ITÄ-SUOMEN HOVIOIKEUS

Presidentti Pertti Nieminen
Hovioikeudenneuvos Marja-Leena Honkanen
Kuopio 25.9.2017

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018

1. Lausunto hovioikeuksien näkökulmasta

Lausunnossa keskitytään budjetin luokkaan 25.10.03 ja siinä pääosin hovioikeuksien toimintaan, toimintaedellytyksiin ja määrärahatarpeen perusteina oleviin asioihin. Lisäksi lausunnossa tarkastellaan eräitä uudistushankkeita ja niiden merkitystä tuomioistuinten toimintaan.

2. Asia- ja työmäärät

Vuonna 1998 voimaan tullut prosessiuudistus toi pääkäsittelyt hovioikeuksiin. Tuosta alkaen pääosa hovioikeuksien henkilöstöresursseista on kohdistunut pääkäsittelyjen valmisteluun ja toimittamiseen sekä ratkaisujen työstämiseen näissä asioissa. Vaikka pääkäsittelyjen osuus ja lukumäärä ovat laskeneet, niin kaikissa hovioikeuksissa pääkäsittelyihin kulunut aika ei ole vähentynyt, esimerkiksi Turun hovioikeudessa aika on kasvanut noin 35 prosenttia.

Saapuneiden ja ratkaistujen asioiden määrät ovat laskeneet 1998 jälkeen vuosittain joitain vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Lasku on jatkunut myös tänä vuonna. Asiamäärien laskua on tapahtunut myös käräjäoikeuksissa. Työmäärä ei ole kuitenkaan vähentynyt vastaavasti. Pääkaupunkiseudun käräjäoikeuksissa ja Helsingin hovioikeudessa laskua ei juurikaan ole ollut, koska väestö ja elinkeinotoiminta ovat lisääntyneet tällä alueella ja väestö on aktiivi-ikäistä.

Asiamäärien laskuun ovat vaikuttaneet lukuisat syyt; merkityksellisimpiä ovat jatkokäsittelylupajärjestelmä, oikeudenkäyntikulusäännökset, oikeudenkäyntikulujen kasvu, asioiden sovittelun eri muodot, poliisin ja syyttäjän intressivertailun perusteella tekemät päätökset asioiden tutkimatta ja syyttämättä jättämisestä.

Keskeiset syyt siihen, että työmäärä ei ole laskenut asiamäärien vähentymistä vastaavalla tavalla, ovat seuraavat.

2.1 Asiakanta

Erityisesti jatkokäsittelylupajärjestelmä, joka on toiminut tavoitteiden mukaisesti, on karsinut hovioikeuksista yksinkertaiset, selkeät ja muutoin vähätöiset asiat. Näin ollen jatkokäsittelyluvan soveltamisalaan kuuluvat asiat vaativat käsittelyratkaisuna – lupa vai ei – usein syvällistä valmistelua ja pohdintaa. Laajojen, oikeudellisesti ja näytöllisesti vaikeiden ja muutoin työläiden asioiden osuus on huomattavasti aikaisempaa suurempi. Pääkaupunkiseudulla ja tuomioistuimissa, joissa tuomiopiiriin kuuluu rajanylityspaikka, työläitä asioita on vielä keskimääräistä enemmän.

Laajoista asioista esimerkki ovat Helsingin hovioikeudessa käsiteltävät 15 isointa asiaa. Ne työllistävät 12-13 tuomaria sekä heidän lisäkseen useita esittelijöitä ja lainkäyttösihteereitä. Alkuvuodesta 2018 hovioikeuteen saattaa tulla 15 puukartelliasiaa. Niihin sitoutuva työmäärä on huomattava.

Asiakannassa on uudenlaisia, aikaisempaa työläämpiä asioita. Näitä ovat muun muassa seuraavat: rahanpesu-, ihmiskauppa-, työsyrjintä-, terrorismi-, kartelliasiat, kansainvälinen rikollisuus ja tietoverkkorikokset.

Jatkokäsittelylupajärjestelmän tuloksena työ hovioikeuksissa kohdentuu oikein. Muutoksenhakemukset, joilla ei ole menestymisen mahdollisuutta, ovat vähentyneet. Painopiste on aikaisempaa enemmän käräjäoikeuksissa. Käräjäoikeuksien voimavarojen lisääminen on perusteltua. Näin voidaan käyttää enemmän vahvennettuja kokoonpanoja ja aikaa vaikeiden asioiden entistä laadukkaampaan käsittelyyn, ratkaisuun ja perustelujen kirjoittamiseen. On kaikkien etu, että jo ensimmäisen asteen käsittelyssä saadaan asianosaisten hyväksymä ratkaisu.

2.2 Lainsäädäntö

Kansallinen ja Suomea sitova kansainvälinen lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset ovat lisääntyneet. Oikeusohjeiden ja esitöiden määrä on huomattava ja ne ovat lukuisissa lähteissä. Muutokset ovat jatkuvia. Ajantasaisen tiedon hallinta ja ammatillisen osaamisen ylläpitäminen vaativat huomattavasti aikaisempaa suuremman työpanoksen.

2.3 Koulutus

Tuomioistuinten henkilökunnan työpanoksesta kuluu koulutukseen vuosittain keskimäärin 10 – 12 päivää. Koko työuran kestävä kouluttautuminen on kaiken aikaa välttämätöntä. Tuomioistuinlaki asettaa lainkäyttöhenkilökunnalle kouluttautumisvelvollisuuden. Vastaava koskee käytännössä myös kansliahenkilökuntaa ja haastemiehiä. Henkilöstön työpanoksesta aikaisempaa suurempi osa käytetään koulutukseen.

Tuomarinkoulutuslautakunnan resursointi on niukka. Koulutusasioiden hoitaminen vaatii myös tuomioistuinten henkilöstön osallistumista koulutuksen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Tämä ottaa osan työpanoksesta. Tällä on merkitystä lautakunnan ja tuomioistuinten resursointiin ja siten myös rahoitukseen.

2.4 Eläköityminen

Vielä muutaman lähivuoden ajan tuomioistuinten henkilökunnasta eläköityy merkittävä osa. Uusien työntekijöiden kouluttaminen kestää koko tämän ajan ja vie osan kaikkien työpanoksesta.

Eläköitymisen ja tuomioistuimissa tapahtuvan virkakierron vuoksi tuomioistuimissa on huomattavasti määräaikaisia työntekijöitä. Viranhaltijoiden toistuva vaihtuminen vaikuttaa koko työyhteisön toimintaan, yleensä siten, että vakinaisen henkilökunnan työkuorma kasvaa.

2.5 Uudistukset

Rakenne-, prosessi- ja ICT-uudistukset ovat alkaneet 1990-luvulla ja jatkuneet siitä alkaen. Parhaillaan käynnissä ovat muun muassa käräjäoikeusverkoston uudistaminen, summaaristen asioiden keskittäminen, sakkomenettelyn laajentaminen, oikeusprosessien keventäminen, tuomioistuinviraston perustaminen sekä AIPA- ja Hilda-hankkeet. Summaariset velkomusasiat tultaneen keskittämään muutamiin käräjäoikeuksiin. Nämä ja vastaavat muut uudistukset vaativat kaiken aikaa tuomioistuinten henkilökunnan osallistumista näihin ja siten ottavat osan työpanoksesta ydintehtäviin.

2.6 Matkakäräjät

Tuomioistuinten vähentäminen on johtanut matkakäräjien lisääntymiseen. Osa tilojen vähentymisestä säästyneistä kustannuksista kuluu matkustamiseen ja majoittumiseen. Matka-ajasta suurin osa on pois tuottavasta työajasta. Taloudellisuus ja tuottavuus heikkenevät.

2.7 Tulkkaus

Tuomioistuimissa kuullaan aikaisempaa enemmän asianosaisia ja todistajia, jotka eivät puhu suomea tai ruotsia. Tulkkien tarve on lisääntynyt merkittävästi erityisesti pääkaupunkiseudulla ja tuomioistuimissa, joissa tuomiopiiriin kuuluu rajanylityspaikka tai turvapaikanhakijoiden sijoituspaikka. Tulkkien käyttö lisää kustannuksia ja hidastaa oikeudenkäyntiä.

2.8 ICT

Tietojärjestelmien käytettävyydessä ja käyttövarmuudessa on ajoittain merkittäviä ongelmia. Erityisesti Kieku-järjestelmässä henkilöstöhallinnossa on edelleen huomattavia epäkohtia. Kaikki nämä rasittavat työskentelyä ja heikentävät tuottavuutta. Kustannustehokkuus kärsii.

2.9 Turvapaikka-asiat

Turvapaikka-asioiden käsittelyä varten hallintotuomioistuinten resursseja on vahvistettu. Monet niistä, joiden turvapaikkahakemus on hylätty, jäävät maahan. On odotettavaa, että tämä tulee vaikuttamaan yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrään.

2.10 Sakkomenettelyn laajentaminen

Sakkomenettelyn laajentaminen rattijuopumusasioihin hyväksyttäessä Eduskunnassa tullee voimaan aikaisintaan alkuvuonna 2018. Uudistus koskee pääosin kirjallisessa menettelyssä käräjäoikeudessa käsiteltäviä yksinkertaisia ja selkeitä liikennejuopumusasioita. Niiden siirtäminen pois yleisistä tuomioistuimista tuo kustannussäästöjä. Määrä ei kuitenkaan voi ensi vuonna olla talousarvioesityksessä olevan mukaisesti 1,75 MEU. Määrä vastaa noin 29 henkilötyövuotta.

2.11 Rikosoikeusketju

Kun rikosoikeusketjun muut toimijat – poliisi, syyttäjä, ulosotto – saavat lisää resursseja harmaan talouden torjuntaan ja poliisi turvallisuuden takaamiseksi, tämä lisää aikanaan tuomioistuimissa käsiteltäviä asioita ja voimavarojen lisäämistarvetta tuomioistuimissa.

3. AIPA-hanke

Hankkeen budjetti on nostettu tänä vuonna 57,7 MEU:oon. Lisärahoitus 22,223 MEU otettaneen oikeusministeriön siirtomäärärahoista. Niiden vähentyminen heikentää mahdollisuutta varautua yllätyksellisiin ja poikkeuksellisiin tilanteisiin, jollainen on ollut esimerkiksi turvapaikka-asioiden nopea ja huomattava kasvu 2015.

Hankkeen aikataulua on jatkettu lähes kolmella vuodella. Hanke on tarkoitus saada valmiiksi 30.11.2021. Viivästyminen johtaa siihen, että järjestelmä ei tuota sovittuja tuottavuushyötyjä suunnitellussa aikataulussa vaan huomattavasti myöhemmin. Pitkittyminen merkitsee tuomioistuin-, syyttäjä- ja avustajatahojen pitkäaikaista työskentelyä hankkeen suunnittelussa ja rakentamisessa. Tämä vie osan resursseista lainkäyttötyössä ja sitä tukevissa toiminnoissa.

4. Tuomioistuinvirasto

Tuomioistuinviraston perustaminen on hyvä asia. Viraston toiminnan tavoitteiden saavuttaminen edellyttää riittävää resursointia ja rahoitusta. Perustamista valmistellut toimikunta on yksimielisesti esittänyt viraston sijoittamista pääkaupunkiseudulle. Riittävä rahoitus ja viraston optimaalinen sijainti ovat ensiarvoisen tärkeitä asioita.

5. Turvajärjestelyt

Turvajärjestelyt ovat hyvät monissa tuomioistuimissa. Joissakin niitä ei ole lainkaan. Turvallisuuden ja järjestyksen uhat ovat kasvaneet viime vuosina merkittävästi koko yhteiskunnassa ja myös tuomioistuimissa. Riskien vähentämiseksi turvajärjestelyt on tarpeen saada kaikkiin tuomioistuimiin. Rahoitus tähän on tarpeen. Tuomioistuimilla ei ole määrärahaa järjestelyjen toteuttamiseen.

6. Summaariset velkomusasiat

Summaaristen velkomusasioiden keskittäminen valmistelutyössä esitetyin tavoin on perusteltua. Sillä on saatavissa taloudellisuus- ja tuottavuushyötyä. Asioiden keskittämisellä oikeusturvan tason säilyttämisenä edellytykset voivat parantua.

7. Määrärahat

Muiden tuomioistuinten toimintamenot ovat kuluvana vuonna 259,497 MEU ja talousarvioesityksen mukaan ensi vuonna 250,147 MEU. Vähennystä on kaksi prosenttia. Ensi vuoden määrärahasta kohdennetaan hallinto-oikeuksien käsiteltäviin turvapaikka-asioihin 1,580 MEU enemmän kuin kuluvana vuonna. Tämä vähentää yleisten tuomioistuinten määrärahaa sanottua kahta prosenttia selvästi enemmän ja todennäköisesti henkilöstöresursseja.

Edellä kerrotuista työmäärää, tuottavuussäästöjä, rakenne- ja muita uudistuksia koskevista syistä pääluokan 25.10.03 määrärahan vähentämistä ei voida pitää hyväksyttävänä. Henkilöstön vähentäminen johtaa todennäköisesti vireillä olevien asioiden määrän kasvuun ja käsittelyaikojen pidentymiseen.