Presidentti Tatu Leppänen 8.10.2019

Korkein oikeus

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020-2023

Tausta

Riippumattomat tuomioistuimet ovat olennainen osa oikeusvaltiota. Jokaisella on perus- ja ihmisoikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa.

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 merkittävältä osin 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. Tuomioistuintyössä ylivoimaisesti suurin kustannuserä ovat palkat, joten alenevasta rahoituksesta seuraa henkilöstön vähennyksiä. Kun työmäärä ei samalla vähene, seurauksena on, että tuomioistuimet ruuhkautuvat, oikeudenkäynnit viivästyvät ja työn laatu kärsii. Sanalla sanoen oikeusturva heikkenee.

Esimerkiksi rikosprosessi on ketju, jossa yhtenä merkittävänä osana ovat tuomioistuimet. Lisäpanostus vaikkapa talousrikosten esitutkintaan ja syyteharkintaan edellyttää lisäpanostusta myös syytteet käsitteleviin tuomioistuimiin, jotta asiat eivät ruuhkaudu tuomioistuinvaiheessa.

Yleisiä tuomioistuimia koskeneet uudistushankkeet ovat viime vuosina tähdänneet pääasiassa kustannusten pienentämiseen. Uudistusten vaikutus oikeusturvaan on ollut parhaimmillaankin neutraali.

Yleisten tuomioistuinten määrärahat ja määrärahakehykset

1) Yleistä. Käsiteltävän talousarvioesityksen ja taloussuunnitelman mukaan korkeimman oikeuden ja muiden tuomioistuinten toimintamenomomentit säilyisivät vuosina 2020-2023 suunnilleen nykyisellä kokonaistasolla. Budjettiin ja suunnitelmaan sisältyy myönteisiä, hallitusohjelmaan perustuvia lisäpanostuksia tuomioistuinten toimintaan kevään tekniseen kehyspäätökseen verrattuna (rikosketjun toimintakyvyn ja hallinnonalan resurssien turvaaminen). Kun kuitenkin samaan aikaan jatketaan aiemmin päätettyjen säästötoimien toteuttamista, lopputuloksena on, että tuomioistuinten reaaliset toimintamäärärahat eivät

panostuksista huolimatta kasva, vaan ensi vuoden jälkeen päinvastoin heikkenevät. Kielteinen kehitys siis valitettavasti jatkuisi.

Suunnitelmassa merkittävä säästöerä ensi vuodesta alkaen on toiminnan tuottavuussäästö, ns. JTS-miljardi, joka on kohdennettu myös oikeusministeriön hallinnonalalle 0,3 prosentin suuruisena vuosittain. Kysymys on ollut alun perin niin sanotusta kuntamiljardista. Siihen nähden, että OM:n hallinnonalan menot ovat lähinnä juuri toimintamenoja, tämä vanhojen säästöjen päälle tuleva säästötavoite on jälleen kireä. Säästöt toteutettaisiin nähtävästi ns. juustohöyläperiaatteella. On vaikea nähdä, millä tuottavuutta todellisuudessa tehostavilla toimenpiteillä näihin säästöihin päästäisiin.

Tehostamiskeinoina pidetään mm. tietojärjestelmähankkeita. Valitettavasti käytännön kokemukset yleisten tuomioistuinten tietojärjestelmäuudistuksista eivät usein ole olleet kovin myönteisiä. Erityisesti uuteen AIPA-asianhallintajärjestelmään on ladattu suuria odotuksia, mutta järjestelmä on pahasti viivästynyt ja kallistunut. AIPA-hankkeen rahoitus ja riskit ovat nyt tulleet pääosin tuomioistuinten omasta budjetista maksettaviksi. Kuitenkin vasta kun AIPA-hanke on valmistunut, näillä näkymin vuonna 2021, ja otettu täysimääräiseen käyttöön, sen mukanaan tuomat tuottavuushyödyt voivat osaltaan korvata siitä maksettua hintaa. Olisi aiheellista arvioida, onko koko valtionhallinnon näkökulmasta perusteltua, että vain oikeusministeriö tai tuomioistuinlaitos joutuu kantamaan pääosan näistä työn edetessä syntyneistä lisäkustannuksista.

Yleisten tuomioistuinten organisaatiossa on tehty merkittäviä rakenteellisia uudistuksia, joilla on jo pyritty toiminnan tehostamiseen. Viimeisin käräjäoikeusverkoston uudistus tuli voimaan tämän vuoden alusta. Kuitenkin oikeuden saavutettavuus edellyttää, että istuntopaikkoja ja asianmukaisesti varusteltuja istuntosaleja on laajassa maassa riittävästi. Lisäksi olisi erittäin tärkeää, että kaikkien tuomioistuinten turvajärjestelyt saataisiin vihdoin saatettua nykyajan vaatimukset täyttävälle tasolle.

Merkittävä myönteinen uudistus on, että tuomioistuinhallinnon riippumattomuutta ja tehokkuutta vahvistava tuomioistuinvirasto aloittaa toimintansa ensi vuoden alusta. Virastolle ollaan osoittamassa tarpeellista lisärahoitusta. Tähän varatun määrärahan 1,7 milj. euroa riittävyyttä voidaan kuitenkin epäillä. Viraston rahoituksen ei pidä tapahtua lainkäytön kustannuksella. Lisäksi on todettava, että tuomioistuinviraston suunniteltu koko, noin 45 htv, on minimitaso toiminnan käynnistämiseksi. Esimerkiksi tuomareiden ja muun henkilökunnan jatkokoulutus sekä tuomioistuinten toimitila- ja ICT-hallinto edellyttäisivät lisäpanostuksia nykyiseen nähden.

2) Korkeimman oikeuden toimintamenot. Talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelmaan liittyvän asiakirjan mukaan korkeimman oikeuden toimintamenomomentti säilyisi ensi vuonna ja suunnittelukautena osapuilleen nykyisellä tasolla, 8,7 milj. eurossa, mikä on sinänsä myönteistä. Kuitenkin myös korkeimmalle oikeudelle kohdennettaisiin ensi vuodesta alkaen JTS-säästöä, jonka määrä kasvaisi vuosittain 22 000 eurolla siten, että vuonna 2023 se olisi jo -88 000 euroa. Esitetty 22 000 euron lisäpanostus ei tätä kompensoisi muutoin kuin ensi vuonna, kun taas vuonna 2023 JTS-säästö olisi jo nelinkertainen lisärahoitukseen verrattuna.

Korkeimmalle oikeudelle ensi vuodelle esitetty määräraha on hyväksyttävissä, mutta sen alentamiseen tulevina vuosina ei ole perusteita. Säästömäärä kuulostaa pieneltä, mutta on pienessä budjetissa merkittävä. Määrärahan asianmukainen taso olisi pikemminkin noin 9 milj. euroa vuosittain.

Korkeimpaan oikeuteen saapuneiden asioiden määrä on viime vuosina ollut suunnilleen entisellä tasolla tai lievästi laskeva. Kuitenkin asiat, joissa valituslupa on jutun ennakkotapausarvon vuoksi annettu, ovat olleet entistä vaativampia, mm. EU-oikeuden kasvavan merkityksen myötä. Ennakkoratkaisuja on annettu vuosittain samantasoinen määrä. Henkilökunnan vaihtuvuus on viime vuosina ollut voimakasta. Tästä huolimatta käsittelyaikoja on saatu määrätietoisella työllä lyhennettyä. Tämän vuoden alusta voimaan tulleella lainmuutoksella on kevennetty kokoonpanoja eräissä asioissa, minkä myötä tilanne pysynee jatkossakin hallinnassa. Myönteisen tilanteen jatkuminen edellyttää kuitenkin määrärahan säilyttämistä vähintään nykyisellä tasolla myös tulevina vuosina.

3) Muiden tuomioistuinten toimintamenot. Edellä todettu kaksijakoinen kuva leimaa myös muiden tuomioistuinten toimintamenomomenttia. Ensi vuoden määräraha olisi nykyistä vastaava 251 milj. euroa, ja suunnitelman mukaan kokonaismääräraha nousisi vuonna 2023 noin 254 milj. euroon. Tähän kuitenkin sisältyy monenlaisia eriä, kuten sakon muuntorangaistuksen uudistamisen vaikutus 5,1 milj. euroa.

Määrärahaan sisältyy myös merkittäviä säästöeriä. Pelkästään JTS-miljardin säästö olisi noin 0,6 milj. euroa joka vuosi lisää siten, että vuonna 2023 säästö olisi jo 2,4 milj. euroa.

Toisaalta hallinnonalan resurssien turvaamiseen panostettaisiin 0,6 milj. ja rikosasioiden käsittelyyn 0,8 milj. euroa, eli yhteensä 1,4 milj. euroa vuodessa, joka kattaisi JTS-säästön vain kahtena ensimmäisenä vuotena. Koko rikosketjun toimintakyvyn turvaamiseksi osoitetusta 5,2 milj. eurosta siis vain 0,8 milj. euroa tulisi tuomioistuimille, mikä on liian vähän. Oikeusturvan kannalta myönteiseen uudistukseen, näytön keskittämiseen käräjäoikeuksiin panostettaisiin vuosittain 1 – 2,5 milj. euroa. AIPA-istuntosali-infran osalta 3 milj. euron määräraha poistuisi, mutta istuntosalivarusteluun toisaalta panostettaisiin, joskin jälleen edellistä vähemmän 0,2 – 0,5 milj. euroa.

Erityistä huolta on kannettava käräjäoikeuksien tilanteesta ennen muuta suurilla paikkakunnilla. Tavanomaiset asiat käsitellään usein vain käräjäoikeudessa, ja käräjäoikeuskäsittely muodostaa joka tapauksessa pohjan myös muutoksenhaulle. Julkilausuttu tavoite oikeudenkäyntien painopisteen saamisesta käräjäoikeuteen ei ole käytännössä riittävästi näkynyt käräjäoikeuksien resurssoinnissa. Kysymys on myös henkilökunnan jaksamisesta ja työhyvinvoinnista.

Lopuksi

Talousarvioesitys ja taloussuunnitelma sisältävät hallituksen myönteisiä lisäpanostuksia tuomioistuinten toimintaan kevään tekniseen kehyspäätökseen verrattuna. Lisäykset eivät kuitenkaan ole ensi vuoden jälkeen riittäviä samaan aikaan toteutettaviin mittaviin säästötoimiin nähden. Tuomioistuimia heikentävä kehityskulku näin ollen jatkuisi. Erityisesti JTS-säästön heikentävää vaikutusta olisi lievennettävä suunniteltua enemmän myös suunnittelukauden lopulla.

Oikeudenkäyntimenettelyn ja yleisten tuomioistuinten uudistaminen on viime vuosina keskittynyt säästöjen hakemiseen. On jo korkea aika toteuttaa ihmisten ja yritysten oikeusturvaa parantavia kehityshankkeita, joilla mm. saataisiin käsittelyaikoja lyhennettyä. Tästä aiheutuva hintalappu olisi joka tapauksessa valtiontalouden kokonaisuuteen nähden marginaalinen.