Suomen tuomariliitto

EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

Asia: Lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018

OIKEUSVALTIO JA TODELLISUUS

Riippumattoman tuomioistuinviraston perustamista on kiirehdittävä

Tuomioistuinten tehtävänä on huolehtia oikeusturvasta

Oikeudenhoito kuuluu valtion ydintehtäviin. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että tuomioistuinten voimavaroista on huolehdittava myös taloudellisesti niukkoina aikoina (esim. PeVM 2/2016 vp, PeVL 19/2016 vp, PeVL 14/2016 vp, PeVL 9/2016 vp ja PeVL 29/2014 vp). Oikeusturvan tason on vastattava perustuslain ja Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten vaatimuksia (PeVM 2/2016 vp). Myös eduskunnan oikeusasiamies on pitänyt oikeuslaitoksen ministeriöjohtoisuutta ja aliresursointia ongelmana tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden ja käsittelyaikojen kannalta.

Tuomioistuinlaitoksen toimintaan vaikuttavat määrärahat pienenevät ensi vuonna 1 218 000 eurolla kuluvaan vuoteen verrattuna

Talousarvioesityksessä tuomioistuinlaitoksen määrärahat pienenevät 5 695 000 eurolla vuoden 2017 varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Lisämäärärahaa esitetään hallintotuomioistuimissa käsiteltäviin turvapaikka-asioihin yhteensä 2 470 000 euroa. Aiemmasta päätöksestä poiketen rangaistusmääräysten käyttöalan laajentamista koskeva määrärahavähennys on puolitettu 1 750 000 euroon.

Tuomioistuinten toiminnan tasoon vaikuttavat leikkaukset ovat vuonna 2018 yhteensä 1 218 000 euroa kuluvaan vuoteen verrattuna Tuomariliiton laskelmien ja oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan. Tähän sisältyy sakkomenettelyn käyttöalan laajentamisen johdosta tehtäviä leikkauksia 1,75 miljoonaa euroa, vaikka lain on tarkoitus tulla voimaan vasta vuoden 2019 aikana. Tuomariliitto on laskenut edellä mainittuun lukuun myös työajan pidentämisestä tehtävät leikkaukset yhteensä 237 000 euroa. Toiminnan tasoon vaikuttavat leikkaukset vuonna 2018 vastaavat 17,4 henkilötyövuotta laskettuna 70 000 euron palkkausmenolla.

Tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksen on oltava riittävällä tasolla

Lakivaliokunta on useiden vuosien ajan kiinnittänyt vakavaa huomiota tuomioistuinten perusrahoituksen kireään tilaan (esim. LaVL 7/2017 vp, LaVL 15/2016 vp, LaVL 6/2015 vp, LaVL 6/2013 vp, LaVL 10/2012, LaVL 5/2015 vp, LaVL 17/2011 vp, LaVL 18/2011 vp, LaVL 13/2010 vp ja LaVL 6/2010 vp).

Myönteistä on, että turvapaikkaa koskevien asioiden käsittelyyn on osoitettu reaaliaikaisesti voimavaroja hallintotuomioistuimiin.

Yleisten tuomioistuinten määrärahatilanne sen sijaan heikkenee entisestään eikä ruuhkaisten tuomiois-

tuinten tilanne ole muuttunut. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeuden tilanne on vaikea suuren asiamäärän ja poikkeuksellisen laajojen ja vaativien asioiden vuoksi. Leikkaukset ja riittämättömät resurssit heijastuvat väistämättä käsittelyaikojen pitenemiseen ja laatuun sekä vähentävät myös mahdollisuuksia koulutukseen, erityisosaamisen vahvistamiseen ja useampijäsenisten kokoonpanojen käytön lisäämiseen.

Tuomioistuinten ydintehtävien toteuttamiseen vaikuttavat tällä hetkellä ja lähivuosina myös useat sinänsä tarpeelliset uudistukset ja hankkeet.

Tuomioistuimissa on vireillä useita organisaatioon ja työmenetelmien (digitalisaatio) kehittämiseen liittyviä muutoksia. Ne edellyttävät henkilökunnalta monenlaista suunnittelu- ja kehitystyötä, joka on otettava huomioon tuomioistuinten henkilöresursseissa. Uudet organisaatiot ja työmenetelmät eivät synny itsestään, vaan ne ovat lainkäyttötyöstä pois.

AIPA-tietojärjestelmä tulee tämänhetkisen tiedon mukaan vaiheittain käyttöön vuoden 2021 loppupuolelle saakka. Sen jälkeenkin tullaan käyttämään rinnakkain useita asianhallintajärjestelmiä. Varsinaisen AIPA-järjestelmän tuomasta työn tehostumisesta saadaan hyötyä vasta siirtymäajan jälkeen. Siihen saakka erilaiset digitaaliset kokeilut lähinnä parantavat oikeudenkäyntiä laadultaan tuomatta tuomioistuinmenoihin merkittäviä säästöjä. Lainkäyttöhenkilöstön resursointiin ei siten voida puuttua vielä vuosiin. Aikataulun viivästymisestä ei saa seurata tuottavuushyötyjen ”ulosmittaaminen” ennen järjestelmän valmistumista ja sisäänajoa.

Henkilökunnan eläköityminen vaikuttaa vielä lähivuosina. Uusien työntekijöiden kouluttaminen vie myös osan työntekijöiden työpanoksesta.

Tuomioistuinten virkojen on oltava vakinaisia

Rahoitustilanne vaikuttaa myös virkasuhteisiin, sillä useat tuomioistuimet ovat olleet pitkään riippuvaisia määräaikaisesta rahoituksesta. Tuomioistuimissa on vuodesta toiseen määräaikaisia tuomareita, joita ei vakinaisteta, vaikka tilanne on lainvastainen. Tämä on myös riippumattomuuden kannalta ongelmallista. Vaikka määräaikaisten määrä on vähentynyt yleisissä tuomioistuimissa kuluvana vuonna verrattuna aikaisempiin vuosiin, tämä ei johdu vakinaistamisesta vaan määrärahojen vähentymisestä ja siirtomäärärahojen käyttämättä jättämisestä. Vuonna 2016 määräaikaisia käräjätuomareita on ollut 35,25 henkilötyövuotta. Oikeusministeriö on 21.12.2016 osoittanut vuodelle 2017 käräjäoikeuksille määrärahan 23 määräaikaisen käräjätuomari palkkaamiseen ja hovioikeuksiin 9 määräaikaisen hovioikeudenneuvoksen palkkaamiseen.

Lainkäytön painopiste alioikeuksiin

Vuosikausia on painotettu, että painopisteen pitää olla alioikeuksissa. Tämä strategisesti tärkeä tavoite ei ole kuitenkaan toteutunut käytännössä. Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamisen johdosta ei ole kohdennettu lisävoimavaroja käräjäoikeuksiin, vaikka eduskunta sitä edellytti (esim. LaVM 24/2014 vp, LaVL 6/2015, LaVL 7/2016 vp ja LaVL 15/2016 vp). Päinvastoin kuluvana vuonna on tulosneuvotteluissa sovittu seitsemän käräjätuomarin ja yhden käräjäviskaalin vähentämisestä (Tuomioistuinten työtilastot 2016).

Siirtomäärärahojen määrä on huomattava. Oikeusministeriö on varautunut niillä tuleviin leikkauksiin. Tuomariliiton näkemyksen siirtomäärärahoja tulisi ohjata nyt tuomioistuinten lainkäyttöhenkilöstön vahvistamiseen.

Jotta vahvennettuja tai kolmen tuomarin kokoonpanoja käytetään nykyistä useammin, resurssien lisäksi on välttämätöntä, että säänneltäisiin selvästi, että kokoonpanosta rikosasioissa päättää viime kädessä asian valmistelusta vastaava tuomari.

Oikeusministeriö on monta kertaa antanut ymmärtää, että tuomareiden lukumäärä olisi lisääntynyt kuluvalla vuosikymmenellä yleisissä tuomioistuimissa. Tarkastelemalla tuomioistuinten työtilastoja voidaan kuitenkin havaita, että muutos on käytännössä toteutettu käräjäoikeuksissa muuttamalla käräjäviskaalin

virat käräjätuomarin viroiksi ja että kuluvana vuonna käräjätuomarin virkojen määrä on laskenut lähes samalle tasolle kuin vuonna 2010. Vaikka hovioikeudenneuvoksen virkojen määrä on vähentynyt vain viidellä verrattuna vuoteen 2010, niin dramaattinen pudotus on tapahtunut esittelijän virkojen määrässä. Vuonna 2010 esittelijän virkoja on ollut 160, kun vuonna 2017 esittelijän virkoja on enää 99. Tämä ja juttukannan vaikeutuminen ja laajentuminen ovat lisänneet hovioikeudenneuvosten työmäärää jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamisesta huolimatta.

Myös hallintotuomioistuinten osalta on otettava huomioon, että korkein hallinto-oikeus on muuttumassa entistä enemmän valituslupatuomioistuimeksi ja että valituslupamenettelyä on ehdotettu laajennettavaksi uudessa hallintoprosessilakiehdotuksessa.

Turvapaikka-asiat

Turvapaikka-asioiden käsittelyyn on jatkossakin turvata riittävät voimavarat. Ulkomaalaisasioita mukaan lukien turvapaikka-asiat on runsaasti vireillä KHO:ssa ja tilanne jatkuu samanlaisena vuonna 2018. Tämä vaikuttaa osaltaan myös KHO:en kokonaistilanteeseen ja kapasiteettiin ratkaista asioita riittävän joutuisasti. KHO:sta saadun tiedon mukaan varsinkin lastensuojeluasiat ovat ruuhkautuneet.

Tuomioistuinten määrärahoihin on tarpeen saada pysyvä tasokorotus talousrikollisuuden ja harmaan talouden perusteella

Tuomioistuinten talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan osoitettu lisärahoitus päättyi vuonna 2015. Eduskunta osoitti vielä vuonna 2016 lisämäärärahan, mutta sen jälkeen rahoitusta ei ole jatkettu. Toisin kuin syyttäjälaitokselle tuomioistuimille ei ole myöhemmin tehty tasokorotusta määrärahoihin talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan perusteella, vaikka nämä ilmiöt ovat pysyviä.

Ei ole perusteltua, että viranomaisketjun alku- ja loppupäähän on osoitettu rahoitusta, mutta ratkaisuporras on jätetty ilman. Ketjun on oltava katkeamaton (veroviranomaiset, tulli, poliisi, syyttäjälaitos, tuomioistuimet ja ulosottolaitos). Siitä, että koko viranomaisketjun voimavaroista on huolehdittava, vallitsee yksimielisyys (esim. VaVM 35/2016 vp, LaVL 15/2016 vp, LaVL 7/2016 vp, HaVL 16/2016 vp, LaVL 6/2015 vp ja Parlamentaarisen työryhmän raportti 6.3.2015). Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnalla on merkitystä myös oikeudenkäyntien keston kannalta, koska valtaosa pitkistä oikeudenkäynneistä koskee laajoja talousrikosasioita.

Rahoitus on tehtävä osaksi tuomioistuinten perusrahoitusta, jolloin vältetään tilapäiseen rahoitukseen liittyvät ongelmat.

Turvallisuuden ja rikostorjunnan lisärahoitus heijastuu tuomioistuinten työmäärään ja koulutustarpeeseen

Poliisin toimintamenoihin esitetään ensi vuodeksi huomattavasti lisärahoitusta terrorismin, vihapuheen, ääriliikkeiden ja kyberuhkien torjuntaan sekä poliisien resurssien turvaamiseksi. Myös syyttäjälaitokselle esitetään lisämäärärahaa terrorismirikosten torjuntaan ja rikosvastuun toteuttamiseen. Tämä lisää myös tuomioistuinten työtä, minkä vuoksi voimavaroja on lisättävä myös tuomioistuimissa.

Rangaistusmääräysten käyttöalan laajentamisen määrärahaleikkaukset on peruutettava

Sakkomenettelyä esitetään laajennettavaksi rattijuopumuksiin siirtämällä ajokiellon määrääminen kokonaan poliisille. Hallituksen esityksessä laskennalliseksi kustannussäästöksi on arvioitu tuomioistuimissa 2,1 miljoonaa euroa ja syyttäjälaitoksessa 06 - 0,7 miljoonaa euroa (HE 103/2017 vp s. 55). Talousarvioesityksessä esitetään vähennettäväksi tuomioistuimista määrärahoja 1,75 miljoonaa euroa ja syyttäjiltä 0,4 miljoonaa euroa jo vuoden 2018 alusta alkaen, vaikka laki tulee voimaan vasta vuoden 2019 aikana.

Resursseja ollaan leikkaamassa, vaikka hallituksen esityksen perustelujen mukaan ne olisi tarkoitus kohdentaa niihin asioihin, joiden käsittely on tarpeen tuomioistuimissa (HE 103/2017 vp s. 4). Leikkauksia ei voida tehdä ennen lain voimaantuloa, koska työmäärä vähenee vasta voimaan tulon jälkeen. Laskennalli-

nen kustannussäästö on lisäksi ylimitoitettu. Näin suuria säästöjä ei kerry myöhemminkään. Tätä osoittaa esimerkiksi se, että oikeusministeriö on esittänyt Etelä-Pohjanmaan käräjäoikeudelle 1,7 henkilötyövuoden laskennallista vähennystä, kun todellinen vaikutus käräjäoikeuden laskelmien mukaan on 0,33 henkilötyövuotta.

Tuomareiden ja esittelijöiden koulutuksen määrärahat ovat liian alhaiset

Vuoden 2017 alusta voimaan tulleen tuomioistuinlain keskeinen uudistus on tuomarinkoulutusjärjestelmä. Koko työuran kestävä täydennyskoulutus on välttämätöntä. Tuomioistuinlain esitöiden perusteella koulutusta olisi määrä järjestää niin paljon, että lainkäyttöhenkilöstöllä olisi mahdollista osallistua koulutukseen noin 10 päivää vuodessa nykyisen 5 – 6 päivän sijasta. Lisäksi on perustettu tuomarinkoulutuslautakunta ja uusia koulutusvirkoja, joita olisi arviolta yhteensä 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.

Oikeusasiamies piti 8.3.2016 antamassaan lausunnossa lakivaliokunnalle oikeusministeriön esittämää 200 000 – 300 000 euron lisäpanostusta kehyksen puitteissa lähinnä symbolisena. Myös Korkein oikeus piti lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa 1.3.2016 epärealistisena tuomarinkoulutuslautakunnan mahdollisuuksia suoriutua tehtävistä.

Nyt myös käytännössä on osoittautunut, että tuomarinkoulutuslautakunnan rahoitus on aivan liian alhainen. Sen vuoksi tuomioistuimissa tehdään tuomarinkoulutuslautakunnalle kuuluvia tehtäviä. Esimerkiksi hovioikeudet huolehtivat muun muassa asessorien alkukokeen käytännön järjestämisestä. Hovioikeuksissa, hallinto-oikeuksissa ja vakuutusoikeudessa huolehditaan myös asessorien ohjauksesta ja eräiltä osin koulutuksesta. Käräjäoikeudet ovat haastatelleet käräjänotaarit. Tämä on pois lainkäyttö- ja hallintotyöstä. Lisäksi näillä ylimääräisillä tehtävillä on ollut heijastusvaikutus jopa nimitysmenettelyyn Helsingin hovioikeuden lausuntojen antamisen pitkittymisen vuoksi.

Laadukas oikeusturva edellyttää, että tuomareiden ja muun henkilökunnan koulutukseen investoidaan. Koulutuslautakunnan mahdollisuudet huolehtia tehtävistään on varmistettava. Resursseissa on otettava huomioon, että koulutukseen osallistuminen ja edellä kerrotut tehtävät ovat pois lainkäyttötoiminnasta. Tosiasia on, että oikeusministeriö on aliarvioinut tuomareiden koulutuksen uudistamisen kustannukset ja sivuuttanut osan kustannusvaikutuksista. Tuomareiden koulutus edellyttää sen merkittävyyden vuoksi todellista taloudellista panostusta.

Tuomariliitto on huolissaan henkilöstön jaksamisesta

Tuomioistuinten niukat resurssit ja jatkuvat muutokset sekä säästöpaineet kuormittavat henkilökuntaa kohtuuttomasti. Myös oikeusasiamies on tarkastuksillaan havainnut, että resurssien riittämättömyys suhteessa työmäärään on aiheuttanut tuomareiden ja muun henkilökunnan uupumista.

Tuomioistuinten rahapulaa olisi mahdollista helpottaa kanavoimalla tuomioistuinmaksut tuomioistuimille ja lakkauttamalla lautamiesjärjestelmä ja käyttämällä säästyvät varat käräjäoikeuksien lainkäyttöhenkilökunnan lisäämiseen.

Helsingissä 28.9.2017

Minna Hällström

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry:n 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.