Korkein oikeus 4.5.2017

Jarmo Littunen

VNS 4/2017 vp; JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA 2018-2021

*Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahojen vähentäminen*

Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat pienenevät suunnitelman mukaan vuoden 2016 talousarvion tasosta 925,5 m€ vuonna 2017 tasolle 914 m€, ja edelleen vuonna 2021 tasolle 865 m€. Vähennystä on siis viidessä vuodessa tulossa 60,5 m€, prosenteissa noin 7.

Vuotuisista vähennyksestä noin yhdestä kolmanneksesta yhteen neljännekseen on tulosta kilpailukykysopimuksesta.

Säästöistä osalle on jo tiedossa sellainen peruste, että ne eivät heikentäisi hallinnonalan toimintaedellytyksiä. Tällaisia on muun muassa ICT-hankkeiden valmistuminen. Oletuksena on, että uudet järjestelmät tehostavat toimintaa säästöjä vastaavalla tavalla.

Ongelmallisempia määrärahavähennyksistä ovat yleiset toimintamenosäästöt ja vastaavat, joissa suunnitelma määrärahojen vähentämisestä on tehty ennen kuin on mitään tietoa siitä, miten vastaaviin säästöihin voidaan päästä. Vaarana tällöin on, että säästöt johtavat toiminnan tulosten ja laadun heikkenemiseen.

*Yleisten tuomioistuinten määrärahakehykset*

Seuraavat arviot eivät perustu suoranaisesti julkisen talouden suunnitelmaan, jossa luvut ovat hallinnonalatasolla, vaan siihen liittyvään kehyspäätökseen.

Korkeimman oikeuden noin 9 m€:n toimintamenomomentille on kohdistumassa muita kuin kilpailukykysopimuksesta johtuvia vähennyksiä noin 300 000 € vuodesta 2019 lähtien. Suhteessa momentin kokoon vähennyksen voidaan arvioida tasoltaan vastaavan hallinnonalan yleistä vähennystasoa. Osittain sen ansiosta, että virkoja on aiemmin ollut osan vuodesta täyttämättä, KKO:n siirtyvien määrärahojen taso on hyvä. Paineet henkilöstön vähentämiseen määrärahatilanteen vuoksi alkavat kehyspäätöksen mukaisilla määrärahatasoilla nousta vasta vuoden 2019 jälkeen.

KKO:n määrärahatilanne on tehnyt mahdolliseksi sen, että henkilötyövuodet on voitu pitää lähes tulossopimuksen mukaisella tasolla. Pientä vajetta on aiheutunut vain erityisesti esittelijöiden vaihtuvuudesta ja virantäyttöprosessien vaatimasta ajasta. Asiamäärät KKO:ssa ovat tavoitteiden mukaisesti vähentyneet, mutta työmäärä ei, minkä aiheuttaa ennen kaikkea asioiden vaikeutuminen, mutta myös esimerkiksi suullisten käsittelyjen määrän lisääntyminen.

Muiden tuomioistuinten toimintamenojen kokonaismäärä olisi kehyspäätöksen mukaan 228 m€ vuonna 2021, kun se vuoden 2016 varsinaisessa talousarviossa oli 262,7 m€ Vähennystä olisi yli 13 %. Tässä määrärahassa korostuvat alenevien kehysten aiheuttamat ongelmat.

*Kehysleikkausten erityisongelmia tuomioistuinten kannalta*

Oikeusministeriön koko hallinnonalalle ominaista, mutta tuomioistuimille erityisen leimallista, on menojen voimakas painottuminen kahteen ryhmään, henkilöstöön ja toimitiloihin. Tämä rajoittaa selvästi menojen säästömahdollisuuksia. Toimitiloihin liittyy se pysyvä erityispiirre, että osaan tiloista ei voida kohdentaa säästöjä. Istuntosaleja on oltava sellainen määrä, että niiden puute ei rajoita istuntojen järjestämistä. Yleisön odotustiloista turvajärjestelyineen ja vapautensa menettäneiden säilytystiloineen ei voida luopua. Ylimpien tuomioistuinten toimitilat ja ainakin osa hovioikeuksien toimitiloista ovat lisäksi tiukasti suojeltuja.

*Uudistushankkeet säästöjen tuottajina*

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan perustuu eräitä vireillä olevia kehittämishankkeita, joiden on arvioitu tuovan joko rahan tai työn säästöä. Tällaisia ovat esimerkiksi sähköisten haastehakemusten lisääminen velkomusasioissa ja sähköisten tiedoksiantojen lisääminen kaikissa asioissa. Myös oikeusprosessien ja tuomioistuinten kokoonpanojen keventämistä on valmisteltu työryhmässä ja videoyhteyksien käytön lisäämisestä on laadittu arviomuistio.

Kehittämishankkeet ovat yleisellä tasolla hyvin tervetulleita. Määrärahasuunnittelun kannalta niihin liittyy kuitenkin erilaisia epävarmuustekijöitä. Hankkeista koituvia säästöjä on joissakin aiemmissa hankkeissa yliarvioitu, ja tällainen vaara on uusissakin hankkeissa. Hankkeille on ominaista myös, että ne mieluummin myöhästyvät kuin aikaistuvat suunnitelluista aikatauluista.

Epävarmaa on myös se, voidaanko kaikki uudistushankkeet toteuttaa suunnitellulla tavalla ilman, että niistä tingitään esimerkiksi oikeusturvan toteutumiseen liittyvien epäilysten vuoksi. Näitä näkemyksiä usein esittävät tahot, jotka itse eivät ole vastuussa tuomioistuinten riittävästä ratkaisukapasiteetista. Tässä suhteessa toivon myötämieltä lakivaliokunnalta: kun asiantuntijatyöryhmä esimerkiksi on päätymässä esittämään tuomioistuinten kokonpanoihin kevennyksiä joissakin asiaryhmissä, taustalla on vahvaa kokemusperäistä tietoa. Kokemus kertoo, missä asiaryhmissä laajemmat kokoonpanot ovat oikeusturvasyistä tarpeen ja missä asioissa asetelma tyypillisesti on niin selvä, että hyvin perusteltuun lopputulokseen päästään pienemmälläkin joukolla. Perusteltuna tavoitteena onkin, että ratkaisuvoimaa uudelleen kohdistamalla oikeusturvaa voidaan nimenomaan parantaa.

*Budjetoimattomia menolisäyksiä*

Päätöstä tuomioistuinviraston perustamisesta ei ole vielä tehty. Jos virasto perustetaan, siitä aiheutuu paitsi kertaluonteisia, myös pysyviä lisäkustannuksia, joita vastaavat lisämäärärahat tulee saada tuleviin kehyksiin.

Suuria säästöjä hovioikeuksissa saavutettaisiin sillä, että käräjäoikeuksien istunnot Ruotsin tapaan nauhoitettaisiin ja kalliista ja työläistä suullisista pääkäsittelyistä voitaisiin pääosin luopua. Tämä vaatisi mittavia investointeja käräjäoikeuksien istuntosalien nauhoitustekniikkaan.

*Yhteenvetoa*

Jos julkisen talouden suunnitelmaan liietyt säästökaavailut eivät toteudu tavoitteeksi asetetussa aikataulussa, – mikä aiempien kokemusten perusteella vaikuttaa todennäköiseltä - tuomioistuimissa käytännössä ainoana mahdollisuutena reagoida riittämättömiin määrärahoihin on henkilöstön vähentäminen. Julkisen talouden suunnitelmassa (s. 37) viitataankin henkilöstön vähentämiseen, kun eläkepoistuman hyödyntäminen mainitaan yhtenä säästöjen toteutuksen toimenpiteenä. Näissä tilanteissa henkilöstön vähentäminen kuitenkin väistämättä pidentää käsittelyaikoja. Se usein johtaa myös työn laatutason heikkenemiseen, joskin tämän mittaaminen on huomattavasti vaikeampaa kuin käsittelyaikojen. Tuomioistuimissa asioivien kannalta kummatkin seuraukset ovat valitettavia.

Perusongelmana määrärahojen leikkaamisprosessissa on, että kaikesta kuvatusta säästöjen saavuttamiseen liittyvästä epävarmuudesta huolimatta määrärahaleikkauksilla on taipumus toteutua suunnitellulla tavalla.