

Presidentti Tatu Leppänen

12.10.2020

Korkein oikeus

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 146/2020 vp eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Yleinen 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 ja tuomioistuinviraston on huolehdittava toimintansa kehittamisestä ja siitä, että resurssit käytetään tarkoituksenmukaisella tavalla.

Yleisten tuomioistuinten rahoitustilanne on viime vuosina ollut kireä ja alati kiristynvä 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 tuomioistuihin, jotta asiat eivät ruuhkaudu tuomioistuinvaiheessa.

Oikeudenkäyntimenettelyn ja yleisten tuomioistuinten uudistaminen on viime vuosina keskittynyt säästöjen hakemiseen. Valtiontalouden tilanne on tällä hetkellä vaikea yleisen taloustilanteen myötä. Tästä huolimatta tulisi arvioida mahdollisuuksia toteuttaa ihmisten ja yritysten oikeusturvaa parantavia kehityshankkeita, joilla mm. saataisiin käsittelyaikoja lyhennettyä. Tästä aiheutuva hintalappu olisi joka tapauksessa valtiontalouden kokonaisuuteen nähden marginaalinen.

Koronavirusepidemian vaikutukset yleisten tuomioistuinten toimintaan ja määrärahatarpeeseen

Ajankohtainen myös tuomioistuinten toimintaympäristöön vaikuttava tekijä on luonnollisesti koronavirusepidemia, joka vaikuttaa yhteiskunnassa voimakkaasti ja monin tavoin.

Vaikutukset koskevat lyhyellä aikavälillä suoraan tuomioistuinten toimintaa ja vähän pidemmällä aikavälillä välillisesti, yhteiskunnallisten vaikutusten kautta. Laajempien vaikutusten kannalta on keskeistä, kuinka pitkä ja syvä epidemiasta ja sen torjuntatoimista lopulta tulee. Tällä hetkellä tästä voidaan esittää edelleen lähinnä arvailuja.

Myös tuomioistuinten on ollut sopeutettava toimintaansa epidemian torjumisen ja hidastamisen asettamiin vaatimuksiin henkilökunnan ja asianosaisten terveyden suojelemiseksi. Käräjäoikeudet ja hovioikeudet ovat joutuneet keväällä peruuttamaan suuren määrän suullisia pääkäsittelyitä, kiireellisiä asioita lukuun ottamatta, ja lykkäämään käsittelyt syksylle tai vieläkin myöhemmäksi. Tämä on merkinnyt ruuhkan kertymistä ja asioiden käsittelyn viivästymistä. Jonkin verran istuntoja on saatu toimitettua etäyhteyksiä hyödyntämällä, ja kesän ja alkusyksyn aikana tilanne on mennyt epidemiatilanteen myötä parempaan suuntaan. Tilaston 4.10.2020 mukaan koronan takia keskeytettyjä ja edelleen vireillä olevia asioita on ollut kuitenkin käräjäoikeuksissa noin 3800 rikosasiaa ja 800 siviiliasiaa sekä hovioikeuksissa 180 asiaa.

Korkeimmassa oikeudessa toiminnan sopeuttaminen epidemia-ajan vaatimuksiin ei ole vaikuttanut kovin paljon lainkäyttöön jatkuvuuteen, koska oikeudenkäyntimenettely on pääosin kirjallista. Asioiden valmistelu ja esittelyt on toteutettu lähtökohtaisesti normaalin istuntosuunnittelun mukaisesti, esittelijöiden ja jäsenten osallistuessa esittelyihin laajasti etäyhteydessä. Myös yksittäisiä suullisia käsittelyitä on toimitettu. Tilanteesta on aiheutunut pientä ratkaistujen asioiden lukumäärän alenemista myös korkeimmassa oikeudessa, mutta käsittelyajat eivät ole pidentyneet. Kuluvana vuotena korkeimpaan oikeuteen saapuvien asioiden määrä on vähän pienentynyt, mutta ensi vuonna todennäköisesti päinvastoin kasvaa, kun hovioikeudet ja käräjäoikeudet purkavat kertyneitä ruuhkia.

Pidemmällä aikavälillä yleisiin tuomioistuimiin on odotettavissa lisää asioita voimakkaiden yhteiskunnallisten rajoitustoimien seurauksena. Esimerkiksi päihdeongelmien on arvioitu lisääntyvän, mistä todennäköisesti seuraa lisää rikosasioita ja perheoikeudellisia asioita. Taloudellisesta lamasta taas seuraisi mm. maksukyvyttömyysasioita, talousrikosasioita ja työoikeudellisia riitoja.

On selvää, että koronaviruksesta johtuva poikkeustilanne tulee aiheuttamaan kuvatuista syistä merkittäviä lisäresurssitarpeita käräjäoikeuksille ja hovioikeuksille erityisesti vuosina 2021 ja 2022. Korkeimmassa oikeudessa koronasta ei ainakaan toistaiseksi ole aiheutunut lisäresurssitarpeita. Tuomioistuinvirasto on arvioinut, että pelkästään koronaviruksesta johtuvan asiaruuhkan purkamisen käräjäoikeuksissa edellyttämä lisärahoitustarve on useita miljoonia euroja vuosina 2021 ja 2022. Tämä koronasta aiheutuva lisärahoitus ei sisälly nyt käsiteltävään varsinaiseen talousarvioon. Saadun tiedon mukaan kuluvan vuoden VII lisätalousarvioesitykseen olisi tulossa 1,7 milj. euron lisämääräraha koronaruuhkan purkamisen aloittamiseen käräjäoikeuksissa, mikä on myönteinen ja välttämätön avaus, mutta ensi vuodelle tarve lienee tätä suurempi.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2021-2024 todettiin, että näissä poikkeusoloissa valtiontalouden menokehys ei rajoita vuotta 2020, mutta kehystä noudatetaan jälleen vuodesta 2021 lukien, joskin hallitus käynnistää poikkeusolojen mekanismin aktivoinnin. On kuitenkin tärkeätä havaita, että edellä kuvatulla tavalla koronavirusepidemia vaikuttaa tuomioistuinten toimintaan ja resurssitarpeeseen viiveellä eikä heti kuluvana vuotena kuten joillakin muilla aloilla. Näihin tuomioistuinten tarpeisiin on oikeusturvan toteuttamiseksi

välttämätöntä vastata. Tämä on todettava tietoisena siitä, millaiset vaikeudet koko julkista taloutta tulevat lähivuosina koskemaan.

Poikkeuksellisesta epidemia-ajasta on ollut havaittavissa jotain myönteistäkin. Henkilökunnan ohjaaminen suuressa määrin etätöihin ja työtehtävien toteuttaminen erilaisia sähköisiä työvälineitä ja ICT:tä hyödyntäen on johtanut siihen, että tuomioistuimet ovat digitalisoinneet toimintaansa odotettua nopeammin. Sähköiset toimintatavat ovat osaltaan turvanneet toiminnan jatkuvuutta.

Yleisten tuomioistuinten määrärahat

1) Yleistä. Muiden tuomioistuinten toimintamomentti olisi 281 milj. euroa, kun se on tänä vuonna 255 milj. euroa. Kuitenkin suurin osa kasvusta on teknisiä ja muita eriä, joilla ei ole vaikutusta tuomioistuinten toimintaedellytyksiin (palkkakustannusten, tietohallintomenojen ja vuokrien nousu, sakon muuntorangaistuksen uudistus, eräät istuntopaikat, momenttisiirrot). Varsinaisista lisäpanostuksista suurin osa kohdentuu hallintotuomioistuihin.

Talousarvioon sisältyy kuitenkin myös viimeisimmän kehyspäättöksen mukaisia myönteisiä lisäpanostuksia, jotka kohdentuvat myös yleisten tuomioistuinten toimintaan: oikeudenkäyntien kokonaiskäsittelyajan lyhentämiseen 2,7 milj. euroa ja velkomusasioiden joutuisaan käsittelyyn 0,5 milj. euroa. Tärkeää myös on, että todistelun tallentamisen toteutukseen käräjäoikeuksissa on osoitettu 0,5 milj. euroa.

Kun kuitenkin samaan aikaan jatketaan aiemmin päätettyjen säästötoimien toteuttamista, lisäpanostukset jäävät osin laskennallisiksi. Merkittävä säästöerä on toiminnan tuottavuussäästö, ns. JTS-miljardi, joka on kohdennettu myös oikeusministeriön hallinnonalalle siten, että se kasvaa vuosittain. JTS-miljardin säästö on muiden tuomioistuinten momentilla ensi vuonna 603 000 euroa ja kehyspäättöksen mukaan sitten noin 0,6 milj. euroa joka vuosi lisää siten, että neljäntenä vuotena säästö olisi jo 2,4 milj. euroa. Siihen nähden, että tuomioistuinten menot ovat lähinnä henkilöstömenoja, tämä vanhojen säästöjen päälle tuleva säästötavoite on kireä. On vaikea nähdä, millä tuottavuutta todellisuudessa tehostavilla toimenpiteillä näihin säästöihin päästäisiin.

Tehostamiskeinoina pidetään mm. tietojärjestelmähankkeita. Käytännön kokemukset yleisten tuomioistuinten tietojärjestelmä uudistuksista eivät valitettavasti kuitenkaan ole aina olleet myönteisiä. Erityisesti uuteen AIPA-asianhallintajärjestelmään on ladattu suuria odotuksia, mutta järjestelmä on pahasti viivästynyt ja kallistunut. Vasta kun AIPA-hanke on valmistunut, näillä näkymin vuonna 2022, ja sitten otettu täysimääräiseen käyttöön, sen mukanaan tuomat tuottavuushyödyt voivat mahdollisesti osaltaan korvata siitä maksettua hintaa. Tietohallintomeneihin on jouduttu ja joudutaan käyttämään tuomioistuinten siirtyviä määrärahoja, mikä ei ole pidemmällä aikavälillä kestävä. On joka tapauksessa myönteistä, että talousarvioon sisältyy vuodelle 2021 nyt 3,9 milj. euroa AIPA-hankkeen rahoittamiseen ja että saadun tiedon mukaan rahoitus jatkuu myös vuonna 2022. On erittäin tärkeää, että pitkään rakennettu järjestelmä vihdoin saataisiin siten valmiiksi, että se voitaisiin ottaa kokonaisuudessaan käyttöön.

Erityistä huolta on kannettava käräjäoikeuksien tilanteesta suurilla paikkakunnilla. Tavoite oikeudenkäyntien painopisteen saamisesta käräjäoikeuteen ei ole käytännössä riittävästi näkynyt käräjäoikeuksien resurssoinnissa. Kysymys on myös henkilökunnan jaksamisesta ja työhyvinvoinnista.

2) Korkeimman oikeuden toimintamenot

Talousarvioesityksen mukaan korkeimman oikeuden määräraha vuonna 2021 olisi 8,969 milj. euroa, kun se tänä vuonna on 8,793 milj. euroa. Tästä 176 000 euron kasvusta on kuitenkin toimintaedellytyksiin vaikuttamattomia läpilaskueriä 198 000 euroa (palkkojen, tietohallintomenojen ja vuokran muutokset). Talousarvioon ei sisälly mitään lisäpanostuksia korkeimman oikeuden toimintaan.

Talousarvioesityksen ja kehyspäättöksen mukaan korkeimman oikeuden vuotuinen reaalin määräraha alenee asteittain kehyskaudella. Alenema seuraa siitä, että myös korkeimmalle oikeudelle kohdennetaan JTS-säästöä, jonka määrä kasvaisi ensi vuonna ja tulevina vuosina vuosittain 22 000 eurolla siten, että neljäntenä vuotena se olisi yhteensä jo -88 000 euroa. Säästö määrä kuulostaa pieneltä, mutta on pienessä budjetissa merkittävä. Suunniteltuun määrärahan alentamiseen ei ole perusteita, eikä talousarvioesityksen mukainen määräraha riitä korkeimman oikeuden arvioitujen vuotuisten toimintamenojen kattamiseen ensi vuonna eikä myöhemmin kehyskaudella, vaan menoja jouduttaisiin kattamaan siirtävistä määrärahoista.

Korkeimpaan oikeuteen saapuneiden asioiden määrä on viime vuosina ollut suunnilleen entisellä tasolla tai lievästi laskeva. Korkeimman oikeuden päätehtävä on oikeuskäytäntöä ohjaavien ennakkopäätösten antaminen, ja niitä on annettu vuosittain samantasoinen määrä. Henkilökunnan vaihtuvuus on viime vuosina ollut voimakasta. Tästä huolimatta käsittelyaikoja on saatu määrätietoisella työllä lyhennettyä. Vuoden 2019 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. Ainakin JTS-säästön kasvaminen ensi vuonna ja myöhemmin kehyskaudella olisi kompensoitava, jolloin siis korkeimman oikeuden määräraha pysytettäisiin reaalisesti nykyisellä tasolla.