Suomen tuomariliitto

EDUSKUNNAN KUNTA- JA TERVEYSJAOSTOLLE

Asia: Lausunto Hallituksen esityksestä (HE 106/2017 vp) eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018

OIKEUSVALTIO JA TODELLISUUS

Perustettavan tuomioistuinviraston toimintamahdollisuudet on turvattava tuomarijohtoisuudella ja riittävillä resursseilla

Oikeusministerin päätös tuomioistuinviraston perustamisesta on erittäin tervetullut. Se on osa oikeusvaltioperiaatteen toteuttamista. Tuomioistuinviraston perustamista on kannatettu laajasti oikeusministeriön saamassa lausuntopalautteessa. Tuomioistuinviraston perustamista ei voida nähdä vain periaatteellisista syistä johtuvana oikeushallinnon uudelleenjärjestelynä, vaan siinä on kysymys ennen kaikkea sijoituksesta tuomioistuinten toimintaedellytyksiin ja oikeudenhoidon laatuun. Sen vuoksi Tuomioistuinvirastolle on varattava lisärahoitusta.

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 noin 1,2 milj. eurolla kuluvaan vuoteen verrattuna

Talousarvioesityksessä tuomioistuinlaitoksen määrärahat pienenevät noin 5,7 milj. eurolla vuoden 2017 varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Lisämäärärahaa esitetään hallintotuomioistuimissa käsiteltäviin turvapaikka-asioihin yhteensä noin 2,5 milj. euroa. Merkittävin yksittäinen leikkaus on sakkomenettelyn käyttöalan laajentamista koskeva säästö 1,75 milj. euroa, vaikka lain on tarkoitus tulla voimaan vasta vuoden 2019 aikana.

Tuomioistuinten toiminnan tasoon vaikuttavat leikkaukset ovat oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan vuonna 2018 yhteensä noin 1,2 milj. euroa kuluvaan vuoteen verrattuna. Tuomariliitto on laskenut tähän työajan pidennyksestä 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 13/2017 vp, 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). Perusrahoituksen tilaa ei ole korjattu. Eduskunnan huoli on jäänyt symboliseksi.

Viime vuosina ruuhkautuneille tuomioistuimille eduskunnan kautta osoitetut määrärahalisäykset eivät ole merkinneet tuomioistuimille todellista lisärahoitusta, vaan ainoastaan kehyksessä jo olemassa olevan säästövelvoitteen pienenemistä.

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

Yleisten tuomioistuinten määrärahatilanne sen sijaan heikkenee entisestään eikä ruuhkaisten tuomioistuinten tilanne ole muuttunut. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeuden tilanne on vaikea suuren asiamäärän ja poikkeuksellisen laajojen ja vaativien asioiden vuoksi. Helsingin käräjäoikeudessa tulostavoite on, että laaja riita-asia saadaan ratkaistua kahdessa vuodessa asian vireilletulosta. Käytännössä Helsingin käräjäoikeudessa esimerkiksi tavanomaisen riita-asian käsittelyaika voi työtilanteesta johtuen olla useita vuosia.

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 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 digitalisaatioon viitaten 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. Oikeusministeriö on ilmoittanut budjetti-infossa 6.10.2017 perustavansa joitakin tuomarin virkoja. Tämä ei riitä.

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. Helsingin käräjäoikeudessa on perustettu neljä uutta käräjätuomarin virkaa 1.3.2017 alkaen. Oikeusministeriö on 21.12.2016 osoittanut kuluvalle vuodelle käräjäoikeuksille määrärahan 23 määräaikaisen käräjätuomarin palkkaamiseen ja hovioikeuksiin yhdeksän määräaikaisen hovioikeudenneuvoksen palkkaamiseen.

Lainkäytön painopisteen muuttamista alioikeuksiin ei ole toteutettu käytännössä

Vuosikausia on painotettu, että yleisten tuomioistuinten painopisteen pitää olla alioikeuksissa. Tämä strategisesti tärkeä tavoite ei ole kuitenkaan toteutunut käytännössä. Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamisen johdosta ei ole kohdennettu lisävoimavaroja käräjäoikeuksiin siitä huolimatta, että eduskunta sitä edellytti (esim. LaVM 24/2014 vp, LaVL 6/2015, LaVL 7/2016 vp ja LaVL 15/2016 vp). Päinvastoin oikeusministeriö on alustavasti esittänyt tulosneuvotteluissa seitsemän tuomarin vähentämistä käräjäoikeuksista ensi vuonna.

Oikeusministeriön hallinnonalalla siirtomäärärahojen määrä on huomattava. Oikeusministeriö on varautunut niillä tuleviin leikkauksiin Tuomariliiton saaman tiedon mukaan. Tuomariliiton näkemys on, että siirtomäärärahoja pitäisi ohjata myös tuomioistuinten lainkäyttöhenkilöstön vahvistamiseen.

Käräjäoikeuksissa on ongelmana, että vahvennettuja tai kolmen tuomarin kokoonpanoja ei käytetä niin usein kuin olisi tarvetta. Jotta niitä käytettäisiin nykyistä useammin, resurssien lisäksi olisi välttämätöntä, että laissa 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-asioiden käsittelyn lisäksi on turvattava riittävät voimavarat muidenkin asioiden käsittelyyn hallintotuomioistuimissa

Turvapaikkaa koskevien asioiden käsittelyyn osoitetut nykyiset resurssit ja esitetty lisämääräraha ensi vuodelle vaikuttavat riittäviltä tämän hetkisten tietojen valossa.

Asiamäärien vähenemistä ei ole Helsingin hallinto-oikeudessa havaittavissa. Oikeudenkäyntimaksu-uudistuksen jälkeen ovat helpoimmat jutut vähentyneet (esim. pysäköintivirhemaksut ja joukkoliikenteen tarkastusmaksut). Tästä on aiheutunut se, että ratkaistavien asioiden keskimääräinen vaikeusaste on samanaikaisesti noussut.

Hallinto-oikeuksiin saapuvien muiden asioiden määrissä on useissa asiaryhmissä (esim. oleskeluluvat, kansalaisuusasiat ja toimeentuloasiat) odotettavissa nousua. Lisäksi hallinto-oikeuksiin on viime vuosina ohjattu ja tullaan ilmeisesti jatkossakin ohjaamaan uusia asiaryhmiä, joista osa saattaa olla melko hankalia ja osassa taas määrä saattaa nousta suureksi. Tuoreimpia uusia asiaryhmiä ovat viisumiasiat ja valitukset ministeriöiden päätöksistä. Viimeksi mainitussa ryhmässä on erityisen hankalia juttuja, kuten maakuntakaavat ja ministeriöiden päätöksiä koskevat asiakirjajulkisuusasiat. Viisumiasioiden osalta taas valitusmäärät voivat nousta korkeiksi. Eduskunnassa vireillä olevalla virkamieslain muuttamisella (HE 77/2017 vp) puolestaan avataan muutoksenhakumahdollisuus valtionhallinnon virkanimityspäätöksiin, mikä tulee varmasti lisäämään hallinto-oikeuksien työmäärää.

Ulkomaalaisasioita mukaan lukien turvapaikka-asiat on runsaasti vireillä KHO:ssa. Tilanne jatkuu samanlaisena vuonna 2018. Tämä vaikuttaa osaltaan KHO:n kokonaistilanteeseen ja kapasiteettiin ratkaista asioita riittävän joutuisasti. KHO:sta saadun tiedon mukaan varsinkin lastensuojeluasiat ovat ruuhkautu-

neet.

Talousrikosten käsittely vaatii resursseja myös tuomioistuimissa

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 myöskään pysyvää 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.

Tuomioistuinten määrärahoihin on tarpeen saada pysyvä tasokorotus osaksi perusrahoitusta talousrikollisuuden ja harmaan talouden perusteella. Tällä vältetään tilapäiseen rahoitukseen liittyvät ongelmat.

Turvallisuuden ja rikostorjunnan lisärahoitus heijastuu myös tuomioistuinten työmäärään ja koulutustarpeeseen

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

Sakkomenettelyn käyttöalan laajentamista koskevat määrärahaleikkaukset on peruutettava

Sakkomenettelyä esitetään laajennettavaksi. 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 voimaantulon jälkeen. Laskennallinen kustannussäästö on lisäksi ylimitoitettu. Näin suuria säästöjä ei kerry myöhemminkään. Tätä osoittaa esimerkiksi se, että oikeusministeriö on esittänyt Etelä-Pohjanmaan käräjäoikeudelle 1,8 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. Tämä on pois lainkäyttö- ja hallintotyöstä. Esimerkiksi hovioikeudet huolehtivat asessorien alkukokeen käytännön järjestämisestä. Hovioikeudet, hallinto-oikeudet ja vakuutusoikeudet huolehtivat asessorien ohjauksesta ja eräiltä osin myös koulutuksesta. Käräjäoikeudet lukuun ottamatta Pirkanmaan käräjäoikeutta ovat haastatelleet käräjänotaariehdokkaat tuomarinkoulutuslautakunnan puolesta. Etelä-Pohjanmaan käräjäoikeudessa laamanni ja käräjätuomari olivat saadun tiedon mukaan molemmat käyttäneet 11 käräjänotaariehdokkaan haastatteluihin ja lausuntoihin kaksi päivää. Näillä ylimääräisillä tehtävillä on ollut heijastusvaikutus jopa nimitysmenettelyyn Helsingin hovioikeuden lausuntojen antamisen pitkittymisen vuoksi.

Laadukas oikeusturva edellyttää, että tuomareiden ja muun henkilökunnan koulutukseen investoidaan. Tuomarin ammatti on vaativa ja laaja-alaista osaamista edellyttävä. 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.

Lakivaliokunta on yhtynyt Tuomariliiton ehdotukseen kanavoida tuomioistuinmaksuja tuomioistuimille (LaVL 13/2017 vp). Oikeusministeri Antti Häkkänen on puolestaan käynnistänyt oikeusministeriössä selvityksen lautamiesjärjestelmän tulevaisuudesta.

Helsingissä 18.10.2017

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.