Oikeusneuvos Tatu Leppänen 19.4.2018

Korkein oikeus

Lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019-2022

Tausta

Korkein oikeus perustettiin kansalaissodan jälkeen syksyllä 1918 ja täyttää siis tänä vuonna sata vuotta. Noista ajoista Suomi on kehittynyt syystäkin ylpeyttä herättävällä tavalla nykyaikaiseksi demokraattiseksi oikeusvaltioksi. Jokaisella on perus- ja ihmisoikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa riippumattomassa tuomioistuimessa.

Emme kuitenkaan voi tuudittautua nykyiseen tilanteeseen. Oikeusvaltiota on pidettävä jatkuvasti aktiivisesti yllä ja kehitettävä edelleen. Valitettavasti kansainvälinen kehitys on joissakin maissa kulkenut päinvastoin oikeusvaltiota ja sen osana tuomioistuinten riippumattomuutta rapauttavaan suuntaan.

Oikeusturvan antaminen edellyttää, että tuomioistuimilla on tehtävänsä hoitamiseen riittävät määrärahat ja asianmukaiset henkilöstö- ja muut resurssit. Tuomioistuintoiminnan järjestämisessä liikkumavara on pieni. Tuomioistuinten tehtävät ja menettelyt ovat lakisidonnaisina annettuja ja perustuvat lisäksi nykyisin merkittävältä osin EU-sääntelyyn ja kansainvälisiin velvoitteisiin. Tämä korostaa budjettivallan käyttäjän velvollisuutta huolehtia tuomioistuinten tehtävien ja resurssien asianmukaisesta tasapainosta. Selvää on, että samalla tuomioistuinten itsensä on huolehdittava siitä, että resurssit käytetään tarkoituksenmukaisella tavalla.

Yleisten tuomioistuinten rahoitustilanne on viime vuosina ollut kireä ja alati kiristyvä erityisesti perusrahoituksen osalta, mihin myös lakivaliokunta on kiitettävästi kiinnittänyt toistuvasti huomiota. Tuomioistuintyö on työvoimavaltaista, ja ylivoimaisesti suurin kustannuserä ovat palkat, joten alenevasta rahoituksesta seuraa väistämättä työvoiman vähennyksiä. Jos työmäärä ei samalla vähene, seurauksena on, että tuomioistuimet ruuhkautuvat, oikeudenkäynnit viivästyvät ja pahimmillaan työn laatu kärsii. Sanalla sanoen oikeusturva heikkenee.

Alenevaa rahoitusta vastaavasti yleisiä tuomioistuimia koskeneet uudistushankkeet ovat viime vuosina tähdänneet pääasiassa kustannusten pienentämiseen. On sinänsä välttämätöntä, että jos resursseja pienennetään, etsitään myös keinoja keventää tuomioistuinten työmäärää. Uudistusten vaikutus oikeusturvaan on kuitenkin ollut parhaimmillaan neutraali.

Yleisten tuomioistuinten määrärahakehykset

1) Oikeusministeriön hallinnonala yleisesti. Julkisen talouden suunnitelman mukaan oikeusministeriön koko pääluokan määrärahat laskevat kehyskauden 2019-2022 aikana 966 milj. eurosta 919 milj. euroon, mikä johtuu osin mm. vaalimenojen muutoksista.

Suunnitelmassa ns. JTS-miljardin valtion toiminnan digitalisaation ja tuottavuuden kehittämisen tuottavuustavoite on sisällytetty OM:n toimintamenoihin vuodesta 2020 alkaen 0,3 %:n suuruisena vuosittain. Siihen nähden, että OM:n hallinnonalan menot ovat lähinnä juuri toimintamenoja, säästötavoite on jälleen kireä. Tavoite toteutettaisiin ilmeisesti ns. juustohöyläperiaatteella. On vaikea nähdä, millä uusilla toimenpiteillä tähän tavoitteeseen päästäisiin.

Tehostamiskeinoina suunnitelmassa mainitaan mm. tietojärjestelmähankkeet, talous- ja henkilöstöhallinnon keskittäminen sekä toimitilamenojen vähentäminen. Valitettavasti käytännön kokemukset yleisten tuomioistuinten tietojärjestelmäuudistuksista eivät yleensä ole olleet kovin myönteisiä. Erityisesti uuteen AIPA-asianhallintajärjestelmään on ladattu suuria odotuksia, mutta järjestelmä on pahasti viivästynyt. Tärkeintä luonnollisesti on, että järjestelmä olisi käytännössä hyvin toimiva.

Yleisten tuomioistuinten organisaatiossa on jo tehty merkittäviä rakenteellisia uudistuksia. Viimeisin käräjäoikeusverkoston uudistus tulee voimaan ensi vuoden alusta. Kuitenkin oikeuden saavutettavuus edellyttää, että istuntopaikkoja ja -saleja on laajassa maassa riittävästi. Lisäksi olisi erittäin tärkeää, että kaikkien tuomioistuinten turvajärjestelyt saataisiin vihdoin saatettua nykyajan vaatimukset täyttävälle tasolle.

On myönteistä, että suunnitelmaan sisältyy toisaalta lisäpanostuksia mm. turvallisuuteen ja vankeinhoitoon. On kuitenkin korostettava, että rikosprosessi on ketju, jossa yhtenä merkittävänä osana ovat tuomioistuimet. Lisäpanostus esimerkiksi talousrikosten esitutkintaan edellyttää lisäpanostusta myös syytteet käsitteleviin tuomioistuimiin, jotta asiat eivät ruuhkaudu tuomioistuinvaiheessa.

2) Korkeimman oikeuden toimintamenot. Julkisen talouden suunnitelmaan liittyvän asiakirjan mukaan korkeimman oikeuden toimintamenomomentti säilyisi suunnittelukautena lähes samalla tasolla, mikä on myönteistä: noin 8,7 milj. euroa sekä vuonna 2019 että vuonna 2022.

Korkeimpaan oikeuteen saapuneiden asioiden määrä on viime vuosina ollut suunnilleen entisellä tasolla tai lievästi laskeva. Kuitenkin asiat, joissa valituslupa on jutun ennakkotapausarvon vuoksi myönnetty, ovat olleet entistä vaativampia, mm. EU-oikeuden kasvavan merkityksen myötä. Myös henkilökunnan vaihtuvuus on viime vuosina ollut voimakasta. Tästä huolimatta käsittelyaikoja on saatu määrätietoisella työllä lyhennettyä. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan hallituksen esitys mm. kokoonpanojen keventämisestä (HE 200/2017 vp), jonka myötä tilanne pysynee jatkossakin hallinnassa.

3) Muiden tuomioistuinten toimintamenot. Muiden tuomioistuinten toimintamenot alenisivat vuoden 2019 yhteensä 249,8 milj. eurosta 248,4 milj. euroon vuonna 2022. Talousarviomääräraha vuodelle 2018 on ollut 250 milj. euroa, ja vuodelle 2020 määräraha olisi yli 5 milj. euroa alempi. Pelkästään edellä mainittu tuottavuussäästötavoite merkitsee vuonna 2022 jo 1,8 milj. euron vähennystä. Tuomioistuinten rahoitustilanne on siis

parantuneista talousnäkymistä huolimatta edelleen kiristyvä, joskaan tilanne ei suunnitelmassa näytä aivan niin synkältä kuin aiemmin on pelätty.

Erityistä huolta on kannettava käräjäoikeuksien tilanteesta. Tavanomaiset asiat käsitellään usein vain käräjäoikeudessa, ja käräjäoikeuskäsittely muodostaa joka tapauksessa pohjan myös muutoksenhaulle. Hovioikeuksissa on nykyisin vakavia rikosasioita lukuun ottamatta käytössä jatkokäsittelylupajärjestelmä. Viime vuonna 2017 jo kolmannes valituslupahakemuksista korkeimmassa oikeudessa koski asioita, joissa hovioikeus ei ollut myöntänyt jatkokäsittelylupaa. Käräjäoikeuksissa on siten pystyttävä asioiden perusteelliseen käsittelyyn ja tarvittaessa käytettävä myös monijäsenistä kokoonpanoa. Julkilausuttu tavoite oikeudenkäyntien painopisteen saamisesta käräjäoikeuteen ei valitettavasti kuitenkaan ole käytännössä riittävästi näkynyt käräjäoikeuksien resurssoinnissa. Kysymys on myös henkilökunnan jaksamisesta ja työhyvinvoinnista.

Merkittävä uudistus on, että tuomioistuinhallinnon riippumattomuutta ja tehokkuutta vahvistava tuomioistuinvirasto aloittaisi toimintansa vuonna 2020. On myönteistä, että virastolle ollaan osoittamassa tarpeellista lisärahoitusta 1,7 milj. euroa. Viraston rahoituksen ei pidä tapahtua lainkäytön kustannuksella. Samalla on kuitenkin todettava, että tuomioistuinviraston suunniteltu koko, osapuilleen nykyistä vastaavat 45 htv, on aivan minimitaso toiminnan käynnistämiseksi. Esimerkiksi tuomareiden ja muun henkilökunnan jatkokoulutus sekä tuomioistuinten toimitilahallinto edellyttäisivät lisäpanostuksia nykyiseen nähden.

Lopuksi

Oikeudenkäyntimenettelyn ja yleisten tuomioistuinten uudistaminen on viime vuosina keskittynyt säästöjen hakemiseen. Nyt kun valtiontalouden tilanne on aiempaa myönteisempi, olisi korkea aika ryhtyä ihmisten ja yritysten oikeusturvaa parantaviin kehityshankkeisiin, joilla mm. saataisiin käsittelyaikoja lyhennettyä. Tästä aiheutuva hintalappu olisi joka tapauksessa valtiontalouden kokonaisuuteen nähden marginaalinen.