Suomen tuomariliitto

EDUSKUNNAN KUNTA- JA TERVEYSJAOSTOLLE

Asia: Lausunto Hallituksen esityksestä (HE 146/2020 vp) eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

OIKEUSVALTIO JA OIKEUSTURVA

Oikeudenhoito ja oikeusturva ovat valtion ydintehtävä

Oikeusvaltion keskeinen tehtävä on varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja huolehtia oikeusturvasta. Tuomioistuinten riippumattomuus on oikeusvaltion tae ja toimivan demokratian edellytys. Demokratian ja oikeusvaltion toimivuus ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen eivät ole itsestäänselvyyksiä edes Euroopassa. Oikeusvaltioperiaatetta ja perusoikeuksia on viime vuosina vakavasti loukattu ja heikennetty useissa Euroopan maissa, kuten Puolassa, Unkarissa ja Romaniassa.

Suomi on sitoutunut EU:ssa edistämään ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta. EU:n perussopimus ja globaali oikeusvaltiokehitys edellyttävät Suomelta aiempaa enemmän työtä oikeusvaltion sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseksi ja puolustamiseksi. Suomi on sitoutunut turvaamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kaikissa EU-jäsenvaltioissa. Oikeusvaltion turvaamiseen liittyvien tavoitteiden tulee näkyä oikeusministeriötä koskevissa linjauksissa ja määrärahoissa.

Perustuslaki ja ihmisoikeussopimus edellyttävät, että jokaisen tulee saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti, joutuisasti ja puolueettomasti riippumattomassa tuomioistuimessa. Viime kädessä tuomioistuimet turvaavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen sekä yksilöiden ja yhteisöjen pääsyn oikeuksiinsa. Valtiolla on velvollisuus huolehtia tuomioistuinten toimintaedellytyksistä, jotta ne pystyvät hoitamaan lakiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin perustuvat tehtävänsä. Tuomioistuinten riittävät resurssit ovat keskeinen osa riippumattomuuden toteuttamista ja oikeusvaltion turvaamista**.**

Tuomariliitto ehdottaa, että perustetaan parlamentaarinen työryhmä johtamaan avointa arvokeskustelua oikeusvaltiosta ja oikeusturvan tasosta sekä niiden turvaamisesta (Parlamentaarisen työryhmän loppuraportti 6.3.2015).

Tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistamista on jatkettava

Tuomioistuinviraston perustaminen 1.1.2020 lukien on parantanut tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta ja toteuttaa oikeusvaltioperiaatetta.

Suomessa on kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen paljon määräaikaisia tuomareita ja esittelijöitä. Tätä on pidetty tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta vaarantavana (Oikeusasiamiehen toimintakertomukset vuosilta 2013 - 2019). Määräaikaisten virkasuhteiden vuosia kestävä ketjutus on myös laitonta, koska tarve on pysyvä. Esimerkiksi Turun hovioikeudessa on 40 oikeusneuvoksen virkaa, joista 9 on määräaikaisia virkoja. Edelleen Turun hovioikeudessa on 19 esittelijän virkaa, joita yksikään virkaansa nimitetty vakinainen esittelijä ei hoida, vaan määräaikaista tehtävää muualla. Helsingin hovioikeuden 29 vakituisesta esittelijän virasta vain kaksi esittelijää hoitaa vakinaista virkaansa. Helsingin hallinto-oikeudessa on vakinaisia esittelijän virkoja 26 ja määräaikaisia esittelijöitä on tällä hetkellä 28. Saadun tiedon mukaan Helsingin hallinto-oikeudessa on tällä hetkellä 69 vakinaista hallinto-oikeustuomarin virkaa täytettynä ja määräaikaisia hallinto-oikeustuomarin virkoja on 12. Määräaikaisissa tuomarin viroissa toimii tällä hetkellä kuitenkin yhteensä 23 henkilöä.

Lautamiesten valintamenettelyn on katsottu myös vaarantavan riippumattomuutta, koska kunnanvaltuustot valitsevat käräjäoikeuksien lautamiehet käytännössä poliittisten kiintiöiden perusteella. Siinä tapauksessa, että lautamiesjärjestelmän säilyttämistä pidetään perusteltuna, Tuomariliitto ehdottaa, että lautamiesten valinnan tekisi Tuomioistuinvirasto.

Suomessa tuomareiden palkkausta ei ole järjestetty eurooppalaisten ja kansainvälisten suositusten mukaisesti. Tuomareiden riippumattomuuden vuoksi ja kansainvälisten suositusten täyttämiseksi tuomareiden palkkaus pitää irrottaa nykyisestä virkaehtosopimusjärjestelmästä ja säätää erillinen laki palkkauksen perusteista.

Kansalaisilla on oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa laadukkaasti ja kohtuullisessa ajassa

Oikeudenkäyntien viivästyminen on pitkään ollut ongelma Suomessa. Tämä on tullut esille useiden eri tahojen toimesta, kuten kansallisessa laillisuusvalvonnassa ja EIT:n oikeuskäytännössä.

Perustuslakivaliokunta on useita kertoja kiinnittänyt huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitykseen oikeusvaltion kulmakivinä (PeVL 12/2017 vp, PeVL 14/2016 vp, PeVL 29/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että tuomioistuinten voimavaroista on huolehdittava myös taloudellisesti niukkoina aikoina ja että oikeusturvan tason on vastattava perustuslain ja Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten vaatimuksia (esim. PeVM 2/2016 vp, PeVL 19/2016 vp, PeVL 14/2016 vp, PeVL 9/2016 vp ja PeVL 29/2014 vp).

Lakivaliokunta on toistuvasti huomauttanut tuomioistuinten perusrahoituksen liian kireästä tilasta (esim. LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp, LaVL 3/2019 vp, LaVL 22/2018 vp, LaVL 4/2018 vp, LaVL 13/2017 vp, LaVL 7/2017 vp, LaVL 15/2016 vp, LaVL 6/2015 vp, LaVL 6/2013 vp, LaVL 10/2012, LaVL 5/2015 vp, LaVL 17/2011 vp, LaVL 18/2011 vp, LaVL 13/2010 vp ja LaVL 6/2010 vp).

Myös valtiovarainvaliokunta on ollut kuluvan vuoden talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa huolissaan tuomioistuinten voimavaroista. Valtiovarainvaliokunta totesi, että tuomioistuinten perusrahoitus on niukka. Valiokunta piti tärkeänä tuomioistuinten perusrahoituksen turvaamista siten, että tuomioistuimet voivat huolehtia asianmukaisesti perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden niille

asettamista tehtävistä (VaVM 28/2018 vp ja VaVM 20/2020 vp).

JTS-miljardin euron säästövaatimus heikentää tuomioistuinten toimintaedellytyksiä

JTS-miljardin euron säästöön on kiinnitetty toistuvasti huomiota ja esitetty vakavaa huolta sen vaikutuksista. Erityisesti henkilöstövaltaisilla sektoreilla kaavamaiset säästövelvoitteet heikentävät hallinnonalan toimintamahdollisuuksia. Valtiovarainvaliokunta piti tärkeänä, että seuraavassa julkisen talouden suunnitelmassa hallitus arvioi huolellisesti JTS-miljardin kohdentamista ja mahdollisia muutostarpeita (VaVM 20/2020 vp). Tuomariliiton käsityksen mukaan julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2021-2024 ja vuoden 2021 talousarvioesitykseen ei sisälly JTS-miljardin säästöä vastaavaa lisämäärärahaa, joka kompensoisi säästövaatimuksen kokonaan.

Edellisen hallituksen tekemän JTS-miljardin leikkauksen vuoksi määrärahataso alenisi vuoteen 2029 mennessä oikeusministeriön hallinnonalalla 18 milj. eurolla. Lisämäärärahan vuoksi JTS-miljardin säästövaatimus pienenee ja kasvu pysäytetään vuonna 2023 vuoden 2022 tasolle eli noin 2 milj. euroon.

Myönteistä on, että säästövaatimuksen haittavaikutuksia on saatu lievennettyä ja kasvu pysäytettyä. JTS-miljardin säästövaatimus on kuitenkin poistettava kokonaan tai kompensoitava vastaavan suuruisella lisämäärärahalla vuosina 2021 - 2029. Leikkaukset vaikuttavat käytännössä suoraan käsittelyaikoihin, koska niiden kattamiseksi ei ole mitään konkreettisia toimenpiteitä tuomioistuinten työmäärän vähentämiseksi tai keinoja säästää muilla tavoin kustannuksia. Hallitusohjelman mukaista tavoitetta lyhentää kokonaiskäsittelyaikojen ei voida aidosti edistää, jos samaan aikaan jatketaan aiemmin päätettyjen säästötoimien toteuttamista.

Eduskunnan lausumista ja hallitusohjelmasta huolimatta tuomioistuinten perusrahoitusta ei ole korjattu

Tuomioistuimille on viime vuosina myönnetty lisämäärärahoja, mutta ne eivät ole korjanneet tuomioistuinlaitoksen perusrahoitusta.

Hallitusohjelmassa on luvattu huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, oikeudenhoidon riittävien resurssien turvaamisesta ja oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämisestä. Hallitusohjelmassa on myös linjattu, että rikosvastuun toteutumiseksi ja rikosten käsittelyaikojen nopeuttamiseksi lisätään poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten voimavaroja siten, että koko oikeudellisen prosessin käsittelyajat lyhenevät (esitutkinta, syyttäminen ja tuomioistuinkäsittely lainvoimaiseen tuomioon).

Oikeudenkäyntien kokonaiskäsittelyajan lyhentämiseen esitetään 2,7 milj. euron lisämäärärahaa. Tuomioistuimille on esitetty myös 1,7 milj. euron määrärahaa vesi- ja ympäristöasioiden ruuhkan purkuun ja 0,5 milj. euroa velkomusasioiden joutuisaan käsittelyyn. Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan esitetään korkeimmalle hallinto-oikeudelle 1,25 milj. euron ja hallintotuomioistuimille 4,36 milj. euron lisäystä.

Tuomariliitto pitää myönteisenä, että julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2021 – 2024 ja talousarvioesitykseen vuodelle 2021 sisältyy lisämääräraha oikeudenkäynnin kokonaiskäsittelyajan lyhentämiseen. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2021 - 2024 rikosvastuun toteutumiseksi lisättiin tuomioistuinten voimavaroja noin 0,8 milj. euroa vuodelle 2024. Tuomariliiton saaman tiedon mukaan 2,7 milj. euron lisämäärärahan perusteena on rikosasioiden 10 prosentin kasvu asiamäärissä käräjäoikeuksissa ja siitä seurannut käsittelyaikojen piteneminen. Lisäys ei kuitenkaan vastaa todellista työmäärän kasvua. Oikeusministeriön laskelman perusteella

käräjäoikeuksien rahoitustarve on noin 4,5 milj. euroa. Selvää on, että rikosasioiden määrän kasvu on heijastunut myös hovioikeuksiin.

Laajojen riita-asioiden, summaaristen asioiden ja hakemusasioiden käsittelyajat ovat kohtuuttoman pitkiä asianosaisten kannalta. Myös näihin asiaryhmiin on osoitettava myönnettyä enemmän lisärahoitusta käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja oikeusturvan takaamiseksi.

Myönteistä on, että turvapaikka-asioiden ja oleskelulupa-asioiden käsittelystä aiheutuvista lisämenoista on pyritty huolehtimaan oikea-aikaisesti ja täysimääräisesti. Koska näiden asioiden suurta määrää voidaan pitää pysyvänä, hallintotuomioistuinten määrärahoihin pitäisi tehdä tasokorotus. Turvapaikka-asioissa järjestettävät suulliset käsittelyt sitovat myös huomattavasti henkilökuntaa. Tärkeää on, että riittävät voimavarat turvataan muidenkin asiaryhmien käsittelyyn hallintotuomioistuimissa.

Tuomioistuinten määrärahoja on korotettava vastaamaan poliisin ja syyttäjien voimavarojen lisäystä

Tuomioistuinten määrärahoja ei ole korotettu poliisin ja syyttäjien resurssien lisäyksestä aiheutuvaa resurssitarvetta vastaavasti. Toimiva oikeudenhoito edellyttää, että kaikkien rikosketjuun kuuluvien viranomaisten rahoitus on oikeassa suhteessa. Resurssien lisääminen esimerkiksi talousrikosten esitutkintaan ja syyteharkintaan edellyttää vastaavaa lisäpanostusta syytteet käsitteleviin tuomioistuimiin, jotta asiat eivät ruuhkaudu tuomioistuinvaiheessa ja käsittelyajat eivät pitene entisestään. Tästä vallitsee laaja yksimielisyys, mutta tavoitetta viranomaisketjun rahoittamisesta samassa suhteessa ei toteuteta käytännössä (esim. LaVL 3/2020 vp, LaVL 57209 vp, LaVL 22/2018 vp, LaVM 4/2018, VaVM 35/2016 vp, LaVL 15/2016 vp, LaVL 7/2016 vp, HAVL 16/2016 vp, LaVL 14/2015 vp, LaVL 6/2015 vp, Parlamentaarisen työryhmän raportti 6.3.2015 ja oikeusministeriön tulevaisuuskatsaus 2018).

Poliisin toimintamenoihin on aikaisempina vuosina ja kuluvana vuonna osoitettu huomattavasti lisärahoitusta eri perusteilla, jotta se pystyy huolehtimaan tehtävistään ja toimintakyvystään. Myös syyttäjälaitokselle on osoitettu aikaisempina vuosina ja kuluvana vuonna sekä ensi vuodelle huomattavia lisämäärärahoja muun muassa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan, terrorismin torjunnan, rikosvastuun kohdentamisen ja turvaamisen, ruuhkan purkamisen ja toiminnan turvaamisen perusteella. Tämä on lisännyt ja lisää jatkossakin työmäärää tuomioistuimissa, mutta tuomioistuimille myönnetyt lisämäärärahat eivät ole vastanneet asioiden lisääntymisestä ja vaikeutumisesta aiheutuvaa lisäresurssitarvetta.

Koronavirustilanteen aiheuttamista lisämäärärahatarpeista on huolehdittava täysimääräisesti

Koronaepidemia on vaikeuttanut entisestään tuomioistuinten tilannetta. Välttämätöntä on, että tuomioistuinlaitoksen koronavirustilanteesta johtuvista lisämäärätarpeista huolehditaan täysimääräisesti, kuten hallitus on julkisen talouden suunnitelman yhteydessä vuosille 2021 - 2024 päättänyt. Tämän vaatimuksen on esittänyt myös lakivaliokunta (LaVL 3/2020 vp).

Vireillä olevien asioiden määrä on kasvanut merkittävästi istuntojen peruuttamisen ja asioiden käsittelyn keskeyttämisen vuoksi tartuntariskin minimoimiseksi. Ruuhkautumista on tapahtunut kaikissa tuomioistuimissa ja asiaryhmissä. Pahin tilanne on käräjäoikeuksissa. Koronaepidemian pitkittyessä ilmeistä on, että istuntoja joudutaan jatkossakin peruuttamaan. Poikkeustilanteen pitkittyminen pahentaa entisestään tuomioistuinten asiaruuhkaa.

Kuluvan vuoden neljännessä lisätalousarviossa tuomioistuimille osoitettiin videoneuvottelulaitteiden hankinnasta aiheutuviin menoihin 411.000 euroa. Hallitus on lisäksi esittänyt seitsemännessä lisätalousarviossa tuomioistuimille rikosasioiden koronaruuhkan purkamiseen kuluvalle vuodelle 1,7 milj. euron lisämäärärahaa ja 1,61 milj. euroa videoneuvottelulaitteiden määrän lisäämiseen.

Ruuhkien purkaminen edellyttää huomattavia lisäresursseja. Tuomioistuinlaitoksen yhteistoimintaneuvostosta saadun tiedon mukaan kaikkien tuomioistuinten lisärahoitustarve on noin 10 milj. euroa. Tuomioistuinvirasto arvioi viime keväänä, että koronaepidemiasta johtuvan asiaruuhkan purkamisen lisärahoitustarve on käräjäoikeuksissa 7,95 milj. euroa vuosina 2021 ja 2022.

Tuomioistuinviraston kotisivuilta ilmenee, että koronatilanteen takia on 25.10.2020 ollut keskeytettynä 3.317 rikosasiaa käräjäoikeuksissa, 711 siviiliasiaa käräjäoikeuksissa, 136 asiaa hovioikeuksissa, 287 asiaa hallintotuomioistuimissa ja 26 asiaa erityistuomioistuimissa. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa oli 20.9.2020 keskeytettynä 534 rikosasiaa ja 123 siviiliasiaa. Helsingin hovioikeudessa peruuntui keväällä 2020 noin 200 pääkäsittelyä. Vaasan hovioikeudessa pääkäsittelyiden määrä jää noin 10 prosenttia alhaisemmaksi koronavirustilanteen vuoksi. Rovaniemen hovioikeudessa ja Turun hovioikeudessa peruuntui molemmissa 40 pääkäsittelyä keväällä. Itä-Suomen hovioikeudessa tilanne on hallinnassa peruuntuneista pääkäsittelyistä huolimatta.

Koronaepidemian takia käräjäoikeuksiin ennakoidaan saapuvan viiveellä aiempaa enemmän insolvenssiasioita ja velkomusasioihin liittyen summaarisia asioita. Hallinto-oikeuksissa valitusmäärien lisääntymistä voidaan ennakoida ainakin toimeentulotuki- ja lastensuojeluasioissa sekä sosiaaliasioissa. Työsuhteisiin liittyen laajojen riita-asioiden määrä kasvaa työllisyystilanteen vaikeutuessa. Vakuutusoikeuden, työtuomioistuimen ja markkinaoikeuden asiamäärien voidaan arvioida kasvavan.

Poikkeuksellisesta ajasta on ollut havaittavissa jotain myönteistäkin. Etätyö ja työtehtävien toteuttaminen erilaisia sähköisiä työvälineitä ja tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntäen on pakottanut tuomioistuimet tehostamaan toimintansa digitalisointia ja käyttämään etäyhteyksiä olennaisesti enemmän ja monipuolisemmin.

Suomen taloudellinen panostus oikeudenhoitoon on alhaisella tasolla verrattuna esimerkiksi Ruotsiin

Suomen tuomioistuimet toimivat eurooppalaisittain vertailtuna vähin resurssein. Viimeisimmän, vuoden 2016 tietoihin perustuvan European Judicial Systems -tutkimuksen tulosten perusteella esimerkiksi Ruotsissa käytetään vuodessa oikeudenhoitoon (tuomioistuimet, syyttäjät, oikeusapu) 103,20 euroa per capita Suomen 71,10 euroon verrattuna. Ruotsissa oikeudenhoidon osuus bruttokansantuotteesta on 0,24 prosenttia ja Suomessa 0,19 prosenttia.

Leikkaukset ja aliresurssointi heijastuvat väistämättä käsittelyaikoihin

Tuomioistuinten ydintehtävä on oikeusturvan jakaminen. Sen sijaan tuomioistuinlaitokseen kohdistuneet uudistukset ovat pääosin olleet seurausta säästötavoitteista. Vaikka tuomioistuimille on osoitettu lisämäärärahoja, niillä ei ole kompensoitu määrärahojen leikkauksia ja lisääntyneiden asiamäärien ja lainsäädäntömuutosten aiheuttamia resurssitarpeita.

Tuomariliiton näkemyksen mukaan oikeudenkäynnin pitkittymisen keskeisenä syynä on tuomioistuinten riittämättömät resurssit käsiteltävään juttumäärään nähden. Leikkaukset ja aliresurssointi heijastuvat väistämättä käsittelyaikoihin ja ratkaisujen

laatuun sekä mahdollisuuksiin tarjota täydennyskoulutusta. Tuomioistuinten on ratkaistava kaikki niiden käsiteltäväksi saatetut asiat resurssipulasta huolimatta. Mikäli rahoitusta ei korjata, käsittelyajat pitenevät entisestään ja työn laatu kärsii. Aliresurssointi heikentää oikeusturvaa, jos samaan aikaan ei muilla toimenpiteillä vähennetä työmäärää. Tulevaisuudessa kaavaillut uudistukset eivät tule korjaamaan resurssi- ja henkilöstövajetta.

Käsittelyajat vaihtelevat eri tuomioistuimissa ja tuomioistuinten sisällä. Oikeudenkäynnit kestävät kohtuuttoman kauan osassa tuomioistuimia eräistä tuomioistuinten toimintaa tehostaneista lakiuudistuksista huolimatta.

Asiat ovat vaikeutuneet ja laajentuneet merkittävästi yleisissä tuomioistumissa. Poikkeuksellisen laajojen ja vaikeiden juttukokonaisuuksien määrä on myös kasvanut. Vaativien ja vaikeiden asioiden määrän ennakoidaan lisääntyvän edelleen.

Käräjäoikeuksiin saapuneiden asioiden kokonaismäärä kasvoi hieman vuonna 2019. Rikosasioiden määrä laski 7 prosenttia, mutta pakkokeinoasioiden määrä kasvoi 9 prosenttia. Kappalemääräisesti eniten vähennystä oli liikennejuopumuksissa ja pahoinpitelyä koskevissa asioissa. Laajojen riita-asioiden, turvaamistoimien, hakemusasioiden ja summaaristen asioiden määrä kasvoi vuonna 2019. Ratkaisemattomien summaaristen asioiden määrää kasvoi huomattavasti vuonna 2019 johtuen muun muassa siirtymävaiheessa asioiden keskittämisestä yhdeksään käräjäoikeuteen. Summaaristen riita-asioiden määrä on kaksikertaistunut lyhyessä ajassa.

Käräjäoikeuksiin saapui alkuvuodesta noin 500 rikosasiaa enemmän kuin vuotta aiemmin vastaavalla ajanjaksolla. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa rikosasiat mukaan lukien pakkokeinot ovat lisääntyneet kuluvana vuonna vajaa 12 prosenttia ja laajat riita-asiat 11 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Syyttäjälaitokselta saatujen tietojen mukaan syyteharkintaan saapuvien asioiden määrän ennakoidaan vuonna 2021 pysyvän samalla tasolla kuin kuluvana vuonna. Vireille tulevien summaaristen riita-asioiden määrän ennakoidaan lisääntyvän myös jonkin verran.

Hallinto-oikeuksiin vuonna 2019 saapuneiden asioiden määrä kasvoi 7 prosentti edelliseen vuoteen verrattuna pääosin ulkomaalaisasioiden kasvun vuoksi.

Erityisesti ruuhkautuneissa tuomioistuimissa käsittelyajat ovat pitkät ja lisähenkilöstön tarve on suuri ja pysyvä. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa on tavanomaista sopia istunto yli puolen vuoden päähän. Tavanomaisten rikosasioiden käsittelyaika voi työtilanteen takia olla yli vuoden ja laajan riita-asian käsittelyaika on keskimäärin puolitoista vuotta silloin, kun järjestetään pääkäsittely.

Resurssitilanne vaikuttaa myös vahvennettujen tuomarikokoonpanojen käyttömahdollisuuteen. Laajoja ja vaikeita asioita joudutaan esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa käsittelemään jatkuvasti suppeammissa kokoonpanoissa kuin niiden laajuus ja vaativuus edellyttäisivät, koska tuomareita ei ole riittävästi. Esimerkiksi resurssipulan vuoksi yhden tuomarin kokoonpanossa on jouduttu käsittelemään 1 - 3 kuukautta kestäviä rikosasioita. Edes asianosaisen pyynnöstä ei ole käsitelty laajaa talousrikosasiaa kolmen tuomarin kokoonpanossa kuluvan syksyn aikana. Ei ole myöskään poikkeuksetonta, että rikosasiassa on vain yksi tuomari, vaikka syyttäjiä on kaksi.

Alempien oikeusasteiden toiminta vaikuttaa merkittävästi ylimpiin oikeusasteisiin. Lainkäytön painopistettä on pyritty siirtämään alioikeuksiin muun muassa hovioikeuksien jatkokäsittelylupamenettelyn käyttöönotolla ja laajentamisella. Tavoite

oikeudenkäyntien painopisteen saamiseksi ensimmäiseen oikeusasteeseen ei ole kuitenkaan käytännössä näkynyt resurssoinnissa. Tähän on kiinnittänyt huomiota myös korkein oikeus.

Hovioikeuksissa ja hallinto-oikeuksissa tuomareiden lukumäärää ei ole lisätty esittelijöiden vakinaisten virkojen määrän vähentämistä vastaavasti. Esittelijöiden määrän vähentämisen ja laajojen ja vaativien asioiden suuren määrän vuoksi työpaine hovioikeuksissa on merkittävästi lisääntynyt. Myös hallinto-oikeuksissa kokeneempien tuomareiden työpaine on kasvanut viime vuosina. Tämä on muun muassa seurausta siitä, että kokeneita lakimiehiä on huomattavan vaikeaa saada hallinto-oikeuksiin esittelijän ja tuomarin tehtäviin. Henkilöstön kokemattomuus ja huomattavan suuri vaihtuvuus edellyttävät jatkuvaa perehdyttämistä, mikä hidastaa ratkaisutoimintaa.

Suuren työmäärän vuoksi lainkäyttöhenkilökunta ei ehdi riittävästi osallistua koulutuksiin tai joutuu kompensoimaan osallistumisen työskentelemällä omalla ajalla. Tulosneuvotteluita ja tilastoja vääristää, että tulosta tehdään ja oikeusturvaa annetaan oman vapaa-ajan ja työhyvinvoinnin kustannuksella.

Henkilökunnan eläköitymisen vaikutukset tuomareiden ja esittelijöiden osaamistasoon, tietojen siirtämiseen ja henkilökunnan vaihtuvuuteen ovat tuntuvia. Uusien työntekijöiden kouluttaminen ja perehdyttäminen vievät osan henkilökunnan työpanoksesta.

Viime vuosina muun muassa käräjäoikeuksien palveluksesta on lähtenyt muualle töihin ennätysmäärä käräjä- ja kirjaamosihteereitä sekä muuta kansliahenkilökuntaa. Käräjäoikeuksissa on ajauduttu tilanteeseen, jossa rikosistuntoja sovittaessa on ensin varmistuttava siitä, että kyseiselle päivälle on saatavissa sihteerityövoimaa.

Työmäärään vaikuttaa myös se, että tuomioistuimissa on vireillä samanaikaisesti useita organisaatioon, työmenetelmiin ja tietojärjestelmiin liittyviä uudistuksia ja niiden pilotointia, jotka sitovat tuomioistuinten resursseja ydintehtävien hoitamisesta. Ne edellyttävät henkilökunnalta monenlaista suunnittelu- ja kehitystyötä ja järjestelmien käyttöönoton koulutusta ja omaksumista, mikä on otettava huomioon tuomioistuinten henkilöresursseissa. Lisäksi uudistusten toteutusaikataulujen jatkuva muuttaminen on aiheuttanut paljon turhaa työtä ja henkilökunnan turhautumista. Esimerkiksi käräjäoikeuksien yhdistämisen aiheuttama ylimääräinen työ jatkuu vielä vuonna 2020.

Huolestuttavaa on, että oikeudenkäyntikulujen suuruus voi pahimmillaan estää oikeusturvan toteutumista. Myönteistä on, että oikeusministeriö selvittää oikeudenkäynnin kustannuksia ja arvioi mahdollisuuksia muuttaa oikeudenkäyntikuluja koskevaa sääntelyä siten, että oikeudenkäyntikuluriski alenisi nykyisestä. Tuomariliiton käsityksen mukaan tilanteen korjaaminen edellyttää lisäksi riita-asioiden säännösten ajantasaisuuden selvittämistä ja kaikkien oikeudenhoidon toimijoiden välistä entistä parempaa yhteistyötä ja koulutuksen lisäämistä.

Tietoliikenneyhteyksien häiriöt on korjattava ja tietojärjestelmäuudistusten rahoitus on turvattava

Tietoliikenneyhteyksien ja tietojärjestelmien aiheuttamiin ongelmiin on toistuvasti kiinnitetty huomiota. Häiriöt ovat edelleen lähes päivittäisiä. Näillä on suoraan vaikutusta tuomioistuinten toiminnan tehokkuuteen.

Tarve videoyhteyksien käytölle oikeudenkäynneissä on kasvanut. Laitteiden määrä ei ole ollut kuitenkaan riittävä ja laitteiden käytössä on ilmennyt runsaasti ongelmia

huonojen tietoliikenneyhteyksien ja sovellusten takia. Käytännössä videoyhteydet saattavat katketa useita kertoja kuulemisten aikana. Lisäksi äänen kuulumisessa ja äänittämisessä on vaikeuksia muun muassa huonojen mikrofonien takia. Osalla tuomioistumista ei myöskään ole riittävää ja osaavaa lähitukea mahdollisia ongelmatilanteita varten, mikä osaltaan johtaa tuomioistuimet eriarvoiseen asemaan. Häiriöt ovat osaltaan valtakunnallisia ja näin ollen ongelmien korjaamiseksi pitäisi ryhtyä valtakunnallisesti kattaviin toimenpiteisiin.

Tuomioistuinlaitoksessa on vireillä uusia tietojärjestelmiä koskevia hankkeita, joilla pyritään tehostamaan ja helpottamaan työn tekemistä. Tuomioistuinten kokemukset erityisesti AIPAn (Yleisten tuomioistuinten ja syyttäjien tieto- ja asianhallintajärjestelmähanke) pilotointihankkeista ja käyttöönotosta herättävät vakavaa huolta tietojärjestelmien toimivuudesta ja tehostamisesta.

Tuomariliitto on huolestunut julkisuudessa esitetyistä epäillystä koskien valtionhallinnon tietoturvallisuutta.

AIPA-hanke

AIPA on viivästynyt useilla vuosilla ja tulee maksamaan huomattavasti arvioitua enemmän (22,6 milj. euroa). Tuomariliitto pitää myönteisenä sitä, että AIPAn kasvaneisiin menoihin on osoitettu vuodelle 2021 kertaluonteinen yhteensä 5 milj. euron lisärahoitus. Tietojärjestelmähankkeiden rahoitus on osoitettava kokonaan toimintamäärärahojen ulkopuolelta (LaVL 3/2020 vp).

AIPA-hankkeen toimikautta on jatkettu 31.12.2022 saakka. Tuomariliitto pitää aikataulua epärealistisena saatujen kokemusten perusteella. Järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vaiheittain. Salaisissa pakkokeinoissa jo useita vuosia käytössä ollut AIPA on toiminut suhteellisen hyvin. Tämänkin osalta joitakin itse järjestelmään liittyviä ongelmia on esiintynyt ja järjestelmä on käytettävyydeltään jäykkä. Rikosasioissa AIPAn käyttöönotto liittyy poliisien järjestelmän (Vitja) valmistumiseen. Sen arvioitu valmistumisaika on vuosi 2023. Rikosasioiden AIPAn pilotointi on suunniteltu aloitettavaksi ensi vuoden loppupuolella. Hakemusasioita koskevan AIPAn valtakunnallinen käyttöönotto keskeytettiin 1.2.2020. Hakemusasioita koskeva AIPA on otettu koko maassa käyttöön kuluvana syksynä. Laajoissa riita-asioissa AIPA on ilmoitettu otettavaksi käyttöön vuoden vaihteen jälkeen. Laajojen riita-asioiden AIPAn pilotointi on tarkoitus tehdä eräissä käräjäoikeuksissa kahden kuukauden ajan vuoden vaihteessa 2020 – 2021. Tiedossa kuitenkin on, että laajojen riita-asioiden käsittely kestää käräjäoikeudessa vähimmilläänkin useita kuukausia. Tuomariliiton arvion mukaan kahdessa kuukaudessa ei ole mahdollista hankkia kokemusta siitä, miten järjestelmä toimii eri työvaiheissa.

AIPAsta on arvioitu saatavan vuoteen 2022 mennessä 4,8 milj. euron tuottavuushyöty. Tuomariliitto pitää arviota tämänhetkisten kokemusten valossa mahdottomana. Hankkeen viivästymisen ja rahoituksen loppumisen vuoksi tietojärjestelmä otetaan keskeneräisenä käyttöön, vaikka siitä puuttuvat lähes kaikki sellaiset käyttöominaisuudet ja toiminnot, joiden oli käytännössä tarkoitus johtaa tehokkuuden lisääntymiseen.

Varsinais-Suomen käräjäoikeudesta, Pirkanmaan käräjäoikeudesta, Helsingin käräjäoikeudesta ja Itä-Uudenmaan käräjäoikeudesta saatujen viimeisimpien tietojen mukaan AIPAn alkuvuodesta 2020 tapahtunut käyttöönotto hakemusasioissa hankaloitti ja kuormitti tuomioistuinten kirjaamoja huomattavasti. Sen sijaan kokemukset ovat olleet positiivisempia pienissä yksiköissä, joissa AIPAan kirjattavien hakemusasioiden määrä on vähäinen.

Hakemusasioita koskevasta AIPAsta saatujen kokemusten perusteella järjestelmässä on sellaisia puutteita ja ominaisuuksia, jotka tosiasiassa lisäävät huomattavasti avustavan henkilökunnan työmäärää ja osaltaan myös vaikeuttavat tuomareiden työtä. Lukuun ottamatta salaisia pakkokeinoja tietojärjestelmä ei tule tehostamaan tuomioistuinten ratkaisutoimintaa. Konkreettisen työmäärän lisääntymisen lisäksi tietojärjestelmän käyttöönotto on kuormittanut henkilökuntaa myös henkisesti.

Vaikka AIPAa on pyritty kehittämään, aikaisemmin havaittuja ongelmia on kuitenkin edelleen paljon jäljellä. Järjestelmästä puuttuu tavoitellun tehokkuuden kannalta tärkeimpänä toimintona asiakasportaali. Lisäksi hakutoiminnot ja raportointi- ja tilastointiominaisuudet ovat puutteellisia. Ilman näitä toimintoja työmäärä tuomioistuimissa ei vähene, eikä tehokkuustavoitteisiin päästä.

Tuomariliiton saamien tietojen perusteella ei ole varmuutta siitä, korjataanko kaikki havaitut puutteet myöhemminkään ja valitaanko käyttäjien kannalta parhaat mahdolliset toiminnalliset ratkaisut. Uhkana on, että AIPAssa tyydytään kustannussyistä ja järjestelmän viivästymisen vuoksi sellaisiin toiminnallisiin ratkaisuihin, jotka eivät palvele täysin tarkoitusta eivätkä ainakaan johda järjestelmälle asetettujen tavoitteiden toteutumiseen. Tuomariliitto pitää tilannetta huolestuttavana. Hankkeen onnistumisella on erittäin suuri merkitys tuomioistuinten työlle. AIPAn lisärahoitus on tässä tilanteessa välttämätön.

HAIPA-hanke

Hallinto- ja erityistuomioistuimissa ratkaisutoimintaa hidastaa kuluvan vuoden aikana käyttöönotettu uusi toiminnanohjauksen, asianhallinnan sekä sähköisen asioinnin ja arkistoinnin järjestelmä (HAIPA). HAIPAn vaatimat työtapamuutokset, uusien toimintatapojen opettelu sekä asianhallinnan toiminnan ongelmat ovat jo nyt merkittävästi hidastaneet mm. kirjaamistoimintaa sekä esivalmistelua. HAIPA järjestelmänä on vielä kehitysvaiheessa ja sisältää edelleen eräitä virhetoimintoja, minkä vuoksi esimerkiksi viranomaisportaali ei ole edelleenkään käytössä. Näiden korjaaminen on ollut hidasta. Keskeneräisenä käyttöön otetun järjestelmän kehittämiseen tulee panostaa merkittävästi myös jatkossa. HAIPAn osalta ei ole odotettavissa minkäänlaisia tehokkuussäästöjä vielä pitkään aikaan.

Tuomioistuimille tulee olla riittävät ja tarkoituksenmukaiset toimitilat

Oikeudenhoidon tehostamiseen on pyritty suurentamalla tuomioistuinyksikköjen kokoja ja vähentämällä istuntopaikkojen määrää. Käräjäoikeuksien tosiasiallinen yhdistäminen ja uudistuksen tavoitteet ovat jääneet osittain saavuttamatta, koska yhdistetyille yksiköille ei ole yhdistämisen edellyttämiä toimitiloja.

Käräjäoikeusverkoston uudistamisen yhteydessä viitattu mahdollisuus tuottaa käräjäoikeuksien palveluja yhteispalvelupisteissä ei ole toteutunut (HE 270/2016 vp). Asiaa selvittänyt työryhmä katsoi, että etäosallistumisen osalta tulisi ensisijaisesti kehittää tuomioistuinten ja oikeusaputoimistojen välistä yhteistyötä (Selvitys tuomioistuinten asiakaspalvelun ja etäpalvelun vaihtoehdoista 54/2018). Työryhmä piti mahdollisena etäosallistumista myös asiointipisteestä, silloin kun siellä on asianmukaiset tilat ja laitteet. Siinä tapauksessa, että etäosallistumista lähdettäisin kehittämään asiointipisteistä, etäosallistuminen on toteutettava oikeusturvan ja henkilökohtaisen turvallisuuden varmistamalla tavalla.

Oikeusministeriön hallinnonalan toimitilaympäristö- ja toimitilastrategia vahvistettiin alkuvuodesta. Strategia vaikuttaa merkittävällä tavalla tuomioistuimien työn tekemiseen

ja mahdollisuuksiin noudattaa salassapitosäännöksiä. Toimitilastrategian tavoitteena on käytännössä vain säästää toimitilakustannuksia. Monitilat ovat osoittautuneet käyttökelvottomiksi koronan aiheuttamissa poikkeusoloissa.

Tuomariliitto ja Syyttäjäyhdistys selvittivät loppuvuodesta 2019 lainkäyttöhenkilöstön käsityksiä ja aikaisempia kokemuksia monitilojen vaikutuksista työtehoon, työergonomiaan ja työhyvinvointiin sekä mahdollisuuksiin huolehtia salassapidosta. Kokemukset olivat kielteisiä. Myös aivotutkimuksessa on havaittu, että oma työhuone on työskentelytilana ihanteellisin tuomareille ja esittelijöille, joka tekevät itsenäistä ja pitkää keskittymistä vaativaa työtä. Helsingin hallinto-oikeudesta saatujen tietojen mukaan ratkaistujen asioiden määrä laski, kun esittelijöitä ja tuomareita jouduttiin sijoittamaan samoihin työhuoneisiin turvapaikkavalitusten ruuhkan purkamisen takia. Tästä huolimatta oikeusministeriö ei linjannut, että lainkäyttöhenkilöstöllä pitää olla käytössään oma työhuone. Poikkeusoloista johtuvasta etätyön lisääntymisestä huolimatta työntekijällä täytyy olla mahdollisuus työskennellä työpaikalla ja omassa työhuoneessa. Toimitilastrategiassa sivuutettiin vaatimus siitä, että työtilojen on täytettävä laista johtuvat salassapitovaatimukset sähköisessä toimintaympäristössä. Lakimiesliitto ilmaisi vakavan huolensa siitä, miten varmistetaan, että ihmisten terveystiedot ja yksityisyyteen liittyvät asiat tai yritysten liikesalaisuudet eivät leviä yhteiskäyttöisessä tilassa, joka on samalla kymmenien ihmisten läpikulkupaikka.

Koronan myötä etäyhteyksien käyttö tuomioistuimessa on laajentunut huomattavasti aikaisemmasta. Ongelmallista on, että istuntosalit eivät vastaa esitystekniikaltaan, varustukseltaan ja käytettävyydeltään digitaalisen oikeudenkäynnin vaatimuksia ja asianosaisten tarpeita. Myönteistä on, että videoneuvottelulaitteiden hankkimiseen on kuluvana vuonna jo myönnetty lisämääräraha ja että on esitetty myönnettäväksi huomattavaa lisäystä määrärahoihin videolaitteiden hankintaan.

Käsittelyaikoihin vaikuttaa myös se, että istuntosaleja ja työhuoneita ei ole tarpeeksi. Istuntosalien laskentakaavassa ei oteta huomioon kaikkia muuttujia tai niiden vaikutusta aliarvioidaan. Asianosaisten osallistuminen oikeudenkäynteihin ja todistajien kuuleminen videoyhteydellä on lisännyt eräiden käräjäoikeuksien istuntosalien käyttöastetta merkittävästi. Istuntosalien lukumäärä ja koko vaikuttavat myös koronan aiheuttaman ruuhkan purkuun ja turvallisuusjärjestelyihin. Istuntosalien määrä vaikuttaa siihen, kuinka paljon asioita voidaan käsitellä. Koska tuomioistuimissa ei ole tarpeeksi riittävän suuria istuntosaleja, asianosaisia on jouduttu jakamaan eri saleihin asianmukaisten turvavälien toteuttamiseksi. Tällöin näköyhteyttä kaikkiin asianosaisiin ja ratkaisukokoonpanoon ei ole videotekniikan puutteellisuuksien vuoksi onnistuttu toteuttamaan. Toimitilojen liian tiukka mitoitus tulee vaikeuttamaan myös koronaruuhkan takia palkattavan lisähenkilökunnan sijoittamista tuomioistuimiin.

Tuomioistuinlaitoksen osaamisen kehittämiselle on oltava riittävät resurssit

Tuomioistuimille koulutukseen kohdennettujen voimavarojen tulisi olla huomattavasti suuremmat. Tähän ovat kiinnittäneet huomiota myös lakivaliokunta ja valtiovarainvaliokunta (LaVL 22/2018 vp ja VaVM 28/2018 vp).

Lainkäyttöhenkilöstön koulutusjärjestelmä uudistettiin vuonna 2017. Koulutuksen suunnittelusta vastaamaan perustettiin tuomarinkoulutuslautakunta. Tuomioistuimien valtakunnallinen koulutustoiminta siirtyi Tuomioistuinvirastoon 1.1.2020 lukien.

Tuomariliitto pitää tärkeänä hallitusohjelman linjausta oikeudenalakohtaisen erityisosaamisen vahvistamisesta. Lainkäyttöhenkilöstön ammattitaitovaatimukset kasvavat jatkuvasti toimintaympäristön monimutkaistumisen ja kansainvälistymisen seurauksena. Erityisalojen syvällistä asiantuntemusta vaativat asiat lisääntyvät. Lisäksi

eläköityminen ja jutturuuhkat asettavat osaamiselle entistä suurempia vaatimuksia. Koronan aiheuttamat poikkeusolosuhteet aiheuttavat uusia haasteita koulutuksen ja oikeudenkäyntien toteuttamiseen. Toisaalta se on pakottanut oppimaan ja ottamaan laajemmin käyttöön digitaalisia välineitä.

Lainkäytön laadun varmistaminen edellyttää koko tuomioistuinuran läpi jatkuvaa systemaattisesti koulutusta ja kehittymistä. Koulutustarjontaa ei ole kuitenkaan pystytty lisäämään siinä määrin kuin osaamisen syventämiseksi tai erikoistumiseksi olisi tarvetta. Suuren työmäärän vuoksi kaikki eivät ehdi riittävästi osallistua koulutuksiin tai he joutuvat käytännössä kompensoimaan osallistumisen työskentelemällä omalla ajalla.

Koulutuslautakunnalle kuuluvia tehtäviä on delegoitu tuomioistuimille, koska lautakunnalle osoitetut määrärahat ovat riittämättömät sille asetettuihin tehtäviin nähden.

Tuomioistuinuran houkuttelevuutta on edistettävä

Tuomioistuimet kilpailevat lahjakkaista lakimiehistä muiden uravaihtoehtojen kanssa. Tuomareiden palkkausjärjestelmä on jäänyt jälkeen ylempien asiantuntijoiden palkkauksesta. Laadukas koulutusjärjestelmä lisää osaltaan tuomioistuinlaitoksen houkuttelevuutta työpaikkana. Asianmukaista palkkausta ja koulutukseen panostusta ei pidä nähdä vain voimavaroja vaativana kustannuseränä, vaan välttämättöminä lainkäytön laatua ja tehokkuutta sekä tuomioistuinuran houkuttelevuutta edistävinä investointeina.

Tuomarinvalintalautakunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että viime vuosina on ollut suuria alueellisia eroja hakijoiden kokemuksen määrässä ja että tuomarinuran avaaminen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisille henkilöille ei ole toteutunut (Toimintakertomus vuodelta 2019). Alueellisten erojen taustalla on kehitys, jossa väestö keskittyy suuriin kasvukeskuksiin. Eläköityminen ja ulkomaalaisasioiden ruuhka ovat myös aiheuttaneet useissa tuomioistuimissa sen, että määräaikaisiin ja vakinaisiin virkasuhteisiin on palkattu melko vähäisen kokemuksen omaavia tuomareita ja esittelijöitä. Osaavan lisähenkilöstön palkkaaminen koronan aiheuttaman ruuhkan purkuun tulee olemaan haasteellista.

Hyvinvoiva henkilökunta on osa oikeusturvaa

Tuomariliitto on huolissaan henkilökunnan jaksamisesta. Työmäärä ei ole kohtuullinen useimmissa tuomioistuimissa. Oikeusasiamies ja työsuojeluviranomaiset ovat kiinnittäneet myös huomiota henkilökunnan uupumiseen.

Tuomariliitto selvitti tammikuussa 2018 ja helmi-maaliskuussa 2019 tuomareiden, esittelijöiden ja valmistelijoiden työn tekemiseen käyttämää aikaa. Valtaosa tekee jatkuvasti niin sanottua harmaata ylityötä. Noin kaksi kolmasosaa tuomareista, esittelijöistä ja valmistelijoista on sitä mieltä, että heillä ei ole riittävästi aikaa valmistella asioita, kirjoittaa tuomioita ja kouluttautua. Liian vähäiset resurssit yhdistettynä jatkuvasti kasvaviin vaatimuksiin ja avustavan henkilökunnan vaihtuvuus ja rekrytointiongelmat lisäävät työn kuormittavuutta ja riskiä työn laadun kärsimisestä. Henkilökunnan jaksamiseen ja työmäärään vaikuttavat myös jatkuvat lainsäädäntöuudistukset, kehityshankkeet ja tietojärjestelmien sekä tietoliikenneyhteyksien häiriöt. Kuormittuminen koskee tuomioistuinten koko henkilökuntaa.

Lainkäyttöhenkilöstön työhyvinvointia on selvitetty tarkemmin viimeksi vuonna 2009 korkeimman oikeuden toimeksiannosta yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuimen osalta. Tuomariliiton selvitysten ja kentältä tulleiden yhteydenottojen perusteella olisi välttämätöntä tehdä vastaavanlainen tutkimus uudestaan ja ulottaa se kaikkiin tuomioistuimiin.

Helsingissä 4.11.2020

Minna Hällström
Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry:n varapuheenjohtaja

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry toimii tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi sekä sen merkityksen ja tuomarin riippumattoman aseman säilyttämiseksi yhteiskunnassa. Tuomarikunnan yhteisenä järjestönä Tuomariliitto valvoo ja edistää jäsentensä ammatillisia ja muita yhteisiä pyrkimyksiä.