VARSINAIS-SUOMEN KÄRÄJÄOIKEUS
EGENTLIGA FINLANDS TINGSRÄTT
Sairashuoneenkatu 2 – 4, PL 376
20101 Turku
puh. 02956 46200/ fax. 02956 46285
varsinais-suomi.ko@oikeus.fi

Asiantuntijalausunto

03.5.2017

Viite: Asiantuntijakutsu ja -lausuntopyyntö
lakivaliokunta 5.5.2017

Asia: Asiantuntijalausunto

Lakivaliokunnalle

Pyydettynä asiantuntijalausuntona valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018—2021 pyydän saada esittää seuraavaa.

Yleistä

Järjestäytyneen yhteiskunnan olemassaolon kannalta keskeistä on toimiva oikeuslaitos, joka takaa, että vaikeinakin aikoina ihmiset voivat luottaa ja turvata viime kädessä tuomioistuimiin oikeuksiinsa pääsemiseksi.

Oikeus ja oikeudenmukaisuuden vaatimus on talletettu syvälle suomalaiseen tajuntaan.

Viranomaisorganisaatioista tuomioistuinlaitos sekä poliisi nauttivat edelleen kansalaisten keskuudessa korkeaa luottamusta.

Tuomioistuinlaitoksen osalta on toteutettu ja edelleen meneillään laajoja uudistuksia, jotka voivat etäännyttää kansalaisia tuomioistuinten edustamasta oikeussuojasta. Käräjäoikeusverkostouudistus harventaa käräjäoikeudet vain kahdellekymmenelle paikkakunnalle koko maassa. Meneillään oleva rangaistusmääräysmenettelyn laajentamista koskeva hanke toteutuessaan siirtäisi merkittävän määrän perinteisesti tuomioistuimessa käsiteltyjä, tavallisia ihmisiä kos-

kettavia rikosasioita käsiteltäviksi ja päätettäviksi tuomioistuinten ulkopuolella. Tuomioistuinmaksujen tuntuva korottaminen vaikeuttaa tavallisten ihmisten pääsyä oikeuteen, oikeudenkäyntikulujen kasvaminen ja kuluvastuuta koskevat säännökset ovat nostaneet kynnyksen riitauttaa epäreiluksikin koettuja vaatimuksia hyvin korkealle. Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen tekee asian saattamisen hovioikeuden käsiteltäväksi lähes mahdottomaksi.

Oikeusvaltion perustan säilyttäminen, kansalaisten luottamuksen säilyttäminen oikeuslaitokseen sekä tuomioistuinten toimintamahdollisuuksien ylläpitäminen edellyttävät sekä pitkäjänteistä kehitystyötä että tuomioistuinten toiminnan turvaamista riittävällä resurssoinnilla.

Tarkasteltaessa valtioneuvoston selontekojen julkisen talouden suunnitelmista vuosille 2015 – 2018, 2016 – 2019 ja 2017 – 2020 hallinnonalakohtaisia menokehyksiä voidaan oikeusministeriön hallinnonalan osalta todeta yhtenäisenä linjauksena huomattava resurssitason lasku vuodesta 2019 lähtien.

Kun tiedetään, että tuomioistuinten kulurakenne koostuu 75 prosentin osalta palkkamenoista, noin 15 prosentin osalta toimitilakustannuksista ja runsaan viiden prosentin osalta ICT-kustannuksista ja kun ICT-kustannusten ei voida digitalisaation enenevän hyväksikäytön johdosta arvioida vähenevän, on hyvin lähellä tilanne, että tuomioistuimilta edelletyt säästöt tulevat etsittäviksi palkkakustannuksista, mikä käytännössä merkitsisi lainkäyttötyöhön käytettävissä olevien henkilöresurssien supistumista vielä nykyisestäkin.

Tuomioistuinten toimintakyvyn säilyttämiseksi oikeusvaltion edellyttämällä tasolla tulee kustannusten säästöjä etsiä ensisijaisesti muualta kuin toiminnan kannalta kaikkein keskeisimmästä voimavarasta, henkilöstöstä. Keskiöön nousevat tällöin tehokas toiminnan ja toimintatapojen kehittäminen mukaan luettuina toimitilakustannukset.

Tämän johdosta mahdolliset resurssivähennykset tulisi arvioida ja ajoittaa vasta vuoden 2019 jälkeen.

Säästöjen aikaansaaminen toiminnan kehittämisen kautta

Suunnitelmassa on todettu oikeusministeriön hallinnonalalla lähtökohdaksi tiukentuvassa taloudessa toiminnan sopeuttaminen hallitusohjelmassa päätetyillä säästötoimenpiteillä, hallinnonalan tietojärjestelmiä kehittämällä sekä oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimenpiteillä.

Kun kysymyksessä on oikeudenhoito eli yksi oikeusvaltion peruspilareista, kiinnittää toiminnan sopeuttaminen säästötoimenpiteiden toteuttamiseksi huomiota, etenkin, kun oikeudenhoidon pääluokka valtion talousarviossa on jo nykyisellään kokonaismäärällisestikin varsin vaatimaton.

Tuomioistuinten toimintaa voidaan kehittää oikeusturvaa vaarantamatta ja samalla aikaansaada kustannussäästöjä, kun tuomioistuinlaitoksen organisaatiota, toimintaa ja toimintatapoja tarkastellaan kehitysmyönteisesti ja uusien teknologioiden mahdollisuuksia hyödyntäen.

Hallitusohjelmassa esitettyjä, toiminnan tehostamiseen tähtääviä toimenpiteitä ovat lainkäytön osalta erityisesti

- digitalisaation laaja-alainen hyödyntäminen
- oikeusprosessien nopeuttaminen
- ydintehtäviin keskittyminen
- kokoonpanosäännösten joustavoittaminen
- tuomioistuinmaksujen korottaminen
- riidattomien asioiden siirtäminen pois tuomioistuimista
- tuomioistuinprosessin ulkopuolisten riidanratkaisumenettelyjen kehittäminen
- sähköinen asiankäsittely ja
- videokuulemisen käyttö.

Kaikkien näiden osalta on jo joko toteutettu ja meneillään kehittämishanke.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa esille tuotuja kehittämisajatuksia on jo nyt toteutettu varsin pitkälle, kuten

- ICT-käyttö – on jo nyt laajentunut ja tehostumassa edelleen
- koulutustoiminta – kehitystyö alkanut
- toimitilajohtaminen – on edennyt
- tuomioistuinvirasto – on tulossa
- käräjäoikeuksien rakenneuudistus – tulossa
- summaaristen asioiden keskittäminen – tulossa
- jatkokäsittelylupajärjestelmän laajennus – on voimassa
- kokoonpanomuutokset – on tehty
- lautamiesten määrän vähentäminen – on tehty
- tuomioistuinmaksujen korottaminen - on tehty
- asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen sovittelumenettely – on käytössä koko maassa

Toteutumatta olevia suuria organisatorisia kysymyksiä on ylimpien tuomioistuinten sekä tuomioistuinlinjojen yhdistäminen samoin kuin

hovi- ja hallinto-oikeuksien verkostouudistus, toteutumatta olevia keskeisiä toiminnallisia kehittämisajatuksia ovat vielä AIPA-hanke sekä videokuulemisen lisääminen ja videotallenteiden käyttö hovioikeudessa.

Ylimpien tuomioistuinten ja tuomioistuinlinjojen yhdistämistä samoin kuin hovi- ja hallinto-oikeuksien verkostouudistusta koskeva selvitystyö tulisi käynnistää suunnittelukaudella, koska niiden avulla olisi mahdollista tehostaa henkilöstöresurssien käyttöä samoin kuin toimitilojen käyttöä.

Käräjäoikeusverkostouudistus

Käräjäoikeusverkoston keskittäminen 20:een toimipaikkaan on omiaan tehostamaan toimintaa ylimenokauden jälkeen asiantuntemuksen keskittymisen myötä. Pelkästään asioiden käsittelyn keskittämisellä on kuitenkin vaikea nähdä saavutettavan merkittäviä säästöjä henkilöresurssien suhteen, koska työmäärät kaikissa yksiköissä ovat jo nykyään varsin korkealla tasolla.

Tärkeää tältä osin olisi, että uusi käräjäoikeusverkosto on pidemmän aikavälin ratkaisu niin, että toiminta voitaisiin suunnitella riittävän pitkälle eteenpäin mahdollisimman vakaalle organisatoriselle pohjalle.

Tuomioistuimissa käsiteltävät asiat

Tuomioistuimen ratkaistaviksi tulee keskittää asiat, joiden laatunsa vuoksi voidaan arvioida edellyttävän käsittelyä tarvittaessa tuomioistuinmenettelyssä.

Tuomioistuinmenettelyn ohessa on syytä kehittää myös vaihtoehtoisia käsittelymuotoja ja niiden käyttöä, joskin tässäkin on syytä lähtökohtana olla, ei vain mahdollisimman pitkälle viety prosessin halpuus, vaan asian yksinkertaisuus, riidattomuus ja asianosaisten suostumus eli soveltuvuus vaihtoehtoiseen käsittelymuotoon.

Yksinkertaisiin menettelytapoihin siirtyminen täytyy tehdä harkiten, koska se voi myös sisältää suomalaisen oikeuskulttuurin kannalta ongelmallisia näkökohtia; esimerkiksi syyteneuvotteluun liittyvien tunnustamisoikeudenkäyntien osalta on noussut esille sekä kysymys siitä, että näissä tilanteissa rikosasian vastaaja muuttuu ikään kuin neuvotteluosapuoleksi viranomaisten suhteen, että niin kutsuttu seuraamusshoppailumahdollisuus, eli rikosasian vastaaja voi pyrkiä lieventämään lopputulosta vaatimalla syyteneuvottelua vasta hovioikeusvaiheessa.

Mikäli tuomioistuinten edellytetään voimakkaasti ”markkinoivan” tuomioistuimen ulkopuolisten menettelytapojen tai kovasti yksinkertaistettujen menettelytapojen käyttämistä, sillä voi olla oikeudenhoidon ja lain kunnioituksen kannalta negatiivinen vaikutus eikä sitä tule käyttää säästömahdollisuuksien perusteena.

Tuomioistuimen saavutettavuuden varmistaminen

Tuomioistuinten tietotekniikan ja järjestelmien tulee olla sillä tasolla, että se mahdollistaa sekä sujuvan asioinnin asiakkaille että helpon ja nopean yhteydenpidon tuomioistuimen ja asiakkaan välillä.

Avainasemassa ovat toisaalta tuomioistuinten asiointiportaalit, joiden helppokäyttöisyyteen ja toimivuuteen tulee panostaa toisaalta käyttökelpoiset viestintäratkaisut, jotka mahdollistavat tehokkaan yhteydenpidon asiakkaiden, sidosryhmien ja tiedostusvälineiden kanssa.

Tässäkin suhteessa tuomioistuinten käytettävissä olevan tietotekniikan ja sovellusten kehittäminen vaatimukset täyttävälle tasolle edellyttää joka tapauksessa vielä vuosien työn.

Menettelytapojen kehittäminen

Tuomioistuin voi omilla toimenpiteillään vaikuttaa siihen, että viraston sisäiset tehtäväkulut ja toimintatavat ovat mahdollisimman sujuvat.

Digitalisaation edetessä avautuu uudenlaisia mahdollisuuksia toiminnan kehittämiseen, kun tavoitteeksi asetetaan, että siirtyminen sähköiseen asiankäsittelyyn ei ole vain saman asian tai työvaiheen tekemistä toisella työvälineellä, vaan kysymys on koko toiminnan ja toimintatapojen kehittämisestä, jota uudet työvälineet mahdollistavat ja tukevat.

Työtapojen laajamittaisessa muutoksessa on kysymys koko toimintakulttuurin muutoksesta. Tuomioistuimissa suoritettava työ on laadultaan ja vaatimuksiltaan sellaista, että kovin nopeat muutokset, myöskään toimintatapojen suhteen eivät ole mahdollisia tai lainkäytön uskottavuuden ja ennustettavuuden vuoksi toivottavia.

Tehokkaat työvälineet ja niiden käyttöönotto

Työvälineiden kehittämiseen liittyvät olennaisesti tietojärjestelmähankkeet.

Tietojärjestelmien uudistamisella voidaan suunnittelukauden pituisella aikavälillä saada aikaan toiminnan tehostumista, joskaan ei olennaista säästöä henkilöstöresursseissa.

Tietojärjestelmien uudistamiseen liittyy kaksi ongelmakohtaa, uudistuksen laajuus ja käyttäjien kouluttaminen.

Käräjäoikeuden kannalta tietojärjestelmä, olipa sitten rikostuomiosovellus tai siviili- tai hakemus- tai insolvenssiasioita koskeva sovellus, on äärimmäisen tärkeä työväline ja häiriöt sen toiminnassa näkyvät heti tuomioistuimen toiminnassa.

Syystä tai toisesta uudistukset tässä suhteessa pyritään tekemään liian laajoina, pyritään kokonaisuudistukseen silloinkin, kun riittävää olisi edetä osittaisuudistuksin. Kokonaisuudistamismallissa toimivan ja käyttäjää palvelevan järjestelmän aikaansaaminen on erittäin vaikeaa, aikaa vievää ja kallista. Esimerkkinä rikostuomiojärjestelmän kokonaisuudistus, jossa uusi järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2013 lopulta täysin keskeneräisenä ja joka edelleenkin on rakenteensa vuoksi käytön ja käyttäjien kannalta ongelmallinen. Rikostuomiojärjestelmää vielä huomattavasti laajemman aineistopankki (AIPA) -järjestelmän kehittäminen vaikuttaa olevan syvissä vaikeuksissa.

Tietojärjestelmien suunnitteluun varattu aika on toistuvasti osoittautunut liian lyhyeksi, jolloin käyttöottoaikataulut eivät pidä. Tällöin myöskään työn tehostumiselle perusteella arvioidut säästöt voi toteutua.

Aipa-järjestelmän käyttöönotto on jo nyt viivästynyt tuntuvasti eivätkä sen mukanaan tuomat resurssisäästöt voi toteutua vuoden 2019 alusta, vaan vasta sen jälkeisinä vuosina.

Tietojärjestelmähankkeiden suunnittelussa tulisi osana kehittämis- ja käyttöönottokustannuksia ottaa huomioon käyttäjien koulutuksen suunnittelu ja järjestäminen. Ilman käyttäjien riittävää käyttötaitoa uusista työvälineistä ei voida saada täysimääräistä hyötyä.

Sähköinen asiankäsittely

Digitalisaation etenemisen myötä vaatimukset ja myös mahdollisuudet sähköiseen asiankäsittelyyn kasvavat.

Asian käsittely oikeudessa sähköisesti ilman asiakirjoja tehostaa toimintaa ja liittyy olennaisena osana mm. AIPA-järjestelmään, mutta edellyttää, että asian oikeudenkäyntiaineisto tulee voida esittää läpikäytäväksi oikeudenkäynnin aikana sähköisessä muodossa. Tämä

asettaa istuntosalien varustukselle ja salitekniikalle uudenlaisia vaatimuksia.

Käytännössä on todettu, että istuntosalin varustaminen perinteisesti johdotuksilla sekä esitystekniikalla tulee maksamaan kymmeniä tuhansia euroja salia kohden.

Sen vuoksi Varsinais-Suomen käräjäoikeudessa ja myös eräissä muissa käräjäoikeuksissa on ryhdytty kokeilemaan salien esitystekniikkaa langattomana, jolloin kustannukset salia kohden putoaisivat kymmenenteen tai kahdenteenkymmenenteen osaan salia kohden verrattuna perinteisiin ratkaisuihin. Säästövaikutus valittavan tekniikan perusteella olisi valtakunnallisesti erittäin merkittävä. Kokeilujen perusteella myöskään tietoturvaongelmia ei langattomaan esitystekniikkaan näyttäisi liittyvän.

Digitalisaation edetessä osa käräjäoikeuden istunnoista voidaan järjestää Skype- tai videoneuvottelu- tai vastaavia yhteyksiä hyödyntäen. Tämä on suuri kulttuurimuutos, joka onnistuakseen edellyttää hyvää yhteistyötä sekä eri hallinnonalojen viranomaisten välillä että sellaisia toimivia yhteyksiä tai portaalia, joka mahdollistaa myös muiden kuin viranomaisten osallistumisen asian käsittelyyn tietotekniikkaa hyväksikäyttäen.

Nämä muutokset eivät ole toteutuneina käytettävissä vielä vuoden 2019 alusta lähtien ja lisäksi niiden tehokas läpivieminen vie vielä oman aikansa.

Henkilökunnan osaaminen

Henkilökunnan osaamisen kehittäminen ja osaamisen ylläpitäminen tulee olemaan kriittinen menestystekijä, joka pitää sisällään sekä substanssiosaamisen että uusien työvälineiden tehokkaan käyttötaidon.

Osaamisen ylläpitäminen edellyttää, että osa työajasta tulee käytettäväksi kouluttautumiseen. Tämä tulisi myös ottaa huomioon tuomioistuinten resurssitarvetta arvioitaessa. Jonkin työvaiheen sivuuttaminen edellyttää, että työntekijöillä on taito suorittaa sekä poistuvaa työvaihetta edeltävät että sen jälkeen tehtävät työvaiheet oikein.

Koulutustarvetta lisää erityisesti digitalisaation voimakas käyttöönotulo ja sen mahdollistama ja tulostavoitteiden saavuttamisen edellyttämä toiminnan kehittäminen.

Tuomioistuinten hallinnon kehittäminen

Perusteilla olevalle tuomioistuinvirastolle tultaneen keskittämään yksittäisten virastojen nyt hoitamia hallintotehtäviä.

Jäljelle jäävien tuomioistuinten virastokohtaisia hallintoja ei tule kuitenkaan ajaa alas kokonaan, koska jo nyt on havaittu, että tehtävien liiallinen keskittäminen johtaa byrokratian kasvamiseen ja tehottomuuteen sekä toiminnan johtamisen vaikeutumiseen.

Säästöjen aikaansaaminen toimitilakustannuksissa

Käräjäoikeusverkoston harventamisen myötä voidaan saada aikaan säästöjä toimitilakustannuksissa poistuvien tilojen osalta, joskin tilatarve kasvaa keskittämispaikkakunnilla.

Tilatarvetta voidaan vähentää tehostamalla tilojen käyttöä. Yksilötyöhuoneiden todellinen tarve tulee selvittää, samoin etätyömahdollisuuksien tehokas hyödyntäminen.

ICT:n laajenevat käyttömahdollisuudet tulee käyttää hyödyksi mahdollisimman tehokkaasti ja tarkastella toimintatapoja ennakkoluulottomasti. Skypen ja videoneuvottelun käyttö voi vähentää istuntosalitarvetta.

Tuomioistuinten toiminnan laadun ylläpitäminen

Tuomioistuinten lainkäyttötyön korkean laadun yläpitämiseksi on tärkeää huolehtia siitä toisaalta siitä, että tuomioistuimet ovat vetovoimainen vaihtoehto potentiaalisille hyville työnhakijoille ja toisaalta siitä, että tuomioistuimissa työskentelevien ammattitaitoa pidetään yllä ja kehitetään jatkuvasti.

Tästä näkökulmasta on tärkeää, että ratkaisut tuomioistuinverkostosta tehdään niin, että toiminta voidaan niiden varassa suunnitella nykyistä pidemmäksi aikaa eteenpäin. Tällöin toiminta on sen luonteen edellyttämällä vakaalla pohjalla eikä väliaikaisen luonteista, erinäisiin määräaikaisiin virkanimityksiin perustuvaa.

Jo nyt on havaittavissa, että paljon työtä määräaikaisilla viranhoitomääräyksillä tarjoava käräjäoikeus ei ole houkutteleva vaihtoehto työtä etsiville nuorille ainakaan suuremmilla paikkakunnilla.

Yhteenveto

Tuomioistuinlaitoksen tehtävän laatu oikeusvaltion ytimessä, tuomioistuinten työmäärä sekä työmäärään nähden niukat resurssit huomioon ottaen tavoitteena ei tulisi olla toiminnan sopeuttaminen

tiettyyn alennettuun määrärahakehykseen, vaan tuomioistuinlaitokselle tulee turvata vähintään nykyisen suuruiset toimintaresurssit, joiden määrää voidaan jatkossa tarkastella sen mukaan kuin meneillään olevat toiminnan kehityshankkeet mahdollistavat ja tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrän kehitys edellyttää.

Hallitusohjelmaan ja oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan kirjattuja toimenpiteitä on jo tähän mennessä varsin laajasti toteutettu tai niihin liittyvät kehittämishankkeet ovat vireillä, lukuun ottamatta ylimpien tuomioistuinten ja tuomioistuinlinjojen yhdistämistä sekä hovi- ja hallinto-oikeusverkostoa koskevaa selvitystyötä, jotka tulisi saattaa käyntiin suunnittelukaudella.

ICT:n kehittyminen mahdollistaa toiminnan kehittämistä sillä tavoin, että tuloksena voidaan aikaansaada myös kustannussäästöjä. Tietojärjestelmähankkeiden suunnitteluun ja järjestelmien käyttöönottoon tulee panostaa niin, että järjestelmät ovat toimintaa mahdollisimman tehokkaasti tukevia ja niiden käyttöönotto sujuu mahdollisimman hyvin.

Suunnitelman mukainen huomattava määrärahatason lasku vuonna 2019 vaikeuttaa tuolloin todennäköisesti voimaan tulevien lukuisten muutosten toteuttamista tuomioistuimissa. Muutosten laajuus ja laatu huomioon ottaen on pikemminkin todennäköistä, että vuosikymmenen lopussa määrärahatarve kasvaa hetkellisesti, kunnes uusi organisaatio ja uudet menettelytavat kaikkineen on sisäistetty ja saatu toimimaan.

Laamanni Martti Juntikka