

## Oikeusalan tulostaulu 2022

Kokous

-

Eduskuntatunnus

### Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio on 19.5.2022 julkaissut vuosittaisen tiedonannon (KOM(2022)234) Euroopan unionin oikeusalan tulostaulusta. Komissio on julkaissut tulostaulua vuodesta 2013 alkaen. Tulostaulussa esitetään vertaileva yleiskatsaus jäsenvaltioiden oikeuslaitosten tehokkuudesta, laadusta ja riippumattomuudesta, ja se on yksi EU:n välineistä, joilla tuetaan EU:n oikeusvaltioperiaatteen noudattamista.

### Suomen kanta

Demokratia, oikeusvaltioperiaate sekä perus- ja ihmisoikeudet ovat unionin kaiken toiminnan perusta. Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvan oikeudellisen yhteistyön edellytyksenä on jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus toistensa oikeusjärjestelmiin. Unionin arvoja edistämällä vahvistetaan myös EU:n yhtenäisyyttä ja jäsenvaltioiden välistä luottamusta. Valtioneuvoston EU-selonteon mukaisesti Suomi jatkaa vaikuttamista sen puolesta, että EU:n yhteisistä arvoista pidetään unionissa tiukasti kiinni.

Suomi pitää oikeusalan tulostaulua tarpeellisena välineenä, jolla voidaan tarkastella ja vertailla jäsenvaltioiden oikeuslaitosten tehokkuutta, laatua ja riippumattomuutta. Tulostaululla on keskeinen rooli hyvien käytäntöjen edistämisessä, ja se helpottaa oikeuslaitosten haasteiden, uudistusten ja kehityksen seuraamista. Oikeusalan tulostaulu tarjoaa keskeistä informaatiota oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen tilasta jäsenvaltioissa, ja se auttaa vahvistamaan periaatteen noudattamista. Se on tärkeä komission oikeusvaltioreportoinnin lähde.

Suomi korostaa komission tavoin tehokkaiden oikeuslaitosten merkitystä EU-lainsäädännön täytäntöön-panosssa sekä oikeusvaltioperiaatteen ja unionin yhteisten arvojen ylläpitämisessä. EU:n hajautetussa lainkäyttöjärjestelmässä kansalliset tuomioistuimet tarjoavat ensi kädessä suojaa

EU-oikeudessa turvatuille oikeuksille. Tehokas, laadukas ja riippumaton oikeuslaitos myös vahvistaa luottamusta ja rakentaa yritystoiminnalle suotuisaa toimintaympäristöä.

Tulostaulussa esitettyjen maakohtaisten tulosten vertailukelpoisuuden kannalta on tärkeää, että tutkimusmenetelmät ovat mahdollisimman yhtenäisiä ja luotettavia, tutkimuskysymykset mahdollisimman yksiselitteisiä ja että käytettävät indikaattorit ovat selkeitä.

## **Pääasiallinen sisältö**

Oikeusalan tulostaulussa esitetään vuosittain yleiskatsaus indikaattoreihin, joilla tarkastellaan oikeuslaitoksen keskeisiä ominaisuuksia: tehokkuutta, laatua ja riippumattomuutta. Tulostaulun tarkoituksena on auttaa EU:ta ja sen jäsenvaltioita parantamaan kansallisten oikeuslaitosten toimivuutta. Oikeuslaitoksia ei aseteta tulostaulussa paremmuusjärjestykseen. Tehokkuus, laatu ja riippumattomuus ovat hyvin toimivan oikeuslaitoksen tärkeimmät osatekijät, ja tulostaulussa esitetään niitä kaikkia koskevia indikaattoreita. Tämänvuotisessa tulostaulussa vahvistetaan tehokkuuden, laadun ja riippumattomuuden ”liiketoiminnallista” ulottuvuutta, sillä se sisältää uusia tietoja hallinnon toiminnan tehokkuudesta, hallinnollisia päätöksiä koskevista oikeudellisista takeista ja investointisuojaan kohtaan tunnetusta luottamuksesta. Lisäksi vuoden 2022 tulostaulussa esitetään ensimmäistä kertaa covid-19-pandemian vaikutukset oikeuslaitosten toiminnan tehokkuuteen. Uutena tarkastelun kohteena tulostaulussa ovat myös vammaisten henkilöiden oikeussuojan saatavuutta koskevat erityisjärjestelyt.

### **Oikeuslaitosten tehokkuus**

Vuonna 2021 prosessioikeus säilyi erityisen huomion kohteena monissa jäsenvaltioissa, ja sitä koskevia lainsäädäntötoimia oli joko meneillään tai suunnitteilla runsaasti. Useat jäsenvaltiot olivat ottamassa käyttöön lainsäädäntöä tieto- ja viestintätekniikan käytöstä oikeuslaitoksissaan. Tuomioistuinten hallintoa koskevia edellisvuosien toimenpiteitä jatkettiin vuonna 2021. Jotkin jäsenvaltiot käyttävät jo aktiivisesti tekoälyä tai suunnittelevat sen käyttämistä oikeuslaitoksissaan. Yleiskatsaus vahvistaa havainnon siitä, että oikeuslaitoksen uudistaminen vie aikaa: sen jälkeen, kun uudistuksista on tiedotettu ensimmäisen kerran, saattaa kestää useita vuosia, ennen kuin lainsäädäntö- ja sääntelytoimet hyväksytään ja toteutetaan käytännössä.

Oikeuslaitosten tehokkuutta kuvataan oikeudenkäyntien arvioitua kestoja, asioiden selvityssastetta ja vireillä olevien asioiden määrää koskevilla indikaattoreilla. Vuonna 2020 tehokkuuteen liittyviin indikaattoreihin, erityisesti käsiteltäväksi tulleiden asioiden määrään, selvityssasteeseen ja käsittelyaikaan, vaikuttivat kaikkialla EU:ssa covid-19-pandemiaan liittyvät erityisolosuhteet. Vaikutukset vaihtelivat eri jäsenvaltioissa. (Tulostaulun kaaviot 6 – 10)

Yhteenvedossa on tarkasteltu vuosilta 2012–2020 saatavilla olevia tietoja siviili-, kauppa- ja hallinto-oikeudellisista asioista ja todettu, että kehitys on useimmiten ollut myönteistä. Joidenkin jäsenvaltioiden yleiset tehokkuutta koskevat tiedot vuodelta 2020 osoittavat kuitenkin, että tehokkuuden osalta kehitys on ollut kielteistä. On mahdollista, että tämä johtuu covid-19-pandemiasta ja on siksi luonteeltaan tilapäistä.

*Selvityssasteen* avulla arvioidaan, suoriutuuko tuomioistuin uusien asioiden käsittelystä. 100 prosentin tai sitä suurempi selvityssaste tarkoittaa, että oikeuslaitos pystyy ratkaisemaan ainakin käsiteltäväksi tulevia asioita vastaavan määrän asioita. Alle 100 prosentin selvityssaste tarkoittaa, että tuomioistuimet ratkaisevat vähemmän asioita kuin niiden käsiteltäväksi tulee. Vuonna 2020 selvityssaste säilyi hyvänä lähes kaikissa jäsenvaltioissa, mikä tarkoittaa sitä, että yleisesti ottaen tuomioistuimet pystyvät käsittelemään niiden käsiteltäviksi saapuvat asiat. Suomessa selvityssaste oli noin 100 prosenttia kaikissa vertailluissa asiaryhmissä. (Tulostaulun kaaviot 11-13)

*Vireillä olevien asioiden määrällä* tarkoitetaan kyseisen vuoden lopussa käsittelemättä olevien asioiden määrää. Vireillä olevien asioiden määrä vaikuttaa myös käsittelyaikaan. Jäsenvaltioiden väliset erot ovat merkittäviä. Suomessa vireillä olevien asioiden määrä on pysynyt lähes samana. Jäsenvaltioista, joista tietoja on saatu, ensimmäisessä oikeusasteessa vireillä olevien siviili- ja kauppaoikeudellisten riita-asioiden määrä sataa asukasta kohden on Suomessa vertailun pienin. Ensimmäisessä oikeusasteessa vireillä olevien hallinto-oikeudellisten asioiden määrä sataa asukasta kohden on Suomessa vertailun keskitasoa. (Tulostaulun kaaviot 14 – 16)

Tiedot menettelyjen keskimääräisestä kestosta joillakin EU:n lainsäädännön yksittäisillä aloilla antavat tarkemman käsityksen oikeuslaitosten toiminnasta konkreettisissa elinkeinoelämään liittyvissä riita-asioissa. (Tulostaulun kaaviot 17 – 24)

### **Oikeuslaitosten laatu**

Oikeuslaitosten toiminnan laatua voidaan arvioida monin tavoin. EU:n oikeusalan vuoden 2022 tulostaulussa tarkastellaan aiempien tulostaulujen tapaan tekijöitä, joita pidetään yleisesti tärkeinä pyrittäessä parantamaan oikeudenkäytön laatua. Nämä tekijät jakautuvat neljään ryhmään: 1) kansalaisten ja yritysten oikeussuojan saatavuus, 2) riittävät taloudelliset ja henkilöresurssit, 3) arviointivälineiden käyttö ja 4) digitalisaatio.

*Oikeussuojan saatavuus* on tärkeää oikeusketjun kaikissa vaiheissa, jotta ihmiset voivat saada olennaista tietoa oikeuslaitoksesta, kanteen nostamisesta ja siihen liittyvistä taloudellisista näkökohdista sekä oikeudenkäynnin etenemisestä loppuun saakka ja tutustua tuomioon verkossa. Oikeussuojan saatavuutta kuvataan tulostaulussa muun muassa oikeusapua ja oikeudenkäyntikuluja koskevilla indikaattoreilla. (Tulostaulun kaaviot 25 – 28)

Oikeusavun saaminen mahdollistaa oikeussuojan saannin niille, jotka eivät kykenisi vastaamaan oikeudenkäyntikuluista. Kaaviossa 25 verrataan oikeusavun myöntämisen tulorajoja suhteessa kutakin jäsenvaltiota koskevaan Eurostatin köyhyysrajaan. Esimerkiksi Suomessa ei välttämättä ole oikeutta täysimääräiseen oikeusapuun, vaikka tulot ovat alle köyhyysrajan, mutta osittaista oikeusapua voi saada tulojen ollessa yli köyhyysrajan.

Oikeussuojan saatavuuden kohdalla on tarkasteltu myös jäsenvaltioiden pyrkimyksiä edistää vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen käyttöä, vammaisten henkilöiden oikeussuojan saatavuutta koskevia erityisjärjestelyjä sekä lapsen tarpeiden huomioon ottamista oikeudenkäynneissä. Kaikki jäsenvaltiot tekevät ainakin joitakin mukautuksia lapsia varten. (Tulostaulun kaaviot 29 – 33)

Oikeuslaitoksen hyvän toiminnan edellytyksenä ovat riittävät resurssit, mukaan lukien tarvittavat investoinnit fyysiseen ja tekniseen infrastruktuuriin, sekä pätevä, koulutettu ja asianmukaista palkkaa saavaa henkilöstö kaikissa henkilöstöryhmissä.

*Taloudellisia resursseja* koskevat tiedot osoittavat, että tuomioistuimiin liittyvät julkiset menot pysyivät jäsenvaltioissa yleisesti ottaen pitkälti ennallaan vuonna 2020. Toteutuneissa määrissä – sekä euroina asukasta kohden että osuutena BKT:stä – on edelleen merkittäviä eroja jäsenvaltioiden välillä. Lähes kaikissa jäsenvaltioissa menot prosenttiosuutena BKT:stä lisääntyivät vuonna 2020 (vuoteen 2019 verrattuna), ja suurimmassa osassa menot lisääntyivät myös asukasta kohti laskettuna. Suomessa tuomioistuinta koskevat julkiset menot verrattuna bruttokansantuotteeseen ovat viidenneksi alhaisimmalla tasolla EU:n jäsenmaista, suunnilleen samalla tasolla kuin Ranskassa ja Luxemburgissa. (Tulostaulun kaaviot 34 ja 35)

*Henkilöresursseja* (tuomarien määrää 100 000 asukasta kohti, naisten osuutta korkeimman oikeuden ammattituomareista ja asianajajien määrää 100 000 asukasta kohti) ja tuomarien viestintäkoulutuksen saatavuutta on myös tarkasteltu. (Tulostaulun kaaviot 36 – 39) Suomessa tuomareiden määrä 100 000 asukasta kohti on 27 vertailumaan keskimmaisessa kolmanneksessa, kun taas asianajajien määrä 100 000 asukasta kohti on vertailun pienimpiä.

*Arviointivälineiden käyttönä* tulostaulussa on tarkasteltu tuomioistuinten palvelujen käyttäjille tai oikeusalan ammattilaisille kohdennettujen kyselytutkimusten aiheita. (Tulostaulun kaavio 40). Vuonna 2020 Suomessa ei tehty kyselytutkimuksia

EU:n oikeusalan tulostauluun sisältyy vuodesta 2021 lähtien laaja osio, jossa tarkastellaan yksityiskohtaisesti oikeuden *digitalisointiin* liittyviä näkökohtia. Vaikka useimmat jäsenvaltiot käyttävät jo nyt digitaalisia ratkaisuja eri yhteyksissä ja vaihtelevassa määrin, parantamisen varaa on huomattavasti. (Tulostaulun kaaviot 41-49) Tieto- ja viestintätekniikan käyttö voi vahvistaa jäsenvaltioiden oikeuslaitoksia ja tehdä niistä entistä helpommin saatavilla olevia, tehokkaampia, mukautumiskykyisempiä ja valmiita vastaamaan nykyisiin ja tuleviin haasteisiin. Myös Covid-19-pandemia on vaikuttanut kielteisesti kansallisiin oikeuslaitoksiin ja tuonut esiin useita haasteita, jotka vaikuttavat oikeuslaitoksen toimintaan. Samalla pandemia on osoittanut, että kansallisten oikeuslaitosten on jatkettava digitalisointiaan.

### **Oikeuslaitosten riippumattomuus**

Tulostaulussa todetaan, että oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskeva vaatimus edellyttää a) ulkoista riippumattomuutta siten, että asianomainen elin huolehtii tuomiovallan käyttöön liittyvistä tehtävistään itsenäisesti olematta hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta, jolloin se on suojassa sellaisilta ulkoisilta vaikuttamisyrityksiltä tai painostustoimilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa, ja b) sisäistä riippumattomuutta ja puolueettomuutta siten, että tuomioistuin ylläpitää yhtäläistä etäisyyttä oikeusriidan asianosaisiin ja siihen, mitkä ovat heidän intressinsä riita-asian kohteeseen.

Oikeuslaitosten riippumattomuutta tarkastellaan tulostaulussa indikaattoreilla, jotka kuvaavat suuren yleisön ja yritysten käsityksiä oikeuslaitoksen riippumattomuudesta. Lisäksi tarkastellaan indikaattoreita, jotka koskevat korkeimpien oikeuksien tuomareiden nimittämistä, valtakunnan-syyttäjän hallinnointivaltuuksia ja asianajajien riippumattomuutta. (Tulostaulun kaaviot 50 – 61)

Suuri yleisö katsoo riippumattomuuden parantuneen yli kolmessa viidennesosassa jäsenvaltioista vuoteen 2016 verrattuna. Riippumattomuus on suuren yleisön käsityksen mukaan *parantunut* vuoteen 2016 verrattuna puolessa niistä jäsenvaltioista, joissa on erityisiä haasteita. Edellisvuoteen verrattuna riippumattomuus on kuitenkin suuren yleisön käsityksen mukaan *heikentynyt* yli puolessa jäsenvaltioista ja yli puolessa niistä jäsenvaltioista, joissa on erityisiä haasteita, ja muutamissa jäsenvaltioissa riippumattomuuden katsotaan edelleen olevan erityisen heikkoa. Yleisin syy siihen, että tuomioistuimia ja tuomareita ei pidetä riippumattomina, on mahdollinen poliittinen puuttuminen oikeuslaitoksen toimintaan. Toiseksi yleisimpänä syynä mainittiin taloudellisten intressien vaikutus.

EU:n oikeusalan tulostaulussa esitetään ensimmäistä kertaa Eurobarometri-tutkimuksen tulokset siitä, kuinka tehokkaana yritykset pitävät lainsäädännön ja tuomioistuinten tarjoamaa *investointisuoja*a yritysten näkemyksen mukaan perusteettomia päätöksiä tai valtion toimimattomuutta vastaan (kaavio 54). Tulokset viittaavat siihen, että hallinnollinen menettely, vakaus ja lainsäädäntöprosessin laatu sekä tuomioistuinten toiminnan ja omaisuuden suojelun tehokkuus

ovat sijoitussuojaa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta keskeisiä ja yhtä merkittäviä tekijöitä. Syinä yritysten huoleen investointisuojaan tehokkuudesta mainittiin useimmin vaikeasti ennakoitava ja läpinäkymätön hallinnollinen menettely sekä vaikeudet riitauttaa hallinnollisia päätöksiä tuomioistuimessa ja lähes yhtä usein lainsäädännön toistuvat muutokset tai huoli lainsäädäntömenettelyn laadusta.

### **Tulostaulun päätelmät**

EU:n oikeusalan tulostaulu 2022 osoittaa, että jäsenvaltioiden oikeuslaitosten toiminnan tehokkuus vaihtelee. Joissakin jäsenvaltioissa oikeuslaitoksen pitkälle edennyt digitalisointi mahdollisti tuomioistuinten ja syyttäjälaitosten lähes esteettömän toiminnan covid-19-pandemian aikana, kun taas toisissa jäsenvaltioissa tuomioistuinten väliaikainen sulkeminen heikensi erityisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinten toiminnan tehokkuutta.

Oikeuslaitosten digitalisointia koskevassa päivitetystä osiosta esitetään tuomioistuinten, syyttäjien ja henkilöstön käytettävissä olevien digitaalisten välineiden käyttöönoton kehityssuuntauksia. Voittavana on yhä haasteita, jotta kansalaiset luottaisivat täysin kaikkien jäsenvaltioiden oikeuslaitoksiin.

EU:n oikeusalan tulostaulussa esitetyt tiedot ovat osa Euroopan oikeusvaltiomekanismin puitteissa suoritettavaa seurantaa, ja niitä hyödynnetään komission vuotuisessa oikeusvaltiokertomuksessa.

### **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Euroopan unionin oikeusalan tulostaulu ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artiklassa tarkoitettu unionin säädös eikä oikeudellisesti sitova instrumentti. EU:lla ei ole toimivaltaa antaa sitovaa sääntelyä tulostaulussa käsitellyissä, kansallista oikeuslaitosta koskevissa asioissa.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 67 artiklan mukaan unioni muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla kunnioitetaan perusoikeuksia ja jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä.

EU-ohjausjakso on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 121 artiklaan perustuva EU:n talous-, finanssi- ja sosiaalipolitiikan vuosittainen koordinoitijakso. Komissio tekee vuosittain perusteellisen analyysin EU:n jäsenvaltioiden suunnittelemista makrotalous-, talousarvio- ja rakenneuudistuksista ja ehdottaa toimenpidesuosituksia, jotka kattavat seuraavat 12–18 kuukautta. Komissio voi arviointinsa pohjalta ehdottaa, että neuvosto antaa maakohtaisia suosituksia jäsenvaltion oikeuslaitoksen parantamiseksi. Euroopan komissio on kytkenyt EU:n oikeusalan tulostaulun EU-ohjausjaksoon, ja useille EU-jäsenvaltioille on annettu talouspoliittisia suosituksia oikeuslaitoksen kehittämisestä.

### **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Euroopan parlamentti on ilmaissut tukensa EU:n oikeusalan tulostaululle ja korostanut korkealaatuisten oikeusjärjestelmien merkitystä luottamuksen ja vakauden edistämiseksi useissa eri yhteyksissä antamissaan päätöslauselmissa.

### **Kansallinen valmistelu**

Käsiteltiin oikeudellisten kysymysten jaostossa (EU-35) kirjallisessa menettelyssä 18.-20.10.2022.

## **Eduskuntakäsittely**

Aikaisempien vuosien tulostaulut on käsitelty eduskunnassa asioina E 63/2013 vp, E 55/2014, E 181/2014 vp, E 44/2016 vp, E 39/2017 vp, E 85/2018 vp, E/22/2019 vp, E 122/2020 vp ja E 113/2021 vp .

## **Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Tiedonannolla ei ole suoria vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Oikeusalan tulostaulu koskee Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 23 kohdassa tarkoitettua lainkäyttöä, joka on valtakunnan lainsäädäntö-valtaan kuuluva asia.

## **Taloudelliset vaikutukset**

Tulostaululla ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia.

## **Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

Komissio antoi 13.7.2022 oikeusvaltiokertomuksen (COM(2022)500 final), jonka yhtenä lähteenä on oikeusalan tulostaulu (ks. E 17/2019 vp jatkokirjeineen).

## **Asiakirjat**

COM(2022) 234 final; Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle; EU:n oikeusalan tulostaulu 2022.

## **Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Oikeusministeriö, Anne Hallavainio, 029 51 50049 (laatija)  
Oikeusministeriö, Eeva Aittoniemi 029 51 50504

## **VAHVA-tunnus**

EU/693/2022

**Liitteet** Taulukkoliite

**Viite** Napsauta tähän ja kirjoita viite