



**Suomen
tuomariliitto**

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Tausta

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän tuomioistuinten oikeudenkäytön kehityssuuntien ja nykyisen tuomioistuinrakenteen tarkoituksenmukaisuuden arvioimiseksi. Pääministeri Marinin hallitusohjelmakirjauksen mukaan turvallinen oikeusvaltio edellyttää perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan yhdenvertaista toteutumista. Arvioinnin painopisteen tulee yhtäältä olla perusoikeuksien ja oikeusturvan yhdenvertaisen toteutumisen ja toisaalta tuomioistuinten oikeudenkäyttöön vaikuttavien kehityssuuntien punninnassa.

Oikeusministeriö on varannut Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry:lle (jäljempänä Tuomariliitto) tilaisuuden tulla kuulluksi. Tuomariliitto antaa kirjallisen lausunnon ja Tuomariliiton puheenjohtaja Sanna Mantila on työryhmän kuultavana 9.5.2022.

Tuomioistuinten tehtävä on käsitellä ja ratkaista asiat perus- ja ihmisoikeudet toteuttavalla tavalla. Oikeusturvan toteutumisesta vastaavat viime kädessä riippumattomat tuomioistuimet. Tuomariliitto pitää keskeisinä tavoitteina tuomioistuinten toimintaedellytysten turvaamista riittävällä perusrahoituksella sekä oikeusvaltion ja tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistamista lainsäädäntötoimin.

Yleinen kehityssuunta on, että kaikissa tuomioistuimissa käsiteltävät asiat ovat monimutkaistuneet ja tulleet sisällöltään vaativammiksi. Laajojen asioiden määrä on kasvanut. Tuomarin työlle asetettavat vaatimukset ovat kasvaneet. Myös avustavalta henkilökunnalta vaaditaan enemmän kuin aikaisemmin. Viimeisten vuosien aikana tukipalvelut ovat kuitenkin heikentyneet avustavan henkilökunnan suuren vaihtuvuuden ja uusien tietojärjestelmien puutteiden takia.

Uusien tuomareiden koulutusjärjestelmä eli tuomarikoulu ei ole täyttänyt riittävällä tavalla pääasiassa eläköitymisistä johtuvaa tuomaritarvetta alioikeuksissa. Lisäksi uusien tuomareiden kouluttaminen on tosiasiasa siirtynyt alioikeuksien tehtäväksi, koska hovioikeuksien esittelijöiden määrää on vähennetty merkittävästi ja uusilla tuomareilla ei ole enää yhtä pitkää tuomioistuinkokemusta kuin vuosikymmen sitten. Tämä koulutus- ja perehdytystyö vie merkittävästi aikaa alioikeuksissa.

Lausunnossa käydään läpi työryhmän tehtävänannon kannalta kehittämistarpeita ja epäkohtia, joihin tulisi puuttua tavoitteiden saavuttamiseksi.

Oikeusvaltion sekä tuomioistuinten toimintaedellytysten ja riippumattomuuden turvaaminen ja vahvistaminen sekä oikeusturvan parantaminen

Tuomioistuinten rahoitus

Keskeinen kansalaisten oikeusturvaa vaarantava tekijä on tuomioistuinten riittämätön perusrahoitus. Tuomioistuinten tehokasta toimintaa heikentää jatkuva resurssivaje. Tämä näkyy käsittelyaikojen pitkittymisenä ja henkilökunnan kuormittumisena eikä niihin ole näkyvissä parannusta ilman kiireellisiä toimenpiteitä.

Tuomioistuinten toimintaa rahoitetaan puutteellisen perusrahoituksen vuoksi jatkuvasti määräaikaisten lisämäärärahojen turvin. Lisärahoitus on ollut riittämätöntä eikä tällainen rahoitustapa mahdollista toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua ja kehittämistä. Lisämäärärahat perustuvat lisäksi poliittiseen päätöksentekoon, mitä pidetään tuomioistuinten riippumattomuutta vaarantavana. Määrärahaohjauksella voidaan tosiasiallisesti ohjata tuomioistuinten toimintaa varsin merkittävästi. Tämä johtaa siihen, että kansalaisten asioita ei käsitellä yhdenvertaisesti perustuslain ja ihmisoikeuksien edellyttämällä tavalla. Tällä tavalla jotkut asiaryhmät käytännössä pääsevät tavanomaista nopeammin käsittelyyn ikään kuin ohituskaistaa, vaikka tuomioistuimissa on samaan aikaan asioita, jotka laatunsa puolesta tai lakiin perustuen olisivat kiireellisempiä. Käytännössä siitä seuraa, että asioiden käsittelyjärjestykseen vaikutetaan tuomioistuinten ulkopuolelta, vaikka lähtökohtana tulisi olla, että riippumattomat tuomioistuimet päättävät asioiden käsittelyjärjestyksestä itsenäisesti.

Tuomareiden palkkaus, määräaikaisten suuri määrä ja tuomarin uran houkuttelevuus

Kaikkien tuomareiden ja esittelijöiden palkkauksen tulisi perustua lakiin, mikä vahvistaisi tuomioistuinten riippumattomuutta. Nykyinen palkkausjärjestelmä ei täytä kansainvälisesti asetettuja kriteereitä. Määräaikaisten merkittävä osuus vaarantaa tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta. Tuomareiden palkkaus on jäänyt lakimiesten yleisestä palkkakehityksestä jälkeen. Lisäksi tuomareiden kaksi eri palkkausluokkaa on johtanut epäyhdenvertaiseen tilanteeseen. Samasta ja samanarvoisesta työstä tulisi maksaa sama palkka. Lainmukaisia perusteita kahden eri palkkaluokan säilyttämiselle ei ole.

Nykyinen palkkaus ei vastaa työn määrää ja vaativuutta ja työstä johtuvaa vastuuta. Virkasuhteen ehdot eivät ole tältä osin kilpailukykyiset. Tämä on johtanut jo siihen, että on ilmennyt ongelmia palkata riittävän kokeneita henkilöitä tuomareiksi ja esittelijöiksi. Lisäksi uran houkuttelevuutta alentaa se, että aluksi voi joutua olemaan määräaikaisena useita vuosia ja työmäärä on suuri resurssivajeen vuoksi. Resurssitarve on pysyvä, minkä vuoksi suurelle määrälle määräaikaisia virkasuhteita ei ole perustetta. Tämä pitäisi korjata edellä todetuin tavoin perusrahoituksen merkittäväällä korottamisella pysyvästi.

Tuomariliiton vuoden 2021 lopussa jäsenistölle teettämän kyselytutkimuksen perusteella suuri työmäärä ja liian vähäiset henkilöstöresurssit vaikuttavat työntekijöihin työhyvinvointia heikentävällä tavalla. Varsin merkittävä osa kyselyyn vastanneista on harkinnut alan vaihtoa ja osa on jo hakeutumassa muualle. Tähän on suhtauduttava vakavasti, koska tuomioistuimilla ei ole varaa menettää nykyistä henkilöstöä. Uusien riittävän kokeneiden henkilöiden palkkaaminen on ongelmallista koko maassa.

Tuomioistuinlaitoksen työnantajakuvaa tulee kehittää voimakkaasti. Tuomioistuinlaitoksen pitää olla kilpailukykyinen työnantaja, jotta tuomioistuimiin saadaan korkeatasoisia tuomareita. Tuomarin uran avaaminen ei ole toteutunut asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Liian suuri työmäärä ja resurssivaje eivät ole työnantajakuvaa parantavia tekijöitä. Työhyvinvointiin tulisi panostaa. Osana työnantajakuvan kehittämistä on myös tarkasteltava tuomioistuinharjoittelun tavoitteita ja siihen kohdistuvia odotuksia. Johtamisen laatuun on kiinnitettävä huomioita. Hyvällä johtamisella vaikutetaan työnantajakuvaan ja luodaan edellytyksiä ratkaisutoiminnalle.

Laadukkaan ja suunnitelmallisen koulutuksen tarve on suuri koko henkilöstöllä. Erityisosaamista on vahvistettava kaikissa tuomioistuimissa. Ongelmaksi muodostuu, että koulutusta ei ole riittävästi tarjolla ja työn ohella kouluttautuminen on suuren työmäärän ja resurssivajeen vuoksi haasteellista tai jopa käytännössä mahdotonta. Ongelmana on myös se, että koulutusajankohdat vahvistetaan usein liian myöhäisellä aikataululla. Myös tuomioistuinharjoittelun tavoitteita ja odotuksia on tarkasteltava kokonaisuutena.

Tuomareiden koulutusjärjestelmään panostaminen pitää nähdä välttämättömänä lainkäytön laatua ja tehokkuutta edistävänä investointina ja osana työnantajakuvan parantamista. Tuomioistuinlaitoksen henkilöstön osaamisen ja ammattitaidon ylläpitämisen ja kehittämisen merkitys kasvaa jatkuvasti lainkäytölle asetettujen vaatimusten kasvaessa.

Tuomioistuinten päälliköiden vaikuttamismahdollisuudet lainkäyttöön

Lain mukaan asiat on jaettava etukäteen vahvistettujen periaatteiden mukaa. Lähtökohta on, että asiat jaetaan sattumanvaraisesti ja oikeudenmukaisesti. Poikkeaminen vahvistetuista perusteista on mahdollista vain painavista ja hyväksyttävistä syistä. Käytännössä on kuitenkin ilmennyt, että asioiden jakamisen läpinäkyvyydessä on puutteita, mikä koskee myös kokoonpanojen määräytymistä.

Tuomariliitto kiinnittää huomiota apulaisoikeusasiamiehen kokoonpanojen määräämistä työjärjestystä koskevassa päätöksessä EOAK/44/2021 1.4.2022 lausuttuun. Tuomariliitto katsoo, että tuomarin itsenäisyyttä ja riippumattomuutta korostava tulkintalinja olisi oikea.

Lisäksi ongelmallista on, että tavanomaisille ja laajuudeltaan pienemmille asioille sekä joillekin julkisuutta saaneille asioille on järjestetty ns. ohituskaistoja, vaikka ne eivät laatunsa vuoksi olisi kiireellisiä. Tästä syystä esimerkiksi kiireellisesti käsiteltävien seksuaalirikosasioiden käsittely viivästyy. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta asiat tulisi lähtökohtaisesti käsitellä siinä järjestyksessä kuin ne tulevat vireille, ellei asiaan liity lakiin perustuvaa määräaika tai muuta kiireellisyysperustetta. Työjärjestyksessä tulisi myös määritellä ne perusteet, joilla vahvistetuista perusteista voitaisiin yksittäistapauksessa poiketa.

Tuomareiden nimittämismenettely

Tuomareiden nimittäminen linkittyy poliittiseen päätöksentekoon, koska tasavallan presidentti nimittää valtioneuvoston esittelystä tuomarit vakituiseen virkaan. Tuomariliitto katsoo, että tämä on ongelmallista riippumattomuuden kannalta. Nimittämismenettelyä tulisi kehittää esimerkiksi siten, että presidentti olisi sidottu tuominvalintalautakunnan nimitysesitykseen tai toissijaisesti esitys palautettaisiin uudelleen harkittavaksi tuominvalintalautakuntaan, jonka jälkeen presidentti olisi sidottu tuominvalintalautakunnan esitykseen.

Toinen ongelma nimittämismenettelyssä liittyy määräaikaisten tuomareiden nimittämiseen. Tuomioistuinten päälliköillä on siinä varsin suuri päätösvalta ja mahdollisuus vaikuttaa, ketkä valikoituvat tuomarinuralle. Tällä hetkellä jäljempänä todetuista syistä on ollut rekrytointivaikeuksia, minkä vuoksi sopivia kandidaatteja on jouduttu Tuomariliiton saamien tietojen mukaan ”headhuntaamaan”. Lähtökohtana kuitenkin tulisi olla avoin haku ja johdonmukainen tapa nimittää tuomarit kaikissa määräaikaissuunnissa. Rekrytointivaikeudet eivät saa johtaa siihen, että ansioituneimmat ja kokeneimmat hakijat eivät tule valituksi.

Lautamiesjärjestelmän lakkauttaminen

Tuomariliitto pitää lautamiesjärjestelmää ongelmallisena tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Laillisuusvalvonnassa on myös pidetty poliittisesti valittuja lautamiehiä tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta vaarantavana. Lautamiehet toimivat kokoonpanossa tuomareina. Tuomariliitto katsoo, että lautamiesjärjestelmän lakkauttamista tulisi selvittää ja siitä koituva säästö kohdentaa ammattituomarien palkkaamiseen. Lautamiesten käyttäminen asian ratkaisussa ei vähennä tuomarin työmäärää eikä sujuvoita asian käsittelyä. Kun tavoitteena on siirtää painopistettä käräjäoikeuksiin, resurssit pitäisi kohdentaa niin, että vaataviin ja laajoihin asioihin olisi aina käytettävissä kolme ammattituomaria.

Mikäli lautamiesjärjestelmää ei lakkauteta, Tuomariliitto ehdottaa, että Tuomioistuinvirasto valitsisi lautamiehet.

Tuomioistuinlaitoksen rakenne

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden yhdistämistä on selvitetty aiemmin asetetun työryhmän toimesta. Tuomariliitto ei kannata linjojen yhdistämistä eikä asian selvittämistä. Muutoinkin Tuomariliitto pitää nykyistä tuomioistuinlaitosrakennetta toimivana. Nykyiset erityistuomioistuimet tulee säilyttää osana rakennetta.

Tuomariliitto ei kannata tuomarin alueellisen toimivallan laajentamista. Lähtökohtaisesti alueellisten tuo-

mioistuinten tulee olla riittävän kokoisia ja omata riittävät henkilöstöresurssit voidakseen käsitellä tuomioistuimen toimialueen asiat. Tätä ei voi ratkaista siten, että tuomari matkustaisi toiselta paikkakunnalta vakituisesta virkapaikasta toiseen tuomioistuimeen paikkaamaan resurssivajetta tai ottaa valtakunnallisesta asianhallintajärjestelmästä asioita ratkaistavakseen yli tuomioistuinrajojen. Tämä ei ainakaan voisi olla pakollista. Resurssit tulisi myös kohdentaa ensisijaisesti oikein alueellisille tuomioistuimille eikä paikata vajetta asioiden siirrolla toiselle tuomioistuimelle. Kansalaisten tulisi saada asiansa käsiteltyä tuomioistuimessa, joka ei sijaitse liian kaukana heidän kotipaikastaan.

Tuomariliitto ei kannata summaaristen riita-asioiden käsittelyn siirtämistä ulosottoviranomaiselle. Summaaristen riita-asioiden käsittelyn järjestämistä on selvitetty useaan otteeseen. Tuomariliitto viittaa korkeimman oikeuden 25.2.2015 antamassa lausunnossa esitettyihin perusteisiin, jotka eivät anna aihetta arvioida nykytilaa toisin.

Vakuutusoikeus

Oikeudenkäytön kehittämisessä tulee huomioida valtioneuvoston keväällä 2020 asettama parlamentaarinen komitea, joka valmistelee sosiaaliturvauudistusta. Komitean toimikausi kestää 31.3.2027 saakka. Komitea uudistaa sosiaaliturvaa kokonaisuutena. Se käsittelee perusturvaa, ansioturvaa, toimeentulotukea ja niiden välistä yhteyttä. Sosiaaliturvauudistusta tehdään osissa. Eri osat voivat valmistua ja tulla voimaan eri aikatauluilla. Joitakin sosiaaliturvan muutoksia valmistellaan myös etupainotteisesti omina hankkeinaan. Uudistusten merkitys muutoksenhakuun on nähtävissä todennäköisesti vasta 2030-luvulle siirryttäessä, joskin osauudistuksilla voi olla suuria vaikutuksia vakuutettujen valitushalukkuuteen jo aiemmin.

Sosiaaliturvauudistuksella ja siinä tehtävillä valinnoilla ja peruseriaatteilla voidaan arvioida olevan merkittäviä sekä määrällisiä että laadullisia vaikutuksia vakuutusoikeudessa käsiteltäviin asiaryhmiin.

Valittajien oikeusturvan yhdenvertainen toteutuminen/yhtenäinen ratkaisukäytäntö edellyttää valtakunnallisesti keskitettyä käsittelyä.

Markkinaoikeus

Markkinaoikeuden toimintaedellytyksiin liittyy tulevaisuudessa useita erityisesti toimivallan laajentumiseen ja resurssien riittävyyteen liittyviä haasteita, kuten sote-uudistus, Yhdistetyn Patenttituomioistuimen (UPC) paikallisjaoston perustaminen, kansallisen IPR-strategian laatiminen, tuomioistuinsovittelun yleistyminen ja yrityskauppojen ilmoituskynnyksen mahdollinen muuttaminen, joilla voidaan arvioida olevan merkittäviä sekä määrällisiä että laadullisia vaikutuksia markkinaoikeudessa käsiteltäviin asiaryhmiin. Lisäksi markkinaoikeuden suurimpaan asiaryhmään, julkisiin hankintoihin, kohdistuu huomattavaa julkista painetta muun ohella käsittelyaikojen lyhentämiseen.

Yhtenäisen ratkaisukäytännön ja mm. julkisten hankintojen valtakunnallisuus sekä rajat ylittävä ulottuvuus edellyttävät valtakunnallisesti keskitettyä käsittelyä.

Työtuomioistuin

Työoikeudellisissa riita-asioissa yksi suurimmista ja edelleen ratkaisemattomista kysymyksistä on eri tuomioistuinten väliseen toimivallan jakoon liittyvät epäselvyydet. Usein on niin, että tuomarilla suuri osa työtai virkasuhdetta koskevan asian käsittelystä menee sen kysymyksen arvioimiseen, onko kyseinen tuomioistuin ylipäättään toimivaltainen käsittelemään asian. Toimivallan jakoon liittyvät epäselvyydet ovat johtaneet turhiin oikeudenkäynteihin, jotka ovat lisäksi tulleet kalliiksi ja vaarantaneet oikeusturvan tehokkaan toteutumisen. Toimivallanjakoa koskevaa sääntelyä tulisikin selkeyttää.

ICT-järjestelmät

ICT-järjestelmistä ei ole saatavissa työn säästöä tai tehokkuutta eivätkä ne säästä henkilöstöresursseja. Erityisesti Aipa on vaikuttanut tavoitteeseensa nähden päinvastoin eli se on lähinnä hidastanut ja lisännyt työn määrää tuomioistuimissa. Uusissa tietojärjestelmissä on ilmennyt merkittäviä puutteita toiminnallisuudessa

ja luotettavuudessa.

Tuomariliiton kyselyn tulokset osoittavat, että valtaosa käyttäjistä on tyytymättömiä tähän mennessä käytönotettuihin järjestelmiin lukuun ottamatta etätyön helpottumista. Valtaosa vastaajista on sitä mieltä, että uudet tietojärjestelmät eivät ole tehostaneet työn tekemistä etätyöskentelyä lukuun ottamatta, vaan ne ovat päinvastoin hidastaneet ja vaikeuttaneet asioiden käsittelyä, hallintaa ja johtamista. Järjestelmien jatkokehitys tulee vaatimaan merkittävää panostusta vuosia.

Tukitoiminnot

Tehokkaan lainkäytön edellytys on, että tukitoiminnot ovat kunnossa. Edellä on kiinnitetty huomiota ongelmiin saada palkattua riittävän kokeneita tuomareita, mutta sama ongelma liittyy kansliahenkilökunnan rekrytointiin. Lisäksi sihteerien määrää on vähennetty. Kansliahenkilökunnan vaihtuvuus on iso ongelma. Jatkuva rekrytointi ja koulutus vie työaika kokeneemmilta. Myös sihteerien palkkaus on jäänyt jälkeen yleisestä palkkakehityksestä. Työ on vaativaa ja siihen on vaikea löytää osaavaa henkilökuntaa. Hyvät sihteerit lähtevät paremman palkan perässä muualle. Tuomareiden tulisi voida keskittyä lainkäyttötyöhön eikä tehdä töitä, jotka sihteerikin voi hoitaa. Hovioikeudessa on myös tarve avustavalle lainkäyttötyölle. Esittelijöiden määrän merkittävä vähentäminen hovioikeudessa on johtanut siihen, että tuomarit käyttävät työajastaan myös suhteellisen paljon juoksevien asioiden hoitoon sekä sihteerin ja esittelijän työnkuvaan liittyviin töihin, mikä varsinkin pääkaupunkiseudulla on osaltaan vaikuttanut konkreettisesti lainkäyttötyön tehokkuuden alenemiseen.

Tuomariliitto kannattaa laajan selvityksen tekemistä tuomioistuinten riippumattomuudesta.

Lausuntoa on valmisteltu Tuomariliiton hallituksessa ja oikeuspoliittisessa valiokunnassa. Hallitus on käsitellyt lausuntoa kirjallisesti.

Helsingissä 9.5.2022

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry

Sanna Mantila
puheenjohtaja

Minna Hällström
varapuheenjohtaja