28.9.2018

Presidentti Timo Esko
Korkein oikeus

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018

Lakivaliokunnalle

Talousarvioesityksen mukaan oikeushallinnon hallinnonalan määrärahat vähenevät noin 13 miljoonalla eurolla vuoteen 2017 verrattuna. Vähennyksen jälkeinen määräraha on noin 941 miljoonaa euroa. Muiden tuomioistuinten toimintamenot laskevat noin 4 miljoonalla eurolla noin 250,15 miljoonaan euroon.

Korkeimman oikeuden toimintamenot vähenevät tällä kertaa noin 77 tuhannella eurolla 8,554 miljoonaan euroon. Kuten jäljempänä on selostettu, väheneminen voi muodostua suuremmaksikin ict-hankkeiden rahoituksen muututtua.

Luvut näyttävät olevan jonkin verran paremmat kuin ne, joita esitettiin viimekeväisessä kehyspäätöksessä vuosille 2018-2021. Oikeusministeriön talousjohtajan lausunnon mukaan tuomioistuimiin ja syyttäjälaitokseen kohdistuvia säästöjä oli tarve kohtuullistaa, jotta ”toiminnan tehostamisella aikaansaatavat kustannussäästöt vastaisivat paremmin budjetin leikkauksia.” Hallinnonalan määrärahan vähennys johtuu ministeriön tiedotteen mukaan ”sovituista säästöistä” ja ict-hankkeiden lisärahoituksen vähenemisestä.

Kansalaisten huonontunut turvallisuus niin kansainvälisesti kuin kotimaassakin nosti turvallisuuden takaamisen yhdeksi kärkiteemaksi budjettivalmistelussa. Turvapaikkavalitusjonoja haluttiin purkaa muun muassa siitä syystä, että lyhyet käsittelyajat ovat omiaan ehkäisemään radikalisoitumista. Myös vankiloissa käynnistettyyn, radikalisoitumista ennalta ehkäisevään toimintaan osoitettiin lisärahoitusta. Syyttäjälaitoksen rahoituksessa otettiin huomioon terrorismin torjumisesta aiheutuvat tarpeet.

Rikosasioiden oikeusturvaketjun jossakin osassa tapahtuvan kehityksen pitäisi vaikuttaa ketjun muissakin osissa. Tällä kertaa kehitys liittyy terrorismin vastustamiseen ja tiedustelulainsäädännön uudistamiseen. Niihin kytkeytyy myös tarve Suojelupoliisin kehittämiseksi noin 20 miljoonalla eurolla.

En halua arvostella niitä oikeushallinnon määrärahaesityksiä, joihin hallitus on katsonut olevan aihetta nykyisessä yhteiskunnallisessa tilanteessa. Ei kuitenkaan pidä unohtaa, mikä muodostaa kansalaisten arkipäivän oikeusturvan ja turvallisuuden tunteen todellisen pohjan. Oikeusturvaketju alkaa rikosasioissa paikallispoliisista, jatkuu eri yleisiin tuomioistuimiin ja päättyy täytäntöönpanoviranomaisiin. Riita-asioissa oikeusturvaketju rakentuu ennen muuta yleisten tuomioistuinten varaan ja jatkuu täytäntöönpanoon.

Samalla tavoin kuin paikallispoliisin toiminta on ratkaiseva ihmisten turvallisuuden ja turvallisuuden tunteen kannalta, antaa yleisten tuomioistuinten, siis käräjäoikeuksien, hovioikeuksien ja korkeimman oikeuden jokapäiväinen toiminta kansalaisille takuun siitä, että lainsäädännössä asetettuja ja keskinäisin sopimuksin sovittuja velvollisuuksia kunnioitetaan käytännössä. Näiden tuomioistuinten määrärahojen alentaminen on pysäytettävä.

Hallinnonalan pysyviä ydinarvoja korostavat näkökohdat tulevat kyllä näkyviin talousarvioesityksessä, sen oikeusministeriön hallinnonalaa koskevassa selvitysosassa. Viimeaikaisista puheenvuoroista erityisen tärkeänä pidän oikeusministeri Häkkäsen esitystä oikeusvaltioseminaarissa 13.9.2017. Oikeusvaltioperiaate on länsimaisen oikeusjärjestyksen perusta, hän korosti. Asialla on myös käytännön taloudellinen puoli: ”Oikeusvaltion ja oikeusjärjestelmän rooli taloudellisen vaurauden perustana tarvitsee tulevina vuosina suuremman huomion myös hallitukselta ja eduskunnalta.” On pidettävä huolta siitä, että näitä tavoitteita kunnioitetaan myös käytännössä.

Kuten muistetaan, oikeusministeriö julkisti ministeri Lindströmin aikana 17.8.2016 asiakirjan, joka sisälsi ministerin nimeä kantavan ohjelman oikeudenhoidon kehittämiseksi. Käsitykseni on, että tuon ohjelman rakenteellisia linjauksia noudatetaan edelleen. Muutoksen ytimessä on kaksi hanketta, käräjäoikeusverkoston supistaminen ja tuomioistuinviraston perustaminen.

Esitys käräjäoikeuksien lukumäärän vähentämiseksi 27:stä 20:een on edennyt eduskunnan käsittelyyn. Uudistuksessa syntyvä käräjäoikeusverkosto on huonoiten kattava Pohjoismaissa, suhteutettiinpa käräjäoikeuksien määrä sitten valtion pinta-alaan tai väkilukuun. Ehkä on mahdollista, että oikeuden saatavuus ja saavutettavuus kansalaisille on asianmukaisesti toteutettavissa näinkin isosilmäisellä verkostolla. Asiaa selvittämään on perustettu tutkimushanke Itä-Suomen yliopistossa (Käräjäoikeuksien optimaalinen saavutettavuus). Oikeusministeriö on ilmoittanut viime kesän alussa, ettei hanke ole sille ajankohtainen.

Oikeusturvanäkökohdat edellyttävät nyt tuomioistuinten sähköisten palvelujen voimakasta kehittämistä. Mielessä on pidettävä, että käräjäoikeuksien työn selkeä painopiste on ja tulee olemaan suullisissa käsittelyissä. Käräjäoikeuksien suullisten käsittelyjen merkitys vielä korostuu, jos maamme hovioikeuksissa siirrytään siihen Ruotsissa noudatettuun ja hyväksi havaittuun käytäntöön, että hovioikeustodistelussa nojaudutaan niihin nauhoituksiin, jotka kattavat käräjäoikeudessa vastaan otetun suullisen todistelun.

On kovin vaikeata hyväksyä, että oikeusministeriön hallinnonalan vuoden 2018 määrärahojen aleneminen osaltaan johtuu ict-hankkeiden lisärahoituksen vähenemisestä. Eri ict-hankkeiden kehitys ei viime vuosina muutoinkaan ole ollut niin hyvää kuin on ennakoitu ja toivottu. Erityisen valitettava on toiminnan keskeisen, aineistopankki-hankkeen (AIPA) jatkuva viivästyminen. Kesäkuun lopulla saatiin AIPA-toimistosta ilmoitus, jonka mukaan hankkeen aikataulua on päätetty pidentää siihen saakka tähtäimessä olleesta vuodesta 2019 aina 30.11.2021 asti. Perusteeksi esitettiin, että väliarvioinnissa oli havaittu jäljellä olevan työn määrän olevan merkittävästi suurempi kuin alun perin osattiin arvioida.

Myös hankkeelle osoitettu tuottavuusrahoitus on osoittautunut riittämättömäksi. Rahoitusta paikataan nyt syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinlaitoksen, mukaan lukien korkein oikeus, määrärahoilla. Tämä kiristää lisämaksuvelvollisten taloudellista tilannetta edelleen. AIPA ja hallintotuomioistuinten HAIPA ovat keskeisiä järjestelmähankkeita, jotka tähtäävät ensi sijassa tuomioistuinten sisäisten työkalujen kehittämiseen. Koska niidenkin oalta on ilmennyt rahoitusvaikeuksia ja paineita karsia tuomioistuinten tarpeellisina pitämiä ominaisuuksia, on pelättävissä, ettei jäljellä oleva kehittämisraha riitä kansalaispalveluiden kehittämiseen.

Päätelmänä edellä sanotusta totean, että ict-hankkeiden lisärahoitus on palautettava ennalleen.

Käräjäoikeusuudistukseen liittyy myös käräjäoikeuksien kanslioitten ja istuntopaikkakuntien vähentäminen. Erillisiä kanslioita jäisi vain neljälle paikkakunnalle. Oikeuden saatavuus ja saavutettavuus voitaisiin uudessa tilanteessa parhaiten turvata siten, että luodaan riittävä sähköisten palvelukeskusten verkosto. Tämä voitaisiin varmaankin tehdä muitten sähköisiä palveluita kehittävien viranomaisten kanssa.

Niin kauan kuin näitä palveluita ja keskuksia koskeva selvitystyö kestää, tulee pitää toiminnassa ainakin osa nyt lakkautettaviksi tarkoitetuista kansliioista ja istuntopaikoista.

Hallituksen kivijalkahankkeisiin kuuluvan tuomioistuinviraston perustamiseen tarvittavia päätöksiä tultaneen tekemään vielä tämän vuoden aikana. Valmistelutyö huomioon ottaen on ilmeistä, että viraston henkilöstövahvuus jää noin 45 henkeen. Sellaisena se olisi selvästi pienin kaikista Pohjoismaissa toimivista tuomioistuinvirastoista.

Virastolle tulee alusta alkaen antaa riittävät kehittymismahdollisuudet ja niistä tulee pitää huolta myös viraston toiminnan liikkeelle lähdettyä. Sijaintipaikkakuntaa koskeva valintaa tulee valmistella ensi sijassa toimintaedellytysten kannalta.

Riita- ja rikosprosessien kehittäminen sisältyi jo vuoden 2013 oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan. Tässä työssä on keskitytty ratkaisukokoonpanojen keventämiseen käräjäoikeuksissa, hovioikeuksissa ja korkeimmassa oikeudessa. Asiaa koskeva työryhmän mietintö valmistui kuluneena kesänä (Oikeusprosessien keventäminen, OM 39/2017).

Korkeimman oikeuden kokoonpanoja koskeva merkittävin uudistusehdotus on, että valitusluvan myöntämistä koskevan asian voisi käsitellä ja ratkaista myös yksi jäsen, jos on selvää, ettei valitusluvan myöntämiselle ole edellytyksiä. Lähtökohtana on, että prejudikaattituomioistuimena toimivan Korkeimman oikeuden tärkein tehtävä on tuottaa lainkäyttöä ohjaavia ennakkopäätöksiä laintulkintakysymyksissä. Prejudikaattitehtävää toteutetaan antamalla asiaratkaisuja valituksiin. Keventämällä muiden asioiden kokoonpanoja voidaan Korkeimman oikeuden rajallisia voimavaroja siirtää tähän keskeisimpään tehtävään ilman, että asianosaisten oikeusturva vaarantuu.

Kun tuomioistuinten kokoonpanoja koskevat lakiehdotukset toivottavasti läheisessä tulevaisuudessa saatetaan eduskunnan käsiteltäviksi, on pidettävä

huolta siitä, että korkeinta oikeutta koskevat ehdotukset saadaan toteutetuiksi työryhmän esittämällä tavalla.

Korkeimmalla oikeudella on tulo- ja menoarviossa oma momentti, josta toimintamenot tulee kattaa. Lisäksi puskurina siirtyvien määrärahojen tulisi olla 7-9 % budjettikehyksestä.

Viime vuosina korkeimmalle oikeudelle osoitetut määrärahat ovat olleet laskussa. Noin 9 miljoonan euron tasosta on tultu vuodelle 2018 esitettyyn noin 8,554 miljoonaan euroon. Tällä rahalla korkein oikeus ei kykene toiminaan vaaditulla tavalla, vaan tarvittava erotus joudutaan ottamaan edellä tarkoitetusta puskurista. Asia on selvästi todettu korkeimman oikeuden oikeusministeriölle 19.4.2017 antamassa talousarvioehdotuksessa. Edellä mainittu ict-rahoituksen lisääminen muun muassa eri tuomioistuinten varoista (s. 3 yläosa) kasvattaa edelleen tarvetta puskurin käyttöön.

Arvioimme selviävämme puskurin avulla vuoden 2018, mutta vuodesta 2019 lukien määrärahataso on saatettava ennalleen palauttamalla se 9 miljoonan vuositasoon.
