Korkein oikeus 9.10.2015
Pauliine Koskelo

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 30/2015 vp – TAE 2016 ja VNS 1/2015 vp – Julkisen talouden suunnitelma 2016 – 2019

Yleistä

1. Valtiontalouden sopeuttamistarve jatkuu. Hallitusohjelmassa linjatut sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon alojen tasokorjaukset, jotka perustuvat viime vaalikauden lopulla toimineen parlamentaarisen työryhmän ehdotukseen, helpottavat näkymiä verrattuna edellisen hallituksen päättämiin rahoituskehyksiin. Siitä huolimatta tosiasia on, että myös lähivuosina oikeuslaitoksen toiminnan rahoitus tulee suunnitelman mukaan alenemaan tuntuvasti. Mainitut tasokorotukset pienentävät aiemmin päätettyjen rahoitusleikkausten vaikutuksia, mutta samalla julkisen talouden edelleen jatkuva heikentyminen edellyttää uusia säästöjä. Kokonaisuudessaan suunnitelma merkitsee näin ollen sitä, että oikeuslaitoksen rahoitustaso tulee lähivuosina edelleen supistumaan.
2. Samalla yksittäistä asiaryhmää eli turvapaikka-asioita koskeva suuri ja akuutti volyymin kasvu on aiheuttanut hallintotuomioistuinten määrärahoihin yhteensä 4,5 miljoonan euron tasokorotuksen koko suunnitelmakaudelle (2,8 MEUR HaO + 1,7 MEUR KHO).
3. Oikeusministeriöstä saamani tiedon mukaan suunnitelma merkitsee kohdennettuna sitä, että tuomioistuinmomentin 25.10.03 määrärahat supistuvat suunnitelmakaudella niin, että rahoitustaso vuonna 2019 olisi yli 9 prosenttia alempi kuin vuonna 2016 (ilman turvapaikka-asioiden korvamerkittyä tasokorotusta vuoden 2019 kehystaso olisi 9,2 prosenttia ensi vuoden tasoa alempi).
4. Rahoituskehyksen alenemisen yhteydessä on lisäksi otettava huomioon, että vaikka sidottu kustannus-nousu pysyisi lähivuosina alhaisena, supistuvista määrärahoista on jo lähitulevaisuudessa kyettävä rahoittamaan AIPA -hankkeen edellyttämät laiteinvestoinnit. Hankkeen tuottavuussäästöt puolestaan toteutuvat vasta sen käyttöön saamisen jälkeen.
5. Tällainen tilanne edellyttää merkittäviä uudistuksia, jotta tuomioistuinlaitoksen menot voitaisiin sopeuttaa supistuvaan rahoitustasoon toiminnallisesti ja oikeusturvan pakottavien vaatimusten kannalta kestävällä tavalla. Uudistusten vaikutukset määrärahatarpeisiin ja henkilöstön määrään alkavat toteutua vasta voimaantulon ja toimeenpanon jälkeen.
6. Oikeusturvajärjestelmä on tiukasti perus- ja ihmisoikeussidonnainen. Se vaatimustaso, johon täytyy yltää, määräytyy oikeudellisesti sitovin perustein eikä poliittisen tai toiminnallisen harkinnan pohjalta. Oikeusturvajärjestelmä on myös tiukasti lakisidonnainen. Resurssitarpeisiin merkittävästi vaikuttavat uudistukset ovat lainsäädäntömuutosten varassa. Perus- ja ihmisoikeuksien salliman liikkumavaran käyttö edellyttää säädöstasolla toimeenpantavaa harkintaa. Se edellyttää myös johdonmukaisuutta.
7. Näiden vaatimusten kannalta onnistunut ja vaikuttavuuden turvaava uudistustyö edellyttäisi kokonais-suunnitelmaa. Edellisen hallituksen olikin ohjelmansa mukaan määrä aikaansaada oikeusturvaohjelma. Asetetun neuvottelukunnan valmistelema oikeudenhoidon uudistusohjelma ei kuitenkaan johtanut siihen, että hallitus tai edes oikeusministeriö itse olisi sitoutunut esitettyyn ohjelmaan, tai johonkin muuhun ohjelmaan. Tämä puute näyttää siirtyneen yli vaalikauden. Uudistustyön linjakkuuden turvaaminen on kuitenkin olennaista, etenkin kun kyseessä on yksi yhteiskunnan peruspilareista. Leikkaukset ilman uudistuksia merkitsevät oikeusturvan vajeita ja oikeuslaitoksen horjuttamista.

Korkein oikeus

Yleistä KKO:n työtilanteesta

8. Lukumääräisesti korkeimpaan oikeuteen saapuneiden asioiden määrä on viime vuosina hiljalleen alentunut. Asiamäärien supistuminen onkin ollut kaikkien viime vuosina toteutettujen uudistusten tarkoituksena. Muun muassa hovioikeuksien jatkokäsittelylupajärjestelmällä pyritään lyhentämään käsittelyketjuja sellaisissa asioissa, jotka jo käräjäoikeudessa on käsitelty ja ratkaistu moitteettomasti. Silti on todettava, että edelleenkin korkeimpaan oikeuteen tulee runsaasti sellaisiakin asioita, joissa mitään todellisia valituslupaperusteita ei ole.
9. Asiamäärät kertovat vain osan todellisesta työkuormasta. Leimallisia piirteitä ovat etenkin seuraavat:
    i. Ennakkopäätösjutuissa asioiden sisällöllinen vaativuus on jatkuvasti kasvanut. Tyypillistä on, että valitusluvan saaneissa asioissa on useita eri prejudikaattikysymyksiä ja että monet tai kaikki niistä ovat oikeudellisesti monimutkaisia tai monitahoisia. Tyypillistä on myös, että se oikeuslähdeaineisto, jonka pohjalta asiaa on arvioitava, on laaja ja runsaasti ylikansallista oikeuskäytäntöä sisältävä. Samoin on tyypillistä, että oikeudenkäyntiaineistoa on paljon. Yhä useammin vielä korkeimmassa oikeudessa on järjestettävä suullisia käsittelyjä.
    ii. Yhä useammin esiintyvä tilanne on se, että KKO:n ennakkopäätöstä tarvitaan tilanteessa, jossa samaa kysymystä koskevia asioita on runsaasti vireillä eri oikeusasteissa ympäri maata. Tällöin juttusumat odottavat ennakkoratkaisua alemmissa oikeuksissa. On myös tilanteita, joissa jostakin kysymyksestä syntyy erillisprosessi pääasiaa koskevan oikeudenkäynnin ollessa kesken alemmassa oikeusasteessa. Tämän kaltaisissa tilanteissa on erityisen tärkeää, että vaikeissakin oikeuskysymyksissä kyettäisiin tarvittavat ennakkoratkaisut antamaan mahdollisimman nopeasti.
    iii. Lainsäädännössä olevat ongelmat, kuten viiveet ylikansallisen oikeuden kanssa yhteensopimattomaksi osoittautuneen sääntelyn korjaamisessa, aiheuttavat tuomioistuimissa yhä useammin vaikeita ongelmia. Korkeimmassa oikeudessa tämän tyyppisiä kysymyksiä on viime vuosina ollut ratkaistavina runsaasti sekä valitusasioina että ylimääräisen muutoksenhaun perusteella. Tätä kuvastaa sekin, että runsaan viiden vuoden aikana kymmenen vaikeaa lainkäyttöasiaa on jouduttu käsittelemään korkeimman oikeuden täysistunnossa.

Rahoitustilanne

10. KKO:n osalta vuoden 2014 tilinpäätös pystyttiin vielä pitämään vuotuisen määrärahan tasolla. Kuluvana vuonna 2015 tämä ei enää onnistu, vaikka henkilöstömenoja on sopeutettu suoraan ydintoimintaa koskettavilla toimilla eli lykkäämällä avointen vakinaisten tuomarivirkojen täyttämistä (= yhteensä vajaan 1 htv:n palkkamenosäästö ja vastaava kapasiteettivaje). Vuoden 2015 tilinpäätösennuste ylittää myönnetyn määrärahan, eli välttämättömiä menoja joudutaan jo nyt kattamaan vararahastoilla.
11. Taustatietona voidaan todeta, että KKO:ssa on jo useita vuosia sitten toteutettu valtioneuvoston tuottavuusohjelma järjestämällä tukitoiminnot uudelleen ja vähentämällä kansliahenkilökuntaa merkittävästi. Ennen AIPA:n käyttöönottoa tukitoimintojen henkilöstömäärän sopeuttamiselle ei ole edellytyksiä. Taloudelliselta kannalta tukitoiminnoissa palvelevan henkilöstön supistukset eivät palkkataso huomioon ottaen vastaisuudessakaan voi tuottaa rahoitusleikkauksia vastaavia säästöjä.
12. Esittelijäkapasiteetti on puolestaan tasolla, jolta sitä ei enää voida vallitsevan työkuorman oloissa supistaa ydintoimintaa vahingoittamatta. Tuomioistuinlaitoksen sukupolvenvaihdoksesta johtuva esittelijäkunnan vilkas vaihtuvuus on jo sinänsä johtanut useiden vuosien ajan kapasiteettivajeisiin, koska rekrytointiin väistämättä liittyy henkilöstövahvuutta supistavia viiveitä sekä jatkuvia perehdyttämistarpeita.

13. Suunnitelmakaudella 2016 – 2019 KKO:n määrärahat alenevat oikeusministeriön ilmoittaman kohdennuksen mukaan niin, että vuonna 2019 määrärahataso on noin 160 000 euroa alempi kuin vuonna 2015, jolloin siis menot jo ylittävät myönnetyn määrärahan tehdyistä sopeutustoimista huolimatta.

Arviointia

14. Olen ollut ja olen yhä sillä linjalla, että en anele lisää rahaa, vaan anelen ensisijaisesti uudistuksia, joilla voidaan päästä siihen, että lainkäyttö voisi toimia vähemmällä rahalla mutta silti hyvin ja nykyistä paremminkin. Niukentuvien voimavarojen järkevämpi käyttö on asian ydin. Mutta jollei lainsäädännöllisiä uudistuksia synny, ei rahoitusleikkauksillekaan ole sijaa.
15. On syytä erityisesti korostaa, että KKO toimii, ja sen täytyy toimia, vakinaisen tuomarivoiman varassa. Varsinkaan ylimmässä tuomioistuimessa ei voida tukeutua määräaikaisesti täytettäviin tuomarivirkoihin. Avointa jäsenen virkaa täytettäessä täytyy olla varmuus siitä, että palkkaukseen on määrärahat vuosiksi eteenpäin. Luonnollinen poistuma on ainoa mahdollisuus tuomarikapasiteetin ja sen vaatiman rahoitustarpeen vähentämiseen. On merkityksetöntä, jos rahat riittävät vielä ensi vuonna, mikäli näköpiirissä on, etteivät ne parin vuoden päästä tai sen jälkeen enää riitä. Toiminnan ylläpito edellyttää välttämättä vakautta ja pitkäjänteisyyttä. Siksi edellyttää suunnitelmallisuutta, jotta toimintaa määräävät säädöstason normivaatimukset ja tarvittavat henkilöstöresurssit sekä niihin vaadittava rahoitus ovat yhteensopivia jatkuvalla ja pitkäjänteisellä tavalla.
16. Tästä seuraa, että jos ja kun rahoituskehykset pakottavat lainkäyttöhenkilöstön supistamiseen edessä olevalla suunnittelukaudella, on ***viipymättä*** ryhdyttävä myös sellaisiin lainsäädäntötoimiin, joiden avulla lainkäyttöhenkilöstön tarve vähenee ilman että KKO:n ydintoiminta kärsii. Muuten ajaudutaan horjuttamisen tielle.
17. Hallitusohjelmassa on jo linjattu, että tuomioistuinten ratkaisukokoonpanoja joustavoitetaan. Nyt on syytä edetä kiireesti tuumasta toimeen.
18. Korkein oikeus on jo viime vaalikaudella esittänyt yhtä tällaista toimenpidettä, jota lakivaliokunta viime vaalikaudella asettui tukemaan mutta jota oikeusministeriö ei ole ryhtynyt valmistelemaan. Kyse on siitä, että mahdollistettaisiin kolmen jäsenen kokoonpano (viiden jäsenen sijasta) sellaisissa selväpiirteisissä valitusasioissa, joissa hovioikeuden olisi tullut myöntää jatkokäsittelylupa (JKL) ja joissa asia joudutaan tästä syystä palauttamaan hovioikeuteen uudelleen käsiteltäväksi. Jos jatkokäsittelyn lupaperusteiden soveltamisessa on olemassa olevan oikeuskäytännön valossa tapahtunut virhe, on tarpeetonta, että tällaisten asioiden ratkaiseminen KKO:ssa aina vaatisi normaalin viiden jäsenen valituskokoonpanon.
19. Vastaavanlainen muutos on jo toteutettu eräissä muissa valitusasioissa, nimittäin sellaisissa, jotka koskevat rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista tai lapsen palauttamista.[1]
20. Suppeamman kokoonpanon laajentaminen JKL -jatkovalituksia koskeviin ratkaisuihin ei edellytä enempää tilanteen seuraamista. Tällainen muutos on voimavarojen järkevän käytön kannalta perusteltu ja myös tarpeellinen nyt vallitsevassa tilanteessa, jossa rahoitusleikkauksista seuraa, ettei lainkäyttökapasiteettia voida säilyttää nykyisellä tasolla. Hallitusohjelmassa viitoitetulla tavalla mahdollisuutta suppeamman kokoonpanon käyttöön on syytä laajentaa viipymättä. Mainittakoon, että

[1] L rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain muuttamisesta (658/2015), 41 §:n 1 momentti; L rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaisen välillä annetun lain muuttamisesta (659/2015), 38 §:n 1 momentti, L lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta (662/2015), 42 §:n 2 momentti. Näiden muutosten valmisteluasiakirjat ovat HE 231/2014 vp. sekä PeVL 68/2014 ja LaVM 34/2014.

Ruotsissa on jo vuosia sitten joustavoitettu valitusasioiden ratkaisukokoonpanoja kummassakin ylimmässä tuomioistuimessa *yleisluontoisilla* säännöksillä.[2]

21. Edellä on ollut kysymys toimivaltaisen ratkaisukokoonpanon keventämisestä tietynlaisissa rajatuissa ***valitusasioissa***, jotka ovat luonteeltaan selväpiirteisiä. Erityisesti vallitsevissa oloissa, joissa rahoitusnäkymät ovat jatkuvasti kiristyviä ja voimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön merkitys korostuu entistä vahvemmin, on tarpeen arvioida uudelleen myös toimivaltaista kokoonpanoa ***valituslupa-asioissa***. KKO:ssa ratkaisu valitusluvan epäämisestä tai myöntämisestä vaatii aina vähintään kahden jäsenen kokoonpanon, ja ratkaisun tekeminen tässä kokoonpanossa edellyttää yksimielisyyttä. Käytännössä tilanne on se, että vielä nykyisinkin, 35 vuotta valituslupajärjestelmän voimaantulon jälkeen, hyvin suuri osa valituslupahakemuksista tehdään tapauksissa, joissa on selvää, ettei mitään valituslupaperustetta ole.
22. Ruotsissa on jo kauan sitten (L 1981:1088) siirrytty järjestelmään, jossa yksi jäsen on toimivaltainen ratkaisemaan valituslupa-asian selväpiirteisissä tapauksissa. Ruotsissa yksijäseninen kokoonpano on käytössä valituslupa-asioita koskevissa ratkaisuissa molemmissa ylimmissä tuomioistuimissa.
23. Suomessakin tämä kysymys on – hallitusohjelmassa omaksutun yleisen linjauksen mukaisesti – syytä ottaa viipymättä arvioitavaksi. Mahdollistamalla valituslupa-asian ratkaiseminen yhden jäsenen päätöksellä lainkäyttökapasiteetti tulisi paremmin käytetyksi, kun monijäseniset kokoonpanot kohdentuisivat sellaisiin tapauksiin, joissa asian ja hakemuksen laatu huomioon ottaen on kollegiaalista harkintaa tarvitsevia kysymyksiä.
24. Supistuvien rahoituskehysten oloissa, kun henkilöstön vähentämispaineet kohdistuvat akuutisti lainkäyttöhenkilöstöön ja tuomarikapasiteettiin myös KKO:ssa, ei voimavarojen käyttöä järkeistäviä uudistuksia voida lykätä enää tulevaisuuteen. KKO:n jäsenkunnassa on lähivuosina edessä useita eläköitymisiä. Suunnitelmakauden 2016—2019 aikana yli kolmannes jäsenistä saavuttaa eroamisiän. Nyt on pakko ratkaista, millä säännöillä lainkäyttö jatkossa toimii, jotta voitaisiin ratkaista kysymykset siitä, millä jäsenmäärällä ja millä määrärahoilla se toimii.
25. Toivon ja pyydän lakivaliokunnalta sellaista sysäystä, joka saa oikeusministeriön tarttumaan välttämättömien säädösmuutosten valmisteluun ilman viivytyksiä. Jollei toimintaedellytyksiä sopeuteta korjaamalla lainsäädäntöä, on korjattava rahoitusta. Leikkaukset ilman uudistuksia merkitsevät korkeimman oikeuden horjuttamista.

Hovioikeudet

26. Valiokunnan kuultavana ei ainakaan tänään ole ketään hovioikeuksien edustajaa. Olisi ehkä aihetta vielä harkita, eikö myös hovioikeuksien tilanteesta olisi perusteltua saada tarkempia näkemyksiä.
27. JKL -järjestelmän laajennus on juuri tullut voimaan. Budjettiesityksessä on tältä osin selvä ongelma sen vuoksi, että esityksessä lähdetään siitä, että uudistuksen taloudelliset säästövaikutukset, siis vaikutukset hovioikeuksien henkilöstötarpeeseen, alkaisivat täysimääräisinä heti. Esityksestä ilmenee, että JKL -uudistuksen vaikutukseksi on jo vuoden 2016 osalta arvioitu hovioikeuksien määrärahatarpeen väheneminen 2 miljoonalla eurolla. Tämä tarkoittaa sitä, että heti tulevasta vuodenvaihteesta lukien voitaisiin hovioikeuksien tuomarikapasiteettia vähentää yli 20 henkilötyövuodella.
28. On ilmeistä, että esitys rakentuu tältä osin virheellisille laskelmille ja oletuksille. Pitkän aikavälin säästövaikutusten ajatellaan toteutuvan heti uudistuksen voimaantulon myötä.
29. Laskelma on virheellinen jo sen vuoksi, että JKL -järjestelmän laajennus tulee ylipäänsä sovellettavaksi vasta sellaisiin asioihin, jotka on käräjäoikeudessa ratkaistu voimaantuloajankohdan jälkeen.

[2] RB 3 kap. 5 a – 5 b §, muutettuna vuonna 2009 annetulla lailla 2009:344. Hallintolainkäytön osalta muutos lailla 2009:345.

Siirtymävaiheessa hovioikeuksia kuormittaa edelleen koko se juttukanta, johon JKL -järjestelmän laajennus ei ajallisesti ulotu.

30. Koska kyseessä on ajatusvirhe, olisi vahvat perusteet korjata talousarvioesitystä ainakin siltä osin kuin JKL -järjestelmän laajennuksen vaikutukset ovat tulleet vuoden 2016 osalta yliarvioiduiksi.

Käräjäoikeudet

31. Käräjäoikeuksien edustajana on kuultavana laamanni Nurmi, joten otan alussa mainittujen yleisten näkökohtien lisäksi esille vain joitakin seikkoja.
32. Jatkokäsittelyn lupajärjestelmän uudistus koskee välittömästi menettelyä hovioikeudessa. Asiallisesti uudistus kuitenkin koskee olennaisesti myös käräjäoikeuksien toimintaa, sillä JKL -uudistuksen vaikuttavuus riippuu täysin lainkäytön laadusta käräjäoikeuksissa. Jollei käräjäoikeuksien toiminnan laatu yllä korkealle tasolle, lupajärjestelmä hovioikeudessa jää hyödyttömäksi, koska asiat joudutaan silloin joka tapauksessa tutkimaan hovioikeudessa uudelleen.
33. Tähän nähden myös JKL -uudistuksen onnistumisen kannalta on olennaista tehdä nykyistä enemmän lainkäytön korkean laadun turvaamiseksi käräjäoikeuksissa. Tämä edellyttää sekä määrällisiä että laadullisia lisäpanostuksia tuomareiden koulutukseen, erityisosaamisen vahvistamista, kollegiaalisten tuomarikokoonpanojen käytön lisäämistä sekä ylipäänsä voimavarojen riittävyyden turvaamista käräjäoikeuksissa. Näiden näkökohtien kannalta on ongelmallista, että käräjäoikeusverkoston uudistaminen on edelleen linjaamatta, vaikka käräjäoikeuksien roolia ja laatuvaatimuksia entisestään korostava JKL -järjestelmän uudistus on jo tullut voimaan.
34. Tärkeää on myös edetä uudistuksissa, joiden avulla käräjäoikeuksien tuomarityö voidaan kohdentaa asioihin, jotka todella sitä vaativat. Hallitusohjelmassa linjattu rangaistusmääräysmenettelyn käyttöalan laajennus on osa tätä kokonaisuutta, mutta tiettävästi uudistuksen varsinainen valmistelu ei ole vielä alkanut. Kuitenkin uudistuksen taloudellisten vaikutusten on laskettu alkavan jo vuonna 2018, johon mennessä muutoksen siis pitäisi olla jo voimassa ja toimeenpantuna. Tämä tietää aikataulupaineita.
35. Hallitusohjelman liiteaineistossa rangaistusmääräysmenettelyn käyttöalan laajennuksen taloudelliset vaikutukset on arvioitu selvästi ylimitoitetuiksi (40 MEUR). Tässä suhteessa korjaus käräjäoikeuksien rahoitustarpeita koskeviin laskelmiin on välttämätön. Oikeusministeriöstä saamieni tietojen mukaan säästöarviota olisikin valtiontalouden suunnitelman yhteydessä korjattu alaspäin.
36. Tässä ja muissakin uudistushankkeissa on tärkeää, ettei rahoituskehyksissä liioitella säästövaikutuksia sen enempää määrällisesti kuin aikataulullisestikaan, sillä jos näin tapahtuu, se merkitsee tosiasiassa rahoitusleikkauksia ilman toiminnallista vastinetta. Tällöin toimintaa heikennetään, vaikka tarkoituksena olisi sen uudistaminen.

Tuomioistuinmaksujen tuloutus

37. Muun muassa oikeudenhoidon neuvottelukunnan laatimassa oikeudenhoidon uudistusohjelmassa (kohta 39) on lähdetty siitä, että tuomioistuinmaksujen käyttöalaa laajentamalla ja maksuja korottamalla voidaan osaltaan pyrkiä kohentamaan tuomioistuinlaitoksen rahoitusta sekä tehostamaan maksujärjestelmän ohjausvaikutusta niin, että kynnys muutoksenhakuun nousisi ja harkinta muutoksenhaun perusteista paranisi.
38. Neuvottelukunnassa ja ymmärtääkseni myös tuomioistuinmaksutyöryhmässä (OM mietintöjä ja lausuntoja 4/2015) tausta-ajatuksena on ollut, että maksupolitiikka olisi osa tuomioistuinlaitoksen rahoituspolitiikkaa, jolloin maksujen tulokertymän tulisi talousarviossa kanavoitua nimenomaan tuomioistuinten toiminnan rahoittamiseen. Nyt tämä ei näytä toteutuvan. Se lisää sektorin rahapulaa.