Suomen tuomariliitto

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry

EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

Asia: Lausuntopyyntö oikeusministeriön selvityksestä käräjäoikeusverkostouudistuksen ja siihen liittyneen summaaristen riita-asioiden keskittämisen vaikutuksista

Viite: O 58/2022 vp

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry (jäljempänä Tuomariliitto) kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja antaa lausunto otsikkoasiassa.

SELVITYKSEN TAUSTA

Selvityksessä on analysoitu vuoden 2019 käräjäoikeuksien rakenneuudistuksen ja summaaristen riita-asioiden keskittämisen vaikutuksia eduskunnan (EV 126/2017 vp, EV 32/2018 vp) edellyttämällä tavalla, tarkastellen erityisesti uudistuksen vaikutuksia oikeusturvan alueelliseen saatavuuteen, kielellisten oikeuksien toteutumiseen, taloudellisiin vaikutuksiin sekä oikeudellisten palvelujen tarjontaan. Vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty sekä useita tilastollisia aineistoja että käräjäoikeuksien henkilöstön haastatteluista saatuja tietoja. Vuonna 2020 alkanut koronaviruspandemia on selvityksen mukaan vaikeuttanut käräjäoikeusuudistuksen vaikutusten arviointia merkittävästi.

Tuomariliitto totesi lakivaliokunnalle osoitetussa lausunnossaan 29.3.2017 hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi tuomioistuinlain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta HE 270/2016 vp, että mainitussa esityksessä on

- yliarvioitu säästöjä ja aliarvioitu kustannuksia ja haittoja. Esitys on perustunut monilta osin epävarmoihin odotuksiin.
- vaarannettu kielellisten perusoikeuksien toteutumisen erityisesti Etelä-Suomessa.

Vielä Tuomariliitto on katsonut, että

- esitetty käräjäoikeusverkoston ja istuntopaikkojen supistaminen tulee heikentämään oikeusturvan saatavuutta ja lisäämään epätasa-arvoisuutta eri alueilla.

- nykyisillä taloudellisilla resursseilla ja tekniikalla ei ole mahdollista kompensoida käräjäoikeusverkoston maantieteellisen kattavuuden pienentämisestä aiheutuvaa haittaa esityksessä väitetyin tavoin lisäämällä videoneuvottelun käyttöä.
- -uudistus ei tuo nykytilaan verrattuna todellisia säästöjä tai olennaisia etuja edes pitkällä tähtäimellä, koska uudet toimitilat ja matkustamisen lisääntyminen aiheuttavat lisäkuluja ja haittoja.
- yhdistymishankkeiden ajankohta oli väärä, koska Tuomioistuinvirasto olisi pitänyt perustaa ensin.

Tuomariliitto on 29.3.2017 tiivistänyt lausuntonsa 14 eri kohtaan, joista edellä on mainittu keskeisimmät.

Nyt julkistettu selvitys vahvistaa jo ennakolta tiedossa olleet uudistuksen heikkoudet. Havaintoja kustannusten kasvusta ja uudistuksen puutteista ei voi pitää osaksikaan koronapandemian seurauksena.

SELVITYS

Taloudelliset vaikutukset

Selvityksen johtopäätöksissä todetaan, että koronapandemiasta huolimatta on selvää, että ainakaan lyhyellä aikavälillä tavoitellut säästöt eivät ole toteutuneet, vaan käräjäoikeuksien yhteenlasketut toimintamenot ovat kasvaneet voimakkaasti. Hallituksen esityksessä uudistuksella arvioitiin mahdolliseksi saavuttaa 3–3,5 miljoonan euron säästöt henkilöstö- ja toimitilakustannuksissa, mutta käräjäoikeuksien yhteenlasketut henkilöstökulut olivat vuonna 2021 yli 13 miljoonaa euroa vuotta 2018 korkeammat. Vuoden 2021 henkilötyövuosien määrä ylitti vuoden 2018 tason sadalla henkilöllä, kun tavoitteena oli vähentää 30 henkilövuotta pidemmällä aikavälillä.

Alun perin säästöhankkeeksi kaavailtu verkostouudistus ei ole saavuttanut keskeisintä tavoitettaan vaan on käynyt pikemminkin päinvastoin.

Tuomariliitto toteaa viitaten aiempiin lausuntoihinsa, että selvityksen johtopäätös on hyvin odotettu. Oikeudenhoidon selonteko puhuu vahvasti sen puolesta, että tuomioistuinlaitoksessa ei ole vieläkään riittävästi henkilöstöä, joten henkilöstön määrä todennäköisesti tulee edelleen kasvamaan tulevaisuudessa.

Toimitilat säästökohteena

Selvityksessä todetaan, että taloudellisten vaikutusten arvioinnissa ratkaisevaa on lisäksi se, miten lähivuosien toimitilaratkaisut Vantaalla, Espoossa ja Oulussa onnistuvat, ja kuinka kustannustehokkaiksi toimitilat osoittautuvat.

Tuomioistuinten toimitilojen osalta Tuomariliitto huomauttaa, että mahdollista todellista säästöä syntyisi valtiolle vasta vuosikymmenien päästä. Todellista säästöä vuokranantajana Senaatti-kiinteistöjen kautta toimiva valtio saa vasta, kun kustannustehokkaampien toimitilojen vuokran lasku kattaa ensin väistötilojen remonttikustannukset, uusien toimitilojen remontti/rakennuskustannukset sekä näihin tiloihin muuttamisesta syntyneet kustannukset.

Tuomariliitto pitää epätodennäköisenä, että todellista säästöä tullaan koskaan saavuttamaan yleisesti nousevien kustannusten ja vuosikymmenien aikana varmuudella realisoituvien uusien muutostarpeiden vuoksi.

Lisäksi Tuomariliitto toteaa, että tuloksellisen toiminnan näkökulmasta lainkäyttöhenkilöstöllä on oltava omat työhuoneet eivätkä monipaikkaiset tilat sovellu lainkäyttöhenkilöstön pitkäjänteistä keskittymistä ja työrauhaa edellyttävään työhön. Uusien toimitilojen rakentamisessa tulisi kuulua entistä voimakkaammin tuomioistuimen henkilöstön ääni, koska laadukkaat ja terveysturvalliset toimitilat edistävät tuomioistuinlaitoksen perustehtävän eli oikeusturvan tuottamisen toteuttamista. Nykyinen toimitilastrategia ei juurikaan tue näiden tavoitteiden saavuttamista, ja pitkittyneet keskeneräiset toimitilahankkeet esimerkiksi Vantaalla vaikeuttavat monella vakavalla tavalla käräjäoikeuden toimintaa.

Tuomariliitto huomauttaa, että se on jo aikaisemmissa lausunnoissaan todennut, ettei käräjäoikeuksia olisi tullut yhdistää, mikäli se johtaa uusien sivukanslioiden perustamiseen, kuten nyt on käynyt. Sivukansliat ovat ongelmallisia paitsi toimitilakustannusten, myös johtamisen, tasaisen työtehtävien jaon, toimenkuvien yhdenmukaisuuden, työhyvinvoinnin ja erikoistumisen kannalta. Nämä ongelmallisuudet ovat nyt realisoituneet, vaikkei selvityksessä ole tähän puoleen otettu kantaa.

Asiointimatkojen aiheuttamat kustannukset

Ehdotuksessa ei aikanaan selvitetty riittävästi asiointimatkojen pitenemisestä tai lyhentymisestä asianosaisille ja heidän avustajilleen matkustamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia. Tätä seikkaa ei ole myöskään nyt käsiteltävässä selvityksessä tarkasteltu. Selvitys on siten jopa liian optimistinen.

Oikeusapuasioissa yksityiselle avustajalle maksettava palkkio matka-ajasta on tällä hetkellä 110 euroa tunnilta lisättynä arvonlisäveron määrällä ja kulukorvaus maksetaan halvimman käytettävissä olevan kulkuneuvon mukaan arvonlisäveron määrällä lisättynä. Nämä valtion varoista maksettavat korvaukset ovat merkittäviä kokonaismäärältään. Sähköinen asiointi ja videoneuvottelut eivät ole kompensoineet eivätkä voikaan kompensoida näiden kustannusten kasvua, vaikkakin koronapandemian myötä etäyhteyksiä on käytetty tuomioistuimissa entistä laajemmin. Asianosaisten, heidän avustajiensa ja todistajien henkilökohtainen läsnäolo on yhä pääsääntö ja asioiden käsittelyn kannalta monesti välttämätöntä.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen

Selvityksen mukaan kaksikielisten käräjäoikeuksien välillä on merkittäviä eroja ruotsiksi käsiteltyjen asioiden määrissä, ja erityisesti Pohjanmaan käräjäoikeudessa kysymys ruotsin kielen osaamisesta on kriittinen.

Lisäksi esille nousi vaikeus rekrytoida ruotsinkielistä kansliahenkilökuntaa erityisesti Uudellamaalla. Vielä selvityksessä havaittiin, että ruotsiksi käsiteltyjen rikosasioiden osuus on ollut selvässä laskussa ainakin vuodesta 2010 lähtien. Se tarkoittaa sitä, että yhä useampi ruotsinkielinen luopuu oikeudestaan käyttää tuomioistuimessa ruotsin kieltä oletettavasti saadakseen asiansa nopeammin käsiteltyä.

Selvityksessä todetut tulokset vastaavat myös Tuomariliiton kokemuksia uudistuksen vaikutuksista. Merkityksellistä on myös se, että vuonna 2010 toteutetun uudistuksen vaikutuksia ei aikoinaan

selvitetty riittävän laajasti ennen kuin viimeisin verkostouudistus tehtiin. Nyt voidaan havaita, että ruotsiksi käsiteltyjen rikosasioiden määrä on ollut 2010 uudistuksesta lukien selvässä laskussa.

Tuomariliiton tietojen mukaan ruotsinkielisten käräjänotaarien hakijamäärät ovat nykyisin varsin matalia, mikä vaikuttaa heikentävästi kielellisten oikeuksien toteutumiseen tulevaisuudessa. Muutoinkin uudistuksen yhteydessä väitetyt uusien organisaatioiden paremmat rekrytointimahdollisuudet ovat olleet virheellisiä olettamia, kuten Tuomariliitto lausunnossaan 29.3.2017 on tuonut esille.

Oikeusturvan alueellinen saatavuus

Selvityksessä ei ole voitu tutkia, onko käräjäoikeusuudistuksen seurauksena tapahtunut asiamäärän vähenemistä niiltä paikkakunnilta, joilla etäisyydet ovat pidentyneet. Sen sijaan selvityksessä on todettu, että uudistuksen kannalta myönteisenä tuloksena voidaan pitää sitä, että vireille tulleiden laajojen riita-asioiden määrä ei ole vähentynyt yhdistyneissä käräjäoikeuksissa, sillä tällainen kehitys voisi indikoida prosessikynnyksen nousua etäisyyksien kasvun myötä.

Tuomariliitto toteaa, että Suomessa oikeudenkäynnin kestoon ja hintaan liittyvät epäkohdat ovat johtaneet muun muassa tuomioistuimissa käsiteltävien laajojen riita-asioiden lukumäärän vähenemiseen vuosien saatossa. Siro ja Aaltonen ovat todenneet, että ”riitaisten siviili- ja kauppaoikeudellisten juttujen väkilukuun suhteutettu määrä ensimmäisen asteen tuomioistuimissa on Suomessa paljon pienempi kuin muualla Euroopan unionissa. Suomessa tällaisia juttuja oli vuonna 2017 vain 0,1 sataa asukasta kohden, kun jopa vertailussa toiseksi viimeiseksi jääneessä Ruotsissa niitä oli kuusi kertaa enemmän. Esimerkiksi Alankomaissa tällaisia asioita tuotiin ensimmäisen asteen tuomioistuimen käsiteltäväksi 0,9, Saksassa 1,5 ja Ranskassa 2,5 kappaletta sataa asukasta kohden.” (Siro ja Aaltonen: Riita-asiat tuomioistuimissa 2000-luvulla, Lakimies 6/2019, s. 758) Tämä ilmenee myös CEPEJ:n viime vuonna julkaisemasta raportista. Edellä sanottuun nähden Tuomariliitto kantaa vakavaa huolta kaikista niistä tekijöistä, jotka voivat vähentää entisestään riita-asioiden lukumäärää tuomioistuimissa. Käräjäoikeusverkoston kattavuus ja pitkät etäisyydet asuinpaikkakunnalta tuomioistuimeen on yksi näistä tekijöistä.

Tuomariliitto ei kannata selvityksessä ehdotettuja työjonoja. Kirjallisesti käsiteltävät asiat etenevät nopeasti ja tehokkaasti tuomioistuimissa jo nyt, joten toimivaa järjestelmää ei ole perusteltua muuttaa. Erityisasiaryhmissä ei myöskään ole tarpeen siirtyä työjonoihin. Pitkät käsittelyajat ja mahdolliset alueelliset erot käsittelyajoissa tulee oikeudenhoidon selontekokin huomioon ottaen korjata tuomioistuinten riittävällä resursoinnilla.

Oikeudellisten palveluiden tarjonta

Selvityksessä on todettu, että käytössä olleiden aineistojen mukaan oikeudellisten palveluiden tarjonnassa ei kuitenkaan toistaiseksi olisi tapahtunut kovin suuria muutoksia ainakaan laajemmilla maantieteellisillä alueilla, ja niillä paikkakunnilla, joilla toimipaikka on lakkautettu, näyttäisi olevan edelleen toiminnassa asianajotoimistoja tai lakiasiaintoimistoja. Selvää on, että sekä asianajajien että luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien määrä on kasvanut pääosin pääkaupunkiseudulla, ja tässä mielessä palvelutarjonnan alueellinen eriarvoistuminen on haaste tulevaisuudessa.

Tuomariliitto pitää selvityksessä kuvattua trendiä oikeudellisten palveluiden sijoittautumisesta odotettuna ja on samaa mieltä selvityksessä tuodusta näkemyksestä, että kolme vuotta on lyhyt aika arvioida muutoksen kaikkia vaikutuksia.

Tuomariliitto huomauttaa, että käräjäoikeuksien tai niiden istuntopaikkojen sulkeminen paikkakunnalta tulevat vaikuttamaan merkittävästi siihen, minne asianajajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat tulevaisuudessa sijoittautuvat. Oletettavaa on, että paikkakunnille, joissa aiemmin oli istuntopaikka, ei tulla perustamaan enää juurikaan uusia asianajo- tai lakiasiaintoimistoja lopettavien toimistojen tilalle eikä sellaisille paikkakunnille perusteta oikeusaputoimistoja. Oikeudellisten palveluiden saatavuus on kuitenkin merkittävä osa oikeusturvaa.

Rakenneuudistusta perusteltiin myös digitalisoitumisella, joka mahdollistaa uudenlaisten palveluiden kehittämisen kansalaisille (HE 270/2016 vp). Sähköistä asiointiportaalia ollaan vasta kehittämässä AIPA:an. Ilman merkittäviä lisärahoitusta sähköisen asioinnin merkitys tulee kuitenkin jäämään vähäiseksi. Etäasiointi ei ole toteutunut myöskään asiointi- ja palvelupisteillä. Oikeusministeriö teetti 4.12.2018 valmistuneen selvityksen tuomioistuinten asiakaspalvelun ja etäpalvelun vaihtoehdoista (Oikeusministeriön Selvityksiä ja ohjeita 54/2018). Selvityksessä arvioitiin, voidaanko yhteispalvelulain tarkoittamia asiointipisteitä hyödyntää myös tuomioistuinten asiakaspalveluun ja etäpalveluun liittyvien tehtävien hoitamisessa. Tuomariliiton tietojen mukaan tämä niin sanottu yhden luukun malli ei ole edennyt mihinkään vuosien saatossa. Näin ollen tuomioistuinten palveluita ei ole saatavilla niillä paikkakunnilla, joissa ei ole enää käräjäoikeuden asiakaspalvelupistettä.

Johtopäätökset

Tuomariliitto painottaa voimakkaasti, että tuomioistuinlaitoksen rakennetta ei tule muuttaa lyhyen aikavälin tavoitteiden ja faktojen sijaan toiveisiin perustuvien laskelmien ja odotusten perusteella, kuten vaikuttaa käyneen käräjäoikeusverkostouudistuksen kanssa. Tällainen uudistustyö vaatisi tuekseen perusteelliset selvitykset ja monipuolisemmat vaikutusten arvioinnit.

On hyvä asia, että käräjäoikeusverkoston uudistuksen tuloksia on päätetty seurata tällä selvityksellä, mutta se ei tuo takaisin lakkautettujen käräjäoikeuksien ja istuntopaikkojen myötä menetettyjä aikaisempia palvelutasoltaan kustannustehokkaita toimipisteitä taikka korjaa uudistuksesta aiheutuneita uusia ongelmia. Tuomariliitto korostaa, että nykyistä tuomioistuinverkkoa ei tule enää heikentää ja valtion on huolehdittava voimakkaammin kansalaisten yhdenvertaisuudesta tuomioistuinasioissa ja oikeudellisten palveluiden saamisessa.

Selvityksen perusteella verkostouudistuksen tavoitteena olleet positiiviset vaikutukset ovat jääneet puuttumaan.

Tuomioistuinvirasto on esittänyt oikeusministeriölle syksyllä 2022 istuntopaikkojen lakkauttamista Etelä-Pohjanmaan, Lapin ja Varsinais-Suomen käräjäoikeuden tuomiopiireissä taloudellisista syistä. Tuomariliiton saaman tiedon mukaan päätöksenteko siirtyy seuraavalle hallitukselle. Tuomariliitto vastustaa istuntopaikkojen lakkauttamista. Joka tapauksessa tulisi huolellisesti arvioida, heikentääkö Lapin käräjäoikeuden Inarin ja Ivalon istuntopaikkojen mahdollinen lakkauttaminen saamenkielisten kielellisten oikeuksien toteutumista.

Lausunnon valmistelu

Lausuntoa ovat valmistelleet käräjätuomarit Johanna Helminen, Minna Hällström, Juho Päkkilä ja Samuli Yli-Rahnasto. Lausunto on käsitelty Tuomariliiton hallituksessa sähköpostitse.

Helsingissä 31.1.2023

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry

Anna Pitkänen	Minna Hällström
puheenjohtaja	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.