Eduskunta

Kunta- ja terveysjaosto

Asiantuntijakuuleminen 3.11.2020 klo 9:30
Tuomioistuinvirasto

Lausunto HE 146/2020 vp Hallituksen esitykset eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021 ja HE 192/2020 vp 7. lisätalousarvioksi vuodelle 2020

Eduskunnan kunta- ja terveysjaosto on 19.10.2020 pyytänyt Tuomioistuinviraston lausuntoa valtion vuoden 2021 talousarvioesityksestä sekä 30.10.2020 valtion vuoden 2020 seitsemännestä lisätalousarviosta. Tuomioistuinviraston lausunto käsittelee tuomioistuinlaitoksen toimialaa (momentit 25.10.01 Korkeimman oikeuden toimintamenot, 25.10.02 Korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenot ja 25.10.03 Muiden tuomioistuinten toimintamenot).

Tuomioistuinlaitoksen perusrahoitus

Tuomioistuinten hyvä ja tehokas toiminta on edellytys perus- ja ihmisoikeusvaatimusten mukaisen oikeusturvan toteutumiselle sekä oikeusvarmuudelle, jota vaaditaan niin talouselämässä kuin kansalaisten keskinäisten suhteiden järjestämisessä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttäminen sekä ristiriitojen selvittäminen tasapuolisin menettelyin ennalta asetettujen yleisten sääntöjen pohjalta edellyttävät hyvin toimivaa oikeusjärjestelmää. Riippumattoman tuomioistuinlaitoksen tulee turvata, että jokainen voi yhteiskunnassa luottaa oikeuksiensa toteutumiseen.

Tuomioistuinten henkilöstöresurssit ovat olleet usean vuoden ajan työmäärään nähden hyvin niukat. Jotta tilanne ei edelleen heikkenisi**,** tarvitaan kiinteiden kulujen kasvua vastaava lisärahoitus. Kiinteiden menojen kasvun rahoittaminen henkilöstömenoja vähentämällä ei ole mahdollista, koska henkilöstöresurssit ovat jo nyt liian vähäiset. Asioiden joutuisan käsittelyn turvaamiseksi henkilöstömäärää pitäisi voida pikemminkin lisätä, mikä edellyttää perusrahoituksen tason nostamista. Rahoituksen pitkäjänteisyyden ja toiminnan suunnitelmallisuuden kannalta on välttämätöntä, että vuosittaisista toimintamenomäärärahoista osa siirtyy seuraavalle vuodelle. Tuomioistuinten toimintamenomomenttien siirtyvä määräraha on supistumassa kuluvana vuonna merkittävästi. Kuluvalle vuodelle

siirtyneen määrärahan arvioidaan puolittuvan, eli seuraavalle vuodelle siirtyisi enää alle 8 prosenttia budjetoidusta. Osin tätä selittää isot investoinnit, joita varten määrärahoja on suunnitelmallisesti aiempina vuosina säästetty. Osittain siirtyvällä määrärahalla on jouduttu kattamaan määrärahaleikkauksia, joita vastaavia säästömahdollisuuksia ei ole. Kuluvan vuoden jälkeen siirtyvän määrärahan taso on muodostumassa kriittisen pieneksi.

Merkittäviä määrärahaleikkauksia on kohdennettu muiden tuomioistuinten toimintamenomomentille 25.10.03. Sakkomenettelyn käyttöalan laajentamiseen liittyen 1,75 milj. euroa vuonna 2018 ja 1,45 milj. euroa vuonna 2019 eli yhteensä 3,2 vuodesta 2019 eteen päin. Hallintotuomioistuimissa asiamäärien vähentymisen perusteella 2,55 milj. euroa vuonna 2019. Toimintamenojen tuottavuussäästö oli 1,183 milj. euroa vuonna 2018 ja 1,166 milj. euroa vuonna 2019, joten kahden vuoden osalta vuositasolla pysyvää leikkausta on 2,349 milj. euroa. Vuoden 2015 hallitusohjelmaan perustuen määrärahoja leikattiin toimitilasäästöjen perusteella 1,416 milj. euroa vuonna 2019. Julkisen talouden tasapainottamiseksi toteutetusta miljardisäästöä kohdistettiin myös tuomioistuinten toimintamenomäärärahoihin. Muiden tuomioistuinten momentilla leikkaus on 0,605 milj. euroa vuonna 2020 ja 0,603 vuonna 2021, eli yhteensä 1,208 milj. euroa vuositasolla vuonna 2021. Kehyspäätöksen 16.4.2020 mukaan tämä kasvaa siten, että leikkaus on yhteensä 2,406 vuonna 2023. Näistä kolmen viimeksi mainitun leikkaus on yhteensä yli 6 milj. euroa ja niihin ei liittynyt mitään lainsäädäntömuutoksia, joilla olisi ollut konkreettisia säästövaikutuksia. Sama ongelma koskettaa ylimpien tuomioistuinten toimintamenomäärärahamomentteja. Myös muissa mainituissa muutoksissa todellinen säästöpotentiaali on huomattavasti määrärahaleikkausta pienempi.

Tuomioistuinten henkilöstöresurssi on pyritty pitämään vähintään aiemmin toteutuneella tasolla, koska edellä esitetyllä tavalla vähennyksiä vastaavia työmäärävähennyksiä ei ole ollut. Toimintamenot muodostuvat keskeisesti henkilöstökuluista, joten toteutuneet menot ovat muodostuneet talousarviossa myönnettyä määrärahaa suuremmiksi, eli toimintaa on jouduttu rahoittamaan siirtyneillä määrärahoilla. Tämän vuoksi myöskään vuoden 2021 talousarviossa oleva oikeudenkäynnin kokonaiskäsittelyajan lyhentämiseen tarkoitettu 2,7 miljoonan euron lisärahoitus ei käytännössä anna mahdollisuuksia resurssien lisäämiseen. Käytännössä resurssien kohdistuksessa tulee ensin vähentää tehdyt leikkaukset ja vasta sitten lisätä lisärahoituksen mahdollistama lisäys. Todellisuudessa lisärahoitusta kokonaiskäsittelyajan lyhentämiseen ei siten ole.

Aiempaa laajemmat asiakokonaisuudet sitovat merkittävästi tuomioistuinten voimavaroja. Tuomioistuinten ratkaistavaksi tulee yhä moninaisempia oikeudellisia kysymyksiä. Lisäksi lainsäädännön suuri määrä, aukollisuus ja tulkinnanvaraisuus vaikeuttavat lain soveltamista. Monet tuomioistuimissa ratkaistavat ongelmat liittyvät Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin oikeuden

soveltamiseen sekä perustuslain vaikutuksiin lainkäytössä. Näistä syistä työmäärä on kasvanut, vaikka varsinaisia työmäärää lisääviä lainsäädäntöuudistuksia ei olisikaan.

Tuomioistuinten tärkein toimintaedellytys on osaava ja sitoutunut henkilöstö. Tuomioistuimissa on erittäin motivoitunut ja vastuuntuntoinen henkilöstö. Erityisesti työaikalain soveltamisalan ulkopuolella olevat, tehtäväänsä sitoutuneet ja motivoituneet tuomarit ja esittelijät, tekevät tuomioistuimissa töitä varsin yleisesti ja osin jatkuvasti yli laskennallinen säännöllisen työaikansa. Henkilöstöresursseja tulisi voida lisätä vastaamaan työmäärää siten, että tuomioistuimiin saapuvat asiat voidaan ratkaista normaalityöajan puitteissa. Asiakokonaisuuksien laajentuminen ja vaikeutuminen johtaa siihen, että työmäärä kasvaa ja lisää yksilötasolla kuormittavuutta. Henkilöstö on joutunut jo pitkään toimimaan vaikeassa työtilanteessa. Käsittelijäkohtainen vireillä olevien asioiden määrä on suuri. Henkilöstö on pyrkinyt kuitenkin tekemään kaikkensa estääkseen käsittelyaikojen kasvun kohtuuttoman pitkäksi, mikä on johtanut useiden tuomioistuinten raportoimaan henkilökunnan ylikuormittumiseen. Ponnisteluista huolimatta osa asioista viipyy tuomioistuimessa kohtuuttoman pitkään. Oikeusturvan toteutumisen kannalta on tärkeää, että ratkaisut saadaan kohtuullisessa ajassa. Valtiontaloudenkin näkökulmasta järkevää on, että tuomioistuinten resurssit vastaavat tarvetta, jottei aliresursointi johda viivästymisiin, joista joudutaan korvaamaan viivästymishyvitys asianosaisille.

Koronaviruksesta johtuvat resurssitarpeet

Koronaviruksesta johtuva poikkeustilanne aiheuttaa merkittäviä lisäresurssitarpeita tuomioistuimille. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole vielä riittäviä tietoja, jotta vaikutukset voitaisiin arvioida luotettavasti koko tuomioistuinlaitoksen osalta. Vuoden 2021 varsinaisessa talousarvioesityksessä ei tuomioistuinten lisäresurssitarpeita tältä osin ole vielä otettu lainkaan huomioon. Poikkeustilanteen pituus vaikuttaa keskeisesti resurssitarpeisiin. Vielä ei ole tiedossa se, miten kauan poikkeukselliset olosuhteet jatkuvat.

Jo tässä vaiheessa voidaan arvioida sitä, miten tuomioistuimissa jo nyt vireillä olevien asioiden käsittelyn keskeytyminen ruuhkauttaa asioiden käsittelyä ja edellyttää ruuhkaan purkamiseksi lisäresursointia. Asiamäärien kasvua koskevan arvioinnin tekeminen sen sijaan on vaikeampaa. Voidaan kuitenkin ennakoida, että yleisissä tuomioistuimissa velkomusasiat, insolvenssiasiat ja mahdollisesti työsuhderiitoja koskevat asiamäärät tulevat kriisin myötä kasvamaan. Poikkeustilanne lisännee viranomaisten päätöksentekoa. Koska viranomaisen päätöksiin voi lähtökohtaisesti hakea muutosta valittamalla, voidaan hallintotuomioistuimiin saapuvien asioiden arvioida yleisesti lisääntyvän. Tässä vaiheessa lukumääräarvioita ei ole mahdollista tehdä luotettavasti. Tämän vuoksi

asiamääräkasvuun ja ruuhkien purkamiseen tarvittavat lisäresurssitarpeet voidaan tässä vaiheessa esittää vain minimitarpeina ja lisämäärärahatarvetta koskevat esitykset tarkentuvat, kun nähdään, miten tuomioistuinten työtilanne kehittyy jatkossa. Vuoden 2021 osalta lisärahoitustarve on kuitenkin vähintään 10 milj. euroa.

Vuoden 2020 seitsemännessä lisätalousarvioissa on 1,7 milj. euron lisämäärärahaesitys käräjäoikeuksille koronaviruspandemiaan liittyvän rikosasioiden ruuhkan purkamisen aloittamiseen. Tarkoituksenmukaista olisi, että lisähenkilöstö jatkaisi myös vuonna 2021. Tavoitteena on normalisoida toiminta viimeistään vuonna 2022. Mitä pidempään poikkeustilanne jatkuu, sitä suurempi on lisärahoitustarve kuluvaa vuotta seuraavien vuosien aikana.

Tuomioistuinlaitoksen työtilanne on koronaepidemian vuoksi ruuhkautunut ja ruuhkautuminen pahenee ilman lisäresursointia. Yleisten tuomioistuinten osalta hovioikeuksien ja korkeimman oikeuden työtilanteet eivät ole vielä ruuhkautuneet samassa määrin kuin käräjäoikeuksien. Jatkossa työmäärä näissäkin tulee kasvamaan merkittävästi siinä vaiheessa, kun käräjäoikeudet saavat purettua asiaruuhkaa.

Hallinto-oikeudet ovat joutuneet koronaepidemian vuoksi keskeyttämään suullisia käsittelyjä erityisesti turvapaikka- ja lastensuojeluasioissa. Vireillä olevien asioiden kokonaismäärä on hallinto-oikeuksissa hieman kasvanut. Korona -tilanteen ennakoidaan lisäävän valituksia hallinto-oikeuksiin ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Koronatilanne tulee näkymään vuonna 2021 erityistuomioistuimiin saapuvien asioiden määrissä. Esimerkiksi Kelan sairausvakuutuslain mukaisesti antama päätös tartuntatautipäivärahasta on valituskelpoinen päätös, josta saa hakea muutosta valittamalla sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan ja edelleen vakuutusoikeuteen.

Ylijohtaja Riku Jaakkola

Johtaja Raimo Ahola

Liitteet

Liite 1 Tuomioistuinten määrärahamomenteilla olevat oleellisimmat muutokset edelliseen talousarvioon verrattuna