Suomen tuomariliitto

EDUSKUNNAN KUNTA- JA TERVEYSJAOSTOLLE

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017 (HE 134/2016 vp)

Tuomioistuinten tehtävänä on huolehtia oikeusturvasta

Tuomioistuinlaitos kuuluu valtion ydintehtäviin. Tuomioistuinten voimavaroista ja riittävän kattavasta verkostosta on huolehdittava myös taloudellisesti niukkoina aikoina (PeVL 29/2014 vp ja PeVL 6/2016 vp). Eduskunnan on mitoitettava resurssit siten, että tuomioistuimet kykenevät huolehtimaan tehtävistään ja oikeusturvan antamisesta asianmukaisesti täyttäen perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden vaatimukset. Viime kädessä riittämättömät resurssit heijastuvat oikeudenkäyntien kestoon ja laatuun sekä oikeusturvan saatavuuteen.

Todellisuus ja tavoitteet ristiriidassa - Valtion säästötalkoot kohdistuvat oikeudenhoidon ytimeen

Tuomioistuinten määrärahakehykset alenevat merkittävästi vuoteen 2020 mennessä. Tuomioistuinten toiminnan tasoon vaikuttavat säästöt ovat vuoteen 2020 mennessä 16 milj. euroa kuluvaan vuoteen verrattuna.

Tuomioistuinten toimintamenoihin osoitetaan vuodelle 2017 noin 278,4 milj. euroa. Vähennystä on yhteensä noin 8,7 milj. euroa. Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan toimintaan vaikuttavat nettosäästöt ovat noin 1,9 milj. euroa. Koko hallinnonalalla nettosäästöt ovat 3,2 milj. euroa. Tuomioistuinten toiminta tiukkenee siis suhteellisesti enemmän kuin muilla.

Tuomioistuinten henkilötyövuosimäärä on vuonna 2017 sama kuin kuluvana vuonna, vaikka kilpailukykyratkaisun työajan pidentämisvähennys merkitsee henkilöstömäärän pienenemistä. Tämä selittyy sillä, että hallintotuomioistuimissa turvapaikkavalitusten käsittelyyn arvioidaan sitoutuvan noin 30 henkilötyövuotta kuluvaa vuotta enemmän. Kilpailukykysopimuksen työajan pidennyksen perusteella määrärahoista leikataan noin 2,074 milj. euroa vastaavat 30 henkilötyövuotta laskettuna 70.000 euron palkkausmenolla. Leikkaus on tehty kaavamaisesti, vaikka jatkuvasti harmaata ylityötä tekeviltä ei voida edellyttää työhön käytetyn ajan lisäämistä entisestään.

Jatkokäsittelylupajärjestelmän 2 miljoonan euron hyötyjen on laskettu toteutuvan kokonaisuudessaan vuonna 2017. Tämän perusteella hovioikeuksilta edellytetään ensi vuonna 1,3 milj. euroa enemmän tehokkuutta kuluvaan vuoteen verrattuna. Tuomariliitosta näyttäisi tässä vaiheessa siltä, että säästövaikutus on yliarvioitu.

Oikeusministeriö on ilmoittanut 11.10.2016 pidetyssä tilaisuudessa, että käräjäoikeuksista vähennetään henkilökuntaa 29 henkilötyövuotta ja hovioikeuksista 24 henkilötyövuotta.

Toisin kuin oikeusministeriö arvioi, tilanne ei ole hyvä

Hallintotuomioistuinten lisäresurssit kuluvalle vuodelle ovat mahdollistaneet aikaisemmin syntyneen jutturuuhkan purkamista. Myös ensi vuonna hallintotuomioistuinten tarvitsemat lisäresurssit on turvattu turvapaikanhakijoiden ja perheen yhdistämistä koskevien asioiden lisääntymisen johdosta.

Sen sijaan yleisten tuomioistuinten määrärahatilanne heikkenee eikä ruuhkaisten yleisten tuomioistuinten tilanne ole muuttunut. Käsittelyajat ovat edelleen koko maan tasoa pidemmät ja juttumäärät ovat suuret. Esimerkiksi käräjäoikeuksissa vuoden 2015 lopussa vireillä olleista laajoista riita-asioista 45 prosenttia oli yli vuoden vireillä olleita. Näissä asioissa käsittelyaika muodostuu selvästi kohtuuttoman pitkäksi. Laajat ja poikkeuksellisen vaikeat talousrikokset työllistävät etenkin pääkaupunkiseudun tuomioistuimia.

Tuomioistuimissa on vuodesta toiseen määräaikaisia tuomareita ja esittelijöitä, joita ei vakinaisteta, vaikka kaikki tietävät tilanteen olevan lain vastainen. Tuomioistuinten niukat resurssit ja jatkuvat muutokset kuormittavat henkilökuntaa kohtuuttomasti.

Tuomioistuinten perusrahoituksen vajetta ei ole edelleenkään korjattu

Viimeisten vuosien aikana eduskunta on toistuvasti kiinnittänyt vakavaa huomiota tuomioistuinten perusrahoituksen riittämättömyyteen (ks. mm. LaVL 15/2016 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). Myös eduskunnan oikeusasiamies on pitänyt oikeuslaitoksen ministeriöjohtoisuutta ja aliresurssointia ongelmana tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden kannalta.

Perusrahoituksen on oltava riittävä ja virkojen vakinaisia

Ennen eduskuntavaaleja poliittisten puolueiden välillä oli suuri yksimielisyys oikeudenhoidon tarvitsemasta tasokorotuksesta. Käsiteltävänä oleva talousarvioesitys osoittaa, että parlamentaarisen työryhmän ehdotuksia ei toteuteta loppuun saakka. Myönteistä on, että hallitus on reagoinut reaaliajassa turvapaikkavalitusten vaatimiin resursseihin ja että hallitus pystyy reagoimaan tarvittaessa muutoksiin. Sen sijaan todellista tahtoa korjata tuomioistuinten perusrahoitusta eli pysyviä toimintaedellytyksiä ei näytä olevan.

Rahoitustilanne heijastuu myös virkasuhteisiin. Tuomioistuimissa on ollut pitkään paljon määräaikaisia tuomareita ja esittelijöitä, mikä on riippumattomuuden kannalta ongelmallista. Oikeusministeriö on ilmoittanut, ettei se aio ensi vuonnakaan vakinaistaa kuin vain joitakin määräaikaisuuksia.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan rahoitus on saatava pysyväksi ja osaksi perusrahoitusta

Talousarvioesityksessä ei osoiteta myöskään tuomioistuimille kuluvan vuoden talousarvioon sisältyvää 1,5 milj. euron lisämäärärahaa, jolla oli kompensoitu tuomioistuinten talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan rahoituksen päättyminen vuonna 2015.

Ei ole kestävää, että toimintaketjun alku- ja loppupäähän osoitetaan rahoitusta harmaan talouden torjuntaan, mutta ratkaisuporras jää ilman. Toimintaketjun on oltava katkeamaton (veroviranomaiset, tulli, poliisi, syyttäjälaitos, tuomioistuinlaitos ja ulosottolaitos) ja asianmukaisesti resurssoitu, jotta asioiden käsittely ei ruuhkaudu jossakin prosessin vaiheessa (mm. LaVL 15/2016 vp, LaVL 14/2015 vp, LaVL 7/2016 vp, HaVL 16/2016 vp ja Parlamentaarisen työryhmän raportti 6.3.2015).

Tämä on ristiriidassa myös vastikään hyväksytyn harmaan talouden ja talousrikollisuuden

torjunnan strategian 2016 - 2020 kanssa, jonka mukaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta edellyttää riittäviä viranomaisresursseja.

Silmiin pistävää on, että valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta on sisäinen turvallisuus rajattu koskemaan vain sisäasiainhallinnon toimijoita. Sen sijaan muiden toimijoiden roolia (kuten tuomioistuinten) siinä ei käsitellä.

Lainkäytön painopisteen on oltava alemmissa tuomioistuimissa

Strategisesti tämä tärkein tavoite ei ole toteutunut, vaikka sitä on vuosikausia painotettu eri yhteyksissä. Talousarvioesityksen mukaan oikeudenkäynnin painopiste on ensimmäisessä asteessa.

Hovioikeuksien jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen toteuttaa osaltaan tätä tavoitetta. Uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä, että käräjäoikeuksilla on asianmukaiset voimavarat (ks. LaVM 24/2014 vp, LaVL 6/2015 vp, LaVL 7/2016 vp ja LaVL 15/2016 vp). Käräjäoikeuksien määrärahoja ei ole kuitenkaan tällä perusteella lisätty, vaan henkilökuntaa ollaan vähentämässä edellä kerrotuin tavoin.

Toistuvasti on myös julkituotu, että käräjäoikeuksissa pitäisi käsitellä riita- ja rikosasioita enemmän kolmen tuomarin kokoonpanoissa. Tämä ei ole nyt käytännössä mahdollista siinä laajuudessa kuin juttujen laatu tai laajuus edellyttäisivät. Oikeudellisesti tai näytöllisesti vaikeat ja monimutkaiset asiat tulevat parhaiten ratkaistuksi useamman ammattituomarin kokoonpanossa. Lautamiesjärjestelmä on lakkautettava ja siitä säästyvät varat on käytettävä käräjäoikeuksien lainkäyttöhenkilökunnan vahvistamiseen.

Tuomareiden koulutusuudistus on vesittymässä riittämättömien voimavarojen vuoksi

Talousarvioesityksessä ei osoiteta lisämäärärahoja koulutuksen uudistamiseen. Ensi vuoden alusta voimaan tulevan tuomioistuinlain keskeinen uudistus on tuomarinkoulutusjärjestelmä. Täydennyskoulutukseen osallistuminen on jokaisen tuomarin velvollisuus ja oikeus. Lain esitöiden perusteella koulutusta olisi määrä järjestää niin paljon, että lainkäyttöhenkilöstöllä olisi mahdollisuus osallistua noin kymmenen päivää vuodessa nykyisen 5-6 päivän sijasta. Lisäksi perustetaan tuomarinkoulutuslautakunta ja uusia koulutusvirkoja, joita olisi arviolta 50 kolmen vuoden sisällä. Esitöiden mukaan koulutusvirassa olevan työpanos on 70 prosenttia ja loppu koostuu koulutuksesta ym. Tutortuomarijärjestelmä laajenee ja tutorin tehtävistä tulee entistä vaativampia ja vastuullisempia. Uusien tuomareiden ja puheenjohtajien perehdyttämiseen kaavailtu mentorointijärjestelmä poikkeaa myös normaalista työtehtäviin kuuluvasta työtoverin auttamisesta.

Tutorin ja mentorin tehtävän vaativuus, vastuullisuus ja työllistävyys huomioon ottaen tehtävästä tulisi maksaa asianmukainen korvaus. Koulutusvirat korvaavat hovioikeuslain 9§:n mukaisen kokoonpanon ja tulevat vähentämään myös merkittävästi määräaikaisten tuomareiden tarvetta hovioikeuksissa, hallinto-oikeuksissa ja erityistuomioistuimissa.

Tuomarinkoulutuslautakunnan tehtävät ovat huomattavasti laajemmat kuin tuomarinvalintalautakunnan, joten oikeusministeriön arvioima 200.000 euroa on aivan liian alhainen. Vertailuarvona voidaan mainita, että tuomarinvalintalautakunnan kustannukset ovat vuodessa noin 240.000 euroa. Korkein oikeus onkin pitänyt lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa 1.3.2016 epärealistisena tuomarinkoulutuslautakunnan mahdollisuuksia suoriutua tehtävistä niin lautakunnan kokoonpanon kuin sen toiminnan vaatiman rahoituksen kannalta.

Resursseissa on otettava huomioon, että koulutukseen osallistuminen ja kerrotut tehtävät ovat pois lainkäyttötoiminnasta. Oikeusministeriö on aliarvioinut tuomareiden koulutuksen uudistamisen kustannukset ja sivuuttanut osan kustannusvaikutuksista. Tuomareiden koulutuksen uudistaminen edellyttää sen merkittävyyden vuoksi todellista taloudellista panostus-

ta. Oikeusministeriön esittämä 200.000 - 300.000 euron lisäpanostus kehyksen puitteissa on lähinnä symbolinen, kuten oikeusasiamies on 8.3.2016 lausunut lakivaliokunnalle. Ottaen huomioon kaikki kustannukset ja vaikutukset työpanokseen Tuomariliitto onkin arvioinut todellisten kustannusten olevan useita miljoonia euroja.

Vaarana on, että tuomarien koulutukseen käytettävät niukat varat ja henkilöstöresurssit kohdistuvat notaarien ja asessorien koulutukseen ja että muun lainkäyttöhenkilöstön koulutus jää pitkäksi aikaa taka-alalle. Saman suunnitelmallisuuden ja pitkäjänteisyyden tulisi koskea myös muuta tuomarikoulutusta.

Tuomioistuinviraston perustamista on kiirehdittävä

Tuomioistuinviraston perustamisen valmistelu on vireillä. Tuomioistuinviraston toimielimissä tulee olla enemmistönä tuomarien itsensä valitsema tuomariedustus. Lisäksi on huolehdittava siitä, että tuleva virasto on tosiasiallisesti sekä taloudellisesti että poliittisesti riippumaton. Tuomioistuinviraston tulee keskittyä työssään palvelemaan tuomioistuimia.

Riippumattoman tuomioistuinviraston puuttuminen on merkittävä epäkohta korkealaatuisen oikeudenhoidon toteuttamisessa. Rakenteiden uudistaminen ja selvitysten tekeminen kuuluvat tuomioistuinvirastolle. Ei ole järkevää, että tuomioistuinverkostoa uudistetaan pala kerrallaan. Tuomioistuinvirastoa tarvitaan myös lainkäytön laadun järjestelmälliseen koko maan kattavaan kehittämistyöhön. Tuomioistuinviraston puuttuminen vaarantaa riippumattomuutta ja haittaa tuomioistuinlaitoksen kehittämistyötä sekä aiheuttaa turhia kustannuksia päällekkäisen hallinnon vuoksi. Tästä on seurannut muun muassa tietojärjestelmien ja ict-taitojen jälkeenjääneisyys ja viimeisimpänä tuomareiden koulutuksen uudistus, joka on vesittymässä sen vuoksi, että oikeusministeriö ei halua myöntää, että koulutusjärjestelmän parantaminen sekä osaamisen systemaattinen ja jatkuva kehittäminen vaativat huomattavia panostuksia myös taloudellisesti, kuten syyttäjälaitoksessa on tehty 1990-luvulta lähtien.

Helsingissä 1.11.2016

Tuomariliiton varapuheenjohtaja,
käräjätuomari Minna Hällström