

**Asia: Suomen tuomariliiton - Finlands domareförbund ry:n lausunto liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2015, HE 131/2014 vp.**

### **Oikeusministeriön hallinnonalan pääluokka 25, luku 10.**

#### **1. Esitetyt määrärahaileikkaukset vaarantavat oikeusturvan toteutumisen - leikkauksista on luovuttava**

Tuomioistuinten rahoitus on mitoitettava siten, että tuomioistuimet pystyvät huolehtimaan tehtävästään toteuttaen oikeusturvaa. Kysymys on perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeuden toteutumisesta. Myös perustuslakivaliokunta on (PeVL 29/2014 vp) korostanut oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitystä oikeusvaltion kulmakivinä. Perustuslakivaliokunta on TA-esitystä käsitellessään poikkeuksellisesti halunnut kuulla nimenomaan oikeudenhoidon resurssien riittävydestä Tuomariliittoa, VKSV:a, Lakimiesliittoa sekä oikeusministeriötä.

Oikeusturvan toteuttaminen / lainkäyttö on vaativa tehtävä, jolle on Suomen kaltaisessa oikeusvaltiossa haluttu säätää korkeat ja tiukat laatukriteerit. Käytännössä lainkäyttötehtävää hoitavat tuomarit ja esittelijät. Lainkäyttöhenkilöstömäärän määrän vähentäminen ilman muutoksia oikeudenhoidossa vaikeuttaa perustuslakivaliokunnan toteamin tavoin entisestään oikeuslaitoksen edellytyksiä huolehtia oikeusturvan saatavuudesta.

Tuomioistuinten määrärahamuutos vuoteen 2018 mennessä vastaa vähintään 200 htv:tta. Tämä on tuomioistuimissa tehtävän työn kannalta kestävä tilanne, jonka vaikutus tulee näkymään oikeusturvan tasossa. Kun käsittelijöitä ja ratkaisijoita on vähemmän, jutut viipyvät kauemmin. Lisäksi jäljelle jäävän henkilökunnan työpaineet lisääntyvät, mikä saattaa pitkittyessään vaikuttaa myös lainkäytön laatuun.

Tuomareiden lukumäärää ei voida vähentää ilman, että ensin on vähennetty tarvetta tuomareiden tekemälle työlle. Meneillään olevat oikeudenhoidon uudistukset ovat leikkausten kattamiseksi riittämättömät. Tämän lisäksi uudistukset eivät toteudu oikea-aikaisesti sovittujen leikkausten kanssa. Tämä on merkittävä syy rahoitustilanteen vakavuuteen.

Tuomariliitto on vakavasti huolissaan siitä, että nyt esitetyt leikkaukset tuomioistuinten perusrahoitukseen vaarantavat oikeusturvan ja siten kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tältä osin Tuomariliitto yhtyy alla lueteltujen tahojen lausuntoihin ja kiinnittää niihin myös valiokunnan huomiota:

- Perustuslakivaliokunnan lausuntoihin (PeLV 20/2014 vp ja PeLV ), joissa selvästi todetaan, että tuomioistuinten pitkäjänteisen kehittämisen edellyttämä perusrahoitus on turvattava myös taloudellisesti vaikeina aikoina.
- Lakivaliokunnan lausuntoon (LaVL 17/2014 vp), jossa viitataan lakivaliokunnan aikaisemminkin lausumiin kannanottoihin ja todetaan, että tuomioistuinten voimavarat on vaikeasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta välttämätöntä mitoittaa niin, että tuomioistuimet kykenevät asianmukaisesti täyttämään perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden oikeusturvavaatimukset, eikä kansalaisten oikeusturva saa vaarantua.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukseen vuodelta 2013, jossa on kiinnitetty huomiota pitkiin käsittelyaikoihin, oikeuslaitoksen ministeriöjohtoisuuteen ja aliresurssointiin. Aliresurssointi on johtanut tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta erittäin epätyytyttävään tilanteeseen, jossa lisärahoitusta

on jouduttu myöntämään yksittäisiin oikeudenkäynteihin.

- KKO:n presidentin mm. tänä syksynä perustuslaki- ja lakivaliokunnalle antamiin lausuntoihin, joissa hän on esittänyt vakavan ja perustellun huolensa siitä, että oikeuslaitos on nykyinen kriisiytymisen tiellä. Tuomioistuinten rahoitus supistuu ilman riittävää uudistusohjelmaa, jolla oikeudenhoito pantaisiin kestäväällä tavalla nykyajan oikeusturvavaatimuksia ja -tarpeita vastaavaan kuntoon.

Tuomariliitto kiinnittää lautakunnan huomiota myös tuomioistuinten perusrahoituksen riittämättömyydestä käytyyn poikkeuksellisen laajaan keskusteluun julkisuudessa. Tuomariliiton käsitys on, että keskustelu ilmentää kansalaisten ja yritysten huolta oikeuslaitokseen kohdistettujen leikkausten merkityksestä oikeusturvan kannalta. Lisäksi se ilmentää tuomioistuimen merkitystä yhteiskunnan vakauden kannalta.

Myös tuomioistuinten henkilökunta on muun muassa Helsingin, Pirkanmaan ja Itä-Uudenmaan käräjäoikeuksissa ilmaissut julkisesti huolensa leikkausten vaikutuksesta kansalaisten oikeusturvaan.

Valtiovarainvaliokunnassa tulisi kiinnittää vakavaa huomiota aliresursoinnista aiheutuviin perus- ja ihmisoikeusnäkökohtiin. Oikeusturvasta huolehtiminen on oikeusvaltiolle kuuluva ydintehtävä, eikä tämän tehtävän hoito saa vaarantua myöskään taloudellisesti vaikeina aikoina.

Tuomariliitto yhtyy käräjäoikeuksien laamannien kannanottoon 15.10.2014, ja vaatii lisäksi, että leikkauksista on luovuttava paitsi käräjäoikeuksien myös koko tuomioistuinlaitoksen osalta.

## **2. Vuoden 2015 tilanteesta**

Ensi vuodelle esitetyt määrärahat (TAE 2015) ovat vuoteen 2014 verrattuna yli 13 miljoonan euroa vähemmän. Henkilötyövuosissa esitetään 90 htv:n suuruista vähennystä. TAE:n eduskuntakäsittelyn aikana saatujen tietojen mukaan toimintaan vaikuttavat säästöt vuonna 2015 olisivat noin 6 miljoonaa euroa, ja henkilötyövuosissa talousarvioesityksestä poiketen 20-30 henkilötyövuotta.

Vuoden 2015 säästöt hoidetaan käyttämällä kuluvan vuoden resursseista tehtyjä 3 miljoonan euron säästöjä ja 1 miljoonan euron siirtomäärärahaa. Osa vaadituista säästöistä on siis haalittu kasaan "satunnaiseristä", joilla on kulvana vuonna kasvatettu vuodelle 2015 siirtyvää määrärahaa. Ne käyttämällä vältytään tuomioistuimissa irtisanomisilta ensi vuonna, mutta vuonna 2016 ja sen jälkeen irtisanomisilta ja virkojen lakkauttamisilta ei voida vältyä.

Toimintatapa osoittaa, että tuomioistuinten rahoitus ei ole kestäväällä pohjalla.

Erityisesti Tuomariliitto kiinnittää valtiovarainvaliokunnan huomiota siihen, että vuosina 2010 ja 2014 toteutettujen lautamiesten lukumäärää vähentäneillä lakimuutoksilla on vuonna 2010 säästynyt 3,2 miljoonaa euroa ja vuoden 2014 muutoksilla tavoitellaan 700.000 euron vuosittaista säästöä. Myös jatkokäsittelyluvan laajentamista valmistellaan, ja sen tuomaksi säästökseen aikaisintaan vuodesta 2016 alkaen on karkeasti arvioitu noin 2 miljoonan euroa (OM:n mietintö). Tuomariliitto toteaa, että kumpikaan uudistus ei voi olla pelkkä lisäsäästöohjelma.

Tuomariliitto vaatii, että lautamiesten vähentämisestä säästytävät rahat tulee "korpamerkitä" ja kohdistaa tuomioistuimiin eduskunnan edellyttämin tavoin (LaVM 3/2014 vp.) uusien tuomareiden palkkaamiseen.

Myös jatkokäsittelyluvan laajentamisesta mahdollisesti seuraavat säästöt on aikanaan käytettävä oikeusturva parantavalla tavalla tuomioistuinten työhön.

### **3. Tuomioistuinten resurssitilannetta on tarkasteltava kokonaisuutena**

#### **3.1. Vuoden 2015 säästöt pieni osa vuosien 2012-2018 kokonaisleikkauksista**

Vuoden 2015 säästöt ovat pieni osa vuosien 2012 - 2018 yhteensä yli 20 miljoonan euron toimintamenojen leikkauksista. Toimintamenoja on jo vähennetty noin 5 miljoonaa euroa. Lisäleikkaukset vuosille 2015-2018 (valtiovarainministeriön säästövaraukset) sekä turvapaikka-asioiden ja harmaan talouden torjuntaan tarkoitettujen määrärahojen päättyminen tarkoittavat noin 15 miljoonaa euroa. Lisäksi tuomioistuinten toimintamenoista on päätetty käyttää 10 miljoonaa euroa tietojärjestelmien kehittämiseen (ns. AIPA-hanke). Hallintotuomioistuimiin ollaan luomassa vastaavanlaista järjestelmää (ns. HAIPA), jonka erillisrahoituksesta ei ole tietoa.

Tuomariliitto toteaa, että ilman poliittisten päätösten muuttamista tuomioistuinten toiminta tulee muutamassa vuodessa toteutettavien leikkausten johdosta merkittäväällä tavalla vaikeutumaan. Tuomioistuinten kustannusrakenteen takia (henkilöstömenojen osuus on 75% menoista) henkilökuntaa on leikkausten toteuttamiseksi vähennettävä huomattavasti. Nykypäätösten perusteella syyttäjälaitoksessa YT-neuvottelut joudutaan käymään ensi keväänä, tuomioistuinlaitoksessa vuonna 2016. Perustuslakivaliokunta on pitänyt asiaa erityisen huolestuttavana (PeLV 29/2014).

#### **3.2. Säästöjen ja uudistusten on toteuduttava oikea-aikaisesti**

Tuomareita ja esittelijöitä ei voida vähentää ennen kuin on vähennetty tarvetta heidän tekemälleen työlle. Meneillään olevat oikeudenhoidon uudistukset ovat leikkausten kattamiseksi riittämättömät. Tämän lisäksi uudistukset eivät toteudu oikea-aikaisesti sovittujen leikkausten kanssa. Tämä on merkittävä syy rahoitustilanteen vakavuuteen.

#### **3.3. Tuomioistuinten aliresurssointi on jatkunut jo pitkään - riittävän perusrahoituksen sijaan toimintaa on rahoitettu eduskunnan myöntämällä ruuhka- yms. tilapäisrahoituksella**

Jatkuvaa perusrahoituksen aliresurssointia osoittaa, että tuomioistuimissa on ollut vuosikausia suuri määrä määräaikaista 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, LaVL 6/2013).

Alla kerrotuista 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.

Pahiten kuormitettujen tuomioistuinten toimintakyky on ollut viime vuosina eduskunnan myöntämän tilapäisrahoituksen varassa. Lisäksi tuomioistuinten toimintaa on ohjattu osoittamalla erityisiä määrärahoja tiettyjen asiaryhmien käsittelyyn kuten harmaan talouden torjuntaan ja turvapaikkahakemusten käsittelyyn. Käräjäoikeuksien laamannien kannanotosta käy hyvin ilmi, miten määräaikainen rahoitus vaikeuttaa lainkäyttöön käytännön suunnittelua ja kehittämistä.

Tuomariliitto toteaa, että tilapäisrahoitukseen liittyy monia periaatteellisia ongelmia. Lisäksi kysymys ei ole ollut todellisesta lisäpanostuksesta, koska samanaikaisesti oikeudenhoidosta on leikattu muualta ja muiden asioiden käsittelyajat ovat pidentyneet.

#### **4. Tuomioistuinten riittävän rahoituksen turvaaminen on arvovalinta, joka on mahdollista tehdä**

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

Tuomioistuinten työ ja tehtävät ovat tiukasti sidottuja lakiin, ja siten myös tuomioistuinten työmäärä riippuu oleellisesti lainsäädännöstä. Jos säästöpäätöksiä tehdään, on samalla huolehdittava siitä, että lainkäyttäjälle laissa asetetut toimintavaatimukset ja sen käytössä olevat voimavarat ovat yhteensopivat. Uudistukset on tehtävä suunnitelmallisesti ja kokonaisuutena, ei korjailemalla ja viilailemalla. Tämä uudistustehtävä kuuluu viime kädessä lainsäätäjälle.

Tuomioistuinten osuus koko budjetista on alle yksi prosentti, mikä on häviävän vähän suhteessa tehtävän yhteiskunnalliseen merkitykseen. Siksi rahoituksen priorisointi ei ole mahdollon tai kohtuuton tehtävä nykyisessäkään taloustilanteessa. Kysymys on arvovalinnoista, siitä onko Suomen tavoitteena olla jatkossakin korkean oikeusturvan valtio.

Tuomariliitto kiinnittää lakivaliokunnan huomiota siihen, että myös kansainvälisesti vertaillen tuomioistuimelle osoitetut resurssit ovat Suomessa alhaisella tasolla. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota viitatessaan Euroopan neuvoston lokakuussa 2014 julkaisemaan tutkimukseen (Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice"). Raportista ilmenee, että Suomessa käytettiin vuonna 2012 huomattavasti vähemmän resursseja oikeudenhoitoon (tuomioistuimet, syyttäjät, oikeusapu) kuin Ruotsissa. Asukasta kohti oikeudenhoitoon käytettiin Ruotsissa kyseisenä vuonna 106,5 euroa, kun vastaava luku oli Suomessa 66,8 euroa. Brutto-kansantuotteesta Ruotsissa käytettiin oikeudenhoitoon 0,24 % ja Suomessa 0,19 % (em. tutkimus s. 56 ja 57). Valiokunta pitää tietoja merkityksellisinä.

#### **5. Säästöjä ei voida hoitaa tuomareiden työmäärää lisäämällä**

Suuret säästöehdotukset ja epätietoisuus siitä, miten säästöt toteutetaan ja kohdennetaan aiheuttavat epävarmuutta ja huolta henkilökunnan keskuudessa. Käsittelyaikojen ja oikeudenhoidon laadun lisäksi Tuomariliitto on huolissaan säästöjen vaikutuksista henkilökunnan jaksamiseen.

Yleisten tuomioistuinten tuomareiden ja esittelijöiden työhyvinvointia on vuonna 2009 tutkittu perusteellisesti. Tuolloin työterveyslaitos selvitti korkeimman oikeuden toimeksiannosta asiaa. Tutkimuksen tulokset olivat jo silloin hälyttävät. Valtaosa teki jatkuvasti töitä 40 -50 tuntia viikossa ja työskenteli työuupumuksen rajoilla. Tilanne ei ole parantunut viidessä vuodessa, ja samat ongelmat koskevat myös hallintotuomioistuimia.

Jos resursseja leikataan aiotulla tavalla, työpaineet lisääntyvät entisestään. Selvää on, että pitkään jatkueksaan henkilökunnan väsyminen heikentää työn laatua ja oikeusturvaa, ja lainkäyttöä koskevia korkeita laatuvaatimuksia on vaikea noudattaa. Pakkotahtinen oikeudenhoito ei tuota sellaista korkeiden laatuvaatimusten mukaista oikeusturvaa, johon Suomi on oikeusvaltiona sitoutunut. Pitkään jatkueksaan henkilöstön väsyminen vaarantaa oikeusturvan.

Alimitoitettut resurssit suhteessa työn vaativuuteen ja työn suureen määrään vähentävät myös tuomarinuran houkuttelevuutta.

Selvää on, että ehdotettuja säästöjä ei voida toteuttaa lisäämällä yksittäisen tuomarin työaika.

Korkeimman oikeuden teettämä tutkimus on toimitettu eduskunnalle tämän lausunnon liitteenä.

## **6. Oikeusturvan tason ja laadun määrittely kokonaisuutena sekä riittävien voimavarojen takaminen pitkällä tähtäimellä**

Kaikkien suomalaisten kannalta on merkittävää, millaiseksi tulevaisuuden oikeuslaitosta kehitetään, mutta riittävää laaja-alaista poliittista keskustelua asiasta ei ole käyty. Tuomariliitto kannattaa perustuslakivaliokunnan lausumaa, että toimia oikeudenhoidon tehostamiseksi ja kansalaisten oikeusturvan tason ja saatavuuden parantamiseksi tulee linjata laajapohjaisessa asiantuntija- ja parlamentaarisisessa valmistelussa.

Myös perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Johannes Koskinen on keväällä 2013 ja Kokoomuksen eduskuntaryhmän puheenjohtajan lokakuussa 2014 (Helsingin Sanomat 4.10.2014) esittäneet ajatuksen laajapohjaisesta parlamentaarisesta komiteasta, joka pohtisi ja määrittelisi halutun oikeusturvan tasoa kesävasti ja pitkällä tähtäimellä.

Tuomariliitto korostaa, että tuomioistuinten erityisasema yhtenä kolmesta valtiovallan käyttäjänä ja riippumattomuus on otettava huomioon. Lisäksi on otettava huomioon että rikosasioiden rinnalla riita-asioiden mm. perheoikeudellisten asioiden käsittely muodostaa merkittävän osan oikeusturvaa ja tuomioistuinten työtä.

Helsingissä 31.10.2014

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry

Riikka Rask 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.