25.10.2016

Presidentti Timo Esko
Korkein oikeus

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017

Eduskunnan kunta- ja terveysjaosto

1. Viime keväällä keskusteltaessa valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020 todettiin muiden tuomioistuinten toimintamenoihin suunnitellun kohdentaa 259 miljoonaa vuodelle 2017, mikä merkitsi 3 miljoonan vähennystä kuluvaan vuoteen verrattuna. Vuodesta 2016 vuoteen 2020 vähennys olisi suunnitelman mukaan kaikkiaan 34 miljoonaa euroa. Tarkoitukseni oli tuolloin saada ymmärrystä sille, että muiden tuomioistuinten määrärahat voitaisiin vuonna 2017 pitää samalla tasolla kuin kuluvana vuonna.

2. Nyt käsillä oleva talousarvioesitys osoittaa kuitenkin, että muiden tuomioistuinten toimintamenoihin esitetään vuodelle 2017 noin 253,6 miljoonaa euroa. Vähennystä on siis noin 9 miljoonaa euroa, ja vaikka niin sanotut KiKy-säästöt eliminoitaisiin pois, vähennykseksi jää noin 3 miljoonaa euroa.

3. Se helpotus yleisten tuomioistuinten rahoitustilanteeseen, jonka osaltaan sai aikaan 6.3.2015 raporttinsa luovuttanut parlamentaarinen työryhmä, näyttää rauenneen tyhjiin. Parlamentaarisen työryhmän tarkastelu käsitti sisäisen turvallisuuden alueella esimerkiksi poliisitoimen sekä oikeudenhoidon alueella esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen, syyttäjälaitoksen, rikosseuraamuslaitoksen ja ulosottolaitoksen.

4. Työryhmä esitti palautettaviksi määrärahat, jotka vastasivat aikaisemmin tehtyjä kumulatiivisia toimintamenosäästöjä vuosille 2016–2019. Selvää on, ettei sisäisen turvallisuuden alalla voida päästä toivottuihin tuloksiin, jos jatkorahoitusta ei kohdenneta työryhmän tarkasteleman ketjun (esim. poliisi, rajavartiolaitos, tulli, tuomioistuinlaitos, ulosottolaitos, syyttäjälaitos) kaikkiin osiin. Tärkeä toimija ketjun loppupäässä on tuomioistuinlaitos. Jos sen kehittäminen laiminlyödään, ei muiden toimijoiden työn tuloksia voida varmistaa.

5. Tuomioistuinlaitosta kokonaisuutena tarkastellen ovat kuluvana vuonna parhaiten menestyneet hallintotuomioistuimet, joiden resurssointi sai tuntuvan lisäyksen turvapaikanhakijoiden odotettavissa olleitten valitusten käsittelemiseksi. Jälkeenpäin tarkastellen voi huomata, että resurssien lisäys oli kohdennettu aivan liian aikaiseen ajankohtaan. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden bruttomenot, jotka vuonna 2015 olivat toteutuneet 10,5 miljoonan euron suuruisina, olivat kuluvan vuoden talousarviossa 15,4 miljoonaa euroa. Tämä mahdollisti 40 uuden työnteki-

jän palkkaamisen. Kun ulkomaalaisasioiden määrä ei kasvanut odotetussa määrin, on saatuja lisäkäsiä käytetty aikaisemmin kertyneen jutturuuhkan purkamiseen. Vuoden 2017 talousarvioehdotuksessa KHO:n toimintamenomääräraha on laskenut 13,1 miljoonaan euroon, mutta on silti kokonaan eri tasolla kuin korkeimman oikeuden 8,6 miljoonaa euroa.

6. Parlamentaarisen työryhmän ehdotusten toteuttaminen näyttää nyt päättyneen ennen kuin se kunnolla alkoikaan. Oikeudenhoito on pudotettu pois rattailta. Tänä vuonna julkaistussa Valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta on sisäinen turvallisuus rajattu koskemaan vain sisäasiainhallinnon toimijoita. Tosin ministeri Orpon allekirjoittamassa selonteon esipuheessa myönnetään muiksi tärkeiksi sisäisen turvallisuuden viranomaisiksi muun muassa tuomioistuimet.

7. Yleisten tuomioistuinten määrärahojen laskevalle kehitykselle on siis viime aikojen poliittisessa puheessa löydettävissä kaksi selittävää tekijää: ensinnäkin tuomioistuinlaitos yleisesti on sysätty syrjään sisäisen turvallisuuden kehittämisjanalta ja toiseksi tuomioistuinlaitoksen sisällä on hallintotuomioistuinten työtä turvapaikanhakijoiden määrässä tapahtuneen kehityksen vuoksi pidetty tärkeämpänä kuin yleisten tuomioistuinten työtä.

8. Asioita tulee kuitenkin tarkastella laajemmasta näkökulmasta. Oikeusjärjestelmä on tiukasti perus- ja ihmisoikeussidonnainen. Sen on vastattava sitä tasoa, jonka perustuslakimme ja solmimamme kansainväliset sopimukset asettavat. Tässä ei ole sijaa vaihtelevalle poliittiselle eikä lyhyen aikavälin toiminnalliselle harkinnalle. Yleisten tuomioistuinten toiminta kattaa kansalaisen koko elämän: avioliiton, asumisen, työnteon, pienet ja suuret hankinnat, perinnön sekä mahdolliset rikokset ja niitten kohteeksi joutumisen. Talouselämän menestymisen edellytyksenä on tasapainoinen lainsäädäntö sekä tuomioistuinten ankaran puolueeton, asiantunteva ja ennakoitava toiminta. Sen takaaminen edellyttää jatkuvaa ja määrätietoista ponnistelua, jonka rahoittamisesta ei voida tinkiä.

9. En halua väittää, etteikö oikeuslaitoksen kehittämiseksi tehdä jatkuvasti työtä. Kuten tunnettua, ministeriö julkisti 17.8.2016 asiakirjan, joka kantaa nimeä Ministeri Lindströmin ohjelma oikeudenhoidon kehittämiseksi. Se kertoo, millä tavoin vanhaa, vuodelta 2013 olevaa uudistamisohjelmaa pannaan toimeen tällä hallituskaudella. Uuden ohjelman ehkä kiintoisimman kohdan muodostaa se, jossa luetellaan edessä olevia rakenneuudistuksia. Listan kärjessä ovat tuomioistuinviraston perustamisen valmistelu, korkeimpien oikeuksien yhdistämisen valmistelu, hovi- ja hallinto-oikeusverkoston uudistamisen jatkaminen sekä käräjäoikeusuudistuksen toteuttaminen. Lisäksi tulee muistaa ensi vuoden alussa voimaan tulevan uuden tuomioistuinlain (673/2016) toimeenpanon vaatima työ.

10. Tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista eli tuomioistuinviraston perustamista selvittivät Pekka Nurmi ja Tatu Leppänen arviomuistiossaan tammikuussa 2015. Selvitysmiesten mukaan tuomioistuinviraston keskeisiin tehtäviin kuuluisivat tuomioistuinlaitoksen yleiset hallintotehtävät: tietohallinto, tilahallinto sekä talous- ja henkilöstöhallinto. Tuomioistuinvirastolle kuuluvia isoja ja tärkeitä kokonaisuuksia olisivat myös tulosohjaus ja resurssien jako, toiminnan kehittäminen ja

henkilöstön koulutus sekä tuomioistuinlaitoksen kehittäminen sekä tuomioistuinlaitoksen edustaminen ja kansainväliset tehtävät.

11. Arviomuistiossa on esitetty, että tuomioistuinviraston lisähenkilöstöstä aiheutuvat lisäkustannukset olisivat arviolta 0,5 miljoonaa euroa. Viraston henkilöstömäärä olisi noin 45, ja osa henkilöstöstä saataisiin siirtojen avulla oikeusministeriöstä. Lisäkustannuksia muodostuisi viraston sivutoimisesta hallituksesta, noin 200 000 euroa sekä erilaisista projektikustannuksista. Säästöä tulisi siitä, että viraston perustaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle alentaisi toimitilakustannuksia. Selvitysmiesten karkea arvio oli, että nettokustannukset jäisivät alle puoleen miljoonaan euroon vuodessa.

12. Vielä pitemmälle säästölinjalle päästiin Lakimiesliiton teettämässä selvityksessä tuomioistuinhallinnon tehokkuuspotentiaalista. Liiton laskelmat osoittavat, että nettotehokkuuspotentiaalia alkaisi kertyä jo tuomioistuinviraston kolmantena toimintavuonna ja että tuo potentiaali olisi yhdeksäntenä toimintavuonna jo 2,5 miljoonaa euroa.

13. Taloudellisissa laskelmissa on otettava huomioon, että virasto on heti alusta alkaen saatava jalkeille riittävän laaja-alaisena ja toimintakykyisenä. Kaavailtu 45 hengen miehitys tuntuu pohjoismaisittainkin kovin pieneltä. Muissa Pohjoismaissa henkilöstöltään pienin tuomioistuinhallinto on Norjassa, ja sielläkin palkkalistoilla on noin 90 henkeä. Toinen suuri kysymys on, missä määrin ministeriössä riittää henkilöstöä tuomioistuinvirastoon siirrettäväksi. On tunnustettava, että tuomioistuinhallinto sellaisena kuin se nykyään on oikeusministeriössä, on pahasti alimiehitetty. Lisäksi useat virkamiehet vastaavat muihinkin oikeushallinnon toimijoihin kuin tuomioistuimiin liittyvien tehtävien hoidosta. Pelkään, että lopullinen lasku kunnollisen tuomioistuinhallinnon perustamisesta – ja muunlaista hallintoa ei kannata perustaakaan – on kokonaan toisenlainen kuin arviomuistiossa esitetty.

14. Tuomarikoulutus on eräs uuteen tuomioistuinlakiin liittyvä keskeinen uudistus. Se toteutetaan mallilla, joka perustuu tuomioistuinten ja keskushallinnon väliseen yhteistyöhön ja tehtävänjakoon.

15. Koulutukseen osallistuminen on jokaisen tuomarinviran haltijan velvollisuus ja koulutusta on määrä järjestää siten, että lainkäyttöhenkilöstöllä olisi mahdollisuus osallistua noin kymmeneen koulutuspäivään vuodessa. Jokaisella tuomarilla on oma koulutussuunnitelmansa, jota jatkuvasti toteutetaan ja jonka toteutumista myös seurataan. Osa tuomareista saa tutor-tuomarin tehtäviä ja koulutuksen suunnittelemista varten perustetaan tuomioistuimiin koulutuslautakuntia. Nämä tehtävät ovat välttämättömiä, mutta ne syövät lainkäyttötoimintaan vaadittavaa työpanosta.

16. Hovioikeuksien kannalta suurin uudistus on kuitenkin asessorijärjestelmän käyttöönotto. On muistettava, että tällä uudistuksella toteutetaan kahta eri tarkoitusperää. Ensiksi on haluttu päästä eroon hovioikeuslain 9§:n mukaisista kokoonpanoista, jotka aikanaan mahdollistettiin juuri suurten asiamäärien hallitsemiseksi. Nyt ne eivät oikein kestä tarkastelua nykyisten ihmisoikeusperiaatteitten mukaan, jotka koskevat tuomarin riippumattomuutta. Hovioikeuslaki kumoutuu tuomioistuinlain voimaantulon myötä, ja samalla menetetään mahdollisuudet käyttää 9§:ään perus-

tuvia kokoonpanoja. Kun asesorin virkoja tultaneen perustamaan ainakin alkuvaiheessa varsin säästeliäästi, hovioikeuksien mahdollisuudet tehokkaaseen työskentelyyn kärsivät.

17. Monet muutkin vireillä olevat uudistukset ovat sellaisia, etteivät ne toteudu vähällä rahalla. Sellaisia ovat esimerkiksi käräjäoikeuksien istuntosalien varustaminen digitaaliseen kauteen siirtymistä varten. Miten raha riittää, sitä voidaan hyvin kysyä, varsinkin kun muistetaan eräät Lindströmin teesien johdannossa olevat mainninnat. Niissähän todetaan se sinänsä itsestään selvä seikka, että valtiontalouden heikko taloustilanne vaikuttaa oikeudenhoitoon ja että oikeusministeriön hallinnonalan määrärahakehykset alenevat merkittävästi vuoteen 2020 mennessä.

18. Oikeusministeriön taloushallinnosta on juuri äsken esitetty kannanotto, jossa rohkaistaan tulevaisuudenuskoon. Sitä vahvistavat ministeri Lindströmin ohjelma oikeudenhoidon kehittämiseksi, toimialakohtaiset rakennemuutokset ja viiden ICT-hankkeen kokonaisuus, joilla uudistetaan toimintatapoja.

19. Olen edellä joutunut esittämään syitä, jotka ovat omiaan heikentämään tulevaisuudenuskoa. Meneillään on uudistuksia, joiden kustannusvaikutuksia on aliarvioitu. Jotkut uudistukset, kuten käräjäoikeusuudistus, edellyttävät erilaisia palveluja parantavia toimia, jotka syövät mahdollisia säästövaikutuksia. Siitä taas, missä määrin kustannuksia alentaviksi tarkoitetut uudistukset, kuten esimerkiksi eräät sakkomenettelyyn liittyvät toimenpiteet, alentavat kustannuksia, ei ole käytettävissä laskelmia. ICT-uudistukset ovat jatkuvasti viivästyneet. Sähköisen oikeudenkäyttömenettelyn ydin, AIPA-järjestelmä saataneen käyttöön vasta vuonna 2019.

20. On selvää, että yleisten tuomioistuinten henkilökunnan työn rasittavuus kasvaa yleisen resurssikehityksen myötä. Säännöllinen työaika ylittyy entistä enemmän myös sillä henkilöstöllä, joka ei kuulu virastotyöajan piiriin. Korkeimmassa oikeudessa on käynnistetty työajan käytön seurantaa ja kohdentamista koskeva projekti. Siihen liittyy halukkaista osallistujista valittavalle kohderyhmälle yhdessä työterveyshuollon kanssa toteutettava *first beat* –hyvinvointianalyysi, jossa mitataan henkilön stressi- ja palautumisjaksoja tutkimuksen aikana. Tuloksia analyysista on odotettavissa kuluvan vuoden loppuun mennessä.

21. Yleiset tuomioistuimet ovat jäämässä syrjään siitä kehityksestä, joka muuten näyttää tulleen hyväksytyksi sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon alalla. Eräiden uudistusten kustannuksia on aliarvioitu. Toisten uudistusten mahdollisia säästöjä vähennetään käytettävissä olevista resursseista jo etukäteen, mikä pahasti heikentää nykyisiä toimintamahdollisuuksia ja lisää henkilökunnan kokemaa työn rasittavuutta. Katson edelleen, että yleisten tuomioistuinten rahoitus tulee vuonna 2017 säilyttää samalla tasolla kuin se on kuluvana vuonna 2016.