

Suomen tuomariliiton - Finlands domareförbund ry:n lausunto eduskunnan sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon resurssitarpeita arvioivalle parlamentaariseen työryhmälle 13.1.2015

Lausuntopyyntö SM037:00/2014 (SMDno 2014-2398)

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa oikeusturvan tuottamista on tarkasteltu taloudellisesta näkökulmasta. Tuomioistuinlaitoksen kehittäminen ei kuitenkaan voi tapahtua valtion säästämistarpeesta käsin. Tavoitteena pitää olla oikeudenhoidon laadun parantaminen siten, että oikeusturva säilyy korkealla ja kansainväliset sitoumukset täyttävällä tasolla.

Oikeuspoliittinen laaja-alainen keskustelu oikeusturvan tasosta on kuitenkin edelleen käymättä. Vasta sellaisen jälkeen voidaan määrittää tarvittavat prosessit ja rakenteet ja varmistaa se, että erilaiset osittaisuudistukset todella johtavat määriteltyyn tavoitetasoon.

1. Tuomioistuinten resurssitarpeen arvioinnin lähtökohdat

Lainkäyttö on valtion ydintoimintaa ja korkeita laatuvaatimuksia edellyttävää työtä. Tuomioistuinten osuus koko valtion budjetista on alle yksi prosentti. Tuomioistuinten rahoituksella on siten hyvin pieni merkitys valtiontaloudessa. Sen sijaan kotien ja yritysten taloudessa toimiva oikeusturva on välttämättömyys. Toimintamäärärahat on tässä vaikeassakin taloudellisessa tilanteessa määriteltävä riittävälle tasolle, jotta luottamus oikeus- ja yhteiskuntajärjestykseen edelleenkin säilyisi.

Tuomioistuinten rahoituksen tulee olla pitkäjänteistä ja vakaata. Perusrahoituksen tulee perustua objektiivisesti määriteltyihin kriteereihin ja olla tasoltaan riittävä, jotta kansainvälisten sitoumusten ja suositusten mukainen oikeusturvan taso voidaan Suomessa toteuttaa jatkossakin.

Tuomioistuinten edellytykset hoitaa tehtävänsä tulee turvata myös taloudellisesti vaikeina aikoina. Tämä edellyttää väistämättä valtion tehtävien priorisointia väheneviä julkisia varoja jaettaessa niin, ettei ainakaan valtion ydintoimintoja päästetä rapautumaan.

2. Arvio kehyspäätöksen resursseista vuosina 2015–2018

Tuomioistuinlaitoksen toimintamenoja on vuosina 2012-2014 vähennetty noin 5 miljoonaa euroa.

Kehyspäätöksen mukaiset lisäleikkaukset vuosille 2015-2018 (valtiovarainministeriön säästövaraukset) sekä turvapaikka-asioiden ja harmaan talouden torjuntaan tarkoitettujen väliaikaisten määrärahojen päätyminen vuonna 2015 tarkoittavat noin 15 miljoonan euron lisäleikkausta. Tuomioistuinten osuus määrärahaleikkauksista on siten yhteensä 20 miljoonaa euroa vuoteen 2018 mennessä.

Lisäksi yleisten tuomioistuinten on itse rahoitettava tietojärjestelmien (AIPA) uudistamista ainakin 10 miljoonalla eurolla. Hallintotuomioistuimiin ollaan luomassa vastaavanlaista järjestelmää (HAIPA), jonka rahoituksesta ei ole päätöstä. Sen lisäksi tuomioistuinten rahoitettavaksi tulee vielä lisäkustannuksia vanhentuneen sali- ja työhuonetekniikan nykyaikaistamisesta.

Säästöt ja tietotekniikan investointikustannukset ovat suhteessa tuomioistuinlaitoksen määrärahoihin erittäin suuret, ja ne kohdistuvat suoraan tuomioistuinten toimintamenoihin, joista 75 prosenttia muodostuu henkilöstömenoista. Näillä leikkauksilla ja tietotekniikan investointikustannuksilla oikeusturvaa ei pystytä takaamaan.

Jos resurssit vähenevät kehyspäätösten mukaisesti, tuomioistuinten toiminta tulee

vaikeutumaan seuraavista syistä:

- Tuomioistuinten aliresurssointi on jatkunut pitkään.
- Jo nykyisellä resurssitasolla tuomioistuimet erityisesti pääkaupunkiseudulla ovat ruuhkautuneet.
- Resursseja on vuosikausia vahvistettu lain vastaisesti tilapäisrahoituksella määräaikaisilla tuomareilla ja esittelijöillä.
- Henkilöstö on jo pitkään kompensoinut alimitoitettuja resursseja työskentelemällä jatkuvasti viikoittain yli neljäkymmentä työtuntia (esim. KKO:n teettämä tutkimus tuomareiden ja esittelijöiden työhyvinvoinnista yleisissä tuomioistuimissa).
- Tuomareiden käsiteltäviksi tulevien asioiden lukumäärä ei ole vähenemässä merkittävästi.
- Tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden laatu vaikeutuu koko ajan yhteiskunnan monimutkaistumisen ja kansainvälistymisen takia sekä lainsäädännön lisääntymisen vuoksi.
- Tuomioistuinten kustannusrakenteen takia (henkilöstömenojen osuus 75% menoista) henkilökuntaa on kehyspäättöksen mukaisten leikkausten toteuttamiseksi vähennettävä huomattavasti.

Nykyinen resurssitaso on riittämätön turvaamaan tuomioistuinten perusrahoituksen. Tuomioistuimet eivät selviydy tehtävistään. Kehyspäättöksen mukaiset säästöt johtavat muutamassa vuodessa tuomioistuinten ruuhkautumiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen entisestään. Leikkauksista on siksi luovuttava.

3. Miten arvioitte toiminnan vaikuttavuuden kehittyvän suhteessa nykytilaan tällä resurssitasolla?

3.1. Tuomioistuinten aliresurssointi on jatkunut jo pitkään

Jo nykyisellä resurssitasolla useat tuomioistuimet (erityisesti pääkaupunkiseudulla) ovat ruuhkautuneet. Riittävän perusrahoituksen sijaan toimintaa on rahoitettu eduskunnan TAE-käsittelyn yhteydessä myöntämällä ruuhka-, asiaryhmä- ja jopa juttukohtaisella tilapäisrahoituksella. Tilapäisrahoitukseen liittyvät suuret periaatteelliset ongelmat on todettu myös valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 37/2014 vp.

Määräaikainen rahoitus vaikeuttaa lainkäyttötyön käytännön suunnittelua sekä siten pitkäjäteistä toimintatapojen kehittämistä ja tehostamista sekä laatutyötä.

Tuomioistuimissa on ollut vuosikausia suuri määrä määräaikaisia tuomarin virkoja ja esittelijöitä ilman lain mukaisia perusteita. Tämä on periaatteellinen ongelma tuomareiden riippumattomuuden kannalta, mihin muun muassa lakivaliokunta on kiinnittänyt toistuvasti huomiota (LaVL 17/2014 vp, LaVL 6/2013 vp). Ongelma on todettu myös valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 37/2014 vp.

Selvityksistä ilmenee, että huomattava osa tuomareista ja esittelijöistä on jo pitkään tehnyt viikoittain yli 40 työtuntia.

Riittämättömien resurssien vuoksi ei ole voitu käyttää vahvennettuja kokoonpanoja siinä laajuudessa kuin olisi ollut tarvetta.

Tuomariliitto arvioi, että nykyinen resurssitaso on riittämätön turvaamaan tuomioistuinten

perusrahoituksen. Toiminnan vaikuttavuus heikkenee, kun tuomioistuimet eivät selviydy tehtävistään. Luottamus oikeus- ja yhteiskuntajärjestykseen rapautuu.

3.2. Tuomioistuinlaitoksen uudistamistarpeista ja niiden vaikutuksesta resursseihin

A) Tuomioistuinten keskushallinnon perustaminen

Tuomioistuinten keskushallintoviranomainen on perustettava välittömästi. Tavoitteena tulee olla, että virasto on toiminnassa viimeistään vuonna 2018.

Keskushallinnon johtama tuomioistuinlaitos on kansainvälisten sitoumusten ja suositusten mukaan parhaaksi havaittu oikeusvaltiomalli. Se takaa tuomioistuinten riippumattomuuden ja itsenäisyyden ja parantaa oikeusturvaa. Keskushallinnon puute on tällä hetkellä merkittävin haitta tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi ja toimintakyvyn parantamiseksi. Keskushallinto pitää järjestää siten, että se toimii Eduskunnan yhteydessä ja että sen johdossa on vahva tuomioistuin edustus.

Oikeusministeriön asettamat selvitysmiehet ovat antaneet 14.1.2015 arviomuiston tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta perustamalla tuomioistuinvirasto. Tuomariliitto ehdottaa, että Tuomariliiton lisäksi työryhmä kuulisi myös selvitysmiehiä Pekka Nurmea ja Tatu Leppästä.

B) Lainkäytön painopisteen siirtäminen alioikeuksiin

Eduskunta on eri yhteyksissä painottanut, että lainkäytön painopisteen tulee olla alemmissa oikeuksissa (mm. LaVM 19/1997 vp, LaVM 3/2014 vp). Alempien oikeuksien työn laatu heijastuu suoraan muutoksenhakutuomioistuinten työmäärään. Virheellisten ratkaisujen korjaaminen vasta ylemmissä oikeusasteissa on tehotonta resurssien käyttöä kaikkien toimijoiden ja erityisesti oikeusturvan hakijoiden kannalta. Pitkällä aikavälillä alioikeuksien vahvistaminen nopeuttaa juttujen käsittelyä kansainvälisten sopimusten edellyttämällä tavalla ja parantaa ratkaisujen laatua. Hallinto-oikeuksien ja erityistuomioistuinten osalta tämä tarkoittaa viranomaisten päätösten laadun sekä tuomioistuinten alaisten muutoksenhakulautakuntien merkityksen painottamista.

C) Tuomioistuinverkosto

Oikeusministeriö on 28.10.2014 asettanut virkamiestyöryhmän valmistelemaan käräjäoikeusverkoston jatkokehittämistä (määräpäivä 28.2.2015). Oikeusministeriössä kuulemistilaisuudessa 12.1.2015 kävi ilmi, että kysymys on käräjäoikeuksien lukumäärän huomattavasta vähentämisestä.

Alioikeusrakennetta on uudistettu viimeksi vuonna 2010, jolloin käräjäoikeuksien lukumäärää vähennettiin 51:stä 27:een. Laajaa selvitystä vuoden 2010 uudistuksen kokonaisvaikutuksista oikeusturvaan, resursseihin ja muihin toimijoihin ei ole tehty. Vasta sen jälkeen on arvioitavissa, mikä olisi käräjäoikeuksien tavoiteltu lukumäärä ja millaisilla etäisyyksillä ja millä rakenteella käräjäoikeusverkosto muodostettaisiin. Vuonna 2013 tehdyn kolmea käräjäoikeutta koskevan selvityksen mukaan yhdistämällä tavoiteltuihin päämääriin oli päästy vain yhdessä käräjäoikeudessa. Ilman tutkimustietoa päätöksiä ei voi tehdä.

Oikeuspaikkojen vähentäminen vaikuttaa suoraan siihen, miten oikeusturva on kansalaisten saavutettavissa. Suurempaan yksikkökokoon siirtyminen ei automaattisesti tuo toimintaan tehokkuutta eikä nosta tuottavuutta eikä alenna kustannuksia. Keskeistä on, minkälainen organisaatorakenne antaa parhaat edellytykset toiminnan järjestämiseen ja kehittämiseen nykyisiä vaatimuksia edellyttävällä tavalla. Käräjäoikeusverkoston supistamisen myötä erillisten sivukanslioiden perustaminen kävisi välttämättömäksi, millä on tutkitusti ja käytännössä todettu olevan paljon kielteisiä vaikutuksia sekä työhyvinvointiin että tehokkuuteen. Vertailun vuoksi Ruotsissa on tällä hetkellä lähes 50 käräjäoikeutta.

D) Jatkokäsittelyluvan laajentaminen (HE 246/2014 vp)

Hovioikeuksien jatkokäsittelylupajärjestelmän merkittävä laajentaminen on kannatettavaa. Toteutuessaan se tarkoittaa huomattavaa periaatteellista muutosta muutoksenhakuoikeuden laajuuteen. Lisäksi uudistus tulee siirtämään lainkäytön painopistettä käräjäoikeuksiin. Jotta tavoiteltu hyöty hovioikeuksissa saavutetaan ilman oikeusturvasta tinkimistä, on käräjäoikeuden ratkaisujen oltava entistä laadukkaampia. Tämä tarkoittaa käytännössä työmäärän lisääntymistä käräjäoikeuksissa ja kolmen tuomarin kokoonpanon käyttämistä nykyistä laajemmin. Myös hovioikeuksien osalta ehdotuksesta johtuva vaativampi lupaharkinta vaatii enemmän resursseja kuin nykyinen yksinkertaisiin asioihin rajoittuva lupaharkinta. Jatkokäsittelylupamenettelyn laajentaminen edellyttää, että käräjäoikeuksien ja hovioikeuksien riittävästä resursseista huolehditaan.

E) Lautamiesjärjestelmästä luopuminen

Koko lautamiesjärjestelmästä luopumista pitää alkaa valmistella. Nykyjärjestelmä, jossa lautamiehet osallistuvat lainkäyttöön vain erityistä asiantuntemusta edellyttävissä asioissa, ei ole perusteltu. Oikeudellisesti tai näytöllisesti vaikeat ja monimutkaiset asiat tulevat parhaiten ratkaistuksi useamman ammattituomarin kokoonpanossa. Nykyisillä resursseilla vain murto-osa rikos- ja riita-asioista on mahdollista käsitellä vahvennetussa tuomarikokoonpanossa. Tähän on myös oikeusasiamies kiinnittänyt huomiota. Lautamiesjärjestelmän lakkauttamisesta kertyvät säästöt on käytettävä käräjäoikeuksien lainkäyttöhenkilöstön vahvistamiseen. Kun resurssit ovat riittävät, asiat voidaan käsitellä niiden laadun ja vaikeusasteen edellyttämässä kokoonpanossa.

F) Tietojärjestelmien kehittäminen

Tuomioistuinten toiminta- ja työtapojen kehittäminen ja tehostaminen edellyttävät, että käytössä on asianmukaiset työvälineet, jotka säästävät henkilökunnan työtä ja aikaa. Tietojärjestelmien hankinnat (AIPA ja HAIPA) tulee rahoittaa kokonaan erillisrahoituksena toimintamäärärahojen ulkopuolelta.

Vuonna 2013 käyttöön otetussa tuomioistuinsovelluksesta (ns. Ritu) aiheutuu edelleen käräjäoikeuksissa ja hovioikeuksissa tehottomuutta. Vastaavaan virheinvestointiin (arviolta noin 10 miljoonaa euroa) ei ole varaa jatkossa (ks. mm. tarkastusvaliokunnalle toimitettu Helsingin käräjäoikeuden Ritu-muistio vuodelta 2013 ja Ritun käytettävyytystutkimus 11.4.2014). Vasta toimivina tietojärjestelmät ovat hyödyllisiä ja mahdollistavat toiminnan tehostamisen. Tästä syystä niiden kehittämiseen, hankintaan ja toteutukseen on varattava riittävästi aikaa ja resursseja.

G) Koulutus

Lainkäytön laadun turvaaminen ja parantaminen edellyttävät koulutuksen kokonaisuudistusta ja alalle rekrytoitumiseen tähtäävän koulutuksen sekä koko tuomariuran kestävän täydennyskoulutuksen lisäämistä.

Oikeusministeriön nimeämä työryhmä valmistelee parasta aikaa ja jättää huhtikuussa vuonna 2015 esityksen käräjänotaareiden ja tuomareiden koulutuksen sisällön kehittämisestä. Selvää on, että esityksen mukainen tuomareiden koulutuksen kehittäminen edellyttää myös panostusta resursseihin nykyistä enemmän.

Lisäksi tuomarien täydennyskoulutukseen kuuluva aika pitää ottaa huomioon yksiköiden

resurssoinnissa ja tulostavoitteissa, jotta koulutukseen osallistuminen olisi kaikille käytännössä mahdollista. Nyt suuri työmäärä rajoittaa mahdollisuuksia osallistua koulutukseen siinä laajuudessa kuin se olisi tarpeen.

H) Lakipalkka

Tuomareiden palkkauksen tulee perustua lakiin eurooppalaisten ja kansainvälisten suositusten mukaisesti. Tuomareiden palkkaus on irrotettava virkaehtosopimusjärjestelmästä, joka ei ole sopusoinnissa riippumattomuutta koskevan periaatteen kanssa. Lainvastaista on, että samasta tai samanarvoisesta työstä ei makseta samaa palkkaa. Työnantajan tulee yhtenäistää palkat välittömästi, kuten Korkeimman oikeuden ratkaisuisista 2013:10 ja 2013:11 ilmenee. Näin päästään myös tuomioistuimia ja tuomarivalintalautakuntaa nykyisin kohtuuttomasti työllistävästä nimitysmenettelystä ja sijaisuuksien aiheuttamasta virkojen ketjuttamisesta.

3.3. Välttämätön resurssitaso, jotta nykytila ja vaikuttavuus säilytettäisiin?

Nykyistä resurssitasoa ei voi leikata. Tuomioistuinlaitos on jo osallistunut säästötalkoisiin. Resurssitarve riippuu olennaisesti siitä, millä tavalla tuomioistuinten tehtäviä kehitetään. Nykyinen panostus oikeudenhoitoon ei kestä kansainvälisessä vertailussa. Oikeushallinto tulee jättää säästöjen ulkopuolelle ja kehykset tulee oikeushallinnon osalta purkaa kokonaan.

3.4. Millaisin toimenpitein vaikuttavuuden tasoa voitaisiin ylläpitää vaikka resurssikehitys toteutuisi nykyistä kehystä heikompana?

Tuomariliitto katsoo, ettei ole keinoja säilyttää vaikuttavuuden tasoa, jos resurssikehitys toteutuisi nykyistä kehystä heikompana.

4. Viranomaisten välisen yhteistyön lisäämisen mahdollisuudet - toiminnan uudistamistarpeet, prosessien nykyiset pullonkaulat ja toiminnan sujuvoittaminen koko oikeusturvaketjussa.

AIPA:n ja HAIPAN rahoitus on turvattava, jotta järjestelmä aidosti tehostaisi tuomioistuinten työtä. Ne sujuvoittavat onnistuessaan kaikkien toimijoiden yhteistyötä.

Kouvola 19.1.2015

Aki Rasilainen

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry:n puheenjohtaja

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.