Presidentti Tatu Leppänen 21.5.2021

Korkein oikeus

Lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022 - 2025

Yleiset lähtökohdat

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 sekä perustuvat merkittävältä osin perustuslakiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin. Tämä korostaa budjettivallan käyttäjän velvollisuutta huolehtia tuomioistuinten lakisääteisten tehtävien ja resurssien asianmukaisesta tasapainosta. Selvää on, että samalla tuomioistuinten itsensä ja tuomioistuinviraston on huolehdittava toimintansa kehittämisestä ja 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, samoin kuin muiden ohella eduskunnan oikeusasiamies. 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.

Oikeudenkäyntimenettelyn ja yleisten tuomioistuinten uudistaminen on viime vuosina keskittynyt säästöjen hakemiseen. Valtiontalouden tilanne on vaikea. Tästä huolimatta tulisi arvioida mahdollisuuksia toteuttaa ihmisten ja yritysten oikeusturvaa parantavia kehityshankkeita ja lisäpanostuksia, joilla mm. saataisiin käsittelyaikoja lyhennettyä. Tästä aiheutuva hintalappu olisi joka tapauksessa valtiontalouden kokonaisuuteen nähden marginaalinen. Valtiontalouden miljardien kestävyysvajetta ei voida ratkaista tuomioistuimilta leikkaamalla, kun koko tuomioistuinlaitoksen yhteenlaskettu vuosibudjetti on noin 300 milj. euroa. Todettuun nähden onkin toiveita herättävää, että käsiteltävän, vuosia 2022 – 2025 koskevan julkisen talouden suunnitelman mukaan ”oikeudenhoidon riittävät resurssit turvataan ja oikeudenkäyntien kokonaiskestoa lyhennetään”.

Koronavirusepidemian vaikutukset yleisten tuomioistuinten toimintaan ja määrärahatarpeeseen

Koronavirusepidemia on luonnollisesti vaikuttanut voimakkaasti myös tuomioistuinten toimintaympäristöön. 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 näkymät ovat aiempaa lupaavammat rokotusten etenemisen myötä.

Myös tuomioistuinten on ollut sopeutettava toimintaansa epidemian torjumisen asettamiin vaatimuksiin henkilökunnan ja asianosaisten terveyden suojelemiseksi. Käräjäoikeudet ja hovioikeudet joutuivat erityisesti viime vuoden keväällä peruuttamaan suuren määrän suullisia pääkäsittelyitä, kiireellisiä asioita lukuun ottamatta, ja lykkäämään käsittelyt syksylle tai vieläkin myöhemmäksi. Tämä merkitsi ruuhkan kertymistä ja asioiden käsittelyn viivästymistä. Istuntoja on nyttemmin saatu toimitettua osin etäyhteyksiä hyödyntämällä, ja tilanne on mennyt epidemiatilanteen myötä parempaan suuntaan. Tilaston 9.5.2021 mukaan koronan takia keskeytettyjä ja edelleen vireillä olevia asioita on ollut kuitenkin käräjäoikeuksissa noin 1300 rikosasiaa ja 240 siviiliasiaa sekä hovioikeuksissa 40 asiaa.

Korkeimmassa oikeudessa toiminnan sopeuttaminen epidemia-ajan vaatimuksiin ei ole vaikuttanut olennaisesti lainkäyttötyön jatkuvuuteen, koska oikeudenkäyntimenettely on pääosin kirjallista. Asioiden valmistelu ja esittelyt on toteutettu pääosin normaalin istuntosuunnittelun mukaisesti, esittelijöiden ja jäsenten osallistuessa esittelyihin laajasti etäyhteydessä. Myös suullisia käsittelyitä on toimitettu. Tilanteesta on aiheutunut pientä ratkaistujen asioiden lukumäärän alenemista myös korkeimmassa oikeudessa, mutta käsittelyajat eivät ole pidentyneet. Viime vuonna korkeimpaan oikeuteen saapuneiden asioiden määrä vähän pienentyi, mutta on tänä vuonna normalisoitunut, kun hovioikeudet ja käräjäoikeudet ovat purkaneet kertyneitä ruuhkiaan. Selvää kuitenkin on, että korona-ajan haasteelliset työskentelyolosuhteet ovat kuormittaneet henkilökuntaa tavanomaista enemmän.

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. Taloudellisista ongelmista taas seuraa mm. maksukyvyttömyysasioita, talousrikosasioita ja työoikeudellisia riitoja.

Koronaepidemiasta johtuva poikkeustilanne aiheuttaa kuvatuista syistä merkittäviä tilapäisiä lisäresurssitarpeita käräjäoikeuksille ja hovioikeuksille ainakin vuosina 2021 ja 2022. Tuomioistuinvirasto on arvioinut, että pelkästään koronaviruksesta johtuvan asiaruuhkan purkamisen käräjäoikeuksissa edellyttämä lisärahoitustarve on useita miljoonia euroja vuosina 2021 ja 2022. Korkeimmassa oikeudessa koronasta ei ainakaan toistaiseksi ole aiheutunut lisäresurssitarpeita.

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 digitalisoineet toimintaansa odotettua nopeammin. Sähköiset toimintatavat ovat osaltaan turvanneet toiminnan jatkuvuutta.

Yleisten tuomioistuinten toiminnan tehostamisen mahdollisuudet

Käsiteltävän julkisen talouden suunnitelman (jakso 5.3.2.) mukaan valtiontaloudessa haetaan lähivuosina säästöjä toimintaa tehostamalla, erityisesti digitalisaation ja hallinnon tehostamisen kautta. Selvää on, että myös tuomioistuinten toiminta täytyy järjestää mahdollisimman tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla. Kuten kuitenkin jo edellä on todettu, tuomioistuinten toiminnassa liikkumavara on pieni.

Käytännön kokemukset yleisten tuomioistuinten tietojärjestelmähankkeista eivät valitettavasti ole aina olleet myönteisiä. Erityisesti uuteen AIPA-asianhallintajärjestelmään on ladattu suuria odotuksia, mutta järjestelmä on viivästynyt ja kallistunut. Vasta kun AIPA-hanke on valmistunut, näillä näkymin vuonna 2022, ja sitten otettu täysimääräiseen käyttöön, sen mukanaan tuomat tuottavuushyödyt alkavat mahdollisesti osaltaan korvata siitä maksettua hintaa. On sinänsä erittäin tärkeätä, että tämä pitkään rakennettu järjestelmä vihdoin saataisiin siten valmiiksi, että se voitaisiin ottaa kokonaisuudessaan käyttöön, myös korkeimmassa oikeudessa. Käyttöönoton jälkeen on varauduttava laajaan jatkokehitykseen ylläpitovaiheessa.

Julkisen talouden suunnitelmassa käsitellään yhtenä keskeisenä säästökohteena myös valtion toimitiloja mm. monipaikkaisen työn ja yhteiskäyttötilojen myötä. Nämä ajatukset eivät kuitenkaan sovellu tuomioistuimiin vastaavalla tavalla kuin mahdollisesti hallintoviranomaisiin. Etätyö ei ole pysyvästi laajasti mahdollista eikä myöskään tavoiteltavaa tuomioistuintyössä, johon kuuluu suullinen istuntokäsittely ja kollegiaalinen päätösneuvottelu asianosaisten oikeusturvan takaamiseksi.

Tuomioistuinten on paitsi oltava riippumattomia, myös näytettävä siltä ulospäin, mikä edistää niitä kohtaan tunnettua luottamusta. Oikeusvaltiossa on puolueettomuuskuvan kannalta mahdoton ajatus, että tuomioistuin toimisi samoissa yhteiskäyttötiloissa esimerkiksi poliisin tai syyttäjänviraston kanssa, jotka voivat olla tuomioistuimessa käsiteltävässä oikeudenkäyntiasiassa asianosaisina. Tuomioistuimen on toimittava omissa toimitiloissaan ja mieluiten omassa rakennuksessaan. Tätä edellyttävät myös tietosuojaan ja -turvaan liittyvät näkökohdat.

Yleisten tuomioistuinten määrärahakehykset

1) Muiden tuomioistuinten määrärahat. Kuten on tiedossa, tuomioistuinten perusrahoitus on jo pitkään ollut riittämätöntä ja edelleen kiristyvää, ja rahoitustarvetta on paikattu vuotuisella lisärahoituksella sekä käyttämällä tuomioistuinten siirtyviä määrärahoja erityisesti tietojärjestelmähankkeisiin. Tällä linjalla ei kuitenkaan voida loputtomiin jatkaa, ja tänä vuonna tuomioistuinten rahoitus näyttääkin olevan suorastaan kriisiytymässä.

Tuomioistuinlaitoksen vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaan toimintamenomäärärahoista vuodelle 2021 siirretyt määrärahat olivat 11 % varainhoitovuonna käytettävissä olleista toimintamenomäärärahoista. Muiden tuomioistuimien toimintamenoja siirrettiin vuodelle 2021 yhteensä 25,8 miljoonaa euroa, missä oli laskua edellisvuoteen verrattuna peräti 45 %. Jos siis sama tilanne jatkuu, muiden tuomioistuinten siirtyvät määrärahat tulevat tänä vuonna kokonaan käytetyiksi, eikä rahoituksen paikkaamiseen käytettävää varaa enää ole. Tilinpäätöksen mukaan seuraavalle vuodelle siirrettyjen määrärahojen pienenemiseen edelliseen vuoteen verrattuna vaikutti tietojärjestelmähankkeessa edellytetty omarahoitusosuus, mutta myös oleellisesti henkilöstö- ja ICT-kulujen kasvu.

Käsiteltävässä julkisen talouden suunnitelmassa on joitakin tuomioistuinten toimintaa koskevia sinänsä myönteisiä lisäpanostuksia, jotka eivät kuitenkaan ole määrältään riittäviä. Ns. JTS-säästö leikkaa toisaalta edelleen määrärahoja vuoteen 2023 saakka, minkä jälkeen näitä vähennyksiä ei suunnitelman mukaan jatkettaisi. Ns. kehysmenojen uudelleenkohdennussäästö vuodesta 2023 alkaen ei suunnitelman mukaan näyttäisi koskevan oikeusministeriön hallinnonalaa.

Saadun tiedon mukaan kehyspäätökseen sisältyvä muiden tuomioistuinten määrärahakehys olisi 275 milj. euroa vuonna 2022 ja 277 milj. euroa vuonna 2025. Kuitenkin suurin osa kasvusta edelliseen kehyspäätökseen (263 milj. euroa) verrattuna on teknisiä ja muita eriä, joilla ei ole vaikutusta tuomioistuinten taloudellisiin toimintaedellytyksiin (erityisesti palkkausten tarkistukset).

Kehykseen sisältyy myös lisäpanostuksia: tietohallintomenojen kasvuun 1,9 milj. euroa, videoneuvottelulaitteiden määrän lisäämiseen 1,6 milj. euroa ja rikosasioiden käsittelyyn 0,6 milj. euroa. Tietohallintomenoihin tehty lisäpanostus ei kuitenkaan vastaa niiden arvioitua kasvua tulevina vuosina, kun erityisesti AIPA:n välttämätön jatkokehitys ja ylläpito tulee vaatimaan merkittävää rahoitusta. Rikosasioiden käsittelyyn osoitettu määrä puolestaan on alumpana mainittuun tavoitteeseen nähden vaatimaton.

Vireillä oleva lainsäädäntöhanke siitä, että todistelu kuvatallennettaisiin käräjäoikeudessa ja katsottaisiin tallenteelta muutoksenhakuvaiheessa, edellyttäisi myös merkittäviä teknisiä investointeja. Uudistus parantaisi oikeusturvaa ja järkeistäisi muutoksenhakua erityisesti syyttäjien ja muiden asianosaisten kannalta, mutta ei sinänsä vähentäisi tuomarien työtä.

Erityistä huolta on kannettava käräjäoikeuksien tilanteesta suurilla paikkakunnilla. Tavoite oikeudenkäyntien painopisteen saamisesta käräjäoikeuteen ei ole käytännössä riittävästi näkynyt käräjäoikeuksien resurssoinnissa. Käräjäoikeuksissa tulisi voida nykyistä useammin käyttää usean tuomarin kokoonpanoa, mikä edistäisi oikeusturvaa ja voisi vähentää muutoksenhaun tarvetta. Kysymys on myös henkilökunnan jaksamisesta ja työhyvinvoinnista.

Perustetun itsenäisen tuomioistuinviraston toiminta on käynnistynyt hyvin, mutta minimivoimavaroilla. Virasto tarvitsee lisäresursseja mm. koulutustoimintaan, mikä edellyttää lisäpanostusta, koska resursseja ei voida ottaa tuomioistuinten lainkäytöstä.

2) Korkeimman oikeuden määräraha. Saadun tiedon mukaan kehyspäätökseen sisältyvä korkeimman oikeuden toimintamenomääräraha olisi 8,99 milj. euroa vuonna 2022 ja 8,97 milj. euroa vuonna 2025, kun se viimeisen kehyspäätöksen mukaan olisi 8,67 milj. euroa. Kasvu on kuitenkin taloudellisiin toimintaedellytyksiin vaikuttamattomia eriä (lähinnä palkkojen muutokset). Tietohallintomenojen kasvuun on osoitettu sinänsä myönteisesti 30.000 euroa, mikä ei kuitenkaan vastaa niiden arvioitua kasvua.

Kehyspäätöksen mukaan korkeimman oikeuden vuotuinen reaalinen määräraha alenee kehyskaudella. Alenema seuraa siitä, että myös korkeimmalle oikeudelle kohdennetaan JTS-säästöä, minkä lisäksi tulevat kohonneet tietohallintomenot. Suunniteltuun määrärahan reaaliseen alentamiseen ei ole perusteita, eikä kehyspäätöksen mukainen määräraha riitä korkeimman oikeuden arvioitujen vuotuisten toimintamenojen kattamiseen ensi vuonna eikä myöhemmin kehyskaudella, vaan menoja jouduttaisiin kattamaan siirtyvistä 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-säästö ja tietohallintomenojen kasvaminen ensi vuonna ja myöhemmin kehyskaudella olisi kompensoitava, jolloin siis korkeimman oikeuden määräraha pysytettäisiin reaalisesti nykyisellä tasolla.