

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 20.9.2012 luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi hovioikeuslain ja hallinto-oikeuslain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta, OM 7/021/2010

Pyydettyinä lausuntona Tuomariliitto esittää kunnioittaen seuraavaa:

Tuomariliitto vastustaa aikaisemmissa valmistelun vaiheissa esittämänsä mukaisesti esityksen toteuttamista, koska se ei johda arvioituihin taloudellisiin säästöihin vaan pikemminkin lisäkustannuksiin.

Tuomariliitto kiinnittää myös huomiota ongelmiin esityksen suhteessa perustuslain säännöksiin ja esityksen toteuttamisaikatauluun sekä valmistelun puutteisiin.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esitys lähtee siitä, että suurempien yksiköiden muodostamisesta aiheutuu toiminnan tehostumista. Nykyisissä hovi- ja hallinto-oikeuksissa on riittävästi asioita ja ratkaisukokoonpanoja, eivätkä yksiköt ole erityisen haavoittuvia eikä niiden työmäärissä ole poikkeuksellisen suurta ajoittaista vaihtelua. Tilastoaineisto ja kokemukset eivät viittaa siihen, että tehokkuus riippuisi yksikkökoosta. Suomessa ainakin hovioikeuksien tuottavuus on varsin tasaista. Mainittakoon vertailukohtana, että Ruotsissa toimintaa on saatu tehostettua jakamalla maan suurin alioikeus useammaksi yksiköksi kuntarajoista poiketen. Edellä sanotusta voidaan varsin suurella varmuudella päätellä, ettei yksikkökoon suurentamisesta sinänsä aiheudu kustannussäästöjä. Sitä voi syntyä korkeintaan avustavan henkilökunnan määrän vähäisestä muutoksesta. Niissäkin laskelmissa tulisi kuitenkin ottaa huomioon mm. istuntopaikkojen aiheuttama virastomestariarve käräjäoikeuksissa.

Esitykseen sisältyy laskelmia henkilöstösäästöistä, vaikka ministeriö ei ole vielä edes perustanut työryhmiä, jossa sen ja yhdistettävien yksiköiden edustajat yhdessä selvittävät henkilötarvetta ja -rakennetta. Hovioikeuksiin saapuvien asioiden määrä on aivan viime aikoina alentunut ja vastaavasti ratkaisematta olevien ja erityisesti ylivuotisten asioiden määrä pienentynyt. Hallinto-oikeuksien juttumäärän kehitys on vaihdellut vuosittain, vaikka on nyt hienoisessa laskussa. Jos tämä suotuissa kehitys jatkuu, henkilöstön määrää on mahdollista tarkastella. Kysymys ei siten ole tältä osin lainkaan tämän esityksen taloudellisista vaikutuksista.

Laskelmissa on arvioitu matkakäräjien aiheuttamat kustannukset erittäin alhaisiksi, koska kohdassa esityksen perustuslainmukaisuuden arviointi todetuin tavoin tuomareiden ja esittelijöiden odotetaan matkustavan ilman korvausta omalla vapaa-ajallaan. Esitystä ei voida pitää hyväksyttävänä. Pitkillä etäisyyksillä tehtävien matkakäräjien suuri määrä vaikuttaa kielteisesti työhyvinvointiin ja tuottavuuteen sekä heikentää mahdollisuuksia rekrytoida osaavia lakimiehiä tuomioistuinten palvelukseen.

Matkakäräjien järjestämisestä huolimatta myös asiakkaiden, asianajajien ja syyttäjien matkustaminen tulee käytännössä ainakin jossain määrin lisääntymään. Tästä valtiolle ja kansalaisille aiheutuvat kustannukset tulisi arvioida ja ottaa laskelmissa huomioon. Uusien yksiköiden suunnittelu, tilakysymysten ratkaiseminen ja muutot aiheuttavat ylimääräistä työtä, matkakuluja sekä muita kustannuksia. Ne tulee ottaa

laskelmissa huomioon.

Esityksen toteuttaminen tulee vähentämään hovioikeudenlaamannien virkojen määrää, josta voi tulla säästöjä. Kun kysymys on henkilöstölle hyvin työläästä ja vaikeasta muutoksesta, tällainen selkeä palkanalennus ja etenemismahdollisuuksien kaventaminen heikentää työmotivaatiota. Tällaisten uudistusten yhteydessä kaikilla muilla hallinnonaloilla on pidetty huolta siitä, että henkilöstön etuudet ainakin säilyvät ja mieluummin paranevat.

Realistinen arvio on se, että hanke tulee aiheuttamaan lyhyellä aikavälillä huomattavia lisäkustannuksia tai vaihtoehtoisesti tuottavuuden laskua. Säästöjen syntyminen vastaisuudessaakin tulee olemaan hyvin marginaalista ja on todennäköistä, ettei niitä edes synny. Esityksen toteuttaminen myös vähentää tuomioistuinlaitoksen houkuttelevuutta työpaikkana. Hanke ei ole kestäväällä tavalla perustettavissa toiminnallisiin tai taloudellisiin tavoitteisiin ja sen toteuttamisesta luopumista olisi järkevää harkita todella vakavasti vielä tässä vaiheessakin.

Esityksen suhde perustuslakiin

Perustuslaki, ihmisoikeussopimukseen perustuva tuomioistuinten riippumattomuusvaatimus ja tuomareiden asemaa koskevat kansainväliset suositukset edellyttävät sitä, että tuomarilla on vahva virassapysymisoikeus. Sääntely on osa sitä kokonaisuutta, jolla taataan perustuslain, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja kansainvälisten suositusten edellyttämän tuomioistuimen rakenteellisen riippumattomuuden toteutuminen. Perustuslain 103 §:n säännöstä on tulkittava huolellisesti ja tämä asiayhteys ymmärtäen. Tuomioistuimen riippumattomuusperiaate ei salli sellaista tulkintaa, että tuomarilla on tuomioistuimen uudelleenjärjestelyn yhteydessä heikompi virassapysymisoikeus ja heikommat palkkaukselliset oikeudet kuin muille virkamiehille on taattu säännöksillä ja eräiltä osin heikommat oikeudet kuin työsuhteessa olevilla henkilöillä. Sellaiset tulkinnat eivät ole edes yhdenvertaisuusperiaatteen johdosta mahdollisia.

Esityksen ainoa tuomareiden palvelussuhdetta koskeva säännös on siirtymäsäännösten 3 momentti. Kouvolan hovioikeuden tuomarit siirretään uuden hovioikeuden palvelukseen ja Kouvolan ja Rovaniemen hallinto-oikeuden tuomarit siirretään vastaavasti Kuopion ja Oulun hallinto-oikeuksiin. Tuomareita ei kuulla heidän siirtämisestään. Muun henkilökunnan osalta viitataan virkamieslain säännöksiin, joten virkasiirtoa koskevien virkamieslain säännösten sijasta noudatettaneen tuomareiden kohdalla edellä mainittua siirtymäsäännöstä. Perustuslain esityöt viittaavat virkamieslain mukaiseen virkasiirtojärjestelmään 103 §:n mukaisena järjestelmänä. Niitä koskevien esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tuomari on pyrittävä ensisijaisesti sijoittamaan toiseen tuomarinvirkaan omalla työssäkäyntialueellaan, muuhun lakimiesvirkaan tai muualla olevaan tuomarinvirkaan. Ehdotettu järjestely poikkeaa aivan olennaisella tavalla perustuslain esitöiden mukaisesta menettelytavasta tuomarin vahingoksi. Säännös ei ole perustuslain mukainen ellei siihen sisällytetä oikeutta toiseen virkaan työssäkäyntialueella tai lähempänä Kouvola tai Rovaniemeä sekä suostumuksen vaatimusta virkasiirron ehtona.

Oikeusministeriön edustajat eivät ole YT-menettelyn jälkeen ryhtynyt toimenpiteisiin, jotka takaisivat esimerkiksi Kouvolan hovioikeuden tuomareille virkasiirron tai siirtouhan alaisten tuomareiden palkkaetuja koskeviin toimenpiteisiin, jos tuomarit esimerkiksi siirtyvät hovioikeudesta alioikeuteen, jonka palkkausperusteet ovat erilaiset. Tuomareiden asema on mm. näiltä kohdin heikompi kuin muiden virkamiesten ja työsuhteessa olevien työntekijöiden. Tämä johtaa ristiriitaan tuomioistuinten riippumattomuuden takeiden ja yhdenvertaisuuden periaatteen kanssa.

Esityksen mukaan yhdistetyillä hovioikeudella ja hallinto-oikeuksilla on istuntopaikkoja. Esitykseen ei sisälly suoraa säännöstä velvollisuudesta järjestää asioiden käsittely sinne. Säännöksen olemassaolo saattaa kuitenkin johtaa tällaiseen tulkintaan ja käytännössä pitkät etäisyydet johtavat välttämättä matkakäräjien järjestämiseen. Nyt käsillä olevalla oikeushallinnon järjestämiseen liittyvällä ehdotuksella on siten vaikutuksia oikeudenkäymiskaaressa säädettyyn oikeudenkäyntimenettelyn kokonaisuuteen ja sen eheyteen. Tätä ei ilmeisesti ole esitystä valmisteltaessa tiedostettu.

Syntyvillä etäisyyksillä tuomioistuimen henkilökunnan on täysin välttämätöntä yöpyä matkakäräjäkohteissa. Nykyisin virassa olevat virkamiehet on nimitetty virkoihin, joihin ei liity tällaista matkustusvelvol-

lisuutta. Oikeusministeriö ei ole suostunut neuvottelemaan matkakäräjien ja mm. vapaa-ajanmenetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta. Perustuslakiasiantuntijat ovat eräissä yhteyksissä suhtautunut torjuvasti siihen, että sopimusvapauden periaatteen perusteella virkaehtosopimuksen piiriin kuuluvista neuvotteluvaikeuksista pyritään pääsemään eroon säätämällä yksipuolisesti lailla virkamiesten virkasuhteen ehtojen muutoksia neuvottelematta niistä.

Edellä mainituista syistä johtuen on täysin välttämätöntä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto esityksen perustuslainmukaisuudesta, jos sitä esitetään säädettäväksi tavallisena lakina.

Esityksen toteuttamisaikataulu

Oikeusministeriö käytti tasan vuoden yhdistettävien yksiköiden sijaintipaikan harkintaan. Periaateratkaisua seuranneiden noin viiden kuukauden aikana ministeriö ei ole ehtinyt vielä edes asettaa työryhmiä valmistelemaan yhdistämisistä. Yksi näistä työryhmistä olisi ollut lainsäädäntöä valmisteleva työryhmä, joka olisi ollut täysin välttämätön ja normaalimenettelyn mukainen huolellisesti valmistellun esityksen aikaansaamisen edellytys. Tämän esityksen taloudelliset ja toimitiloja koskevat kannanotot ovat puutteellisia, koska toimintojen suunnittelua ei ole vielä aloitettu.

Asian käsittelyn aikana on käynyt selvästi ilmi, että oikeusministeriön hallinnonalan kaikki ohjeistus perustuu samalla työssäkäyntialueella tapahtuvia organisaatiomuutoksia varten. Ne eivät tunnista satojen kilometrien päässä toisistaan olevien yksiköiden yhdistämistilannetta. Tämä johtaa siihen, että muutaman kymmenen kilometrin töihin menevän henkilökunnan matkat korvataan, mutta 300 kilometrin päähän koko viikoksi matkustava henkilö ei saa mitään korvausta. Myöskään etätyötä koskevat periaatteet eivät sovellu tällaiseen toimintaan. Ennen uudistuksen käynnistämistä hallinnonalan ohjeistus on saatettava ajantasalle.

Suunnittelutyö on alkanut tuomioistuimissa perustamalla sille ohjausryhmän ja työ jatkuu pian toimintokohtaisten työryhmien perustamisella. Jo tässä vaiheessa on nähtävissä, että aikataulu on haastava. Toimintaa haittaa se, että oikeusministeriö ei ole vielä kukaan perustanut työryhmiä, joiden tarkoituksena on luoda uusien tuomioistuinten toimintaedellytykset.

Yhdistettävien yksiköiden palveluksessa on määräaikaissa palvelussuhteessa useita henkilöitä, jotka ovat olleet näissä tehtävissä lukuisissa määräaikaissa virkasuhteissa usean vuoden ajan. Suuri määräaikaisten virkasuhteiden lukumäärä on jo lähtökohtaisesti tuomioistuinlaitoksessa rakenteellinen ongelma. Tässä tapauksessa määräaikaisten henkilöiden määrää lisää mainitun rakenteellisen seikan lisäksi se, että vapautuneet virat ovat olleet lakkautusuhan alaisissa virastoissa täyttökiellossa suunnitellun yhdistymisen vuoksi. Työoikeudellisten periaatteiden mukaan määräaikaisten virkamiesten palvelussuhteen päättymisen yhdistämisen vuoksi ei hyvin todennäköisesti ole perusteltua. Määräaikaisten virkamiesten asema tulee selvittää ja ottaa säännöksissä tai ainakin hallinnollisissa päätöksissä huomioon.

Oikeusministeriö on ilmoittanut, että yhdistämisen on tarkoitus tapahtua 1.1.2014. Esitykseen ei sisälly päivämäärää. On kuitenkin jo nyt selvää, että ministeriön päätöksenteon ja suunnittelutoimien hitaus on este alunperin suunnitellulle aikataululle.

Esityksen valmistelusta

Hyvät päätökset syntyvät hyvän valmistelun avulla. Yksi tärkeä edellytys sille on henkilöstön osallistaminen. Tämä esitys on laadittu virkatyönä virastoja tai henkilöstöä kuulematta. Kysymys on riippumattomien tuomioistuinten toiminnan suunnittelusta ja niiden toimintaedellytysten harkinnasta. Euroopan neuvoston suositusten mukaan tuomareiden edustajia on kuultava tuomioistuinten vuosibudjetin laatimisessa. Tähän nähden on käsittämätöntä, että näin paljon laajemmasta asiasta ei kuulla ketään ennen tietojen antamista lainsäädäntöelimelle. Henkilöstöjärjestölle annetaan alle viikko aikaa lausua mielipiteensä laajasta esityksestä. Tällainen menettely johtaa siihen, että osa esitykseen liittyvistä huomautuksista saatetaan joutua liian kiireisen aikataulun vuoksi esittämään vasta eduskunnan valiokuntakäsittelyssä.

Tuomariliiton käyttämät asiantuntijat ovat tuoneet esiin, että pohjoismaiden välisen oikeusvertailun tie-

doissa on ilmeisiä väärinymmärryksiä. Niitä ei kuitenkaan ole tässä aikataulussa mahdollista oikaista.

Nyt käsillä oleva esitys tulisi palauttaa valmisteluun, johon osallistuu tarvittava määrä ministeriön asiantuntijoita, virastojen edustajia sekä henkilöstön edustajia. Esitystä ei tule antaa myöskään ennen kuin käytössä ministeriön hanketta varten perustettujen työryhmien tuottamaa tietoa ja arvioita. Yksinkertaistettuna voidaan sanoa, että asiassa edetään väärässä järjestyksessä. Riippumattoman tuomioistuimen, tuomareiden ja myös muun henkilökunnan tulee voida asianmukaisesti osallistua toiminnan suunnitteluun eikä sitä voi jättää toimeenpanovaltaan kuuluvan virkamiehistön tehtäväksi. Ei voida myöskään pitää hyväksyttävä, että nämä tahot ohitetaan, kun lainsäädäntövaltaa käyttävälle toimielimelle annetaan tietoja tuomioistuimen toimintaedellytyksistä. Kysymys on tuomioistuimen rakenteellisen riippumattomuuden turvaamisesta.

Helsingissä 28.9.2012

Anna-Mari Porkkala-Hietala
puheenjohtaja
Suomen Tuomariliitto ry