



EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

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 kuitenkaan ole itsestäänselvyksiä 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. Unionin neuvoston puheenjohtajana Suomi on sitoutunut turvaamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kaikissa EU-jäsenvaltioissa.

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.

Tuomioistuinten tehtävät ja menettelyt ovat lakisidonnaisina annettuja ja perustuvat merkittävältä osin kansainvälisiin velvoitteisiin. Tuomioistuinten on ratkaistava kaikki niiden käsiteltäväksi saatetut asiat. Tuomioistuimet eivät voi jättää asioita käsittelemättä, hylätä tai jättää asioita tutkimatta resurssipulan vuoksi.

Arvokeskustelua oikeusvaltiosta ja tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistamista on jatkettava

Tuomioistuinviraston perustaminen 1.1.2020 lukien on parantanut tuomioistuinten

rakenteellista riippumattomuutta ja toteuttaa oikeusvaltioperiaatetta. Tuomioistuinviraston resursseista on huolehdittava, jotta se pystyy hoitamaan tehtävänsä.

Kunnanvaltuustot valitsevat käräjäoikeuksien lautamiehet käytännössä poliittisten kiintiöiden perusteella. Valintamenettely vaarantaa riippumattomuutta. Siinä tapauksessa, että lautamiesjärjestelmän säilyttämistä pidetään perusteltuna, Tuomariliitto ehdottaa, että lautamiesten valinnan tekisi Tuomioistuinvirasto.

Suomessa on kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen paljon määräaikaaisia 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.

Tuomareiden riippumattomuudesta ja erityisasemasta johtuen tuomareiden palkkaus pitää irrottaa nykyisestä virkaehtosopimusjärjestelmästä ja säätää erillinen laki palkkauksen perusteista eurooppalaisten ja kansainvälisten suositusten mukaisesti.

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

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 viivytyksettömyyden 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).

Edellisen hallituksen tekemän JTS-miljardin leikkauksen johdosta määrärahataso alenisi vuoteen 2029 mennessä oikeusministeriön hallinnonalalla 18 milj. eurolla. Lisämäärärahan johdosta 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 poistettava kokonaan tai kompensoitava vastaavan suuruisella lisämäärärahalla vuosina 2020 - 2029. Leikkaukset vaikuttavat käytännössä suoraan käsittelyaikoihin, koska leikkausten kattamiseksi ei ole mitään konkreettisia toimenpiteitä tuomioistuinten työmäärän vähentämiseksi tai keinoja säästää muilla tavoin kustannuksia. Hallitusohjelman mukaista tavoitetta lyhentää kokonaiskäsittelyaikojen ei voi 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 eikä tuomioistuinten määrärahoja ole lisätty syyttäjien ja poliisin voimavarojen lisäystä vastaavasti.

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

Myönteistä on, että julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2021 – 2024 ja talousarvioesitykseen vuodelle 2021 sisältyy 2,7 milj. euron lisämääräraha oikeudenkäynnin kokonaiskäsittelyajan lyhentämiseen. Lisäys sisältyy julkisen talouden suunnitelmaan, vaikka se puuttuu tekstistä. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2021 - 2024 rikosvastuun toteutumisesta lisättiin tuomioistuinten voimavaroja noin 0,8 milj. euroa vuodelle 2024. Hallinnonalan yt-kokouksessa 17.12.2019 saadun tiedon perusteella 2,7 milj. euron lisämäärärahan perusteena on rikosasioiden 10 prosentin kasvu asiämäärissä käräjäoikeuksissa ja siitä seurannut käsittelyaikojen piteneminen. Lisäys ei kuitenkaan vastaa todellista työmäärän kasvua. Oikeusministeriön laskelman perusteella rahoitustarve on noin 4,5 milj. euroa käräjäoikeuksissa. Selvää on, että rikosasioiden määrän kasvu on heijastunut hovioikeuksiin.

Riita-asioiden, summaaristen asioiden ja hakemusasioiden käsittelyajat ovat liian pitkiä asianosaisten kannalta. Myös näihin asiaryhmiin on osoitettava lisärahoitusta käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja oikeusturvan takaamiseksi. Velkomusasioiden joutuksaan käsittelyyn esitetään lisärahoitusta 0,5 milj. euroa.

Lisäksi turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan osoitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle 1,25 milj. euron ja hallintotuomioistuimille 4,36 milj. euron lisäystä. Myönteistä on, että turvapaikka-asioiden ja oleskelulupa-asioiden käsittelystä aiheutuvista lisämenoista on pyritty huolehtimaan oikea-aikaisesti ja täysimääräisesti. Koska näiden asioiden määrän kasvua voidaan ainakin joltain osin pitää jatkuvana, hallintotuomioistuinten määrärahoihin pitäisi tehdä pysyvä tasokorotus.

Vesi- ja ympäristöasioiden ruuhkan purkuun esitetään 1,7 milj. euron lisärahoitusta. Tärkeää on, että riittävät voimavarat turvataan muidenkin asiaryhmien käsittelyyn hallintotuomioistuimissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Suullisten käsittelyiden määrä on kasvanut, mikä pidentää huomattavasti asioiden käsittelyaikaa. Kirjallista prosessia täydentäviä suullisia käsittelyitä järjestetään hallinto-oikeuksissa lähinnä lastensuojeluasioissa ja ulkomaalaisasioissa sekä viime aikoina turvapaikka-asioissa. Juttumäärät ovat niin ikään lisääntyneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

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 tavoite viranomaisketjun rahoittamisesta samassa suhteessa ei toteudu 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 lisämäärärahoja muun muassa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan, terrorismin torjunnan, rikosvastuun kohdentamisen, ruuhkan purkamisen ja toiminnan turvaamisen perusteella. Tämä on lisännyt ja lisää jatkossakin työmäärää tuomioistuimissa, mutta tuomioistuimille myönnetty lisämäärärahat eivät ole vastanneet asioiden lisääntymisestä ja vaikeutumisesta aiheutuvaa lisäresurssitarvetta.

Koronavirustilanteen aiheuttamat lisämäärärahatarpeet tuomioistuimissa

Tuomariliitto pitää välttämättömänä, että tuomioistuinlaitoksen koronavirustilanteesta johtuvista lisämäärärahatarpeista huolehditaan täysimääräisesti. Tämän vaatimuksen on esittänyt myös lakivaliokunta (LaVL 3/2020 vp). Hallitus on julkisen talouden suunnitelman yhteydessä vuosille 2021 - 2024 päättänyt, että viranomaisille korvataan koronavirustilanteen hoidosta syntyneet kustannukset.

Vireillä olevien asioiden määrä on kasvanut, koska turvallisuuskäytökohdat ovat rajoittaneet oikeudenkäyntien järjestämistä. Istuntoja on jouduttu peruuttamaan ja vireillä olevien asioiden käsittely on jouduttu keskeyttämään. Ruuhkautumista on tapahtunut kaikissa tuomioistuimissa ja asiaryhmissä. 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. Valtiovarainministeriö on lisäksi ehdottanut tuomioistuimille koronaan liittyvän rikosasioiden ruuhkan purkamisen aloittamiseksi kuluvalle vuodelle seitsemännessä lisätalousarviossa 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 koronasta johtuvan asiaruuhkan purkamisen lisärahoitustarve on käräjäoikeuksissa 7,95 milj. euroa vuosina 2021 ja 2022.

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.

Koronan takia käräjäoikeuksiin voidaan ennakoida saapuvan aiempaa enemmän konkurssi- ja muita insolvenssiasioita sekä 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. Vakuutus oikeuden, työtuomioistuimen ja markkinaoikeuden asiamäärien voidaan arvioida kasvavan.

Poikkeuksellisesta epidemia-ajasta on ollut havaittavissa jotain myönteistäkin. Etätö ja työtehtävien toteuttaminen erilaisia sähköisiä työvälineitä ja ICT:tä hyödyntäen on pakottanut tuomioistuimet käyttämään ja tehostamaan toimintansa digitalisointia.

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.

Tuomioistuinten ydintehtävä on oikeusturvan jakaminen

Tuomioistuinlaitokseen kohdistuneet uudistukset ovat pääosin olleet seurausta säästötavoitteista. Vaikka tuomioistuimille on edellisen hallituksen aikana osoitettu vähäisessä määrin lisämäärärahoja, niissä on ollut kyse määrärahalisäyksistä, joilla on lähinnä kompensoitu määrärahojen leikkauksia ja lainsäädäntömuutosten ja lisääntyneiden juttumäärien aiheuttamia resurssitarpeita.

Leikkaukset ja aliresurssointi heijastuvat väistämättä käsittelyaikoihin ja ratkaisujen laatuun sekä mahdollisuuksiin tarjota tuomareille täydennyskoulutusta. Mikäli rahoitusta ei korjata, käsittelyajat pitenevät entisestään ja työn laatu kärsii. Aliresurssointi heikentää oikeusturvaa, jos samaan aikaan ei muilla toimenpiteillä

vähennetä työmäärää. Myöskään tulevaisuudessa kaavailut uudistukset eivät tule korjaamaan resurssi- ja henkilöstövajetta.

Käsittelyajat vaihtelevat eri tuomioistuimissa. Eräistä tuomioistuinten toimintaa tehostaneista lakiuudistuksista huolimatta oikeudenkäynnit kestävät kohtuuttoman kauan osassa tuomioistuimia. Erityisesti ruuhkautuneissa tuomioistuimissa käsittelyajat ovat pitkät ja lisähenkilöstön tarve on suuri ja pysyvä.

Ruuhkaisten tuomioistuinten tilanne ei ole helpottunut. Rikosasioita saapui käräjäoikeuksiin alkuvuodesta noin 500 asiaa enemmän kuin vuotta aiemmin vastaavalla ajanjaksolla. Summaaristen riita-asioiden määrän voidaan arvioida kasvavan entisestään. Ratkaisemattomien summaaristen asioiden määrää kasvoi huomattavasti vuonna 2019 johtuen siirtymävaiheessa asioiden keskittämisestä yhdeksään käräjäoikeuteen. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa tavanomaisten rikosasioiden käsittelyaika voi työtilanteesta takia olla yli vuoden ja riita-asian käsittelyaika useita vuosia. Helsingin käräjäoikeudessa rikososastoilla on tavanomaista sopia istunto yli puolen vuoden päähän.

Asiat ovat vaikeutuneet ja kasvaneet merkittävästi. Poikkeuksellisen laajojen ja vaikeiden juttukokonaisuuksien määrä on kasvanut. Vaativien ja vaikeiden rikosasioiden määrän arvioidaan kasvavan edelleen.

Resurssitilanne vaikuttaa myös vahvennettujen tuomarikokoonpanojen käyttömahdollisuuteen. Laajoja ja vaikeita asioita joudutaan esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa käsittelemään suppeammissa kokoonpanoissa kuin niiden laajuus ja vaativuus edellyttäisivät, koska tuomareita ei ole riittävästi. Esimerkiksi jossain tilanteessa kokoonpanoa ei ole resursseihin vedoten vahvennettu toisella tuomarilla edes 1 - 3 kuukautta kestävässä rikosasioissa tai asianosaisen pyynnöstä huolimatta laajaan talousrikosasiaa ei ole määrätty käsiteltäväksi kolmen tuomarin kokoonpanossa. Tavanomaista on myös, että rikosasioissa on vain yksi tuomari, vaikka asiassa on kaksi syyttäjää.

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 käytännössä näkynyt resurssoinnissa. Tähän on kiinnitetty myös korkeimman oikeuden toimesta huomiota.

Hovioikeuksissa ja hallinto-oikeuksissa tuomareiden lukumäärää ei ole lisätty esittelijöiden virkojen määrän vähentämistä vastaavasti. Lainkäyttöhenkilöstön (esittelijöiden määrän puolittuminen) vähentämisen ja laajojen juttujen suuren määrän vuoksi työpaine hovioikeuksissa on merkittävästi lisääntynyt.

Suuren työmäärän vuoksi tuomarit eivät ehdi riittävästi osallistua koulutuksiin tai joutuvat käytännössä 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 osaamistasoon, tietojen siirtämiseen ja henkilökunnan vaihtuvuuteen ovat tuntuvia. Uusien työntekijöiden kouluttaminen ja perehdyttäminen vievät osan työntekijöiden työpanoksesta.

Tuomioistuimissa on vireillä useita organisaatioon ja työmenetelmien ja tietojärjestelmien kehittämiseen liittyviä uudistuksia ja hankkeita, jotka vaikuttavat

tuomioistuinten ydintehtävien hoitamiseen. Ne edellyttävät henkilökunnalta monenlaista suunnittelu- ja kehitystyötä, joka on otettava huomioon tuomioistuinten henkilöresursseissa. Käräjäoikeuksien yhdistämisen aiheuttama ylimääräinen työ jatkuu vielä vuonna 2020.

Oikeudenkäyntikulujen suuruus voi pahimmillaan estää oikeusturvan toteutumista. Myönteistä on, että oikeusministeriö selvittää oikeudenkäynnin kustannuksia. Oikeusministeriössä arvioidaan mahdollisuuksia muuttaa oikeudenkäyntikuluja koskevaa sääntelyä siten, että oikeudenkäyntikurisi alenisi nykyisestä.

Tietoliikenneyhteydet ja tietojärjestelmäuudistukset

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 käyttöönnotosta herättävät vakavaa huolta tietojärjestelmän toimivuudesta ja tehostamisesta.

AIPA on viivästynyt useilla vuosilla ja tulee maksamaan huomattavasti arvioitua enemmän (22,6 milj. euroa). AIPA-hankkeen toimikautta on edelleen jatkettu 31.12.2022 saakka. Järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vaiheittain. Salaisissa pakkokeinoissa käytössä oleva AIPA on toiminut suhteellisen hyvin. Tämänkin osalta joitakin itse järjestelmään liittyviä ongelmia on esiintynyt ja järjestelmän voidaan todeta olevan käytettävyydeltään jäykkä. Rikosasioissa AIPAn käyttöönotto liittyy poliisien järjestelmän (Vitja) valmistumiseen. Arvioitu valmistumisaika tälle on vuosi 2023. Nykysuunnitelman mukaan rikosasioiden käyttö AIPassa aloitetaan pilottivirastossa ensi vuoden loppupuoliskolla. Hakemusasioita koskevan AIPAn valtakunnallinen käyttöönotto keskeytettiin 1.2.2020. Osittaista käyttöönottoa on jatkettu syksystä lähtien ja laajoissa riita-asioissa AIPA on ilmoitettu otettavaksi käyttöön vuoden vaihteen jälkeen.

AIPAn tarkoituksena on ollut tehostaa tuomioistuinten toimintaa. AIPasta on arvioitu saatavan vuoteen 2022 mennessä 4,8 milj. euron tuottavuushyöty. Tuomariliitto pitää tätä tämänhetkisten kokemusten valossa mahdottomana. Hankkeen viivästymisen ja rahoituksen loppumisen vuoksi tietojärjestelmää ollaan nyt ottamassa käyttöön, vaikka siitä puuttuvat lähes kaikki sellaiset käyttöominaisuudet ja toiminnot, joiden oli käytännössä tarkoitus johtaa edellä mainittuun tehokkuuden lisääntymiseen. Hakemusasioita koskevasta AIPasta saatujen kokemusten perusteella järjestelmässä on sellaisia puutteita ja ominaisuuksia, jotka tosiasiallisesti lisäävät huomattavasti avustavan henkilökunnan työmäärää ja osaltaan myös vaikeuttavat tuomareiden työtä. Tietojärjestelmällä tavoitellut hyödyt ja edut eivät ulotu tuomioistuinten

ratkaisutoimintaan.

Varsinais-Suomen kärjäoikeudesta, Pirkanmaan kärjäoikeudesta, Helsingin kärjäoikeudesta ja Itä-Uudenmaan kärjäoikeudesta saatujen viimeisimpien tietojen mukaan AIPAn alkuvuodesta 2020 tapahtunut käyttöönotto hakemusasioissa hankaloitti ja kuormitti tuomioistuinten kirjaamoja huomattavasti. Kokemukset ovat osoittaneet, että sekä sihteereiden että tuomareiden työmäärä on lisääntynyt. Konkreettisen työmäärän lisääntymisen lisäksi asia on kuormittanut henkilökuntaa myös henkisesti. Sen sijaan kokemukset ovat olleet positiivisempia pienissä yksiköissä, joissa AIPAn kirjattavien hakemusasioiden määrä on vähäinen.

AIPAA on tuomariliiton tietojen mukaan pyritty kehittämään. Tietojen mukaan paljon aikaisemmin havaittuja ongelmia on kuitenkin edelleen jäljellä. Järjestelmästä puuttuu ehkä tavoitellun tehokkuuden kannalta tärkeimpänä toimintona asiakasportaali. Lisäksi järjestelmässä hakutoiminnot sekä raportointi- ja tilastointiominaisuudet ovat puutteellisia. Ilman näitä toimintoja työmäärä tuomioistuimissa ei vähene, eikä tehokkuustavoitteisiin päästä.

Tuomariliiton tietojen mukaan ei ole varmuutta siitä, tullaanko kaikki havaitut puutteet korjaamaan ja valitaanko asiassa käyttäjien kannalta parhaat mahdolliset toiminnalliset ratkaisut. Uhkana on, että AIPAssa tyydytään kustannussyistä 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.

Tuomariliitto pitää myönteisenä sitä, että AIPAn kasvaneisiin menoihin on osoitettu vuodelle 2021 kertaluonteinen yhteensä 5 milj. euron lisärahoitus. Tietojärjestelmähankkeiden rahoitus on saatava kokonaan toimintamäärärahojen ulkopuolelta. Perusteita ei ole sille, että oikeusministeriön hallinnonala kantaa vastuun lisäkustannuksista (LaVL 3/2020 vp).

Hallinto- ja erityistuomioistuimissa on otettu valtakunnallisesti kuluvan vuoden aikana käyttöön uusi toiminnanohjauksen, asianhallinnan sekä sähköisen asioinnin ja arkistoinnin järjestelmä (HAIPA). HAIPasta saadut kokemukset ovat olleet varovaisen optimistisia. HAIPAn kehitystyö on mennyt eteenpäin. Järjestelmää ei kuitenkaan voida vielä pitää valmiina ja sen kehitykseen tulee panostaa merkittävästi myös jatkossa. Järjestelmä on käyttökokemusten perusteella vielä keskeneräinen ja sitä tulee kehittää eteenpäin. Myöskään HAIPAn osalta minkäänlaisia tehokkuussäästöjä ei ole vielä odotettavissa. Viranomaisportaali ei ole edelleenkään käytössä puuttuvien valtuutusketjujen takia ja niin sanottu asiantuntijajäsenportaali ei toistaiseksi toimi virheilmoituksen takia. Näiden korjaaminen on ollut hidasta. Järjestelmässä on nähtävissä hyviäkin puolia, mitkä ovat erityisesti tulleet esille nyt poikkeuksellisina aikoina mahdollistaen paikkariippumattoman toiminnan.

Tuomioistuinten toimitilat

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

Kärjäoikeusverkoston uudistamisen yhteydessä viitattu mahdollisuus tuottaa kärjäoikeuksien 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 vaihtoehtoista 54/2018). Työryhmä piti mahdollisena etäosallistumista myös asiointipisteestä, silloin kun siellä on asianmukaiset tilat ja laitteet. Siinä tapauksessa, että etäosallistumista lähdetäisiin kehittämään asiointipisteistä, Tuomariliitto katsoo, että etäosallistuminen on toteutettava oikeusturvan ja henkilökohtaisen turvallisuuden varmistamalla tavalla.

Oikeusministeriön hallinnonalan toimitilaympäristö- ja toimitilastrategia vahvistettiin alkuvuodesta 2020. Strategia vaikuttaa merkittäväällä tavalla tuomioistuimien työympäristöön ja mahdollisuuksiin noudattaa salassapitosäännöksiä. Toimitilastrategian tavoitteena on käytännössä vain säästää toimitilakustannuksia. Monitilat eivät ole osoittautuneet käyttökelpoisiksi koronan aiheuttamissa poikkeusoloissa.

Tuomariliitto ja Syyttäjähdistys 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 ihanteellisen henkilölle, joka tekee itsenäistä ja pitkäaikaista keskittymistä vaativaa työtä, kuten tuomioistuimissa tehdään. 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. Etätyön lisääntymisestä poikkeusoloissa huolimatta työntekijällä täytyy olla mahdollisuus työskennellä työpaikalla. Toimitilastrategiassa ei myöskään pyritty ottamaan huomioon, 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.

Ongelmallista on, että istuntosalit eivät vastaa esitystekniikaltaan, varustukseltaan ja käytettävyydeltään digitaalisen oikeudenkäynnin vaatimuksia ja asianosaisten tarpeita läheskään siinä määrin kuin olisi toivottavaa. Myönteistä on, että videoneuvottelulaitteiden hankkimiseen on kuluvana vuonna jo myönnetty lisämääräraha ja että on ehdotettu myönnettäväksi huomattavaa lisäystä määrärahoihin videolaitteiden hankintaan.

Istuntosaleja ja työhuoneita ei ole tarpeeksi. Tämä vaikuttaa myös käsittelyaikoihin. Istuntosalien laskentakaavassa ei oteta huomioon kaikkia muuttujia tai niiden vaikutusta aliarvioidaan. Asianosaisten osallistuminen oikeudenkäyntiin ja todistajan kuuleminen videoyhteydellä on lisännyt eräiden käräjäoikeuksien istuntosalien käyttöastetta merkittävästi. Koska tuomioistuimissa ei ole tarpeeksi riittävän suuria saleja, asianosaisia on jaettu eri saleihin asianmukaisten turvavälien toteuttamiseksi. Tällöin ei ole kuitenkaan kaikissa tilanteissa voitu taata näköyhteyttä asianosaisiin ja kokoonpanoon videotekniikan takia. Tuomariliiton saamien tietojen mukaan toimitilojen liian tiukka mitoitus tulee vaikeuttamaan myös koronaruuhkan purkamisen takia palkattavan lisähenkilökunnan sijoittamista tuomioistuihin. Myönteistä on, että työtuomioistuin ja markkinaoikeus ovat saaneet käyttöönsä tilan Messukeskuksesta istuntoja varten.

Tuomioistuinlaitoksen osaamisen kehittäminen

Lainkäyttöhenkilöstön koulutusjärjestelmä uudistettiin vuonna 2017. Koulutuksen

suunnittelusta vastaamaan perustettiin tuomarinkoulutuslautakunta. Tuomioistuimien valtakunnallinen koulutustoiminta siirtyi Tuomioistuinvirastoon 1.1.2020 lukien.

Koulutuslautakunnan toimintaan osoitetut määrärahat ovat olleet alusta alkaen riittämättömät sille asetettuihin tehtäviin nähden. Tästä syystä koulutuslautakunnalle kuuluvia tehtäviä on delegoitu tuomioistuimille. Ylimääräisillä tehtävillä on ollut heijastusvaikutuksia jopa nimitysmenettelyyn lausuntojen antamisen pitkittymisen vuoksi eräässä hovioikeudessa.

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 ovat aiheuttaneet uusia haasteita koulutuksen ja oikeudenkäyntien toteuttamiseen. Toisaalta se on pakottanut oppimaan ja ottamaan laajemmin käyttöön digitaalisia välineitä.

Tuomariliitto pitää myönteisenä, että hallitusohjelman linjausta oikeudenalakohtaisen erityisosaamisen vahvistamisesta. 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. Suurena ongelmana on myös, että kaikilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta osallistua koulutukseen suuren työmäärän takia tai he joutuvat kompensoimaan sen tekemällä työt omalla ajallaan.

Tuomarivalintalautakunta 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 (Tuomarivalintalautakunnan toimintakertomus vuodelta 2019). Laadukas koulutusjärjestelmä lisää myös tuomioistuinlaitoksen houkuttelevuutta työpaikkana. Tuomioistuimet kilpailevat parhaista lakimiehistä muiden uravaihtoehtojen kanssa. Koulutukseen panostusta ei pidä nähdä vain voimavaroja vaativana kustannuseränä, vaan välttämättömänä lainkäytön laatua ja tehokkuutta sekä tuomioistuinuraa edistävänä investointina.

Lakivaliokunta ja valtiovaraminvaliokunta ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että tuomioistuimille koulutukseen kohdennettujen voimavarojen tulisi olla huomattavasti suuremmat (LaVL 22/2018 vp ja VaVM 28/2018 vp).

Hyvinvoiva henkilökunta on osa oikeusturvaa

Tuomariliitto on huolissaan henkilökunnan jaksamisesta. Työmäärä ei ole kohtuullinen useimmissa tuomioistuimissa.

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 rekrytointiongelmien lisäävät työn kuormittavuutta ja riskiä työn laadun kärsimisestä. Henkilökunnan jaksamiseen ja työmäärään vaikuttavat myös jatkuvat lainsäädäntöuudistukset, kehityshankkeet ja tietojärjestelmien ja tietoliikenneyhteyksien häiriöt. Kuormittuminen koskee tuomioistuinten koko henkilökuntaa.

Oikeusasiamies ja työsuojeluviranomaiset ovat kiinnittäneet myös huomiota

henkilökunnan uupumiseen.

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 19.10.2020

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.