

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry

EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2023

RESURSSIPULASTA JOHTUVA LIALLINEN TYÖMÄÄRÄ JA KUORMITTUMINEN PITKITTÄVÄT KÄSITTELYAIKOJA JA VAARANTAVAT OIKEUSTURVAA

Tuomioistuinlaitoksen rahoituksen korjaamiseksi tarvitaan toimenpiteitä

Eduskunta on useissa yhteyksissä kantanut huolta oikeusministeriön hallinnonalan niukoista määrärahoista ja oikeusvaltion ja oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä.

Suomi on ollut aktiivinen perus- ja ihmisoikeuksia koskevissa EU-asioissa ja pyrkinyt edistämään oikeusvaltioperiaatteen vahvistamista EU:ssa.

Tuomariliitto pitää tärkeänä, että hallitus käynnisti oikeudenhoidon selonteon valmistelun lakivaliokunnan aloitteesta. Selonteon tuottaman tiedon lisäksi tarvitaan välittömiä toimenpiteitä perusrahoituksen korjaamiseksi. Oikeudenhoidon selonteon toimikausi päättyy 31.10.2022.

Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän työ valmistui 18.8.2022. Työryhmä ehdotti, että kehittämistyötä varten perustetaan laajapohjainen komitea, joka tekee työtä pitkäjänteisesti. Komiteamalli varmistaisi myös tuomareille ja tuomioistuimille suuremman vaikutusvallan ja vastuun kehittää tuomioistuimien toimintaa.

Riippumattomat tuomioistuimet ovat olennainen osa oikeusvaltiota ja vallan kolmijako-oppia. Tuomioistuinlaitoksen perustehtävä on käsitellä ja ratkaista vireille tulevat asiat perus- ja ihmisoikeudet toteuttavalla tavalla. Tuomioistuinten tehokkaalla ja luotettavalla toiminnalla on keskeinen merkitys yhteiskunnan vakauden ja turvallisuuden kannalta. Toimintakyvystä on huolehdittava myös poikkeuksellisina aikoina (esim. LaVL 14/2022 vp ja LaVL 12/2022 v p).

Vuoden 2023 talousarvioesitykseen sisältyy useita myönteisiä määrärahalisäyksiä. Tuomioistuinlaitoksen perusrahoitus on kuitenkin edelleen riittämätön tuomioistuinten tehtäviin ja velvollisuuksiin nähden (esim. LaVL 18/2022 vp, LaVL 12/2022 vp, LaVL 19/2021 vp, LaVL 18/2021 vp, LaVM 16/2021 vp, LaVL 11/2021 vp, LaVL 3/2021 vp, LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp, LaVL 22/2018 vp, LaVL 4/2018 vp, LaVL 13/2017 vp, LaVL 7/2017 vp, LaVL 7/2016 vp, LaVL 6/2015 vp, LaVL 6/2013 vp, LaVL 5/2012 vp, LaVL 18/2011 vp, LaVL 17/2011 vp, LaVL 13/2010 vp ja LaVL 6/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että tuomioistuinten voimavaroista on huolehdittava myös taloudellisesti niukkoina aikoina (esim. PeVM 2/2016 vp, PeVL 19/2016 vp, PeVL 14/2016 vp, PeVL 9/2016 vp ja PeVL 29/2014 vp).

Laillisuusvalvonnassa on vuosien ajan pidetty yhtenä keskeisenä suomalaisena perus- ja ihmisoikeusongelmana oikeusprosessien pitkiä käsittelyaikoja ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteita, joita ovat määräaikaisten tuomareiden suuri määrä ja poliittisesti valitut lautamiehet. Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti lähdetty siitä, että viranomaisen tulee järjestää toimintansa siten, että asioiden viivytyksetön käsittely ei vaarannu myöskään ruuhkahuippujen aikana.

Oikeusministeriön lakivaliokunnalle 2021 esittämien laskelmien mukaan käsittelyaikojen lyhentäminen erityisesti yli vuoden kestävässä asioissa edellyttää yhteensä 10,3 milj. euron pysyvää määrärahalisäystä.

Tuomioistuviraston syksyllä 2021 antaman tiedotteen mukaan määrärahoihin tarvitaan 19,5 milj. euron tasokorotus ja ICT-kustannuksiin 11 milj. euroa.

Nykytilan arviointia

Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristön muutoksen vuoksi olosuhteet ovat poikkeukselliset. Koronaviruksen aiheuttaman kriisin vaikutukset ilmenevät vielä viiveellä.

Poikkeusoloissa on erityisen tärkeää pitää yllä vakaita instituutioita, joihin kansalaiset luottavat. Taloudellisen toiminnan kannalta asiantuntevien, hyvin perusteltujen ratkaisujen saaminen oikeusriitoihin viivytyksettä, läpinäkyvässä oikeudenmukaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä on välttämätöntä. Riippumattomat, riittävästi resursoidut tuomioistuimet varmistavat oikeusvaltion toiminnan perustan.

Yli vuoden vireillä olleiden asioiden määrä on kaikilla tuomioistuinlinjoilla kasvanut merkittävästi vuosina 2010–2021. Käsittelyajat olivat jo ennen koronavirustilannetta pidentyneet. Vuodesta 2010 vuoden 2019 loppuun kasvu oli hovioikeuksissa 73 %, hallinto-oikeuksissa 78 % ja käräjäoikeuden rikosasioissa 43 % ja laajoissa riita-asioissa 25 %. Vuoden 2019 jälkeen korona on pidentänyt entisestään käsittelyaikoja. Vuodesta 2010 vuoden 2021 loppuun saakka kasvua oli hovioikeuksissa 120 %, hallinto-oikeuksissa 176 % ja käräjäoikeuden rikosasioissa 130 % ja laajoissa riita-asioissa 64 %.

Asiaryhmittäin tarkasteltuna keskimääräiset käsittelyajat vaihtelevat merkittävästi. Käsittelyajat ovat suhteellisen pitkiä myös asiaryhmissä, joihin kuuluvien asioiden käsittely on säädetty kiireelliseksi kuten ulosottoasioissa ja lapsiin liittyvissä asioissa. Osassa asioita käsittelyajat ovat hyvin lyhyet, koska tuomioistuinissa ohjataan tavanomaisia rikosasioita tai julkisuutta saaneita asioita käsiteltäväksi ilman lakiin perustuvaa kiireellisyyssperustetta normaalia käsittelyaikaa nopeammin.

Tavoite, että asiat käsiteltäisiin niiden vaativuuden ja laajuuden edellyttämissä tuomarikokoonpanoissa, ei käytännössä toteudu kaikissa tuomioistuinissa siinä laajuudessa kuin on tarkoitettu ja olisi perusteltua. Tilastojen perusteella esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa käsitellään vaativia ja laajoja asioita vahvenneissa tuomarikokoonpanoissa suhteellisesti vähemmän kuin muissa käräjäoikeuksissa. Resursseilla ei saisi olla vaikutusta tuomarikokoonpanojen käyttöön.

Tuomioistuinten toimintaa on rahoitettu ja rahoitetaan edelleen merkittävässä määrin määräaikailla lisämäärärahoilla ja siirtomäärärahoilla. Samaan aikaan tuomioistuinlaitoksen määrärahoja on leikattu. Tuomioistuimille osoitettu lisämäärärahat ovat lähinnä kompensoineet leikkauksia. Tuomioistuinten rakenneuudistusten ja lainsäädäntöhankkeiden lainvalmistelussa on ollut merkittäviä puutteita taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Uudistusten työmäärää lisääviä vaikutuksia on säännönmukaisesti aliarvioitu ja vähentäviä vaikutuksia yliarvioitu. Lainvalmistelun riittämättömät resurssit näkyvät vaikutusarvioinneissa yleisesti (VaVL 3/2021 vp).

Koko viranomaisketjun tasapuolinen rahoittaminen ei ole käytännössä toteutunut kaikissa uudistuksissa oikeasuhtaisesti. Poliisin ja syyttäjien lisärahoituksen vaikutuksia tuomioistuinten työmäärään on seurattava ja varmistettava koko ketjun rahoitus.

Yleisissä ja hallintotuomioistuimissa on tehty lukuisia kokonais- ja osittaisuudistuksia viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana. Tiedossa ei ole sellaisia rakenteellisia uudistuksia, jotka voisivat korjata perusrahoituksen riittämättömyyden. Asioiden käsittelyjärjestyksen muuttaminen nopeuttamalla tiettyjen asioiden käsittelyä nykyisestä ei vaikuta kokonaistilanteeseen. Uusien tietojärjestelmien käyttöönotolla tavoitellut tuottavuusodotukset eivät tule toteutumaan huomattavan kustannusten kasvun ja järjestelmien toiminnallisten puutteiden vuoksi.

Pitkät käsittelyajat ja oikeudenkäyntien kalleus siviili- ja rikosasioissa ja hallintolainkäytössä käsiteltävissä asioissa aiheuttavat vakavaa haittaa asianosaisille ja ovat ongelmallisia paitsi asianosaisille myös laajemmin koko yhteiskunnan kannalta.

Suomalaisissa tuomioistuimissa käsitellään vähiten riita-asioita EU:ssa tuoreen selvityksen mukaan. Tämän arvellaan johtuvan osaltaan kalliiden ja pitkien oikeudenkäyntien pelosta. Prosessikynnyksen nousua on pidetty ongelmallisena muun ohella siksi, että tuomioistuimet eivät tällöin kykene täysimääräisesti täyttämään tehtäväänsä oikeussuojan takaajana ja konfliktinratkaisijana, mikä puolestaan on omiaan heikentämään tuomioistuinlaitoksen ja oikeusvaltion legitimitettiä.

Lakivaliokunnan käsiteltävänä on oikeudenkäyntikulujen kohtuullistamista koskeva hallituksen esitys (HE 201/2022 vp). Tuomariliitto pitää esitystä liian suppeana keinona puuttua oikeudenkäyntikulujen vähentämiseen. Tuomioistuinlaitoksen ja koko oikeusvaltion legitimitetti on vaarassa rapautua, jos asianosaiset eivät enää uskalla tai kykene hakemaan oikeussuojaa tuomioistuimelta. Tämä on omiaan heikentämään luottamusta koko tuomioistuinlaitokseen. Tuomariliitto ehdottaa, että perustetaan työryhmä selvittämään laajemmin keinoja vaikuttaa oikeudenkäynnistä aiheutuvien kustannusten kasvuun ja tukemaan oikeudenkäynnin asianosaisten taloudellisia mahdollisuuksia vastata oikeudenkäynnistä aiheutuvista kustannuksista.

Tuomariliitto esitti keväällä oikeusministeriölle siviiliasioden oikeudenkäyntimenettelyn kokonaistarkastelun aloittamista. Samassa yhteydessä on ehdotettu tarkasteltavaksi oikeudenkäyntiasiamiehille ja -avustajille asetettavia vaatimuksia ja heitä koskevaa sääntelyä. Tämä on yksi keino puuttua oikeudenkäyntikuluihin.

Oikeusministeriön hallinnonalalla toimivaan kuluttajariitalautakuntaan tarvitaan lisäresursseja arviolta 10 henkilötyövuotta. Määrärahaleikkausten takia esittelijöitä on jouduttu vähentämään.

Apulaisoikeusasiamies piti 20.5.2022 suoritetussa tarkastuksessa ilmeisenä, että käsittelyajat tulevat pidentymään entisestään, jos resursseja ei saateta riittävälle tasolle. Nykyinen tilanne muodostaa vakavan oikeusturvaongelman kuluttajariita-asioiden laissa edellytetylle ripeälle ratkaisulle.

Apulaisoikeusasiamiehen tarkastuksesta on pääteltävissä, että juttuja on käytännössä ilman perustetta tulkittu erittäin vaikeiksi, jotta pysyttäisiin lain asettamassa 90 päivän käsittelyajassa.

Tuomioistuinten riippumattomuutta on vahvistettava

Tuomariliitto kannattaa, että perustuslain muutostarpeet arvioidaan tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistamiseksi. Tuomariliiton käsityksen mukaan selvitystarpeesta vallitsee laaja yksimielisyyss (esim. korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Kari Kuusiniemi 21.4.2021, Juha Rautio ym. Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:39 ja Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio 18.8.2022).

Toiminnan rahoittaminen toistuvasti määräaikaisella rahoituksella vaarantaa tuomioistuinten riippumattomuutta. Hallitus pystyy tällä tavalla vaikuttamaan asioiden käsittelyjärjestykseen tuomioistuimissa.

Suomessa on kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen paljon määräaikaista tuomareita ja esittelijöitä. Tätä pidetään tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta vaarantavana (LaVL 18/2022 vp, VaVM 12/2021 vp ja 36/2021 vp, vp, LaVL 11/2021 vp, LaVP 3/2021 vp, LaVL 8/2020 vp ja LaVL 11/2021 vp). Tilannetta ei voi pitää tyydyttävänä, vaikka osan määräaikaishuutoista selittää koronaruuhkan purkamiseen osoitetut määrärahat. Virkojen pitää olla vakinaisia, jos sijaistyövoiman tarve on tosiasiallisesti pysyvä (KHO 2016:105). Esimerkiksi Helsingin kärjäoikeudessa sijaistyövoiman tarve on tosiasiallisesti ollut jo vuosikausien ajan pysyvää, mutta silti useat tuomarit ovat vuosikausia määräaikaishuutoissa virkasuhteissa.

Tuomariliiton tuoreen selvityksen mukaan hovioikeuksissa oli 79 määräaikaista esittelijää ja 28 määräaikaista hovioikeudenneuvosta. Hallinto-oikeuksissa oli 85 määräaikaista hallinto-oikeustuomaria ja 62 määräaikaista esittelijää. Kärjäoikeuksissa oli 162 määräaikaista kärjätuomaria. Erityistuomioistuimissa oli 13 määräaikaista tuomaria, 14 määräaikaista esittelijää ja 4 määräaikaista valmistelijaa.

Lautamiesten valintajärjestelmä vaarantaa tuomioistuinten riippumattomuutta. Lautamiesten osallistuminen vaatimien asioiden käsittelyyn ei paranna oikeusturvaa. Lautamiesjärjestelmä on lakkautettava.

Suomessa muiden kuin ylimpien tuomioistuinten tuomareiden palkkaus perustuu virkaehtosopimusjärjestelmään. Koko tuomarikunta on irrotettava virkaehtosopimusjärjestelmästä ja säädettävä palkkauksesta erillisessä laissa kansainvälisten suositusten mukaisesti.

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2023 osoitetut lisämäärärahat

Ensi vuonna käsittelyaikojen lyhentämiseen on käytettävissä myös 3,55 milj. euroa yleisissä tuomioistuimissa. Sen lisäksi osoitettiin lisärahoitusta oikeudenhoidon turvaamiseen 2,148 milj. euroa.

Turvapaikanhakijoiden oikeusturvan parantamiseksi hallinto-oikeuksien resursseja vahvistettiin 3,5 milj. eurolla. Tästä korkeimman hallinto-oikeuden osuus on 1 milj. euroa ja hallinto-oikeuksien osuus 2,5 milj. euroa. Hallinto-oikeuksien ympäristö-, maankäyttö- ja rakennusasioiden käsittelyaikojen lyhentämiseen kohdistettiin 3 milj. euroa pysyvästi. Virat on perustettu 1.7.2022 lukien. Lisäksi tuomioistuimien määrärahoihin osoitettiin hyvinvointialueita koskevan uudistuksen vaikutuksena 2,5 milj. euroa, joka on rajattu vain vuoteen 2023. Tuomariliiton aikaisemmin saamien tietojen mukaan Tuomioistuinviraston laskelmien perusteella lisämäärärahaatarve tältä osin hallinto-oikeuksiin ja markkinaoikeuteen on 3,5 milj. euroa vuonna 2023.

Seksuaalirikoslainsäädännön toimeenpanoon osoitettiin tuomioistuimille 348 000 euroa, joka vastaa hallituksen esityksessä (HE 13/2022 vp) tehtyä arviota. Tuomariliiton ja Tuomioistuinviraston laskelmien perusteella lisämäärärahaatarve on vähintään 2,15 milj. euroa. Huomattava ero johtuu siitä, että oikeusministeriön laskelmat eivät perustu todelliseen kokonaistymäärään ja tuoreimpiin tietoihin asiamäärästä. Lakivaliokunta edellytti oikeusministeriötä seuraamaan lisärahoituksen riittävyyttä ja tarvittaessa ryhtymään toimenpiteisiin (LaVM 10/2022 vp).

Lähestymiskiellon tehostamista koskeva hallituksen esitys (HE 143/2022 vp) on lakivaliokunnan käsiteltävänä. Vuonna 2023 lähestymiskiellon tehostamiseen osoitetaan tuomioistuimille 227 000 euroa ja vuodesta 2024 alkaen 709 000 euroa. Vuoden 2023 lisämäärärahaatarpeen on arvioitu olevan neljänneksen pysyvästä lisätarpeesta. Tuomariliitto on arvioinut 8.11.2021 oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa, että kärjäoikeuksiin tarvitaan ainakin 1 kärjätuomari (92 000 euroa) ja 1 kärjäsihteeri (43 000 euroa) enemmän kuin hallituksen esityksessä esitetään. Vuonna 2023 kärjäoikeuksiin tarvitaan siten lähestymiskieltoasioiden käsittelyyn lisärahoitusta 34 000 euroa ja vuodesta 2024 alkaen 135 000 euroa (844 000 – 709 000 euroa) enemmän kuin on esitetty. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu uudistuksesta aiheutuvia koulutuskustannuksia. Koulutus ei ole kustannusneutraalia. Tuomariliiton arvion mukaan uudistus edellyttää puolen

päivän pituista koulutusta kärjäoikeudessa ja hovioikeudessa, minkä kertakustannusvaikutus on noin 70 000 euroa.

Talousarvioesitykseen sisältyy lisäksi rahoitus, jolla nopeutetaan lapsiin kohdistuvien rikosten käsittelyä. Uudistusta koskevan hallituksen esitys on lakivaliokunnan käsiteltävänä (HE 144/2022 vp). Lapsiin kohdistuvien rikosten kiireellinen käsittelyyn on osoitettu 326 000 euroa vuodelle 2023. Vuodesta 2024 alkaen vuositaiseksi lisäkustannukseksi on arvioitu 1,306 milj. euroa. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, valmista mallia kustannusvaikutusten laskemiseksi ei ole. Uudistuksen vaikutuksia tulee seurata uudistuksen voimaantulon jälkeen.

Videotallennusjärjestelmän vaatimiin lisäkustannuksiin osoitetaan 530 000 euroa. Kuten lakivaliokunta on painottanut, uudistuksen voimaantuloon mennessä on oltava selvillä järjestelmän aiheuttamat kustannukset ja sille varattuna riittävät resurssit (LaVM 16/2021 vp). Uudistuksen myötä oikeudenkäynnin painopiste siirtyy entistä suuremmassa määrin kärjäoikeuksiin. Kärjäoikeuden pääkäsittelyssä laadittavat todistellutallenteet muodostavat perustan suullisen todistelun vastaanottamiselle ja käsittelylle muutoksenhakuvaiheessa. Uudistus asettaa huomattavia vaatimuksia prosessinjohtolle kärjäoikeuksissa ja erityisesti alkuvaiheessa myös hovioikeuksissa. Tuomariliitto on arvioinut prosessinjohtokoulutus- ja muun koulutustarpeen laajemmaksi kuin Tuomioistuinvirasto. Uudistus tulee väistämättä lisäämään henkilöstön tarvetta tuomareiden, esittelijöiden ja muun avustavavan henkilökunnan työmäärän kasvamisen takia. Indeksoinnin aiheuttaman lisätyön lisäksi asioiden valmistelu valmistelustuntoineen tulee viemään nykyistä enemmän aikaa kärjäoikeuksissa. Ruotsissa käsittelyajat pitenivät sekä kärjäoikeuksissa että hovioikeuksissa.

Koulutus on osa oikeusturvaa

Tuomareiden koulutusjärjestelmän uudistus ei ole pystynyt vastaamaan koulutustarpeisiin sukupolven vaihdoksen jatkuessa edelleen. Esittelijäjärjestelmän alasajon seurauksena kärjätuomareiden kouluttamisvastuu on käytännössä siirtynyt kärjäoikeuksille. Tuomareiden ja esittelijöiden suuri vaihtuvuus aiheuttavat jatkuvaa koulutustarvetta kaikissa tuomioistuimissa.

Tuomioistuimille koulutukseen kohdennettujen voimavarojen tulisi olla merkittävästi suuremmat. Lakivaliokunta ja valtiovarainvaliokunta ovat kiinnittäneet huomiota tuomareiden koulutusjärjestelmän ja tuomarinkoulutuslautakunnan resurssien vähäisyyteen ja esittäneet, että tuomareiden täydennyskoulutukseen käytettävissä olevien voimavarojen tulisi olla huomattavasti suuremmat (esim. LaVL 11/2021 vp, LaVP 3/2021 vp, LaVL 22/2018 vp ja VaVM 2018 vp).

Tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä säädettiin tuomareille ja esittelijöille velvollisuus kouluttautua ja kehittää oikeudellista osaamistaan. Laissa asetettiin samalla valtiolle ja tuomioistuimille velvollisuus järjestää tuomareille ja esittelijöille riittävästi koulutusta ja huolehtia töiden järjestämisestä siten, että tuomareilla on myös tosiasiallinen mahdollisuus osallistua koulutukseen.

Laissa ei säädetty nimenomaista tuntimäärää. Koulutustyöryhmä esitti, että jokaisen tuomarin ja esittelijän pitäisi osallistua koulutukseen keskimäärin noin 10 päivänä vuodessa toteutuneen 5 - 6 päivän sijasta (Mietintöjä ja lausuntoja 38/2015).

Tuomioistuinvirasto ilmoitti syyskuussa (Osaamisen kehittämisen uutiskirje, 9/2022), että syksyille suunniteltuja koulutuksia peruutetaan ja siirretään resurssipulan takia. Tuomariliitto kantaa tästä vakavaa huolta.

Tuomarinkoulutuslautakunnan resurssit ovat alimitoitettut sen työtehtäviin nähden. Tuomarinkoulutuslautakunnasta syksyllä 2021 saadun tiedon mukaan täydennyskoulutukseen ja tuomioistuinharjoittelun kehittämiseen ei ole riittävästi resursseja. Asessoreiden koulutusohjelma ja tuomioistuinharjoittelijoiden valintaan liittyvät tehtävät sitovat merkittävän osan

tuomarinkoulutuslautakunnan voimavaroista.

Tuomareiden korkeatasoinen ammattitaito ja osaamisen kehittäminen ovat keskeinen osa oikeusturvaa ja keino parantaa laatua ja tehostaa toimintaa. Tuomareiden koulutusjärjestelmään panostaminen pitää nähdä välttämättömänä lainkäytön laatua ja tehokkuutta edistävänä investointina ja osana työnantajakuvan parantamista.

Tuomareiden täydennyskoulutus ei vastaa sisällöllisesti ja määrällisesti tarpeita ja tavoitteita. Mahdollisuutta osallistua koulutukseen ei ole kyetty käytännössä takaamaan. Työmäärä on useimmissa tuomioistuimissa niin suuri, että henkilöstöllä ei ole mahdollista osallistua koulutukseen läheskään niin paljon, kuin se olisi tarpeen. Ammattitaidon ylläpitäminen ja osaamisen kehittäminen edellyttävät merkittävässä määrin henkilöstön vapaa-ajan käyttöä. Tämä ilmenee muun muassa Tuomariliiton vuonna 2019 ja 2021 tekemien kyselyiden tuloksista.

Tuomariliitto arvioi koulutusjärjestelmän uudistuksen yhteydessä kehittämiskustannusten kokonaismääräksi yli 6 milj. euroa ottaen huomioon täydennyskoulutukseen käytettävä aika sekä tuomarikoulutettavista, tuomioistuinharjoittelijoiden tutoroinnista, uusien tuomareiden mentoroinnista ja koulutuksen sisällön tuottamisesta aiheutuvat kustannukset ja näihin tehtäviin käytetty aika. Tuomioistuinvirastosta saadun tiedon mukaan vuonna 2021 esittelijöitä oli 269 ja tuomareita 1 113 (pois lukien tuomarikoulutettavat 44). Tuomarin laskennallisella henkilötyövuoden hinnalla laskettuna (92 000 euroa) saadaan tuomareiden täydennyskoulutukseen käytettävän ajan (10 päivää) palkkakustannukseksi 5 119 800 euroa ja esittelijöiden keskipalkalla laskettuna (67 000 euroa) 901 150 euroa eli yhteensä 6 020 950 euroa laskettuna 200 tehollisella työpäivällä vuodessa. Jos koulutuspäiviä on nykyisin keskimäärin 5 päivää vuodessa ja se kaksinkertaistetaan, saadaan koulutuspäivien kustannukseksi noin 3 milj. euroa. Kun otetaan huomioon tutorointiin, perehdyttämiseen, mentorointiin käytettävä aika ja tuomarikoulutettavien koulutukseen käyttämä aika Tuomariliitto arvioi, että kokonaisuudessaan tarvitaan edelleen yli 6 milj. euroa.

Tuomariliiton arvion mukaan täydennyskoulutuksen sisällön tuottamiseen tarvitaan 1 milj. euroa mukaan lukien substanssiosaamista edellyttävän koulutussuunnittelijan palkkakustannukset.

Tuomariliitto on ehdottanut tuomioistuinharjoittelun kehittämistä osana koulutusjärjestelmän kokonaistarkastelua.

Tietojärjestelmä uudistusten pitää tehostaa työn tekemistä

ICT-menojen kasvulla on suuri vaikutus tuomioistuinlaitoksen resursseihin ja toimintaedellytyksiin.

Tietojärjestelmähankkeisiin AIPAn ja HAIPAn kohdistuneet suuret odotukset eivät ole toteutuneet. AIPAn käyttöönotto on viivästynyt merkittävästi ja alkuperäinen kustannusarvio on kasvanut 34,4 milj. eurosta yli 62,8 milj. euroon. Tuomariliiton käsityksen mukaan tosiasialliset kustannukset ovat tällä tälläkin merkittävästi suuremmat. Tästä valtiovarainministeriön hankerahoituksen osuus on 30,58 milj. euroa, tuomioistuinlaitoksen osuus 25,11 milj. euroa ja syyttäjälaitoksen osuus 7,08 milj. euroa. Laskennalliset tuottavuusparannukset (150 htv=7,8 milj. euroa) on ennakolta vähennetty jo vuosia sitten toimintamäärärahoista.

Valtiovarainministeriön aikanaan HAIPA-hankkeelle myöntämä rahoitus kattoi hankkeen menot kokonaisuudessaan. Myönnetystä rahoituksesta jäi käyttämättä noin 4 milj. euroa. Tätä määrää on käytetty kattamaan Haipa-järjestelmän kehittämiskuluja vuosina 2021 - 2022.

Aipan käyttöönotto rikosasioissa siirtyi jälleen suorituskyvyssä ja toiminnoissa olleiden vakavien ongelmien vuoksi. AIPAn käyttöönoton piti laajentua vuoden lopussa rikosasioihin. Tämän hetken tiedon perusteella

uusi ajankohta pilotoinnin käyttöönotolle on marraskuun lopussa. AIPA:n valtakunnallinen käyttöönotto siirtyy alkuvuoteen 2023. Aikataulujen jatkuvasta muuttumisesta on aiheutunut merkittävästi ylimääräistä työtä, kustannuksia ja koulutusta. Rikosasioissa käyttöönotettavaksi tarkoitusta Aipasta puuttuu keskeisiä toimintoja, kuten asiakasportaali, määräaikaiseuranta ja tilasto-ominaisuudet. Samat puutteet koskevat myös jo käyttöön otettua siviiliasioiden Aipaa. Järjestelmä lisää käräjäsihteerien ja käräjätuomareiden työtä.

Aikaisempien ja nyt saatujen kokemusten perusteella on ilmeistä, että käräjäoikeudet ruuhkautuvat entisestään valtakunnallisen käyttöönoton jälkeen.

Tuomariliitto ei pidä todennäköisenä, että jäljellä olevalla rahoituksella pystyttäisiin lisäämään toimintavarmuutta ja toiminnallisuutta siinä määrin, että uudet tietojärjestelmät aidosti tehostaisivat työtä. Jatkokehittäminen ja ylläpito vaativat merkittävää lisärahoitusta.

Hyvinvoiva henkilökunta on osa oikeusturvaa

Tuomariliitto on vakavasti huolissaan teettämiensä kyselyiden tulosten perusteella henkilöstön jaksamisesta ja sen vaikutuksista oikeusturvaan. Tulosten perusteella pätevien ja kokeneiden lakimiehien saaminen ja pysyminen tuomioistuinuralla tulee olemaan merkittävä haaste.

Merkittävä osa lainkäyttöhenkilökunnasta on vakavasti kuormittunutta, uupunutta ja sairaspoissaolojen määrä on lisääntynyt. Valtaosalla ei ole riittävästi aikaa valmistella juttuja ja kirjoittaa tuomioita eikä kouluttautua. Harmaan ylityön tekeminen ja sairaana työskentely on tavanomaista. Avustavan henkilökunnan merkittävä vaihtuvuus ja kokemattomuus sekä uusien tietojärjestelmien toiminnalliset puutteet ja luotettavuusongelmat ovat lisänneet kuormitusta. Uusi ilmiö on tuomarinuran houkuttelevuuden selvä heikentyminen. Alan vaihtoa harkitsevien tai jo vaihtaneiden määrä oli yllättävän suuri. Keskeiset syyt olivat liiallinen työmäärä ja palkkauksen jälkeensä jääneisyys. Epäoikeudenmukaiseksi koetaan, ettei samaa tai samanarvoista työtä tekevien palkkausta ole korjattu.

Rekrytointiongelmia koskevat kaikkia henkilöstöryhmiä. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa on ollut vaikeuksia palkata riittävän kokeneita lakimiehiä tuomareiksi. Erityisesti hallinto-oikeuksista on siirtynyt tuomareita ja esittelijöitä tuomioistuinuran ulkopuolelle.

Tuomioistuinten lisäksi muutkin tahot ovat kiinnittänyt huomiota tuomareiden kuormittumiseen (esim. LaVL 18/2022 vp, LaVL 18/2021 vp, VaVM 33/2021 vp, VaVM 36/2020 vp, LaVL 8/2020 vp ja LaVL 3/2020 vp).

Maalittamisen rikosoikeudellinen sääntelemineen on tärkeää henkilökunnan hyvinvoinnin ja turvallisuuden varmistamiseksi (Arviomuistio Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja, 2022:29).

Asiantuntijatyötä tekevät tuomarit ja esittelijät hoitavat tukitehtäviä asentamalla omia työvälineitään, kuten tietokoneita ja älypuhelimia. Tämä kuormittaa henkilökuntaa entisestään ja siihen kuluu vuodessa merkittävästi työaikaa, joka on pois lainkäytöstä.

Johtopäätökset

Tuomariliiton laskelmien mukaan määrärahatarve tuomioistuinten perusrahoituksen tasokorotukseen on vähintään 20 milj. euroa käsittelyaikojen lyhentämiseksi, koulutuspäivien lisäämiseen ja Tuomioistuinviraston resurssivajauksen korjaamiseksi. Määrärahalisäys tarkoittaa tuomioistuihin 100 tuomaria, 25 esittelijää, 64 käräjäsihteeriä ja 26 lainkäyttösihteeriä (100 á 92 000 euroa, 25 á 67 000 euroa, 64 á 43 000 euroa ja 12 á 43 000 euroa) ja Tuomioistuinvirastoon 21 henkilötyövuotta (noin 2 milj. euroa). Tasokorotuksessa

on otettava huomioon, että lainkäyttöhenkilökunnan kouluttautumiseen käyttämä aika lisää resurssitarvetta noin 4 milj. euroa.

Täydennyskoulutuksen suunnitteluun ja koulutustarjonnan lisäämiseen on osoitettava 1 milj. euroa, johon sisältyy tuomarin kokemusta omaavan koulutussuunnittelijan palkkakustannukset.

JTS-miljardin säästövaatimukseen perustuvat leikkaukset on poistettava tai kompensoitava kokonaan lisämäärärahalla. Vuodelle 2023 kohdistuu 646 000 euron leikkaus.

Turvapaikka-asioiden käsittelyyn osoitetuista lisämäärärahoista 3,5 milj. euroa on määrättävä pysyväksi rahoitukseksi.

Tuomioistuimien määrärahoihin on osoitettava SOTE-uudistukseen vaikutuksiin hallinto-oikeuksien ja markkinaoikeuden toimintaan vähintään 3,5 milj. euroa vuodelle 2023 (23 tuomaria, 10 esittelijää, 6 lainkäyttösihteeriä ja 1 kansliahenkilökuntaan kuuluva) ja sen jälkeen myöhemmin tarkentuva määrä.

Oikeudenkäynnin videotallentamisen lisämäärärahaatarve on noin 3,5 milj. euroa koulutukseen. Hallituksen esityksessä (HE 133/2021 vp) aliarvioitu kustannuksia. Uudistus vaatii merkittävästi arvioitua enemmän resursseja syyttäjien, tuomareiden ja esittelijöiden prosessioikeudelliseen koulutukseen. Lisäksi on koulutettava käräjäsihteereitä ja muuta avustavaa henkilökuntaa. Lisäksi Tuomariliiton arvioin mukaan tarvitaan lisäresursseja myös työmäärän lisääntymisen.

Seksuaalirikoslain kokonaisuudistukseen on osoitettava vähintään 2,15 milj. euroa.

Vuonna 2023 käräjäoikeuksiin tarvitaan lähestymiskieltoasioiden käsittelyyn lisärahoitusta 34 000 euroa ja vuodesta 2024 alkaen 135 000 euroa enemmän kuin on esitetty. Koulutukseen on osoitettava tilapäistä lisärahoitusta 70.000 euroa.

ICT-kustannusten kasvuun ja tietojärjestelmien AIPAn ja HAIPAn toimintojen kehittämiseksi ja asiakasportaalien luomiseksi sekä toimintavarmuuden varmistamiseksi tarvitaan välittömästi vähintään 15 milj. euroa.

Tuomariliitto pyytää, että lakivaliokunta kuulee Tuomariliittoa oikeudenhoidon selonteosta sen valmistuttua. Tuomariliitolla ei ole ollut edustajaa selonteon valmistelussa pyynnöstä huolimatta.

Lausunto on käsitelty Tuomariliiton hallituksessa 10.10.2022.

Helsingissä 10.10.2022

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry

Anna Pitkänen
puheenjohtaja

Minna Hällström
varapuheenjohtaja

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