

Asia: Suomen tuomariliiton - Finlands domareförbund ry:n lausunto oikeus- ja syyttäjälaitoksen määrärahojen riittävydestä. Lausunto liittyy hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2015, HE 131/2014 vp. Oikeusministeriön hallinnonalan pääluokka 25, luku 10.

Esitetyt määrärahaliekkaukset vaarantavat oikeusturvan toteutumisen

1. Vuoden 2015 tilanteesta

Ensi vuodelle esitetyt määrärahat (TAE 2015) ovat vuoteen 2014 verrattuna yli 13 miljoonan euroa vähemmän. Henkilötyövuosissa esitetään 90 htv:n suuruisia vähennyksiä. Perustuslakivaliokunnan mietinnöstä 20/2014 vp ja oikeusministeriöstä saatujen tietojen mukaan toimintaan vaikuttavat säästöt olisivat noin 6 miljoonaa euroa. Ero johtuu ennen kaikkea siitä, että AIPA-hanke viivästyy ja tälle vuodelle varatut rahat (8,5 miljoonaa euroa) säästyvät.

Oikeusministeriö on 26.9.2014 hallinnonalan yhteistyökokouksessa kertonut, että vaikutus henkilötyövuosissa vuonna 2015 olisi talousarvioesityksestä poiketen 20-30 henkilötyövuotta. Ensi vuonna ei olisi tarvetta irtisanomisiin, koska kuluvan vuoden resursseista on säästössä 3 miljoonaa euroa, minkä lisäksi palkkasäästöjen kattamiseksi käytettäisiin 1 miljoonan euron siirtomääräraha.

Vaikka vuonna 2015 säästyttäisiin henkilöstön vähennyksiltä, paineet siirtyvät vuodelle 2016. Ensi vuonna säästöillä katettavat 4 miljoonan suuruiset vähennykset on joka tapauksessa tehtävä vuonna 2016.

Ensi vuodesta ilmeisesti siis selviydytään siirtomäärärahojen ja AIPA-hankkeen viivästymisen takia. Se että rahoitus joudutaan haalimaan kasaan tällaisista "satunnaiseristä" osoittaa, että tuomioistuinten rahoitus ei ole kestävällä pohjalla. Tuomariliiton tiedossa ei myöskään ole, miten toimintaan vaikuttavat yli 2 miljoonaa euroa on tarkoitus ensi vuonna hoitaa. TA-esityksessä kerrotut uudistukset ovat riittämättömät.

2. Vuosi 2015 on jäävuoren huippu ja tilannetta on tarkasteltava kokonaisuutena

Vuoden 2015 säästöt ovat pieni osa vuosien 2012 - 2018 yhteensä yli 20 miljoonan euron toimintamenojen leikkauksista. Toimintamenoja on jo vähennetty noin 5 miljoonaa euroa, ja lisäleikkaukset vuosille 2015-2018 ovat noin 15 miljoonaa euroa.

Lisäksi tuomioistuinten toimintamenoista on päätetty käyttää 10 miljoonaa euroa tietojärjestelmien kehittämiseen (ns. AIPA-hanke). Hallintotuomioistuimiin ollaan luomassa vastaavanlaista järjestelmää, jonka erillisrahoituksesta ei ole tietoa.

Nämä leikkaukset ovat erittäin suuret ja ne (ml. AIPA-hankkeen rahoittaminen) ovat pois tuomioistuinten toimintamenoista. Tuomioistuinten kustannusrakenteen takia (henkilöstömenojen osuus on 75% menoista) henkilökuntaa on leikkausten toteuttamiseksi vähennettävä huomattavasti. Tämä johtaa ruuhkautumiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen. Oikeusturvan taso laskee ja laatu heikkenee.

3. Tuomareiden lukumäärää ei voida vähentää ilman, että ensin on vähennetty tarvetta tuomareiden tekemälle työlle

Tuomariliitolla ei ole tiedossa, miten vuosina 2016-2018 odotettavissa oleviin leikkauksiin ollaan varauduttu ja miten ne aiotaan hoitaa. Oikeusministeriön hallinnonalan työajattomista miltei 80 % tekee keski-

määrin viikoittain yli 40 työtuntia ja miltei 30 % yli 46 työtuntia. Säästöjä ei voida toteuttaa lisäämällä yksittäisen tuomarin työaikaa.

Selvää on, että meneillään olevat uudistukset ovat ensinnäkin leikkausten kattamiseksi riittämättömät. Tämän lisäksi uudistukset eivät toteudu oikea-aikaisesti sovittujen leikkausten kanssa. Tämä on merkittävä syy rahoitustilanteen vakavuuteen.

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.

4. Tuomioistuinten vastuulla on valtion ydintehtävän hoitaminen

Tuomioistuinten rahoituksesta päätettäessä tulisi ottaa huomioon, että tuomioistuimet eivät ole hallintoviranomaisia tai täytäntöönpanoviranomaisia. Tuomioistuimet ovat lainsäätäjän ja hallintovallan käyttäjän kanssa rinnakkainen valtioelin. Tuomioistuinten tulee itsenäisesti ja riippumattomasti huolehtia lainsoveltamistehtävästä. Lainkäyttö on vallan kolmijako-opin mukaisesti yksi oikeusvaltion ydintehtävä.

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 priorisointia väheneviä julkisia varoja jaettaessa. Tuomioistuinten osuus koko budjetista on alle yksi prosentti. Kysymys on arvoalinnoista, siitä onko Suomen tavoitteena olla jatkossakin korkean oikeusturvan valtio.

Kaikkien suomalaisten kannalta on merkittävää, millaiseksi tulevaisuuden oikeuslaitosta kehitetään, mutta riittävää laaja-alaista poliittista keskustelua asiasta ei ole käyty. Tuomariliitto kannattaa perustuslakivaliokunnan puheenjohtajan Johannes Koskinen keväällä 2013 ja Kokoomuksen eduskuntaryhmän puheenjohtajan lokakuussa 2014 (Helsingin Sanomat 4.10.2014) esittämää ajatusta laajapohjaisesta parlamentaarista komiteasta, joka pohtisi ja määritteli halutun oikeusturvan tasoa kesävasti ja pitkällä tähtäimellä.

5. Tuomioistuinlaitoksen aliresursointi on jatkunut pitkään

Jatkuvaa perusrahoituksen aliresursointia osoittaa, että tuomioistuimissa on ollut vuosikausia määrällisiä tuomarin virkoja ja esittelijöitä ilman lain mukaisia perusteita.

Pahiten kuormitettujen tuomioistuinten toimintakyky on ollut viime vuosina eduskunnan myöntämän tilapäisrahoituksen varassa.

Lisäksi hallitus on ohjannut tuomioistuinten toimintaa osoittamalla erityisiä määrärahoja tiettyjen asiaryhmien käsittelyyn kuten harmaan talouden torjuntaan ja turvapaikkahakemusten käsittelyyn.

Tilapäisrahoitus ei ole ollut todellista lisäpanostusta oikeudenhoitoon, koska samanaikaisesti on leikattu muualta ja muiden asioiden käsittelyajat ovat pidentyneet.

6. Oikeudenhoidon uudistaminen ei voi olla pelkkää säästämistä

6.1. Painopisteen siirtämistä alioikeuksiin ei ole puheista huolimatta toteutettu

Jo vuosia on eri yhteyksissä painotettu, että lainkäytön painopisteen tulee olla alemmissa oikeuksissa. Alempien oikeuksien työn laatu heijastuu suoraan muutoksenhakutuomioistuinten työmäärään. Virheellisten ratkaisujen korjaaminen vasta ylemmissä oikeusasteissa on tehotonta resurssien käyttöä kaikkien toimijoiden ja erityisesti kansalaisten kannalta. Pitkällä aikavälillä alioikeuksien vahvistaminen nopeuttaa juttujen käsittelyä kansainvälisten sopimusten edellyttämällä tavalla ja parantaa ratkaisujen laatua.

Alioikeuksien työn laatua parantaisi ainakin vahvennettujen kokoonpanojen käyttö nykyistä laajemmin, sekä panostus alioikeustuomareiden tosiasiallisiin mahdollisuuksiin kouluttautua. Nykyisillä resursseilla kumpikaan ei toteudu riittävästi.

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 säästöä.

Vuonna 2010 eduskunta edellytti, että säästyvät varat pitää kohdentaa pahiten ruuhkautuneisiin käräjäoikeuksiin. Tosiasiassa näin ei tapahtunut. Tuomareiden lukumäärä ei lisääntynyt eduskunnan tarkoittamalla tavalla, koska käräjäviskaaleiden määrää vähennettiin samanaikaisesti yhtä paljon. Vuoden 2014 uudistuksesta eduskunta (LaVM 3/2014 vp.) on lausunut, että säästöt tulisi mahdollisuuksien mukaan kohdistaa uusien ammattituomareiden rekrytointiin ja koulutukseen. Talousarvioesityksessä 2015 kannanotto on siivutettu, eikä resurssien kohdentamisesta käräjäoikeuksiin ole lausuttu mitään. Tuomariliitto toteaa, että lautamiesuudistuksessa säästyvät rahat tulisi kohdistaa käräjäoikeuksiin eduskunnan edellyttämin tavoin.

6.2. Jatkokäsittelyluvan laajentaminen lisää töitä alioikeuksissa

Jatkokäsittelyluvan laajentamista ollaan vasta valmistelemassa, eikä hallituksen esitystä ole annettu. Uudistusta koskevassa OM:n mietinnössä on arvioitu, että se tuottaisi noin 2 miljoonan euron säästöt. Epävarmaa on, voidaanko säästö tavoite saavuttaa kuten lausuntopalautteessa on kritisoitu. Missään tapauksessa nämä säästöt eivät vaikuta vielä ensi vuonna.

Jos jatkokäsittelylupamenettely laajentuu ehdotetulla tavalla, se muuttaisi oleellisesti sitä, minkälaisia asioita järjestelmän piiriin kuuluu. Jotta tavoiteltu hyöty hovioikeuksissa saavutetaan ilman oikeusturvasta tinkimistä, on käräjäoikeuden ratkaisujen oltava entistä laadukkaampia. Tämä tarkoittaa käytännössä työmäärän lisääntymistä käräjäoikeuksissa ja muun muassa kolmen tuomarin kokoonpanon käyttämistä nykyistä laajemmin. Siksi hovioikeuksista mahdollisesti säästyviä resursseja on kohdennettava käräjäoikeuksiin, eikä muutoksenhaun rajoittaminen voi olla pelkkä säästöohjelma.

6.3. Tietojärjestelmien kehittäminen ei ole toistaiseksi tuonut säästöjä

Myös tuomioistuimiin kohdistettujen säästöjen toteuttaminen perustuu osin tietojärjestelmien kehittämiseen.

Vuonna 2013 käräjäoikeuksissa ja hovioikeuksissa käyttöön otettu rikostuomiosovellus eli Ritu-järjestelmä ei kuitenkaan ole parantanut työolosuhteita ja tehostanut tuomareiden työtä. Päinvastoin Ritu-järjestelmässä on ollut vakavia puutteita, mistä on aiheutunut tehottomuutta, ja alkuvaiheessa myös järjestelmästä johtuvia merkittäviä virheitä lainkäyttöön. Rikosasioden käsittelyyn kuluu yhä enemmän aikaa kuin ennen Ritua - niin tuomarilta kuin sihteeriltäkin.

Meneillään olevan tuomioistuinten ja syyttäjien tietojärjestelmien kehittämishankkeen, eli ns. AIPA-

hankkeen toteuttamisen on myös suunniteltu tehostavan tuomioistuinten työtä ja tuovan siten säästöjä. AI-PA-hanke kuitenkin viivästyy, eikä sen tuomista säästöistä tai ainakaan niiden suuruudesta ole varmuutta.

Kuten Ritun kanssa on havaittu, niin tietojärjestelmien kehittämiseen on varattava riittävästi aikaa ja resurssit, jotta vastaavaa epäonnistumista ja virheinvestointia (arviolta vajaa 10 miljoonaa euroa) ei pääse syntymään (ks. Helsingin käräjäoikeuden Ritu-muistio vuodelta 2013 ja Ritun käytettävyytutkimus 11.4.2014). Vasta toimivina tietojärjestelmät ovat hyödyllisiä ja mahdollistavat toiminnan tehostamisen.

6.4. Käräjä-, hovi- ja hallinto-oikeuksien lukumäärä

Säästöjä on haettu vähentämällä muun muassa käräjä-, hovi- ja hallinto-oikeuksien lukumäärää. Oikeuspaikkojen vähentäminen on vaikuttanut suoraan siihen, miten oikeusturva on kansalaisten saavutettavissa. Laajaa selvitystä muutoksen vaikutuksista ei ole laadittu, mutta todennäköisesti alueellinen eriarvoisuus on lisääntynyt ja oikeusturvan saatavuus on heikentynyt. Oikeuspaikkojen lukumäärän vähentäminen on vaikuttanut myös muiden oikeudellisten palveluiden saatavuuteen.

Tämä heikentää kansalaisten ja yritysten luottamusta siihen, että heidän asiansa saadaan ratkaistua tuomioistuimissa.

7. Talousarvioesityksen valmistelusta

Lisäksi Tuomariliitto kiinnittää huomiota talousarvioesityksen valmisteluun. Tuomariliitto toteaa, että vuoden 2015 talousarvioesityksen valmistelun kuluessa on saatu ristiriitaista tietoa toteutuvien säästöjen määrästä. Henkilökunta on saanut tiedon siitä, miten säästöt toteutetaan ja kohdennetaan, vasta hallinnon alan yhteistoimintakokouksessa 26.9.2014. Tämä on aiheuttanut epävarmuutta ja huolta henkilökunnan keskuudessa.

Kuulemiseen valmistautuessaan Tuomariliitolla on ollut käytettävissään talousarvioesityksestä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa 20/2014 ilmenevät tiedot, jotka poikkeavat ensi vuoden osalta nyt ilmoitetuista tiedoista. Lisäksi tietoa on saatu puhelimitse oikeusministeriöstä 23.9.2014 ja hallinnon alan YT-kokouksessa 26.9.2014 ja 6.10.2014.

Helsingissä 7.10.2014

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförebund 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.