ROVANIEMEN HOVIOIKEUS
Valtakatu 10-12, 96200 Rovaniemi
Puh. 029 564 1800, Fax 029 564 1850
rovaniemi.ho@oikeus.fi

11.10.2019 44/2019

Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Viite Lausuntopyyntönne 1.10.2019

Asia Rovaniemen hovioikeuden lausunto valtion talousarvioesityksestä vuodelle 2020

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Rovaniemen hovioikeudelta lausuntoa vuoden 2020 valtion talousarviota koskevasta hallituksen esityksestä eduskunnalle.

Hovioikeus lausuu kunnioittaen talousarvioesityksen pääluokan 25 osalta seuraavaa.

Oikeusministeriön hallinnonalan toimintaympäristö ja määrärahat

Talousarvioesityksessä todetaan, että korkealaatuinen ja tehokas oikeuslaitos lisää hyvinvointia sekä yhteiskunnan kilpailukykyä ja hallinnon toimivuutta. Se myös säästää kustannuksia muilla hallinnonaloilla ja edistää yhteiskunnan taloudellista toimivuutta ja voi myös osaltaan estää syrjäytymiskehitystä. Talousarvioesityksen johtoajatuksena on, että oikeuslaitoksen toimintakyvystä huolehditaan.

Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat suhteessa sen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja merkitykseen ovat erittäin pienet. Koko hallinnonalan osuus esitetyistä valtion menoista on ainoastaan alle 1,7 prosenttia, mikä on esimerkiksi vain hieman enemmän kuin valtionvelan korkojen osuus. Tuomioistuinten ja oikeusavun määrärahojen osuus oikeusministeriön hallinnonalan menoista on alle puolet ja valtion menoista ainoastaan alle 0,8 prosenttia.

Suomen tuomioistuimet toimivat eurooppalaisittain vertailtuna vähin resurssein. Siitä huolimatta oikeuslaitos toimii Suomessa keskimäärin hyvin ja pystyy vastaamaan siihen kohdistuviin oikeusturvaodotuksiin. Jotta tämä voidaan jatkossakin varmistaa, tuomioistuinten toimintaedellytyksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota toteutettujen ja vireillä olevien kehittämishankkeiden yhteydessä.

Kansainvälisen turvallisuustilanteen epävarmuus, yhteiskunnan monimuotoistuminen ja moniarvoistuminen sekä toiminnan siirtyminen tietoverkkoihin luovat haasteita, joissa on entistäkin tärkeämpää huolehtia muun muassa oikeusjärjestelmän selkeydestä, lainsäädäntöratkaisujen johdonmukaisuudesta, oikeusturvasta ja heikommassa asemassa olevien suojasta.

Tuomioistuinvirasto, tuomareiden kouluttaminen ja mediatuomariverkosto

Tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä, tuomioistuinten toiminnan kehittämisestä, suunnittelusta ja tukemisesta vastaava Tuomioistuinvirasto aloittaa toimintansa 1.1.2020. Viraston perustamistyöhön, riittävään henkilökuntaan, henkilökunnan rekrytointiin, koulutukseen sekä viraston toiminnan käynnistämiseen tulee varata riittävät voimavarat. Hankkeen onnistuminen on ensiarvoisen tärkeää koko tuomioistuinlaitoksen toiminnalle.

Perus- ja ihmisoikeuksien sekä EU-oikeuden merkityksen lisääntyminen, sovellettavien oikeuslähteiden monimuotoistuminen ja käsiteltävien asioiden monimutkaistuminen, kansainvälistyminen ja monikulttuuristuminen edellyttävät jatkuvaa ja entistä tehokkaampaa tuomareiden kouluttamista. Tähän nähden tuomarikoulutukseen on kyettävä suuntaamaan nykyistä enemmän resursseja ja huolehdittava siitä, että tuomareilla on työnsä ohella tosiasiallinen mahdollisuus osallistua koulutuksiin. Vastaavalla tavalla tulee järjestää kansliahenkilöstölle nykyistä enemmän muuttuviin työnkuviin ja työmenetelmiin liittyvää koulutusta, joka tulisi kohdentaa sektoreittain.

Helsingin käräjäoikeus, Varsinais-Suomen käräjäoikeus, Oulun käräjäoikeus sekä Rovaniemen hovioikeus käynnistivät kesällä 2018 mediaryhmätoiminnan, jossa muodostettiin valtakunnallinen mediavastuutuomareiden verkosto. Kussakin yksikössä toimivien mediavastuutuomareiden tehtävänä on tukea mediaa tarjoamalla toimittajille taustatietoa oikeusjärjestelmästä, tuomioistuinten toiminnasta sekä yleisestä oikeuskäytännöstä. Tarkoituksena on laajentaa toimintaa ilmoittautumisten kautta myös muihin yleisiin tuomioistuimiin. Vastaavia järjestelmiä on ollut käytössä muun muassa Ruotsissa, Norjassa ja Alankomaissa. Hanke on merkittävä ja mahdollistaa tuomioistuinten osallistumisen oikeuslaitosta koskevaan keskusteluun julkisuudessa. On tärkeää, että hanketta tuetaan ja että riittävillä taloudellisilla resursseilla mahdollistetaan mediavastuutuomareiden yhteistyö ja kouluttaminen.

Käräjäoikeuksien rakenneuudistus

Käräjäoikeusverkoston uudistus on tullut voimaan vuoden 2019 alusta, jolloin käräjäoikeuksien määrää vähennettiin 27:stä 20:een. Usealla yhdistetyllä käräjäoikeudella ei kuitenkaan vielä ole toimitiloja, joissa ne

voisivat tehokkaasti toimia yhtenä yksikkönä. Rakenneuudistuksella ei siten ole saavutettu eikä saavuteta asetettuja tavoitteita täysimääräisesti niin kauan kuin yhteiset toimitilat puuttuvat.

Yhdistymiset vaativat edelleenkin kehittämistyötä ja totuttautumista uusiin organisaatioihin sekä yhteisiin työnjakoihin ja työmenetelmiin. Tässä tilanteessa käräjäoikeuksille on varmistettava riittävät resurssit, jotta niiden perustehtävä oikeusturvan toteuttamisessa ei vaarannu. Vastaavasti resursseista on huolehdittava 1.9.2019 voimaan tulleen summaaristen asioiden keskittämisen osalta.

Yhdistämiset on myös toteutettu varsin nopealla aikataululla, mikä on perustyön ohella tehtynä merkittävästi kuormittanut käräjäoikeuksia ja niiden henkilökuntaa, erityisesti kansliahenkilökuntaa. Lisäksi on selvää, että kehittämishankkeet lisäävät käyttöönottovaiheessa työmäärää ennen kuin hankkeesta saatavat edut alkavat vaikuttaa.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämishankkeet

Tuomioistuinlaitokseen liittyvät viime aikojen merkittävimmät uudistamishankkeet pohjautuvat pitkälti vuosille 2013 – 2025 laadittuun oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan.

Tuomioistuinten toimintaan kohdistuu tällä hetkellä lukuisa määrä kehittämishankkeita. Vaikka hankkeiden odotetaan tehostavan tuomioistuinten toimintaa, ne yleensä lisäävät kehittämis- ja käyttöönottovaiheessa tuomioistuinten työmäärää ennen kuin niistä saatavat edut alkavat vaikuttaa. Työmäärän lisäys hoidetaan tuomioistuimissa muiden virkatehtävien ohessa.

Esimerkkinä kehittämishankkeista, jotka ovat lisänneet tuomioistuinten työmäärää, voi mainita Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden roolin kasvun tuomioistuinten toiminnassa. Tuomioistuimista on keskitetty muun muassa palkanmaksu ja lukuisia henkilöstöhallinnon tehtäviä palvelukeskuksen hoidettavaksi. Keskittämisen seurauksena tuomioistuinten työmäärä näissä asioissa on kasvanut. Esimerkiksi väärin kirjattujen menojen korjaamiseen sekä nimikirjanotteiden ja muiden henkilöstöhallintoon liittyvien virheiden korjaamiseen kuluu työaikaa. Virheitä on edelleenkin jatkuvasti ja niitä koskeviin korjauspyyntöihin voidaan vastata uusilla virheillä. Yhteydenpito ja asiakaspalvelu tuomioistuimiin päin on hoidettu heikosti. Ongelmat ovat pitkään jatkuttuaan turhauttaneet tuomioistuinten henkilökuntaa ja lisänneet heidän työmääräänsä. On huolehdittava, että keskitetyssä talous- ja henkilöstöhallinnossa tehtäviä hoitaa ammattitaitoinen ja palveluhenkinen henkilökunta.

Talousarvioesityksessä todetaan, että tuomioistuinten työvälineitä kehitetään käyttäjäystävällisiksi ja toimintaa tukeviksi siten, että oikeuden-

käynneissä voidaan mahdollisimman laajasti hyödyntää sähköisiä aineistoja. Työmenetelmät ja toimintatavat voidaan tällöin kehittää sellaisiksi, että ne tukevat asioiden käsittelyn viivytyksettömyyttä ja laatua. Tuomioistuinten osallistuminen järjestelmien ja työmenetelmien kehitystyöhön on ensiarvoisen tärkeää. Uudet työmenetelmät tulee ottaa tehokkaasti käyttöön.

Yleisten tuomioistuinten käyttöön tulevan AIPA-järjestelmän kehittäminen on vaatinut ja tulee sitomaan runsaasti tuomioistuinten henkilöstöresursseja muutosjohtamisessa, eri työryhmissä, kouluttautumisissa, testauksissa ja palavereissa, joita joudutaan pitämään yhtenäisten käytäntöjen luomiseksi ja sen huolehtimiseksi, että järjestelmät tulevat tosiasiassa toimimaan vaikeuttamatta tuomioistuinten perustehtävien hoitamista. Esimerkkinä voi mainita aiemmat Ritu-rikostuomiosovelluksen käyttöongelmat sekä edelleenkin jatkuvat Palkeiden (Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus) ongelmat henkilöstöhallinnon tehtävissä.

AIPA-hanke on merkittävästi viivästynyt jo useammastakin asetetusta aikataulusta. Hanke toteutetaan osissa. Vasta nyt syksyllä 2019 käräjäoikeuksissa otetaan käyttöön hakemusasioiden AIPA, myöhemmin riita- ja rikosasioiden AIPA. Hovioikeuksissa ja Korkeimmassa oikeudessa AIPA ei ole vielä käytössä miltään osin.

AIPA-järjestelmän kehittäminen toimintavarmaksi, käyttäjäystävälliseksi ja tehokkaaksi työvälineeksi on ensiarvoisen tärkeä koko oikeudenhoidolle. Jotta AIPA ja sen varaan laskettu tuottavuuden kehittäminen toteutuu, hankkeen vaatima rahoitus on turvattava. Hankkeen jatkokehityksestä jää paljon rahoitettavaksi myös sektorin varoista.

Asiamäärät tuomioistuimissa

Hovioikeuksissa käsiteltävien asioiden määrät ovat tällä vuosikymmenellä hieman laskeneet aiempaan verrattuna. Muutos asiamäärissä on liittynyt muun muassa käräjäoikeuksissa yleistyneisiin sovittelumenettelyihin sekä hovioikeuksien jatkokäsittelylupajärjestelmään, jonka tavoitteena oli siirtää asioiden käsittelyn painopistettä käräjäoikeuksiin.

Pelkästään tuomioistuinten asiamäärien kehitys ei kerro koko totuutta tuomioistuinten työmääristä. Tuomioistuimissa on ollut jo pitkään suuntauksena, että käsiteltävät asiat ovat entistä laajempia, vaikeampia ja työläämpiä. Asiakanta hovioikeuksissa on muuttunut merkittävästi. Asioissa on aiempaa enemmän asianosaisia ja syytekohtia. Asioiden istuntokäsittelyt myös näistä syistä kestävät aiempaa pidempään. On entistä tavallisempaa, että tuomioistuimessa käsiteltävän asian istuntokäsittely kestää useita viikkoja tai jopa kuukausia. Pelkästään yhden asian käsitteleminen voi sitoa useiden henkilöiden työpanoksen pitkäksi aikaa.

Esimerkiksi laajojen, useita viikkoja kestävien huumausaine- ja talousri-

kosten, rikollisjärjestöjä koskevien asioiden sekä sopimus- ja vahingonkorvausoikeutta koskevien valitusasioiden määrä ja ennen kaikkea niiden vaatima työmäärä on kasvanut merkittävästi. Laajoissa huumausaine- ja väkivaltarikoksissa on myös usein vastaajia lukuisista kansallisuuksista. Näissä asioissa tarvittavat erikieliset tulkkaukset pitkittävät oikeudenkäyntiä ja kasvattavat oikeudenkäynnin kustannuksia.

Työmäärien osalta muun muassa valtakunnansyyttäjä Raija Toiviainen kertoi Syyttäjälaitospäivän tilaisuudessa joulukuussa 2017, että vaativien rikosasioiden työmäärä on kaksinkertaistunut ja että sen ennustetaan jatkuvan. Valtakunnansyyttäjän mukaan vaativien asioiden käsittely vie jo nyt lähes 60 prosenttia syyttäjien henkilötyövuosista.

Nykyinen hallitus on myöntämässä merkittäviä lisäresursseja poliisille, mikä merkinnee rikosasioiden määrän kasvua poliisin lisäksi myös syyttäjälaitoksessa ja tuomioistuimissa. On huolehdittava, että kasvun johdosta resursoidaan koko oikeudenhoidon ketju eli myös syyttäjälaitos sekä kaikki oikeusasteet.

Talousarvioesityksessä hovioikeuksien osalta tavoitteeksi on asetettu, että yli vuoden vireillä olleiden asioiden osuus vireillä olevista asioista on alle 6 prosenttia. Tämänhetkisen tilaston mukaan luku ylittyy yli puolessa hovioikeuksista. Nykyinen työmäärä huomioon ottaen tavoitetasoa ei voitane saavuttaa ilman lisäresursseja.

Oikeustalojen sisäilmaongelmat, remontit, istuntosalit ja niiden tekniikka sekä turvallisuus

Oulun käräjäoikeuden sisäilmaongelmien vuoksi Senaatti on päätynyt rakentamaan uuden oikeustalon, joka valmistunee noin vuonna 2022 – 2023. Altistumisen vuoksi osa henkilöstöstä työskentelee väistötiloissa, useat syyttäjät ja tuomarit eivät voi työskennellä oikeustalon istuntosaleissa. Väistötiloihin on rakennettu istuntosaleja, jotka ovat pääsääntöisesti varattuja käräjäoikeuden tarpeisiin, minkä vuoksi hovioikeuden pääkäsittelyiden toimittaminen Oulussa on vaikeutunut ja tulee todennäköisesti vielä vaikeutumaan. Myös Keski-Suomen ja Lapin käräjäoikeudessa on ilmennyt sisäilmaongelmia, joiden vuoksi tarvitaan väistötiloja. Vaasan hovioikeuden, Rovaniemen hovioikeuden ja Lapin käräjäoikeuden istuntotilat eivät myöskään vastaa nykypäivän turvallisuusvaatimuksia henkilökunnalle ja asiakkaille. Resurssit näiden osalta on saatava pikaisesti kuntoon.

Digitalisaatio on yksi valtionhallinnon kärkihankkeista ja siihen liittyen muun muassa videokuulemisten määrää on pyritty lisäämään. Oikeusprosessien keventämiseen liittyvä lainsäädäntö laajentaa merkittävästi tuomioistuinten mahdollisuutta kuulla pääkäsittelyssä vastaajaa, hänen avustajaansa, syyttäjää ja muita oikeudenkäynnin osapuolia videoyhteyden kautta. Käytännössä kuitenkin valitettavan yleistä on yhteyksien katkeaminen siten, että istunto joudutaan keskeyttämään, koska todistajien ker-

tomusten tallentaminen estyy. Myöskään videoyhteydet eivät toimi riittävän hyvin.

Oikeusministeriössä on myös käynnissä istuntosalivarusteluprojekti salien esitysteknisestä toteutuksesta. Sen toteuttaminen kuitenkin vaikuttaa hitaalta ja laahaa merkittävästi jäljessä siitä, minkälaisen tekniikan hyödyntämisen lainsäädäntö mahdollistaisi tällä hetkellä. Kaikissa tuomioistuimissa istuntosalit eivät tekniikaltaan vastaa digitalisaation haasteisiin. Työvälineet täytyy pikaisesti saada ajan tasalle.

Valtorilla on ollut merkittäviä vaikeuksia uusien videoneuvottelulaitteiden ja AV-laitteiden toimituksissa.

Henkilökunnan rekrytointi ja jaksaminen

Sähköisiin työmenetelmiin siirtyminen vaatii kehitysmyönteistä ja erityisesti ICT-taitoista henkilökuntaa. Tällaisten työntekijöiden kysyntä on selkeästi kasvanut ja parhaita osaajia kysellään paremmilla palkoilla vakinaisiin tehtäviin muihin virastoihin. Kun valtionhallinnossa odotetaan digitalisaatiohankkeiden vähentävän henkilöstötarvetta, tuomioistuimet ovat saaneet täyttää osan viroista vain määräaikaisesti, vaikka hankkeiden tuleva käyttöönotto on vuosien päässä. Virkojen määräaikainen täyttäminen hankaloittaa osaavien työntekijöiden sitoutumista työpaikkaansa, lisää henkilökunnan vaihtuvuutta ja kouluttamista, lisää vakinaisen henkilökunnan työmäärää uuden henkilöstön kouluttamisessa sekä vaikeuttaa valmistautumista ja siirtymistä sähköisiin työmenetelmiin. Lisäksi eläköitymisestä johtuva henkilöstön vaihtuminen lisää työtä muun muassa rekrytoinnissa ja koulutuksessa. Myös nämä tekijät tulee ottaa huomioon henkilöstöresurssien määrittämisessä.

Työkuorma tuomioistuimissa on ollut jo pitkään liian suuri henkilöresursseihin nähden, mikä on jo aiheuttanut työssä uupumista. Niihin liittyvät poissaolot ja henkilöiden työmäärän vähentäminen kuormittavat luonnollisesti muuta henkilökuntaa. Organisaatioiden ja työmenetelmien kehittämisellä tuskin enää saadaan aikaiseksi merkittävää tuottavuuden kasvua, tarvitaan lisää henkilökuntaa.

Käräjäsihteerien ja lainkäyttösihteerien vaihtuvuus ja uupuminen on todellinen ongelma tuomioistuimissa. On muistettava, että tietoteknisestä kehityksestä huolimatta henkilöstö on oikeudenhoidon voimavara. Palkkojen tulisi olla erityisesti avustavan henkilöstön osalta kilpailukykyisiä. Tällä hetkellä näin ei ole. Palkkojen lisäksi huomiota on välttämätöntä kiinnittää avustavan henkilöstön virkasuhteiden pysyvyyteen (määräaikaisten vakinaistaminen), työhyvinvointiin ja koulutukseen.

On myös huomattava, että merkittävä osa tuomarinviroista on jo pitkään täytetty vain määräaikaisesti. Tuomareiden perustuslain mukainen riippumattomuus edellyttää, että tuomarit nimitetään vakinaiseen virkaan.

Yhteenveto tuomioistuinten toimintaedellytyksistä

Kaikki edellä selostetut tekijät vaikuttavat työn tekemiseen ja työmäärään tuomioistuimissa ja ovat selkeitä toimintaan liittyviä riskitekijöitä. Tuomioistuinten toimintakyky, asioiden läpivirtaus, lainkäytön laatu, käsittelyajat ja taloudellinen tehokkuus edellyttävät, että toimintaedellytykset varmistetaan riittävällä resursoinnilla ja tarvittavien uudistusten jatkamisella.

Presidentti Marianne Wagner-Prenner

Kansliapäällikkö Hannu Gyldén