

## ONKO MEILLÄ VARAA OIKEUDENMUKAISEEN OIKEUDENKÄYNTIIN?

*(Können wir einen rechtmässigen Prozess leisten?)*

### 1 Asianajajapäivästä Suomi-areenaan

Suomen Asianajajaliiton asianajajapäivän foorumissa kysyttiin 13.1.2006, onko meillä varaa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Vastaus oli odotetusti yksituumainen. Meillä on oltava varaa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Vahvimpiina argumentteina pidettiin yleisesti PL 21 §:ää ja EIS 6 artiklan velvoitteita, joista ei ole mahdollisuutta tinkiä. Keskustelussa tuli toisaalta sinänsä aiheellisesti esiin myös se, ettei meillä ole varaa de luxe -tasoon, mitä se tarkoittaneekin.

Asianajajapäivän monipuolisessa keskustelussa ei kuultu oikeuslaitoksen voimavaroista keskeisesti päättäviä henkilöitä, valtioneuvoston jäseniä ja valtiovarainministeriön virkamiehiä. Vasta dialogi heidän kanssaan voi ratkaista sen, miten valtion voimavarat jaetaan ja mikä osa jää oikeuslaitoksen käytettäväksi. Suomen Lakimiesliitto on näitä keskusteluja käynyt konkreettisten ehdotusten kanssa viimeksi heinäkuussa 2006 vuoden 2007 budjetin osalta.

Kysymys siitä, onko meillä varaa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, on erityisen merkityksellinen myös asianosaiskustannusten kannalta. Jos kynnys riita-asian vireillepanoon on kohtuuttoman korkea kuluriskin vuoksi, oikeuden saatavuus on vakavasti uhattuna. Tämä teema, jota käsiteltiin osaltaan Suomen Lakimiesliiton hallituksen puheenjohtajan, käräjätuomari *Asko Nur-*

*men* johdolla Suomi areenassa Porissa 19.7.2006, joudutaan kuitenkin jäljempänä sivuuttamaan.

### 2 Arvovaltaisia kannanmäärytyksiä

Keskustelu oikeuslaitoksen voimavaroista on jatkunut poikkeuksellisen vilkkaana vuoden 2006 aikana. Korkeimman oikeuden presidentti *Paulline Koskelo* on antanut eduskunnan lakivaliokunnalle kannanoton, jossa hän on kiinnittänyt vakavaa huomiota oikeuslaitoksen resurssointiin ja kysynyt, millaiseen oikeusvaltioon meillä pyritään. Lakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että tuomioistuinten henkilöstövoimavarojen säilyminen asianmukaisella tasolla turvataan kehyspäätyksessä asetetuista henkilöstön vähentämistavoitteista riippumatta (LaVL 7/2006 vp). Kannanmäärytyksiä voidaan luonnehtia poikkeuksellisen kovasanaisiksi.

Suomen Lakimiesliitto ja kaikki eduskunnan lakimieskansanedustajat antoivat 19.6.2006 yhteisen kannanoton ”oikeusturva vaatii lisää resurssseja”. Tämä kannanotto on historiallinen ja ainutkertainen: tietävästi eivät lakimieskansanedustajat ole milloinkaan aikaisemmin esiintyneet in corpore yhteiskuntapoliittisessa kysymyksessä eivätkä liioin yhdessä lakimiesten

ammattillisen keskusjärjestön kanssa. Lakimiesliiton ja sen jäsenjärjestöjen osalta tämä kannanotto oli yksi monista toimista oikeuslaitoksen voimavarojen puolesta. 20.6.2006 julkistettiin tuomioistuinjuristien adressi oikeuslaitoksen voimavarojen puolesta. Sen mukaan oikeuslaitos ei kykene huolehtimaan sille asetetuista tehtävistä, jos voimavaroja suunnitellulla tavalla supistetaan. Alkukesästä 2006 on myös Elinkeinoelämän keskusliitto EK kiinnittänyt valtiovarainministeriön huomiota siihen, että juttujen ruuhkautuminen tuomioistuimissa vaikeuttaa elinkeinoelämän toimintaa. Oikeuslaitoksen voimavarakysymys on ollut myös muutoin esillä tiedotusvälineissä. Esiin tuotua huolta on pidetty yleisesti ymmärrettävänä ja perusteltuna. Mistä siis on kaiken kaikkiaan kysymys?

### 3 Valtion tuottavuusohjelma oikeuslaitoksessa

Oikeuslaitoksen voimavaroja on supistettu merkittävästi kulumassa olevalla vuosikymmenellä. Sijaisia ei ole voitu määrätä niin kuin olisi pitänyt, ja vakansseja on vähennetty. Erityisesti on ollut merkille pantavaa käräjäoikeuksien notaarien määrän väheneminen tavalla, josta saa helposti sen käsityksen, että meillä oltaisiin hyvää vauhtia siirtymässä tuomarikoulujärjestelmään. Mitään päätöstä asiasta ei kuitenkaan ole tehty. Jo tehdyt voimavarasupistukset taas antavat sen vaikutelman, että tuottavuusohjelman supistukset olisi tehty jo etukäteen.

Vakavan huolen aihe on siinä, että vaikka voimavarojen puute näkyy kaikilla oikeuslaitoksen osa-alueilla, merkittävimmät supistukset ovat suunnitelman mukaan vasta edessä. Valtion tuottavuusohjelman mukaan tulisi vain puolet niistä valtion viroista täyttää, jotka vapautuvat vuosina 2007–2011. Oikeuslaitoksen henkilöstön ikäprofiilin vuoksi tulossa oleva vakanssien poistuminen olisi tämän myötä poikkeuksellisen suu-

ri. Oikeusministeriön hallinnonalalta on määrä vähentää tuottavuusohjelman vuoksi 720 virkaa kyseisenä aikana. Toukokuussa 2006 liikkuneiden tietojen mukaan 320:sta syyttäjän virasta on määrä poistaa 36 ja 1395 tuomarin tai tuomioistuimen esittelijän virasta 207. Tämä johtaisi siihen, että vaikea tilanne muuttuisi kestävämmäksi. On helppo kuvitella, mitä se merkitsisi henkilöstölle, joka on valmiiksi alipalkattua ja ylityöllistettyä, niin kuin presidentti *Leif Sevón* on useasti todennut.

Oikeuslaitos ei ole ollut Suomessa voimavaroja jaettaessa poliitikkojen eikä hallinnon erityisessä suosiossa. Juristikansanedustajistakaan ei ole kukaan mennyt parlamenttiin oikeuslaitos- ja oikeusvaltiokysymystä ykkösasianaan pitäen. Budjettineuvotteluissa oikeusministeriö on käsitelyjärjestyksessä listan kärkipäässä. Se on kärsinyt usein siitä, että tiukasta linjasta on pidetty kiinni vielä silloin, kun sen kohdealueesta on ollut kysymys. Oikeusministeriöstä ei ole liioin tullut yhtä tiukkoja budjettivaatimuksia kuin monista muista ministeriöistä, vaikka kyse ei ole ollut suurista rahoista. Oikeuslaitoksen vaatimilla lisäresursseilla ei voitaisi rakentaa montakaan kilometriä moottoritietä, niin kuin nykyinen oikeusministeri *Leena Luhtanen* totesi sattuvasti Lakimiespäivillä 2005.

Kokonaisuuden nimissä on toki muistutettava siitä, että ministerien ja ministeriöiden taitavuutta ja toiminnan tuloksellisuutta ei voida mitata sen perusteella, kuinka paljon nämä ovat onnistuneet kasvattamaan hallinnonhaaransa menoja. Kysymys on siitä, miten valtiovallan toimin voidaan edistää taloudellista kasvua ja mikä on julkisen sektorin optimaalinen laajuus sekä miten valtion voimavarat on tarkoituksenmukaisinta jakaa kulloistenkin tehtävien mukaan. Ministeriötasolla toiminnan on oltava muutakin kuin budjettipolitiikkaa. Voimavarojen on kuitenkin vastattava annettuja tehtäviä erityisesti valtiontoimintojen ydinalueella kuten oikeuslaitoksessa.

#### 4 Miten paljon oikeuslaitos tarvitsee voimavaroja?

Oikeuslaitoksen voimavarat ovat toki vuosikymmenten aikana lisääntyneet. Sporttelituomio-  
kuntajärjestelmä ja muu virkasivutulojärjestelmä oli aikanaan valtiolle hyvinkin edullista, eikä valtiontaloutta kuormitettu paljoakaan oikeuslaitoksen kiinteistömenoilla, kun tuomareilla ei ollut omia työhuoneita. Pidemmän päälle ei tietenkään näin ole voinut olla, kun oikeusturvalle on asetettu yhä kasvavia vaatimuksia ja kun yhteiskunnan voimavarat ovat aivan toiset kuin aikaisemmin.

On sinänsä hämmästyttävää, miten esimerkiksi Vantaan tuomiokunnassa tultiin syyttäjäntoimen osalta toimeen kahdella apulaisnimismiehen virkaa hoitavalla oikeustieteen ylioppilaalla, kun aloitin siellä auskultointini toukokuussa 1978. Nytemmin tehtävissään kuormitettuja syyttäjiä on Vantaalla yli kymmenen. Vastaavia tilanteita on runsaasti oikeuslaitoksen ulkopuolellakin. Niinpä vielä 1960-luvun alussa riitti Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan kansliassa yksi sivutoiminen asianajaja ja yksi kanslisti. Nytemmin on niin tiedekunta- kuin laitostasolla hallintohenkilökuntaa parikymmentä henkilöä ja sen lisäksi opetushenkilökuntaa kuormitetaan hallintotehtävillä huomattavasti enemmän kuin ennen. Paljon tärkeitä tehtäviä on tullut hoidettavaksi ja palveluja on tehostettu, mutta toisinaan tulee miettineeksi niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin organisaatioiden paisumisen syitä ja vaikutuksia.

Oikeuslaitoksen lisävoimavarojen tarve on johtunut paljolti oikeudellistumisesta, oikeusjärjestyksen tunkeutumisesta uusille alueille sekä oikeudellisen sääntelyn tiheytymisestä. Jutut ovat keskimäärin vaikeampia kuin aikaisemmin ja prosessijärjestelmä oikeusturvan nimissä monimutkaisempi. Tuomioiden perusteluihin kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota, ja perustelujen tason on yleisesti arvioitu kohentuneen. Kun julkinen valta on asettanut viime kädessä perustuslaissa ja siitä johdettavalla tavalla vaatimukset

oikeudenkäynnille, se ei voi olla huolehtimatta sen vaatimista voimavaroista.

#### 5 Tuottavuusohjelma ja valtiontalouden tila

Oikeusturva ei tietenkään saa maksaa mitä tahansa. Vaikka voimavaroja olisikin, tavoitteena ei voi olla, että jokainen pääsee oikeudellisessa asiassa senaatin peräseinään asti. Moni on silti aiheellisesti kysynyt, miksi oikeuslaitoksenkin osalta havitellaan merkittäviä leikkauksia, kun maa on vauraampi kuin koskaan aikaisemmin. Globalisaation ja väestön ikääntymisen vuoksi valtiontaloudessa kaivataan kuitenkin tehostamista. Siksi tarvitaan tuottavuusohjelmaa, jottei menotalous paisuisi hallitsemattomasti. On yleisesti selvitettävä, mihin meillä on varaa ja mihin voimavaroja voidaan suunnata. Tämän tulisi toteutua järkipäisästi eikä kaavamaisesti niin, että tietynä aikana lopetetaan puolet eläkkeelle jäämisen vuoksi vapautuvista viroista.

Valtiontalouteen on saatu pitkäaikaisten säästöjen vuoksi sinänsä kipeiden toimien kautta tiettyä väljyyttä ja tämän myötä pelivaramahdollisuuksia esimerkiksi oikeuslaitoksen kaipaamiin menotarpeisiin. Olennaista on kuitenkin tehdä isoja rakenteellisia muutoksia. Niinpä koulutuspolitiikassa on mitoitus rakennettava supistuvien ikäluokkien mukaisesti ja karsittava yksiköitä niin kuin puolustusvoimissakin on tehty. Koulutuksen tulee tuottavuuden ja kilpailukyvyn nimissä vastata määrältään ja sisällöltään työmarkkinoiden tarpeita, mitä se ei nyt tee. Meillä koulutetaan lakimiehiä työttömäksi, jotta yliopistot pystyvät täyttämään tulostavoitteensa ja huolehtimaan rahoituksestaan. Yhteiskunnan ydintoimintoja palvelevaa hallintoa ollaan saneeraamassa tavalla, joka vaarantaa vakavasti tehtävistä suoriutumista, mutta passivoivasta sosiaaliturvapolitiikasta ei tohdita luopua.

## 6 Mikä on tehokkuutta tuomioistuimissa?

Oikeuslaitoksessakin on toki mahdollista parantaa tuottavuutta, mutta se on paljon hankalammin tehtävissä kuin esimerkiksi yritystoiminnassa. Tuomioistuimet eivät yleensä voi päättää tuottavuustoimista itse, vaan tähän tarvitaan lainsäädäntötoimia. Tuomioistuimen tuottoa on vaikea mitata. Mittarina ei voi olla yhden jutun käsittelykustannus. Jos sitä pyritään painamaan väkisin minimiin, voidaan menettää jotain paljon tärkeämpää: kansalaisten luottamus tuomioistuihin ja oikeuden saatavuuteen. Mikä on sen hinta? Oikeusturvan kehittämisen on oltava keskeinen oikeuspoliittinen tavoite. Se ei voi toteutua, jos ainoana tavoitteena on säästäminen, jota tuottavuuden tehostaminen on pääosin ollut.

Oikeuslaitoksen korkeatasoinen toiminta on yhtenä syynä siihen, että Suomea pidetään maailman vähiten korruptoituneena maana. Tästä statuksesta on pidettävä kiinni. Oikeuslaitoksen tehtäviä ei voida tehokkuuden nimissä ulkoistaa, eikä mahdollista ole liioin ydintoimintoihin keskittyminen siten kuin yrityksissä. Kaikki asiat on ratkaistava. Valtion kannalta oikeuslaitos kuuluu kokonaisuudessaan ydintoimintoihin. Automaatio ei liioin avaa säästöjä tuomioistuimissa samalla tavoin kuin yritystoiminnassa ja hallinnossa.

Oikeuslaitoksen tuottavuudella ja kustannussäästöillä on myös sen ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia. Jo nyt on aiheutunut investointien lykkäytymisestä johtuvia kustannuksia, kun erityisesti kaavoitus-, rakentamis- ja hankinta-asioita on juuttunut tuomioistuihin. Luottamusta herättävä käsittely ensimmäisessä asteessa on taas omiaan vähentämään muutoksenhakuja. Käsittelyaikojen pidentymiseen johtavat säästöt eivät yleensä lisää tehokkuutta, kun asiat seisovat ja kun työt joudutaan kuitenkin joskus tekemään.

## 7 Kustannussäästökohteita.

Kustannussäästöjä on saatavissa oikeuslaitoksessa menettelymuutoksilla: kohta kohdalta on pohdittava, mihin tuomarin – ja asianajajankin – ammattitaitoa on oikeudenkäynnissä parasta käyttää. Rutiinitehtäviä tulisi voida siirtää tuomareilta muulle henkilökunnalle. Tuomareiden määrää voidaan vähentää, jos tehtäväjakoon tulee radikaaleja muutoksia. Sellaisia ei kuitenkaan ole näköpiirissä. Ongelmallista sitä paitsi on, että tuottavuusohjelman nimissä ollaan monilla aloilla vähentämässä tukihenkilöstöä. Ei asianajotoimistoissaakaan lisätä tehokkuutta teettämällä kaikki sihteeritehtävät asianajajilla.

Valituskieltoja on voitava lisätä. Ensimmäisen asteen tuomioistuinten kokoa on niin ikään kasvatettava kustannussäästöjä hakien riittävän pitkää siirtymäaikaa käyttäen. Sitäkin on voitava pohtia, paljonko aiheutuu kustannuksia lautamiesjärjestelmästä. Järkevää ei ole tietenkään perustaa kassaa, josta maksetaan ihmisoikeustuomioistuimen määräämiä hyvityksiä niille, jotka jaksavat prosessata tuomioistuinmenettelyn kestosta. Parempi on toimia niin, ettei hyvitysmaksuja tule suoritettavaksi.

Olennaista on tässäkin se, että tiedetään, millaisia kustannussäästöjä edellä mainitun kaltaisilla toimilla on saatavissa, ennen kuin toimiin ryhdytään. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteisiin kajoamatta ei ole tehtävissä lähimainkaan sellaisia säästöjä, joita tuottavuusohjelma edellyttäisi.

Kirjallisen rikosprosessin lisääminen on taas esimerkki säästötoimesta, joka sisältää arvovalinnan. Suomen Lakimiesliitto kiinnitti lakiehdotusta koskevassa lausunnossaan oikeusministeriön huomiota menettelyn kriminaalipoliittisiin vaikutuksiin. Joutuminen vastaamaan henkilökohtaisesti

tuomioistuimessa on osa lainrikkojan sanktiota, ja tällä tavoin on pyritty lisäämään lainkuuliaisuutta. Kirjallisen rikosprosessin lisääminen voi kasvattaa rikollisuudesta aiheutuvia kustannuksia, kun lain rikkojia ei saada ajoissa ojentumaan. Tämähän on muutoinkin kriminaalipolitiikan ongelmia. Rikollisuudesta yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset ovat aivan toista suuruusluokkaa kuin oikeuslaitoksen kustannukset.

Oikeuspoliittisessa keskustelussa on ollut huomionarvoista, että tuomioistuinten voimavaroista ovat olleet enemmän huolissaan eduskunnan lakivaliokunta ja lakimieskansanedustajat kuin oikeusministeriössä tästä asiasta vastuuta kantavat. Oikeusministeriöön on toki kohdistunut mitavia säästöpaineita, mutta toiselta puolen ministeriössä ei ole otettu vastaan kaikkea sitä, mikä olisi ollut tarjolla. On ollut outoa, että oikeuslaitoksen resurssiongelmaa eniten vähätteleviä puheenvuoroja on kuultu oikeusministeriöstä.

## 8 Voimavarojen oikea kohdentaminen.

Kun tehostamistoimia joka tapauksessa tarvitaan, on olennaista, ettei vähäisiä voimavaroja hukata toisarvoisiin tai jopa vahingollisiin tarkoituksiin. Voimavarat on keskitettävä tuomioistuihin ja lainkäyttöön eikä tuomioistuinhallintoon. Uusia hallinnollisia toimieliimiä ei tarvita. Niinpä voidaan pitää oikeaan osuneena toimena luopumista oikeusturva-asiain neuvottelukunnasta oikeusministeriön organisaatiossa. Siihenkin kuluneet voimavarat on parempi käyttää tuomioistuihin ja ammattitaitoiseen säädösvalmisteluun.

Voimavaroja nielevästä tuomarikouluhankkeesta tulee luopua ja jättää sikseen hanke siitä, että KKO:n tulisi perustella valituslupahakemuksiin antamansa kielteiset päätökset. Nämä hankkeet olisivat sitä paitsi sisällöltään pulmallisia ja vahingollisia, vaikka niihin olisikin ohjattavissa ylimääräisiä voimavaroja.

## 9 Henkilökunnan suorituskyky.

Tuottavuusohjelmaa on jo nyt toteutettu vaatiamalla henkilöstöltä aikaisempaa suurempia ponnisteluja. Virkoja on vähennetty ja tehtäviä lisätty – viimeisimpänä tuomioistuinsovittelu. Siksi tämä tie on yleisesti ottaen kuljettu loppuun. Eri asia on, että työpaine ei ole samanlainen kaikissa tuomioistuinyksiköissä, niin kuin se ei yleensäkään voi olla henkisen työhön perustuvissa yksiköissä. Voimavarojen jakautumista on voitava tutkia ja ryhtyä asianmukaisiin toimiin ilman raskasta ja turhauttavaa managerointia. Tuomioistuinten toiminta on tarkkaa työtä. Jos työpaine kasvaa, työn jälki ei voi olla sellaista kuin sen pitäisi olla.

Joskus on heitetty ilmaan ajatus siitä, että vähennetään tuomioistuinten henkilökuntaa puolella, jätetään parhaat jäljelle ja nostetaan palkat kaksinkertaisiksi, niin tehokkuus lisääntyy. Tällaista mahdollisuutta ei tosiasiallisesti ole. Ajatusleikki on kuitenkin sen arvoinen, että palkka on myös tuomioistuimissa merkittävä kannustin ja alan attraktiivisuuteen vaikuttava tekijä.

Lainkäyttöhenkilökunnan jaksamiseen ja motivoitumiseen voidaan vaikuttaa rajoitetusti muutenkin kuin palkkauksella. Henkilökunnan on voitava kokea tulevaisuuden oikeudenmukaisesti kohdelluksi niin työssään kuin uralla etenemisessään. Jos työilmapiiri on kannustava, henkilökunta voi ainakin väliaikaisesti olla valmis venymään, jotta tavoitteet voidaan saavuttaa. Jos henkilökunta kokee jääneensä oman onnensa nojaan, ei saavuteta sitäkään, mikä muutoin olisi mahdollista.

## 10 Vuoden 2007 budjettiesitys

Oikeuslaitoksen voimavaroista käydyin laajan keskustelun myötä hallituksen budjettiesitystä vuodelle 2007 odotettiin toiveikkaana. Budjettiesitys oli kuitenkin selvä pettymys. Vuonna 2006 tuomioistuinlaitoksen käytössä on budjetin ja lisäbudjetin myötä 200,444 miljoonaa

euroa. Vuoden 2007 budjetissa tuomioistuimille on tulossa 203,127 miljoonaa euroa. Siitä on 1,5 miljoonaa euroa ennen budjettiriihtä saatua rahaa. Oikeusministeriön kotisivujen mukaan se on tarkoitus käyttää kahden hallinto-oikeuden, vakuutus-oikeuden ja markkinaoikeuden tarpeisiin sekä talousrikossyyttäjien määrän lisäämiseen. Hyvä näin. Yleisille tuomioistuimille ei ole sen sijaan tulossa mitään.

Yleisistä tuomioistuimista ollaan vuoden 2007 aikana vähentämässä vähintään kymmenen henkilövuotta tuottavuusohjelman perusteella. Vuonna 2006 vähennettiin 40 (auskultantti)henkilö-

vuotta. Heikentynein voimavaroin joudutaan näin kohtaamaan muun muassa se, että talousrikosjuttujen määrä on syyttäjien määrän lisäämisen vuoksi kasvussa.

Tilanne on sillä tavoin murheellinen, että juuri nyt olisi pitänyt olla edellytyksiä noin 10 miljoonan euron korotukseen, jolla tuomioistuinten resurssivajetta olisi voitu merkittävästi korjata: voimavarojen tarve on myönnetty yleisesti, ja valtion verotulojen kasvu ylittää kaikki ennusteet. Työtä on siis jatkettava tuomioistuinten voimavarojen turvaamiseksi.

*Heikki Halila*