomenettelyn käyttäminen on niin ikään lisääntynyt. Huomionarvoista on, että lähes tulkoon kaikissa vuoden 2021 esityksissä kommentoitiin jollain tavalla lausuntokierrosta. Jos sitä ei

546 Ks. esim. Vesa ym. 2018; Rasmussen 2015.

järjestetty, vedottiin kiireeseen ja tiettyjen tahojen kuulemiseen muilla tavoin. Minkään muun kuulemismenetelmän kohdalla ei toimittu näin.

Taulukko 7 kuvaa, minkä verran edellä mainittuja kuulemismenetelmiä käytettiin kussakin esityksessä. Keskimäärin puolessa lakiehdotuksista käytettiin vain yhtä menetelmää, joka Taulukon 6 tulosten perusteella oli todennäköisesti lausuntomenettely. Hieman vajaa kolmanneksessa lakiehdotuksista käytettiin kahta menetelmää. Sen sijaan kolmen tai jopa neljän menetelmän käyttö oli vähäistä. Ajallinen tarkastelu osoittaa, että useampien menetelmien käyttö on lisääntynyt hieman vuonna 2021 verrattaessa vuosiin 2013 ja 2017. Vastaavasti niiden esitysten määrä, joissa ei ole käytetty yhtäkään menetelmää on vähentynyt.

Taulukko 7: Kuulemismenetelmien käyttö lakiehdotuksissa (%)

	2013	2017	2021	Yhteensä
Käytetty yhtä menetelmää	50	50	50	50
Käytetty kahta menetelmää	25	26	31	27
Käytetty kolmea menetelmää	7	7	11	8
Käytetty neljää menetelmää	1	2	1	1
Kuulemismenetelmiä ei käytetty	16	16	8	13
%	100	100	100	100
N	189	180	172	541

Seuraavaksi esitellään havaintoja sidosryhmien osallistumisesta lausuntomenettelyyn ja työryhmiin, jotka ovat edellä esiteltyjen tulosten perusteella keskeisimpiä kuulemismenetelmiä lainvalmistelussa.

Lausuntomenettely

Lausuntomenettely ajoittuu lainvalmisteluprosessissa vaiheeseen, jossa lainvalmistelijat ovat saaneet valmiiksi hallituksen esityksen luonnoksen. Lainvalmistelijat lähettävät erikseen lausuntopyynnön tiedossa oleville ja keskeisiksi katsomilleen sidosryhmille. Sen lisäksi kaikilla halukkailla on mahdollisuus jättää oma lausuntonsa luonnoksesta.

Analyysi lausuntomenettelyyn osallistuvista sidosryhmistä osoitti ennen kaikkea aktiivista osallistumista viranomaisilta, sillä noin joka toinen lausunto oli viranomaisen antama. Kansalaisjärjestöistä eniten lausuiivat erilaiset taloudelliset ryhmät, kun taas kansalaisryhmien osallistuminen oli taloudellisia ryhmiä vähäisempää. Yleisvaikutelma kansalaisjärjestöjen aktiivisuudesta on, että kansalaisyhteiskuntaa edustavat sidosryhmät olivat

erityisesti keskittyneet työ- ja ammatillisiin asioihin. Yksityishenkilöt osallistuivat vain harvoin lausuntomenettelyyn⁵⁴⁷.

Työryhmät

Työryhmät ovat ministeriön asettamispäätöksen perusteella luotuja tilapäisiä valmisteluelimiä. Ne sijoittuvat lainvalmistelussa joko esi- tai perusvalmisteluvaiheeseen. Työryhmän toimenkuva riippuu valmisteluvaiheesta. Tyypillisesti esivalmistelussa kerätään ja koostetaan tietoa mahdollisesti perustettavaa lakihanketta varten, arvioidaan lainvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve, ja luodaan sille yleiset suuntaviivat (jos hanke perustetaan), kun taas perusvalmisteluvaiheessa työryhmän tehtäviin kuuluu tavallisesti hallituksen esityksen luonnoksen valmistelu eri osa-alueineen ja vaiheineen⁵⁴⁸.

Tulokset osoittavat, että suurin osa tarkastelujakson aikaisista työryhmiästä ajoittuu perusvalmisteluvaiheeseen. Työryhmiin kutsutut sidosryhmät olivat useimmiten viranomaisia. Kansalaisjärjestöedustusta löytyi suurimmasta osasta työryhmiä, joskin osallistettavat sidosryhmät olivat suurimmaksi osaksi erilaisia taloudellisia ryhmiä, kuten työmarkkinajärjestöjä, ammattiliittoja ja ammatillisia yhdistyksiä. Huomionarvoista on, että taloudellisia ryhmiä osallistettiin työryhmissä kansalaisryhmiä enemmän lähes hallinnonalasta riippumatta. Kansalaisryhmiä ns. yleistä etua ajavia yleishyödyllisiä järjestöjä ja ryhmäkohtaista asiaa edustavia identiteettiryhmiä osallistettiin suunnilleen yhtä vahvasti, mutta painotus vaihteli sääntelyalueittain.

Johtopäätökset

Kuulemismenetelmien käyttäminen on melko vakiintunutta suomalaisessa lainvalmistelussa. Eniten käytetään lausuntomenettelyä, jonka käyttö hieman lisääntyi tarkasteluajanjakson aikana, eli vuodesta 2013 vuoteen 2021. Kyseisen ajanjakson aikana uusittiin kuulemisohjeita. Uusituissa ohjeissa korostettiin lausuntomenettelyn järjestämistä. Kasvu lausuntomenettelyiden määrässä liittyyneen siten tähän kehitykseen, tai vaihtoehtoisesti kuvastaa, että lainvalmistelijat ovat kirjanneet hallituksen esityksiin aiempaa paremmin valmistelussa käytettyjä menetelmiä. Katsauksessa esitellyt tulokset osoittavat, että eri kuulemismenetelmien käyttömäärissä

547 Poikkeuksia silti on. Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi eläinten hyvinvoinnista (HE 186/2022 vp) oli lausuntokierroksella 4.11.2021- 14.1.2022. Yhteensä lausuntoja saatiin 476 kappaletta. Näistä sidosryhmien antamia oli 160 lausuntoa ja yksityishenkilöiden antamia 300 lausuntoa. Lähde: <https://mmm.fi/elainsuojelulaki>.

548 Ks. <https://helo.finlex.fi/>.

on havaittavissa myönteinen kehitys. Vuosiin 2013 ja 2017 verrattuna lainvalmistelijat käyttivät vuonna 2021 enemmän useita kuulemismenetelmiä. Vastaavasti niiden lakiesitysten määrä, joissa ei käytetty mitään kuulemismenetelmää oli vähäisempi vuonna 2021 kuin aiempina vuosina.

Kuulemismenetelmien käytön tunnistamisen lisäksi on huomionarvoista tarkastella, millaisia sidosryhmiä ja näkökulmia kuulemisilla tavoitetaan. Tässä katsauksessa huomio oli erityisesti kahdessa eniten käytetyssä kuulemismenetelmässä: lausunntomenettelyssä ja työryhmissä. Tulosten mukaan osallistuvat tahot ovat molemmissa kuulemismenetelmissä monilta osin samoja sidosryhmätyyppejä eli viranomaisia ja kansalaisjärjestöistä erityisesti taloudellisia ryhmiä. Tämä tulos oli havaittavassa lähes hallinnonalasta riippumatta. Vaikuttaakin siltä, että lainvalmistelijoiden olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota kansalaisryhmien osallistumisen ja osallistamisen varmistamiseen. Kansalaisryhmillä on usein erilaisia työmarkkinajärjestöjä tai ammattiliittoja vähemmän vakiintunut jäsen- ja rahoituspohja, mikä saattaa heikentää tällaisten järjestöjen mahdollisuuksia lainvalmisteluun osallistumiseen.

Kansalaisryhmien osallistaminen on keskeistä muun muassa siitä syystä, että yksilöiden osallistuminen lainvalmisteluun, ja tässä tapauksessa lausunntomenettelyyn, on hyvin vähäistä. Kansainvälisissä tutkimuksissa on käsitelty aiheetta ja havaittu, että kuulemismenetelmän avoin saavutettavuus ei väistämättä johda aktiivisempaan kansalaisten osallistumiseen⁵⁴⁹. Vaikka kansalaiset eivät osallistu lausunntomenettelyyn säännöllisesti, kansalaisten osallistuminen yksittäisiin lakiesityksiin voi kuitenkin olla poikkeuksellisen suurta. Esimerkiksi hallituksen esitys eläinlain muutoksesta sai liikkeelle suuren joukon eläin hyvinvoinnista kiinnostuneita kansalaisia⁵⁵⁰. Heitä toisaalta autettiin tässä prosessissa ja annettiin sille mallia osana järjestötoimijoiden lobbausta.

Kansalaisyhteiskunnan tasolla mahdollisuus osallistumiseen saattaakin olla huomattavasti helpompaa järjestöille kuin yksilöille, sillä järjestöillä on usein parempi tietämys osallistumisen mahdollisuuksista, ja usealla on siihen myös ammatillinen ote. Lausunntomenettelyyn ja työryhmiin osallistuvien sidosryhmätyyppien vertailu osoittaa, että kahden erilaisen kuulemismenetelmän käyttö saattaa jossain määrin tasapainottaa eri sidosryhmätyypeiltä saatavaa tietoa. Näin vaikuttaisi ainakin olevan, kun vertaillaan eri kansalaisjärjestötyyppien osallistumista kahdessa kuulemismenetelmässä, sillä kansalaisryhmien osallistuminen on aktiivisempaa lausunntomenettelyissä kuin työryhmissä. Tämä havainto niin ikään puoltaa useamman kuulemismenetelmän käyttöä lainvalmistelussa.

549 Ks. esim. Coglianese 2006; Alemanno 2015; Rasmussen 2015.

550 Ks. alaviite 547 edellä.

Sidosryhmien kuuleminen eri menetelmin on yksi keskeisiä keinoja tietopohjan keräämiseen lainvalmistelussa. Sidosryhmien ymmärrys esimerkiksi hallituksen esityksen vaikutuksista voi olla lakia valmistelevalle virkamiehelle sellaista tietoa, jota tämän olisi vaikea saada muualta. Kuulemisissa kerätyt näkemykset voivat toisaalta myös auttaa ehkäisemään mahdollisesti haitallisia vaikutuksia, joita ehdotuksella on ja näin parantaa lakiehdotuksen vaikutusten arviointia. Vastaavasti kohderyhmien kuuleminen auttaa hahmottamaan lain toimeenpanoon liittyviä näkökulmia, mikä voi edesauttaa lain toteutumista käytännössä⁵⁵¹.

Tiedonkeruun lisäksi kuulemisilla on myös itseisarvo osallistavan demokratian näkökulmasta arvioituna – tai olisi, jos kansalaisten intressit olisivat lainvalmistelussa paremmin läsnä ottaen huomioon kansalaisjärjestöjen tosiasialliset, rajalliset mahdollisuudet edustaa kaikkia, joihin sääntely kohdistuu.

551 Ks. Rantala, Alasuutari ja Kuorikoski 2024.

Lähteet

- Albareda, Adria. 2024. "Stakeholder consultation throughout the policy process." Teoksessa *Handbook on Lobbying and Public Policy*, toimittajat David Coen ja Alexander Katsaitis, 117–129. Edward Elgar Publishing.
- Alemanno, Alberto. 2015. "Stakeholder Engagement in Regulatory policy." Teoksessa *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en>
- Bunea, Adriana ja Sergiu Lipcean. 2024. "Understanding patterns of stakeholder participation in public commenting on bureaucratic policymaking: Evidence from the European Union." *Regulation & Governance*, 18(3): 874–895.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Peter Munk Christiansen ja Helene Helboe Pedersen. 2015. "Interest group access to the bureaucracy, parliament, and the media." *Governance*, 28(1): 95–112.
- Coglianesi, Gary. 2006. "Citizen participation in rulemaking: Past, present, and future." *Duke Law Journal*, 55(5): 943–968.
- Elomäki, Anna, Armi Mustosmäki ja Paula Koskinen Sandberg. 2020. "Kamppailuja merkityksistä, kustannuksista ja vaikutusvallasta – Juha Sipilän hallituksen perhevapaaudistuksen kaatuminen kolmikantaisen tasa-arvopoliittikan näkökulmasta." *Politiikka*, 62(1): 33–55.
- European Commission. 2023. *Better Regulation Toolbox*.
- Finlex. Säädosvalmistelun kuulemisopas. Helsinki: Oikeusministeriö. Saatavilla osoitteessa: <https://kuulemisopas.finlex.fi/>. Luettu 13.12.2024.
- Helminen, Anna-Maija ja Anne Alvesalo-Kuusi. 2017. "Advocating the 'Good' Criminal Justice System. The Involvement and Ideas of Civil Society Organisations in Formulating Finnish Criminal Policy". *Retfaerd: Nordisk Juridisk Tidsskrift*, 40(2/157): 3–23.
- Holli, Anne Maria ja Saara Turkka. 2021. "Tieteen muuttuva rooli korporatistisessa neuvonannossa: pitkittäisanalyysi tutkijoiden asemasta ministeriöiden valmistelutyöryhmissä 1980–2018." *Politiikka*, 63(1): 54–81.
- Hämäläinen, Hanna ja Janne Salminen. 2024. "Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet." *Lakimies*, 122(2): 194–222.
- Keinänen, Anssi ja Leona Pälvimäki. 2022. "Näkykö säädösehdotuksen yhteiskunnallinen merkittävyys sen valmistelutavassa?" *Edilex* 2022/47.
- Oikeusministeriö. 2022. "Enemmän irti kuulemisprosessista: kohti yhteistoiminnallisia menettelyjä lainvalmistelussa." Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:1. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-809-7>
- OECD. 2012. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>

- OECD. 2022. *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>
- Nieminen, Kati ja Laura Sarasoja. 2023. "Epistemic othering: the interplay of knowledges in legislative drafting." *Journal of Law and Society*, 50(3): 322–343.
- Pakarinen, Auri. 2012. "Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta." Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Rantala, Kati. 2011. "Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa." Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Rantala, Kati, Noora Alasuutari, Inka Järvikangas ja Karolina Saarenpää. 2019. "Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin." Tutkimuksia 5/2019. Helsinki: Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.
- Rantala, Kati. 2016. "Argumentointi hallituksen esityksissä: keskeiset ehdotukset ja vaikutusten arviointi." *Oikeus*, 45(2): 159–183.
- Rantala, Kati ja Noora Alasuutari. 2021. "Lainsäädäntötutkimus: esimerkkinä lainvalmistelun analyysi." Teoksessa *Empiirinen oikeustutkimus*, toimittajat Kati Nieminen ja Noora Lähteenmäki, 70–91. Tallinna: Gaudeamus.
- Rantala, Kati, Noora Alasuutari ja Jaakko Kuorikoski. 2024. "The logic of regulatory impact assessment: From evidence to evidential reasoning." *Regulation & Governance*, 18(2): 534–550.
- Rasmussen, Anne. 2015. "Participation in Written Government Consultations in Denmark and the UK: System and Actor-level Effects." *Government and Opposition*, 50(2): 271–299.
- Saari, Juho. 2009. "Harvinainen hetki. Tammikuu 2009 ja suomalaisen säädöspolitiikan tulevaisuus." *Yhteiskuntapolitiikka*, 74(3): 239–255.
- Slant Outi, Kati Rantala ja Petrus Kautto. 2014. "Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa." Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 125. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Urbinati, Nadia ja Mark E. Warren. 2008. "The concept of representation in contemporary democratic theory." *Annual Review of Political Science*, 11(1): 387–412.
- Uusikylä, Petri, Anssi Keinänen, Niko Vartiainen, Kaijus Ervasti, Vesa Salminen, Juha Kettinen, Urho Lintinen, Lassi Köppä ja Elina Lindström. 2023. "Kohti laadukasta lainvalmistelua: Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit." Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:13. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-467-5>

Vesa, Juho, Anu Kantola ja Anne Skorkjær Binderkrantz. 2018. "A stronghold of routine corporatism? The involvement of interest groups in policy making in Finland." *Scandinavian Political Studies*, 41(4): 239–262.

Vesa, Juho ja Anu Marjaana Kantola. 2016. "Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa." Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

2.2 SILE-hanke: lainvalmistelu ja lakien vaikutukset hiljaisten toimijoiden näkökulmasta

Kati Rantala, Inka Järvikangas & Lotta Hautamäki

Lainvalmistelun tietopohja ja hiljaiset toimijat

Lainsäädäntö voi vaikuttaa voimakkaastikin lain kohderyhmien elämään ja olosuhteisiin. Siksi on tärkeää, että lait toimisivat tarkoituksenmukaisella tavalla. On kuitenkin mahdollista, että lait eivät toimi hyvin, tai että niistä aiheutuu lainsäädännön kohteena olevien ihmisten elämään kielteisiä ennakoimattomia vaikutuksia. Ennakoimattomia haittoja voi aiheutua erityisesti silloin, kun lainvalmistelun tietopohja on ollut riittämätön. Tällaisten ennakoimattomien kielteisten vaikutusten riski on erityisen suuri heille, joita lainsäädäntö pyrkii voimallisesti suojelemaan tai kontrolloimaan. Heillä on usein myös erilaisten rajoitteiden vuoksi heikot mahdollisuudet osallistua itseään koskevien lakien tietopohjan tuottamiseen. Tällaiset rajoitteet voivat olla sosiaalisia, terveydellisiä, kognitiivisia, oikeudellisia tai biologisia. SILE-hankkeessa heitä kutsutaan hiljaisiksi toimijoiksi.

Lainvalmistelun kohderyhmissä on paljon hiljaisia toimijoita, ja syyt hiljaisuuteen ovat erilaisia. Laajasti ymmärrettynä hiljaisilla toimijoilla voidaan lainvalmistelun näkökulmasta tarkoittaa liki ketä tahansa, sillä useimmat meistä eivät yksityishenkilöinä osallistu aktiivisesti itseään koskevien lakien valmisteluun, vaikka siihen olisi periaatteellinen mahdollisuus (esimerkiksi www.lausuntopalvelu.fi -verkkopalvelussa). Hiljaiset toimijat voidaan jakaa kolmeen pääryhmään. Osalla olisi lähtökohtaisesti edellytyksiä osallistua, mutta tieto osallistumismahdollisuuksista tai edes lainsäädäntöhankkeen olemassaolosta ei tavoita heitä, tai osallistuminen voi tuntua liian vaivalloiselta. Näiden ryhmien osallistumista olisikin mahdollista edistää eri tavoin, esimerkiksi lisäämällä tietoa lainsäädäntöhankkeista ja huolehtimalla tiedon saavutettavuudesta. Tutkimuskirjallisuudessa tällaisia henkilöitä kutsutaan puuttuviksi sidosryhmiksi (missing stakeholders).⁵⁵² Toisena ryhmänä on sellaiset hiljaiset toimijat, joita on mahdollista kuulla kohdennetusti erityisjärjestelyin, kuten kutsumalla lainsäädäntöhankkeen työryhmään kokemusasiantuntijoita. Kolmantena ryhmänä ovat perustavasti hiljaiset, joita ovat muun muassa pienet lapset, muistisairaat vanhukset, vakavia traumoja kokeneet henkilöt tai eläimet. Perustavan hiljaisuuden ei siis tarvitse yksilötasolla olla kaikilta osin pysyvää.

⁵⁵² Farina ja Newhart 2013.

SILE-hankkeen tutkimus ja kehittäminen

[SILE](#) tutkii, millä tavoin hiljaisten toimijoiden asema, hyvinvointi ja oikeudet otetaan huomioon lakien valmistelussa ja toimeenpanossa, ja minkälaisia vaikutuksia laeista aiheutuu hiljaisten toimijoiden arkeen.

SILE-hanke keskittyy etenkin sellaisiin hiljaisiin toimijoihin, joita on mahdollista kuulla erityisjärjestelyin, sekä perustavasti hiljaisiin. Monille lainsäädäntöhankkeen kommentointi verkossa voi olla haastavaa monenlaisista yksilön ominaisuuksiin tai arjen olosuhteisiin liittyvistä syistä. Osallistumista vaikeuttavat esimerkiksi mielenterveysongelmiin liittyvä stigma, puutteellinen luku- ja kirjoitustaito tai yleiset elämänhallinnan vaikeudet. Toisilla taas ei ole lainkaan keinoja ilmaista näkemyksiään osana lainvalmistelua. Monet hiljaiset toimijat ovat tavalla tai toisella syrjässä yhteiskunnan toiminnasta ja osa ei edes halua osallistua. Heidän arjen olosuhteistaan ja lain vaikutuksista puhuminen jää muiden, usein järjestötoimijoiden, tehtäväksi, joskin sillä on rajoitteensa. Kaikille ei riitä puolestapuhujia, ja järjestöjen edellytyksiin edustaa hiljaisia toimijoita liittyä haasteita⁵⁵³.

SILE-hankkeen tutkimus keskittyy myös sellaisiin hiljaisiin toimijoihin, joiden asemaan liittyy voimakkaan sääntelyn lisäksi ristiriitaisia jännitteitä. Heidän käytöksensä tai olosuhteidensa katsotaan aiheuttavan riskejä heille itselleen, muille tai ympäröivälle yhteiskunnalle, minkä vuoksi heitä halutaan lainsäädännön keinoin suojella tai rajoittaa. Tällainen ryhmä ovat esimerkiksi erilaisten päihde- ja riippuvuusongelmien kanssa elävät ihmiset.⁵⁵⁴ Kun päätetään yhteisten resurssien jakamisesta, ei ole itsestään selvää, että resursseja tulisi kohdistaa heille. Päihde- ja riippuvuusongelmia sekä mielenterveyden haasteita kokevien lisäksi hankkeessa tutkitaan vankeja, vailla suomen kansalaisuutta olevia ihmisiä, lastensuojelun asiakkaana olevia lapsia, velkaongelmia⁵⁵⁵ kokevia sekä eläimiä.

Lisäksi SILE-hanke tutkii yleisemmin sääntelypolitiikkaa ja perusoikeuksia hiljaisten toimijoiden näkökulmasta.⁵⁵⁶ Hankkeessa on mukana myös Turun yliopistossa kehitetty Lakitutka (<https://lakitutka.fi>). Se on palvelu, joka kokoaa kaiken lainvalmisteluaineiston yhteen paikkaan. Lakitutkaa on käytetty SILE:ssä muun muassa lainvalmisteluaineistojen keräämiseen, mutta se sopii kenelle tahansa kiinnostuneelle tavaksi löytää lainvalmistelumateriaalia tietyistä teemoista tai tietyssä prosessin vaiheessa. Lakitutkakakin osaltaan edistää hiljaisten toimijoiden osallisuutta tuomalla

553 Järjestöillä voi olla tärkeää tietoa hiljaisten toimijoiden arjesta, mutta edustaminen edellyttää, että siihen on edustettavilta valtuutus, ja se ei aina toteudu.

554 Kankainen, Katainen, Hautamäki ja Warpenius 2024.

555 Nieminen ja Sarasoja 2023.

556 Hämäläinen ja Salminen 2024.

lainvalmistelumateriaalin kaikkien saataville. Lakitutka on hankkeen aikana muun muassa vierailut Turun seudulla kouluissa ja lukiossa, ja Lakitutkasta on järjestetty koulutusta asianajotoimistoille.⁵⁵⁷

SILE etsii vastauksia seuraaviin päätutkimuskysymyksiin⁵⁵⁸:

1) Lainvalmistelu: Miten hiljaisten toimijoiden asema, hyvinvointi ja oikeudet otetaan huomioon lakien valmistelussa: millaista tietoa arvostetaan, kuka edustaa hiljaisia toimijoita ja millaisella tiedolla, kuinka eri intressien väliset jännitteet ilmenevät ja kuinka niitä ratkotaan?

2) Lakien vaikutukset ja toimeenpano: Miten laeilla säädetty tuen ja kontrollin muodot vaikuttavat hiljaisiin toimijoihin ja millaisten prosessien kautta vaikutukset muotoutuvat⁵⁵⁹: aiheutuuko laista tarkoittamattomia haitallisia seurauksia ja jos aiheutuu, mistä se johtuu?

Hankkeen tutkimusaineistot ovat monipuolisia. Tutkimuksessa hyödynnetään esimerkiksi lainvalmisteluun liittyviä asiakirjoja (kuten hallituksen esityksiä ja niihin annettuja lausuntoja), kansalaisaloitteita, lainvalmistelua koskevia ohjeita sekä hiljaisia toimijoita koskevaa tilastollista tietoa. Asiakirjojen lisäksi aineistoa kerätään myös haastatteluin, kyselyin ja työpajoissa. Myös tutkimusotteet ovat monipuolisia, teoreettisesta painotuksesta hyvin empiirisiin asetelmiin.

Tutkimuksen lisäksi hanke tuottaa käytännönläheisiä työkaluja hiljaisten toimijoiden kuulemiseksi. Eräs SILE-hankkeen keskeisistä ajatuksista on, että hiljaisilla toimijoilla on relevanttia tietoa siitä, minkälaisia vaikutuksia lait voisivat heidän olosuhteissaan aiheuttaa, mutta heidän kuulemisensa edellyttää erityisiä toimia, luokse menemistä ja dialogia. Hanke onkin tehnyt kokeiluja, joissa kohdennettua kuulemistä on toteutettu erilaisin menetelmin esimerkiksi vankien, turvapaikkataustaisten nuorten, päihdeongelmia kokevien asunnottomien sekä sijaishuollossa olevien nuorten kanssa. Osa näistä kuulemiskokeiluista liittyi kiinteästi käynnissä oleviin lakiuudistuksiin⁵⁶⁰. Kokeilujen tarkoituksena on ollut kerätä käytännönläheistä tietoa siitä, millä tavoin hiljaisia toimijoita voidaan tavoittaa, miten hiljaisten toimijoiden kuulemisella voidaan parhaiten kerätä lainvalmistelun

557 Esim. Sjölund ja Rytönen 2022.

558 Erityiskysymyksinä SILE:ssä on myös tutkittu algoritmisen tiedontuotannon sääntelyä ja covid 19-pandemian merkitystä hiljaisia toimijoita koskevassa sääntelyssä ja sen vaikutuksissa heihin; ks. Esko ja Koulu 2023; Tiitinen, Harrikari, Saraniemi, Romakaniemi ja Fiorentino 2023.

559 Rantala, Alasuutari ja Kuorikoski 2024.

560 Lundell ja Helminen 2023; Alitalo, Vanto, Peltoniemi ja Alvesalo-Kuusi 2023.

näkökulmasta tärkeää tietoa, minkälaisia käytännön järjestelyjä onnistunut kuulemistilanne erilaisten hiljaisten toimijoiden kohdalla edellyttää, ja mitä on otettava huomioon saatua tietoa analysoitaessa.

Kuulemiskokeilujen ja tutkimustiedon perusteella SILE kokoaa käsikirjaa hiljaisten toimijoiden kuulemiseksi. Käsikirja täydentää säädösvalmistelun kuulemisoppaan ohjeita erityisesti hiljaisten toimijoiden kuulemisen näkökulmasta. Kun kyse on sellaisesta hiljaisten toimijoiden kohderyhmästä, jota ei voida lainkaan kuulla, kohderyhmän näkökulmaa sääntelyyn on mahdollista saada muulla tavoin. Tällaisten hiljaisten toimijoiden arjen näkökulmia voidaan tavoittaa esimerkiksi tutkimustiedon avulla tai kuulemalla heidän läheisiään sekä heidän kanssaan läheisesti työskenteleviä lakien toimeenpanijoita ja järjestöjä.

SILE viestii tutkimustuloksista muun muassa asiantuntija- ja blogikirjoituksin, sosiaalisessa mediassa sekä erilaisissa tapahtumissa, kuten konferensseissa, paneelikeskusteluissa ja tapaamisissa sidosryhmien kanssa. SILE:n tutkijat ovat myös antaneet vaikutusten arviointia ja kuulemista koskevia lausuntoja, kun lainvalmistelua koskevia oppaita on uudistettu. Lisäksi hanke on järjestänyt itse ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa tapahtumia sidosryhmille ja laajalle yleisölle. SILE on laatinut selkokielisiä esittelyvideoita lainvalmisteluprosessista sekä lainvalmisteluun liittyvästä kuulemisesta⁵⁶¹. Hankkeen aikana julkaistaan www.ratkaisujatieteesta.fi -sivustolla erityisesti päätöksentekijöille suunnattuja politiikkasuosituksia⁵⁶² ja ratkaisukortteja⁵⁶³, joissa viestitään tiiviisti hankkeen tuloksista ja tuotetaan tutkimukseen perustuvaa tietoa päätöksenteon tueksi.

Seuraavassa luvussa esitellään tarkemmin SILE-hankkeen eläinaiheista tutkimusta.

561 Videot katsottavissa hankkeen kotisivuilla <https://www.hiljaisettoimijat.fi/sile-hankkeen-animaatiovideo-kuulemisesta/> ja <https://www.hiljaisettoimijat.fi/sile-hankkeen-animaatiovideo-lainvalmisteluprosessista/>.

562 Alitalo, Vanto, Peltoniemi ja Alvesalo-Kuusi 2023.

563 SILE 2023.

Lähteet

- Alitalo, Oona, Johanna Vanto, Nea Peltoniemi ja Anne Alvesalo-Kuusi. 2023. ”Turvapaikanhakijat tiedontuottajiksi lainvalmisteluun. Alaikäisenä oleskelulupaa hakeneiden kuulemispilotti.” Strategisen tutkimuksen neuvosto. https://www.aka.fi/globalassets/3-stn/1-strateginen-tutkimus/tiedon-kayttajalle/politiikkasuositukset/politiikkasuositukset/23_03_turvapaikanhakijat-tiedontuottajiksi-lainvalmisteluun.pdf
- Esko, Terhi ja Riikka Koulu. 2023. ”Imaginations of better administration: Renegotiating the relationship between citizens and digital public power.” *Big Data & Society*, 10(1).
- Farina, Cynthia R. ja Mary J. Newhart. 2013. ”Rulemaking 2.0: Understanding and Getting Better Public Participation.” *Cornell eRulemaking Initiative Publications*. Paper 15.
- Hämäläinen, Hanna ja Janne Salminen. 2024. ”Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet.” *Lakimies* 2/2024, 194–222.
- Kankainen, Veera, Anu Katainen, Lotta Hautamäki ja Katariina Warpenius. 2024. ”Representations of alcohol and drug use in the Finnish reform of social and health care service users’ rights.” *International Journal of Drug Policy*, 128, Artikkelin 104430. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2024.104430>
- Lundell, Susanna ja Maija Helminen. 2023. ”Vankeuslain uudistamishankkeessa kuultiin vankeja.” *Oikeuspoliittinen yhdistys Demla (blogi)*, 23.3.2023. <https://www.demla.fi/blogi/vankeuslain-uudistamishankkeessa-kuultiin-vankeja>
- Nieminen, Kati ja Laura Sarasoja. 2023. ”Epistemic othering: the interplay of knowledges in legislative drafting.” *Journal of Law and Society*, 50(3): 322–343.
- Rantala, Kati, Noora Alasuutari ja Jaakko Kuorikoski. 2024. ”The logic of regulatory impact assessment: From evidence to evidential reasoning.” *Regulation & Governance*, 18(2): 534–550.
- SILE. 2023. ”Ratkaisukortti: Hiljaiset ryhmät huomioitava paremmin lainvalmistelussa.” Luettu 13.12.2024. <https://ratkaisujatieteesta.fi/osallistuva-kansalaisuus-ja-muuttuva-hallinta/hiljaiset-ryhmat-huomioitava-paremmen-lainvalmistelussa/>
- Sjölund, Marjana ja István Rytönen. 2022. ”Väsymätön lainsäädäntörobotti läpivalaisee lakihankkeet.” *Haaste* 3/2022.
- Tiitinen, Laura, Timo Harrikari, Sanna Koivula, Marjo Romakkaniemi ja Vera Fiorentino. 2023. ”Home School at the Edge of Chaos During the Lockdown: Social Workers’ Perspectives.” *Children and Youth Services Review*, 155, Artikkelin 107250. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2023.107250>

2.3 Eläimet tuntoisina olentoina lainsäädännön näkökulmasta

Tomi Lehtimäki

Johdanto

Eläimet⁵⁶⁴ ovat keskeinen osa yhteiskuntaa ja liittyvät melkeinpä mihin tahansa ihmisten elämän osa-alueeseen. Ihmiset kasvattavat eläimiä ruoakseen ja käyttääkseen näiden osia muina raaka-aineina esimerkiksi vaate-tuksessa. Eläintuotannon lisäksi ihmiset kuitenkin pitävät eläimiä myös seura- ja harrastuseläiminä, ja monet kokevat lemmikkieläimet osaksi perhettä. Lisäksi erityisesti eläintuotannon kysymykset liitetään yhä enemmän moniin ihmiskuntaa haastaviin ongelmiin, kuten ilmastonmuutokseen, luonnon monimuotoisuuteen sekä pandemioihin. Nämä ja monet muut muutokset haastavat pohtimaan uusia tapoja ymmärtää ihmisten ja eläinten suhteita⁵⁶⁵.

Yksi keskeinen tapa koordinoida ja jäsentää suhteitamme eläimiin toimii lain ja oikeuden kautta. Eläimiä koskeva lainsäädäntö säätelee lukuisia yllä mainittuja yhteiskunnan ja kulttuurin osa-alueita kuten maataloutta, ruokaa, terveyttä, kalastusta, eläinnäyttelyitä jne. Tämänhetkinen lainsäädäntö kohtelee eläimiä ensisijaisesti esineinä. Nykyisessä oikeusajattelussa eläimillä ei ajatella olevan oikeuksia, vaan niitä koskeva sääntely perustuu vain ihmisille asetettuihin velvollisuuksiin⁵⁶⁶. Toisaalta eläinten hyvinvointilainsäädäntö sisältää kuitenkin ajatuksen, että eläimet ovat jotain muuta kuin vain esineitä. Oikeudellisesta luokittelusta huolimatta eläimet ovat eläviä olentoja ja poikkeavat siten muista elottomista esineistä, joita ihmiset omistavat. Niinpä erityisesti tuotantoeläimiä onkin kuvattu 'tunteviksi hyödykkeiksi', koska toisaalta niiden tunnustetaan olevan tuntevia olentoja, mutta toisaalta niitä kohdellaan esineen kaltaisesti⁵⁶⁷.

Lainsäädäntö on siten osa eläinten luokittelua ja liittyy keskeisesti eläinten asemaan koskeviin jännitteisiin. Esimerkiksi käsitykset siitä, että jotkin

564 Käytän tässä tekstissä termiä 'eläimet', joka viittaa siis niihin eläimiin, jotka eivät ole ihmisiä. Yleisesti käytössä oleva ilmaus 'toislajiset eläimet' pyrkii korostamaan sitä, kuinka myös ihmiset ovat eläimiä ja samalla häivyttämään ihmisten ja eläinten välille luotua rajaa.

565 Kupsala ja Tuomivaara 2004.

566 Kurki 2017.

567 Wilkie 2005.

eläimistä ovat ”tuotantoeläimiä”, kun taas jotkut ovat ”lemmikkejä” vahvistetaan viime kädessä laissa⁵⁶⁸.

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin oikeuspolitiikan yksikössä eläinlakia ja eläinten oikeuksia on tutkittu osana SILE-hanketta. Eläimet ovat keskeinen esimerkki ryhmästä, jonka elämää lainsäädäntö sääntelee voimakkaasti, mutta jonka ääni ei tule kuuluviin lainsäädäntöä valmistellessa tai sen vaikutuksia arvioitaessa. Tutkimuksessa onkin keskitytty tarkastelemaan eläimiä koskevan lain valmistelua ja sitä, miten käsitykset eläimistä ja eläinten intresseistä muodostuvat lainsäädännössä. Tässä tekstissä hahmottelen näkökulmia siihen, kuinka **eläinten tuntoisuus** toimii tapana huomioida eläimet lainsäädännössä. Eläinten asemaa koskevassa keskustelussa eläinten tuntoisuus on keskeinen tapa perustella eläinten aseman parantamista⁵⁶⁹. Oikeussosiologisen tutkimuksen kannalta se tuo kuitenkin esille myös kiinnostavia kysymyksiä liittyen esimerkiksi siihen, miten tietoa tuntoisuudesta tuotetaan, kuka sitä tuottaa ja miten erilaiset käsitykset sisällytetään lainsäädäntöön.

Eläinten hyvinvointilain uudistus ja eläinten tuntoisuus

Suomessa keskeisimpiä eläinten oikeudelliseen asemaan liittyviä tapahtumia viime vuosina on eläinlain uudistus, jossa aiemmat eläinsuojelulaki (1996)⁵⁷⁰ sekä eläinsuojeluasetus⁵⁷¹ korvattiin uudella eläinten hyvinvointilainilla (Laki eläinten hyvinvoinnista, 2024)⁵⁷². Lakiuudistuksen valmistelu aloitettiin vuonna 2010 ja uusi laki astui viimein voimaan 1.1.2024. Uudistus oli siten poikkeuksellisen pitkä ja sen pituutta voidaan pitää osittain osoituksena eläinten hyvinvointiin liittyvien kysymysten vaikeudesta. Yksi lakiuudistusta suunnanneista periaatteista hahmottuu vanhan ja uuden lain nimissä: aikaisemmasta eläinten **suojelusta** pyrittiin siirtymään kokonaisvaltaisempaan eläinten **hyvinvointiin** ja sen edistämiseen. Eläimiä ei siten enää pelkästään suojella ihmisten aiheuttamilta haitoilta, vaan uuden lain myötä tulisi keskittyä myös eläinten hyvinvoinnin positiiviseen (tai kokonaisvaltaisempaan) edistämiseen (’negatiivisen’ haitalta suojelemisen sijaan).

Uudessa laissa eläimen hyvinvoinnilla tarkoitetaan ”eläimen kokemusta sen omasta fyysisestä ja henkisestä tilasta” (5 §). Lähtökohta on siis periaatteen tasolla eläimen omassa kokemuksessa, joka myös korostaa eläintä

568 Ks. Asdal ja Druglitrø 2017.

569 Tuomivaara 2008.

570 Eläinsuojelulaki, 247/1996.

571 Eläinsuojeluasetus, 396/1996.

572 Laki eläinten hyvinvoinnista, 693/2023.

yksilönä. Lakiuudistus toi esille ajankohtaisimpia kysymyksiä eläinten asemasta ja kohtelusta, sekä näihin liittyviä vaikeimpia kipukohtia. Keskeisimmät kiistakysymykset lakiuudistuksen aikana koskivat muun muassa turkistarhausta, eläinten häkkikasvatusta, parsinavettojen käyttöä ja sikojen kirurgista kastraatiota. Nämä esimerkit tuovat hyvin myös esille, kuinka hyvinvoinnin ja eläimen oman kokemuksen rinnalla laki käsittelee erilaisia tuotantomuotoja, jotka määrittävät eläinten oloja.

Jo aikaisemman eläinsuojelulain mukaan eläimille ei saanut tuottaa tarpeetonta kärsimystä. Muotoilu jättää kuitenkin mahdollisuuden erilaisen kärsimyksen ja haitan tuottamiselle, jos se jollain tapaa koetaan tarpeelliseksi ja oikeutetuksi⁵⁷³. Vuoden 1996 lakia valmistelleen toimikunnan mietinnössä eläinoikeusjärjestöjen edustajat jättivät eriävän mielipiteen, vaatien termin ”tarpeeton” poistamista kyseisestä kohdasta⁵⁷⁴. Eläinlaista käytyjen kamppailujen voidaankin ajatella kiteytyvän juuri siihen, mihin raja tarpeettoman ja tarpeelliseksi koetun kärsimyksen välillä vedetään. Siihen vaikuttavat saatu tutkimustieto, joka vaikuttaa käsityksiimme eläinten kyvyistä ja tarpeista, mutta siihen vaikuttavat vahvasti myös ihmisten taloudelliset tarpeet ja kulttuuriset käsitykset. Pohjimmiltaan kysymys on eettinen ja määrittää sen, millainen arvo eläimille annetaan yhteiskunnassa. Nykyinen eläinsuojelulainsäädäntö on lukuisten eri intressien yhdistelmä, jossa kuitenkin nimenomaan ihmisten intresseillä on vielä huomattavan suuri painoarvo verrattuna eläinten intresseihin⁵⁷⁵.

Eläimet tuntevina olentoina ja lain tietopohja

Uutta eläinten hyvinvointilakia valmisteltaessa yksi keskeinen tapa hahmottaa uudistusta ja sen tarvetta oli lisääntynyt tieto eläimistä. Lukuisat eri tahot lainvalmistelijoista tutkijoihin ja kansalaisjärjestöihin korostivat, kuinka tieto eläimistä on edennyt merkittävästi sitten edellisen lain säätämisestä, ja kuinka lakia tulisi päivittää tämän lisääntyneen tiedon mukaiseksi. Eläinten hyvinvointitutkimuksella ja tieteellisellä tiedolla onkin näin ollen keskeinen asema eläimiä koskevassa lainsäädännössä. Tutkimuksen kautta saadaan tietoa eläinten käyttäytymistarpeista, ominaisuuksista ja kyvyistä.

Tutkimustieto ei voi kuitenkaan suoraan kertoa, kuinka tätä tietoa tulisi soveltaa eläinten kohtelussa tai niitä koskevassa lainsäädännössä. Tämän lisäksi uusi tieto ei siirry sellaisenaan lainsäädäntöön. Sen sijaan tieto eläinten tarpeista suhteutuu niiden käyttötarpeiden mukaisesti, joita ihmisillä on eläinten suhteen. Eläinten hyvinvointilakia koskevassa hallituksen

573 Esim. Kupsala 2015.

574 Eläinsuojelulakitoimikunnan mietintö 1993:27.

575 Koivulehto ja Lehtimäki (tulossa).

esityksessä todetaankin, että: ”Eläintenpidossa on vaikeaa tai epätoivottavaa tyydyttää kaikkia eläinten lajityypilliseen käyttäytymiseen kuuluvia tarpeita, kuten lisääntymistarvetta tai esimerkiksi reviirin puolustamiseen liittyvää käyttäytymistä”⁵⁷⁶. Vaikka eläinten lajityypilliset tarpeet koetaan tärkeiksi, kyseinen kohta tuo esiin, etteivät tuotannossa käytetyt eläimet elä vapaana ja tarpeidensa mukaisesti, ja niiden tarpeet suhteutuvat ihmisten ja eläintuotannon asettamiin tarpeisiin.

Sekä tuotantoeläimet että luonnonvaraiset eläimet nähdään pääosin massoina ja populaatioina, jolloin niiden yksilöllisyys ja oma kokemus jää pimentoon⁵⁷⁷. Teollisessa tuotannossa erityisesti eläimet määritellään asiantuntijakielellä ”ennemminkin raaka-aineina tai tuotantotekijöinä kuin yksilöllisinä ja tuntevina olentoina”⁵⁷⁸. Eläinten esineellistäminen ja niiden yksilöllisyyden häivyttäminen voidaan nähdä käsitteellisenä ja modernia ajattelua jäsentävänä asiana, mutta sillä on myös paljon käytännöllisiä ulottuvuuksia, kuten tuotantoketjujen järjestäminen eläintuotannossa ja eläinten teurastamisessa⁵⁷⁹. Lisäksi tuotantoeläimet ovat pääosin kuluttajien tavoittamattomissa ja mielikuvia niistä pyritään hallitsemaan mainonnalla⁵⁸⁰. Tähän liittyvät eläinoikeusaktivistien pyrkimykset tuoda esiin toisenlaista kuvaa tuotannon arjesta, esimerkiksi tiloilla tapahtuvien salakuvausten kautta. Salakuvaukset olivat esillä myös eläinten hyvinvointilain uudistuksen aikana, tuottajatahojen esittäessä, että luvattomat kuvaukset tiloilla tulisi määritellä eläinsuojelurikoksiksi. Monesti myös eläintuotanto itsessään esitetään muuttumattomana käytäntönä, vedoten esimerkiksi siihen, että ihmiset ovat kautta aikain kasvattaneet eläimiä omiin tarpeisiinsa. Tällaisissa näkökulmissa jää huomioimatta eläintuotannon historiallinen muutos ja se, että tuotantotavat eivät ole niin staattisia kuin niiden puolustajat haluavat esittää⁵⁸¹.

Oikeussosiologisen tutkimuksen kannalta kiinnostavaksi muodostuu, miten ja millaiseen tietoon pohjautuen käyttäytymistarpeet määritellään. Lisäksi on olennaista tarkastella, miten eri intressejä suhteutetaan toisiinsa ja miksi toiset intressit koetaan tärkeämmiksi kuin toiset.

576 HE 186/2022, s. 37.

577 Esim. Tovey 2003, s. 5.

578 Kupsala 2015, s. 78.

579 Ks. Wilkie 2005; myös Kupsala ja Tuomivaara 2004, s. 316.

580 Kupsala 2015, s. 79; ks. myös Lappalainen 2012.

581 Kaarlenkaski ja Latva 2022.

Tuntoisuus ja eläinten itseisarvo

Eläinten määrittelyllä tuntoisuuden pohjalta on myös perustavampi ulottuvuutensa. Kyky tuntea kipua ja kärsimystä on yhteinen ihmisille ja suurelle osalle eläimiä. Tähän perustuen onkin todettu, että selkeä jako ihmisiin ja muihin eläimiin ei ole itsessään oikeutettu ja että jako pitäisi tehdä tuntevien ja ei-tuntevien olentojen välillä⁵⁸². Kaikki tuntevat olennot ovat tämän perusteella itseisarvoisia yksilöitä, eikä muiden tulisi hyödyntää niitä esimerkiksi tuotannossa.

Itseisarvosta keskusteltiin myös eläinten hyvinvointilain uudistuksen alkupuolella, jolloin sen kaavailtiin vielä olevan yhtenä keskeisenä teemana ohjaamassa lakiuudistusta.⁵⁸³ Lopulta itseisarvon huomioiminen jäi kuitenkin vähäiseksi, eikä se uudessa laissa kytkeydy juuri mihinkään merkityksellisiin tai velvoittaviin kohtiin.

Vaikka eläinlain uudistus ei juuri muuttanut eläinten oikeudellista asemaa, tuntoisuus on kuitenkin keskeisessä asemassa, kun keskustellaan eläinten perusoikeuksista. Suomen eläinoikeusjuristit ovat julkaisseet ehdotuksen siitä, miten tällaiset perusoikeudet voitaisiin määritellä. Ehdotus eläinten perusoikeuksiksi alkaa pykälällä, jonka mukaan:

”Tuntevat eläimet ovat yksilöitä, joiden perusoikeuksia ja hyvinvoinnin vaatimuksia ihmisen on täysimääräisesti kunnioitettava. Kaikki eläimet oletetaan tuntemiskykyisiksi, jollei muuta voida näyttää.”⁵⁸⁴

Ehdotettuun pykälään sisältyy myös niin sanottu varovaisuusperiaate, eli eläinten oletetaan olevan tuntemiskykyisiä, jos asiasta ei muuten saada varmuutta. Kyseinen oletus osoittaa, miten tuntoisuus eläinten ominaisuutena ei pelkistä yksin luonnontieteelliseen tutkimustietoon. Tuntoisuus ei siis ole pelkästään käytännöllinen kysymys siitä, miten esimerkiksi tuotantoeläinten kokemaa kipua voitaisiin vähentää. Pohjimmiltaan kyse on siitä, millaisen aseman laki määrittää millekin olennolle.

582 Esim. Tuomivaara 2008.

583 Husu-Kallio 2015.

584 Suomen Eläinoikeusjuristit ry. Ehdotus eläinten perusoikeuksiksi <https://www.elaintenvuoro.fi/suomen-elainoikeusjuristit/>.

Lähteet

- Asdal, Kristin ja Tone Druglitrø. 2017. "Modifying the Biopolitical Collective. The Law as a Moral Technology." Teoksessa *Humans, Animals and Biopolitics. The more-than-human condition*, toimittajat Kristin Asdal, Tone Druglitrø ja Steve Hinchliffe, 66–84. London & New York: Routledge.
- Eläinsuojeluasetus 396/1996 (kumottu).
- Eläinsuojelulaki 247/1996 (kumottu).
- Eläinsuojelulakitoimikunnan mietintö 1993:27. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö.
- HE 186/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja siihen liittyviksi laeiksi.
- Husu-Kallio, Jaana. 2015. "Kunnioitus eläinsuojelulain lähtökohtana". *Maa- ja metsätalousministeriö (blogi)*, 30.9.2015 <https://mmm.fi/blogit/-/blogs/kunnioitus-elainsuojelulain-lahtokohtana>
- Kaarlenkaski, Tuija ja Otto Latva. 2022. "Johdanto." Teoksessa *Tunteva tuote. Kuinka eläimistä tuli osa teollista tuotantoa*, toimittajat Tuija Kaarlenkaski ja Otto Latva. Vastapaino.
- Koivulehto, Matias ja Tomi Lehtimäki. "Epistemic Struggles in Legislating Animal Welfare. Competing Constructions of the Public Interest." *Julkaisematon käsikirjoitus*.
- Kupsala, Saara ja Salla Tuomivaara. 2004. "Sosiologinen eläintutkimus – Eläinten yhteiskunnallinen merkitys sosiologian tutkimuskohteena." *Sociologia*, 41(4): 310–321.
- Kupsala, Saara. 2015. "Eläinten näkyvyys ja eriarvoinen kohtelu." Teoksessa *Eläimet yhteiskunnassa*, toimittajat Elisa Aaltola ja Sami Keto, 75–82. Into Kustannus Oy.
- Kurki, Visa. 2017. "Eläinten oikeudet ja oikeussubjektius." Teoksessa *Uusi eläinlaki*, toimittajat Mai Kivelä, Veikka Lahtinen ja Laura Uotila, 137–155. Helsinki: Into.
- Laki eläinten hyvinvoinnista 693/2023.
- Lappalainen, Elina. 2012. *Syötäväksi kasvatetut. Miten ruokasi eli elämänsä*. Jyväskylä: Atena.
- SILE. 2023. "Ratkaisukortti: Hiljaiset ryhmät huomioitava paremmin lainvalmistelussa." Luettu 13.12.2024. <https://ratkaisujatieteesta.fi/osallistuva-kansalaisuus-ja-muuttuva-hallinta/hiljaiset-ryhmat-huomioitava-paremmiin-lainvalmistelussa/>
- Suomen Eläinoikeusjuristit ry. "Ehdotuksemme". Luettu 13.12.2024. <https://www.elaintenvuoro.fi/suomen-elainoikeusjuristit/>
- Tovey, Hilary. 2003. "Theorising Nature and Society in Sociology: The Invisibility of Animals." *Sociologia Ruralis*, 43(3): 196–215.
- Tuomivaara, Salla. 2008. *Mitä tehdä eläimille?* Helsinki: Vihreä Lanka Oy.
- Wilkie, Rhoda. 2005. "Sentient commodities and productive paradoxes: the ambiguous nature of human–livestock relations in Northeast Scotland." *Journal of Rural Studies*, 21(2): 213–230.

3 Velkatutkimus

3.1 Katsaus suomalaisten velkaongelmiin – Julkiset tilastot muutosten kuvaajina vuosina 1990–2023

Karoliina Majamaa & Laura Sarasoja

Velkaantumiseen liittyviä oikeudellisia prosesseja ja niissä tapahtuneita muutoksia viimeisten viiden vuoden ajalta kuvataan tämän katsauksen [Maksukyvyttömyysmenettelyt](#)-jaksossa. Myös tässä artikkelissa keskitymme maksukyvyttömyyteen, mutta tarkastelujen aikajänne on pidempi ja painopiste on vahvemmin yksityishenkilöissä ja heidän velkaongelmissaan. Käytämme maksukyvyttömyydestä termiä velkaongelma, jolloin tarkastelu kohdistuu oikeudellisen prosessin sijaan henkilöihin, joiden velkaantumiseen voidaan tulkita liittyvän ongelmia. Käsittelemme artikkelissa velkaongelmissa tapahtuneita muutoksia kolmen velkaongelmia kuvaavan mittarin avulla ajanjaksolla 1990–2023. Pitkä aikajänne mahdollistaa muutoksien peilaamisen lainsäädäntöuudistuksiin, talouden suhdannevaihteluihin ja arkielämän luottoistumiseen.

Johdanto

Suomessa rahoitusmarkkinat vapautuivat 1980-luvun puolivälissä, minkä jälkeen niin luottomarkkinoiden toiminta kuin ihmisten kulutus- ja luottokäyttäytyminen ovat muuttuneet. Tutkimuksissa ilmiöstä on luottoyhteiskunta-käsitteen lisäksi käytetty laajempaa finansialisaatio-termiä. Sillä tarkoitetaan teollisen aikakauden jälkeistä talous- ja rahoitusjärjestelmän muutosta, joka on korostanut rahoitusmarkkinoiden lisääntyntä merkitystä yhteiskunnissa, ja jota teknologinen kehitys on nopeuttanut⁵⁸⁵. Rahoitusmarkkinoiden ja luottoistumiskehityksen moninaisista vaikutuksista yksityishenkilöiden arkielämään käytetään usein nimitystä arkielämän finansialisaatio⁵⁸⁶.

Arkielämän finansialisaatio on heijastunut myös kotitalouksien velkaantumiseen. Suomalaisten velkaantumisaste, eli velkojen suhde käytettävissä oleviin tuloihin, oli vuonna 2000 noin 63 prosenttia, ja vuonna 2023 se oli yli

585 Van der Zwan 2014.

586 Martin 2002; Van der Zwan 2014.

kaksinkertaistunut noin 129 prosenttiin⁵⁸⁷. Vaikka kotitalouksien velkaantumisen ja sen myötä myös varallisuus kiinnittyvät suurelta osin lainarahan avulla hankittuun asunto- ja kiinteistöomaisuuteen, myös kulutusluottokanta on kasvanut huomattavasti⁵⁸⁸. Viime vuosina erityisesti ulkomaisten digipankkien myöntämät vakuudettomat kulutusluotot ovat kasvattaneet kotitalouksien kulutusluottokantaa⁵⁸⁹.

Arkielämän luottoistumisen ja velkaantumisen yhtenä haittapuolena on lisääntyneet velkaongelmat⁵⁹⁰. Velkaongelman taustalla voi olla useita eri syitä, kuten esimerkiksi pienituloisuutta, yllättäviä muutoksia elämäntilanteessa, harkitsematonta kulutusluotoista velkaantumista ja talousosaimisen haasteita⁵⁹¹. Toisaalta myös laajemmat yhteiskunnalliset kriisit ja häiriöt, kuten Covid-19-pandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan, heijastuvat kotitalouksien taloudelliseen asemaan, työllisyyteen ja kykyyn selvittää esimerkiksi asuntolainasta. Kriiseistä seurannut inflaation kiihtyminen sekä korkojen ja energian hinnan nousu ovatkin viime vuosina vaikuttaneet negatiivisesti kotitalouksien taloudelliseen tilanteeseen.⁵⁹²

Velkaongelmien laajuutta ja luonnetta sekä niissä tapahtuneita muutoksia on tarkasteltu useissa suomalaisissa tutkimuksissa, jotka pohjautuvat erilaisiin tilasto- ja rekisteriaineistoihin⁵⁹³. Objektiiiviseksi velkaongelman mittariksi on niissä määritelty esimerkiksi asiakkuus ulosotossa sekä maksuhäiriömerkinnän ja/tai velkomustuomion saaminen.

Kun velkaongelmia tutkitaan objektiiivisilla mittareilla, keskiössä on maksamattoman velan käsittely oikeudellisissa ja viranomaisprosesseissa. Näistä toiminnoista jää aina merkintöjä rekistereihin, ja ne mahdollistavat tilastollisen tarkastelun ja muutosten seuraamisen. Yksityisoikeudellisen velan, kuten maksamatta jääneen puhelinlaskun, vuokran, kulutusluoton tai osamaksun, vieminen ulosottoon vaatii aina käräjäoikeuden vahvistaman velkomustuomion, joka puolestaan johtaa maksuhäiriömerkintään. Tietyistä yksityisoikeudellisista veloista voi saada maksuhäiriömerkinnän myös pidemmän maksuviivästyksen perusteella. Julkisoikeudelliset velat

587 Suomen virallinen tilasto (SVT) 2024; Kansantalouden rahoitustilinpito.

588 Suomen Pankki 2024a.

589 Suomen Pankki 2024b.

590 Muttilainen 2002; Poppe, Lavik ja Borgeraas 2016; Majamaa ja Rantala 2020.

591 Oksanen, Aaltonen ja Rantala 2015; 2016; Oksanen ym. 2017; Rantala 2012; Majamaa, Lehtinen ja Rantala 2019; Majamaa ja Lehtinen 2022; 2024.

592 Kananoja ym. 2023.

593 Muttilainen 2002; Muttilainen ja Reijo 2007; Valkama ja Muttilainen 2008; Blomgren, Maunula ja Hiilamo 2014; Oksanen, Aaltonen ja Rantala 2015; 2016; Oksanen ym. 2017; Majamaa ja Rantala 2016; Majamaa, Sarasoja ja Rantala 2017; Majamaa, Lehtinen ja Rantala 2019; Majamaa ja Rantala 2020; Majamaa ja Lehtinen 2022; Luotonen, Puttonen ja Rantapuska 2022; Hiilamo, Luotonen ja Hakovirta 2022.

ovat taas suoraan ulosottokelpoisia, eikä niiden periminen ulosoton kautta vaadi velkomustuomiota, jolloin ne eivät suoraan aiheuta maksuhäiriömerkintää. Ulosotto itsessään voi kuitenkin aiheuttaa maksuhäiriömerkinnän velalliselle, jos ulosotossa oleva henkilö ei pysty lyhentämään velkaansa, häneltä ei löydy suppean ulosoton kohteeksi sopivaa omaisuutta, häntä ei tavoiteta tai jos ulosotto on ollut pitkäkestoista, eli jatkunut kahden vuoden aikana vähintään puolitoista vuotta⁵⁹⁴. Maksuhäiriömerkinnän voi saada siis usealla tapaa, ja sama maksamaton velka voi johtaa useampaan maksuhäiriömerkintään, kuten silloin jos merkintä on tullut ensin velkomustuomion ja sittemmin ulosoton perusteella. Maksuhäiriömerkinnät kuvaavat saatujen velkomustuomioiden lisäksi yksityisoikeudellisten velkojen maksuviiästymiä, velka-asiaa koskevia ulosoton esteitä ja pitkäkestoista ulosottoa.

Viranomaisaineistojen lisäksi velkaongelmia on tarkasteltu myös esimerkiksi kyselyillä, haastatteluilla ja Internet-aineistoilla⁵⁹⁵. Näissä tutkimuksissa velkaongelma on määritelty joko objektiivisesti tai subjektiivisesti. Subjektiivisessa velkaongelmassa on painotettu velkaantuneen omaa kokemusta selvitä luottojen ja velkojen takaisinmaksusta⁵⁹⁶.

Tässä artikkelissa tehdään tiivis katsaus kolmeen objektiivisen velkaongelman mittariin ja niissä näkyviin muutoksiin viimeisen reilun kolmenkymmenen vuoden aikana (vuodet 1990–2023). Aineisto koostuu julkisiin tilastoihin pohjautuvista mittareista, joista kaksi ensimmäistä koskee yksityishenkilöä ja kolmas velka-asiaa. Ulosottovelallisia koskevissa tarkasteluissa analysoimme ulosotossa olevien henkilöiden lukumäärissä tapahtuneita muutoksia. Maksuhäiriövelallisten tarkastelut koskevat puolestaan maksuhäiriömerkinnän saaneiden henkilöiden lukumäärien muutoksia, ja uudet maksuhäiriömerkinnät yksittäisten merkintöjen lukumäärien muutoksia. Tuomme tarkasteluissa esiin sääntelyuudistuksia niiltä osin, kun ne ovat vaikuttaneet velkaongelmia kuvaaviin mittareihin ja tätä kautta myös saamiimme tuloksiin.

594 Ulosottolaitos 2022.

595 Rantala ja Tarkkala 2010; Valkama 2011a; 2011b; Rantala 2012; Rantala, Majamaa ja Oksanen 2015; Majamaa ja Rantala 2016; 2019; 2022; Lillqvist ja Timonen 2023; Majamaa ja Lehtinen 2024.

596 Ks. esim. Muttilainen 2002; Majamaa ja Rantala 2016.

Käytetyt aineistot, niiden rajaukset ja rajoitukset

Ulosottotilastot

Ulosottovelallisia koskevat tiedot pohjautuvat kolmeen eri lähteeseen. Vuosien 2008–2023 luvut on poimittu Tilastokeskuksen StatFin-tietokannasta⁵⁹⁷, vuosien 1991–2007 luvut Oksasen ym. (2015) artikkelista ja vuoden 1990 luku Muttilaisen väitöskirjan (2002) liitetaulukosta 2 (D. Tietoja ulosotosta). Ulosottovelallisia koskevat luvut kuvaavat ulosottovelallisten kokonaismäärää tarkasteluvuoden lopussa (31.12.), mikä tarkoittaa sitä, että henkilöllä on ollut kyseisenä päivänä ainakin yksi saatava aktiivisen perinnän kohteena ulosotossa.

Ulosottovelka on aktiiviperinnässä, jos ulosottovelallisella on sen suorittamiseksi ulosmitattavaa tuloa tai omaisuutta. Jos ulosmitattavaa tuloa tai omaisuutta ei ole tai velallista ei tavoiteta, velka-asia siirretään yleensä passiiviperintään. Passiiviperinnässä oleva ulosottovelka voidaan puolestaan siirtää aktiiviperintään esimerkiksi veronpalautuspäivän lähestyessä tai jos velallisen maksukyky paranee muusta syystä⁵⁹⁸.

Vaikka ulosottovelallisuutta käytetään velkaongelman mittarina, ulosoton asiakkaina voi olla henkilöitä, joilla ei ole varsinaisesti maksukykyyn liittyviä ongelmia. Velan ulosotto saattaa olla esimerkiksi aiheeton⁵⁹⁹. Ulosottoon voi joutua myös huolimattomuuttaan, esimerkiksi virheellisen osoitteenmuutoksen tai ulkomailla oleskelun takia. Rajatessamme ulosottovelallisten tarkastelun aktiiviperinnässä oleviin ulosottoasioihin tarkasteluvuoden lopussa pyrimme vakioimaan edes osan ulosotossa lyhytaikaisesti käyvien henkilöiden vuosittaisesta vaihtelusta.

Yllä tehty rajaus tarkoittaa sitä, että ainakin osa lyhytkestoisesta ulosotosta jää tarkastelujen ulkopuolelle: velallinen ei näy aineistossa silloin, kun hänen velka-asiansa on passiiviperinnässä. Velka tai siihen liittyvät ongelmat eivät kuitenkaan ole poistuneet. Vuosina 2014–2023 ulosottovelallisista noin 60–70 prosentilla yksittäisen asian vireilläolo kesti alle kolme kuukautta, ja noin viidellä prosentilla se kesti vähintään kaksi vuotta⁶⁰⁰. Tiedossamme ei ole, miten usein lyhyen vireilläolon (alle 3 kk) taustalla on varattomuuseste, mutta ulosoton pitkittyessä yhä useammalle ulosottovelalliselle sellainen todetaan. Vähintään vuoden ulosotossa olleista velallisista

597 Suomen virallinen tilasto (SVT) 2024; Ulosottovelalliset.

598 Ulosottolaitos, Valtakunnanvoudin kanslia 2024, s. 33.

599 Ulosottolaitos 2022.

600 Ulosottolaitos, Valtakunnanvoudin kanslia 2024, s. 28–29.

esimerkiksi varattomuusesteen sai noin 33 prosenttia vuonna 2023, kun uudella velallisilla osuus jäi noin 10 prosenttiin⁶⁰¹.

Maksuhäiriötilastot

Maksuhäiriövelallisia koskevat aineistot pohjautuvat Asiakastiedon (2024a) sivustollaan julkaisemien tilastokatsauksien lisäksi Oksasen ym. (2015) ja Muttilaisen (2002, 135) esittämiin lukuihin. Asiakastiedon julkaisut kattavat vuodet 2014–2023, Oksasen ym. artikkeli vuodet 1992–2013 ja Muttilaisen väitöskirja vuodet 1990 ja 1991. Myös maksuhäiriövelallisten tarkastelut kohdistuvat henkilöiden lukumääriin tarkasteluvuoden lopussa (31.12.), eli ne eivät kata kaikkia henkilöitä, joilla on ollut maksuhäiriömerkintä kyseisen vuoden aikana. Koska yksittäisen maksuhäiriömerkinnän kesto on ollut vähintään kaksi vuotta vuoteen 2022 saakka, ei poikkileikkaustarkastelu vuoden lopun tiedoilla vaikuta maksuhäiriövelallisten lukumääriin samassa määrin kuin ulosottovelallisilla.

Uusia maksuhäiriömerkintöjä koskevat tiedot on saatu Asiakastiedon (2024a) sivustollaan julkaisemista tilastokatsauksista (vuodet 2014–2023), Asiakastiedon antamasta aineistosta (vuodet 1994–2013) ja Muttilaisen (2002, 135) väitöskirjasta (vuodet 1990–1993). Maksuhäiriömerkintöjen lukumääriä koskevien tulosten tulkinnoissa on tärkeää ottaa huomioon, että samalla henkilöllä on yleensä useita maksuhäiriömerkintöjä, ja että samasta velkasaatavasta voi saada useamman maksuhäiriömerkinnän⁶⁰².

Velkaongelmia kuvaavat mittarit tuottavat pitkälti tietoa samoista velkaongelmiin ajautuneista henkilöistä, eli iso osa ulosottovelallisista on myös maksuhäiriövelallisia. Erot ulosottovelallisten ja maksuhäiriövelallisten lukumäärissä johtuvat usein käytännössä niitä koskevista prosesseista, kuten esimerkiksi maksuhäiriömerkinnän ajallisesta kestosta ja ulosoton tilasta. Saatavilla ei ole julkista tietoa siitä, missä määrin eri mittarit ovat päällekkäisiä, sillä sen selvittäminen vaatisi yksilötason aineiston sekä mahdollisuuden yhdistää siihen tietoja yksityisistä luottotieto- ja viranomaisrekistereistä.

Tulokset

Ulosottovelallisten lukumäärien muutokset

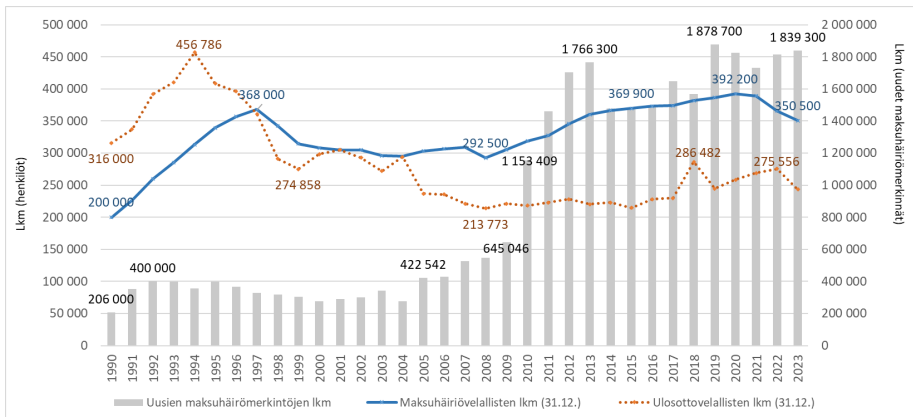
Tarkasteluajanjakson alkupuolella Suomi kohtasi syvän talouskriisin, 1990-luvun laman. Laman alussa bruttokansantuote laski nopeasti, ja

601 Ulosottolaitos, Valtakunnanvoudin kanslia 2024, s. 16.

602 Ulosottolaitos 2022.

konkurssit sekä työttömyys lisääntyivät voimakkaasti⁶⁰³. Myös toimeentulotuen saajien lukumäärä lisääntyi: vuonna 1996 toimeentulotukea sai noin 600 000 suomalaista (14 % väestöstä)⁶⁰⁴. Laman seuraukset heijastuivatkin velkaongelmia kuvaaviin mittareihin: ulosotto- ja maksuhäiriövelallisten sekä uusien maksuhäiriömerkintöjen lukumäärät kasvoivat nopeasti (kuvio 122).

Vuoden 1990 lopussa ulosottovelallisia oli noin 316 000, ja vuonna 1994 jo noin 457 000. Vuoden 1994 huippulukeman jälkeen ulosottovelallisten lukumäärä väheni nopeasti ja vuonna 1999 ulosottovelallisia oli noin 275 000, mikä on noin 41 000 velallista vähemmän kuin vuonna 1990 (kuvio 122). Tämän jälkeen ulosottovelallisten lukumäärä lisääntyi hetkellisesti, mutta pysytteli noin 300 000 henkilössä vuosina 2000–2004. Tätä hienoista nousua saattaa selittää 1990-luvun laman aikaan syntyneet suuret velkamäärät, jotka siirrettiin tuolloin aktiiviseen perintään ennen velkojen vanhentumista ja poistumista perinnästä 2000-luvun puoliväliin mennessä⁶⁰⁵.



Kuvio 122: Ulosotto- ja maksuhäiriövelallisten sekä uusien maksuhäiriömerkintöjen lukumäärät vuosina 1990–2023 (tilanne 31.12.).

2000-luvun puolivälin jälkeen ulosottovelallisten lukumäärä jatkoi vähentymistään ja tasoittui hieman alle 230 000 henkilöön seuraavaksi vuosikymmeneksi. 2010-luvun puolivälin jälkeen ulosottovelallisten lukumäärä alkoi jälleen kasvaa, ja vuoden 2022 lopussa velallisia oli noin 276 000 henkilöä. Vuonna 2018 ulosottovelallisten lukumäärässä on havaittavissa yleisemmän kasvusuuntauksen lisäksi selkeä hyppäys (kuvio 122). Tämä ”piikki” selittyy veronpalautusten aikataulumuutoksella, jonka takia vuoden 2018 lopussa

603 Rothovius 2020.

604 Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL) 2011, s. 35.

605 Ulosottolaitos 2019, s. 17.

ulosottosaatavia jätettiin tavallista enemmän aktiiviseen perintään odotamaan veronpalautuksia. Piikki heijastelee siis passiivi- ja aktiiviperinnän vaihtelua, ei ulosottovelallisten lukumäärän muutosta.⁶⁰⁶ Vuonna 2023 ulosottovelallisten lukumäärä laski selkeästi, yli 30 000 henkilöllä, edelliseen vuoteen verrattuna. Toisaalta ulosottovelallisten lukumäärä ei pienentynyt, jos tarkastellaan koko vuotta tai uusien ulosottovelallisten lukumäärää⁶⁰⁷. Syitä eri suuntaiselle kehitykselle emme osaa sanoa.

Maksuhäiriövelallisten lukumäärien muutokset

Maksuhäiriövelallisten lukumäärien kehityskulku oli tarkastelujakson alkupuolella hyvin samankaltainen kuin ulosottovelallisten, joskin 1990-luvun laman vaikutukset näkyivät maksuhäiriövelallisilla hieman ulosottovelallisia myöhemmin ja alhaisempina lukumäärinä. Maksuhäiriövelallisia oli noin 200 000 vuonna 1990, mutta sitä seuraavien seitsemän vuoden aikana heidän lukumääränsä kasvoi enimmillään noin 368 000 velalliseen (kuvio 122), eli ajanjaksolla 1990–1997 maksuhäiriövelallisten lukumäärä kasvoi noin 80 prosenttia. Tämän jälkeen maksuhäiriövelallisten lukumäärät vähenivät 2000-luvun alkupuolelle asti.

Vuodesta 2005 alkaen maksuhäiriövelallisten lukumäärä alkoi kasvaa (kuvio 122). Kasvua selittää osin se, että uuden maksuhäiriömerkinnän on saanut huhtikuusta 2012 alkaen myös pitkäkestoisen ulosoton perusteella⁶⁰⁸. Vuosina 2015–2022 maksuhäiriövelallisia oli jo enemmän kuin vuonna 1997. Korkeimmillaan maksuhäiriövelallisten lukumäärä oli vuonna 2020, jolloin heitä oli noin 392 200. Tämän huippuvuoden jälkeen maksuhäiriövelallisten lukumäärä on selvästi vähentynyt. Vuoden 2023 lopussa noin 351 000 henkilöllä oli vähintään yksi maksuhäiriömerkintä.

Maksuhäiriövelallisten lukumäärien vähenemistä vuosina 2008 ja 2022 (kuvio 122) selittävät luottotietolakiin tehdyt muutokset. Vuonna 2008 voimaan tullut uudistus⁶⁰⁹ lyhensi yleisimpien maksuhäiriömerkintöjen voimassaoloaikaa neljästä vuodesta kolmeen ja sen myötä noin 22 000 maksuhäiriövelallista poistui rekisteristä syyskuussa 2008. Vuoden 2022 väheneminen liittyy puolestaan joulukuussa 2022 voimaan tulleeseen luottotietolain uudistukseen⁶¹⁰, jonka myötä maksuhäiriömerkintä poistuu rekisteristä 30 päivän kuluessa siitä, kun siihen johtanut velka on maksettu ja

606 Ulosottolaitos, Valtakunnanvoudin kanslia 2024, s. 21.

607 Ulosottolaitos, Valtakunnanvoudin kanslia 2024, s. 21–22.

608 HE 93/2009 vp.

609 HE 241/2006 vp.

610 HE 109/2021 vp.

maksusta on ilmoitettu luottotietorekisteriin. Tämän seurauksena noin 18 600 henkilöltä poistui maksuhäiriömerkintä vuonna 2022⁶¹¹.

Maksuhäiriövelallisten lukumäärä väheni kuitenkin jo ennen viimeistä luottotietolain uudistusta (kuvio 122): vuoden 2021 lopussa velallisia oli noin 2 900 henkilöä vähemmän kuin vuoden 2020 lopussa, ja ilman luottotietolain uudistusta velallisten lukumäärä olisi vähentynyt myös vuonna 2022 Asiakastiedon lukuihin perustuvan arvion mukaan noin 3 700 henkilöllä. Maksuhäiriövelallisten lukumäärän lasku saattaakin liittyä kuluttajaluottoja koskeviin korkokattouudistuksiin⁶¹², joista osa on ollut väliaikaisia⁶¹³. Väite perustuu siihen, että uudistukset ovat saattaneet rajoittaa luoton myöntämistä ja tätä kautta myös velkaantumista joissain ryhmissä. Tällaisesta kehityksestä on saatu viitteitä väliaikaisia korkokattoja sekä vuosien 2013 ja 2019 korkokattoja⁶¹⁴ koskevissa analyyseissä⁶¹⁵. Yhä useampi maksuhäiriövelallinen pyrkii myös maksamaan nopeasti pois maksuhäiriömerkinnän aiheuttaneen velan⁶¹⁶, mikä voi lisäksi osin selittää vuosien 2022–2023 välistä maksuhäiriövelallisten laskua (n=16 100).

Uusien maksuhäiriömerkintöjen lukumäärien muutokset

Uusien maksuhäiriömerkintöjen määrä kaksinkertaistui 1990-laman alkuvuosina: kun vuonna 1990 uusia maksuhäiriömerkintöjä ilmoitettiin noin 200 000, vuoteen 1992 mennessä niiden lukumäärä oli noussut noin 400 000 merkintään (Kuvio 122). Tämän jälkeen määrä tasoittui noin 300 000–400 000 uuteen vuosittaiseen merkintään aina vuoteen 2004 saakka. Vuodesta 2005 uudet maksuhäiriömerkinnät alkoivat jälleen lisääntyä ja vuonna 2009 niitä kirjattiin jo noin 645 000 kappaletta. Yksi syy uusien maksuhäiriömerkintöjen kasvulle voi olla pikavippien tulo suomalaisille lainamarkkinoille vuonna 2005, sillä ne lisäsivät ensimmäisiä maksuhäiriömerkintöjä eritoten alle 30-vuotiaiden ikäryhmissä⁶¹⁷. Myös luottotietorekisterin analyysi osoitti, että alle 1 000 euron saataviin liittyvien velkomusasioiden määrä moninkertaistui vuosina 2005–2007⁶¹⁸.

611 Asiakastieto 2023.

612 HE 78/2012 vp; HE 230/2018 vp; HE 218/2022 vp.

613 HE 53/2020 vp; HE 234/2020 vp.

614 HE 78/2012 vp; HE 230/2018 vp.

615 Majamaa, Sarasoja ja Rantala 2017; Majamaa ja Rantala 2022; Luotonen, Puttonen ja Rantapuska 2022.

616 Asiakastieto 2024b.

617 Rantala ja Tarkkala 2009, s. 34.

618 Valkama ja Muttilainen 2008.

Uusien maksuhäiriömerkintöjen määrä kasvoi selvästi 2000-luvun puolivälissä, mutta selkein kasvu sijoittuu vuoteen 2010 ja sen jälkeiseen aikaan (kuvio 122). Tuolloin uusien merkintöjen vuosittainen lukumäärä lähes kaksinkertaistui lyhyessä ajassa: vuonna 2009 uusia merkintöjä kirjattiin reilu puoli miljoonaa, seuraavana vuonna noin 1,15 miljoonaa ja vuonna 2013 jo lähes 1,77 miljoonaa. Maksuhäiriömerkintöjen volyymin voimakkaaseen kasvuun vaikuttivat todennäköisesti erityisesti ulosottovelallisten saamat uudet maksuhäiriömerkinnät: huhtikuusta 2010 jokaisessa ulosotossa olevassa velka-asiassa todettu ulosoton esteperuste johti uuteen maksuhäiriömerkintään⁶¹⁹. Vaikka kyseinen luottotietolain uudistus selittää maksuhäiriömerkintöjen volyymin muutosta, on uusien maksuhäiriömerkintöjen määrä ollut kasvusuuntainen uudistuksen jälkeenkin. Korkeimmillaan uusien maksuhäiriömerkintöjen lukumäärä, lähes 1,88 miljoonaa, oli vuonna 2019, jonka jälkeen uudet maksuhäiriömerkinnät ovat vuositasolla pysytelleet noin 1,73–1,84 miljoonassa.

Myös maksuhäiriömerkintöjen lukumäärät henkilöä kohden ovat lisääntyneet. Kun vuonna 2004 maksuhäiriövelallisella oli keskimäärin 3,7 merkintää, vuonna 2007 luku oli 5,0 ja vuonna 2008 jo 6,0⁶²⁰. Maksuhäiriömerkintöjen lukumäärä velallista kohden siis lähes kaksinkertaistui 2000-luvun lopussa. Lukumäärät ovat tästä edelleen kasvaneet. Luotosen ym. (2022) tarkasteluissa maksuhäiriömerkintöjä kirjattiin keskimäärin 19,4 kappaletta velallista kohden vuosina 2015–2020, ja Asiakastiedon (2019) mukaan maksuhäiriövelallisella oli keskimäärin 15,0 merkintää vuonna 2019. Suurin osa maksuhäiriömerkintöjen lukumäärän lisääntymisestä maksuhäiriövelallista kohden selittyy luottotietolakiin tehdyistä muutoksista⁶²¹. Osa kasvusta johtuu kuitenkin vakuudettomista kulutusluotoista aiheutuvista maksuvaikeuksista, joita on lisääntyvissä määrin maksuhäiriömerkintöjen taustalla⁶²².

Tulosten yhteenvetoa ja pohdintaa

Tarkastelimme kolmella eri objektiivisella velkaongelmaa kuvaavalla mittarilla velkaongelmissa tapahtuneita muutoksia ajanjaksolla 1990–2023. Käytimme aineistoina viranomaisrekistereihin pohjautuvia julkisia tilastoja. Tulokset osoittivat objektiivisten velkaongelmien lisääntyneen tarkasteluajanjaksolla, vaikkakin eri mittarit antoivat velkaongelmista ja niiden intensiteetistä jossain määrin erilaista kuvaa. Seuraavaksi vedämme yhteen

619 HE 93/2009 vp.

620 Rantala ja Tarkkala 2009.

621 HE 93/2009 vp.

622 Luotonen, Puttonen ja Rantapuska 2022; Asiakastieto 2024c.

yksityishenkilöiden velkaongelmissa havaitsemiamme muutoksia ja niihin vaikuttaneita tekijöitä.

Velkaongelmien ensimmäinen ja erittäin voimakas lisääntyminen ajoittui 1990-luvun lamavuosiin. Tuolloin maksuhäiriö- ja ulosottovelallisten sekä uusien maksuhäiriömerkintöjen lukumäärät ensin lisääntyivät, mutta toisaalta myös vähenivät melko nopeasti (kuvio 122). Laman alussa voimakkaasti kasvaneet työttömyysluvut⁶²³ todennäköisesti heijastuivat osaltaan lisääntyneinä velkaongelmina. Maksuvaikeuksien lisääntyminen on näkynyt myös tutkimuksissa, sillä objektiivisten velkaongelmien lisäksi myös subjektiivisia velkaongelmia kokeneiden osuus väestössä kasvoi noin kolmesta noin 12 prosenttiin vuosien 1991–1997 välillä⁶²⁴.

Lamavuosina ulosottovelallisten lukumäärä sekä kasvoi että laski nopeammin ja voimakkaammin kuin maksuhäiriövelallisten. Syitä tähän on todennäköisesti useita. Ensinnäkin taloudelliset haasteet jäivät osalla velkaantuneista todennäköisesti suhteellisen lyhytkestoisiksi, sillä vaikka lamavuosina työttömiä oli paljon, oli työttömyys usein lyhytkestoista⁶²⁵. Syksyllä 1994 työttömien lukumäärä alkoi vähentyä⁶²⁶, ja koska ulosottovelallinen poistuu rekisteristä pian velkasaatavan maksun jälkeen, heijastui tämä todennäköisesti nopeasti myös ulosottovelallisten lukumääriin (kuvio 122).

Maksuhäiriövelallisten lukumäärät kasvoivat puolestaan osin viiveellä ja vähenivät hitaasti. Uusista maksuhäiriömerkinnöistä noin puolet oli tuolloin peräisin ulosoton varattomuudesta⁶²⁷, eli osasta ulosottovelallisia tuli esteen myötä myös maksuhäiriövelallisia. Koska yksittäinen maksuhäiriömerkintä säilyi tuolloin rekisterissä useita vuosia velkasaatavan maksun jälkeen, näkyi maksuhäiriövelallinen rekisterissä pidempään kuin ulosottovelallinen. Laman hellittäessä maksuhäiriövelallisten lukumäärät eivät näin ollen laskeneet samassa määrin kuin ulosottovelallisten (kuvio 122).

Pahimpien lamavuosien jälkeen kotitalouksien taloudellinen tilanne parani, maksuvaikeudet helpottuivat, ja 2000-luvun alkupuolelle tultaessa vaakaat taloudelliset olot sekä parantunut työllisyystilanne suojasivat kotitalouksia maksuvaikeuksilta⁶²⁸. 2000-luvun puolivälin jälkeen maksuhäiriö- ja ulosottovelallisia koskevat mittarit alkoivat erkaantua, sillä ulosottovelallisten lukumäärät jatkoivat vähenemistään, kun taas maksuhäiriövelallisten lukumäärät alkoivat lisääntyä (kuvio 122). Myös uusien maksuhäiriöiden

623 Paukkeri, Ravaska ja Riihelä 2023.

624 Mutttilainen 2002.

625 Paukkeri, Ravaska ja Riihelä 2023.

626 Paukkeri, Ravaska ja Riihelä 2023.

627 Mutttilainen 2002, s. 135.

628 Mutttilainen ja Reijo 2007.

lukumäärät lähes kaksinkertaistuivat 2010-luvun alussa. Muutosten taustalla on todennäköisesti useita eri syitä.

Ensinnäkin artikkelin alussa tekemämme rajausta vuoden lopun tilanteeseen ei 2010-luvulla todennäköisesti juurikaan vaikuttanut maksuhäiriövelallisten havaittuihin lukumääriin merkinnän pitkän säilytysajan takia⁶²⁹. Sen sijaan rajausta pienensi havaittuja ulosottovelallisten lukumääriä, sillä moni lyhytkestoisessa ulosotossa oleva rajautui aineiston ulkopuolelle⁶³⁰. Esimerkiksi vuonna 2023 hieman yli neljäsosa (28 %, n=795 682) kaikista ulosotossa käsitellyistä asioista (n=2 832 136) päättyi ulosoton esteeseen⁶³¹.

Toiseksi luottotietolain uudistus 2010-luvun alussa⁶³² lisäsi maksuhäiriövelallisten ja uusien maksuhäiriömerkintöjen lukumääriä. Uudistuksen myötä jokainen ulosoton esteperuste johtaa itsenäiseen maksuhäiriömerkintään ja myös pitkäkestoinen ulosotto aiheuttaa uuden maksuhäiriömerkinnän.

Kolmanneksi maksuhäiriövelallisten ja uusien maksuhäiriömerkintöjen lukumääriä ovat kasvattaneet lisääntyneet yksityisoikeudellisiin velkoihin liittyvät maksuvaikkeudet. Esimerkiksi velkomustuomioista johtuvat maksuhäiriömerkinnät lisääntyivät voimakkaasti 2000-luvun lopussa⁶³³, ja 2010-luvun alkupuolella maksuhäiriömerkintöjen taustalla olivat usein luottomarkkinoille vuonna 2005 tulleet niin sanotut pikavipit⁶³⁴. Pikavipeistä johtuvat maksuhäiriömerkinnät ja näin myös maksuhäiriövelallisten lukumäärät lisääntyivät eritoten alle 30-vuotiaiden ikäryhmissä⁶³⁵. Tosin osalla nuorista aikuisista pikavipit johtivat todennäköisesti lyhytkestoiseen ulosottoon, jolloin ne tulivat esiin etenkin maksuhäiriötilastoissa, eivätkä niinkään ulosottovelallisten lukumäärissä.

Miksi taas ulosottovelallisten lukumäärä kääntyi kasvuun vasta 2010-luvulla? Tämänkin muutoksen taustalla on todennäköisesti eri tekijöitä. Ulosotossa olevien lukumääriä on todennäköisesti kasvattanut erityisesti pienituloisten lisääntyneet taloudelliset haasteet, mitkä saattavat tulla esiin myös lyhytkestoisen ulosoton lisääntymisenä. Ulosottovelallisten lukumäärän

629 HE 24/2010 vp.

630 Esimerkiksi hieman yli 60 prosentilla ulosottovelallisista asian vireilläolo kesti alle kolme kuukautta vuosina 2009–2016 (Valtakunnanvoudinvirasto 2017, s. 22) ja vuonna 2023 osuus nousi noin 70 prosenttiin (Ulosottolaitos, valtakunnan voudin kanslia 2024, s. 28).

631 Ulosottolaitos, Valtakunnanvoudin kanslia 2024, s. 34.

632 HE 93/2009 vp.

633 Rantala ja Tarkkala 2009.

634 Rantala 2012.

635 Rantala ja Tarkkala 2009, s. 34.

lisääntyminen 2020-luvun molemmin puolin painottuu selkeästi kahteen matalimpaan tulodesiiliin⁶³⁶.

Toisaalta erilaiset taloudelliset haasteet ovat lisääntyneet myös muissa ryhmissä, kuten korkeammin koulutettujen keskuudessa, joskin lukumääräisesti joukko on edelleen pieni⁶³⁷. Korkeasti koulutettujen ulosottovelkaantumisen voi liittyä arkielämän luottoistumiseen ja siitä seuraaviin taloushallintahaasteisiin⁶³⁸. Ulosotossa tämä näkyy siten, että aikaisempaa useampi ulosottovelallinen pystyy lyhentämään (euromääräisesti aikaisempaa suurempaa) velkaansa, jolloin hän ei rajaudu aineiston ulkopuolelle. Ulosotossa perittävät keskimääräiset kokonaisvelkamäärät ovatkin kasvaneet viime vuosina⁶³⁹.

Kotitalouksien velkaongelmia ovat siis lisänneet pienituloisuuden ja yllettävien elämänmuutosten lisäksi yhteiskunnan luottoistumisesta seuranneet haasteet. Kulutusluottojen tarjonnan lisääntyminen näkyi velkaongelmien luonteessa jo 2000-luvun lopulla⁶⁴⁰. Vuonna 2019 lähes 40 prosentilla (39,3 %) maksuhäiriömerkinnän saaneista merkinnän taustalla oli luottokorttiin tai muihin kulutusluottoihin liittyvä velka tai velkomustuomio⁶⁴¹. Samaa kehitystä ilmentää todennäköisesti myös muutos ulosottoon perittäväksi saapuneissa rahasaatavissa, joissa yksityisoikeudellisten asioiden euromäärä noin kaksinkertaistui vuosien 2010–2023 aikana⁶⁴².

Tarkasteltujen mittareiden mukaan aivan viimeisempien vuosien (2022–2023) suuntaus on ollut kohti yksityishenkilöiden velkaongelmien vähenemistä. Ulosottovelallisten lukumäärä väheni vuonna 2023, kun taas maksuhäiriövelallisten lukumääriä on vähentänyt etenkin vuoden 2022 maksuhäiriömerkinnän säilytysajan lyheneminen⁶⁴³. Myös uusien maksuhäiriömerkintöjen kasvu näyttäisi taittuneen ja vakiintuneen 2020-luvulla noin 1,8 miljoonaan. Toisaalta uusien ulosottovelallisten määrä tai kaikkien vuoden aikana ulosotossa olleiden velallisten määrä ei ole pienentynyt⁶⁴⁴. Myös viimeisimmän, vuoden 2024 syyskuun tilaston mukaan, maksuhäiriövelallisten ja etenkin ensimmäisen maksuhäiriömerkinnän saaneiden

636 Majamaa ja Sarasoja, julkaisematon käsikirjoitus.

637 Majamaa ja Rantala 2020.

638 Majamaa ja Lehtinen 2024.

639 Majamaa ja Rantala 2020.

640 Rantala ja Tarkkala 2009, s. 101.

641 Luotonen, Puttonen ja Rantapuska 2022.

642 Valtakunnanvoudinvirasto 2017; Ulosottolaitos, Valtakunnanvoudinkanslia 2024.

643 HE 109/2021 vp.

644 Ulosottolaitos, Valtakunnanvoudinkanslia 2024, s. 21–22.

lukumäärät ovat jälleen lisääntyneet⁶⁴⁵. Osin ristiriitaisia tuloksia voi selittää se, että moni velallinen on velkaongelman kynnyksellä, mutta he voivat liikkua objektiivista velkaongelmaa ilmentävien ulosoton asiakkuuden ja maksuhäiriömerkinnän rajojen molemmin puolin.

Havaittuun yksityishenkilöiden velkaongelmien vähenemiseen on saatanut vaikuttaa myös kuluttajaluottojen korkokattoon tehdyt väliaikaiset⁶⁴⁶ ja pysyvät⁶⁴⁷ uudistukset. Väliaikaisen korkosääntelyn vaikutuksia arvioitaessa luotonsaannin havaittiin vaikeutuneen joissain kuluttajaryhmissä⁶⁴⁸. Samaa kehitystä ilmentäneen tutkimustulos, jonka mukaan luottokorttia ja tililuottoa koskevat velkasaatavat lisääntyivät maksuhäiriömerkintöjen taustalla⁶⁴⁹. Muutosta selitettiin vuoden 2019 korkosääntelyllä, jonka uskottiin vaikeuttaneen uuden luoton saamista ja siten katkaisseet velkakierteen osalla velkaantuneista. Korkosääntelyn myötä tapahtunut luotonsaannin ehtojen kiristyminen on voinut heijastua jossain määrin velkaongelmien yleisenä vähenemisenä.

Velkaongelmien tulevaa kehitystä on vaikea ennustaa. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen sosiaaliturvaan tekemät leikkaukset⁶⁵⁰ ja yleisemmät kotitalouksien taloudellisia haasteita lisänneet kehityskulut⁶⁵¹ eivät todennäköisesti tule ainakaan helpottamaan pieni- tai keskituloisten taloudellista tilannetta. Yksityisen luotonsaannin merkitys voinee entisestään korostua sosiaaliturvaan tehtyjen heikennysten myötä. Vuoden 2024 alkupuolella maksuhäiriövelallisten lukumäärät ovatkin kääntynyt jälleen kasvuun, kuten jo yllä toimme esille. Tämä huolestuttava muutos näkyi erityisesti ensimmäisen maksuhäiriömerkinnän saaneiden nuorten aikuisten lukumäärän lisääntymisenä⁶⁵². Toisaalta velkaongelmia saattaa tulevaisuudessa vähentää viime vuosien korkosääntelyn lisäksi huhtikuussa käyttöön otettu positiivinen luottotietorekisteri. Sen yhtenä tavoitteena oli saada luotettavampaa tietoa luotonhakijan taloudellisesta kokonaistilanteesta⁶⁵³, jolloin monen luotonsaanti tai syvempi velkaantuminen saattaa päättyä aikaisempaa varhaisemmassa vaiheessa, tai estyä jopa kokonaan.

645 Asiakastieto 2024c.

646 HE 53/2020 vp; HE 234/2020 vp.

647 HE 230/2018 vp; HE 218/2022 vp.

648 Majamaa ja Rantala 2022.

649 Luotonen, Puttonen ja Rantapuska 2022.

650 Ks. esim. Kela 2024.

651 Kananoja ym. 2023.

652 Asiakastieto 2024c.

653 HE 22/2022 vp.

Velkaongelmien tarkastelu edellä kuvatuilla mittareilla sisältää suuren joukon epävarmuuksia ja rajoituksia. Tästä huolimatta ne tuottivat kattavan kokonaiskuvan objektiivisten velkaongelmien yleisyydestä, niissä tapahtuneista muutoksista ja niihin yleisesti vaikuttavista tekijöistä viimeisten reilun 30 vuoden aikana. Jatkossa on tärkeää tutkia, onko positiivisen luottotietorekisterin käyttöönotto huhtikuussa 2024⁶⁵⁴ mahdollisesti heijastunut yksityishenkilöiden velkaongelmien määrään tai rakenteeseen. Velkaongelmien kehityksen laaja-alainen kuvaaminen vaatii sitä, että tilastoja ja viranomaisaineistoja on kattavasti saatavilla tutkimuskäyttöön. Tätä vasten vuoden 2024 huhtikuussa voimaan tullutta uudistusta luovuttaa tietoja positiivisesta luottotietorekisteristä Tilastokeskuksen tutkija- ja aineistopalveluille⁶⁵⁵ on pidettävä tärkeänä kehityskulkuna.

654 HE 22/2022 vp.

655 HE 91/2023 vp.

Lähteet

- Asiakastieto. 2019. ”Kuluttajien maksuhäiriöissä vaikea vuosi: tuomiomerkinät lisääntyivät ja summat kasvoivat.” Luettu 20.1.2024. <https://www.asiakastieto.fi/web/fi/asiakastieto-media/uutiset/kuluttajien-maksuhairioissa-vaikea-vuosi-tuomiomerkinat-lisaantyyvat-ja-summat-kasvoivat.html>
- Asiakastieto. 2023. ”Lakimuutos vähensi maksuhäiriöisten henkilöiden määrää, mutta Asiakastieto ennakoi ylivelkaantumisen jatkuvan.” Luettu 18.1.2024. <https://www.asiakastieto.fi/omatieto/fi/artikkelit/20230105083000>
- Asiakastieto. 2024a. ”Maksuhäiriötilastot 2023. Suomi.” Luettu 20.1.2024. <https://www.epressi.com/media/userfiles/123829/1704870537/maksuhairiotilasto-kuluttajat-2023-suomen-asiakastieto-oy.pdf>
- Asiakastieto. 2024b. ”Yli 50 000 suomalaista maksoi vanhoja velkojaan ja pääsi eroon maksuhäiriöistä.” Luettu 19.1.2024. <https://www.asiakastieto.fi/web/fi/asiakastieto-media.html>
- Asiakastieto. 2024c. ”Maksuhäiriöisiä kuluttajia jo 15 000 enemmän kuin 2023 lopussa – usein taustalla maksamattomat kulutusluotot.” Luettu 11.10.2024. <https://www.asiakastieto.fi/web/fi/asiakastieto-media/uutiset/maksuhairioisia-kuluttajia-jo-15-000-enemman-kuin-2023-lopussa-usein-taustalla-maksamattomat-kulutusluotot.html>
- Blomgren, Jenni, Nico Maunula ja Heikki Hiilamo. 2014. ”Sairastuttaako velka? 15 vuoden seurantatutkimus pitkäaikaisesti ylivelkaantuneista.” *Yhteiskuntapolitiikka* 79(3): 245–63. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2014061126415>
- Hiilamo, Aapo, Niilo Luotonen ja Mia Hakovirta. 2022. ”Suomalaisten lapsiperheiden ylivelkaantuneisuus maksuhäiriömerkintöjen valossa.” *Yhteiskuntapolitiikka* 88(2): 145–158. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022122173154>
- Kananoja, Harri, Martti Korhonen, Tapio Kuusisto, Kristiina Nieminen ja Katri Soinne. 2023. ”Inflaatio ja korkojen nousu kurittaneet kotitalouksia – miltä tilanne näyttää esimerkkiperheiden näkökulmasta?” *Tieto & Trendit (blogi)*, 17.10.2023. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/>
- Kela. 2024. ”Yleisen asumistuen ja työttömyystukien leikkaukset koskevat noin 500 000:ta Kelan asiakasta – muutokset tulevat voimaan 1.4.” Luettu 12.4.2024. <https://www.kela.fi/ajankohtaista>
- Lillqvist, Ella ja Päivi Timonen. 2023. ”Cultural-affective process of market violence: Finnish instant loans in debtors’ online narratives.” *Consumption Markets & Culture* 26: 403–422. <https://doi.org/10.1080/10253866.2023.2224230>
- Luotonen, Niilo, Vesa Puttonen ja Elias Rantapuska. 2022. ”Maksuhäiriöt Suomessa 2015–2020.” *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 118(2): 194–216. https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2022/06/31928180_KAK_2_2022_NETTI-1-82-104.pdf

- Majamaa, Karoliina ja Anna-Riitta Lehtinen. 2022. "An Analysis of Finnish Debtors Who Defaulted in 2014–2016 Because of Unsecured Credit Products." *Journal of Consumer Policy* 5: 595–617. <https://doi.org/10.1007/s10603-022-09525-4>
- Majamaa, Karoliina ja Anna-Riitta Lehtinen. 2024. "Järjestelylainaan Takuusäätiön takausta hakeneiden velkarakenteen muutos ajanjaksolla 2013–18." *Janus* 32: 132–150. <https://doi.org/10.30668/janus.126101>
- Majamaa, Karoliina, Anna-Riitta Lehtinen ja Kati Rantala. 2019. "Debt judgments as a reflection of consumption-related debt problems." *Journal of Consumer Policy* 42: 223–244. <https://doi.org/10.1007/s10603-018-9402-3>
- Majamaa, Karoliina ja Kati Rantala. 2016. "Nuorten aikuisten velat, velkaongelmat ja keinot talouden tasapainottamiseksi." Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-0629-2>
- Majamaa, Karoliina ja Kati Rantala. 2019. "Parental financial support: A safety net for young adults with debt problems." *International Journal of Consumer Studies* 43: 379–389. <https://doi.org/10.1111/ijcs.12517>
- Majamaa, Karoliina ja Kati Rantala. 2020. "Katsaus viime vuosien ylivelkaantumiskehitykseen." Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe20201221101608>
- Majamaa, Karoliina ja Kati Rantala. 2022. "Väliaikaisen korkosääntelyn ja suoramarkkinointikiellon vaikutukset kulutusluottomarkkinoilla: politiikkasuosituksia." Helsingin yliopisto, 30.11.2022. <https://www.hiljaisetoimijat.fi/tulokset/politiikkasuositukset/>
- Majamaa, Karoliina, Kati Rantala ja Laura Sarasoja. 2016. "Velkaongelmien luonne ja pikavippiuudistuksen vaikutukset velkomustuomioiden valossa." Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-0620-9>
- Majamaa, Karoliina ja Laura Sarasoja. "Ketkä velkaantuvat? Katsaus velkajärjestely- ja ulosottovelallisten sosiodemografiseen ja -ekonomiseen rakenteeseen viime vuosikymmenillä." *Vielä julkaisematon käsikirjoitus*.
- Majamaa, Karoliina, Laura Sarasoja ja Kati Rantala. 2017. "Viime vuosien muutokset vakavissa velkaongelmissa: Analyysi velkomustuomioista." *Yhteiskuntapolitiikka* 82: 676–686. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201709218680>
- Martin, Randy. 2002. *Financialization of daily life*. Philadelphia: Temple University Press.
- Muttilainen, Vesa. 2002. *Luottoyhteiskunta. Kotitalouksien velkaongelmat ja niiden hallinnan muodonmuutos luottojen säännöstelystä velkojen järjestelyyn 1980- ja 1990-luvun Suomessa*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Muttilainen, Vesa ja Marie Reijo. 2007. *Kotitalouksien maksuvaikeudet 2002–2005*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Oksanen, Atte, Mikko Aaltonen ja Kati Rantala. 2015. "Social determinants of debt problems in a Nordic welfare state: a Finnish register-based study." *Journal of Consumer Policy* 38: 229–246. <https://doi.org/10.1007/s10603-015-9294-4>

- Oksanen, Atte, Mikko Aaltonen ja Kati Rantala. 2016. "Debt problems and life transitions: a register-based panel study of Finnish young people." *Journal of Youth Studies* 19: 1184–1203. <https://doi.org/10.1080/13676261.2016.1145638>
- Oksanen, Atte, Mikko Aaltonen, Karoliina Majamaa ja Kati Rantala. 2017. "Debt problems, home-leaving, and boomeranging: A register-based perspective on economic consequences of moving away from parental home." *International Journal of Consumer Studies* 41: 340–352. <https://doi.org/10.1111/ijcs.12348>
- Paukkeri, Tuuli, Terhi Ravaska ja Marja Riihelä. 2023. Deaton Review – Eriarvoisuus Suomessa, 29.11.2023. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. <https://vatt.fi/vatt-policy-brief>
- Poppe, Christian, Randi Lavik ja Elling Borgeraas. 2016. "The danger of borrowing in the age of financialization." *Acta Sociologica* 59: 19–33. <https://doi.org/10.1177/0001699315608923>
- Rantala, Kati. 2012. *Vippikierteen muotokuva*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Rantala, Kati, Karoliina Majamaa ja Atte Oksanen. 2015. "Mopoilon nurjat puolet: laittomat ulottuvuudet ja oikeudelliset seuraamukset." *Nuorisotutkimus* 33(1): 38–54. <http://hdl.handle.net/10138/232367>
- Rantala, Kati ja Heta Tarkkala. 2009. *Kotitalouksien velkaongelmien nykytila ja kehitys*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Rantala, Kati ja Heta Tarkkala. 2010. "Luotosta luottoon. Velkaongelmien dynamiikka ja uudet riskiryhmät yhteiskunnan markkinalogiikan peilinä." *Yhteiskuntapolitiikka* 75(1): 19–33. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201209117689>
- Rothovius, Tuomas. 2020. Taantuma vai lama? *Tieto & Trendit (blogi)*, 28.5.2020. <https://www2.stat.fi/tietotrendit/blogit/2020/taantuma-vai-lama/>
- Suomen Pankki. 2024a. "3.9 Kotitalouslainat käyttötarkoituksittain." Luettu 30.4.2024. <https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/rahalaitosten-tase-lainat-ja-talletukset-ja-korot/kuviot/>
- Suomen Pankki. 2024b. "Muiden rahoituslaitosten myöntämien kulutusluottojen kanta supistui vuoden 2023 aikana." Luettu 30.4.2024. https://www.suomenpankki.fi/fi/tilastot2/tilastotiedotteet_fi/muut-rahoituslaitokset-lainat-ja-korot/?y=
- Suomen virallinen tilasto (SVT). 2024. "StatFin-tilastotietokanta: Kansantalouden rahoitustilinpito." Luettu 16.4.2024. <https://statfin.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/>
- Suomen virallinen tilasto (SVT). 2024. "StatFin-tilastotietokanta: Ulosottovelalliset." Luettu 19.4.2024. <https://statfin.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/>
- Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL). 2011. *Perusturvan riittävyyden arviointiraportti*. <https://www.julkari.fi/handle/10024/80144>
- Ulosottolaitos. 2022. "Varattomuus ja maksuhäiriömerkinnät." Luettu 22.3.2024. <https://ulosottolaitos.fi/fi/index/tietoautosotosta/tietoavelalliselle/varattomuusjamaksuhairiomerkinnaat.html#>

- Ulosottolaitos, Valtakunnanvoudin kanslia. 2024. ”Ulosotto Suomessa. Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2023.” Luettu 3.5.2024. https://ulosottolaitos.fi/material/sites/vv2/tilastot/5m1x6teru/Ulosotto_Suomessa2023.pdf
- Valkama, Elisa. 2011a. ”Velaton uusi alku.” Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. <http://hdl.handle.net/10138/152580>
- Valkama, Elisa. 2011b. ”Talous- ja velkaneuvonnan asiakaskunta 2010.” Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. <http://hdl.handle.net/10138/152583>
- Valkama, Elisa ja Vesa Muttilainen. 2008. ”Maksuvaikeudet pikaluottomarkkinoilla.” Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. <http://hdl.handle.net/10138/152530>
- Van der Zwan, Natascha. 2014. ”Making sense of financialization.” *Socio-Economic Review* 12: 99–129. <https://doi.org/10.1093/ser/mwt020>
- Valtakunnanvoudinvirasto. 2017. ”Ulosotto Suomessa. Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2016.” Luettu 2.5.2024. https://ulosottolaitos.fi/material/collections/20210308130024/7W5ZM1jLV/Ulosotto_Suomessa_2016.pdf
- Valtakunnanvoudinvirasto 2019. ”Ulosotto Suomessa. Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2018.” Luettu 22.3.2024. https://www.ulosottolaitos.fi/material/collections/20210308130024/7W5ZM1jLX/Ulosotto_Suomessa_2018.pdf
- Valtakunnanvoudinvirasto 2020. ”Ulosotto Suomessa. Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2019.” Luettu 22.3.2024. https://www.ulosottolaitos.fi/material/collections/20210308130024/7PPT6RKnB/Ulosotto_Suomessa2019.pdf

Lait, säädökset ja esitykset:

- HE 241/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle luottotietolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 93/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulosottokaaren 1 luvun 32 §:n ja luottotietolain muuttamisesta.
- HE 24/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta ja eräiden luotonantajien rekisteröinnistä sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 78/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain sekä korkolain 2 §:n muuttamisesta.
- HE 230/2018 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuluttajaluottosopimuksia ja eräitä muita kuluttajasopimuksia koskevien säännösten muuttamisesta.
- HE 53/2020 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 234/2020 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 109/2021 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta.

HE 22/2022 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 218/2022 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain, kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 13 §:n ja oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 §:n muuttamisesta.

HE 91/2023 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain muuttamisesta.

4 Access to Justice -tutkimus

4.1 Oikeuden saatavuuden tutkiminen kyselytutkimuksilla

Yaira Obstbaum & Kaisla Saartenoja

Laissa turvatut oikeudet ja säädetyt vastuut kehystävät arkeamme monilla eri elämänalueilla⁶⁵⁶. Ihmiset kokevat usein arjessaan ongelmia tai riitoja, jotka ovat oikeudellisia, vaikka he eivät aina itse ongelmaa sellaiseksi mieltäisikään ja vaikei ongelmaa koskaan käsiteltäisi missään oikeudellisessa elimessä. Tutkimusten mukaan tällaiset arjen oikeudelliset ongelmat (justiciable problems) liittyvät esimerkiksi kuluttamiseen, työhön, asumiseen, raha-asioihin ja velkaan, eläkkeisiin tai muihin etuuksiin, samoin kuin perheasioihin esimerkiksi eron tai kuoleman yhteydessä.⁶⁵⁷ Ongelmia saatetaan kokea myös esimerkiksi viranomaispäätöksissä tai viranomaisten kanssa asioinnissa ja monissa muissa yhteyksissä.⁶⁵⁸ Arkisuudestaan huolimatta ongelmat voivat olla vakavia ja niillä saattaa olla pitkäkestoisia seurauksia.

Oikeudellisia ongelmia ja konflikteja käsitellään ja ratkaistaan paitsi oikeudellisissa järjestelmissä, myös monissa muissa virallisissa ja epävirallisissakin yhteyksissä, esimerkiksi vastapuolen kanssa neuvottelemalla. On myös tavallista, ettei ongelman vuoksi ryhdytä mihinkään toimenpiteisiin. Arjen oikeudellisista ongelmista ei näin ollen useinkaan tule merkintää mihinkään viralliseen tilastoon eivätkä tilastot myöskään tavoita ihmisten henkilökohtaisia kokemuksia ongelmista. Siksi emme voi nojata yksin viranomaistilastoihin saadaksemme tietoa kaikista ihmisten arjessaan kokemista oikeusongelmista, vaan kokonaiskuva edellyttää, että saamme oikeudellisista ongelmista tietoa myös ihmisiltä itseltään. Monissa maissa tärkeään rooliin ovat nousseet niin sanotut Legal Needs -kyselytutkimukset.⁶⁵⁹ Nyt

656 Hadfield ja Heine 2016.

657 Genn 1999.

658 OECD/Open Society Foundations 2019.

659 OECD 2019. Ensimmäisiä oikeudellisten ongelmien kyselytutkimuksia tehtiin jo 1980-luvulla, mutta fokus oli huomattavan oikeudellinen, eikä epävirallisempia ongelmanratkaisukeinoja juuri kartoitettu (Trubek ym. 1983). Legal Needs-kyselytutkimusperinteen voidaan katsoa alkaneen vuonna 1999 julkaistusta brittiläiswalesiläisestä Paths to Justice -tutkimuksesta. Genn 1999; Genn ja Paterson 2001; Pleasence, Balmer ja Sandefur 2013. Tärkeä kyselytutkimus oli myös The Comprehensive Legal Needs Study (Reese ja Eldred 1994) Yhdysvalloissa ja The legal Advice and Assistance Survey in New Zealand Uudessa-Seelannissa (Maxwell ym. 1999). Vuoteen 2019 mennessä eri maissa oli tehty arviolta yli 55 kansallista Legal Needs -kyselytutkimusta.

käsillä oleva luku pohjautuu pitkälti Suomessa vuonna 2021–2022 tehtyyn ensimmäiseen kansalliseen Legal Needs -kyselytutkimukseen, Arjen ongelmat, riidat ja ratkaisut (AORR) -tutkimukseen.

Oikeuden saamisen eri ulottuvuudet ja kyselytutkimusten rooli

Legal Needs -kyselyt kytkeytyvät Access to Justice -tutkimusperinteeseen, jonka keskeisenä ajatuksena on se, ettei oikeuksien turvaaminen laissa riitä, vaan ihmisillä tulee olla myös tosiasialliset mahdollisuudet toteuttaa oikeuksiaan, eli saada oikeutta (ks. myös II osan [luku 1. Johdanto](#))⁶⁶⁰. Oikeuden saaminen sisältää siten useita ulottuvuuksia. Lähtökohtana on se, mitä oikeuksia ihmisillä lain mukaan on. Siihen, miten laissa turvattuihin oikeuksiin päästään, vaikuttavat etenkin oikeuden saamista varmistavien virallisten ja epävirallisten instituutioiden, oikeudellisten neuvonantajien sekä ratkaisutapojen tai -prosessien saatavuus ja laatu, sekä ihmisten oikeudelliset voimavarat. Legal Needs -kyselyt valottavat näitä ulottuvuuksia ihmisten omasta näkökulmasta.

Legal Needs -kyselytutkimuksissa oikeuden toteutumismahdollisuudet ymmärretään laajasti. Tämä käsittää muodollisen oikeusprosessin mutta myös monia virallisia ja epävirallisia sovittelun ja neuvottelun keinoja sekä erilaisia tiedonhaun ja neuvon saamisen tapoja, aina ystävältä tai kollegalta neuvon kysymisestä juristin käyttöön. Tutkimukset osoittavat, että suuri osa arjen oikeusongelmista ratkaistaan siinä ympäristössä missä ne ovat syntyneetkin, esimerkiksi työpaikalla tai naapurustossa⁶⁶¹ ja että tuomioistuimenmenettelyä käytetään niiden ratkaisuun varsin harvoin.⁶⁶² Nykypäivän Access to Justice -tutkimus painottaakin, että tehokas ratkaisu voi usein löytyä oikeusjärjestelmän ulkopuolelta tai sen liepeiltä, kuten viranomaisprosessista, sovittelusta tai neuvottelusta.⁶⁶³

Kaikki tavat ratkaista oikeudellisia ongelmia eivät ole kaikissa tilanteissa yhtä hyviä. On varsin tavallista, että ratkaisuksi hyväksytään itselle tavalla tai toisella epäedullinen tilanne, tai ettei ongelmalle tehdä mitään⁶⁶⁴. Haasteet oikeudellisten ongelmien ratkaisussa voivat johtaa uusiin ongelmiin, sosiaaliin, terveydellisiin tai oikeudellisiin. Siksi on tärkeää tutkia, kuinka usein ihmiset kokevat arjessaan oikeudellisia ongelmia, miten ongelmia

660 Cappelletti ja Garth 1978; Sandefur 2019, s. 49–52.

661 Mnookin ja Kornhauser 1979.

662 Ervasti 2011b.

663 Sandefur 2019, s. 49–52.

664 Pleasence, Balmer ja Sandefur 2016.

ratkaistaan, sekä miten tyytyväisiä ihmiset ovat mahdollisiin ratkaisuihin. Keskeisiä tutkimuksen kohteita ovat myös erilaiset oikeuden saamisen esteet, eli syyt sille, miksi arjen oikeudellisiin ongelmiin ei saada tyydyttävää ratkaisua. Lisäksi ihmisen oikeudellisissa voimavaroissa (legal capability), esimerkiksi osaamisessa, ja kyvyssä toimia, on eroja. Kaikkia näitä asioita kartoitetaan useimmissa Legal Needs -kyselytutkimuksissa.⁶⁶⁵

AORR-kyselytutkimus – suomalainen Legal Needs -väestökysely

AORR-kyselytutkimus noudattaa melko tarkasti Legal Needs -kyselyille annettuja kansainvälisiä suosituksia⁶⁶⁶ Suomen oloihin muokattuna. Väestökysely kerättiin elokuun 2021 ja tammikuun 2022 välillä puhelinhaastatteluna ja internetlomakkeilla. Vastanneita oli yhteensä 1927. Iän ja sukupuolen mukaan painotettu tutkimusaineisto edustaa Suomen 20–79-vuotiasta suomen- ja ruotsinkielistä väestöä.

AORR-kyselytutkimuksessa kysyttiin ongelmista seitsemällä eri elämän-alueella: kuluttaminen, työ, asuminen, perhe, talous, etuudet ja viranomaiset sekä rikoksen kokeminen⁶⁶⁷. Ihmisille esitettiin kuvauksia erilaisista ongelmatyypeistä ja kysyttiin, onko vastaaja kokenut tämänkaltaisia ongelmia viimeisen kahden vuoden aikana⁶⁶⁸. Ongelmien oikeudellisuutta ei painotettu, sillä tutkimukset osoittavat, että vastaaja ei välttämättä miellä ongelman oikeudellisuutta tai saattaa mieltää oikeudelliseksi vain esimerkiksi tuomioistuimessa käsitellyt ongelmat. Jos muuten samalla tavalla kuvailtua

665 AORR-kyselyssä keskeinen osa-alue on ensinnäkin ongelmien määrä ja laatu: Minkälaisia ongelmia ihmiset kokevat arjessa, kuinka usein ongelmia koetaan ja kuinka vakavia ne ovat? Toinen keskeinen osa-alue on ratkaisutoiminta. Onko ongelmalle haettu ratkaisua ja miten asiassa on toimittu; haettiin avuksi tietoa tai neuvoa, käytettiinkö avustajaa tai edustajaa ja käynnistyi jokin ratkaisuprosessi? Kolmas osa-alue ovat lopputulokset, eli se, miten ongelma mahdollisesti päättyi ja minkälaisena vastaajaa on kokenut ongelman lopputuloksen sekä lopputulokseen johtaneen ratkaisuprosessin. Neljäs osa-alue ovat ihmisten oikeudelliset voimavarat, jotka vaikuttavat ongelman ratkaisuun. Kokevatko ihmiset, että heillä on riittävä tietämys ja kyky toimia, entä tukeeko ympäristö tätä? Kysely kattaa myös erilaisia ongelmista ja niiden ratkaisemisesta aiheutuneita haittoja.

666 OECD 2019.

667 Erilaisia ongelmatyyppejä oli yhteensä neljätoista; kuluttaminen, naapurit, palkkatyö, raha ja omaisuus, viranomaiset, asunnon omistaminen, etuudet ja eläkkeet, läheisen kuolema tai perintö, vuokra-asuminen, muu kuin työsuhteinen työ, velka, ero parisuhteesta, lapsi erotilanteessa ja rikoksen kokeminen.

668 Kysyttiin ongelmia, jotka olivat alkaneet tai jatkuneet viimeisen kahden vuoden aikana.

ongelmaa luonnehditaan myös ”oikeudelliseksi”, ongelmia raportoidaan tutkimusten mukaan vähemmän kuin jos oikeudellisuutta ei painoteta.⁶⁶⁹

Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan kokemansa ongelman vakavuutta asteikolla 1–10, jossa 1 tarkoitti vähiten vakavaa ongelmaa ja 10 kaikkein vakavinta mahdollista ongelmaa. Niistä ongelmista, joiden vakavuudeksi vastaaja määritteli 3 tai enemmän, arvottiin yksi, josta kysyttiin tarkemmin. Tarkemmat kysymykset koskivat esimerkiksi ongelman ratkaisemistapoja, tiedon hakemista, neuvojen saamista ja ratkaisuprosessia sekä ongelman vaikutuksista elämään. Jos ongelma oli ratkennut, kysyttiin myös arvioita ongelman mahdollisesta ratkaisusta ja ratkaisuprosessista. Tarkempi kuvaus tutkimuksesta ja kyselylomakkeet löytyvät tutkimusraportista.⁶⁷⁰

Oikeuden saamisen tärkeimmät osa-alueet Suomessa AORR-kyselytutkimuksen valossa

Seuraavaksi tarkastellaan AORR-kyselyn muutamia keskeisiä mittareita. Valitut mittarit ovat: ongelmien määrä ja vakavuus, mistä ihmiset saavat neuvoa ongelmien ratkaisemiseksi, kuinka oikeudenmukaisina ongelman ratkaisun prosessit koetaan, kuinka pitkään ongelman ratkaisu kesti ja miten ihmiset kokivat ongelman keston ja vastaajan oikeudelliset voimavarat.⁶⁷¹ Mittareiden keskeiset tulokset olivat: 1) monet ihmiset kokevat arjessaan ongelmia, joilla on oikeudellinen ulottuvuus, 2) suurin osa koetuista ongelmista on vähäpätöistä vakavampia, 3) ihmiset ratkaisevat arjen oikeusongelmia pääosin ei-oikeudellisilla keinoilla, 4) monet kokevat kykynsä ratkaista oikeudellisia ongelmia kohtalaisen hyväksi, mutta on myös huomattava joukko heitä, joille ongelmanratkaisu on vaikeaa ja 5) ongelmien ratkaiseminen kestää melko pitkään, keskimäärin noin vuoden.

Ongelmien määrä ja vakavuus

Legal Needs -kyselyt eri puolilla maailmaa osoittavat, että ihmiset kokevat melko usein arjessaan ongelmia, joilla on oikeudellinen ulottuvuus⁶⁷². Näin on myös Suomessa: Noin 60 prosenttia vastaajista oli kokenut ainakin yhden

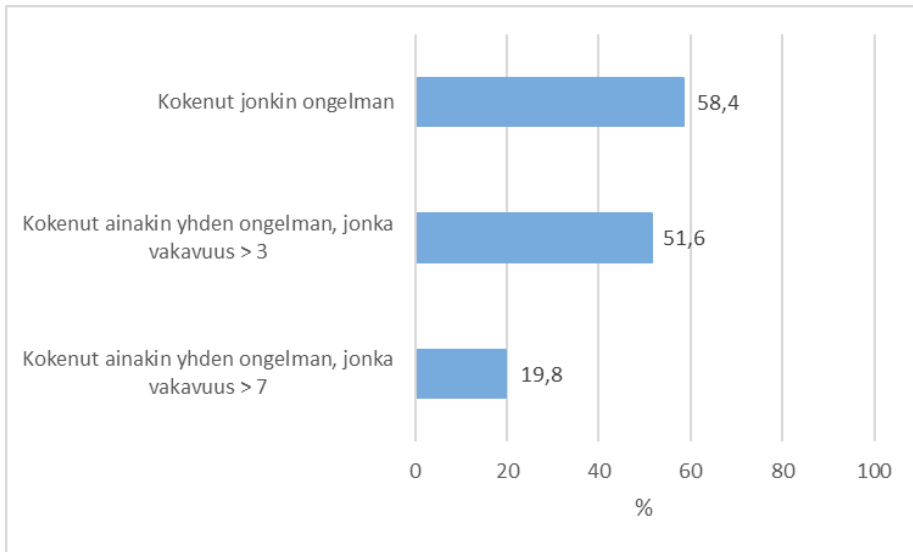
⁶⁶⁹ Pleasence, Balmer ja Sandefur 2016.

⁶⁷⁰ Obstbaum ym. 2023.

⁶⁷¹ Kansainvälinen tutkijaryhmä on suositellut juuri näiden mittarien käyttämistä Needs -kyselyihin pohjautuvina oikeuden saatavuuden indikaattoreina. Suositukset on julkaistu vuoden 2019 OECD:n raportissa Legal Needs Surveys and Access to Justice. OECD 2019, s. 149, 152–154. Tässä esitetyt mittarit ovat hieman laajennettu esitys tutkijaryhmän suosituksista.

⁶⁷² Pleasence, Balmer ja Sandefur 2016.

AORR-kyselyssä kysytyn ongelman viimeisen kahden vuoden aikana.⁶⁷³ Arjen oikeusongelmien kokeminen oli Suomessa samalla tasolla kuin muissa Pohjoismaissa ja Keski-Euroopassa yleisesti.

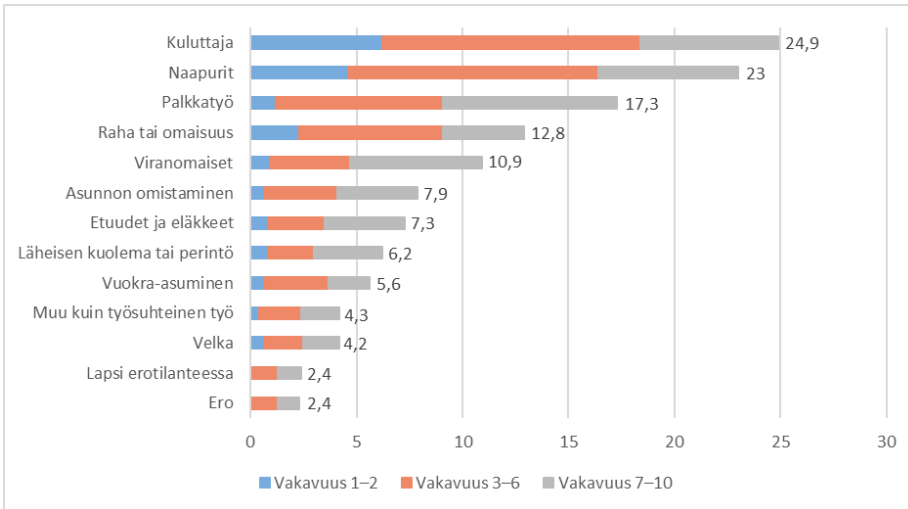


Kuvio 123: Kokenut ainakin yhden ongelman viimeisen kahden vuoden aikana, % (n=1927)

Yleisimmin ongelmia koettiin kuluttamisessa ja naapurisuhteissa. Melko yleisiä olivat myös palkkatyöhön, raha-asioihin tai viranomaisasiointiin liittyvät ongelmat. Harvinaisempia olivat ongelmat asumisessa, etuuksissa ja eläkkeissä sekä läheisen kuolemaan tai perintöön liittyvissä tilanteissa. Kaikkein harvinaisimpia olivat eroon ja lapsiin erotilanteessa liittyvät ongelmat⁶⁷⁴.

673 Vaikka kyselytutkimus keskittyi siviilioikeudellisiin ongelmiin, siinä kysyttiin myös rikoksen kokemisesta. Siitä ei kuitenkaan kysytty kaikkia tarkentavia kysymyksiä, eikä se siksi ole mukana tämän artikkelin tarkastelussa. Rikoksen uhriksi joutumista tutkitaan tarkemmin Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin kansallisessa rikosuhritutkimuksessa.

674 Eron ja lapsia erotilanteessa koskeva kysymys oli varsin suppea, monessa kansainvälisessä kyselyssä perheen erotilanteiden ongelmia on tarkasteltu laajemmin.



Kuvio 124: Ongelmia kokeneiden osuus ongelmaryhmittäin, % (n=1927)⁶⁷⁵

Vaikka arkisten oikeudellisten ongelmien kokeminen oli siis suhteellisen yleistä, ongelmien luonne ja vakavuus vaihtelivat. Vastaajia pyydettiin arvioimaan kokemansa ongelman vakavuutta asteikolla 1–10, jolla 10 edustaa vakavinta mahdollista ongelmaa, jonka vastaaja voisi kohdata ja 1 vähiten vakavaa. Kaikissa ongelmatyypeissä raportoitiin sekä vähemmän vakavia että erittäin vakavia ongelmia. Kaikkien ongelmien vakavuuden keskiarvo oli 5,2.⁶⁷⁶ Keskimäärin vakavimmiksi koettiin ongelmat viranomaisasiointinissa, avo- tai avioero-ongelmat, eläke- ja etuusasioiden ongelmat sekä lapsiin erotilanteessa liittyvät ongelmat. Keskimäärin vähemmän vakaviksi koettiin kuluttaja-asioihin, naapureihin ja rahaan liittyvät ongelmat.

Yli puolet vastanneista oli viimeisen kahden vuoden aikana kokenut arjessaan oikeusongelman, joka oli vähäpätöistä suurempi (vakavuusarvio 3 tai yli). Lähes neljäsosa oli kokenut vähintään yhden vakavan ongelman (vakavuusarvio 7 tai enemmän).⁶⁷⁷ Ongelmat, joita kyselyssä havaittiin, olivat siis usein sellaisia, joiden vaikutus ihmisten elämään on suuri, ja joiden

⁶⁷⁵ AORR-kyselyssä saatiin hieman vähemmän vastauksia velkaongelmia ja perheeseen liittyviä ongelmia kartoittavista kysymyksistä kuin monissa kansainvälisissä kyselyissä. Tämä johtunee siitä, että AORR-kyselyssä ko. ongelmat määriteltiin kv-kyselyitä suppeammin.

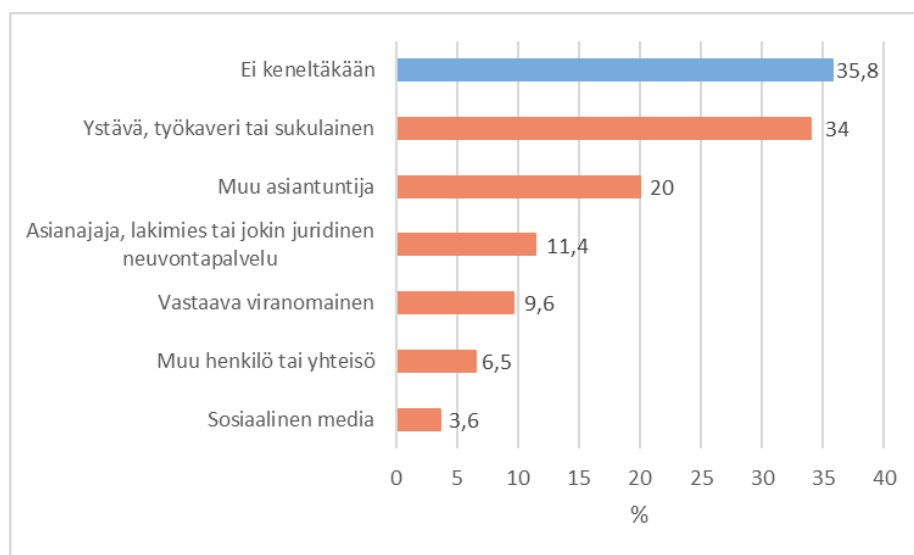
⁶⁷⁶ (95 %:n luottamusväli: 5,1–5,3).

⁶⁷⁷ Ne vastaajat, jotka olivat kokeneet ongelman, jonka vakavuudeksi he arvioivat 3 tai yli, saivat vastata jatkokysymyksiin ongelman ratkaisusta ja ongelman ratkaisuun vaikuttavista tekijöistä. Siten jatkotarkastelun ulkopuolelle rajattiin vähäpätöisempiä ongelmia. Kappaleessa esitetyt oikeuden saamisen indikaattorit perustuvat näihin jatkokysymyksiin.

hyvä ja oikeudenmukainen ratkaisu on tärkeää, jotta voidaan sanoa ihmisten pääsevän oikeuksiinsa.

Neuvon saaminen

Neuvon saaminen, silloin kun sitä tarvitaan ongelman ratkaisemiseen, on olennainen osa oikeuksien toteutumista. Vastaajilta kysyttiin, olivatko he saaneet ongelman ratkaisemiseen tai ymmärtämiseen neuvoja joltain tai joiltakin tahoilta. Vastaaja sai valita useamman eri vastausvaihtoehdon.



Kuvio 125: Keneltä vastaaja sai neuvoja ongelman ratkaisuun, % (n=986)

Vajaa kaksi kolmasosaa vastaajista (64,2 prosenttia) oli saanut neuvoja ainakin yhdeltä kysytyistä tahoista, kun taas reilu kolmannes (35,8 prosenttia) vastaajista ilmoitti, ettei ollut saanut neuvoja mistään⁶⁷⁸. Kyselyn mukaan yleisin neuvojen lähde olivat ystävät, työkaverit tai sukulaiset (34 prosenttia). Ei-juridiselta asiantuntijalta neuvoa oli saanut noin viidennes ja juridiselta taholta 11,4 prosenttia. Asiasta vastaavalta viranomaiselta neuvoa sai noin joka kymmenes ja muulta henkilöltä tai yhteisöltä 5 prosenttia. Harvinaisin neuvojen lähde oli sosiaalinen media (4 prosenttia).

Yleisin syy oli sille, ettei vastaaja ollut saanut tai hakenut neuvoja, oli se, ettei se ollut hänen mielestään tarpeen. Jonkin verran raportoitiin myös pelkoa seurauksista tai kustannuksista, samoin siitä, että neuvon hakeminen

678 Obstbaum ym. 2023, s. 39.

oli liian työlästä tai hankalaa, tai ettei tiedetty, mistä neuvoa olisi voinut hakea.⁶⁷⁹

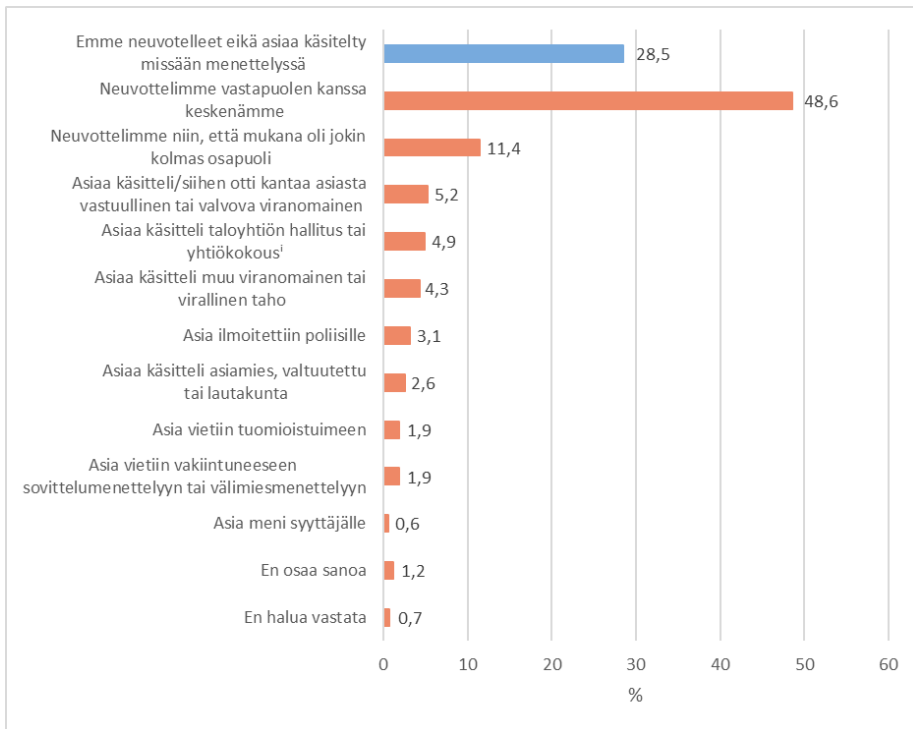
Käytetty ratkaisutapa ja kokemus ratkaisutavan oikeudenmukaisuudesta

Yksi Legal Needs -kyselyiden tärkeimpiä kysymyksiä on se, millä tavoin ongelmia ratkaistaan. AORR-kyselyssä vastaajilta kysyttiin: ”Sen lisäksi mitä olet edellä kertonut, neuvottelitteko te vastapuolen kanssa jotenkin tai käsiteltiinkö asiaa jollakin tavalla tai jossakin menettelyssä⁶⁸⁰?”. Vastausvaihtoehtoja saattoi valita useita.

Neuvottelu oli ylivoimaisesti tavallisin tapa käsitellä arjen oikeusongelmia; lähes puolet vastaajista ilmoitti käsitelleensä asiaa neuvottelemalla vastapuolen kanssa. Hieman yli 10 prosentilla neuvotteluissa oli ollut mukana puolueeton kolmas osapuoli, esimerkiksi taloyhtiön hallitus, työsuojeluvaltuutettu, perheterapeutti tai asianajaja. Muut kysytyt ratkaisutavat olivat selvästi harvinaisempia. Esimerkiksi tuomioistuimeen oli viety vain noin kaksi prosenttia tapauksista, samoin sovittelumenettelyyn tai välimiesmenettelyyn. Lähtökohtaisesti ei-oikeudellisten ratkaisukeinojen käyttö on positiivista; neuvottelukin voi usein olla riittävä ratkaisu. Jos asia päättyy ei-oikeudellisessa menettelyssä, se auttaa vähentämään virallisjärjestelmien ruuhkautumista. Ongelmana ovat tilanteet, joissa asiat eivät ratkea tyydyttävästi tai ollenkaan.

679 Obstbaum ym. 2023, s. 43.

680 Asumiseen liittyvissä ongelmissa lisättiin: ’tai esimerkiksi taloyhtiön hallituksessa tai yhtiökokouksessa’.

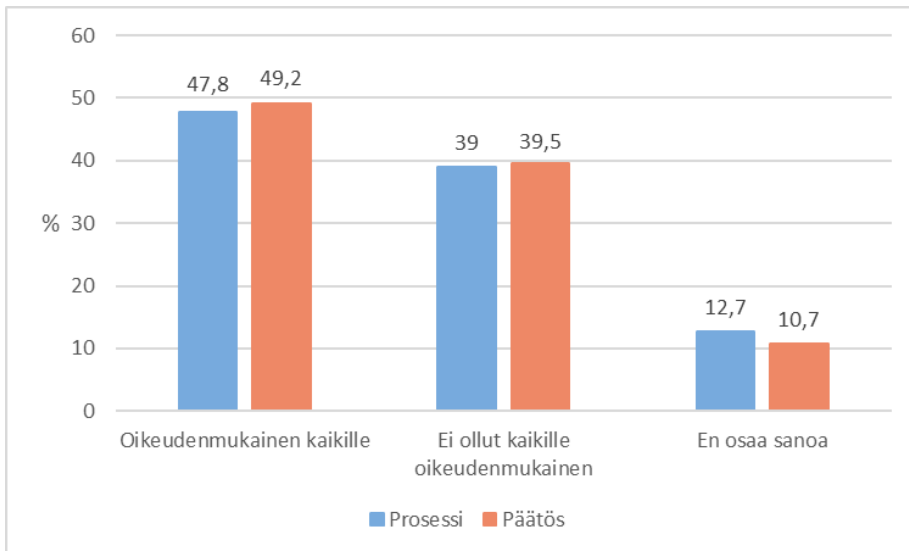


Kuvio 126: ”Neuvoteltiinko vastapuolen kanssa jotenkin tai käsiteltiinkö asiaa jollakin tavalla tai jossakin menettelyssä?” % (n=986)

Taloyhtiön hallitus tai yhtiökokous oli vaihtoehtona vain naapuri-, vuokra-asumis- ja asunnon omistamisongelmiin vastaaville.

Vastaajilta kysyttiin lisäksi, miten oikeudenmukaiseksi he kokivat ongelmansa ratkaisun ja kuinka oikeudenmukaiseksi he kokivat ratkaisuun johtaneen prosessin. Tutkimuksissa on havaittu, että ihmisten kokemus ratkaisuprosessista voi olla heille jopa merkityksellisempää kuin ratkaisu itsessään⁶⁸¹. Jos koetaan, että asiat on käsitelty oikein ja oikeudenmukaisesti, saatetaan olla valmiimpia hyväksymään itselle epäedullisempikin ratkaisu.

681 Thibault ja Walker 1978.



Kuvio 127: Kokemus ratkaisuprosessin ja ongelman päättymisen oikeudenmukaisuudesta (Lähde: Obstbaum ym. 2023, s. 59)

Vastaajista lähes puolet (47,8 prosenttia) koki, että ongelman ratkaisuun johtanut prosessi, ratkaisutapa tai menettely oli oikeudenmukainen kaikille, ja noin 40 prosenttia koki, ettei se ollut kaikille oikeudenmukainen. Lähes samoihin lukuihin päästiin, kun vastaajilta kysyttiin päätöksen oikeudenmukaisuudesta. Muuttujien välillä oli myös vahva positiivinen korrelaatio ($r=.683$, $p<0.001$)⁶⁸², joka kertoo siitä, että samat ihmiset, jotka kokivat lopputuloksen oikeudenmukaisena, pitivät myös prosessia oikeudenmukaisena, ja päinvastoin.

Oikeudelliset voimavarat ja ongelmien ratkaiseminen

Legal Needs -kyselyissä ollaan kiinnostuneita myös siitä, millaisiksi yksilö kokee mahdollisuutensa ratkaista oikeudellisia ongelmiaan. Englanniksi puhutaan legal capability -kysymyksistä, ja suomeksi oikeudellisista voimavaroista⁶⁸³. Voimavaroilla voi olla merkitystä esimerkiksi sille, ryhtyykö

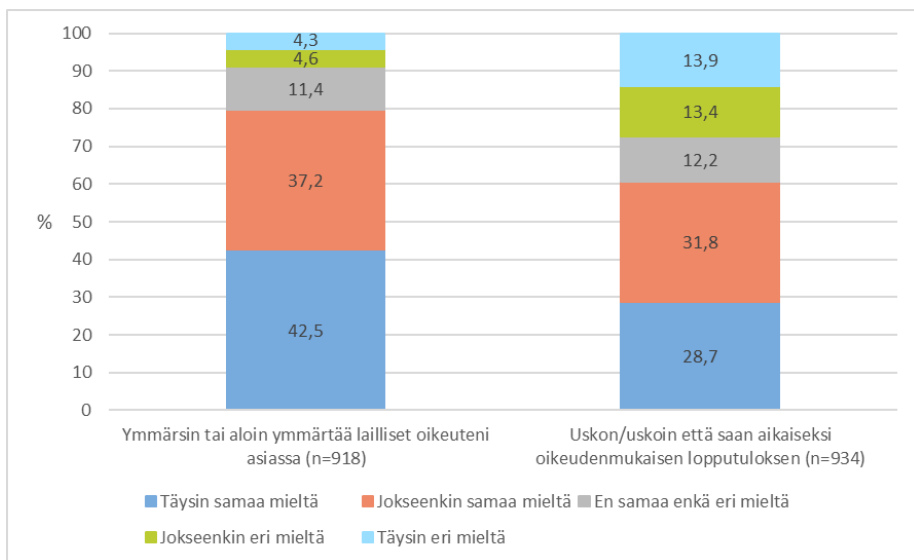
682 Korrelaatio merkitsee kahden jatkuvan muuttujan lineaarista yhteyttä ja korrelaatio-kertoimella voidaan ilmaista tämän lineaarisen yhteyden voimakkuutta. Korrelaatio-kertoimet saavat arvoja -1 ja 1 väliltä. Arvo 0 merkitsee, ettei muuttujien välillä ole lainkaan korrelaatiota ja 1 taas, että muuttujien välillä on täydellinen positiivinen korrelaatio ja -1, että muuttujien välillä on täydellinen negatiivinen korrelaatio. Positiivinen kerroin kertoo siitä, että kun toisen muuttujan arvot kasvavat, myös toisen muuttujan arvot kasvavat ja vastaavasti negatiivinen kerroin kertoo, että toisen muuttujan arvojen pienentyessä myös toisen muuttujan arvot pienenevät.

683 Obstbaum ym. 2023, s. 26–67.

yksilö toimiin ongelman ratkaisemiseksi, millaisiin toimiin hän ryhtyy vai kokeeko hän parhaaksi jättää asia sikseen.⁶⁸⁴

Oikeudellisia voimavaroja ovat esimerkiksi oikeudellinen osaaminen, oikeudellinen lukutaito (legal literacy) sekä tietämys ja kyky toimia viranomaisten ja oikeudellisten toimijoiden kanssa erilaisissa (nykyään myös digitaalisissa) ympäristöissä. Voimavaroja voidaan pitää yksilön ominaisuuksina, mutta niitä tukevat ja kehystävät myös useat yhteiskunnalliset tekijät, kuten oikeus-, viranomais- ja koulutusjärjestelmä. Lisäksi ihmisellä voi itsellään olla erilaisia voimavaroja, kuten varallisuutta, osaamista ja kontakteja, jotka edistävät ongelman ratkaisua⁶⁸⁵.

AORR-kyselytutkimuksessa oikeudellisia voimavaroja mitattiin esittämällä vastaajalle erilaisia väitteitä ja kysymällä, missä määrin hän oli niistä samaa tai eri mieltä. Väitteet vastasivat tarkasti kansainvälisiä suosituksia. Tässä katsauksessa esitellään väittämistä kaksi (Kuvio 128)⁶⁸⁶.



Kuvio 128: Oikeudelliset voimavarat ongelman ratkaisussa, % (Lähde: Obstbaum ym. 2023, s. 66)

Näyttäisi siltä, että valtaosa suomalaisista kokee ainakin jollain tavalla ymmärtävänsä lailliset oikeutensa riitatilanteissa, sillä lähes 80 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteen ”Ymmärsin tai aloin ymmärtää lailliset oikeuteni asiassa.” kanssa. Täysin tai jokseenkin eri mieltä väitteen kanssa oli vain noin yhdeksän prosenttia vastaajista.

684 OECD 2019, s. 86.

685 Vrt. esim. Pleasence ja Balmer 2019; Obstbaum ym. 2023.

686 OECD 2019, s. 152.

Väitteen ”Uskon/uskoin että saan aikaiseksi oikeudenmukaisen lopputuloksen” kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä oli noin 60 prosenttia vastaajista ja noin 27 prosenttia oli jokseenkin tai täysin eri mieltä. Oikeudenmukaisuuden kokemus siis jossain määrin jakoi vastaajia, ja tämä näkyi myös muissa oikeudenmukaisuuden kokemusta mittaavissa kysymyksissä.

Ratkaisuprosessin kesto ja kokemus siitä

Se, kuinka pitkään ongelman ratkaiseminen kestää, on oleellinen osa oikeuden saamista myös arjen oikeudellisissa ongelmissa. AORR-kyselyssä tarkasteltiin sekä ongelman kestoa⁶⁸⁷ että sitä, kokiko vastaaja asioiden edenneen tarpeeksi ripeästi.⁶⁸⁸

Arjen oikeusongelmien keston keskiarvo oli kyselyn perusteella Suomessa suunnilleen samalla tasolla kuin muissa Euroopan maissa. Ongelmien keskimääräinen kesto oli 11,6 kuukautta ja mediaani 4 kuukautta⁶⁸⁹. Osa ongelmista kesti vain suhteellisen vähän aikaa, mutta joukkoon mahtui myös vuosia kestäneitä ongelmia. Vastaajista noin puolet koki, että ongelman käsittely oli edennyt riittävän nopeasti eli vastaaja oli väittämästä täysin tai osittain samaa mieltä ja noin neljäkymmentä prosenttia vastaajista oli väittämästä täysin tai osittain eri mieltä.

Taulukko 8: Ongelman kesto sekä vastaajan kokemus siitä, etenivätkö asiat riittävän nopeasti, %

Asiat etenevät/etenivät riittävän nopeasti	Ongelman kesto		
	Alle 11,6 kk (n=437)	Yli 11,6 kk (n=149)	Kaikki (n=586)
Täysin tai osittain samaa mieltä	54,5	34,9	49,5
Ei samaa eikä eri mieltä	10,9	11,8	11,2
Täysin tai osittain eri mieltä	34,6	53,3	39,3
Yhteensä	100	100	100

$\chi^2=18,968$; $df=2$; $p<0,001$

Jossain määrin odotettu tulos oli se, että jos ongelma itsessään oli kestänyt keskimääräistä pidempään, myös vastaajan kokemus oli, ettei asian käsittely edennyt kovin ripeästi. Näin ei kuitenkaan ollut ihan kaikkien kohdalla; Reilu kolmannes heistä, joiden ongelma oli kestänyt keskimääräistä

687 Ongelman päättymisen määritelmästä ks. tarkemmin Obstbaum ym. 2023, s. 53–54.

688 Kysymys esitettiin oikeudellisia voimavaroja mittaavien kysymysten yhteydessä, niin että siihen oli mahdollista vastata samalla viisiportaisella asteikolla, ja ääri vastaukset olivat täysin samaa mieltä ja täysin eri mieltä. Obstbaum ym. 2023, s. 66.

689 Obstbaum ym. 2023, s. 79.

pidempään, oli sitä mieltä, että asiat olivat kuitenkin edenneet riittävän nopeasti. Onkin todennäköistä, että myös monet muut asiat vaikuttavat siihen, koetaanko ongelman selvittäminen riittävän ripeäksi. Tällaisia tekijöitä voivat olla esimerkiksi ongelman vakavuus ja se, missä ja miten asiaa ratkotaan. Lisäksi asioiden yhteydet ovat usein monimutkaisia, eikä yksittäisistä luvuista tule tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Arjen oikeusongelmien keston on kuitenkin tärkeä kiinnittää huomiota, sillä oikeusprosessit vaikuttavat ihmisten elämään useilla eri tavoilla, niin psyykkisesti, taloudellisesti kuin sosiaalisestikin⁶⁹⁰. Suomi on saanut myös [Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta moitteita oikeusprosessien kestosta](#) (ks. myös [luku 9.5](#) osassa II). On todennäköistä, että pitkä ratkaisuprosessi koetaan negatiiviseksi myös muissa kuin tuomioistuimessa ratkaistavissa asioissa. Ongelman olemassaolo saattaa olla stressaavaa ja viedä paljon voimavaroja ja siksi keston liittyviä asioita olisi syytä tutkia tarkemmin. On myös syytä pohtia tapoja, joilla oikeudellisten ongelmien hyvää ja nopeaa ratkaisemista voidaan edesauttaa.

Lopuksi

Legal Needs -kyselyt auttavat luomaan kokonaiskuvaa kaikista niistä virallisista ja epävirallisista keinoista, joita ihmiset käyttävät saadakseen oikeutta. Ne kertovat minkälaisia ongelmia ihmiset kokevat arjessaan, miten he yleensä lähtevät niitä ratkaisemaan sekä miten ongelmat ja niiden ratkaiseminen vaikuttavat heidän elämäänsä. Kun kyselyä toistetaan jollakin aikavälillä, voidaan myös havaita mahdollisia muutoksia oikeuden saamisen eri osa-alueilla. Ennen kaikkea Legal Needs -kyselyt tuottavat piilossa olevaa tietoa oikeudellisista ongelmista, jota ei ole mahdollista saada juuri millään muulla keinolla. Kyselyiden avulla on myös mahdollista verrata keskenään eri ongelma- ja vastaajaryhmiä, sekä löytää ryhmiä, jotka kokevat arjessaan paljon ongelmia tai joiden ongelmanratkaisussa on haasteita. Kyselyissä voidaan tarkastella esimerkiksi erilaisten sosioekonomisten tekijöiden, kuten varallisuuden, koulutuksen, tai terveydentilan vaikutusta oikeuden saamiseen, samoin sitä, miten oikeudelliset ongelmat ja muut elämän haasteet ovat yhteydessä toisiinsa.

Legal Needs -kyselyt kertovat hyvin luotettavasti siitä, kuinka paljon väestössä koetaan ongelmia, joiden ratkaisuun niiden kokija tarvitsee jonkinlaista oikeudellista tietoa. Sen sijaan Legal Needs -kyselyt eivät lähtökohteisesti kerro, kuka oli oikeassa ongelmassa tai riidassa tai onko jossakin viranomaisasiassa todella menetelty virheellisesti.

690 Häkkänen-Nyholm 2017.

Legal Needs -kyselytutkimukset eivät myöskään korvaa oikeustilastoja tai muita hallinnollisia lähteitä, mutta niiden avulla saadaan konteksti, jota vasten muita oikeudellisten ongelmien mittareita ja hallinnollista dataa voidaan tulkita. Virallislähteet ja erilaiset arviointitutkimuksen menetelmät ovat ensisijaisia, jos halutaan esimerkiksi arvioida jonkin oikeudellisen uudistuksen vaikutuksia, ja laadullinen aineisto on arvokkain, jos halutaan yksityiskohtaista tietoa tai ymmärrystä ihmisten kokemuksista tietyissä rajatuissa ympäristöissä, esimerkiksi sovittelussa tai oikeudenkäynnissä. Legal Needs -kyselyitä ei voi myöskään kovin luotettavasti käyttää kovin harvinaisten ongelmien tai koko väestön mittakaavassa harvoin käytettyjen oikeudellisten prosessien, esimerkiksi tuomioistuinkäsittelyn, yksityiskoh- taiseen tutkimiseen. Niiden tutkimisessa toimivimpia ovat erityiskyselyt tai -tutkimukset tai hallinnolliset aineistot.

Lähteet

- Cappelletti, Mauro ja Bryant G. Garth. 1978. "Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective." *Buffalo Law Review* 27(2): 181–292. <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/1142>
- Ervasti, Kaijus. 2011. "Oikeuden saamisen monet kasvot." *Oikeus* 40(3): 347–360. <https://www.edilex.fi/oikeus/82260004>
- Genn, Hazel ja Sarah Beinart. 1999. *Paths to justice: What people do and think about going to law?* Oxford: Hart Publishing.
- Genn, Hazel ja Alan Paterson. 2001. *Paths to Justice Scotland: What People in Scotland Do and Think About Going to Law*. Oxford: Hart Publishing.
- Hadfield, Gillian K. ja Jamie Heine. 2016. "Life in the Law-Thick World: Legal Resources for Ordinary Americans." Teoksessa *Beyond Elite Law: Access to Civil Justice in America*, toimittajat Samuel Estreicher ja Joy Radice, 21–52. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107707191.006>
- Häkkinen-Nyholm, Helinä. 2017. "Oikeusprosessiin liittyvä stressi ja reaktiiviset häiriöt." *Lääketieteellinen aikakauskirja Duodecim* 133(24): 2351–2356. <https://www.duodecimlehti.fi/duo14079>
- Kestilä-Kekkonen, Elina. Kovarianssi ja korrelaatio. Teoksessa *Kvantitatiivisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Luettu 15.9.2023. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/>
- Maxwell, Gaye M., Catherine Smith, Paula J. Shepherd ja Allison Morris. 1999. *Meeting Legal Service Needs: Research Report Prepared for the Legal Services Board*. Prepared for the New Zealand Legal Services Board. Wellington: Institute of Criminology, Victoria University of Wellington.
- Mnookin, Robert H. ja Lewis Kornhauser. 1979. "Bargaining in the Shadow of Law: The Case of Divorce." *The Yale Law Journal* 88(5): 950–997. <https://doi.org/10.2307/795824>
- Obstbaum, Yaira, Minni Teerikangas, Kaisla Saartenoja ja Heini Litmanen. 2023. "Arjen ongelmat, riidat ja ratkaisut: kyselytutkimus arjen ongelmista, joilla on oikeudellinen ulottuvuus." Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/357735>
- OECD/Open Society Foundations. 2019. *Legal Needs Surveys and Access to Justice*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9a36c-en>
- Pleasence, Pascoe ja Nigel J. Balmer. 2019. "Justice & the Capability to Function in Society." *Daedalus* 148(1): 140–149. https://doi.org/10.1162/daed_a_00547
- Pleasence, Pascoe, Nigel J. Balmer ja Rebecca L. Sandefur. 2013. *Paths to justice: A past, present and future roadmap*. Centre for Empirical Legal Studies.
- Pleasence, Pascoe, Nigel J. Balmer ja Rebecca L. Sandefur. 2016. "Apples and oranges: An international comparison of the public's experience of justiciable problems and the methodological issues affecting comparative study." *Journal of Empirical Legal Studies* 13(1): 50–93. <https://doi.org/10.1111/jels.12097>

- Reese, Roy W. ja Carolyn A. Eldred. 1994. *Legal Needs among Moderate-Income Households: Findings from the Comprehensive Legal Needs Study*. Chicago: American Bar Association.
- Sandefur, Rebecca L. 2019. "Access to What?" *Daedalus* 148(1): 49–55. https://doi.org/10.1162/daed_a_00534
- Thibault, John ja Laurens Walker. 1978. "A theory of procedure." *California Law Review* 66: 541–566. <https://doi.org/10.2307/3480099>
- Trubek, David M., Joel B. Grossman, William L. F. Felstiner, Herbert M. Kritzer ja Austin Sarat. 1983. "Civil Litigation Research Project: Final Report - Summary of Principal Findings." Madison: University of Wisconsin Law School. Luettu 20.9.2023. <https://repository.law.wisc.edu/s/uwlaw/item/41240>
- World Justice Project. 2019. "Global Insights on Access to Justice: Findings from the World Justice Project General Population Poll in 101 Countries." Washington, DC: World Justice Project. <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-A2J-2019.pdf>
- World Justice Project. 2023. "WJP Rule of Law index." Washington, DC: World Justice Project. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>

4.2 Digitalisaatio ja pääsy oikeuksiin

Jenni Hakkarainen

Yhä suurempi osa jokapäiväisestä kommunikaatiosta, asioiden hoidosta ja arkielämän ongelmien ratkaisusta tapahtuu ainakin osittain tietoverkossa. Käyttämämme digitaaliset palvelut ovat osa suurempaa digitalisaatiokehitystä, joka pyrkii yhdistämään yksityisiä, julkisia ja muita sektoreita lähemmäksi yksittäisiä ihmisiä ja heidän tarpeitaan. Näin tilanne olisi ainakin ideaalimaailmassa.

Keskustelu julkisten palveluiden digitalisoimisesta keskittyy usein hallinnon ja asiointin tehostamiseen ja digitalisaation hyödyntämisen lainsäädännöllisiin edellytyksiin. Voidaanko asianhallintajärjestelmillä ja osin automatisoiduilla päätösprosesseilla säästää henkilötövuosia? Entä miten varmistaa hyvän hallinnon toteutuminen Veron sähköisellä asiointisivustolla?

Tehokkuuden ja oikeuden mukaisuuden rinnalle on kuitenkin noussut voimakkaana vaatimus asiakkaan näkökulman huomioon ottamisesta: mitä kannattaa digitalisoida, millaisia palveluita asiakkaat tarvitsevat ja millaisia käyttöliittymiä pitäisi suunnitella asiointin selkeyttämiseksi? Kaikki nämä näkökulmat kytkeytyvät laajempaan oikeuksien saatavuuden teemaan (Access to Justice).

Automatisoidun päätöksenteon hyödyntämisen ehdot on yksi viime vuosien keskeisimmistä oikeudenhuollon ja -hallinnon kysymyksistä, jonka oikeusministeriö on joutunut ratkaisemaan. Oikeuskansleri Tuomas Pöystin mukaan digitalisaatio haastaa hallintoa, koska se nostaa datan ihmisen toimivallan rinnalle.⁶⁹¹ Digitaaliset työvälineet ja prosessit kehittyivät vielä 2010-luvulla organisaation sisällä, osana viranomaisten toimintaa. Vero otti käyttöön automatisoidun verotuspäätöksen tietyssä verotustyyppissä, ja samalla mm. Kela pohti eräiden yksinkertaisten etuustyyppien automatisointia. Vuonna 2019 apulaisoikeusasiamies antoi päätöksen, jonka mukaan automatisoitu hallintopäätös, ilman lainsäädäntöpohjaa ja toimivia oikeusturvatakeita ei täytä hyvän hallinnon ja perustuslain mukaisuuden vaatimuksia⁶⁹².

Vuonna 2019 Oikeusministeriö aloitti hallintolain uudistamisen automatisoidun päätöksenteon kirjaamiseksi lakiin. Lisäksi uudistuksessa asetettiin reunaehdot päätöksenteon hyväksyttävyydelle ja käytölle.⁶⁹³ Keskeisin ehto automatisoidun päätöksenteon hyödyntämiseksi on, ettei asiaan sisälly

691 Tuomas Pöysti 2018.

692 OKV/75/20/2019.

693 Ks. HE 145/2022 vp.

seikkoja, jotka edellyttävät harkintaa.⁶⁹⁴ Uudistus tarjosi lainsäädäntöpohjan automatisoidun päätöksenteon hyödyntämiseksi, mutta kysymys tietojärjestelmien hyödyntämisestä viranomaisen ja oikeuksien saatavuuden tukena on tätä huomattavasti laajempi ja monisyisempi kokonaisuus.

Iso osa oikeuden hoitoa hyödyntää digitaalisia teknologioita, kuten asiakkaille tarjottavia asiointiportaaleja ja työntekijöiden asianhallintajärjestelmiä. Esimerkiksi vero.fi tarjoaa mahdollisuuden sähköiseen asiointiin vaikkapa veroilmoituksissa, ja Kanta-palvelussa terveydenhuollon asiakkaat pääsevät tarkastelemaan potilastietojaan. Oikeusministeriön AIPA-hanke kehitti yleisten tuomioistuinten ja syyttäjänlaitoksen työmenetelmiä siirtymällä sähköisiin toimintoihin lainkäyttöasioissa. Lisäksi moni perinteisesti kasvokkain tapahtuva neuvonta saa yhä digitaalisempia muotoja: chatbotit neuvovat asiakkaita ja osa vuorovaikutuksesta voidaan käydä etäyhteydellä.

Tarkastelen tässä tekstissä digitaalisten teknologioiden roolia oikeuksien saamisessa. Teknologian rooli näyttäytyy välillä ristiriitaisenakin: tehostuudistukset sivuuttavat joskus ihmisen ja ihmisyyden merkityksen konfliktinhallinnassa. Toisaalta teknologioilla voidaan edistää oikeudenmukaisuuden kokemusta tai edistää oikeuden saatavuutta. Viimeaikainen tutkimus korostaa, että teknologiakehityksen keskiössä tulisikin olla käyttäjäkokemus ja tarpeenmukaisuus. Kaikkea ei pidä, eikä voikaan siirtää digitaaliseksi ja ne palvelumuodot, jotka digitalisoidaan, tulee muotoilla saavutettavaksi ja käytettäväksi hyvinkin heterogeenisen käyttäjäkunnan keskuudessa. Vaatimus on tärkeä etenkin julkisten palveluiden digitalisoinnissa.

Käyn läpi kahta oikeusministeriön tilaamaa selvitystä, joissa selvitettiin digitaalisten teknologioiden käyttöä ja mahdollisuuksia kahdessa oikeuden saatavuuden keskeisessä instituutiossa: sovittelussa ja oikeusavussa.⁶⁹⁵

Yhdenvertaisuus

Julkisten palveluiden digitalisaatio on sidoksissa lainsäädäntöön ja hyvän hallinnon periaatteisiin. Keskeisiä kysymyksiä palveluiden saavutettavuuden kehittämisessä ovat muun muassa 1) kenelle palveluita tarjotaan ja kuka palveluita käyttää (velvollisuus tuntee asiakkaat) ja 2) kuinka varmistaa eri asiakasryhmien tasavertaiset mahdollisuudet palveluiden käyttämiseen. Digitaalisten julkisten palveluiden saavutettavuus on moninainen

694 Hallintolain 8b:53e mukaan, jos päätös sisältää sekä harkintaa että ei-harkinnanvaraisia seikkoja, voidaan automaatiota hyödyntää päätöksen ei-harkinnanvaraisten seikkojen osalta.

695 Selvitys digitaalisista oikeusapupalveluista, Oikeusministeriön julkaisu, 2023:36 ja Digitaalisten työvälineiden käyttö sovittelun laadun tukena, Oikeusministeriön julkaisu, 2023:29.

kokonaisuus, jonka toimivuus usein tiivistyy palvelun tekniseen toteutukseen sekä mahdollisuuteen saada asia myös ihmisen käsiteltäväksi.

Paine kehittää yhdenvertaisten asiointimahdollisuuksia tulee niin Euroopan unionin sääntelystä⁶⁹⁶ kuin viimeaikaisista tutkimuksista⁶⁹⁷. Erilaisilla digitaalisilla valmiuksilla tai varusteilla varustetut ihmiset, kuten myös ympäristöä ja informaatiota eri tavoin aistivat ihmiset, muodostavat hyvin moninaisen ryhmän, joiden tarpeet ja ominaisuudet julkisten palveluiden tuottajien tulee tiedostaa ja ottaa huomioon. Yksi palvelumalli ei tavoita kaikkia asiakkaita tasavertaisesti, ei myöskään teknisiä asiointipalveluita kehitettäessä.

Oikeuskansleri linjasi vuonna 2019 päätöksellään työvoimatoimistojen digitaalisten palveluiden saavutettavuutta.⁶⁹⁸ Kun TE-toimistot ryhtyivät kehittämään digitaalisia palveluitaan, yksi keskeinen uudistus oli mahdollistaa asiakkaiden sähköinen asiointi. Asiointisivuston käyttöönoton jälkeen kävi kuitenkin ilmi, että sivuston ohjaus ei toiminut riittävästi. Tämä vuorostaan aiheutti sen, että asiakkaat eivät saaneet täytettyä hakemuksiaan asianmukaisesti.⁶⁹⁹ Sekava sivusto ja huono ohjaus johti siihen, että työttömäksi ilmoittautuminen keskeytyi asiakkaan tietämättä, mikä johti työkyvyttömyyskorvauksen maksamisen katkeamiseen. Tämä muodosti yhdenvertaisuusongelman erilaisten käyttäjien välillä.

Tekoälysovellusten ja tietojärjestelmien hyödyntäminen on pitkä prosessi, jossa niin kehittäjät, tilaajat kuin käyttäjätkin sitoutuvat huolehtimaan sovelluksen oikeuden mukaisesta ja teknisestä toiminnasta koko sen elinkaaren ajan.⁷⁰⁰ Yhdenvertaisuus, eli se, kenelle sovelluksia suunnitellaan, miten ne teknisesti toteutetaan ja kuinka yhdenvertaisuuden toteutumista seurataan, on koko sovelluksen elinkaarta leikkaava näkökulma.

Yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden vaatimukset korostavat ennakoinnin ja suunnittelun merkitystä digitaalisten teknologioiden hankinnassa. Euroopan Unionin vuonna 2024 hyväksymä Tekoälyasetus⁷⁰¹ vaikuttaa siihen, että myös niissä teknologioissa, joissa hyödynnetään tekoälyä oikeudellisessa tai hallinnollisessa työssä, etukäteisestä varautumisesta ja vaikutuksenarvioinnista tulee keskeisin osa riskien hallintaa. Yhdenvertaisuus on tietojärjestelmien elinkaarta läpileikkaava teema.

696 Ks. Kansallinen Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, 306/2019.

697 Esko ja Koulu 2023.

698 OKV 2019/1/2017.

699 OKV 2019/1/2017.

700 Koulu, 2018.

701 Tekoälyasetus (AI act), (EU) 2024/1689.

Seuraavaksi käsittelen lähemmin digitaalisia oikeusapupalveluita ja sovittelua. Miten teknologia jo edistää oikeusapupalveluiden ja sovittelun saatavuutta, ja miten teknologiaa ajatellaan käytettävän tulevaisuudessa?

Digitaaliset oikeusapupalvelut

Oikeussuojan saamisen edellytyksenä on pääsy [oikeudellisten palveluiden](#) piiriin. Oikeusapupalveluiden järjestäminen koskettaa ennen kaikkea niitä, jotka eivät taloudellisista syistä voi hankkia itselleen oikeudellista neuvontaa tai asiantuntijaa muilla tavoin. Oikeusapupalvelut ovat siis keskeinen osa oikeusvaltion palvelumuotoja. Oikeusministeriön teettämän selvityksen mukaan oikeusapupalvelut hyödyntää digitalisaatiota ennen kaikkea tiedon tuottamisessa ja jakamisessa (verkkosivut), ensiasteen oikeudellisessa neuvonnassa (chat-palvelu) ja asianhallintajärjestelmissä (sisäinen työn järjestäminen).⁷⁰²

Informaation saavutettavuus on ollut Access to Justice-liikkeen keskeinen ajatus jo 1980-luvulta lähtien.⁷⁰³ Oikeudellisen tiedon räjähdysmäinen lisääntyminen ja digitalisaation tuomat mahdollisuudet sen jakamisessa on kuitenkin monimutkainen kysymys. Useat portaalit, asiointijärjestelmät ja vastaavat ovat usein tekstipohjaisia. Yksi selvityksessä haastateltu kertoi, että esimerkiksi joka kuudes yhdysvaltalainen on lukutaidoton eikä tekstipohjainen tieto tavoita heitä, vaikka tarve tukeen oikeudellisissa palveluissa on heillä merkittävä.⁷⁰⁴ Suomen kontekstissa tämä tarkoittaa, että huomiota tulisi kiinnittää hyvän hallinnon periaatteisiin, asiakkaan tuntemiseen ja asiakkaan tarpeiden mukaisten palveluiden kehittämiseen sen sijaan, että digitalisaatiota edistettäisiin mielikuviin perustuen, tehokkuusnäkökulma edellä. Joskus tämä tarkoittaa laajempaa valikoimaa räätälöityjä palveluita, joissa teknologia ei voi näytellä määräävää roolia.

Yksi keskeisistä ongelmista, jonka ihmiset kohtaavat ratkoessaan arkipäivän ongelmiaan on sen tunnistaminen, onko ongelma oikeudellinen ja mistä tähän mahdollisesti oikeudelliseen ongelmaan voi lähteä hakemaan apua (ks. edellä III osan [luku 4.1 Oikeuden saatavuuden tutkiminen kyselytutkimuksilla](#)). Kyse on iänaikaisesti haasteesta, joka seuraa oikeudellisen tiedon saavutettavuuden vaikeudesta ja tiedon monimutkaisuudesta. Alankomaissa tiedon saavutettavuuden ja prosessoinnin ongelmaa on pyritty jo useiden vuosien ajan ratkomaan digitaalisilla työvälineillä. Asiakkaille on luotu itsepalvelumuotoja, eli ns. polkuja, joiden avulla asiakkaat voivat teknologian avulla diagnosoida ongelmaansa. Kyseiseen palveluun on

702 Selvitys digitaalisista oikeusapupalveluista, 2023:36, s. 19.

703 Cappelletti, 1981.

704 Selvitys digitaalisista oikeusapupalveluista, 2023:36, s. 33.

integroitu myös mahdollisuus saada ihmisneuvontaa tilanteissa, joissa asiakas kokee siihen tarvetta.⁷⁰⁵

Alankomaiden järjestely on osoittanut, että menestyksekkäs teknologiatuettu oikeudellinen apu hyötyy siitä, että sen käyttöön on integroitu mahdollisuus ihmisen kohtaamiseen. Syyt tälle ovat moninaisia. Ensimmäiseksi, oikeudellinen ongelma ei useinkaan ole selkeä. Selkeyden puute tarkoittaa sitä, että oikeudellinen ongelma ei aina ratkea yksinkertaista palvelupolkua seuraten, vaan edellyttää esimerkiksi monimutkaisempaa oikeudellisen aineksen erottamista muista tapahtumista. Toiseksi käyttäjät haluavat usein kohdata ihmisen psykologisesti haastavissa oikeudellisissa tilanteissa. Teknologian avulla toteutettu oikeudellinen diagnostiikka auttaa, mutta sen käyttöala on rajattu verrattain yksinkertaisiin asioihin tai yksittäisiin osatehtäviin.

Selvityksen keskeinen loppupäätelmä on, että palveluita tulisi kehittää käyttäjäryhmien ehdoilla. Oikeuksien saaminen ja oikeuksiin pääsy on riippuvainen sekä virkahenkilöiden työskentelyoloista (sähköiset tukijärjestelmät) sekä asiakkaiden saatavilla olevista palveluista. Haastatteluissa korostui työntekijöiden ymmärrys oman roolin inhimillisyydestä ja henkilökohtaisen kohtaamisen tärkeydestä. Kaikkea ei voi, eikä kannatakaan digitalisoida⁷⁰⁶. Toisaalta digitalisaation avulla voidaan saavuttaa etuja tiedon yksinkertaistamisessa ja levittämisessä.

Teknologia sovittelun tukena

Sovittelutoiminta on olennainen osa oikeudellisten palveluiden saavutettavuutta, ja oikeusministeriö pyrkiikin edistämään sekä sovittelun käytettävyyttä että sen laatua. Oikeusministeriön Helsingin yliopistolla teettämä tutkimus tarkasteli sovittelua ja teknologian mahdollisuuksia sen järjestämisessä.⁷⁰⁷

Perinteisesti sovittelu on ollut kasvokkaiselle keskustelulle perustuva konfliktinhallinnan muoto. Teknologia on ollut niissä läsnä lähinnä tuki- ja raportointijärjestelmien muodossa, eli tukemassa työntekijöiden työntekoa ja dokumenttien hallintaa. Vuonna 2020 alkanut ja levinnyt Covid-pandemia haastoi perinteisen sovittelun mallia sekä Suomessa että Euroopassa.⁷⁰⁸ Vaikka fyysisiä kontakteja tuli välttää, konfliktinratkaisutoiminnan tuli jatkua lähes entisellään. Äkillinen ja arvaamaton yhteiskunnan

705 Selvitys digitaalisista oikeusapupalveluista, 2023:36, s. 31.

706 Selvitys digitaalisista oikeusapupalveluista, 2023:36, s. 34–36.

707 Digitaalisten työvälineiden käyttö sovittelun laadun tukena, 2023:29.

708 Digitaalisten työvälineiden käyttö sovittelun laadun tukena, 2023:29, s. 55.

perustoimintojen muutos pakotti sovittelutoimistot siirtymään etätyöskentelyyn, myös varsinaisissa sovitteluistunnoissa.

Selvitystä varten tehdyistä haastatteluista kävi ilmi, että pandemian vaikutukset sovittelun digitalisaatiolle olivat melko yhtenäiset selvityksen eurooppalaisissa verrokkimaissa. Haastateltavat pitivät keskeisenä sitä, että asiakkaiden huolet kohdataan ja hoidetaan, eikä sovittelutahojen keskeinen rooli oikeuden saatavuuden tuottamisessa häiriinny.⁷⁰⁹ Sovittelusta vastaavat tahot joutuivat ottamaan käyttöön digitaaliset työtavat sekä asiakas-kohtaamisissa että sovittelun dokumentoinnissa. Suomessa sähköiset käytännöt kehittyivät osin orgaanisesti ja paikallisesti, kun sovittelutoimistot kehittivät omia parhaita käytäntöjään sovitteluistuntojen ja dokumentoinnin ja kommunikoinnin järjestämiseksi.⁷¹⁰ Alankomaissa pandemia antoi alkusysäyksen sovittelun laajemmalle digitalisoinnille; se sysäsi liikkeelle tavoitteellisen sovittelun digitaalisten työtapojen ja työvälineiden voimakkaan kehittämisen aina dokumentoinnista asian elinkaaren seuraamiseen ja henkilökunnan ohjeistamiseen.⁷¹¹

Pandemian jälkeen näyttää siltä, että etäsovittelun käyttö on suurilta osin vähentynyt. Koska etäsovittelusta kuitenkin kerääntyi kokemuksia ja käytänteitä, on todennäköistä, että sitä käytetään jatkossakin tietyn reunaehdoin. Selvityksen mukaan etäsovittelu voi olla erityisen hyödyllinen tilanteissa, joissa asiakkaiden välimatka on suuri tai asiakkaan elämäntilanne muutoin siitä hyötyisi. Kaksi keskeistä näkökulmaa, jotka selvityksen mukaan tulee jatkossa ratkaista, ovat 1) etäsovittelukäytänteiden yhtenäistäminen, ja 2) käyttäjäkokemusten kerääminen.⁷¹² Käytönteiden yhtenäistäminen voi sekä tasavertaistaa eri alueiden asiakkaiden mahdollisuuksia käyttää etäsovittelua, että parantaa asiakkaiden tietosuojaa ja -turvaa. Käyttäjäkokemusten kerääminen on edellytys asiakaslähtöisen etäsovittelun kehittämiseksi, mutta myös sen ymmärtämiseksi, miten etäyhteys vaikuttaa esimerkiksi sovitteluhalukkuuteen, turvallisuuden tunteeseen tai sovinnon pitävyyteen.

Yhtenäistetyt käytänteet etäsovittelun käyttöalasta (millaisissa tilanteissa sovittelu etäyhteyttä käyttäen on mahdollista), siihen, miten etäsovittelu järjestetään (sovittelijan/avustajan kanssa samassa tilassa vai ei, millä videoyhteydellä ja ohjelmalla) ja miten informaatiota jaetaan, yhdenvertaistaa asiakkaiden ja työntekijöiden asemaa, vahvistaa tietosuojaa- ja turvaa sekä selkeyttää sovittelijoiden roolia. Pandemian jälkeen käyttäjäkokemuksia kerättiin lähinnä sovittelijoiden institutionaalisesta näkökulmasta.

709 Digitaalisten työvälineiden käyttö sovittelun laadun tukena, 2023:29, s. 58–64.

710 Digitaalisten työvälineiden käyttö sovittelun laadun tukena, 2023:29, s. 55.

711 Digitaalisten työvälineiden käyttö sovittelun laadun tukena, 2023:29, s. 60–63.

712 Digitaalisten työvälineiden käyttö sovittelun laadun tukena, 2023:29, s. 90.

Sen sijaan asiakkaiden kokemuksia ei ole juurikaan kerätty.⁷¹³ Tämä on monilta osin ongelmallista, etenkin jos etäsovittelua ryhdytään laajemmin hyödyntämään. Oikeuden saatavuuden kokemusta ja sen on vaikuttavuutta ei voida arvioida yksin oikeudellisen ratkaisun tuottamisen kannalta. Se miten ihmiset kokevat oikeudelliset prosessit ovat merkityksellinen niin ratkaisun hyväksyttävyyden kannalta ⁷¹⁴ kuin oikeudenmukaisuuskokemuksen takia.

Loppupäätelmät

Digitalisaatio ja digitaalisten teknologioiden sääntely on kuluneina vuosina lisääntynyt huomattavasti. Samalla näiden teknologioiden käyttö julkisella sektorilla ja oikeuden jakamisessa ja oikeuden käytössä on normalisoitunut. Teknologioiden potentiaali nähdään usein tehokkuuden lisäämisessä ja sitä kautta ajan vapautumisessa inhimillistä kohtaamista vaativaan työhön. Lukuisat esimerkit kuitenkin näyttävät, että digitaalisten työvälineiden käyttöönotto ja hyödyntäminen ei aina lisää tilaa inhimilliselle työlle.

Oikeuden saavutettavuus ja oikeudellisten palveluiden järjestäminen voi parhaimmillaan hyötyä digitaalisista työvälineistä. Hallinnollisia töitä ja dokumentointia tehdään jo pääasiassa digitaalisesti. Asiakkaiden asiointia pyritään helpottamaan asiointisivustoilla ja tekoälypohjaisilla chat-soveluksilla. Oikeudellista tietoa voidaan yksinkertaistaa ja tarjota keskitetyssä muodossa.

Toisaalta on olemassa kohtalaisen vähän tutkimusta ihmisten tavoista ja tarpeista käyttää teknisiä välineitä oikeudellisen tiedon hahmottamisessa ja oikeudellisten palveluiden käytössä. Digitalisaation hyvä hyödyntäminen edellyttää asiakkaan tuntemista ja hyvin moninaisen käyttäjäjoukon tarpeiden huomioon ottamista teknologioiden kehittämisessä. Tutkimus ja käytäntö osoittavat, että kaikkea ei kannata digitalisoida. Huonot käytännöt ovat huonoja välineestä riippumatta, ja toisaalta monissa oikeudellisissa tilanteissa ihmisillä on tarve inhimilliselle kohtaamiselle.

Sähköisten palveluiden kehittäminen on keskeinen osa valtionhallinnon palvelumuotojen kehittämistä. Tulevaisuuden haaste tulee todennäköisesti olemaan palveluiden kehittäminen niin, että ne tukevat hyvää hallintoa ja oikeuden saatavuutta, mutta vastaavat myös käyttäjien moninaisiin odotuksiin: helppo käytettävyys ja oman asian saaminen kuuluville ja ratkaistuksi.

713 Digitaalisten työvälineiden käyttö sovittelun laadun tukena, 2023:29, s. 89–90.

714 Lind ja Tyler 1988.

Lähteet

- Alizadeh Westerling, Frida, Riikka Koulu, Emeline Banzuzi ja Hilma Laamanen. 2023. ”Selvitys digitaalisista oikeusapupalveluista.” Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:36. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-823-5>
- Cappelletti, Mauro. 1981. *Access to Justice and the Welfare State*. Kluwer Academic Publishers.
- Esko, Terhi ja Riikka Koulu. 2023. ”Imaginations of better administration: Renegotiating the relationship between citizens and digital public power.” *Big data & Society* 10(1). <https://doi.org/10.1177/20539517231164113>
- Hakkarainen, Jenni ja Riikka Koulu. 2023. ”Digitaalisten työvälineiden käyttö sovittelun laadun tukena.” Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:29. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-767-2>
- Lind, E. Allan ja Tom R. Tyler. 1988. *Social psychology of procedural justice*. Springer.
- Koulu, Riikka. 2018. ”Digitalisaatio ja algoritmit – Oikeustiede hukassa?” *Lakimies* 7–8/2018, 840–867.
- Pöysti, Tuomas. 2018. ”Kohti digitaalisen ajan hallinto-oikeutta.” *Lakimies* 7–8/2018, 868–903.

4.3 Alaikäiset ja oikeuksiin pääsy

Virve Toivonen

Access to Justice tutkimusten tyypillisiä havaintoja on paitsi oikeudellisten ongelmien yleisyys, myös niiden epätasainen jakautuminen niin, että tavalla tai toisella heikommassa asemassa olevilla on muita suurempi riski kokea ongelmia. Useimpiin aikuisiin verrattuna esimerkiksi alaikäisten oikeuksien toteutumisen tiellä on monenlaisia esteitä: lapset eivät välttämättä ole tietoisia oikeuksistaan tai he eivät tunnista itseensä kohdistuvia oikeudenloukkauksia eivätkä he useinkaan pysty ilman aikuisen apua tehokkaasti reagoimaan oikeudenloukkauksiin. Lisäksi oikeudelliset ja hallinnolliset järjestelmät suunnitellaan lähtökohtaisesti aikuisia asiakkaita ja toimijoita varten eivätkä ne ota huomioon alaikäisten oikeudellisia erityispiirteitä.⁷¹⁵

Perinteisesti Access to Justice tutkimuksessa on tutkittu pääsyä tuomioistuimiin tai muihin oikeuselimiin sekä tuomioistuinten tai oikeusjärjestelmän toimintaa. Tämä on koskenut myös lapsia, vaikka lasten oikeuksiin pääsyä koskeva tutkimus onkin toistaiseksi ollut melko vähäistä.⁷¹⁶ Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa on aiemmin tutkittu esimerkiksi lasten huoltoa, asumista ja tapaamista koskevien riitojen käsittelyä käräjä- ja hovioikeuksissa,⁷¹⁷ lasten eron jälkeistä vuoroasumista⁷¹⁸ sekä lasten huostaanottoasioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa⁷¹⁹. Access to Justice ei kuitenkaan tyhjenny tuomioistuintutkimukseen, vaan tutkimussuuntauksessa tarkastellaan ihmisten oikeuksien toteutumista myös muissa instituutioissa ja ympäristöissä. Ihmisten hyvinvoinnin kannalta merkittävää on esimerkiksi se, kuinka perustuslain (PL) 19.3 §:ssä turvattu oikeus riittäviin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin toteutuu.⁷²⁰

Vuonna 2023 Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa käynnistyi kaksi lasten oikeuksiin pääsyä koskevaa tutkimushanketta. Toisessa tarkastellaan lasten urheiluharrastuksissa kohtaamaa väkivaltaa ja siihen puuttumista⁷²¹ ja toisessa lastensuojelun palvelujärjestelmän toimivuutta

715 Hakalehto 2018; Toivonen 2023, 86, 106. Yhtä lailla myös aikuisilla voi olla ongelmia oikeuksiin pääsyyssä, ks. esim. Vanjusov 2022; Obstbaum ym. 2022.

716 Liefgaard 2019.

717 Valkama ja Litmala 2006; 2008.

718 Rissanen 2016; Rissanen ym. 2017.

719 de Godzinsky 2012; 2014.

720 Nykänen ja Laatikainen 2022; Pautassi 2018.

721 ”Urheilijan hyvinvointi, kaltoinkohtelu ja oikeusturva” on Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittama tutkimushanke. Ks. tarkemmin <https://blogs.helsinki.fi/urheilijoiden-kaltoinkohtelu/>.

haitallisiin lapsuudenkokemuksiin vastaamisessa.⁷²² Molemmissa hankkeissa tarkastelua ohjaa se, että aikuista haavoittuvampina ja heistä monin tavoin riippuvaisina lapsilla on perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus yhteiskunnan erityiseen suojeluun.⁷²³ Sen tavoite on suojella lapsen hyvinvointia, kasvua ja kehitystä. Oikeus erityiseen suojeluun on perusteltu, sillä tutkimukset osoittavat kiistatta erilaisten haitallisten lapsuuden tapahtumien (adverse childhood experiences, ACE), kuten väkivallan, vanhempien päihdeongelmien tai lapsiperheköyhyyden, kielteiset vaikutukset lapsen elämään, toisinaan pitkälle aikuisuuteen saakka.⁷²⁴

Molemmat hankkeet tähtäävät toimintaympäristöjen (urheilu ja lastensuojelu) kehittämiseen väkivallan ja muiden haitallisten lapsuudenkokemusten tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi. Kokonaan ilmiö ei ole estettävissä, ja siksi tavoitteena on myös kehittää tehokkaita keinoja puuttua ja lieventää haitallisten lapsuudenkokemusten vaikutuksia.

Lasten epäasiallinen kohtelu ja siihen puuttuminen urheilussa

Urheilu on suomalaislasten suosituimpia harrastuksia⁷²⁵ ja parhaimmillaan sillä on lukuisia potentiaalisia positiivisia vaikutuksia lapsen hyvinvointiin, kasvuun ja kehitykseen. Positiiviset vaikutukset voidaan kuitenkin saavuttaa vain lapsen kaikin tavoin turvallisiksi kokemassa urheiluympäristössä. Urheilijoiden kaltoinkohtelun ja väkivallan kokemukset ovat olleet viime vuosina kasvavasti esillä mediassa ja myös tutkimusten mukaan urheilussa esiintyy eriaistaisesti erilaista väkivaltaa, niin fyysistä, henkistä kuin seksuaaliskitkin.⁷²⁶ Urheiluväkivallan vaikutuksista lapseen on vasta vähän tutkittua, mutta vaikutukset näyttävät hyvin samanlaisilta kuin lasten muissa toimintaympäristöissä kohtaaman väkivallan eli esiin nousevat erilaiset fyysiset-, kognitiiviset-, sosiaaliset-, emotionaaliset sekä käyttäytymiseen liittyvät ongelmat.⁷²⁷

722 Tutkimus on osa Strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittamaa 6-vuotista ACElife (Adverse childhood experiences in the life course: Long-term consequences and effective institutional responses) hanketta, jossa tutkitaan monitieteellisesti ja -menetelmäisesti haitallisten lapsuudenkokemusten seurauksia ja vaikuttavia ehkäisyn keinoja. Ks. tarkemmin: acelife.fi.

723 Ks. esim. PL 19 § 3, LOS 3.2 art., lapsenhuoltolaki (361/1983) 1 § ja 4 § ja lastensuojelulaki (417/2007) 2 §, 4 a §, 12 §. Ks. myös Toivonen 2023, s. 28–30.

724 Hughes ym. 2021.

725 Kamppi ym. 2018.

726 Ks. esim. Fortier, Parent ja Lessard 2020.

727 Kavanagh, Brown ja Jones 2017; Stirling ja Gretchen 2012.

Kartoitimme tutkimushankkeessa suomalaislasten väkivaltakokemuksia ja niiden käsittelyä urheilussa kolmessa eri kyselyssä. Tätä koskeva kysymyspatteristo oli mukana Suomen urheilun eettisen keskuksen (SUEK) vuonna 2022 teettämässä kyselytutkimuksessa,⁷²⁸ vuoden 2022 LIITU-tutkimuksessa,⁷²⁹ ja lisäksi toteutimme aiheesta oman kyselymme.⁷³⁰ Koska kyselyjä hallinnoivat eri toimijat, eivät kyselylomakkeet olleet kaikilta osin täysin identtiset ja myös kyselyiden kohderyhmät vaihtelivat jonkin verran. Kaikissa kyselyissä oli kuitenkin kyse ohjatusta urheiluharrastuksesta urheiluseurassa eli lasten omaehtoinen vapaa-ajan liikkuminen ja koululiikunta oli suljettu kyselyjen ulkopuolelle. Yhteensä kyselyihin vastasi 3 030 alaikäistä urheilijaa. Kyselyt toteutettiin sähköisesti ja tulokset analysoitiin SPSS-ohjelmalla.

Kyselytutkimukset osoittivat, että alaikäisten ohjatussa urheiluseuratoiminnassa esiintyy kaikkia väkivallan muotoja (fyysinen, henkinen ja seksuaalinen) ja että väkivaltaan syyllistyvät monet tahot: valmentajat ja lasten vertaiset, omat tai joukkueoverin vanhemmat sekä katsojat eikä urheilu ole vapaa myöskään verkossa tapahtuvalta väkivallalta. Aikuisten ja vertaisten osuus väkivallan tekijöinä vaihteli hieman eri kyselyissä, mutta aikuisten, erityisesti valmentajien, osuus oli kaikissa merkittävä (valmentaja 20–38 %, oma tai joukkuekaverin vanhempi 8–10 %).⁷³¹

Yksi keskeisimpiä tutkimushavaintoja oli se, että alaikäisillä näytti olevan vaikeuksia tunnistaa itseensä kohdistuvaa väkivaltaa tai muuta epäasiallista kohtelua. Kyselyissä yleiseen kysymykseen siitä, oliko vastaaja kohdannut väkivaltaa tai epäasiallista kohtelua urheilussa, moni jätti vastaamatta kokonaan tai valitsi vastausvaihtoehdon en tiedä tai en osaa sanoa. Esimerkiksi omassa kyselyssämme väkivaltaa kertoi kokeneensa 182 vastaajaa (17,7 %), kieltävästi vastasi 415 vastaajaa (40,3 %) ja en osaa tai halua sanoa 114 vastaajaa (11,1 %). Kun väkivaltakokemuksista kysyttiin tämän jälkeen konkreettisina tekoina, väkivaltakokemuksia oli 40 prosentilla vastaajista (N=414).⁷³² Tulokset kertovat, että urheilussa niin aikuiset kuin lapset tarvitsevat lisää tietoa siitä, millainen käytös tai toiminta on lapsille vahingollista ja siksi kiellettyä.

Yleisintä näytti olevan erilainen henkinen väkivalta, kuten pilkkaaminen tai nimittely, kirosu ja huutaminen tai ryhmän ulkopuolelle sulkeminen, joita oli kokenut 15–20 prosenttia vastaajista. Fyysinen ja seksuaalinen

728 Kaski, Heikkinen ja Lintunen 2022.

729 Kokko ja Martin (toim.) 2023.

730 Toivonen ja Aine 2024.

731 Toivonen ja Aine 2024, s. 445.

732 Toivonen ja Aine 2024, s. 443.

väkivalta oli selvästi harvinaisempaa (0,6–3 %).⁷³³ Henkinen väkivalta on lasten yleisimmin kokema väkivallan muoto myös esimerkiksi vertaissuh-teissa ja perheessä.⁷³⁴

Kyselyt viittasivat myös siihen, että tytöt kokisivat urheilussa väkivaltaa jonkin verran poikia enemmän, samoin kuin kilpaa harrastavat verrattuna harrasteryhmissä harrastaviin, vaikka erot eivät aina olleetkaan tilastolli-sesti merkitseviä.⁷³⁵ Kilpaurheilun väistämättä suorituskeskeinen kulttuu-ri, jossa voittoon pyritään hinnalla millä hyvänsä, pitäneeikin osaltaan yllä ilmiötä, jonka seurauksena muissa ympäristöissä väkivaltaiseksi katsottu käytös, kuten aggressiivinen haukkuminen ja kirosanojen huutaminen, koe-taan urheilussa normaaliksi.⁷³⁶

Toinen merkittävä havainto oli se, että vaikka lapset usein kertovatkin tapahtuneesta jollekulle, useimmiten omalle vanhemmalle tai vertaiselle, noin kolmasosa väkivaltaa kokeneista vastaajista ei ollut kertonut asia-sta kenellekään. Lisäksi noin puolet kaltoinkohtelusta eteenpäin kertoneis-ta vastaajista ilmoitti, ettei asiaa ollut kuitenkaan käsitelty.⁷³⁷ Väkivallan ja kaltoinkohtelun kokemusten lieventämiseksi keskeistä on kuitenkin se, miten siihen reagoidaan ja ennen kaikkea se, että väkivaltainen tai kaltoinkohteleva käyttäytyminen loppuu. Tulokset antavatkin aihetta suun-nata katsetta urheilujärjestöihin, -seuroihin ja urheilun oikeusturvajärjes-telmien tehokkuuteen. Näihin kysymyksiin paneudutaan tutkimusprojektin myöhemmässä vaiheessa tarkemmin mm. urheilijoiden ja urheilutoimijoi-den haastatteluin.

Tekotapojen ja tekijöiden moninaisuus alleviivaa joka tapauksessa sitä, ettei alaikäisiin urheilussa kohdistuva väkivalta ole yksinkertainen ilmiö ja että sen kitkemiseen tarvitaan siksi monipuolisia toimia. Esimerkiksi lasten keskinäisen väkivallan selvittelyssä täytyy olla käytössä myös muita kuin vi-rallisia, usein pitkäkestoisia ja lasten arjesta etäällä olevia kurinpitomenet-telyjä. Tarvitsemme ripeästi ongelmiin puuttuvaa ja ikätasoista ruohonjuu-ritason toimintaa, joka perustuu ymmärrykseen väkivallan eri muodoista ja niiden seurauksista, sekä aidosta halusta puuttua väkivaltaan tehokkaasti. Toiseksi on syytä pohtia myös lainsäädännön roolia. Suomen urheiluoikeu-dellinen järjestelmä on ns. ei-interventionistinen, jolloin urheilijan oikeuk-sia ja oikeusturvaa ei juurikaan säädellä laissa, vaan urheilun (itse)hallinto perustuu pitkälti perustuslain turvaamaan yhdistymisvapauteen (PL 13 §) ja jää lähinnä urheilutoimijoiden omalle vastuulle. Tämä ei välttämättä

733 Toivonen ja Aine 2024, s. 443. Ks. myös Parent ja Fortier 2018.

734 Mielityinen ym. 2023, s. 33, 37.

735 Toivonen ja Aine 2024, s. 444.

736 Wilinsky ja McCabe 2021.

737 Toivonen ja Aine 2024, s. 446–447.

turvaa riittävästi erityisen suojelun tarpeessa olevia ja siihen oikeutettuja alaikäisiä.

Haitalliset lapsuudenkokemukset ja lastensuojelu

Lastensuojelulla on Suomessa keskeinen rooli sekä haitallisten lapsuudenkokemusten ehkäisyssä että niiden seurauksien hoidossa. Haitallisia lapsuudenkokemuksia ovat esimerkiksi kaikki lapseen kohdistuva väkivalta, vanhempien päihteidenkäyttö ja psyykkiset sairaudet tai vanhempien pitkitynyt ja riittävä ero. Tutkimusten mukaan haitalliset lapsuudenkokemukset esiintyvät harvoin yksinään, vaan ne linkittyvät monin tavoin toisiinsa ja kasautuvat siksi usein samoille yksilöille.⁷³⁸ Haitallisilla lapsuudenkokemuksilla on tyypillisesti pitkäaikaisia, kielteisiä seurauksia lapselle, vaikka yksilötasolla lapset eivät reagoikaan ACE-kokemuksiin samalla tavoin. Yhteiskunnalle seurausten hoidosta aiheutuu huomattavia kustannuksia.⁷³⁹

Lastensuojelun tehtävä on tarjota lapselle ja hänen perheelleen tukea ja apua erilaisissa lapselle vahingollisissa tilanteissa. Tavoite on mahdollisimman varhainen tuki lastensuojelun avohuollossa, jotta kallis ja perhe-elämän suojaan voimakkaasti puuttuva lasten sijaishuoltoon sijoittaminen vähenisi (LSL 4 § 3).⁷⁴⁰ Tutkimusten mukaan avohuollon palvelut eivät kuitenkaan aina tarjoa riittävän konkreettista apua lapsille ja perheille tai osallista heitä palveluiden toteuttamiseen, jolloin tukitoimet voivat jäädä riittämättömiksi tai tehottomiksi.⁷⁴¹ Alle 18-vuotiaiden avohuollon asiakkuudet ovatkin tasaaisesti laskeneet ja lapset ovat ohjautuneet lisääntyvästi sijaishuollon asiakkaiksi. Tämä on osaltaan nostanut lastensuojelun kustannuksia.⁷⁴²

Julkisin varoin tuotettujen hintavien ja mahdollisesti syvälle perhe-elämään puuttuvien palveluiden ja niiden kehittämisen tulisi perustua luotettavaan tutkittuun tietoon. Erityisen ajankohtaista tutkimus on nyt, kun sote-uudistuksen myötä monia palveluja organisoidaan uudelleen. Lastensuojelun sijaishuoltoon verrattuna avohuoltoa on kuitenkin tutkittu toistaiseksi vain vähän, ja tutkimus on pitkälti perustunut pienehköjen aineistojen

738 Green ym. 2010.

739 Strine ym. 2012; Pitkänen ym. 2021. Ks. myös Royse 2016.

740 HE 137/2010 vp, s. 10.

741 Kestilä 2016; Heino ym. 2016. Toisaalta sijaishuoltoon sijoittaminenkaan ei välttämättä paranna lasten tulevaisuuden näkymiä, sillä sijaishuoltoon sijoitetut lapset voivat aikuisina monilla mittareilla mitattuna huonommin kuin lapset, jotka ovat saaneet asua kotonaan. Ks. esim. Egelund ja Lausten 2009; Kääriälä ym. 2019; Kääriälä ym. 2022.

742 Forsell ja Kuoppala 2022; Hoikkala ym. 2023.

laadulliseen analyysiin.⁷⁴³ Nyt käsillä oleva tutkimushanke pyrkii vastamaan näihin puutteisiin.

Hankkeessa tarkastellaan alueellisten (hyvinvointialue) ja kansallisten rekisteriaineistojen (esim. Tilastokeskus, THL, KELA) tietoja yhdistämällä muun muassa sitä, eroavatko avohuollon tukitoimenpitein autetuiksi tulleiden lasten ja perheiden sosioekonomiset ja muut taustatekijät sekä palvelupolut niiden lasten ja perheiden taustoista ja palvelupoluista, joiden asiakkuus johtaa huostaanottoon. Tutkimusjoukon muodostavat yhden hyvinvointialueen lapset, joista on vuonna 2013 tehty kaupungin sosiaali-toimeen lastensuojeluilmoitus, ja joka on johtanut tilanteen selvittämiseen ja/tai myönnettyyn palveluun (N=2550). Lasten (N=2550) ja heidän vanhempinsa (N=3 481) asiakkuutta seurataan eri rekistereistä 2020 luvulle saakka. Rekisteriaineistoa täydennetään mahdollisesti myöhemmin asiakirja-aineistolla.

Menetelmällisesti hankkeessa on kyse pilottitutkimuksesta. Lastensuojelun avohuoltoa ei ole toistaiseksi tutkittu vastaavilla aineistoilla. Tutkimus tulee siten tuottamaan osin täysin uutta tietoa lastensuojelun avohuollon tukitoimenpiteistä ja mahdollisesti myös niiden vaikuttavuudesta. Tulosten avulla voidaan kehittää lastensuojelun avohuollon palveluvalikkoa ja suunnata palveluita jatkossa tehokkaammin yksittäisille lapsille ja perheille.

743 Ks. Kylmäluoma, Toivonen ja Kääriäinen 2025 (tulossa).

Lähteet

- Egelund, Tine ja Mette Lausten. 2009. "Prevalence of mental health problems among children placed in out-of-home care in Denmark." *Child & Family Social Work* 14(2): 156–165. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2206.2009.00620.x>;
- Ervasti, Kaijus. 2011. "Oikeuden saamisen monet kasvot." *Oikeus* 40(3): 347–360. <https://www.edilex.fi/oikeus/82260004>
- de Godzinsky, Virve-Maria. 2012. *Huostaanottoasiat hallinto-oikeuksissa. Tutkimus tahdonvastaisten huostaanottojen päätöksentekomenetelmästä*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- de Godzinsky, Virve-Maria. 2014. *Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuksien päätöksissä*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Forsell, Martta ja Tuula Kuoppala. 2022. "Lastensuojelu 2021." Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022060543375>
- Fortier, Kristine, Sylvie Parent ja Genevieve Lessard. 2020. "Child maltreatment in sport: smashing the wall of silence: a narrative review of physical, sexual, psychological abuses and neglect." *British Journal of Sports Medicine* 54(1): 4–7. <https://doi.org/10.1136/bjsports-2018-100224>
- Green, Jennifer Greif, Katie A. McLaughlin, Patricia A. Berglund, Michael J. Gruber, Nancy A. Sampson, Alan M. Zaslavsky ja Ronald C. Kessler. 2010. "Childhood Adversities and Adult Psychiatric Disorders in the National Comorbidity Survey Replication I: Associations With First Onset of DSM-IV Disorders." *Arch Gen Psychiatry* 67(2): 113–123. <https://doi.org/10.1001%2Farchgenpsychiatry.2009.186>
- Hakalehto, Suvianne. 2018. *Lapsioikeuden perusteet*. Helsinki: Alma Talent.
- Heino, Tarja, Sylvia Hyry, Salla Ikäheimo, Mikko Kuronen ja Rika Rajala. 2016. "Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset: HuosTahankkeen (2014–2015) päätulokset." Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-644-5>
- Hoikkala, Susanna, Tiina Muinonen, Elina Palola, Antti Väisänen ja Julia Rosberg. 2023. "Lastensuojelun kokonaisuudistuksen valmistelu: Visiovaiheen raportti." Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8469-1>
- Hughes, Karen, Kat Ford, Mark A. Bellis, Freya Glendinning, Emma Harrison ja Jonathan Passmore. 2021. "Health and financial costs of adverse childhood experiences in 28 European countries: a systematic review and meta-analysis." *The Lancet* 6(11): e848–e857. [https://doi.org/10.1016/s2468-2667\(21\)00232-2](https://doi.org/10.1016/s2468-2667(21)00232-2)
- Kamppi, Katariina, Annaleena Aira, Nina Halme, Pauliina Husu, Virpi Inkinen, Laura Joensuu, Sami Kokko, Kaarlo Laine, Kaisu Mononen, Sanna Palomäki, Timo Ståhl, Arja Saakslahti ja Tuija Tammelin. 2018. "Results from Finland's 2018 Report Card on Physical Activity for Children and Youth." *Journal of Physical Activity & Health* 15(2): S355–S356. <https://doi.org/10.1123/jpah.2018-0510>

- Kaski, Satu, Alisa Heikkinen ja Taru Lintunen. 2022. *Myönteisiä ja kielteisiä kokemuksia kilpaurheilussa. Asiallinen ja vastuullinen sekä epäasiallinen ja vastuuton kohtelu urheilussa*. Suomen urheilun eettinen keskus SUEK ry.
- Kavanagh, Emma, Lorraine Brown ja Ian Jones. 2017. "Elite athletes' experience of coping with emotional abuse in the coach–athlete relationship." *Journal of Applied Sport Psychology* 29(4): 402–417. <https://doi.org/10.1080/10413200.2017.1298165>
- Kestilä, Sointu. 2016. "Nuoreksi aikuiseksi epävakassa kasvu ympäristössä: nuorten kokemuksia arjessa selviytymisestä ja kasvuolosuhteista lastensuojelulapsena." Väitöskirja, Oulun yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:9789526211961>
- Kokko, Sami ja Leena Martin, toim. 2023. *Lasten ja nuorten liikuntakäyttäytyminen Suomessa – LIITU-tutkimuksen tuloksia 2022*. Valtion liikuntaneuvosto.
- Kylmäluoma, Anna, Virve Toivonen ja Aino Kääriäinen. 2024. "Lastensuojelun avohuolto tutkittuna palveluna." (tulossa).
- Kääriälä, Antti, Pasi Haapakorva, Elina Pekkarinen ja Reijo Sund. 2019. "From care to education and work? Education and employment trajectories in early adulthood by children in out-of-home care." *Child abuse & neglect* 98: 104144–104144. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2019.104144>
- Kääriälä, Antti, David Gyllenberg, Reijo Sund, Elina Pekkarinen, Markus Keski-Säntti, Tiina Ristikari, Tarja Heino ja Andre Sourander. 2022. "The association between treated psychiatric and neurodevelopmental disorders and out-of-home care among Finnish children born in 1997." *European Journal of Child & Adolescent Psychiatry* 31(11): 1789–1798. <https://doi.org/10.1007/s00787-021-01819-1>
- Liefgaard, Ton. 2019. "Access to Justice for Children: Towards a Specific Research and Implementation Agenda." *The International Journal of Children's Rights* 27(2): 195–227. <https://doi.org/10.1163/15718182-02702002>
- Mielityinen, Laura, Sari Hautamäki, Venla Hakala, Mia Fagerlund ja Noora Ellonen. 2023. "Lasten ja nuorten väkivaltakokemukset 2022: Määrät, piirteet ja niiden muutokset 1988–2022." Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7158-5>
- Nykänen, Eeva ja Tiina Laatikainen. 2022. "Oikeus riittäviin terveydenhuollon palveluihin - ja miten riittävyttä voidaan mitata." Teoksessa *Hyvinvointioikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja hyvinvoinnista*, toimittajat Virve Toivonen, Anna Mäki-Petäjä-Leinonen ja Eeva Nykänen, 338–359. Helsinki: Kauppakamari.
- Obstbaum, Yaira, Kaijus Tuomo Ervasti ja Anna Mäki-Petäjä-Leinonen. 2022. "Miten oikeuksiin pääsy ja yhdenvertaisuus toteutuvat ikääntyneiden arjessa?" *Haaste* 22(3). <https://rikoksantorjunta.fi/-/haaste-3-22-ikaantyneiden-oikeuden-saaminen>
- Parent, Sylvie ja Kristine Fortier. 2018. "Comprehensive overview of the problem of violence against athletes in sport." *Journal of Sport and Social Issues* 42(4): 227–246. <https://doi.org/10.1177/0193723518759448>
- Pautassi, Laura. 2018. "Access to Justice in Health Matters: An Analysis Based on the Monitoring Mechanisms of the Inter-American System." *Health and Human*

- Rights Journal* 20(1): 185–197. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6039744/pdf/hhr-20-185.pdf>
- Pitkänen, Joonas, Hanna Remes, Heta Moustgaard ja Pekka Martikainen. 2021. "Parental socioeconomic resources and adverse childhood experiences as predictors of not in education, employment, or training: a Finnish register-based longitudinal study." *Journal of youth studies* 24(1): 1–18. <https://doi.org/10.1080/13676261.2019.1679745>
- Rissanen, Antti. 2016. "Perhemuodon yhteys nuorten hyvinvointiin ja riskikäyttäytymiseen. Erityistarkastelussa vuoroasuminen." *Yhteiskuntapolitiikka* 81(3): 247–258. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016060813389>
- Rissanen, Antti, Aino Kääriäinen, Kati Rantala, Laura Sarasoja ja Marjut Aikio. 2017. "Vuoroasumisen periaatteet ja sopiminen vanhempien ja viranomaisten käsityksinä." *Janus* 25(1): 38–56. <https://journal.fi/janus/article/view/58714>
- Royse, David. 2016. *Emotional Abuse of Children. Essential Information*. New York: Routledge.
- Sandefur, Rebecca L. 2021. "Access to justice." Teoksessa *Research Handbook on Modern Legal Realism*, toimittajat Shauhin Talesh, Elizabeth Mertz ja Heinz Klug, 324–335. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Strine, Tara W., Shanta R. Dube, Valerie Edwards, Angela Prehn, Sandra Rasmussen, Morton Wagenfeld, Satvinder Dhingra ja Janet Croft. 2012. "Associations between adverse childhood experiences, psychological distress, and adult alcohol problems." *Am J Health Behav* 36(3): 408–423. <https://doi.org/10.5993/ajhb.36.3.11>
- Stirling, Ashley E. ja Kerr Gretchen. 2012. "The perceived effects of elite athletes' experiences of emotional abuse in the coach-athlete relationship." *International Journal of Sport and Exercise Psychology* 11(1): 87–100. <https://doi.org/10.1080/1612197X.2013.752173>
- Toivonen, Virve. 2023. "Lapsen itsemäärääminen ja osallisuus sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä." Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8489-9>
- Toivonen, Virve ja Antti Aine. 2024. "Alaikäisten urheilijoiden väkivaltakokemukset ja niihin puuttuminen." *Lakimies* 122(3–4): 437–460. <https://journal.fi/lakimies/article/view/143592>
- Valkama, Elisa ja Marjukka Litmala. 2006. *Lasten huoltoriidat käräjäoikeuksissa*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Valkama, Elisa ja Marjukka Lasola. 2008. *Lasten huoltoriidat hovioikeuksissa*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Valtioneuvosto. 2021. Kansallinen lapsistrategia: Komiteamietintö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-777-5>.

Vanjusov, Heidi. 2022. ”Saatavilla, mutta ei saavutettavissa?: sosiaali oikeudellinen tutkimus päihdepalveluihin pääsystä.” Väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-4625-6>

Wilinsky, Charlotte L. ja Allyssa McCabe. 2021. “A review of emotional and sexual abuse of elite child athletes by their coaches”. *Sports Coaching Review* 10(1): 84–109. <https://doi.org/10.1080/21640629.2020.1775378>

Lait, säädökset ja esitykset:

HE 137/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

Liitteet

Liite 1

Säätely

Euroopan unionin primääri- ja sekundäärinormisto

Asiakirja Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu - Pöytäkirja N:o 2 Ahvenanmaasta. 11994N/PRO/02. EYVL C 241, 29.8.1994, s. 352.

Asiakirja Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu - Pöytäkirja N:o 3 saamelaisista. 11994N/PRO/03. EYVL C 241, 29.8.1994, s. 352.

Euroopan neuvoston ministerikomitean päätöslauselma CM/ResCMN(2020)1 kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa.

Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukset alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevasta eurooppalaisesta peruskirjasta. CM/RecChL(2018)5.

Euroopan unionin perusoikeuskirja. EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391–407.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. EUVL C 326, 26.10.2012, s. 13–390. (SEU)

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47–390. (SEUT)

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, konsolidoitu toisinto - Pöytäkirja (N:o 3) Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännöstä. 12016E/PRO/03. EUVL C 202, 7.6.2016, s. 210–229.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus). EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1–88.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2006, miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteena täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa. EUVL L 204, 26.7.2006, s. 23–36.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/11/EU, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta (vaihtoehtoista kuluttajariitojen ratkaisua koskeva direktiivi). EUVL L 165, 18.6.2013, s. 63–79.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1023, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, ennaltaehkäiseviä uudelleenjärjestelyjä koskevista puitteista, veloista vapauttamisesta ja elinkeinotoiminnan harjoittamiskiellosta sekä toimenpiteistä uudelleenjärjestelyä, maksukyvyttömyyttä ja veloista vapauttamista koskevien menettelyjen tehostamiseksi ja direktiivin (EU) 2017/1132 muuttamisesta (direktiivi uudelleenjärjestelystä ja maksukyvyttömyydestä). EUVL L 172, 26/06/2019, s. 18–55.

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007. EUVL C 306, 17.12.2007, s. 1–271.

Neuvoston direktiivi 2000/43/EY, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2000, rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta. EYVL L 180, 19/07/2000, s. 22–26.

Neuvoston direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 päivänä marraskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista. EYVL L 303, 2.12.2000, s. 16–22.

Nizzan sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. EYVL C 80, 10.3.2001, s. 1–87.

Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestys. EUVL L 105, 23.4.2015, s. 1–66.

Kansalliset säädökset

Ahvenanmaan itsehallintolaki 1144/1991

Asetus ulosottomaksuista 35/1995

Asetus yksityishenkilön velkajärjestelystä 58/1993

Hallintolaki 434/2003

Hallinto-oikeuslaki 430/1999

Kaivoslaki 621/2011

Kansalaisaloitelaki 12/2012

Kielilaki 423/2003

Kolttalaki 253/1995

Konkurssilaki 120/2004

Laki Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta 547/1994

Laki aluehallintovirastoista 896/2009

Laki asianajajista 496/1958

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009

- Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta 382/2023
- Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä 1054/2018
- Laki holhoustoimesta 442/1999
- Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977
- Laki konkurssipesien hallinnon valvonnasta 109/1995
- Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 1265/2006
- Laki korkeimmasta oikeudesta 665/2005
- Laki kuluttajariitalautakunnasta 8/2007
- Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista 715/2011
- Laki muussa kuin viranomaisessa tapahtuvasta kuluttajariitojen ratkaisemisesta 1696/2015
- Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986
- Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019
- Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 100/2013
- Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 689/1997
- Laki oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa 646/1974
- Laki oikeudenkäynnistä vakuutus oikeudessa 677/2016
- Laki riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa 394/2011
- Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta 1015/2005
- Laki saamelaiskäräjistä 974/1995
- Laki sakon täytäntöönpanosta 672/2002
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta 741/2023
- Laki Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta 669/2008
- Laki sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta 1299/2006
- Laki sotilastiedustelusta 590/2019
- Laki takaisinsaannista konkurssipesään 758/1991
- Laki talous- ja velkaneuvonnasta 813/2017
- Laki tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta 1316/2010
- Laki tasa-arvovaltuutetusta 1328/2014
- Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta 121/2019

Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 582/2019

Laki työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta 677/2005

Laki ulosottomaksuista 34/1995

Laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä 196/2000

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 330/2022

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000

Laki valtioneuvostosta 175/2003

Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 477/2016

Laki velkojien maksunsaantijärjestyksestä 1578/1992

Laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta 706/2007

Laki välimiesmenettelystä 967/1992

Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 1327/2014

Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta 1326/2014

Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä 57/1993

Laki yrityksen saneerauksesta 47/1993

Mielenterveyslaki 1116/1990

Oikeudenkäymiskaari 4/1734

Oikeusapulaki 257/2002

Oikeusministeriön asetus tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta 1122/2021

Oikeusministeriön asetus vastapuolen maksettavaksi tuomittavista oikeudenkäyntikuluista oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 c §:ssä tarkoitetuissa asioissa 1311/2001

Oikeusministeriön asetus yksityishenkilön velkajärjestelyasiassa määrätyn selvittäjän palkkiosta ja kulukorvauksesta annetun oikeusministeriön asetuksen muuttamisesta 1433/2015

Poliisilaki 872/2011

Poronhoitolaki 848/1990

Saamen kielilaki 1086/2003

Sijoituspalvelulaki 747/2012

Sijoitusrahastolaki 213/2019

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston maksullisista suoritteista vuosina 2024 ja 2025 1281/2023

Suomen perustuslaki 731/1999

Tietosuojalaki 1050/2018

Tuomioistuinlaki 673/2016

Tuomioistuinmaksulaki 1455/2015

Ulkomaalaislaki 301/2004

Ulosottoakaari 705/2007

Vakuutusopimuslaki 543/1994

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastojen maksuista vuonna 2024 1171/2023

Valtioneuvoston asetus edunvalvojan palkkion suuruudesta 696/2012

Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta 1735/2015

Valtioneuvoston asetus Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta 47/2024

Valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista 290/2008

Valtioneuvoston asetus oikeusavusta 388/2002

Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014

Kansainväliset sopimukset

Ahvenanmaan konventio vuodelta 1856

Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva sopimus, SopS 1/1922

Alueellisia tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja, SopS 23/1998

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS), SopS 18–19/1990

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 63/1999

Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, hyväksytty YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla 217 A (III) 10.12.1948

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 37/1970

Kansainvälisen työjärjestö alkuperäiskansoja koskevaa sopimus, ILO C169

Kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskeva yleissopimus, SopS 14/1999

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 7–8/1976

Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus, SopS 1–2/1998

Korruption vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus, SopS 56–58/2006

Lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus, SopS 107–108/2002

Rauhansopimus Suomen kanssa, SopS 20/1947

Sopimus Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Ahvenanmaan saarista, SopS 24/1940

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 6/1976

Yhdistyneiden kansakuntien julistus alkuperäiskansojen oikeuksista, hyväksytty YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla A/RES/61/295 13.9.2007

Yleissopimus kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemisesta ja edistämisestä, SopS 16–17/2007

Yleissopimus lapsen oikeuksista, SopS 59–60/1991

Liite 2

Kuviot

I Suomi oikeusvaltiona

1. Johdanto

Kuvio 1: Suomen pisteet WJP:n oikeusvaltioindeksissä oikeusvaltion osatekijöittäin 2017/2018–2022

Kuvio 2: Suomen sijoitus WJP:n oikeusvaltioindeksissä 2017/2018–2022, osatekijä 1: Julkisen vallan rajoitteet

Kuvio 3: Suomen sijoitus WJP:n oikeusvaltioindeksissä 2017/2018–2022, osatekijä 2: Korruption puuttuminen

Kuvio 4: Suomen sijoitus WJP:n oikeusvaltioindeksissä 2017/2018–2022, osatekijä 3: Avoin hallinto

Kuvio 5: Suomen sijoitus WJP:n oikeusvaltioindeksissä 2017/2018–2022, osatekijä 4: Perusoikeudet

Kuvio 6: Suomen sijoitus WJP:n oikeusvaltioindeksissä 2017/2018–2022, osatekijä 5: Järjestys ja turvallisuus

Kuvio 7: Suomen sijoitus WJP:n oikeusvaltioindeksissä 2017/2018–2022, osatekijä 6: Sääntelyn toimeenpano

Kuvio 8: Suomen sijoitus WJP:n oikeusvaltioindeksissä 2017/2018–2022, osatekijä 7: Siviilioikeus

Kuvio 9: Suomen sijoittuminen WJP:n oikeusvaltioindeksissä 2017/2018–2022, osatekijä 8: Rikosoikeus

2. Korruptio

Kuvio 10: Suomen pisteet ja sijoitus Transparency Internationalin korruptioindeksissä 2018–2022

4. Tuomarit ja tuomioistuimet

Kuvio 11: Tuomarin virkoihin hakeneet ja nimitetyt 2018–2022 tuomarinvalintalautakunnan valmistelemissa esityksissä

Kuvio 12: Tuomioistuinharjoitteluun hakeneet ja nimitetyt 2018–2022

5. Oikeudelliset palveluntarjoajat

Kuvio 13: Asianajajien, lupajuristien ja julkisten oikeusavustajien lukumäärät 2018–2022

Kuvio 14: Saapuneet ja ratkaistut kantelut asianajajien valvontalautakunnassa 2018–2022

Kuvio 15: Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika (kk) asianajajien valvontalautakunnassa 2018–2022

6. Suomen valtiosääntö

Kuvio 16: Hallituksen varsinaiset lakiesitykset ja arviointineuvoston antamat lausunnot 2018–2022

II Suomen oikeusjärjestelmä ja oikeuden saatavuus

2. Tuomioistuimet

Kuvio 17: Saapuneet ja ratkaistut siviiliasiat käräjäoikeuksissa 2018–2022

Kuvio 18: Ratkaistut siviili- ja rikosasiat käräjäoikeuksissa 2018–2022

Kuvio 19: Ratkaistut siviiliasiat hovioikeuspiireittäin (%) käräjäoikeuksissa 2018–2022

Kuvio 20: Ratkaistut siviiliasiat asian laadun mukaan (%) käräjäoikeuksissa 2018–2022

Kuvio 21: Keskimääräiset käsittelyajat (kk) käräjäoikeuksissa 2018–2022

Kuvio 22: Saapuneet ja ratkaistut asiat hovioikeuksissa 2018–2022

Kuvio 23: Ratkaistut siviili- ja rikosasiat hovioikeuksissa 2018–2022

Kuvio 24: Hovioikeuksissa ratkaistut siviiliasiat hovioikeuspiireittäin (%) 2018–2022

Kuvio 25: Ratkaistut asiat asian laadun mukaan (%) hovioikeuksissa 2018–2022

Kuvio 26: Keskimääräiset käsittelyajat (kk) hovioikeuksissa 2018–2022

Kuvio 27: Siviiliasioiden keskimääräiset käsittelyajat (kk) hovioikeuksittain 2018–2022

Kuvio 28: Korkeimpaan oikeuteen saapuneet valituslupahakemukset ja myönnetyt valitusluvut siviiliasioissa 2018–2022

Kuvio 29: Saapuneet ja ratkaistut siviiliasiat korkeimmassa oikeudessa 2018–2022

Kuvio 30: Ratkaistut asiat korkeimmassa oikeudessa 2018–2022

Kuvio 31: Korkeimmassa oikeudessa ratkaistujen siviiliasioiden jakautuminen (%) asiaryhmittäin 2018–2022

Kuvio 32: Ennakkopäätösten ja muiden asiaratkaisujen jakautuminen (%) keskimääräisen käsittelyajan mukaan korkeimmassa oikeudessa 2018–2022

Kuvio 33: Valituslupahakemusten keskimääräiset käsittelyajat korkeimmassa oikeudessa 2018–2022

Kuvio 34: Saapuneet ja ratkaistut asiat hallinto-oikeuksissa 2018–2022

Kuvio 35: Ratkaistut asiat hallinto-oikeuksittain (%) 2018–2022

Kuvio 36: Ratkaistut asiat pääryhmän mukaan (%) hallinto-oikeuksissa 2018–2022

Kuvio 37: Keskimääräiset käsittelyajat (kk) hallinto-oikeuksissa 2018–2022

Kuvio 38: Saapuneet ja ratkaistut valituslupahakemukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2018–2022

Kuvio 39: Saapuneet ja ratkaistut asiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2018–2022

Kuvio 40: Ratkaistut asiat muutoksenhakulajin mukaan (%) korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2018–2022

Kuvio 41: Ratkaistut asiat pääasiaryhmän mukaan (%) korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2018–2022

Kuvio 42: Keskimääräiset käsittelyajat (kk) korkeimmassa hallinto-oikeudessa muutoksenhakulajeittain 2018–2022

Kuvio 43: Saapuneet ja ratkaistut asiat markkinaoikeudessa 2018–2022

Kuvio 44: Ratkaistut asiat asiaryhmittäin (%) markkinaoikeudessa 2018–2022

Kuvio 45: Keskimääräiset käsittelyajat (kk) markkinaoikeudessa 2018–2022

Kuvio 46: Saapuneet ja ratkaistut asiat työtuomioistuimessa 2018–2022

Kuvio 47: Saapuneet ja ratkaistut asiat vakuutusosoikeudessa 2018–2022

Kuvio 48: Ratkaistut asiat asiaryhmittäin (%) vakuutusosoikeudessa 2018–2022

Kuvio 49: Vakuutusosoikeuden ratkaisemien asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kk) 2018–2022

Kuvio 50: Saapuneet ja ratkaistut asiat unionin tuomioistuimessa 2018–2022

Kuvio 51: Vireille tulleet asiat oikeudenkäyntilajin mukaan (%) unionin tuomioistuimessa 2018–2022

Kuvio 52: Ratkaistujen asioiden jakautuminen ratkaisukokoonpanon mukaan (%) unionin tuomioistuimessa 2018–2022

Kuvio 53: Ratkaistujen asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kk) unionin tuomioistuimessa 2018–2022, tuomiot ja lainkäyttövaltaa käyttäen annetut määräykset

Kuvio 54: Saapuneet ja ratkaistut asiat unionin yleisessä tuomioistuimessa 2018–2022

Kuvio 55: Vireille tulleet asiat oikeudenkäyntilajeittain (%) unionin yleisessä tuomioistuimessa 2018–2022

Kuvio 56: Unionin yleisen tuomioistuimen antamien tuomioiden ja määräysten jakautuminen ratkaisukokoonpanon mukaan (%) unionin yleisessä tuomioistuimessa 2018–2022

Kuvio 57: Ratkaistujen asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kk) unionin yleisessä tuomioistuimessa 2018–2022, tuomiot ja määräykset

Kuvio 58: Unionin yleisen tuomioistuimen antamat päätökset, joista on valitettu sekä valitusprosentti 2018–2022

Kuvio 59: Vireille tulleet, ratkaistut, valtion hallinnolle kommunikoidut sekä tutkimatta jätetyt tai muista syistä poistetut asiat EIT:ssa 2018–2022

Kuvio 60: Suomea koskevat vireille tulleet, ratkaistut, valtion hallinnolle kommunikoidut, keskeneräiset sekä tutkimatta jätetyt tai muista syistä poistetut asiat EIT:ssa 2018–2022

Kuvio 61: Suomea koskevat langettavat ratkaisut loukatun artiklan mukaan 1990–2022

3. Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt

Kuvio 62: Saapuneet hakemukset FAI:ssa 2018–2022

Kuvio 63: Välitysmenettelyiden mediaanikesto (kk) 2018–2022

Kuvio 64: Tuomioistuinsovittelussa ratkaistut asiat kärjäoikeuksissa 2018–2022

Kuvio 65: Tuomioistuinsovittelujen ja laajojen riita-asioiden (sisältävät myös sovittelussa ratkaistut) keskimääräiset käsittelyajat (kk) kärjäoikeuksissa 2018–2022

4. Lautakunnat

Kuvio 66: Saapuneet ja ratkaistut asiat SAMUssa 2018–2022

Kuvio 67: Asioiden keskimääräinen vireilläoloaika (kk) SAMUssa 2019–2022

Kuvio 68: Saapuneet ja ratkaistut asiat Tamlassa 2018–2022

Kuvio 69: Ratkaistut asiat asiaryhmittäin (%) Tamlassa 2020–2022

Kuvio 70: Tamlassa ratkaistut asiat ratkaisutyyppin mukaan ja muutosprosentti 2018–2022

Kuvio 71: Asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kk) Tamlassa 2018–2022

Kuvio 72: Saapuneet ja ratkaistut asiat TELKssa 2018–2022

Kuvio 73: TELKssa ratkaistut asiat ratkaisutyyppin mukaan ja muutosprosentti 2018–2022

Kuvio 74: Asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kk) TELKssa 2018–2022

Kuvio 75: Saapuneet ja ratkaistut asiat kuluttajariitalautakunnassa 2018–2022

Kuvio 76: Kuluttajariitalautakunnan antamien ratkaisusuositusten jakautuminen kuluttajan tai elinkeinonharjoittajan hyväksi (%) 2018–2022

Kuvio 77: Kuluttajariitalautakunnan antamien ratkaisusuositusten noudattaminen (%) 2018–2022

Kuvio 78: Asioiden keskimääräinen käsittelyaika (kk) kuluttajariitalautakunnassa 2018–2022

Kuvio 79: Saapuneet ja ratkaistut riita-asiat FINEssä 2018–2022

Kuvio 80: FINEn antamien ratkaisusuositusten jakautuminen asiakkaan tai palveluntarjoajan hyväksi (%) 2018–2022

Kuvio 81: Asiaryhmien keskimääräinen käsittelyaika (kk) kirjelmöinnin valmistumisesta FINEssä 2018–2022

Kuvio 82: Saapuneet ja ratkaistut hakemukset yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa 2018–2022

Kuvio 83: Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan antamat ratkaisut, joissa on päädytty kieltopäätökseen tai uhkasakkoon sekä hakemusten hylkäysprosentti 2018–2022

5. Laillisuus ja laillisuusvalvonta – eräitä toimijoita

Kuvio 84: Vireille tulleet ja ratkaistut valvonta-asiat Valvirassa 2018–2022

Kuvio 85: Vireille tulleet sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-asiat asiaryhmittäin (%) Valvirassa 2018–2022

Kuvio 86: Annettujen seuraamusratkaisujen osuudet (%) Valvirassa 2018–2022

Kuvio 87: Vireille tulleet sosiaali- ja terveydenhuollon asiat sekä muut asiat aluehallintovirastoissa 2018–2022

Kuvio 88: Vireille tulleiden sosiaali- ja terveydenhuollon asioiden sekä muiden asioiden jakautuminen (%) aluehallintovirastojen kesken 2018–2022

Kuvio 89: Sosiaali- ja terveydenhuollon asioiden lukumäärien jakautuminen tehtäväluokittain aluehallintovirastoissa 2018–2022

Kuvio 90: Sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa annettujen seuraamusten jakautuminen (%) aluehallintovirastoissa 2018–2022

Kuvio 91: Muiden asioiden lukumäärät teemoittain aluehallintovirastoissa 2018–2022

Kuvio 92: Muita asioita koskevien tehtävien jakautuminen (%) aluehallintovirastoissa 2018–2022

Kuvio 93: Oikeusasiamiehelle saapuneet ja sen ratkaisemat kantelut 2018–2022

Kuvio 94: Oikeusasiamiehelle saapuneiden kanteluiden käsittelyaika (kk) 2018–2022

Kuvio 95: Oikeusasiamiehelle vireille tulleet ja sen ratkaisemat omat aloitteet sekä tehdyt tarkastukset 2018–2022

Kuvio 96: Oikeuskanslerille saapuneet ja sen ratkaisemat kantelut 2018–2022

Kuvio 97: Oikeuskanslerille vireille tulleet omat aloitteet sekä tehdyt laillisuusvalvontakäynnit 2018–2022

Kuvio 98: Oikeuskanslerin tarkastamat vankeustuomiot sekä tarkastusten perusteella vireille pannut asiat 2018–2022

6. Erityisvaltuutetut

Kuvio 99: Yhdenvertaisuusvaltuutetulla vireille tulleet syrjintäyhteydenotot syrjintäperusteittain 2018–2022

Kuvio 100: Tasa-arvovaltuutetulle tulleet syrjintään liittyvät asiakasyhteydenotot syrjintäperusteittain 2018–2022

Kuvio 101: Tietosuojavaltuutetulle vireille tulleet ja sen ratkaisemat asiat 2018–2022

Kuvio 102: Tiedusteluvalvontavaltuutetulle saapuneet tutkimispyynnöt ja valtuutetun tekemät varsinaiset valvontakäynnit 2019–2022

7. Oikeudelliset palvelut

Kuvio 103: Saapuneet ja päättyneet oikeusapuasiat koko maassa 2018–2022

Kuvio 104: Ratkaistut asiat hakemuslajin mukaan (%) oikeusaputoimistoissa 2018–2022

Kuvio 105: Oikeusapuaasiakkaiden jakautuminen omavastuuosuuden mukaan (%) 2018–2022

Kuvio 106: Oikeusavun keskimääräinen jonotusaika (pv) oikeusapu- ja edunvalvontapiireittäin 2018–2022

Kuvio 107: Päämiesten lukumäärä edunvalvonnassa 2018–2022

Kuvio 108: Talous- ja velkaneuvonnassa käsitellyt asiat 2019–2022

Kuvio 109: Käsitellyt talous- ja velkaneuvonta-asiat oikeusapu- ja edunvalvontapiireittäin (%) 2019–2022

8. Maksukyvyyttömyysmenettelyt

Kuvio 110: Vireille tulleet ja käsitellyt asiat ulosotossa 2018–2022

Kuvio 111: Vireille tulleet ulosottoasiat asiaryhmän mukaan (%) 2018–2022

Kuvio 112: Ulosmittausten osuudet ulosmitattavan tulon tai omaisuuden mukaan (%) 2018–2022

Kuvio 113: Ulosottovelallisten lukumäärät 2018–2022

Kuvio 114: Luonnollisten ulosottovelallisten ja oikeushenkilöulosottovelallisten jakautuminen kokonaisvelan mukaan (%) 2018–2022

Kuvio 115: Saapuneet ja käsitellyt velkajärjestelyasiat 2018–2022

Kuvio 116: Velkajärjestelyt velkajärjestelyn keston mukaan (%) 2018–2022

Kuvio 117: Haetut ja asetetut konkurssit 2018–2022

Kuvio 118: Vireille pannut konkurssit yritysmuodon mukaan (%) 2018–2022

Kuvio 119: Vireille pannut konkurssit toimialan mukaan (%) 2018–2022

Kuvio 120: Haetut ja aloitetut yrityssaneeraukset sekä vahvistetut saneerausohjelmat 2018–2022

Kuvio 121: Yrityssaneeraushakemukset toimialan mukaan (%) 2018–2022

III Ajankohtaista tutkimuksesta

3. Velkatutkimus

Kuvio 122: Ulosotto- ja maksuhäiriövelallisten sekä uusien maksuhäiriömerkintöjen lukumäärät vuosina 1990–2023 (tilanne 31.12.)

4. Access to Justice-tutkimus

Kuvio 123: Kokenut ainakin yhden ongelman viimeisen kahden vuoden aikana, % (n=1927)

Kuvio 124: Ongelmia kokeneiden osuus ongelmaryhmittäin, % (n=1927)

Kuvio 125: Keneltä vastaaja sai neuvoja ongelman ratkaisuun, % (n=986)

Kuvio 126: ”Neuvoteltiinko vastapuolen kanssa jotenkin tai käsiteltiinkö asiaa jollakin tavalla tai jossakin menettelyssä?” % (n=986)

Kuvio 127: Kokemus ratkaisuprosessin ja ongelman päättymisen oikeudenmukaisuudesta (Lähde: Obstbaum ym. 2023, s. 59)

Kuvio 128: Oikeudelliset voimavarat ongelman ratkaisussa, % (Lähde: Obstbaum ym. 2023, s. 66)

Kuvat

I Suomi oikeusvaltiona

1. Johdanto

Kuva 1: WJP:n oikeusvaltiotarkastelun osa-alueet

2. Korruptio

Kuva 2: Maailmanpankin maailmanlaajuisen hyvän hallinnon (WGI) indikaattorit

6. Suomen valtiosääntö

Kuva 3: Ahvenanmaan maantiede, väestö ja kieli

II Suomen oikeusjärjestelmä ja oikeuden saatavuus

8. Maksukyvyttömyysmenettelyt

Kuva 4: Ulosottolaitoksen organisaatio

Kuva 5: Maksukyvyttömyysmenettely pääpiirteissään

Taulukot

I Suomi oikeusvaltiona

1. Johdanto

Taulukko 1. Oikeusvaltion osatekijät ja niiden indikaattorit WJP:n oikeusvaltioindeksissä

Taulukko 2: Suomen tulokset Freedom Housen vuoden 2022 Freedom in the World -mittauksen oikeusvaltioindikaattorissa

3. Lehdistönvapaus

Taulukko 3: World Press Freedom Index -mittauksen lehdistönvapauden mittarit

Taulukko 4: Media Pluralism Monitor -mittauksen osa-alueet ja indikaattorit

Taulukko 5: Media Literacy -indeksin indikaattorien lähteet

III Ajankohtaista tutkimuksesta

2. Lainsäädäntötutkimus

Taulukko 6: Erilaisten kuulemismenettelmien käytön yleisyys

Taulukko 7: Kuulemismenettelmien käyttö lakiehdotuksissa (%)

4. Access to Justice-tutkimus

Taulukko 8: Ongelman kesto sekä vastaajan kokemus siitä, etenivätkö asiat riittävän nopeasti, %

Lähteet

Julkaisut

Kirjallisuus ja artikkelit

- Ahmad, Akhlaq. 2020. "When the Name Matters. Ethnic Discrimination in the Finnish Labour Market." *Sociological Inquiry* 3(90): 468–496. <https://doi.org/10.1111/soin.12276>
- Autio, Anna-Liisa. 2014. *Lainkäyttö yritysten rüdanratkaisussa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Cappelletti, Mauro ja Bryant Garth. 1978. "Access to justice: The newest wave in the worldwide movement to make rights effective." *Buffalo Law Review* 27: 181–292.
- Ervasti, Kaijus. 2011a. "Oikeuden saamisen monet kasvot." *Oikeus* 40(3): 347–360.
- Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA). 2011. *Euroopan syrjinnävastaisen oikeuden käsikirja*. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto. <https://doi.org/10.2811/9847>
- Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA). 2023. *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent*. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto. <https://doi.org/10.2811/327480>
- Greene, Sara Sternberg. 2016. "Race, class, and access to civil justice." *Iowa Law Review* 101(4): 1234–1322.
- Heinikoski, Saila. 2017. "The Åland Islands, Finland and European Security in the 21st Century." *Journal of Autonomy and Security Studies* 1(1): 8–45.
- Heinonen, Ari ja Kaarle Nordenstreng. 2015. "Yhteenveto: Sananvapaus tarkkailussa." Teoksessa *Sananvapaus Suomessa*, toimittaja Kaarle Nordenstreng, 234–247. Tampere: Tampere University Press.
- Husa, Jaakko ja Antero Jyränki. 2012. *Valtiosääntöoikeus*. Helsinki: CC Lakimiesliiton kustannus.
- Kansainliitto. 1921. "The Aaland Islands Question." *League of Nations Official Journal* no. 7 September 1921: 691–705. <https://www.eduskunta.fi/pdf/sekalaiset/LeagueofNationsOfficialJournalSeptember1921s691-705.pdf>
- Karhu, Panu. 2022. "Korkeimman oikeuden palkkiokäytäntö oikeusapuasioissa." *Defensor legis* 1/2022. https://www.edilex.fi/defensor_legis/1000490019.pdf
- Kilian, Matthias. 2003. "Alternatives to Public Provision: The Role of Legal Expenses Insurance in Broadening Access to Justice: The German Experience." *Journal of Law and Society* 30(1): 31–48. <https://doi.org/10.1111/1467-6478.00244>

- Kortteinen, Juhani. 2015. ”Sananvapaus ihmisoikeutena.” Teoksessa *Sananvapaus Suomessa*, toimittaja Kaarle Nordenstreng, 139–186. Tampere: Tampere University Press.
- Koulu, Risto. 2022. *Julkiset asiamiehet oikeuksiin pääsyn tukena*. Helsinki: COMI. <https://doi.org/10.31885/9789515150783>
- Kujanpää, Emmiliina ja Juha Raitio. 2023. ”Hiekkaa rattaissa: Jäykkä sääntely ja viranomaistoiminta haittaavat yritystoimintaa Suomessa.” *EVA analyysi* 2023(122): 1–15.
- Lehtinen, Lasse. 2024. *Oikeusapulain mukaisen yksityisen avustajan oikeuksista ja velvollisuuksista*. Helsinki: Helsingin yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-10-9940-3>
- Lindfors, Heidi ja Risto Koulu. 2016. *Velkavastuun toteuttaminen luottoyhteiskunnassa*. 2. uusittu painos. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Magga, Anne-Maria. 2024. *Siidan lait. Saamelaisen poronhoidon oikeusperiaatteet ja -teoria*. Tampere: Vastapaino.
- Mnookin, Robert H. ja Lewis Kornhauser. 1979. ”Bargaining in the Shadow of Law: The Case of Divorce.” *The Yale Law Journal* 88(5): 950–997.
- Mäenpää, Olli. 2007. *Hallintoprosessioikeus*. Helsinki: Alma Talent.
- Neuvonen, Riku. 2013. *Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Neuvonen, Riku. 2018. *Sananvapauden historia Suomessa*. Gaudeamus.
- Nieminen, Kati ja Laura Jauhola. 2022. ”Syrjintä, intersektionaalisuus ja oikeussuojan rajat.” *Oikeus* 51(2): 168–190.
- Nuotio, Kimmo. 2022. ”Oikeuden väärinkäyttö.” Teoksessa *Rikoksen ja rangaistuksen filosofia*, toimittajat Esko Yli-Hemminki, Sakari Melander ja Kimmo Nuotio, 396–411. Helsinki: Gaudeamus.
- Nylund, Anna, Kaijus Ervasti ja Lin Adrian. 2018. *Nordic Mediation Research*. Cham: Springer.
- Pellonpää, Matti, Monica Gullans, Pasi Pölönen ja Antti Tapanila. 2018. *Euroopan ihmisoikeussopimus*. 6. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.
- Pesonen, Pirkko. 2011. *Viestintäoikeuden käsikirja*. Helsinki: Edita.
- Pleasence, Pascoe, Nigel Balmer ja Rebecca L. Sandefur. 2013. *Paths to justice: A past, present and future roadmap*. London: UCL Centre for Empirical Legal Studies.
- Rautiainen, Pauli. 2011. ”Moninaisuudessaan yhtenäinen Eurooppa: konsensusperiaate ja valtion harkintamarginaalioppi.” *Lakimies* 109(6): 1152–1171.
- Saarensola, Satu. 2017. ”Oikeudenkäyntikulut ja kohtuullisuus: tutkimus kulujen jakautumisesta taloudellisesti tai muutoin eriarvoisten asianosaisten kesken.” Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja: A-sarja 336. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

- Salminen, Ari. 2017. ”Uhkaako piilokorruptio? Korruptiivisten piirteiden esiintyminen julkisessa hallinnossa ja elinkeinoelämässä.” *Yritysetiikka* 9(1): 16–26.
- Sandefur, Rebecca L. 2021. ”Access to justice.” Teoksessa *Research Handbook on Modern Legal Realism*, toimittajat Shauhin Talesh, Elizabeth Mertz ja Heinz Klug, 324–335. Edward Elgar Publishing.
- Sarasoja, Laura ja Chris Carling. 2020. ”Oikeudenkäyntikulut pääkäsitelyssä ratkaistuissa riita-asioissa 2019.” *Edilex* 2020/36. Edita Publishing Oy. <https://www.edilex.fi/artikkelit/21403.pdf>
- Siro, Jukka ja Mikko Aaltonen. 2019. ”Riita-asiat tuomioistuimissa 2000-luvulla.” *Lakimies* 117(6): 763–767.
- Tiilikka, Päivi. 2008. *Journalistin sananvapaus*. Helsinki: WSOYpro.
- Toivonen, Virve-Maria, Matti Muukkonen ja Anna Mäki-Petäjä-Leinonen. 2021. ”Vanhuspalvelujen laatu ja valvonta – käytäntöä ja uudistamistarpeita.” *Oikeus* 50(2): 209–227.
- Trappel, Josef ja Werner A. Meier. 2022. ”Soaring media ownership concentration: Comparing the effects of digitalisation on media pluralism and diversity.” Teoksessa *Success and Failure in News Media Performance: Comparative Analysis in the Media for Democracy Monitor 2021*, toimittajat Josef Trappel ja Tales Tomaz, 147–164. Nordicom. <https://doi.org/10.48335/9789188855589>
- Tuori, Kaarlo. 2005. ”Vallanjako: vaiettu oppi.” *Lakimies* 103(7–8): 1021–1049.
- Viitanen, Klaus. 2020. ”Kuluttajaoikeus.” Teoksessa *Yritysoikeus*, toimittajat Seppo Villa, Manne Airaksinen, Anette Alen-Savikko, Johan Bärlund, Jyrki Jauhiainen, Timo Kaisanlahti, Joel Kanervo, Mårten Knuts, Petri Kuoppamäki, Seppo Kymäläinen, Jukka Mähönen, Taina Pihljarinne, Juha Raitio ja Klaus Viitanen, 1039–1133. Helsinki: Alma Talent.
- Viljanen, Pekka ja Eeva-Liisa Hynynen. 2020. *Kittilän laki*. Helsinki: Otava.
- Viljanen, Pekka ja Eeva-Liisa Hynynen. 2024. *Kittilän opetukset – kirja oikeusvaltiosta ja virkavastuusta*. Helsinki: KAKS - Kunnallisanalan kehittämissätiö.

Muut julkaisut

- Aihinen, Taru, Nella Koivula, Noora Koski, Henna Nikumaa, Minna Mayer, Mikko Wennberg, Anna Mäki-Petäjä-Leinonen ja Kaijus Ervasti. 2024. ”Selvitys yleisen edunvalvonnan palveluista.” Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:41. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-176-6>
- Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmä. 2021. ”Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän raportti.” Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:37. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-720-3>

- Arola, Laura. 2021. ”Saamebarometri 2020 – selvitys saamenkielisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta.” Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:1. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-840-0>
- Attila, Henna, Tarja Baumgartner, Aku von Bell, Sara Koivuranta ja Marjut Pietiläinen. 2024. ”Raskaussyrjintä Suomessa: Vuoden 2024 väestötutkimuksen tuloksia.” Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2024:20. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8426-4>
- Brander, Nina ja Emma Borg. 2021. ”Arktisen politiikan strategia.” Valtioneuvoston julkaisuja 2021:53. Helsinki: Valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-872-7>
- Englund, Kristel. 2022. ”Valtioneuvoston Ahvenanmaa-strategia: Valtioneuvoston periaatepäätös.” Valtioneuvoston julkaisuja 2022:45. Helsinki: Valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-523-8>
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien. 2021a. ”50 kysymystä EIT:stä.” https://www.echr.coe.int/Documents/50Questions_FIN.pdf
- Ervasti, Kaijus. 1997. ”Alioikeusuudistuksen seuranta: riita-asiat tilastojen ja oikeudenkäyntiasiakirjojen valossa.” Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 140. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Ervasti, Kaijus. 2005. ”Riidat käräjäoikeuksissa: empiirinen tutkimus riita-asioista ja oikeudenkäyntikuluista.” Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 217. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. <http://hdl.handle.net/10138/152465>
- Ervasti, Kaijus. 2009. ”Käräjäoikeuksien riita-asiat 2008.” Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 93. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. <http://hdl.handle.net/10138/152522>
- Ervasti, Kaijus. 2011b. ”Tuomioistuinsovittelu Suomessa.” Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 256. Helsinki: Hakapaino Oy. <http://hdl.handle.net/10138/152421>
- Ervasti, Kaijus ja Mikko Aaltonen. 2013. ”Osapuolten kokemuksia siviilioikeudenkäynneistä.” Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 118. Helsinki: Hakapaino Oy. <http://hdl.handle.net/10138/152565>
- de Godzinsky, Virve-Maria ja Mikko Aaltonen. 2013. ”Koettu oikeudenmukaisuus hallintoprosessissa.” Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 121. Helsinki: Hakapaino Oy. <http://hdl.handle.net/10138/152550>
- Gråsten, Niina, Anssi Keinänen, Eeva Nykänen ja Virve-Maria Toivonen. 2021. ”Liite 1: Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvontatehtävien toimintamallien ja toiminnan johtamisen arviointi.” Teoksessa *Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän raportti*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:37, 41–81. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-720-3>
- Hallavainio, Anne. 2023. ”Lautamiesten valintatavasta: Arviomuistio.” Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:8. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-358-2>

- Hansen, Leena. 2024a. ”Ilmastonmuutos ihmisoikeuskysymyksenä. Katsaus kansainväliseen ja arktiseen toimintaympäristöön sekä saamelaiden ja muiden arktisten alkuperäiskansojen erityisasemaan.” Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 1/2024. Helsinki: Ihmisoikeuskeskus.
- Hansen, Leena. 2024b. ”Askelmerkkejä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten kokonaisvaltaisen arvioinnin kehittämiseksi ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä.” Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:4. Helsinki: Ympäristöministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-063-7>
- Heinämäki, Leena, Christina Allard, Stefan Kirchner, Alexandra Xanthaki, Sanna Valkonen, Ulf Mörkenstam, Nigel Bankes, Jacinta Ruru, Jérémie Gilbert, Per Selle, Audra Simpson ja Laura Olsén. 2017. ”Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus.” Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-330-9>
- Hidén, Mikael. 2019. ”Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä.” 4. uudistettu painos. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2019. Helsinki: Eduskunta. https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/ekj_6+2019.pdf
- Huovinen, Jennimari ja Taru Alanaatu. 2022. ”Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio.” Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:39. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-538-8>
- Härkönen, Iris. 2017. ”Asianajajatutkimus 2017.” Suomen Asianajajaliiton julkaisuja 2017.
- Immonen, Elina ja Valpuri Tarkka. 2024. ”Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn eräistä tarkistamistarpeista: Lausuntotiivistelmä.” Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:27. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-049-9>
- Jauhola, Laura, Jenna Siltala ja Kati Nieminen. 2022. ””Että puututtaisiin konkreettisesti”: Seurantaselvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin.” Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:10. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-482-4>
- Juristiliitto. 2022. ”Juristiliiton kysely tuomioistuinharjoittelusta.” https://juristiliitto.fi/wp-content/uploads/2023/04/Tuomioistuinharjoittelu_kysely_Juristiliitto.pdf
- Juuso, Anni-Kristiina. 2018. ”Saamelaisten asioita koskeva sovintoprosessi: Kuulemisraportti.” Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-673-7>
- Katsui, Hisayo, Reetta Mietola, Matti Laitinen, Juho Honkasilta ja Alma Ritvaniemi. 2023. ”Epävarmuutta ja vaihtelevaa osallisuutta: Selvitys ihmisoikeuksien toteutumisesta vammaisten henkilöiden arjessa.” Helsinki: Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta. <http://hdl.handle.net/10138/568669>
- Keski-Suomen käräjäoikeuden sovitteluprojekti 2016–2017. ”Loppuraportti 23.2.2018.” https://oikeus.fi/material/sites/oikeus_karajaoikeudet_

keskisuomenkarajaoikeus/ksko/xlvqsezu9/Sovitteluprojekti_2016_-_2017_Loppuraportti_23.2.2018.pdf

- Keskinen, Suvi, Aminkeng Atabong Alemanji, Markus Himanen, Antti Kivijärvi, Uyi Osazee, Nirosha Pöyhölä ja Venla Rousku. 2018. ”Pysäytetyt - Etninen profilointi Suomessa.” SSKH Notat 1/2018. Helsinki: University of Helsinki, Swedish School of Social Science. <http://hdl.handle.net/10138/239649>
- Korhonen, Nita, Laura Jauhola, Olli Oosi ja Hannu-Pekka Huttunen. 2016. ””Usein joutuu miettimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä”: Selvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin.” Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 7/2016. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-496-9>
- Koskela, Tarja, Mika Launiala ja Elisa Silvennoinen. 2024. ”Tuomioistuinmaksulain (1455/2015) uudistuksen vaikutukset: Selvityshenkilöiden raportti.” Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:5. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-943-0>
- Kyröläinen, Anni. 2020. ”Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet.” Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:36. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-546-1>
- Lainsäädännön arviointineuvosto. 2019. ”Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018.” Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:10. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-706-2>
- Lainsäädännön arviointineuvosto. 2020. ”Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2019.” Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2020:3. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-837-3>
- Lainsäädännön arviointineuvosto. 2021. ”Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2020.” Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:3. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-441-5>
- Lainsäädännön arviointineuvosto. 2022. ”Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021.” Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:5. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-445-3>
- Lainsäädännön arviointineuvosto. 2023. ”Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2022.” Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:4. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-149-0>
- Lasola, Marjukka ja Antti Rissanen. 2013. ”Oikeusturvavakuutus ja julkinen oikeusapu.” Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 119. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. <http://hdl.handle.net/10138/152564>
- Leikas, Leena. 2022. ”Saamelaiskäräjälain uudistus – taustatietoa ja vastauksia keskeisiin kysymyksiin.” Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 3/2022. Helsinki: Ihmisoikeuskeskus.
- Linnanmäki, Kirsikka. 2019. ”Lapsen etu huoltoriidan tuomioistuinsovittelussa: lapsioikeutta, sovitteluteoriaa ja empiriaa yhdistävä tutkimus.” Helsinki: Alma Talent. <http://hdl.handle.net/10138/300770>

- Luukkonen, Irene. 2024. ”Kuluttajariitalautakunnan toiminnan kehittämistarpeet: Selvityshenkilön raportti.” Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:4. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-999-7>
- Majamaa, Karoliina, Kati Nieminen, Outi Lepola, Kati Rantala, Laura Jauhola, Risto Karinen, Tuomas Luukkonen ja Jeremias Kortelainen. 2019. ”Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita.” Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:60. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-793-2>
- Mannila, Simo. 2024. ”Syrjintä Suomessa 2020–2023: Tietoraportti.” Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:11. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-955-3>
- Melander, Sakari ja Kimmo Nuotio. 2023. ”Liikelähestymiskielto.” Helsinki: Kaupan liitto.
- Miltton Group. 2020. ”Suomen Asianajajaliitto: Mielikuvatutkimus 8.6.2020.”
- Mutttilainen, Vesa, Natalia Ollus ja Ari Salminen. 2020. ”Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille: KORSI-projektin raportti 3.” Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-914-1>
- Mutttilainen, Vesa, Natalia Ollus, Ari Salminen, Tanja Tamminen ja Noora Välimäki. 2020. ”Mittaamaton korruptio? Korruption seurannan indikaattorit (KORSI)-projekti ja sen keskeiset tulokset: KORSI-projektin raportti 1.” Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:44. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-906-6>
- Nieminen, Kati, Laura Jauhola, Outi Lepola, Kati Rantala, Risto Karinen ja Tuomas Luukkonen. 2020. ”Aidosti yhdenvertaiset: Yhdenvertaisuuslain arviointi.” Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-959-2>
- Nurmi-Koikkalainen, Päivi, Sanna Ahola, Mika Gissler, Nina Halme, Seppo Koskinen, Minna-Liisa Luoma, Antti Malmivaara, Anu Muuri, Päivi Sainio, Katri Sääksjärvi ja Riikka Väyrynen. 2017. ”Tietoa ja tietotarpeita vammaisuudesta: Analyysia THL:n tietotuotannosta.” Työpäpaperi 38/2017. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuslaitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-946-0>
- Nyholm, Elina. 2023. ”Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn eräistä tarkistamistarpeista.” Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:20. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-659-0>
- Näkkäläjärvi, Klemetti, Suvi Juntunen ja Jouni J.K. Jaakkola. 2020. ”SAAMI – Saamelaisten sopeutuminen ilmastonmuutokseen hankkeen tieteellinen loppuraportti.” Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:25. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023050239870>
- Obstbaum, Yaira, Minni Maria Josefina Teerikangas, Kaisla Lyydia Saartenoja ja Heini Mikaela Litmanen. 2023. ”Arjen ongelmat, riidat ja ratkaisut: kyselytutkimus

- arjen ongelmista, joilla on oikeudellinen ulottuvuus.” Katsauksia 54/2023. Helsinki: Helsingin yliopisto, kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.
- Oikeusministeriö. 2003. ”Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö.” Komiteamietintö 2003:3. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:952-466-132-2>
- Oikeusministeriö. 2013. ”Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025.” Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 2013:16. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-283-5>
- Oikeusministeriö. 2017. ”Tiedustelutoiminnan valvonta: Työryhmän mietintö.” Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 18/2017. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-576-8>
- Oikeusministeriö 2018. ”Konkurssilain tarkistaminen. Työryhmän mietintö” Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2018:12. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-688-8>
- Oikeusministeriö. 2019a. ”Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jako: Työryhmän mietintö.” Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:24. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-762-5>
- Oikeusministeriö. 2019b. ”Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY 150) tilinpäätös vuodelta 2018.” Oikeusministeriön julkaisuja, Toiminta ja hallinto 2019:7. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-744-1>
- Oikeusministeriö. 2020. ”Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY 150) tilinpäätös vuodelta 2019.” Oikeusministeriön julkaisuja, Toiminta ja hallinto 2020:14. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-806-6>
- Oikeusministeriö. 2021. ”Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY 150) tilinpäätös vuodelta 2020.” Oikeusministeriön julkaisuja, Toiminta ja hallinto 2021:2. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-872-1>
- Oikeusministeriö. 2022b. ”Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta.” Valtioneuvoston julkaisuja 2022:67. Helsinki: Valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-938-0>
- Oikeusministeriö. 2022c. ”Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY 150) tilinpäätös vuodelta 2021.” Oikeusministeriön julkaisuja, Toiminta ja hallinto 2022:1. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-956-8>
- Oikeusministeriö. 2023. ”Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY 150) tilinpäätös vuodelta 2022.” Oikeusministeriön julkaisuja, Toiminta ja hallinto 2023:6. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-438-1>
- Oilinki, Juuso. 2021. ”Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021–2023.” Valtioneuvoston julkaisuja 2021:66. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-556-6>
- Pakkasvirta, Elsa. 2023. ”Oikeusvaltio mitattuna. Katsaus oikeusvaltion mittauskäytänteisiin ja yleisimpiin oikeusvaltiomittareihin.” Oikeusvaltiokeskus

- 10/2023. https://www.helsinki.fi/assets/drupal/2023-10/OVK_Pakkasvirta_Oikeusvaltio_mitattuna.pdf
- Palmgren, Sten. 2023. "Ahvenanmaan itsehallinto: Perehdytys valtioneuvoston virkamiehille." Oikeusministeriön julkaisu, *Selvityksiä ja ohjeita* 2023:10. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-679-8>
- Paloniemi, Milka. 2024. "Arviomuistio välimiesmenettelylain uudistamisesta: Lausuntotiivistelmä." Oikeusministeriön julkaisu, *Mietintöjä ja lausuntoja* 2024:33. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-205-9>
- Peltonen, Lasse, Vaula Haavisto, Hilka Heinonen ja Henrik Elonheimo. 2022. "Suomalaisen sovittelun tila ja mahdollisuudet." Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:30. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-012-7>
- Pieni hallintotuomioistuinsanasto. 2020. Kaarina: Paino-Kaarina Oy. https://www.kho.fi/material/collections/20200918112655/7KSFTf3mb/PHS_saatava_suomi_179_pdfa.pdf
- Pihlajamaa, Matti. 2021. "Kohti sateenkaariystävällisempää Suomea: Tilanearvio seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa 2021." Oikeusministeriön julkaisu, *Selvityksiä ja ohjeita* 2021:26. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-939-1>
- Pulkkinen, Kirsi. 2024. "Välimiesmenettelylain uudistaminen: Arviomuistio." Oikeusministeriön julkaisu, *mietintöjä ja lausuntoja* 2024:16. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-996-6>
- Raitio, Juha, Allan Rosas ja Pekka Pohjankoski. 2022. "Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa." Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:39. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-088-2>
- Rantala, Kati, Inka Järvikangas, Samuli Pitzén, Petrus Kautto, Pertti Ahonen, Petri Uusikylä, Suvi Jaakkola, Sanna-Riikka Saarela, Olli-Pekka Aaltonen ja Chris Carling. 2021. "Lakien toimivuuden seuranta ja jälkiarviointi. Nykytilan kuvauksesta kehittämisehdotuksiin." Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:28. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-342-5>
- Rissanen, Antti ja Marjukka Lasola. 2014. "Julkinen oikeusapu: yksityisten avustajien toiminta." Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 124. Helsinki: Hakapaino Oy. <http://hdl.handle.net/10138/152517>
- Saarnio, Tommi ja Tuomo Turja. 2023. "Kyselytutkimus pienriitamenettelystä: oikeusministeriön tutkimusraportti." Taloustutkimus Oy 9.12.2022. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023022428634>
- Sambou, Saija. 2023. "Sovittelun tilanne ja kehittämistarpeet oikeusministeriön hallinnonalalla: Sovittelutoimintaa edistävän työryhmän suositukset." Oikeusministeriön julkaisu, *Mietintöjä ja lausuntoja* 2023:18. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-563-0>

- Sannhets- og forsoningskommisjonen. 2023. ”Sannhet og forsoning– grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner. Rapport til Stortinget fra Sannhets- og forsoningskommisjonen.” Dokument 19 (2022–2023). <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/sannhets--og-forsoningskommisjonen/rapport-til-stortinget-fra-sannhets--og-forsoningskommisjonen.pdf>
- Scheinin, Martin. 2024. ”Kansainvälsiset alkuperäiskansaoikeudet ja niiden toteutuminen Suomessa: Selvitys saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle.” Valtioneuvoston julkaisuja 2024:25. Helsinki: Valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-739-3>
- Siro, Jukka. 2021. ”Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa: Arviomuistio.” Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:16. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-897-4>
- Siro, Jukka. 2023. ”Pienriitamenettely: Arviomuistio.” Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:1. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-502-9>
- Suominen, Assi. 2024. ”Kuluttajariitalautakunnan toiminnan kehittämistarpeet – Selvityshenkilön raportti: Lausuntotiivistelmä.” Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:29. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-081-9>
- Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). 2021. ”Civic Space Scan of Finland.” Pariisi: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f9e971bd-en>
- Tamminen, Tanja. 2020. ”Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan: KORSI-projektin raportti 2.” Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:45. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-910-3>
- Tolvanen, Matti, Tarja Koskela, Matias Huhtilainen, Mika Sutela, Miisa Törölä ja Emilia Eskelinen. 2021. ”Selvitys julkisen oikeusavun tulorajojen vaikutuksista.” Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:58. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-186-5>
- Ulkoministeriö. 2023. ”Kansainvälisoikeudellinen selvitys Ahvenanmaan kansainvälisestä erityisasemasta ja Venäjän Maarianhaminan konsulinvirastoon liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä.” Ulkoministeriön julkaisuja 2023:18. Helsinki: Ulkoministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-385-5>
- Valtioneuvosto. 2021. ”Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko.” Valtioneuvoston julkaisuja 2021:92. Helsinki: Valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-971-7>
- Valtioneuvosto. 2022a. ”Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje.” Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66. Helsinki: Valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-922-9>

- Valtioneuvosto. 2022b. ”Selonteko Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin liittoon 15.5.2022.” Helsinki: Valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022051335111>
- Valtioneuvosto. 2023. ”Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023: Vahva ja välittävä Suomi.” Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Helsinki: Valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu. 2016. ””Vammaisena olen toisen luokan kansalainen” Selvitys vammaisten syrjintäkokemuksista arjessa.” <https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/34268331/%e2%80%9dVammaisena+olen+toisen+luokan+kansalainen%e2%80%9d+%e2%80%93+Selvitys+vammaisten+kokemasta+syrjinn%c3%a4st%c3%a4+arjessa.pdf/655200f8-6eff-42a0-9c60-766f1002244c/%e2%80%9dVammaisena+olen+toisen+luokan+kansalainen%e2%80%9d+%e2%80%93+Selvitys+vammaisten+kokemasta+syrjinn%c3%a4st%c3%a4+arjessa.pdf?version=1.1&t=1638427568533>
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu. 2020. ”Selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä.” [https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/0/Selvitys+afrikkalaistaustaisten+henkil%C3%B6iden+kokemasta+syrjinn%C3%A4st%C3%A4+\(PDF,+2204+kt\).pdf/26f9e7b9-1dca-a3b6-4022-467340922da0/Selvitys+afrikkalaistaustaisten+henkil%C3%B6iden+kokemasta+syrjinn%C3%A4st%C3%A4+\(PDF,+2204+kt\).pdf?t=1612266834768](https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/0/Selvitys+afrikkalaistaustaisten+henkil%C3%B6iden+kokemasta+syrjinn%C3%A4st%C3%A4+(PDF,+2204+kt).pdf/26f9e7b9-1dca-a3b6-4022-467340922da0/Selvitys+afrikkalaistaustaisten+henkil%C3%B6iden+kokemasta+syrjinn%C3%A4st%C3%A4+(PDF,+2204+kt).pdf?t=1612266834768)

Virallislähteet

Hallituksen esitykset sekä valiokuntien mietinnöt ja lausunnot

- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 85/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle käräjäoikeuksien kokoonpanoa koskevien säännösten uudistamiseksi.
- HE 13/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 6/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamisesta.
- HE 79/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ja yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja laiksi rikoslain muuttamisesta.
- HE 284/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa sekä laeiksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n ja velan vanhentumisesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta.

- HE 186/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain, riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 5 ja 10 §:n sekä sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta.
- HE 29/2015 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tuomioistuinmaksulaiksi sekä laeiksi hallinto-oikeuslain 12 a §:n ja riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 28 §:n muuttamisesta.
- HE 7/2016 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 71/2018 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 238/2021 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi yrityksen saneerauksesta annetun lain ja yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 46/2020 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi konkurssilain 2 luvun 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 164/2020 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi konkurssilain 2 luvun 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 100/2023 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.
- HE 105/2024 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain 6 a §:n muuttamisesta.
- HE 109/2024 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025.
- HE 152/2024 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi oikeudenkäymiskaaren ja tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta.
- PeVL 18/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen.
- PeVL 72/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Ulkomaiset virallislähteet

Bleyer-Simon, Konrad, Elda Brogi, Roberta Carlini, Iva Nenadic, Marie Palmer, Pier Luigi Parcu, Sofia Verza, Mario Viola de Azevedo Cunha ja Mária Žuffová. 2021. "Monitoring Media Pluralism in the Digital Era. Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2020: Centre for Media

- Pluralism and Media Freedom.” European University Institute. <https://doi.org/10.2870/251987>
- Bleyer-Simon, Konrad, Elda Brogi, Roberta Carlini, Danielle Da Costa Leite Borges, Iva Nenadic, Marie Palmer, Pier Luigi Parcu, Matteo Trevisan, Sofia Verza ja Mária Žuffová. 2022. ”Monitoring Media Pluralism in the Digital Era. Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2021: Centre for Media Pluralism and Media Freedom.” European University Institute. <https://doi.org/10.2870/064168>
- Bleyer-Simon, Konrad, Elda Brogi, Roberta Carlini, Danielle Da Costa Leite Borges, Iva Nenadić, Marie Palmer, Pier Luigi Parcu, Matteo Trevisan, Sofia Verza ja Mária Žuffová. 2023. ”Monitoring Media Pluralism in the Digital Era. Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2022: Centre for Media Pluralism and Media Freedom.” European University Institute. <https://doi.org/10.2870/087286>
- Brogi, Elda, Roberta Carlini, Iva Nenadic, Pier Parcu ja Mario Viola de Azevedo Cunha. 2020. ”Monitoring Media Pluralism in the Digital Era. Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019: Centre for Media Pluralism and Media Freedom.” European University Institute. <https://doi.org/10.2870/21728>
- Euroopan komissio. 2021. ”Komission tiedonanto kansalaisaloitteesta ”End the Cage Age” (”Häkkikasvatuksen aika on ohi”) 2021/C 274/01.” EUVL C 274, 9.7.2021, s. 1–13.
- Euroopan komissio. 2022a. ”2022 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union.” COM(2022) 500 final.
- Euroopan komissio. 2022b. ”2022 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Finland.” SWD(2022) 526 final. https://commission.europa.eu/document/download/53cc26d3-3200-4336-9aee-c5982b88e0ca_en?filename=58_1_194044_coun_chap_finland_en.pdf&prefLang=fi
- Euroopan komissio. 2023. ”2023 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Finland.” SWD(2023) 826 final. https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/58_1_52634_coun_chap_finland_en.pdf
- Euroopan komissio. 2024a. ”2024 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union.” COM(2024) 800 final.
- Euroopan komissio. 2024b. ”2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Finland.” SWD(2024) 826 final. https://commission.europa.eu/document/download/493fecf2-d834-4f41-9edb-5f1cc6d5cc47_en?filename=58_1_58084_coun_chap_finland_en_0.pdf
- Euroopan komissio. 2024c. ”Flash Eurobarometer 540 (Perceived Independence of the National Justice Systems in the EU among the General Public, 2024). Summary.” European Union. <https://doi.org/10.2838/735099>

- Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. 2014. "Annual Report 2013 of the European Court of Human Rights, Council of Europe." Strasbourg: Registry of the European Court of Human Rights. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual_report_2013_eng
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. 2015. "Annual Report 2014 of the European Court of Human Rights, Council of Europe." Strasbourg: Registry of the European Court of Human Rights. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual_report_2014_eng
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. 2016. "Annual Report 2015 of the European Court of Human Rights, Council of Europe." Strasbourg: Registry of the European Court of Human Rights. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual_report_2015_eng
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. 2017. "Annual Report 2016 of the European Court of Human Rights, Council of Europe." Strasbourg: Registry of the European Court of Human Rights. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual_report_2016_eng
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. 2018. "Annual Report 2017 of the European Court of Human Rights, Council of Europe." Strasbourg: Registry of the European Court of Human Rights. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual_report_2017_eng
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. 2019. "Annual Report 2018 of the European Court of Human Rights, Council of Europe." Strasbourg: Registry of the European Court of Human Rights. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual_report_2018_eng
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. 2020. "Annual Report 2019 of the European Court of Human Rights, Council of Europe." Strasbourg: Registry of the European Court of Human Rights. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual_report_2019_eng
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. 2021b. "Annual Report 2020 of the European Court of Human Rights, Council of Europe." Strasbourg: Registry of the European Court of Human Rights. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual_report_2020_eng
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. 2022. "Annual Report 2021 of the European Court of Human Rights, Council of Europe." Strasbourg: Registry of the European Court of Human Rights. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual_report_2021_eng
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. 2023. "Annual Report 2022 of the European Court of Human Rights, Council of Europe." Strasbourg: Registry of the European Court of Human Rights. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual_report_2022_eng-2
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen säännöt. https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf

- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen säännöt artikla 61: Pilot-judgment procedure. Inserted by the Court on 21 February 2011. https://www.echr.coe.int/documents/pilot_judgment_procedure_eng.pdf
- Euroopan neuvosto. 2021. ”CEPEJ study: Judiciary at a glance in Finland (2021 data).” <https://rm.coe.int/finland-2021-data-/1680ab89b6>
- Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin (GRECO). 2011. ”Kolmas arviointikierron: Suomen toinen suositusten täytäntöönpanoa koskeva raportti – Kriminalisoinnit ja puoluerahoituksen läpinäkyvyys”. Greco RC-III (2011) 13E. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c5d0f>
- Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin (GRECO). 2012. ”Rules of procedure”. Greco (2012) 26E. <https://rm.coe.int/16806cd443>
- Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin (GRECO). 2013. ”Neljäs arviointikierron: Kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin liittyvän korruption estäminen. Arviointiraportti: Suomi.” Greco Eval IV Rep (2012) 6E. <https://rm.coe.int/16806c5d13>
- Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin (GRECO). 2020. ”Viides arviointikierron: korruption ehkäiseminen ja integriteetin edistäminen valtionhallinnossa (ylimmissä johtotehtävissä) ja lainvalvonnasta vastaavissa viranomaisissa: vaatimustenmukaisuusraportti: Suomi.” GrecoRC5(2020)2. <https://rm.coe.int/viides-arviointikierron-korruption-ehkaiseminen-ja-integriteetin-edist/1680a552e7>
- Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin (GRECO). 2022. ”Fifth evaluation round: preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies: second compliance report: Finland.” GrecoRC5(2022)1. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a9f3a8>
- Euroopan neuvoston Venetsian komissio (Demokratiaa oikeusteitse -komissio). 2016. ”The rule of law checklist.” Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016). CDL-AD(2016)007. https://bin.yhdistysavain.fi/1586428/7PkmIHISmHgDldWFOz0j0VdVqH/VC_Rule_of_Law_Check_List.pdf
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin. 2024. ”Oikeusvaltioperiaate EU:ssa. EU:n taloudellisia etuja suojataan aiempaa paremmalla toimintakehyksellä, mutta niihin kohdistuu yhä riskejä.” Erityiskertomus 03/2024. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-03/SR-2024-03_FI.pdf
- Euroopan unionin neuvosto. 2010a. ”2298th meeting of the permanent representatives committee held in Brussels on 2-4 and 7 December 2009.” <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16980-2009-INIT/x/pdf>
- Euroopan unionin neuvosto. 2010b. ”Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia: kohti eurooppalaista turvallisuusmallia.” Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto. <https://doi.org/10.2860/92116>

- Euroopan unionin tuomioistuin. 2019. ”Vuosikertomus 2018. Tuomioistuimen toiminta. Katsaus unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen toimintaan.” Luxemburg: Euroopan unionin tuomioistuin. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-08/ra_2018_fi_cover_web.pdf
- Euroopan unionin tuomioistuin. 2020. ”Vuosikertomus 2019. Tuomioistuimen toiminta. Katsaus unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen toimintaan.” Luxemburg: Euroopan unionin tuomioistuin. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-06/qd-ap-20-001-fi-n.pdf>
- Euroopan unionin tuomioistuin. 2021. ”Vuosikertomus 2020. Tuomioistuimen toiminta. Katsaus unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen toimintaan.” Luxemburg: Euroopan unionin tuomioistuin. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-06/qd-ap-21-001-fi-n.pdf>
- Euroopan unionin tuomioistuin. 2022. ”Vuosikertomus 2021. Tuomioistuimen toiminta. Katsaus unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen toimintaan.” Luxemburg: Euroopan unionin tuomioistuin. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-09/ra_jur_2021_fi.pdf
- Euroopan unionin tuomioistuin. 2023a. ”Vuosikertomus 2022. Lyhyt katsaus menneeseen vuoteen.” Luxemburg: Euroopan unionin tuomioistuin. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-04/20230323_pdf_qdaq23001fin_002.pdf
- Euroopan unionin tuomioistuin. 2023b. ”Vuosikertomus 2022. Unionin tuomioistuimen oikeudenkäyntitilastot.” https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-03/stats_cour_2022_fi.pdf
- Euroopan unionin tuomioistuin. 2023c. ”Vuosikertomus 2022. Unionin yleisen tuomioistuimen oikeudenkäyntitilastot.” https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-03/stats_tribunal_2022_fi.pdf
- Manninen, Ville. 2020. ”Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019. Country report: Finland.” European University Institute, Centre for Media Pluralism and Media Freedom. <https://hdl.handle.net/1814/67801>
- Manninen, Ville. 2021. ”Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, The Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2020. Country report: Finland.” European University Institute, Centre for Media Pluralism and Media Freedom. <https://hdl.handle.net/1814/71945>
- Mäntyoja, Marinne ja Ville Manninen. 2022. ”Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, The Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2021. Country report: Finland.” European University Institute, Centre for Media Pluralism and Media Freedom. <https://hdl.handle.net/1814/74688>
- Mäntyoja, Marinne ja Ville Manninen. 2023. ”Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, The Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the year

2022. Country report: Finland.” European University Institute, Centre for Media Pluralism and Media Freedom. <https://hdl.handle.net/1814/75721>
- Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). 1999. ”Review of Implementation of the Convention and 1997 Recommendation Phase 1 Report: Finland.” <https://web-archiv.eoed.org/2012-06-15/164244-2386203.pdf>
- Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). 2002. ”Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions Phase 2 Report: Finland.”
- Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). 2004. ”Implementing the OECD Anti-Bribery Convention: Report on Finland 2003.”
- Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). 2012. ”Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 3 Report: Finland.”
- Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). 2013. ”Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 3 Follow-Up Report: Finland.”
- Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). 2017. ”Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report: Finland.”
- Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). 2019. ”Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Follow-Up Report: Finland.”
- Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). 2020. ”Phase 4 written follow-up report by Finland.” DAF/WGB(2020)27/FINAL. [https://one.oecd.org/document/DAF/WGB\(2020\)27/final/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/WGB(2020)27/final/en/pdf)
- Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). 2023. ”Phase 4 evaluation of Finland: Additional written follow-up report.” DAF/WGB(2023)37/FINAL. [https://one.oecd.org/document/DAF/WGB\(2023\)37/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/WGB(2023)37/FINAL/en/pdf)
- Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). 2024a. ”Phase 4 evaluation of Finland: Additional written follow-up report.” DAF/WGB(2024)23/FINAL. [https://one.oecd.org/document/DAF/WGB\(2024\)23/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/WGB(2024)23/FINAL/en/pdf)
- Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). 2024b. ”OECD Anti-Bribery Convention and the Country Monitoring Process.” <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/fighting-foreign-bribery/oecd-anti-bribery-convention-country-monitoring-process.pdf>
- Yhdistyneet kansakunnat. 1985a. ”Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders.” Held at Milan from 26 August to 6 September 1985. A/CONF.121/22/Rev.1. https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/7th_Congress_1985/031_ACONF.121.22.Rev.1_Report_Seventh_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders.pdf
- Yhdistyneet kansakunnat. 1985b. ”Yleiskokouksen päätöslauselma 29. marraskuuta 1985. Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders.” A/RES/40/32.

- Yhdistyneet kansakunnat. 1985c. ”Yleiskokouksen päätöslauselma 13. joulukuuta 1985. Human rights in the administration of justice: resolution.” A/RES 40/146.
- Yhdistyneet kansakunnat. 2015. ”Yleiskokouksen päätöslauselma 25. syyskuuta 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.” A/RES/70/1. https://kestavakehitys.fi/documents/2167391/2186383/Agenda2030_ep%C3%A4virallinen+suomennos.pdf/707fe444-6540-49d6-86a3-fd6bee1cf345/Agenda2030_ep%C3%A4virallinen+suomennos.pdf/Agenda2030_ep%C3%A4virallinen+suomennos.pdf?t=1461157452000
- Yhdistyneiden kansakuntien huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaava toimisto (UNODC). 2023. ”Statistical framework to measure corruption.” https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/UNODC_Statistical_Framework_to_measure_corruption.pdf
- Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea (CCPR). 2019a. ”Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2668/2015.” CCPR/C/124/D/2668/2015. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/073/51/pdf/g1907351.pdf>
- Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea (CCPR). 2019b. ”Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2950/2017.” CCPR/C/124/D/2950/2017. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/347/30/pdf/g1934730.pdf>
- Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea (CCPR). 2021. ”Concluding observations on the seventh periodic report of Finland.” CCPR/C/FIN/CO/R.7. <https://www.ecoi.net/en/file/local/2048279/G2110036.pdf>
- Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvosto (UNHRC). 2022. ”Visit to Finland. Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Claudia Mahler, on her visit to Finland.” A/HRC/51/27/Add.1. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/468/73/pdf/g2246873.pdf>
- Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvosto (UNHRC). 2023. ”Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Finland.” A/HRC/52/9. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/608/25/pdf/g2260825.pdf>
- Yhdistyneiden kansakuntien korruption vastaisen yleissopimuksen sopimusvaltioiden konferenssi (CoSP). 2011. ”Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption.” CAC/COSP/IRG/I/1/1. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1183525e.pdf>
- Yhdistyneiden kansakuntien rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CERD). 2022. ”International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. Opinion adopted by the Committee under article 14 of the Convention, concerning communication No. 59/2016.” CERD/C/106/D/59/2016. https://um.fi/documents/35732/0/CERD_C_106_D_59_2016_34006_E.pdf/2cfa37cf-1586-e622-b6ff-77526158a470?t=1655206211235
- Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (CESCR). 2021. ”Concluding observations on the 7th periodic report

of Finland.” E/C.12/FIN/CO/7. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/075/39/pdf/g2107539.pdf>

Muut virallislähteet

- Eduskunnan oikeusasiamies. ”Kertomus vuodelta 2018.” K 11/2019 vp.
Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamies. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2018-fi/d41f123c-55c8-465e-9dd7-a154c59bc4fc>
- Eduskunnan oikeusasiamies. ”Kertomus vuodelta 2019.” K 15/2020 vp.
Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamies. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2019-fi/51758de7-f75b-449c-8967-a5372e40df0b>
- Eduskunnan oikeusasiamies. ”Kertomus vuodelta 2020.” K 8/2021 vp.
Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamies. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2020-fi/b5bc6780-d9cd-41a7-adb6-2f0a5dc29b5f>
- Eduskunnan oikeusasiamies. ”Kertomus vuodelta 2021.” K 18/2022 vp.
Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamies. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/kertomus2021.pdf/abfe8917-fe87-8630-1100-2527a905a0e8?t=1655809653034>
- Eduskunnan oikeusasiamies. ”Kertomus vuodelta 2022.” K 11/2023 vp.
Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamies. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/kertomus2022+web.pdf/72ba00e6-74ec-9c9c-82ca-239977afb8c7?t=1686828507646>
- FINE. ”Vuosikertomus 2018.” Helsinki: FINE. https://www.fine.fi/media/julkaisut-2019/finen-vuosikertomus-2018_verkkosivut.pdf
- FINE. ”Vuosikertomus 2019.” Helsinki: FINE. <https://www.fine.fi/tietoa-finesta/vuosikertomukset/fine-vuosikertomus-2019.html>
- FINE. ”Vuosikertomus 2020.” Helsinki: FINE. <https://www.fine.fi/tietoa-finesta/vuosikertomukset/fine-vuosikertomus-2020.html>
- FINE. ”Vuosikertomus 2021.” Helsinki: FINE. <https://www.fine.fi/tietoa-finesta/vuosikertomukset/fine-vuosikertomus-2021.html>
- FINE. ”Vuosikertomus 2022.” Helsinki: FINE. <https://www.fine.fi/oppaat/julkaisu/finen-vuosikertomus-2022.html#>
- Keskuskauppakamarin välityslautakunta (FAI). ”Keskuskauppakamarin välitysmenettelysäännöt 2024.” Vahvistettu Keskuskauppakamarin valtuuskunnan kokouksessa 8.12.2023. https://arbitration.fi/wp-content/uploads/fi_valitysmenettelysaannot_2024-1.pdf
- Konkurssiasiaain neuvottelukunnan suositus 13: Pesänhoitajan palkkio. Annettu 30.10.2019. https://www.konkurssiasiamies.fi/material/sites/konkurssiasiamies/materiaalit/cq8zd7qmr/Suositus_nro_13.pdf
- Konkurssiasiamiehen toimisto. ”Toimintakertomus 2020.” Helsinki: Konkurssiasiamiehen toimisto. <https://www.konkurssiasiamies.fi/material/>

collections/20210419164221/7Pga3D33x/Konkurssiasiamiehen_toimiston_toimintakertomus_2020.pdf

Konkurssiasiamiehen toimisto. ”Toimintakertomus 2021.” Helsinki: Konkurssiasiamiehen toimisto. https://www.konkurssiasiamies.fi/material/collections/20220822131558/HlrsKz1YF/Toimintakertomus_2021_KAM.pdf

Konkurssiasiamiehen toimisto. ”Toimintakertomus 2022.” Helsinki: Konkurssiasiamiehen toimisto. https://www.konkurssiasiamies.fi/material/collections/20230329084409/HrEiJFfVf/Konkurssiasiamiehen_toimiston_toimintakertomus_2022.pdf

Korkein hallinto-oikeus. ”Vuosikertomus 2018.” Helsinki: Korkein hallinto-oikeus. https://www.kho.fi/material/collections/20220811115631/Hla3ja5bT/Vuosikertomus_2018_suomi.pdf

Korkein hallinto-oikeus. ”Vuosikertomus 2019.” Helsinki: Korkein hallinto-oikeus. https://www.kho.fi/material/collections/20220811115631/Hla3jbFEF/Vuosikertomus_2019_suomi.pdf

Korkein hallinto-oikeus. ”Vuosikertomus 2020.” Helsinki: Korkein hallinto-oikeus. https://www.kho.fi/material/collections/20210426112418/7PqtOAHxp/KHO_Vuosikertomus_2020_suomi.pdf

Korkein hallinto-oikeus. ”Vuosikertomus 2021.” Helsinki: Korkein hallinto-oikeus. https://www.kho.fi/material/collections/20220420102649/7Yeux9Fi/Korkein_hallinto-oikeus_-_Vuosikertomus_2021.pdf

Korkein hallinto-oikeus. ”Vuosikertomus 2022.” Helsinki: Korkein hallinto-oikeus. https://www.kho.fi/material/sites/kho/vuosikertomus-2022/qbK3rF9Dg/KHO_vuosikertomus_2022_fi_web.pdf

Korkein oikeus. ”Vuosikertomus 2018.” Helsinki: Korkein oikeus. https://korkeinoikeus.fi/material/attachments/kko2/vuosikertomukset/UJ3GGTy37/KKO_Vuosikertomus_2018-net.pdf

Korkein oikeus. ”Vuosikertomus 2019.” Helsinki: Korkein oikeus. https://korkeinoikeus.fi/material/attachments/kko2/vuosikertomukset/qJSqxAEbV/Korkein_oikeus_vuosikertomus_2019_Suomi_aukeamittain.pdf

Korkein oikeus. ”Vuosikertomus 2020.” Helsinki: Korkein oikeus. https://korkeinoikeus.fi/material/collections/20210329151132/7PAXcItYX/KOK_Vuosikertomus_2020_Suomi_WEB.pdf

Korkein oikeus. ”Vuosikertomus 2021.” Helsinki: Korkein oikeus. https://korkeinoikeus.fi/material/collections/20220311120733/7XgEs3a2t/KOK_Suomi_21_WEB-aukeamat.pdf

Korkein oikeus. ”Vuosikertomus 2022.” Helsinki: Korkein oikeus. <https://korkeinoikeus.fi/material/collections/20230308103345/HqiwWfaH3/Vuosikertomus2022.pdf>

OM025:00/2017. Pohjoismainen saamelaisopimus -kehittämishanke. <https://oikeusministerio.fi/hanke?id=b9e74a8e-621c-4b16-bb4b-015c0262b60d>

OM078:00/2020. Sovittelun mahdollisuuksien selvittäminen hallintoasioissa -kehittämishanke. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM078:00/2020>

- OM024:00/2023. Ahvenanmaan itsehallintolain selvitys- ja muutoshanke – työryhmä (HE laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta) –säädösvalmisteluhanke. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM024:00/2023>
- OM045:00/2023. Hallintotuomioistuinten kokoonpanosäätelyn tarkistaminen –säädösvalmisteluhanke. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM045:00/2023>
- OM066:00/2023. Saamelaiskäräjälain muuttaminen –säädösvalmisteluhanke. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM066:00/2023>
- OM102:00/2023. Edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevan säätelyn ajantasaistaminen –säädösvalmisteluhanke. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM102:00/2023>
- OM063:00/2024. Erityisvaltuutettujen tehtävien ja päällekkäisyyksien selvittäminen –säädösvalmisteluhanke. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM063:00/2024>
- Pohjoismainen saamelaissopimus. Sopimusteksti parafoitu tammikuussa 2017. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b9e74a8e-621c-4b16-bb4b-015c0262b60d/99ab2fa4-e9d1-442a-9117-cc896751ed02/SOPIMUS_20170822111310.pdf
- Saamelaisen ilmastoneuvoston asettaminen toimikaudeksi 1.9.2023–31.8.2027. Asettamispäätös 24.8.2023. YM/2023/65. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8084145d>
- Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettamispäätös 28.10.2021. VN/11265/2020-VNK-58. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/96290062/Asettamisp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+Saamelaisten+totuus-+ja+sovintokomissio.pdf>
- Saamelaisten totuus- ja sovintokomission toimikauden jatkaminen. Asettamispäätös 23.11.2023. VN/11265/2020-VNK-85. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=118>
- Sisäministeriön vastine 23.6.2024 eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi, HE 53/2024 vp. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaaisuMetatieto/Documents/EDK-2024-AK-29162.pdf>
- Suomen Asianajajaliitto. ”Lausunto 5.4.2023 arviomuistiosta lautamiesten valintatavasta.” <https://asianajajaliitto.fi/2023/04/arviomuistio-lautamiesten-valintatavasta/>
- Suomen Asianajajaliiton lausunto kuluttajariitalautakunnan toiminnan kehittämistarpeita koskevasta raportista. Dnro L2024-25.
- Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta. ”Valvontakertomus 2018.” Suomen Asianajajaliiton julkaisuja 1/2019. Helsinki: Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta.
- https://asianajajaliitto.fi/app/uploads/sites/2/2020/11/Valvontakertomus_2018_final.pdf

- Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta. ”Valvontakertomus 2019. Suomen Asianajajaliiton julkaisuja 1/2020. Helsinki: Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta. https://asianajajaliitto.fi/app/uploads/sites/2/2020/11/Valvontakertomus_2019_web.pdf
- Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta. ”Valvontakertomus 2020. Suomen Asianajajaliiton julkaisuja 1/2021. Helsinki: Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta. https://asianajajaliitto.fi/app/uploads/sites/2/2021/05/Valvontakertomus_2020_web.pdf
- Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta. ”Toimintakertomus 2021.” Helsinki: Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta. <https://asianajajaliitto.fi/app/uploads/sites/2/2022/06/Toimintakertomus-2021-1920x1080-V5.pdf>
- Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta. ”Toimintakertomus 2022.” Helsinki: Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta. <https://asianajajaliitto.fi/app/uploads/sites/2/2023/05/Valvontalautakunnan-toimintakertomus-2022.pdf>
- Suomen tuomariliitto. ”Lausunto 16.10.2023 eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2023 ja valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024–2027.” EDK-2023-AK-31121. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-31121.pdf>
- Suomen tuomariliitto. ”Lausunto 6.4.2023 lautamiesten valintatapaa koskevasta arviomuistiosta.” https://www.tuomariliitto.fi/wp-content/uploads/2023/04/Suomen_tuomariliiton_lausunto_6.4.2023_lautamiesten_valintatapaa_koskevasta_arviomuistiosta_VN_16552_2022.pdf
- Tasa-arvovaltuutettu. ”Vuosikertomus 2017.” Tasa-arvo julkaisuja 2018:1. Helsinki: Tasa-arvovaltuutettu. [https://tasa-arvo.fi/documents/25249985/0/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2017+\(PDF\).pdf/06312b24-fbd6-8935-40a4-0dcdeb73fd96/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2017+\(PDF\).pdf?t=1608218251753](https://tasa-arvo.fi/documents/25249985/0/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2017+(PDF).pdf/06312b24-fbd6-8935-40a4-0dcdeb73fd96/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2017+(PDF).pdf?t=1608218251753)
- Tasa-arvovaltuutettu. ”Vuosikertomus 2018.” Tasa-arvo julkaisuja 2019:1. Helsinki: Tasa-arvovaltuutettu. [https://tasa-arvo.fi/documents/25249985/0/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2018+\(PDF\).pdf/eca41dcc-87f2-d39d-178f-cdc4f2e397c5/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2018+\(PDF\).pdf?t=1608218276516](https://tasa-arvo.fi/documents/25249985/0/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2018+(PDF).pdf/eca41dcc-87f2-d39d-178f-cdc4f2e397c5/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2018+(PDF).pdf?t=1608218276516)
- Tasa-arvovaltuutettu. ”Vuosikertomus 2019.” Tasa-arvo julkaisuja 2020:1. Helsinki: Tasa-arvovaltuutettu. [https://tasa-arvo.fi/documents/25249985/0/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2019+\(PDF\).pdf/3f6a1787-e4c9-200e-8508-96dfd2d56b33/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2019+\(PDF\).pdf?t=1608218292244](https://tasa-arvo.fi/documents/25249985/0/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2019+(PDF).pdf/3f6a1787-e4c9-200e-8508-96dfd2d56b33/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2019+(PDF).pdf?t=1608218292244)
- Tasa-arvovaltuutettu. ”Vuosikertomus 2020.” Tasa-arvo julkaisuja 2021:1. Helsinki: Tasa-arvovaltuutettu. [https://tasa-arvo.fi/documents/25249985/49416869/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2020+\(PDF\).pdf/4ac28677-be58-59ac-29f3-1e5e0dcac60d/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2020+\(PDF\).pdf?t=1625570770583](https://tasa-arvo.fi/documents/25249985/49416869/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2020+(PDF).pdf/4ac28677-be58-59ac-29f3-1e5e0dcac60d/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2020+(PDF).pdf?t=1625570770583)
- Tasa-arvovaltuutettu. ”Vuosikertomus 2021.” Tasa-arvo julkaisuja 2022:3. Helsinki: Tasa-arvovaltuutettu. [https://tasa-arvo.fi/documents/25249985/49416869/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2021+\(PDF\).pdf/98dfaa9d-5935-1505-](https://tasa-arvo.fi/documents/25249985/49416869/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2021+(PDF).pdf/98dfaa9d-5935-1505-)

0955-f682cbe2050b/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2021+(PDF).pdf?t=1655903052364

Tasa-arvovaltuutettu. ”Vuosikertomus 2022.” Tasa-arvojulkaissu 2023:1. Helsinki: Tasa-arvovaltuutettu. [https://tasa-arvo.fi/documents/25249985/49416869/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2022+\(PDF\).pdf/00b8befd-a032-79bb-3ca0-d496d4f59643/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2022+\(PDF\).pdf?t=1681986615639](https://tasa-arvo.fi/documents/25249985/49416869/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2022+(PDF).pdf/00b8befd-a032-79bb-3ca0-d496d4f59643/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2022+(PDF).pdf?t=1681986615639)

TEM/2020/81. Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020–2023. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f806b5277>

TEM041:00/2024. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelman päivittämisen valmisteluryhmä -kehittämishanke. <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM041:00/2024>

Tiedusteluvalvontavaltuutettu. ”Kertomus vuodelta 2019.” K 14/2020 vp. Helsinki: Eduskunnan kanslia. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_14+2020.pdf

Tiedusteluvalvontavaltuutettu. ”Kertomus vuodelta 2020.” K 10/2021 vp. Helsinki: Eduskunnan kanslia. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_10+2021.pdf

Tiedusteluvalvontavaltuutettu. ”Kertomus vuodelta 2021.” K 13/2022 vp. Helsinki: Eduskunnan kanslia. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_13+2022.pdf

Tiedusteluvalvontavaltuutettu. ”Kertomus vuodelta 2022.” K 15/2023 vp. Helsinki: Eduskunnan kanslia. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_15+2023.pdf

Tietosuojaavaltuutetun toimisto. ”Toimintakertomus 2018.” K 15/2019 vp. Helsinki: Tietosuojaavaltuutetun toimisto. <https://tietosuoja.fi/documents/6927448/10717840/Toimintakertomus+2018/92ffcd7-1e06-2c5e-003e-7fa53aaa72f2/Toimintakertomus+2018.pdf?t=1560497937000>

Tietosuojaavaltuutetun toimisto. ”Toimintakertomus 2019.” K 13/2020 vp. Helsinki: Tietosuojaavaltuutetun toimisto. <https://tietosuoja.fi/documents/6927448/10717840/Tietosuojaavaltuutetun+toimiston+toimintakertomus+2019.pdf/a62e42ed-9fee-9bc4-7d74-ebf74c75173d/Tietosuojaavaltuutetun+toimiston+toimintakertomus+2019.pdf?t=1608209826788>

Tietosuojaavaltuutetun toimisto. ”Toimintakertomus 2020.” K 9/2021 vp. Helsinki: Tietosuojaavaltuutetun toimisto. <https://tietosuoja.fi/documents/6927448/92481282/Tietosuojaavaltuutetun+toimisto+toimintakertomus+2020.pdf/f699746b-55fa-c464-f520-67933cb05578/Tietosuojaavaltuutetun+toimisto+toimintakertomus+2020.pdf?t=1632724948372>

Tietosuojaavaltuutetun toimisto. ”Toimintakertomus 2021.” K 12/2022 vp. Helsinki: Tietosuojaavaltuutetun toimisto. <https://tietosuoja.fi/>

documents/6927448/142648058/1+TSV+toimintakertomus+2021.pdf/
bc524661-31d6-035a-3dc4-783197720d91/1+TSV+toimintakertomus+2021.
pdf?t=1670403332666

Tietosuojavaltutetun toimisto. ”Toimintakertomus 2022.” K 14/2023 vp.
Helsinki: Tietosuojavaltutetun toimisto. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/
Kertomus/Documents/K_14+2023.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_14+2023.pdf)

Tuomarinalintalautakunta. ”Toimintakertomus 2018.” Helsinki:
Tuomarinalintalautakunta. [https://oikeus.fi/material/
collections/20210203131412/7NqL8fxpB/Tuomarinalintalautakunnan_
toimintakertomus_vuodelta_2018.pdf](https://oikeus.fi/material/collections/20210203131412/7NqL8fxpB/Tuomarinalintalautakunnan_toimintakertomus_vuodelta_2018.pdf)

Tuomarinalintalautakunta. ”Toimintakertomus 2019.” Helsinki:
Tuomarinalintalautakunta. [https://oikeus.fi/material/
collections/20210203131348/7NqL79kFl/Tuomarinalintalautakunnan_
toimintakertomus_vuodelta_2019.pdf](https://oikeus.fi/material/collections/20210203131348/7NqL79kFl/Tuomarinalintalautakunnan_toimintakertomus_vuodelta_2019.pdf)

Tuomarinalintalautakunta. ”Toimintakertomus 2020.” Helsinki:
Tuomarinalintalautakunta. [https://oikeus.fi/material/
collections/20210518095902/7QOGbxyPJ/TVLTK_Kertomus2020_lopullinen.
pdf](https://oikeus.fi/material/collections/20210518095902/7QOGbxyPJ/TVLTK_Kertomus2020_lopullinen.pdf)

Tuomarinalintalautakunta. ”Toimintakertomus 2021.” Helsinki:
Tuomarinalintalautakunta. [https://oikeus.fi/material/
collections/20220505141335/7Z1yDPMjJ/Tuomarinalintalautakunnan_
toimintakertomus_2021.pdf](https://oikeus.fi/material/collections/20220505141335/7Z1yDPMjJ/Tuomarinalintalautakunnan_toimintakertomus_2021.pdf)

Tuomarinalintalautakunta. ”Toimintakertomus 2022.” Helsinki:
Tuomarinalintalautakunta. [https://oikeus.fi/material/sites/oikeus_fi_yhteiset/
tvltk/98fr985tr/Tuomarinalintalautakunnan_toimintakertomus_2022.pdf](https://oikeus.fi/material/sites/oikeus_fi_yhteiset/tvltk/98fr985tr/Tuomarinalintalautakunnan_toimintakertomus_2022.pdf)

Tuomioistuinviraston aloite 4.11.2022 oikeusministeriölle maa- ja metsätalouden
kehittämisestä. TiV/989/2021.

Tuomioistuinvirasto. 2023a. ”Tuomioistuinlaitoksen tilinpäätös 2022 (KPY 155).”
[https://tuomioistuinvirasto.fi/material/sites/tuomioistuinvirasto/liitteet/
e0dtyuk22/Tuomioistuinlaitoksen_tilinpaaatos_vuodelta_2022_KPY_155.pdf](https://tuomioistuinvirasto.fi/material/sites/tuomioistuinvirasto/liitteet/e0dtyuk22/Tuomioistuinlaitoksen_tilinpaaatos_vuodelta_2022_KPY_155.pdf)

Tuomioistuinvirasto. 2023b. ”Tuomioistuinlaitoksen vastuullisuusraportti
2022 (KPY 155), osa 3.2. Oikeuspalveluiden saatavuus.” [https://www.
tuomioistuinvirasto.fi/fi/index/tuomioistuinvirasto/vastuullisuus/
tuomioistuinlaitoksenvastuullisuusraportti2022kpy155/3.
tuomioistuinlaitosvastuullisenatoimijana/3.2.oikeuspalveluidensaataavuus.html](https://www.tuomioistuinvirasto.fi/fi/index/tuomioistuinvirasto/vastuullisuus/tuomioistuinlaitoksenvastuullisuusraportti2022kpy155/3.tuomioistuinlaitosvastuullisenatoimijana/3.2.oikeuspalveluidensaataavuus.html)

Ulosottolaitos. 2021. ”Ulosotto Suomessa, Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2020.”
UOL/00081/21. Turku: Valtakunnanvoudin kanslia. [https://ulosottolaitos.fi/
material/collections/20210308130024/7OeWRmF4T/Ulosottolaitos_Ulosotto_
Suomessa_2020.pdf](https://ulosottolaitos.fi/material/collections/20210308130024/7OeWRmF4T/Ulosottolaitos_Ulosotto_Suomessa_2020.pdf)

Ulosottolaitos. 2022. ”Ulosotto Suomessa, Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2021.”
UOL/110/2022. Turku: Valtakunnanvoudin kanslia. <https://ulosottolaitos.fi/>

- material/collections/20220223134603/7XI0MylwH/Ulosotto_Suomessa2021.pdf
- Ulosottolaitos. 2023. ”Ulosotto Suomessa, Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2022.” UOL/378/2023. Turku: Valtakunnanvoudin kanslia. https://ulosottolaitos.fi/material/collections/20230306101248/HqfsvgpWZ/Ulosotto_Suomessa_Ulosottolaitoksen_vuositilastoja_2022.pdf
- Vakuutusosikeus. ”Toimintakertomus vuodelta 2018.” Helsinki: Vakuutusosikeus. https://www.vakuutusosikeus.fi/material/attachments/vakuutusosikeus/vakuutusosikeus/toiminta/jiVtHaDb7/Vakuutusosikeuden_vuosikertomus_2018.pdf
- Vakuutusosikeus. ”Toimintakertomus vuodelta 2019.” Helsinki: Vakuutusosikeus. https://vakuutusosikeus.fi/material/attachments/vakuutusosikeus/vakuutusosikeus/toiminta/gk0E4HAYZ/VAKO_Toimintakertomus_2019.pdf
- Vakuutusosikeus. ”Toimintakertomus vuodelta 2020.” Helsinki: Vakuutusosikeus. https://vakuutusosikeus.fi/material/collections/20210430093543/7PwrWL82j/VAKO_Toimintakertomus_2020.pdf
- Vakuutusosikeus. ”Toimintakertomus vuodelta 2021.” Helsinki: Vakuutusosikeus. https://vakuutusosikeus.fi/material/collections/20220408130017/7YMp3mIdF/VAKO_Toimintakertomus_2021.pdf
- Vakuutusosikeus. ”Toimintakertomus vuodelta 2022.” Helsinki: Vakuutusosikeus. https://vakuutusosikeus.fi/material/collections/20230321134343/Hq2vNwIw1/VAKO_Toimintakertomus_2022.pdf
- Valtakunnanvoudinvirasto. 2019. ”Ulosotto Suomessa, Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2018.” Valtakunnanvoudinviraston julkaisu 2019:2. VVV 83/013/18. Turku: Valtakunnanvoudinvirasto. https://ulosottolaitos.fi/material/collections/20210308130024/7W5ZM1jLX/Ulosotto_Suomessa_2018.pdf
- Valtakunnanvoudinvirasto. 2020. ”Ulosotto Suomessa, Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2019.” Valtakunnanvoudinviraston julkaisu 2020:1. VVV 33/013/20. Turku: Valtakunnanvoudinvirasto. https://ulosottolaitos.fi/material/collections/20210308130024/7PPT6RKnB/Ulosotto_Suomessa2019.pdf
- Valtioneuvosto. 2009. ”Valtioneuvoston periaatepäätös Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn sekä maakunnan mahdollisuuksista vaikuttaa niihin.” <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1210166/Periaatepaatos2009ahvenanmaaom.pdf/bf1696be-ee80-4a7a-89fa-3169c48b2edc>
- Valtioneuvoston oikeuskansleri. ”Kertomus vuodelta 2018.” K 2/2019 vp. Helsinki: Oikeuskanslerinvirasto. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_2+2019.pdf
- Valtioneuvoston oikeuskansleri. ”Kertomus vuodelta 2019.” K 12/2020 vp. Helsinki: Oikeuskanslerinvirasto. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_12+2020.pdf
- Valtioneuvoston oikeuskansleri. ”Kertomus vuodelta 2020.” K 17/2021 vp. Helsinki: Oikeuskanslerinvirasto. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_17+2021.pdf

- Valtioneuvoston oikeuskansleri. ”Kertomus vuodelta 2021.” K 19/2022 vp. Helsinki: Oikeuskanslerinvirasto. https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/98543495/OKV_kertomus_2021.pdf/a0d9627c-cbeb-8d38-0263-39ee9a0cb2ef/OKV_kertomus_2021.pdf?t=1658989150346
- Valtioneuvoston oikeuskansleri. ”Kertomus vuodelta 2022.” K 10/2023 vp. Helsinki: Oikeuskanslerinvirasto. https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/98543495/OKV_Kertomus_2022.pdf/8aa0813d-eef1-dac4-cf7a-6b3960c49938/OKV_Kertomus_2022.pdf?t=1687243997128
- Valvira. ”Tilinpäätös ja toimintakertomus 2020.” Dnro V/44798/2020. Helsinki: Valvira. <https://valvira.fi/documents/152634019/170900119/Valvira-toimintakertomus-2020.pdf/24afe92b-44cf-eb6f-3bc3-27046e598454/Valvira-toimintakertomus-2020.pdf?t=1691676092541>
- Valvira. ”Tilinpäätös ja toimintakertomus 2021.” Dnro V/3977/2022. Helsinki: Valvira. <https://valvira.fi/documents/152634019/170900119/Valvira-toimintakertomus-2021.pdf/3a869096-23e1-bd4b-ebad-229b35d172c8/Valvira-toimintakertomus-2021.pdf?t=1691676093208>
- Valvira. ”Tilinpäätös ja toimintakertomus 2022.” Dnro V/2933/2023. Helsinki: Valvira. <https://valvira.fi/documents/152634019/170900119/Valviran-toimintakertomus-2022.pdf/e795bd84-757c-e6aa-c0af-12afa8390ded/Valviran-toimintakertomus-2022.pdf?t=1691676091888>
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu. 2016. ”Yhdenvertaisuusvaltuutetun tarkastus opistossa 16.11.2015.” Tarkastuskertomus VVTDno-2015-376. <https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/42721244/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+tarkastuskertomus+kansanopistosta+16.11.2015.pdf/07feeb5f-b106-4ffd-bd13-c4c39a8e2d48/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+tarkastuskertomus+kansanopistosta+16.11.2015.pdf?t=1603875076440>
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu. ”Kertomus eduskunnalle 2018.” K 6/2018 vp. Helsinki: Yhdenvertaisuusvaltuutettu. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_6+2018.pdf
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu. ”Kertomus eduskunnalle 2022.” K 7/2022 vp. Helsinki: Yhdenvertaisuusvaltuutettu. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_7+2022.pdf
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu. ”Vuosikertomus 2018.” Helsinki: Yhdenvertaisuusvaltuutettu. [https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/64891090/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2018+\(PDF\).pdf/07e2e7af-a865-abd3-81de-659347d8f2cb/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2018+\(PDF\).pdf?version=1.2&t=1709107507264](https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/64891090/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2018+(PDF).pdf/07e2e7af-a865-abd3-81de-659347d8f2cb/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2018+(PDF).pdf?version=1.2&t=1709107507264)
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu. ”Vuosikertomus 2019.” Helsinki: Yhdenvertaisuusvaltuutettu. [https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/54196129/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2019+\(PDF\).pdf/84342ff4-3c60-d933-e49f-85921d022faa/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2019+\(PDF\).pdf?version=1.4&t=1709107487287](https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/54196129/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2019+(PDF).pdf/84342ff4-3c60-d933-e49f-85921d022faa/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2019+(PDF).pdf?version=1.4&t=1709107487287)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu. ”Vuosikertomus 2020.” Helsinki: Yhdenvertaisuusvaltuutettu. [https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/79215492/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2020+\(PDF\).pdf/1075fa-fe-6a03-d0b5-277d-40b201e0fbd5/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2020+\(PDF\).pdf?version=1.3&t=1709107459575](https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/79215492/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2020+(PDF).pdf/1075fa-fe-6a03-d0b5-277d-40b201e0fbd5/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2020+(PDF).pdf?version=1.3&t=1709107459575)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu. ”Vuosikertomus 2021.” Helsinki: Yhdenvertaisuusvaltuutettu.

[https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/141221512/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2021+\(PDF\).pdf/e0e1cee4-3512-bd68-598c-eb-6fc1d7b9b1/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2021+\(PDF\).pdf?version=1.2&t=1709107439670](https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/141221512/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2021+(PDF).pdf/e0e1cee4-3512-bd68-598c-eb-6fc1d7b9b1/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2021+(PDF).pdf?version=1.2&t=1709107439670)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu. ”Vuosikertomus 2022.” Helsinki: Yhdenvertaisuusvaltuutettu. [https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/157476116/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2022+\(pdf\).pdf/bd9295aa-e49b-9977-fe85-c909c52a8d70/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2022+\(pdf\).pdf?t=1681975578017](https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/157476116/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2022+(pdf).pdf/bd9295aa-e49b-9977-fe85-c909c52a8d70/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2022+(pdf).pdf?t=1681975578017)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu. ”Vuosikertomus 2023.” Helsinki: Yhdenvertaisuusvaltuutettu. [https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/213256250/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2023+\(PDF\).pdf/4f0bd4b1-4f44-a324-6bf5-531381b95135/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2023+\(PDF\).pdf?version=1.4&t=1727444562215](https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/213256250/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2023+(PDF).pdf/4f0bd4b1-4f44-a324-6bf5-531381b95135/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2023+(PDF).pdf?version=1.4&t=1727444562215)

Ålands landskapsregering. 2015. ”Policy för Ålands demilitarisering och neutralisering. Handbok för landskapets myndigheter.” Antagen av Ålands landskapsregering den 1 oktober 2015. <https://www.regeringen.ax/sites/default/files/attachments/page/policy-demilitarisering-neutralisering.pdf>

Oikeuskäytäntö

Korkein oikeus

KKO 1997:166

KKO 2012:35

KKO 2020:78

KKO 2023:17

Asia S2021/129, ennakkoratkaisupyyntö 23.4.2021

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2015:145

KHO 2015:147

KHO 2019:123

KHO 2021:45

KHO 2021:46

KHO 2024:44

KHO 2024:45

KHO 2024:46

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta 7.12.1976, no. 5493/72

Castells v. Espanja 23.4.1992, no. 11798/85

Jerusalem v. Itävalta 27.2.2001, no. 26958/95

Kreuz v. Puola 19.6.2001, no. 28249/95

Nikula v. Suomi 21.3.2002, no. 31611/96

Rizos ja Daskas v. Kreikka 27.5.2004, no. 65545/01

Selistö v. Suomi 16.11.2004, no. 56767/00

Karhuvaara ja Iltalehti v. Suomi 16.11.2004, no. 53678/00

Goussev ja Marenk v. Suomi 17.1.2006, no. 36404/97

Soini ja muut v. Suomi 17.1.2006, no. 36404/97

Stoll v. Sveitsi 10.12.2007, no. 69698/01

Juppala v. Suomi 2.12.2008, no. 18620/03

Eerikäinen ja muut v. Suomi 10.2.2009, no. 3514/02

Flinkkilä ja muut v. Suomi 6.4.2010, no. 25576/04

Iltalehti ja Karhuvaara v. Suomi 6.4.2010, no. 6372/06

Jokitaipale ja muut v. Suomi 6.4.2010, no. 43349/05

Soila v. Suomi 6.4.2010, no. 6806/06

Tuomela ja muut v. Suomi 6.4.2010, no. 25711/04

Mariapori v. Suomi 6.7.2010, no. 37751/07

Niskasaari ja muut v. Suomi 6.10.2010, no. 37520/07

Saaristo ja muut v. Suomi 12.1.2011, no. 184/06

Reinboth ja muut v. Suomi 25.4.2011, no. 30865/08

Georgel ja Georgeta Stoicescu v. Romania 26.7.2011, no. 9718/03

Lahtonen v. Suomi 17.4.2012, no. 29576/09

Ristamäki ja Korvola v. Suomi 29.10.2013, no. 66456/09

Niskasaari ja Otavamedia Oy v. Suomi 23.6.2015, no. 32297/10

Pentikäinen v. Suomi 20.10.2015, no. 11882/10

M.P. v. Suomi 15.12.2016, no. 36487/12

Satakunnan markkinapörssi ja Satamedia v. Suomi 27.6.2017, no. 931/13

N.A. v. Suomi, 14.11.2019, no. 25244/18

Kotilainen ym. v. Suomi 17.9.2020, no. 62439/12

N.A. v. Suomi 13.7.2021, no. 25244/18

Euroopan unionin tuomioistuin

Asia C-619/18 komissio v. Puola, ECLI:EU:C:2019:531

Asia C-192/18 komissio v. Puola, ECLI:EU:C:2019:924

Eduskunnan oikeusasiamies

EOAK 1683/2019

EOAK 6889/2019

EOAK/3814/2020

EOAK/1361/2022

EOAK/6347/2023

Valtioneuvoston oikeuskansleri

OKV/46/30/2017

OKV/536/2019

OKV/123/70/2020

OKV/420/10/2021

OKV/3182/10/2021

OKV/1211/10/2022

OKV/37/10/2023

Työtuomioistuin

TT 2022:82

Kuluttaja-asiamies

Ratkaisu KKV/568/14.08.01.05/2024, 27.8.2024

Kuluttajariitalautakunta

Päätös 5536/35/2017, 24.09.2019

Päätös D/4498/35/2018, 8.4.2022

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta

Asia 924/2020, 20.12.2021

Asia 1xxx/2021 / Asia 1063/2021

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Lausunto VVTDno-2019-89, 23.5.2019

Julkisen sanan neuvosto

Päätös 8643/PL/23, 7.11.2023

Medialähteet, tiedotteet ja blogit

Aro, Jessikka. 2013. ”Oikeusoppinut ihmettelee Suomen EIT-sananvapaustuomioiden korkeaa määrää.” *Yle* 30.10.2013. <https://yle.fi/a/3-6908087>

Aromaa, Jonni. 2021. ”Mediayhtiö Sanoma haluaa rajoittaa Yle Areenaa – konserni kanteli EU:n komissiolle Yleisradiosta.” *Yle* 27.5.2021. <https://yle.fi/a/3-11950584>

Asianajajaliitto. 2020. ”Asianajajaliiton mielikuvatutkimus 2020: Asianajajan ja muun lakimiehen ero on hämärän peitossa.” Tiedote 28.8.2020. <https://asianajajaliitto.fi/2020/08/asianajajaliiton-mielikuvatutkimus-2020-asianajajan-ja-muun-lakimiehen-ero-on-hamaran-peatossa/>

Edilex. 2015. ”Asianajajaliitto ja Kuluttajaliitto: Oikeusturvavakuutukset johtavat harhaan.” *Uutinen* 5.6.2015. <https://www.edilex.fi/uutiset/44608?allWords=Oikeusturvavakuutukset+johtavat+harhaan&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=642234>

Edilex. 2024. ”KKV: Finnair ei palauttanut lippurahoja lakisääteisessä ajassa – ei antanut sitoumusta kuluttaja-asiamiehelle lain noudattamisesta jatkossakaan.” *Uutinen* 1.10.2024. <https://www.edilex.fi/uutiset/92883>

Eskonen, Hanna ja Kristiina Tolkki. 2021. ”Eduskunta hyväksyi hoitohenkilökunnan ”pakkorokotukset”.” *Yle* 28.12.2021. <https://yle.fi/a/3-12248625>

- Euroopan kuluttajakeskus Suomessa (ECC). 2016. ”Low Cost Holidays konkurssissa – ohjeita kuluttajille.” Tiedote 21.7.2016. <https://www.ecc.fi/ajankohtaista/tiedotteet/low-cost-holidays-konkurssissa-ohjeita-kuluttajille/>
- Euroopan unionin tuomioistuin. 2024. ”Unionin yleiselle tuomioistuimelle annetaan toimivalta käsitellä ennakkoratkaisupyynnöjä kuuteen aihepiiriin kuuluvissa erityisasioissa.” Lehdistötiedote nro 125/24 12.8.2024. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-08/cp240125fi.pdf>
- Fredman, Markku. 2023. ”Onko oikeusavun palkkioasetuksen mukainen 110 euron tuntipalkkio lain tarkoittama ”kohtuullinen palkkio”?” *Asianajajaliitto (blogi)*, 14.3.2023. <https://asianajajaliitto.fi/blogi/onko-oikeusavun-palkkioasetuksen-mukainen-110-e-h-lain-tarkoittama-kohtuullinen-palkkio/>
- Harju, Jukka. 2023. ”Riidan selvittely kestää jopa seitsemän vuotta – Nämä syyt tukkivat Suomen oikeusjärjestelmän.” *Helsingin Sanomat* 18.11.2023. <https://www.hs.fi/suomi/art-2000009974688.html>
- Journalistiliitto. 2023. ”Journalistiliitto: Toimittajien sananvapaustuomio vaikeuttaa yleisön tiedonsaantia.” Utinen 27.1.2023. <https://journalistiliitto.fi/fi/journalistiliitto-toimittajien-sananvapaustuomio-vaikeuttaa-yleison-tiedonsaantia/>
- Kangas, Laura. 2024. ”Postille määrättiin 2,4 miljoonan euron maksu Omapostipalvelun tietosuojan puutteista.” *Yle* 15.11.2024. <https://yle.fi/a/74-20124822>
- Keskuskauppakamarin välityslautakunta (FAI). 2024. ”FAI siirtyy päivitettyyn terminologiaan 1.1.2024 – tietoa uudistuksesta ja sen taustoista.” Utinen 2.1.2024. <https://arbitration.fi/2024/01/fai-siirtyy-paivitettyyn-terminologiaan-1-1-2024-tietoa-uudistuksesta-ja-sen-taustoista/>
- Korkein hallinto-oikeus. 2024. ”KHO:ssa vireillä toistasataa saamelaiskäräjävaalien vaaliluetteloja ja vaalitulosta koskevaa valitusta.” Tiedote 4.1.2024. <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2024/khossavireillatoistasataasaamelaiskarajavaalienvaaliluetteloajavaalitulostakoskevaavalitusta.html>
- Korkein oikeus. 2023. ”KKO esittää muutoksenhakusäännösten täydentämistä.” Tiedote 21.6.2023. <https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2023/kkoesittaamuutoksenhakusaannostentaydentamista.html>
- Kuluttajariitalautakunta. 2023. ”Valtionyhtiöiden tulisi noudattaa kuluttajariitalautakunnan päätöksiä.” Tiedote 2.1.2023. <https://www.kuluttajariita.fi/fi/index/tietoameista/tiedotteet/2023/valtionyhtioidentulisinoudattaakuluttajariitalautakunnanpaatoksia.html>
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2021. ”Yleisradion valtiontuista tehtyyn kanteluun valmistellaan vastausta.” Tiedote 27.5.2021. <https://lvm.fi/-/yleisradion-valtiontuista-tehtyyn-kanteluun-valmistellaan-vastausta-1343277>
- Lohilahti, Oona. 2018. ”Pohjoismaiden mustana lampaana” pidetyn Suomen tuomiot Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa kääntyivät laskuun – vielä 2000-luvun alussa langettavia tuli roimasti enemmän.” *Helsingin Sanomat* 22.7.2018. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005766087.html>

- Oikeusministeriö. 2014. ”Selvitys: Summaaristen asioiden käsittely tulisi siirtää käräjäoikeuksilta ulosottoviranomaiselle.” Tiedote 23.10.2014. <https://oikeusministerio.fi/-/utredning-behandling-av-summariska-arenden-borde-overforas-fran-tingsrattarna-till-utsokningsmyndigheten>
- Oikeusministeriö. 2023. ”Uusi Oikeuspalveluvirasto aloittaa toimintansa vuonna 2025.” Tiedote 14.12.2023. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/uusi-oikeuspalveluvirasto-aloittaa-toimintansa-vuonna-2025>
- Oikeusministeriö. 2024. ”Työryhmä valmistelemaan pienten riita-asioiden menettelyä.” Tiedote 11.4.2024. <https://oikeusministerio.fi/-/tyoryhma-valmistelemaan-pienten-riita-asioiden-menettelya>
- Paulavaara, Päivi. 2022. ”Ennätysmäärä hoitajia haluaa luopua ammattioikeuksistaan – Valvira: ”Hakemuksia on perusteltu sillä, että sitten ei voida pakottaa töihin.” *Yle* 8.9.2022. <https://yle.fi/a/3-12614569>
- Rautio, Marjatta. 2023. ”Finnair uhmaa kuluttajariitalautakunnan suosituksia – matkustajat eivät saa korvauksia, jos niitä haetaan yhtiön mielestä liian myöhään.” *Yle* 3.1.2023. <https://yle.fi/a/74-20011116>
- Rautio, Marjatta. 2023. ”Pääkaupunkiseudun tuomioistuinten ruuhkien purkuun tulee lisää käsiä – hovioikeuden presidentti: ”Ollaan erittäin hyvillä vesillä.” *Yle* 18.11.2023. <https://yle.fi/a/74-20058512>
- Rytkönen, Anne-Pauliina. 2022. ”Puola taipui EU:n tahtoon ja lakkautti kiistellyn valvontaelimen – tuomareiden valvontaa aiotaan kuitenkin jatkaa.” *Yle* 27.5.2022. <https://yle.fi/a/3-12462857>
- Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio. 2023. ”Norjan totuus- ja sovintokomissio luovutti raporttinsa Suurkäräjille.” Tiedote 2.6.2023. <https://sdtks.fi/2023/06/02/norjan-totuus-ja-sovintokomissio-luovutti-raporttinsa-suurkarajille/>
- Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (Valvira). 2023. ”Valvira poisti viime vuonna ammattioikeudet lähes tuhannelta heidän omasta pyynnöstään.” Tiedote 6.2.2023. <https://valvira.fi/-/valvira-poisti-viime-vuonna-ammattioikeudet-lahes-tuhannelta-heidan-omasta-pyyntostaan>
- Surakka, Jani. 2004. ”Nopeutettu välimiesmenettely vaihtoehtona tavanomaiselle välimiesmenettelylle.” *Edilex uutinen* 4.8.2004. <https://www.edilex.fi/uutiset/6035?allWords=nopeutettu+v%C3%A4limiesmenettely&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=511027>
- Surakka, Jani. 2021. ”Apulaisoikeusasiamies: Henkilöasiakkaiden tuloverotusta koskevien oikaisuvaatimusten pitkät käsittelyajat Verohallinnossa.” *Edilex uutinen* 11.10.2021. <https://www.edilex.fi/uutiset/71749?allWords=pitk%C3%A4t+k%C3%A4sittelyajat&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=1268646>
- Tietosuojavaltuutetun toimisto. 2021. ”Psykoterapiakeskus Vastaamolle seuraamusmaksu tietosuojarikkomuksista.” Tiedote 16.12.2021. <https://tietosuoja.fi/-/psykoterapiakeskus-vastaamolle-seuraamusmaksu-tietosuojarikkomuksista>

- Tietosuojavaltuutetun toimisto. 2023. ”Tietosuojavaltuutettu kieltää Yango-taksipalvelun henkilötietojen siirrot Suomesta Venäjälle väliaikaisesti.” Tiedote 8.8.2023. <https://tietosuoja.fi/-/tietosuojavaltuutettu-kieltaa-yango-taksipalvelun-henkilotietojen-siirrot-suomesta-venajalle-vali aikaisesti>
- Toimittajat ilman rajoja. 2023. ”The conviction of Finnish journalists for revealing state secrets sets a dangerous precedent for press freedom internationally.” Uutinen 27.1.2023. <https://rsf.org/en/conviction-finnish-journalists-revealing-state-secrets-sets-dangerous-precedent-press-freedom>
- Tuomaala, Erja. 2021. ””Häikäilemätöntä ja systemaattista” – Puolan oikeuslaitoksen riippumattomuuden alasajo huolestuttaa suomalaistuomaria.” *Yle* 29.10.2021. <https://yle.fi/a/3-12161861>
- Valtioneuvoston viestintäosasto. 2023. ”TP-UTVA:ssa esillä itärajan tilanne, Ahvenanmaata koskeva selvitys sekä Gazan humanitaarinen tilanne.” Tiedote 14.11.2023. <https://www.presidentti.fi/niinisto/tiedote/tp-utvassa-esilla-itarajan-tilanne-ahvenanmaata-koskeva-selvitys-seka-gazan-humanitaarinen-tilanne/>
- Valtioneuvoston viestintäosasto. 2023. ”TP-UTVA:ssa esillä Suomen ja Venäjän diplomaattiset edustustot sekä hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon valmistelu.” Tiedote 19.7.2023. <https://www.presidentti.fi/niinisto/tiedote/tp-utvassa-esilla-suomen-ja-venajan-diplomaattiset-edustustot-seka-hallituksen-ulko-ja-turvallisuuspoliittisen-selonteon-valmistelu/>
- Veistämö, Tommi. 2022. ”Konkurssiaaltoa ei tullut, mutta lopettaneiden yritysten määrä kasvoi korona-aikana yli kymmenellä tuhannella.” *Tieto&Tredit* 28.6.2022. <https://stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2022/konkurssiaaltoa-ei-tullut-mutta-lopettaneiden-yritysten-maara-kasvoi-korona-aikana-yli-kymmenella-tuhannella/>
- Yle. 2008. ”Neste Oil puolen miljoonan euron sakkoihin ympäristöririkoksesta.” *Yle* 31.10.2008. <https://yle.fi/a/3-5827493>

Internet-lähteet / Verkkoaineisto

- Aluehallintovirasto. ”Viranomainen: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kantelut.” Luettu 13.12.2024. <https://avi.fi/asioi/viranomainen/valvonta-ja-kantelut/sosiaali-ja-terveyspalvelut>
- Aluehallintovirasto. ”Henkilöasiakas: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kantelut.” Luettu 13.12.2024. <https://avi.fi/asioi/henkiloasiakas/valvonta-ja-kantelut/sosiaali-ja-terveyspalvelut>
- Aluehallintovirasto. ”Tartuntataudit ja epidemiat.” Luettu 13.12.2024. <https://avi.fi/tieto-meista/tehtavamme/tartuntataudit-ja-epidemiat>
- Aluehallintovirasto. ”Valvonta ja kantelut.” Luettu 13.12.2024. <https://avi.fi/asioi/henkiloasiakas/valvonta-ja-kantelut>
- Asianajajaliitto. ”Kampanja-aineistoa asianajajille.” Luettu 13.12.2024. <https://asianajajaliitto.fi/loyda-asianajaja/kampanja-aineistoa-asianajajille/>

- Asianajaliitto. ”Tapaohjeet.” Luettu 13.12.2024. <https://asianajaliitto.fi/tapaohjeet/>
- Asianajaliitto. ”Tutkittua tietoa.” Luettu 13.12.2024. <https://asianajaliitto.fi/asianajaliitto/organisaatio/viestinta/tutkittua-tietoa/>
- Centre for Media Pluralism and Media Freedom. ”About.” Luettu 13.12.2024. <https://cmpf.eui.eu/about/>
- Centre for Media Pluralism and Media Freedom. ”Media Pluralism Monitor.” Luettu 13.12.2024. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>
- Eduskunta. ”Kansalaisaloitteet.” Luettu 13.12.2024. <https://www.eduskunta.fi/FI/valtiopaivaasiat/Sivut/Kansalaisaloitteet.aspx>
- Eduskunta. ”Milloin valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinnassa on päädytty syytteen?” Luettu 13.12.2024. <https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/tietopalvelulta-kysyttya/Sivut/milloin-valtioneuvoston-jasenen-virkatoimen-lainmukaisuuden-tutkinnassa.aspx>
- Euroopan komissio. ”Oikeusvaltiokertomus 2022.” Luettu 13.12.2024. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_fi
- Euroopan unioni. ”Kansalaisaloitteiden haku.” Luettu 13.12.2024. https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative_fi?CATEGORY%5B0%5D=any&SECTION=ALL
- Euroopan unioni. ”Kansalaisaloitteen rekisteröinti.” Luettu 13.12.2024. https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq_fi#Kansalaisaloitteen-rekisterointi
- Euroopan unioni. ”Euroopan tilintarkastustuomioistuin.” Luettu 13.12.2024. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-court-auditors-eca_fi
- Euroopan unioni. ”Numerotietoa eurooppalaisista kansalaisaloitteista.” Luettu 13.12.2024. https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_fi
- Eurostat. ”Home.” Luettu 13.12.2024. <https://ec.europa.eu/eurostat>
- FINE. ”Asioiden käsittely ja eteneminen FINEssä.” Luettu 13.12.2024. <https://www.fine.fi/tietoa-finesta/asioiden-kasittely-ja-eteneminen-finessa.html>
- Finlex. ”Etusivu.” Luettu 13.12.2024. <https://finlex.fi/fi/>
- Finlex. ”Hallituksen esitysten laatimisohteet.” Luettu 13.12.2024. <http://helo.finlex.fi/>
- Freedom House. ”Freedom in the World.” Luettu 13.12.2024. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>
- Freedom House. ”Freedom in the World 2018: Finland.” Luettu 13.12.2024. <https://freedomhouse.org/country/finland/freedom-world/2018>
- Freedom House. ”Freedom in the World 2019: Finland.” Luettu 13.12.2024. <https://freedomhouse.org/country/finland/freedom-world/2019>
- Freedom House. ”Freedom in the World 2020: Finland.” Luettu 13.12.2024. <https://freedomhouse.org/country/finland/freedom-world/2020>

- Freedom House. "Freedom in the World 2021: Finland." Luettu 13.12.2024. <https://freedomhouse.org/country/finland/freedom-world/2021>
- Freedom House. "Freedom in the World 2022: Finland." Luettu 13.12.2024. <https://freedomhouse.org/country/finland/freedom-world/2022>
- Freedom House. "Freedom in the World Research Methodology." Luettu 13.12.2024. <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>
- Group of States against Corruption. "Home." Luettu 13.12.2024. <https://www.coe.int/en/web/greco>
- Group of States against Corruption. "How does GRECO work?" Luettu 13.12.2024. <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work>
- Group of States against Corruption. "What is GRECO?" Luettu 13.12.2024. <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>
- International Labour Organization (ILO). "Ratifications of C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)." Luettu 13.12.2024. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314:NO
- Julkisen sanan neuvosto. "Journalistin ohjeet." Luettu 13.12.2024. <https://jsn.fi/journalistin-ohjeet/>
- Julkisen sanan neuvosto. "Julkisen sanan neuvosto." Luettu 13.12.2024. <https://jsn.fi/mika-on-jsn/julkisen-sanan-neuvosto/>
- Juristiuutiset. "Pitäisikö konkurssilakia uudistaa?" Luettu 13.12.2024. <https://juristiuutiset.fi/pitaisiko-konkurssilakia-uudistaa/>
- Kaufmann, Daniel ja Kraay, Aart. 2023. "Worldwide Governance Indicators, 2023 Update." Luettu 13.12.2024. www.govindicators.org
- Keskuskauppakamari. "Välitysmenettely." Luettu 13.12.2024. <https://kauppakamari.fi/palvelut/valitysmenettely/>
- Keskuskauppakamarin välityslautakunta (FAI). "Säännöt ja ohjeet." Luettu 13.12.2024. <https://arbitration.fi/valimiesmenettely/saannot-ja-ohjeet/>
- Keskuskauppakamarin välityslautakunta (FAI). "Tietoa välitysmenettelystä." Luettu 13.12.2024. <https://arbitration.fi/valitysmenettely/tietoa-valitysmenettelysta/>
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto. "Kuluttajaneuvonta." Luettu 13.12.2024. <https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/kuluttajaneuvonta/>
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto. "Neuvontaa yrityksille kuluttajaoikeudellisissa asioissa." Luettu 13.12.2024. <https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/tietoa-ja-ohjeita-yrityksille/neuvontaa-yrityksille-kuluttajaoikeudellisissa-asioissa/>
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto. "Tietoa kuluttajaneuvonnasta." Luettu 13.12.2024. <https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/kuluttajaneuvonta/tietoa-kuluttajaneuvonnasta/>

- Korkein oikeus. ”Ennakkoratkaisupyyntö 23.4.2021.” Luettu 13.12.2024. https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ennakkopaatokset/ennakkoratkaisupyyntoteur-oopanunionintuomioistuimelle_0/2021/ennakkoratkaisupyynto23.4.2021.html
- Korruptiontorjunta.fi. ”Etusivu.” Luettu 13.12.2024. <https://korruptiontorjunta.fi/etusivu>
- Korruptiontorjunta.fi. ”GRECO.” Luettu 13.12.2024. <https://korruptiontorjunta.fi/greco>
- Korruptiontorjunta.fi. ”Kansainvälinen yhteistyö.” Luettu 13.12.2024. <https://korruptiontorjunta.fi/kansainvalinen-yhteistyo>
- Korruptiontorjunta.fi. ”YK.” Luettu 13.12.2024. <https://korruptiontorjunta.fi/yk>
- OECD. ”Anti-corruption and integrity.” Luettu 13.12.2024. <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/anti-corruption-and-integrity.html>
- Oikeus.fi. ”Asessorin viranhaku.” Luettu 13.12.2024. <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/tuomioistuinelaitos/lautakunnat/tuomarinkoulutuslautakunta/asessorinviranhaku.html>
- Oikeus.fi. ”Millä tuloilla oikeusapua myönnetään.” Luettu 13.12.2024. <https://oikeus.fi/oikeusapu/fi/index/hakeminen/millatuloilla-oikeusapua-myonnetaan.html>
- Oikeus.fi. ”Mitä oikeusapu maksaa.” Luettu 13.12.2024. <https://oikeus.fi/oikeusapu/fi/index/hakeminen/mitaoikeusapumaksaa.html>
- Oikeus.fi. ”Sovittelu.” Luettu 13.12.2024. <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/asiat/riita-asiat/sovittelu.html>
- Oikeus.fi. ”Tilastoja.” Luettu 13.12.2024. <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/tuomioistuinelaitos/tilastoja.html>
- Oikeusvaltiokeskus. ”Tehtävät.” Luettu 13.12.2024. <https://www.helsinki.fi/fi/verkotot/oikeusvaltiokeskus/tehtavat>
- Oktavuolta. ”10 kieltä yksi kansa.” Luettu 13.12.2024. <https://www.oktavuolta.com/10-kieltae-yksi-kansa>
- Open Society Institute Sofia. ”Media Literacy Index.” Luettu 13.12.2024. <https://osis.bg/?p=4491&lang=en>
- Pohjoismainen yhteistyö. ”Etusivu.” Luettu 13.12.2024. <https://www.norden.org/fi>
- Reporters Without Borders. ”Finland.” Luettu 13.12.2024. <https://rsf.org/en/country/finland>
- Reporters Without Borders. ”Index.” Luettu 13.12.2024. <https://rsf.org/en/index>
- Reporters Without Borders. ”Methodology used for compiling the World Press Freedom Index.” Luettu 13.12.2024. https://rsf.org/en/index-methodologie-2022?year=2022&data_type=general
- Saamelaiskäräjät. ”Etusivu.” Luettu 13.12.2024. www.samediggi.fi
- Saamelaiskäräjät. ”Tietoa meistä.” Luettu 13.12.2024. <https://samediggi.fi/tietoa-meista/>

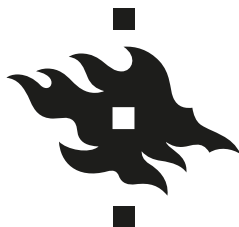
- Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (Valvira). ”Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan selvitykset ja tilastot.” Luettu 13.12.2024. <https://valvira.fi/sosiaali-ja-terveydenhuolto/valvonnan-selvitykset-ja-tilastot>
- Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. ”Sosiaalinen luototus.” Luettu 13.12.2024. <https://stm.fi/toimeentulo/sosiaalinen-luototus>
- Takuusäätiö. ”Järjestelylainat.” Luettu 13.12.2024. <https://www.takuusaatio.fi/selviydyveloistasi/velkojen-maksukeinot/jarjestelylainat/>
- Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). ”Finland and the OECD Anti-Bribery Convention.” Luettu 13.12.2024. <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/fighting-foreign-bribery/finland-country-monitoring.html>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. ”Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2022.” Luettu 13.12.2024. <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/sosiaalipalvelut/rikos-ja-riita-asioiden-sovittelu>
- Tieteen termipankki. ”Oikeustiede: tuomari.” Luettu: 13.12.2024. <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:tuomari>
- Tieteen termipankki. ”Oikeustiede: turvaamistoimet.” Luettu: 13.12.2024. <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:turvaamistoimet>
- Tilastokeskus. ”Opi tilastoista.” Luettu 13.12.2024. https://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu_v2.xql?course_id=tkoulu_tilaj&lesson_id=3&subject_id=1&page_type=sisalto
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Alueellinen yritystoimintatilasto [verkkojulkaisu]. ISSN=2342-6241. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 3.10.2024]. Saantitapa: <https://stat.fi/tilasto/alyr>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Konkurssit ja yrityssaneeraukset [verkkojulkaisu]. ISSN=2954-0585. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 13.12.2024]. Saantitapa: <https://stat.fi/tilasto/kony>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Ulosottovelalliset [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-1514. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 13.12.2024]. Saantitapa: <https://stat.fi/tilasto/uloa>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Velkajärjestelyt [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-5803. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 13.12.2024]. Saantitapa: <https://stat.fi/tilasto/velj>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne [verkkojulkaisu]. ISSN=1797-5379. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 13.12.2024]. Saantitapa: <https://stat.fi/tilasto/vaerak>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Yrityssaneeraukset [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-5781. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 13.12.2024]. Saantitapa: <https://stat.fi/tilasto/ysan>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto [verkkojulkaisu]. ISSN=2342-6217. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 13.12.2024]. Saantitapa: <https://stat.fi/tilasto/yrti>

- Transparency International. "The ABCs of the CPI: How the Corruption Perceptions Index is calculated." Luettu 13.12.2024. <https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>
- Tuomioistuinlaitos. "Tuomioistuinlaitoksen vuositilastoja." Luettu 5.10.2024. <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/tuomioistuinlaitos/tilastoja.html>
- Turun yliopisto. "Lakitutka." Luettu 13.12.2024. <https://lakitutka.fi/>
- Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta (TELK). "Käsittelyvaiheet." Luettu 13.12.2024. <https://www.telk.fi/fi-FI/Muutoksenhakijalle/Kasittelyvaiheet>
- Ulkoministeriö. "EU-oikeus ja EU:n ulkosuhdesopimukset." Luettu 13.12.2024. <https://um.fi/eu-oikeus-ja-eu-n-ulkosuhdesopimukset>
- Ulosottolaitos. "Organisaatio." Luettu 13.12.2024. <https://ulosottolaitos.fi/fi/index/ulosottolaitos/ulosottolaitoksenorganisaatio.html>
- UNCAC Coalition. "About the UNCAC." Luettu 13.12.2024. <https://uncaccoalition.org/the-uncac/about-the-uncac/>
- UNCAC Coalition. "UNCAC review mechanism." Luettu 13.12.2024. <https://uncaccoalition.org/uncac-review/uncac-review-mechanism/>
- UNCAC Coalition. "UNCAC review status tracker." Luettu 13.12.2024. <https://uncaccoalition.org/pagesuncacreviewstatustracker/>
- United Nations. "E-Participation Index." Luettu 13.12.2024. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index>
- World Bank Group. "Control of Corruption." Luettu 13.12.2024. <https://www.worldbank.org/content/dam/sites/govindicators/doc/cc.pdf>
- World Bank Group. "Documentation: introduction." Luettu 13.12.2024. <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/documentation>
- World Bank Group. "Documentation: WGI aggregation methodology." Luettu 13.12.2024. <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/documentation#3>
- World Bank Group. "Frequently Asked Questions." Luettu 13.12.2024. <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/frequently-asked-questions>
- World Justice Project. "How we measure." Luettu 13.12.2024. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/about#howwemeasure>
- World Justice Project. "What is the Rule of Law?" Luettu 13.12.2024. <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>
- World Justice Project. "WJP Rule of Law Index: About." Luettu 13.12.2024. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/about>
- World Values Survey. "Home." Luettu 13.12.2024. <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

Yhdenvertaisuusvaltuutettu. ”Seksuaalivähemmistöt.” Luettu 13.12.2024. <https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/seksuaalivahemmistot>

Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB). Befolkning efter födelseland 2000–2023 – Tabeller. Luettu 13.12.2024. <https://www.asub.ax/sv/befolkning-befolkningens-storlek-och-struktur-tabeller>

Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB). Befolkning efter språk 2000–2023 – Tabeller. Luettu 13.12.2024. <https://www.asub.ax/sv/befolkning-befolkningens-storlek-och-struktur-tabeller>



HELSINGIN YLIOPISTO

**ISBN 978-951-51-0718-3 (PDF)
ISSN 2342-7779 (PDF)
UNIGRAFIA
HELSINKI 2025**