Suomen tuomariliitto

EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

Lausunto vuoden 2019 valtion talousarviota koskevasta hallituksen esityksestä eduskunnalle

Tuomioistuinlaitoksen toimintaan kohdistuu edelleen huomattavia leikkauksia ja investointipaineita

Tuomioistuimiin kohdistettavat säästötoimet jatkuvat, vaikka valtion taloustilanne on kääntynyt parempaan suuntaan ja juttumäärät ovat lisääntyneet. Hallitus on tänä vuonna päättänyt laajentaa ns. JTS-miljardisäästön koskemaan koko valtion sektoria vuodesta 2020 alkaen, mikä käytännössä korvaa vuonna 2019 päättyvän tuottavuusvähennyksen. Tuomioistuimissa säästö on 653.000 euroa vuonna 2020, 1,3 milj. euroa vuonna 2021 ja 1,9 milj. euroa vuonna 2022. Oikeusministeriön hallinnonalalla säästö on vuonna 2029 yhteensä 18 milj. euroa ja tuomioistuimissa yhteensä 6,5 miljoonaa euroa.

Toiminnan tehostamista edellyttävät leikkaukset ovat ensi vuonna yli 7 miljoonaa euroa. Se, että tuomioistuinten määrärahat ovat ensi vuonna korkeimpia oikeuksia lukuun ottamatta suuremmat kuin kuluvana vuonna, johtuu muun muassa palkkojen tarkistuksista.

Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan oikeusministeriö aikoo rahoittaa menopaineita siirtomäärärahoilla kuten esimerkiksi omarahoitusosuutta. Tuomariliitto on huolissaan leikkausten vaikutuksista tuomioistuinten toimintakykyyn sekä sen vaikutuksiin mm. kansalaisten oikeusturvaan ja henkilöstön jaksamiseen.

Myönteistä on, että ylivelkaantuneiden asioiden tuomioistuinkäsittelyjen nopeuttamiseen on osoitettu 2 miljoonan euron lisämääräraha vuodesta 2019 lukien ja 2,5 miljoonaa euroa vuodesta 2021 lukien. Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan on osoitettu oikea-aikaiset määrärahat kehyskaudelle. Lisäksi tuomioistuinviraston perustamisesta aiheutuviin lisämenoihin osoitetaan 1,7 miljoonaa euroa vuodesta 2020 lukien.

Tuomioistuinten perusrahoitus on riittämätön

Oikeudenhoito ja oikeusturvasta huolehtiminen ovat valtion ydintehtäviä.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että tuomioistuinten toiminta on turvattava riittävällä ja vakaalla perusrahoituksella hankalassakin taloustilanteessa (esim. PeVM 2/2016 vp, PeVL 19/2016 vp, PeVL 14/2016 vp, PeVL 9/2016 vp, PeVL 29/2014 vp).

Lakivaliokunta on useiden vuosien ajan kiinnittänyt vakavaa huomiota tuomioistuinten perusrahoituksen tilaan (esim. LaVL 4/2018, LaVL 13/2017 vp, LaVL 7/2017 vp, LaVL 15/2016 vp, LaVL 6/2015 vp, LaVL 6/2013 vp, LaVL 10/2012 vp, LaVL 5/2012 vp, LaVL 17ja 18/2011 vp, LaVL 13/2010 vp ja LaVL 6/2010 vp).

Eduskunnan oikeusasiamies on myös toistuvasti pitänyt oikeuslaitoksen ministeriöjohtoisuutta ja aliresurssointia ongelmana tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden kannalta (esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset vuosilta 2013, 2014 ja 2015). Oikeudenhoidon asianmukaisista toimintaedellytyksistä huolehtiminen on yksi keskeisimmistä oikeusvaltion tehtävistä (Lakivaliokunnan Suomi 100 -juhlaseminaari 9.3.2017).

Parlamentaarisen työryhmän ehdotusten toteuttaminen on jäänyt puolitiehen (Parlamentaarisen työryhmän loppuraportti 6.3.2015).

Suomen taloudellinen panostus oikeudenhoitoon on alhaisella tasolla verrattunsa esimerkiksi Ruotsiin

Suomen tuomioistuimet toimivat eurooppalaisittain vertailtuna vähin resurssein.

Viimeisimmän vuoden European Judicial Systems 2016 -tutkimuksen tulosten perusteella esimerkiksi Ruotsissa käytetään vuodessa oikeudenhoitoon (tuomioistuimet, syyttäjät, oikeusapu) 103,20 euroa per capita ja Suomessa 71,10 euroa. Ruotsissa oikeudenhoidon osuus bruttokansantuotteesta on 0,24 prosenttia ja Suomessa 0,19 prosenttia.

Valtion säästötalkoot kohdistuvat oikeudenhoidon ytimeen

Tuomioistuinten perusrahoituksen riittämättömyys heijastuu väistämättä asioiden käsittelyaikoihin. Etelä-Suomessa ja erityisesti Helsingissä rikosasioiden määrä on lisääntynyt huomattavasti vuosina 2017 ja 2018. Myös summaaristen riita-asioiden määrä on jatkanut nousua vuodesta 2017. Lainkäyttöhenkilöstön vähentämisen ja laajojen juttujen suuren määrän vuoksi työpaine hovioikeuksissa on merkittävästi lisääntynyt.

Resurssitilanne vaikuttaa myös vahvennettujen kokoonpanojen käyttöön. Tämän on tuonut esille myös Helsingin käräjäoikeus 27.9.2017 antamassaan lausunnossa Lakivaliokunnalle. Vahvennettuja kokoonpanoja ei käytetä kaikissa käräjäoikeuksissa niin paljon, kuin asioiden laatu ja laajuus vaatisivat. Myönteistä on, että ensi vuoden alusta voimaan tuleva lain muutos lisää kokoonpanovaihtoehtoja ja laajentaa yhden tuomarin kokoonpanon käyttöalaa. Tuomariliitto on kuitenkin huolissaan siitä, johtaako uudistus resurssien vuoksi siihen, että nykyisin lautakunnan kanssa käsiteltävät talousrikokset käsitellään jatkossa yhden tuomarin kokoonpanossa ja että kolmen tuomarin kokoonpanossa käsitellyt asiat käsitellään jatkossa kahden tuomarin kokoonpanossa. Jotta resurssit eivät vaikuttaisi kokoonpanon määräytymiseen, oikeudenkäymiskaareen pitäisi lisätä säännös, jossa säädettäisiin, että rikosasiassa valmistelusta vastaava tuomari päättää, millaisessa kokoonpanossa yksittäinen tapaus on tarpeen käsitellä.

Rahoitustilanteen vuoksi tuomioistuimissa työskentelee paljon määräaikaisia tuomareita ja esittelijöitä siitä huolimatta, että tarve on ollut jo pitkään pysyvä. Sen lisäksi, että määräaikaisuudet ovat riippumattomuuden kannalta ongelma, määräaikaisten vuosia kestävä ketjutus on laitonta, mitä erityisesti tuomioistuimissa tulisi välttää. Erittäin ikävä kehitys on, että vakinaisia virkoja on runsaasti rakenteellisten uudistusten vuoksi määräaikaisesti täytettynä. Oikeusministeriön mukaan mikäli työtilanne ja tulevat kehitysnäkymät osoittavat pysyvää tarvetta, määräaikaiset virat voidaan täyttää vakinaisesti kehyksen puitteissa.

Tuomarinkoulutuslautakunnan riittämättömän rahoituksen vuoksi tuomioistuimet ja oikeusministeriön koulutusyksikkö ovat joutuneet tekemään tuomarinkoulutuslautakunnalle kuuluvia tehtäviä. Kokonaisnäkemys tuomareiden ja esittelijöiden täydennyskoulutuksesta puuttuu. Suuren työmäärän vuoksi osa tuomareista ei ehdi osallistua koulutukseen tai joutuu käytännössä kompensoimaan sen omalla ajalla.

Lainkäytön painopisteen pitää olla alemmissa tuomioistuimissa

Vuosikausia on painotettu, että lainkäytön painopisteen on oltava alemmissa tuomioistuimissa. Tätä strategisesti tärkeää tavoitetta ei ole toteutettu kohdistamalla asianmukaisia voimavaroja käräjäoikeuksiin, kuten eduskunta on edellyttänyt muun muassa hovioikeuksien jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamisen johdosta (esim. LaVM 24/2014 vp, LaVL 6/2015 vp, LaVL 7/2016 vp ja LaVL 15/2016 vp).

Myös hallinto-oikeuksien osalta on otettava huomioon, että korkein hallinto-oikeus on muuttumassa entistä enemmän valituslupatuomioistuimeksi (esim. ympäristöasiat) ja että valituslupamenettelyä on ehdotettu laajennettavaksi uudessa hallintoprosessilakiehdotuksessa. Hallinto-oikeuksille on siten varattava riittävästi resursseja, jotta niiden päätökset jäävät entistä enemmän pysyviksi.

ICT-hankkeet, videoyhteyksien käytön laajentaminen ja toimitilat

Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahojen aleneminen johtuu osaltaan ict-hankkeiden lisärahoituksen vähenemisestä. Hankkeelle osoitettu rahoitus on osoittautunut riittämättömäksi ja ennakoitu aikataulu on pettänyt. Tuomariliitto pitää tilannetta huolestuttavana, koska hankkeen onnistumisella on erittäin suuri merkitys työn tekemiseen.

Käräjäoikeusverkoston uudistus tulee voimaan vuoden 2019 alusta lukien, jolloin käräjäoikeuksien määrä vähenee 27:stä 20:een sekä samalla kanslioiden ja istuntopaikkojen määrä vähenee. Käräjäoikeuksien tosiasiallinen yhdistäminen ja uudistuksen tavoitteet jäävät osittain saavuttamatta, koska yhdistetyille yksiköille ei ole yhdistämisen edellyttämiä toimitiloja.

Oikeusturvanäkökohdat edellyttävät tuomioistuinten voimakasta sähköisten palveluiden, videotekniikan ja salivarustelun kehittämistä tuomioistuinverkoston harventamisen vuoksi (LaVM 2/2018 vp) ja videoyhteyksien käytön laajentamisen vuoksi. Jos halutaan toimiva tuomioistuinverkosto, on myös investoitava toimitiloihin. Tällä hetkellä näyttää jo siltä, että istuntosaleja ja työtiloja ei tule tarpeeksi, koska mitoitus on laskettu säästöpaineita silmällä pitäen.

Turvapaikka-asiat

Turvapaikka-asioiden käsittelyyn tulee jatkossakin varata riittävät ja oikea-aikaiset voimavarat. Helsingin hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan suullisten käsittelyiden määrä on kasvanut, mikä pidentää huomattavasti asioiden käsittelyaikaa.

Turvapaikka-asioiden ruuhka jatkuu korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Näiden asioiden käsittelyyn tulee varata riittävät resurssit niin, ettei asioiden käsittely viivästy. Lisäksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vireillä runsaasti lastensuojeluasioita, joiden käsittelyyn tulisi saada lisäresursseja.

Koko viranomaisketju rikosasioissa on turvattava yhtäläisin voimavaroin

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

Ei ole kestävää, että toimintaketjun alku- ja loppupäähän osoitetaan rahoitusta, mutta ratkaisuporras jätetään ilman. Toimintaketjun on oltava katkeamaton (veroviranomaiset, tulli, poliisi, syyttäjälaitos, tuomioistuinlaitos ja ulosottolaitos) ja koko torjuntaan osallistuvan viranomaisketjun voimavaroista on huolehdittava. Tästä vallitsee laaja yksimielisyys (esim. LaVM 4/2018), VaVM 35/2016 vp, LaVL 15/2016 vp, LaVL 7/2016 vp), HAVL 16/2016 vp, LaVL 14/2015 vp, LaVL 6/2015 vp ja Parlamentaarisen työryhmän raportti 6.3.2015), mutta käytännössä toimenpiteisiin ei ole ryhdytty.

Turvallisuuden ja rikostorjunnan lisärahoitus heijastuu myös tuomioistuinlaitoksen työmäärään ja koulutustarpeeseen.

Poliisin toimintamenoihin on osoitettu huomattava lisärahoitus, jotta se pystyy huolehtimaan tehtävistään ja toimintakyvystään. Myös syyttäjälaitokselle on osoitettu lisämäärärahaa terrorismin torjuntaan ja rikosvastuun kohdentamiseen. Oikeusturvaketju alkaa poliisista ja jatkuu tuomioistuimiin ja päättyy täytäntöönpanoon. Syyttäjälaitoksen saama lisärahoitus on lisännyt erityisesti Helsingin käräjäoikeuden työmäärää. Rikosasioiden lukumäärä on kasvanut merkittävästi vuonna 2017 ja 2018 verrattuna vuoteen 2016.

Työmäärien osalta muun muassa valtakunnansyyttäjä Raija Toiviainen kertoi Syyttäjälaitospäivän tilaisuudessa joulukuussa 2017, että vaativien rikosasioiden työmäärä on kaksinkertaistunut ja että sen ennustetaan jatkuvan. Valtakunnansyyttäjän mukaan vaativien asioiden käsittely vie jo nyt lähes 60 prosenttia syyttäjien henkilötyövuosista.

Sakkomenettelyn käyttöalan laajentamisen säästövaikutus on kokonaan ennenaikainen vuoden 2018 osalta ja osittain vuoden 2019 osalta ja joka tapauksessa ylimitoitettu

Uudistus tulee voimaan 1.6.2019. Säästöt toteutuvat siten aikaisintaan vasta vuonna 2019, mutta leikkauksia on tehty jo kuluvana vuonna. Tuomariliiton arvion mukaan laskennallinen säästövaikutus on muutenkin ylimitoitettu. Joka tapauksessa säästöt olisi kohdennettava tuomioistuinten toimintakyvyn parantamiseen, kuten lain esitöissä on perusteltu uudistusta (HE 103/2017 vp).

Tuomarit ja muu henkilökunta uupuvat

Oikeusasiamies on tuomioistuimiin kohdistuneilla tarkastuksillaan kiinnittänyt huomiota siihen, että resurssien riittämättömyys suhteessa työmäärään on aiheuttanut tuomareiden ja muun henkilökunnan uupumista. Tämä vastaa myös Tuomariliiton käsitystä. Muun muassa aluehallintoviraston Helsingin käräjäoikeudessa vuonna 2017 ja Helsingin hovioikeudessa vuonna 2017 tekemien työsuojelutarkastusten tulokset osoittavat, että tilanne on vakava. Henkilöstön jaksamiseen ja työmäärään vaikuttavat myös jatkuvat lainsäädäntöuudistukset ja kehityshankkeet.

Tuomariliitto on selvittänyt tammikuussa 2018 tuomareiden, esittelijöiden ja valmistelijoiden työn tekemiseen käyttämää aikaa. Valtaosa tekee jatkuvasti harmaata ylityötä. Työnantajan tulisi valvoa ja puuttua tähän.

Tuomioistuinviraston toimintamahdollisuudet on turvattava riittävillä resursseilla ja toimivallalla sekä tuomareiden itsensä valitsemilla edustajilla

Myönteistä on, että Tuomioistuinvirastoa koskeva hallituksen esitys (HE 136/2018 vp.) on edennyt eduskuntaan ja että oikeusministeriö on alkanut valmistella viraston toiminnan käynnistämistä.

Tuomioistuinviraston perustaminen on tärkeää tuomioistuinlaitoksen riippumattoman aseman vahvistamiseksi sekä tuomioistuinten kehittämiseksi ja toimintaedellytysten turvaamiseksi. Virasto on nähtävä myös investointina tuomioistuinten toimintaedellytyksiin ja oikeudenhoidon laatuun. Virastolle tulee osoittaa alusta alkaen riittävät resurssit. Rahoitusta ei tule osaksikaan ottaa lainkäyttötoiminnan rahoituksesta. Tuomareiden virkaehtosopimuksiin sekä tuomioistuinten virkojen perustamiseen, lakkauttamiseen ja siirtämiseen liittyvä toimivalta on siirrettävä välittömästi oikeusministeriöltä Tuomioistuinvirastolle, kuten oikeusasiamies on lausunut. Tuomioistuinlaitoksen virkojen perustamiseen tai lakkauttamiseen liittyvä toimivalta ja palkkatoimivalta tarjoavat hallituksille mahdollisuuden huomattavaan tuomiovaltaa ohjaavaan epäsuoraan vallankäyttöön. Näiden toimivaltuuksien käyttö on myös keskeinen osa tuomioistuimen perustehtävää eli tuomioistuinten toimintaedellytyksistä huolehtimista.

Kuten lakivaliokunta on todennut, tuomioistuinten rahapulaa olisi mahdollista helpottaa

kanavoimalla tuomioistuinmaksut tuomioistuimille (LaVL 13/2017 vp). Epäjohdonmukaista on, että vain perimättä jääneet tuomioistuinmaksut jäävät tuomioistuinten kustannuksiksi.

Helsingissä 4.10.2018

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.