

Suomen Tuomariliitto – Finlands Domareförbund ry

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Asia: Lausunto oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013 – 2025

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö OM 11/03/2012

Pyydettyä lausuntona Tuomariliitto esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Uudistamisohjelman lähtökohdat

Uudistamisohjelman lähtökohtana on, että oikeusturva on tuotettava nykyistä vähemmillä kokonaiskustannuksilla. Tämän vuoksi on tehtävä määrärahaileikkauksia, jotka oikeuslaitoksen menorakenteesta johtuen ovat mahdollisia vain henkilökuntaa supistamalla. Uudistamisohjelmassa on nimenomaan todettu, että vuoteen 2025 mennessä tuomareita ja muuta lainkäyttöhenkilöstöä tarvitaan nykyistä vähemmän. Uudistamisohjelma on siis sisällöllisesti säästöohjelma, jossa säästöt kohdistuvat pääsääntöisesti tuomioistuinlaitokseen.

Oikeuslaitoksen perustehtävänä on kansalaisten oikeusturvan takaaminen. Oikeuslaitoksen kyky toteuttaa perustehtävänsä on turvattava säästöpainesta huolimatta. Tuomioistuimia kehitettäessä päämääränä tulee olla oikeuden saamisen esteiden poistaminen ja oikeuden saatavuuden parantaminen. Tähän nähden neuvottelukunnan henkilöstösäästöihin perustuva lähestymistapa on puutteellinen. Ohjelman tuomioistuimia koskevia ehdotuksia olisi arvioitava siitä näkökulmasta, parantavatko vai heikentävätkö ne oikeusturvaa.

Kannan muodostaminen yksittäisiin rakenteellisiin uudistuksiin on kuitenkin vaikeaa, kun kokonaisvaltaista oikeus- ja yhteiskuntapoliittista keskustelua ei ole vielä käyty siitä, minkälaisia tehtäviä tuomioistuimille on tulevaisuudessa odotettavissa ja mikä on se oikeusturvan taso, johon resursien vähentyessä on tyydyttävä. Kannan muodostaminen on vaikeaa myös sen vuoksi, että ehdotuksesta puuttuu kokonaiskuva, millaista tuomioistuinjärjestelmää Suomessa tavoitellaan. Koska neuvottelukunnan ehdotus on sanotulla tavalla puutteellinen, tuomariliitto ehdottaa, että tässä tarkoitettun keskustelun avaamiseksi perustetaan parlamentaarinen komitea. Vasta siinä voidaan arvioida, voidaanko tuomareiden määrää vähentää.

Vaikka monet neuvottelukunnan ehdotuksista ovat kannatettavia, Tuomariliitto ei usko, että aikaisempaa vähäisemmällä resursseilla pystyttäisiin tuottamaan parempaa oikeusturvaa tai edes pitämään se nykyisellä tasolla. Tässä tilanteessa pitäisi avoimesti myöntää, että määrärahojen huomattava vähentäminen johtaa vääjäämättä oikeusturvan heikkenemiseen.

Neuvottelukunnan ehdotuksessa ennakoitu työmäärän väheneminen ei ylipäätään perustu siihen, että käsiteltäväksi tulevat asiat vähenisivät, vaan siihen, että asiakokonaisuuksia siirretään pois muualle käsiteltäväksi ja että käsittelyketjuja lyhennetään. Ehdotettujen toimenpiteiden säästövaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida tai ne ovat ylimitoitettuja. Muualle käsiteltäväksi siirrettävien asioiden vaikutus tuomarien työmäärään on käytännössä vähäinen. Huomioon ei ole otettu myöskään sitä, että tuomioistuinlaitos on jo nyt aliresursoitu ja että osa tuloksesta saavutetaan korvauk-

settomalla työllä, joka kuormittaa henkilöstöä.

Hallinnonalan toimintaympäristössä ei ole havaittavissa sellaisia kehitysnäkymiä, että tuomioistuimiin saapuvien asioiden kokonaismäärä olisi pysyvästi vähenemässä. Yhteiskunnallisten muutosten, vaikean taloudellisen tilanteen, talousrikosten tutkinnan tehostumisen ja ulkomaalaisasioiden lisääntymisen vuoksi ei ole todennäköistä, että juttumäärät olisivat vähentymässä. Vaikka joissakin asiaryhmissä niin tapahtuisikin, ei se tarkoita työmäärän vähenemistä tuomioistuimissa. Koska käsiteltävät asiat ovat vaikeutuneet ja laajentuneet, niiden ratkaiseminen vaatii aikaisempaa suuremman keskimääräisen työpanoksen asiaa kohden.

Tuomariliitto katsoo, että oikeudenkäynnin painopisteen tulee olla ensimmäisessä asteessa yleisissä tuomioistuimissa, hallintotuomioistuimissa ja erityistuomioistuimissa. Se turvaa parhaiten yksilöjen ja yhteisöjen mahdollisimman nopean pääsyn oikeuksiinsa. Lopputulokseltaan mahdollisimman oikea ja hyvin perusteltu ensimmäisen asteen ratkaisu vähentää myös tarvetta hakea muutosta. Tästä seuraa, että käsittelyaikojen kokonaiskesto lyhenee ja oikeusturvan antamisesta aiheutuvat kustannukset vähenevät. Onnistuessaan tämänkaltainen painopisteen siirtäminen ensimmäiseen asteeseen mahdollistaa myös muutoksenhakuoikeuden rajoittamisen.

Tuomariliitto pitää tärkeänä, että painopisteen siirtäminen alempiin asteisiin asetetaan yhdeksi kehittämistavoitteeksi. Neuvottelukunta ei ole lausunut lainkäytön painopisteen siirtämisestä alempiin oikeusasteisiin. Lausuntotiivistelmästä luonnoksesta oikeusturvaohjelmaksi vuosille 2012-2016 ilmenee kuitenkin, että yleisten tuomioistuinten sektorilla rakenteiden osalta suurimpien ja kiireellimpien uudistustarpeiden todettiin liittyvän lainkäytön painopisteen siirtämiseen käräjäoikeuksiin. Painopisteen siirtäminen edellyttää kuitenkin, että ensimmäisen asteen ratkaisuntekijöiden resursseista huolehditaan.

1. Lainvalmistelun ajantasaisuuden ja laadun parantaminen

Tuomariliitto kannattaa ehdotusta.

3. ICT:n, sähköisen asioinnin ja sähköisten prosessien hyödyntämisen lisääminen kaikessa toiminnassa

Tuomariliitto kannattaa ehdotusta edellyttäen, että seurauksena ovat toimivat järjestelmät, jotka säästävät tuomareiden työtä ja aikaa.

5. Toimitilajohtamisen parantaminen oikeusministeriön hallinnonalalla

Tuomariliitto korostaa sitä, että toimitiloja koskevasta säästöohjelmasta huolimatta lainkäyttöhenkilöstölle tulee taata heidän häiriöttömän työskentelynsä turvaamiseksi välttämätön oma huone. Toimitiloja koskevan selvittelyn yhteydessä on käynyt ilmi, ettei oikeusministeriö toimitilakonseptia laatiessaan ole ottanut lainkaan huomioon niitä tutkimuksia, joissa on konkreettisesti tuotu esiin ne haitat, joita avokonttori –tyyppisissä tiloissa työskentelystä aiheutuu ihmisten terveydelle ja työssä jaksamiselle.

Oikeudellista asiantuntemusta edellyttävät työtehtävät edellyttävät työskentelyä omassa työhuoneessa. Konseptissa on sivuutettu se, että käsiteltävät asiat ovat salassa pidettäviä paitsi asiakkailta, myös työtovereilta.

6. Tuomioistuinviraston perustaminen

Tuomariliitto kannattaa nykyään oikeusministeriössä hoidetun tuomioistuinhallinnon sijaan perustettavaa erillistä tuomioistuinvirastoa, jonka hallinnossa on vahva tuomioistuinuedustus niin, että tuomarit olisivat sen johdossa määrääjän. Virasto vahvistaisi tuomioistuinten riippumattomuutta ja parantaisi siten oikeusturvaa. Viraston perustaminen kuitenkin edellyttää edellä lausutulla tavalla poliittisia päätöksiä tavoiteltavasta oikeusturvan tasosta Suomessa sekä keinoista että rahoituksesta tavoitteeseen pääsemiseksi. Tuomioistuinvirasto tarvitsee selkeän tavoitteen, jonka mukaisesti se toimintansa organisoisi. Tuomioistuinviraston perustaminen ei saa vähentää tuomioistuinten toimintamäärärahoja.

Tuomioistuinvirasto on perustettava viipymättä. Sen tulisi selvittää kehittämistarpeet ja muodostaa kokonaiskuva, mihin suuntaan tuomioistuinlaitosta ollaan kehittämässä uudistamisohjelmassa esitetyn, siitä annetun lausuntopalautteen ja jatkossa käytävän oikeuspoliittisen keskustelun pohjalta.

Lainkäyttöhenkilöstön toimintaa koskevan valvontaelimen perustaminen ei ole tässä vaiheessa tarpeellista.

7. - 8. Korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistämisen hyötyjen ja haittojen selvittäminen ja erillisten tuomioistuinlinjojen hyötyjen ja haittojen sekä nykyisten tuomioistuinlinjojen yhdistämisen tarpeen selvittäminen

Tuomioistuinlinjojen yhdistämisessä on kysymys perustuslaissa säädetyn oikeuslaitoksen rakenteen purkamisesta. Mahdollinen selvittäminen tulee siksi tehdä kattavasti ottaen huomioon koko oikeusjärjestelmän toimivuus ja tavoiteltava oikeusturvan taso.

9. Rangaistusluontoisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytapojen ja määräämismenetellin mahdollisten puutteiden selvittäminen ja sääntelyn selkeyttäminen

Tuomariliitto kannattaa ehdotusta.

10. Sosiaalivakuutusta ja toimeentuloturva koskevien asioiden oikeusturvajärjestelmän kokonaisvaltainen uudistaminen

Tuomariliitto vastustaa vakuutusosoikeuden lakkauttamista.

Toimeentuloturvaetuudet ja etenkin perustoimeentuloturva koskevat asiat ovat kansalaisille erittäin tärkeitä. Etuudenhakijalle merkityksellisintä on asiassa annettu ratkaisu. Mikäli haettua etuutta ei ole myönnetty, osa hakijoista käyttää kaikki muutoksenhakumahdollisuudet saadakseen etuuden, johon katsoo olevansa oikeutettu. Toimeentuloturvajärjestelmässä on jo pitkään ollut käytössä kattava ja tehokas itseoikaisumenettely. Etuuslaitoksissa vuosittain annettavien toimeentuloturvaetuuspäätösten määrään nähden vakuutusosoikeudessa vireillä olevien valitusten määrää voidaan jo nykyisellään pitää alhaisena. Vakuutusosoikeuteen saapuvien asioiden määrää ei siis ole mahdollista vähentää oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa esitetyn keinoin.

Vakuutusosoikeus ratkaisee käsittelemänsä asiat tehokkaammin ja vähemmillä kustannuksilla kuin

muut tuomioistuimet. Vakuutusoikeuden tehokkuus johtuu pitkälle viedystä erikoistumisesta, joka on mahdollista vain nykyiseen tapaan keskittämällä toimeentuloturva-asiat yhteen tuomioistuimeen. Erikoistuminen takaa myös parhaat edellytykset toiminnan laadulle. Vakuutusoikeuden lakkauttaminen ja vakuutusoikeudessa käsiteltävien asioiden siirtäminen muihin tuomioistuihin saattaisi johtaa käsittelykustannusten nousemiseen. Lisäksi asioiden ratkaisemisessa tarvittavan asiantuntemuksen ja erityisosaamisen nykyisellä vakuutusoikeuteen keskittämällä saavutetut edut menetettäisiin.

Tuomariliitto katsoo, että vakuutusoikeuden lakkauttamisella ei ole saavutettavissa oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa esitettyjä kustannussäästöjä.

Vakuutusoikeus on ylin tuomioistuin noin 90 %:ssa käsittelemistään asioista. Osassa tapaturmavakuutuslainsäädäntöön liittyvistä asioista voi valituslupamenettelyn kautta hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta. Valituslupaa on haettu vuosittain noin 200 asiassa. Ainoastaan työtapaturma-asioissa oleva muutoksenhakujärjestelmä on poikkeuksellinen. Edellä mainituissa asioissa keskimääräinen intressi asianosaiselle on usein jopa pienempi kuin vakuutusoikeudessa käsiteltävissä muissa asiaryhmissä. Toimeentuloturva-asioiden luonteen vuoksi näissä pitäisi olla mahdollisuus saada lainvoimainen ratkaisu mahdollisimman nopeasti. Ongelmalliseksi järjestelmä voidaan nähdä myös sen vuoksi, että vakuutusoikeus noudattaa työtapaturma-asioissa hallintolainkäyttölakia ja korkein oikeus oikeudenkäymiskaarta. Prosessinlain muutos voi aiheuttaa asianosaiselle oikeudenkäyntikuluriskin, joka soveltuu huonosti toimeentuloturvaan koskeviin asioihin. Muutoksenhaun ongelmallisuutta lisää myös, ettei korkeimmalla oikeudella ole enää mahdollisuutta saada Valviralta lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja.

Tuomariliitto ehdottaa harkittavaksi valitusmahdollisuuden poistamista korkeimpaan oikeuteen. Tämä lyhentäisi työtapaturma-asioiden kokonaiskäsitelyaikaa, selkeyttäisi vakuutusoikeuden asemaa toimeentuloturvaan koskevien asioiden ylimpänä tuomioistuimena sekä toisi säästöjä vähentämällä vuositasolla noin 200 asiaa korkeimmasta oikeudesta.

11. Käräjäoikeuksien rakenneuudistuksen jatkaminen

Tuomariliitto vastustaa käräjäoikeuksien määrän vähentämistä nykyisestä ja käräjäoikeuksien tuomiopiirien sitomista poliisin ja syyttäjien toimialueisiin sekä uusien sivukanslioiden perustamista.

Kokonaisselvitystä vuoden 2010 käräjäoikeuksien rakenneuudistuksen vaikutuksista ei ole vielä aloitettu eikä ole selvitetty rakenneuudistuksen jatkamisen tarvetta. Hallitusohjelman mukaan riittävä laaja toimipaikkaverkko turvataan. Neuvottelukunnan ehdotus on ristiriidassa tämän kanssa.

Käräjäoikeuksien määrän vähentäminen ehdotuksen mukaisesti noin puoleen siten, että tuomiopiirit vastaisivat poliisin ja syyttäjän toimialueita, tarkoittaisi, että jopa lähes 100 000 asukkaan kaupunkia jäisi ilman käräjäoikeutta. Asiointimatkojen pidentyessä olennaisesti jopa satoihin kilometreihin vastaajien saaminen rikosoikeudenkäynteihin kävisi mahdottomaksi. Pitkä asiointimatka vaikeuttaisi ihmisten pääsyä oikeuksiinsa ja asettaisi heitä tässä suhteessa eriarvoiseen asemaan. Erillisten sivukanslioiden tai istuntopaikkojen perustaminen kävisi välttämättömäksi, jolloin seurauksena ei olisi käräjäoikeusverkoston tiivistyminen vaan sen pirstaloituminen entisestään. Ehdotus heikentäisi selvästi yhdenvertaisen oikeusturvan antamisen edellytyksiä. Lisäksi ehdotuksen seurauksena käräjäoikeuden henkilökunnan työmatkat muodostuisivat kohtuuttoman pitkiksi, mikä heikentäisi työhyvinvointia.

12. Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston uudistamisen jatkaminen

Tuomariliitto vastustaa hovi- ja hallinto-oikeusverkoston harventamista. Ruotsissa ja Norjassa hovi- ja hallinto-oikeuksien yksikkökoeroja ei ole pidetty ongelmallisina, vaan niitä on pidetty välttämättöminä ja hyväksyttävänä seurauksina siitä, että myös harvaan asutuilla alueilla on mahdollista saada oikeusturvaa kohtuullisilla asiointietäisyyksillä. Suuremmat yksiköt eivät välttämättä paranna tehokkuutta ja tuo toivottuja säästöjä.

Neljä hovioikeutta on liian vähän. Vastustamisen syyt ovat samat kuin edellisessä kohdassa lausutut. Asiointimatkat muodostuvat kohtuuttomiksi, koska hovioikeusmenettelyssä edellytetään pääsääntöisesti valittajan henkilökohtaista läsnäoloa pääkäsittelyssä.

Hallinto-oikeuksien osalta on ensin syytä toteuttaa hallinto-oikeuksien käsittelemiä asiaryhmiä sekä hallinto-oikeuksien välistä juttujakoa koskevat uudistukset ja vasta sen jälkeen arvioida asiaa oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta.

13. Hallinto-oikeuksien jutturyhmien jakautuminen

Tuomariliitto kannattaa ehdotusta. Hallinto-oikeuksien jutturyhmien jakautumista on perusteltua selvittää. Joidenkin asiaryhmien osalta hajauttaminen yhtä hallinto-oikeutta useampaan hallinto-oikeuteen saattaisi olla järkevää. Kyseenalaista kuitenkin on, tuottaako hajauttaminen haluttuja säästöjä.

14. Summaaristen riita-asioiden käsittelyn siirtäminen ulosottoviranomaiselle tai enintään kolmeen kärjäoikeuteen

Tuomariliitto kannattaa ehdotusta summaaristen riita-asioiden käsittelyn siirtämisestä ulosottoviranomaisille sillä edellytyksellä, että velalliselle turvataan mahdollisuus saada asia kärjäoikeuden ratkaistavaksi esimerkiksi vastustamalla velkojan hakemusta ja että kärjäoikeuksissa säilytetään riittävät resurssit kärjäoikeuksiin riitaisina siirtyvien summaaristen asioiden käsittelyyn. Tuomariliitto vastustaa summaaristen riita-asioiden keskittämistä enintään kolmeen kärjäoikeuteen.

Siirtämismahdollisuuksia selvitettyä olisi vielä tutkittava, muodostaako Bryssel I -asetus tosiasiallisen esteen siirtämiselle. Lisäksi olisi selvittävä Euroopassa summaaristen asioiden käsittelystä tällä hetkellä käytävän keskustelun sisältö ja harkittava, vaikuttavatko keskusteluissa esiin nousseet näkemykset asiaan. Varsin todennäköistä on, että kärjäoikeuksiin on jätettävä joka tapauksessa summaaristen riita-asioiden mahdollisuus silloin, kun velkoja haluaa varmistaa tuomion Euroopan laajuisen täytäntönpantavuuden. Epätodennäköistä on, että Suomi saisi jälkikäteen vastaavanlaisen poikkeuksen Bryssel I -asetukseen, jonka Ruotsi neuvotteli liittymisvaiheessa. Ns. eurooppalaiset erityisprosessit (vähäisten vaatimusten menettely ja maksamismääräysmenettely) Helsingin kärjäoikeudessa ovat luonteeltaan valinnaisia menettelyjä, eivätkä voi yksin korvata ulosotoperusteen saamista muista kärjäoikeuksista myös summaarisissa asioissa.

Mikäli summaariset asiat siirretään ulosottovirastoon tai keskitetään kolmeen kärjäoikeuteen ja rangaistumääräysmenettelyn soveltamisalaa laajennetaan, kärjänotaarien käsiteltävänä olevat asiat kärjäoikeudessa vähenevät entisestään. Tämä merkitsee sitä, että kärjänotaarien mahdollisuus perehtyä oikeudenkäyntimenettelyyn ja saada käytännön kokemusta rikosoikeuden- ja velvoiteoikeuden perusteista kapenee huomattavasti. Tuomariliiton käsityksen sanottuja uudistuksia ei tule toteuttaa ennen kuin on selvitetty, miten tuomioistuinharjoittelu aiotaan tulevaisuudessa toteuttaa.

15. Jatkokäsittelyluvan soveltamisalan laajentaminen

Tuomariliitto kannattaa ehdotusta.

16. Siirtyminen noudattamaan normaalia oikeusastejärjestystä eräissä rikoksentekijän luovuttamista koskevissa asioissa sekä eräissä kansainvälisissä perheoikeusasioissa

Tuomariliitto kannattaa ehdotusta ja toteaa, että kysymys on sellaisista erityisosaamista edellyttävisistä asioista, jotka pitäisi jatkossakin keskittää tiettyjen tuomioistuinten käsiteltäväksi.

18. Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentaminen

Tuomariliitto kannattaa ehdotusta.

19 - 20. Huostaanottoasioiden siirtäminen ensiasteena moniammatilliseen toimielimeen ja mielenterveyslain mukaisesta alustusmenettelystä luopuminen.

Tuomariliitto kannattaa ehdotuksia. Hallinto-oikeudet ovat muutoksenhakutuomioistuimia. Yksilöiden oikeusturva toteutuu riittävästi sillä, että päätöksistä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

21. Asioiden vaativuus ja oikeusturvan tarve tuomioistuinasioiden käsittelyssä

Tuomariliitto kannattaa sitä, että asioiden käsittelyssä otetaan huomioon asioiden vaativuus ja oikeussuojan tarve.

Vuoden 2009 alussa käräjäoikeuksien kokoonpanoa koskevia säännöksiä rikosasioissa uudistettiin tarkoituksena hallituksen esityksestä (HE 85/2008 vp) ilmenevällä tavalla siirtää tuomitsemistoinnin painopiste käräjäoikeuksiin. Lakiin lisättiin kolmen tuomarin kokoonpano ja mahdollisuus vahventaa tuomarin ja kolmen lautamiehen kokoonpanoa yhdellä tuomarilla. Kokoonpanouudistus ei ole johtanut toivottuun tulokseen. Vahvennettuja kokoonpanoja rikosasioissa käytetään hyvin vähän resurssien niukkuuden vuoksi. Myös riita-asioissa lainsäätäjän pääsäännöksi tarkoittaman kolmen tuomarin kokoonpanon käyttö on ollut harvinaista resurssien puutteen takia.

Kuten vuonna 2009 toteutetun kokoonpanoa koskevasta lakivaliokunnan mietinnöstä (LaVM 11/2008 vp) ilmenee, tärkeänä on jo tuolloin pidetty sitä, että asiat voidaan käsitellä asian laatu ja laajuus huomioon ottaen mahdollisimman tarkoituksenmukaisessa kokoonpanossa. Mitä merkityksellisemmästä asiasta asianosaisen oikeusturvan kannalta on kysymys, sitä vahvempi kokoonpanon tulisi olla. Tarkoitus on ollut, että oikeudellisesti vaikeat asiat käsitellään kolmen tuomarin kokoonpanossa. Lakivaliokunta on korostanut, etteivät taloudelliset perusteet saa muodostaa estettä vahvennetun kokoonpanon käyttämiselle.

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi käräjäoikeuksien aseman vahvistaminen, jota on esitetty jo Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä KM 2003:3 (Arposen komitean mietintö). Käräjäoikeuksien aseman vahvistaminen on saanut kannatusta muun muassa Suomen Lakimiesliitolta ja Suomen Asianajajaliitolta. Korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelo on useaan otteeseen puheenvuoroissaan ilmaissut, että määrän sijasta on tärkeätä panostaa laatuun sekä lausunut

kannattavansa painopisteen siirtämistä käräjäoikeuksiin. Oikeudenkäynnin painopisteen siirtäminen käräjäoikeuksiin merkitsee sitä, että huomiota on aiempaa enemmän kiinnitettävä siihen, minkälaisissa kokoonpanoissa asiat tulevaisuudessa käsitellään. Mikäli oikeusturvaa halutaan aidosti parantaa, kolmen tuomarin käyttämistä vaativissa, asianosaisten oikeusturvan kannalta merkittävässä asioissa tulee käräjäoikeuksissa lisätä.

Tuomariliitto vastustaa nykytilanteessa esittelijävirkamiesten vähentämistä, mutta suhtautuu myönteisesti työmenetelmien kehittämisen selvittämiseen. Esittelijävirkamiesten suoraviivainen vähentäminen ei ole oikea keino tuomaripainotteiseen valmisteluun siirtymiseksi. Tuomareiden työmäärän lisääntymisestä seuraisi ratkaisutehon alentuminen ja käsittelyaikojen vastaava pidentyminen. Lainkäyttöhenkilöstön vähentäminen johtaisi jo entisestäänkin suuren työmäärän hallitsemattomaan lisääntymiseen, työhyvinvoinnin heikkenemiseen ja sitä kautta oikeusturvaongelmiin.

Esittelijävirkamiesten määrän vähentäminen on ongelmallista myös tuomioistuinlaitoksen tulevaisuuden kannalta, koska esittelijäjärjestelmä on nykyisin selväpiirteisin tapa kouluttautua tuomarinuralle. Hyväksyttävää vaihtoehtoa sille ei ole toistaiseksi esitetty. Esittelijävirkamiesten vähentäminen saattaa aiheuttaa tulevaisuudessa huomattavia vaikeuksia tuomareiden rekrytoinnille. Tuomioistuinten jo nyt niukkojen henkilöstöresurssien mahdollinen vähentäminen ei ole myöskään omiaan kannustamaan päteviä lakimiehiä hakeutumaan tuomarinuralle.

22. Tuomioistuinten kokoonpanosäännösten joustavoittaminen

Tuomariliitto kannattaa ehdotusta.

Tuomariliitto ehdottaa, että voimassa olevia säännöksiä muutetaan siten, että asian valmistellut tuomari voisi virkaiästään huolimatta toimia tarvittaessa puheenjohtajana käräjäoikeuksissa niin rikos- kuin riita-asioissakin ja että tuomioistuinlakityöryhmä ottaa tämän asian käsiteltäväkseen.

OK:n 6 luvun 1 §:n 1 momentin (22.7.1991/1052) mukaan asian valmistelua johtaneen tuomarin on oltava pääkäsittelyssä tuomioistuimen puheenjohtajana tai jäsenenä, jollei estettä ole. Rikosasioiden osalta ei ole vastaavanlaista säännöstä vuonna 1997 voimaan tullessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa. Käräjäoikeusasetuksen 4 §:n 3 momentin (28.6.1993/582) mukaan jos kokoonpanossa on useampia kuin yksi lainoppinut jäsen, kokoonpanon puheenjohtajana toimii virassa vanhin lainoppinut jäsen.

Säännöksiä sovelletaan epäyhtenäisesti. Toisen tulkinnan perusteella on katsottu, että virkaiältään vanhin toimii puheenjohtajana sekä riita- että rikosasioissa. Toisen tulkinnan mukaan riita-asioissa myös asian valmistellut tuomari voi toimia puheenjohtajana virkaiästään riippumatta. Valmistelusta vastaavan ja puheenjohtajan roolit ovat sinänsä erilaiset, mutta käytännössä useimmiten jutun valmistellut tuomari on parhaiten perehtynyt juttuun, minkä vuoksi on perusteltua, että hän voisi toimia myös puheenjohtajana pääkäsittelyssä.

Tuomariliitto ehdottaa, että OK:n 2 luvun 6 §:n 1 momenttia muutetaan siten, että yhden tuomarin kokoonpanon päätösvaltaa laajennetaan käsittelemään myös ryöstöt ja rekisterimerkintärikokset. Kyseiset rikokset ovat rinnastettavissa jo nyt laissa nimeltä mainittuihin rikoksiin.

23. Asiantuntija-avusteisen huoltoriitamenettely koko maahan

Tuomariliitto kannattaa ehdotusta.

24. Lautamiesten lukumäärän vähentäminen kokoonpanoissa

24.1. Tuomariliitto kannattaa lautamiesten lukumäärän vähentämistä kokoonpanoissa ehdotetulla tavalla. Lautamiesten käyttö ei ylipäättään ole perusteltua oikeudellisesti tai näytöllisesti vaikeissa taikka monimutkaisissa asioissa. Tällaiset asiat tulevat parhaiten ratkaistuksi käräjäoikeuksissa useamman ammattituomarin kokoonpanossa. Aito oikeusturvan parantaminen edellyttää lisäpanostuksia käräjäoikeuksien lainkäyttöhenkilöstöön. Tuomariliiton näkemys on, että lautamiesjärjestelmä ei laajoissa ja monimutkaisissa asioissa paranna oikeusturvaa. Tätä näkemystä tukee se, että hovioikeudessa käsiteltävissä asioissa ei edellytetä lautamiehiä.

24.2. Vakuutus oikeudessa eräissä asiaryhmissä on käytössä kokoonpano, johon kuuluu kaksi työoloja tuntevaa asiantuntijajäsentä. Tällaisen kokoonpanon tarpeellisuutta voidaan arvioida pitkälti samalla tavalla kuin lautamiesjärjestelmää. Näistä vakuutus oikeuden intressijäsenistä tulisi luopua kokonaan.

25. Hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentaminen

Tuomariliitto kannattaa ehdotusta.

26. Rikosprosessin keventäminen näytöllisesti selvissä asioissa ja rikosprosessiketjun tiivistäminen

Tuomariliitto kannattaa sen selvittämistä, onko kirjallista menettelyä mahdollista kehittää ja sen käyttöalaa laajentaa selvissä asioissa.

Tuomariliitto vastustaa esitutkintaviranomaisten roolin laajentamista ja vastaavasti syyttäjän roolin poistamista tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen. Liitto vastustaa myös sitä, että esitutkintaviranomaiset laatisivat haastehakemuksia, ja toteaa, ettei esitutkintaviranomaisten roolin laajentamisesta mitään ilmeisimmin ole odotettavissa sellaisia säästöjä, että sitä koskeviin lainsäädäntötoimiin olisi syytä ryhtyä.

Tuomariliitto kannattaa rangaistus määräysmenettelyn laajentamisen selvittämistä yksinkertaisissa ja sakoilla rangaistavissa asioissa.

Kohdat 27 - 30

Tuomariliitto kannattaa ehdotuksia.

31-32. Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallinnan sähköistäminen (AIPA) ja hallintotuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan sähköistäminen

Sähköisiä järjestelmiä kehitettäessä tulee varmistaa, ettei järjestelmistä aiheudu tuomareille työmäärän lisääntymistä vaan sen vähentymistä. Henkilökunnan määrää ei saa vähentää ennen kuin on varmistettu, että sähköinen järjestelmä todella vähentää työmäärää.

33. Videotallenteiden käytön lisääminen hovioikeudessa

Tuomariliitto vastustaa järjestelmää, jossa suullinen näyttö otettaisiin hovioikeudessa vastaan käräjäoikeudessa tehtyä videotallennetta katsomalla kuten Ruotsissa. Oikeudenkäynti on Suomessa ollut myös hovioikeudessa suullinen ja välitön vasta vuodesta 1998. Tätä muutosta pidettiin aikanaan oikeusturvan kannalta välttämättömänä. On vaikea ymmärtää, millaiset oikeusturvaedut vaatisivat nyt siitä luopumista ja tyytymistä tallenteiden katsomiseen, jolloin oikeudenkäynti hovioikeudessa olisi toisinto käräjäoikeuskäsittelystä, vaikka hovioikeuden ratkaistavana vain harvoin ovat kaikki ne kysymykset, joihin käräjäoikeuden on ollut otettava kantaa.

Oikeudenkäynnin suullisuus ja välittömyys tarkoittavat, että hovioikeuden jäsenet voivat esittää kysymyksiä todistelutarkoituksessa kuultaville henkilöille ja keskustella epäselvistä seikoista näiden kanssa. Tällainen keskustelu on olennainen osa suullisen näytön vastaanottamista. Oikeusturvan kannalta olisi äärimmäisen huolestuttavaa, jos hovioikeuden jäsenet, joiden tehtävänä on arvioida suullisten kertomusten uskottavuutta, eivät voisi esittää kuultaville niitä kysymyksiä, joita he pitävät tämän arvioinnin kannalta tärkeinä. Tallenteiden käyttöönottoaminen tarkoittaisi oikeudenkäynnin välittömyydestä luopumista, jolloin näytön vastaanottamisen asemesta hovioikeuden olisi tyydyttävä seuraamaan näyttöä vastaanottimistaan vailla mahdollisuutta suunnata ja johtaa oikeudenkäyntiä asian ratkaisemisen kannalta olennaisiin kysymyksiin.

Jatkokäsittelyluvan käyttöönottoamisen yhteydessä laajennettiin myös hovioikeuden harkintavaltaa jättää pääkäsittely toimittamatta, jos käräjäoikeuden näytön arvioinnin oikeellisuudesta ei voi jäädä varteenotettavaa epäilyä. Tätä mahdollisuutta hovioikeudet ovat toistaiseksi käyttäneet varsin varovaisesti eikä korkein oikeus ole vielä antanut ennakkoratkaisuja hovioikeuden harkintavallan rajoista. Tuomariliitto katsoo, että nykyiset hovioikeusmenettelyä koskevat säännökset antavat toistaiseksi hyvät mahdollisuudet kehittää muutoksenhakujärjestelmää kohti sellaista tavoitetilaa, jossa hovioikeus käsittelee valituksia vain sellaisista käräjäoikeuden ratkaisuksista, jotka voivat olla vääriä.

34. Videokuulemisen käytön lisääminen tuomioistuimissa

Tuomariliitto pitää videokuulemisten lisäämistä oikeusturvan kannalta yleisesti ja erityisesti edellä lausutuista syistä hovioikeuden pääkäsittelyssä parempana vaihtoehtona kuin videotallenteiden käyttöönottoamista.

35. Tuomioiden suullisen perustelun käyttöönottoaminen

Tuomariliitto kannattaa asian selvittämistä.

36. Oikeuslaitoksen henkilöstön yleis- ja erityisosaamisen syventäminen

Myös tuomariliiton mielestä tuomareiden ammatillista osaamista on kehitettävä. Tämä tulisi toteuttaa perehdyttämis- ja täydennyskoulutusta lisäämällä. Ensin mainittu koulutus tulisi suunnata vasta nimitetyille tuomareille ja viimeksi mainittu taas virassa jo toimineille tuomareille. Virassa jo toimineiden tuomareiden koulutuksen tulisi olla jatkuvaa ja tukea myös erityisosaamista, joka on tarpeen, kun oikeudenkäynnin painopiste siirtyy käräjäoikeuksiin ja kun vahvennetuissa kokoonpanoissa ratkotaan kansalaisten aseman ja oikeusturvan kannalta merkittäviä asioita.

Asianajajilla on velvollisuus osallistua vuosittain täydennyskoulutukseen. Samaa olisi harkittava tuomareillekin. Tuomariliitto on jo aiemmin ehdottanut, että tuomareiden vuosittaisen täydennyskoulutuksen tulisi olla 10 päivää. Tähän kuluva aika on kuitenkin otettava huomioon yksiköiden resursoinnissa ja tulostavoitteissa.

37. Tuomioistuinten johtamismallien ja henkilöstörakenteiden uudistaminen sekä hallinnon keventäminen

Tuomariliitto kannattaa sen selvittämistä, voitaisiinko valtionhallinnossa ylimpien johtajien kohdalla noudatetun käytännön mukaisesti määräaikaistaa myös tuomioistuinten päälliköiden tehtävät. Asiaa voitaisiin selvittää tuomioistuinlakityöryhmässä.

Tuomariliitto on tyytymätön viime aikaiseen tendenssiin keskittää ylin hallintotoimivalta tuomioistuimen päällikkötuomarille kollegiaalisen päätöksenteon kustannuksella. Tällainen johtamismalli sopii huonosti tuomioistuimen kaltaiseen asiantuntijaorganisaatioon. Se vaarantaa uransa alussa olevien tuomareiden riippumattomuuden, kun päällikkötuomari saa yksin nimittää tuomarinuralle aikovat esittelijät ja määräaikaiset tuomarit.

Neuvottelukunta ei ole esittänyt omaa käsitystään tuomioistuimen johtamismallista. Tuomariliiton mielestä hallinnossa ja johtamisessa tulisi noudattaa seuraavia perusratkaisuja:

- Tuomioistuinhallintoa johtaa riippumaton keskusvirasto, jonka päätösvaltaan kuuluvat keskeiset tuomioistuinta koskevat hallinto- ja budjettiasiat yhdessä Eduskunnan perustuslaki-, valtiovarain- ja lakivaliokunnan kanssa. Keskusviraston määräaikaistissa tehtävissä tulee enemmistönä olla vakituksia tuomareita, jotka on valittu tehtäviinsä vakituisten tuomarinviranhaltijoiden toimittamalla vaalilla.
- Tuomioistuimen työjärjestyksen vahvistaa tuomioistuimen tuomareiden kokous, jossa päätöksentekoon osallistuvat vakituisten tuomarinviranhaltijat. Tämä kokous valitsee keskuudestaan johtoryhmän määrääjäksi.
- Johtoryhmä ratkaisee tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat nimitysasiat ja toimii muutoin nimitysasioissa lausuntovaliokuntana sekä vahvistaa oikeuspoliittiset lausunnot. Päätöksenteko tuomareiden kokouksessa ja johtoryhmässä tapahtuu kollegiaalisesti.

Tällainen johtamismalli säästäisi valtionvaroja ja kohentaisi työilmapiiriä ja työhyvinvointia sekä sitoutumista työtehtäviin. Lisäksi vakituisten tuomareiden nimitysjärjestelmä olisi arvioitava uudelleen. Tuomarinvalintalautakunnassa tulee olla enemmistönä tuomarit, jotka on valittu tehtävänsä edelle selostetulla tavalla. Tuomareiden palkkaus tulee säätää lailla ja sen tulee perustua yhdenvertaisuuteen.

39. Tuomioistuinmaksujen käyttöalan laajentaminen

Tuomariliitto kannattaa tuomioistuinmaksujen käyttöalan laajentamisen selvittämistä ja maksujen korottamista ehdotetulla tavalla. Liitto pitää Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnosta 35/2010 vp ilmenevästä kannasta huolimatta tärkeänä, että maksut peritään etukäteen paitsi ehdotuksessa mainituista syistä, myös sen vuoksi, että se tietyissä tilanteissa saattaa edistää sovinnon syntymistä asiassa. Maksut tulisi porrastaa asianosaisten, asian laadun ja siitä aiheutuvan työmäärän mukaan. Mikäli porrastus tehdään asian lopputuloksen perusteella, se saattaa estää ennakkoperin-

nän. Todennäköistä kuitenkin on, että tuomioistuinmaksujen valtiontaloudellinen merkitys jää joka tapauksessa vähäiseksi.

41. Syyttäjien osallistuminen esitutkintaan

Tuomariliitto kannattaa sitä, että vaativissa jutuissa tutkinnanjohtajuus siirretään esitutkintaviranomaisilta syyttäjille.

51. Sovittelumenettelyn ulottaminen joihinkin hallintoasioihin.

Tuomariliitto kannattaa ehdotusta.

Vaihtoehtoiset mallit neuvottelukunnan esittämille kokonaisuuksille

Asioiden siirtäminen tuomioistuinyksiköstä toiseen vaihtoehtona hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistukselle

Neuvottelukunta on ehdottanut sekä käräjäoikeuksien että hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistuksen jatkamista, mikä tarkoittaa tuomioistuinyksikköjen laajamittaista yhdistämistä. Tästä aiheutuu kustannuksia yhtäältä tuomioistuinten henkilökunnalle työpaikan siirtyessä muualle ja toisaalta valtiolle uusien toimitilojen hankinnan muodossa. Jo toteutettu hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistus on osoittanut, että henkilökuntaa on vaikeaa saada siirtymään toiselle paikkakunnalle, jos etäisyys on pitkä.

Valtionhallinnossa tällaisten yksikköjen yhdistämiseen perustuvien rakennemuutosten asemesta asioita siirretään käsiteltäväksi yksiköstä toiseen, jos asioiden määrä jostakin syystä yksiköiden välillä ei jakaudu resursseihin nähden tasaisesti. Näin menetellään Kansaneläkelaitoksessa ja Verohallinnossa. Myös maanmittauslaitoksessa on tarkoitus siirtyä samaan järjestelmään. Neuvottelukunta on ehdottanut ulosottovirastoille samanlaista järjestelmää.

Tuomariliitto ehdottaa harkittavaksi tällaista asioiden siirtämisjärjestelmää myös tuomioistuinten välillä hovi- ja hallinto-oikeuksissa. Asioiden tarvittaessa tapahtuvasta siirtämisestä päättäisi perustettava tuomioistuinvirasto. Tuomioistuinyksikköjen yhdistäminen ja vähentäminen kävisi tässä vaihtoehdossa tarpeettomaksi.

Kevennetyt menettelyt vaihtoehtona täysimittaisille riita-oikeudenkäynneille

Tuomariliitto kiinnittää huomiota siihen, että oikeudenkäynti erityisesti riita-asioissa on muodostunut niin kalliiksi, että kansalaiset eivät enää kuluriskin pelossa uskalla viedä riitojaan tuomioistuinten ratkaistavaksi. Tämä on johtanut siihen, että riita-asioden määrä on vähentynyt tasaisesti vuodesta 1993, jolloin oikeudenkäyntimenettely Suomessa uudistettiin. Käräjäoikeudet ovat muuttumassa lähes yksinomaan rikosasioita käsitteleviksi tuomioistuimiksi, jotka eivät pitkiksi venyvien käsittelyaikojen ja huomattavan kuluriskin vuoksi houkuttele sen paremmin yksityisiä kansalaisia kuin yrityksiäkään panemaan vireille riitojaan käräjäoikeuksissa.

On kuitenkin tärkeää, että tuomioistuinten asema oikeussuojan antajana yksittäisissä riita-asioissa taataan jatkossakin ja että tuomioistuinmenettely myös tulevaisuudessa voi vastata oikeuttaan tuomioistuinmenettelyä hakevien osapuolten oikeusturvatarpeisiin. Tämä ei liiton näkemyksen mukaan ole mahdollista, ellei oikeudenkäynnin kynnystä kyetä alentamaan. Tärkeää on myös, että asiat tuodaan käräjäoikeuden ratkaistavaksi niin varhaisessa vaiheessa kuin mahdollista.

Tuomariliitto korostaa sitä, että kaikkien käräjäoikeudessa käsiteltävien asioiden ei tarvitse käydä läpi samanlaista täysimittaista oikeudenkäyntimenettelyä. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että yksinkertaiset ja taloudelliselta intressiltään vähäiset asiat voidaan käsitellä kevyemmässä menettelyssä kuin monimutkaiset ja taloudelliselta intressiltään merkittävämmät asiat.

Tuomariliitto toteaa, että meillä on jo nyt laajoissa riita-asioissa käytössä kaksi lailla säänneltyä vaihtoehtoista menettelyä: sovinnon edistäminen ja sovittelu. Liitto pitää tärkeänä, että sanottuja menettelyjä kehitetään niin, että ne jatkossa tarjoavat houkuttelevan vaihtoehdon täysimittaiselle oikeudenkäyntimenettelylle. Menettelyjen kehittämisen ohella liitto pitää tärkeänä, että tuomareiden koulutuksessa huomiota kiinnitetään aiempaa enemmän sellaisiin valmiuksiin, joita aktiivinen tarttuminen sovittelumenettelyjen keinoihin tuomareilta edellyttää.

Tuomariliitto katsoo, että jatkossa on syytä selvittää, onko olemassa muitakin sellaisia ratkaisumalleja, joissa vaihtoehtoinen riidanratkaisu voidaan sulauttaa viralliseen riidanratkaisuun ja näin säilyttää asiakkaat ja tuomioistuimille kuuluva arvovalta riidanratkaisijoina.

Kouvolassa 28.6.2013



Aki Rasilainen

Tuomariliiton puheenjohtaja