Presidentti Tatu Leppänen 11.10.2021

Korkein oikeus

*Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostolle*

**Hallituksen esitys eduskunnalle 146/2021 vp valtion talousarvioksi vuodelle 2022**

*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 jo pitkään ollut kireä ja alati kiristyvä erityisesti perusrahoituksen osalta, mihin myös eduskunnan valiokunnat ovat kiitettävästi kiinnittäneet toistuvasti huomiota, samoin kuin muiden ohella eduskunnan oikeusasiamies. Ensi vuonna tuomioistuinten rahoitustilanne on valitettavasti suorastaan kriisiytymässä. Tuomioistuintyössä ylivoimaisesti suurin kustannuserä ovat palkat, joten alenevasta rahoituksesta seuraa väistämättä henkilöstön vähennyksiä. Kun työmäärä ei samalla vähene, seurauksena on, että tuomioistuimet ruuhkautuvat, oikeudenkäynnit viivästyvät ja työn laatu kärsii. Sanalla sanoen oikeusturva heikkenee, päinvastoin kuin on tavoitteena.

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

Valtiontalouden tilanne on hankala. Tästä huolimatta tulisi toteuttaa ihmisten ja yritysten oikeusturvaa parantavia merkittäviä lisäpanostuksia, joilla saataisiin käsittelyaikoja lyhennettyä. Tästä aiheutuva hintalappu olisi joka tapauksessa valtiontalouden kokonaisuuteen nähden marginaalinen. Valtiontalouden kestävyysvajetta ei voida ratkaista tuomioistuimilta leikkaamalla, kun koko tuomioistuinlaitoksen yhteenlaskettu vuosibudjetti on noin 300 milj. euroa. Sen sijaan leikkauksilla voidaan aiheuttaa suurta vahinkoa oikeusturvan toteutumiselle ja ihmisten luottamukselle oikeusvaltioon.

*Koronavirusepidemian vaikutukset yleisten tuomioistuinten toimintaan ja määrärahatarpeeseen*

Myös tuomioistuinten on ollut sopeutettava toimintaansa koronavirusepidemian torjumisen asettamiin vaatimuksiin henkilökunnan ja asianosaisten terveyden suojelemiseksi. Käräjäoikeudet ja hovioikeudet joutuivat erityisesti viime vuoden 2020 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. Koronatilanteen paranemisen ja ruuhkan purkamiseen saadun lisärahoituksen myötä tilanne on mennyt parempaan suuntaan, mutta ruuhkaa ei vielä ole saatu kuin osin purettua. Tilaston 3.10.2021 mukaan koronan takia keskeytettyjä ja edelleen vireillä olevia asioita on ollut käräjäoikeuksissa noin 850 rikosasiaa ja 140 siviiliasiaa sekä hovioikeuksissa 20 asiaa. Keskeytyneiden asioiden käsittely on lisäksi viivästyttänyt uusien asioiden käsittelyä.

Korkeimmassa oikeudessa toiminnan sopeuttaminen epidemia-ajan vaatimuksiin ei ole vaikuttanut olennaisesti lainkäyttötyön jatkuvuuteen, koska oikeudenkäyntimenettely on pääosin kirjallista. Jäsenet ja esittelijät ovat työskennelleet laajasti etäyhteydessä. 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.

Koronaepidemiasta johtuva poikkeustilanne aiheuttaa kuvatuista syistä merkittäviä tilapäisiä lisäresurssitarpeita käräjäoikeuksille ja hovioikeuksille vuonna 2021 ja edelleen vuonna 2022. Käsiteltävässä talousarviossa on kuitenkin ehdotettu, että tälle vuodelle koronaviruspandemiasta aiheutuneen ruuhkan purkuun muiden tuomioistuinten menomomentille osoitettu 2,5 milj. euroa poistettaisiin kokonaan ensi vuodelta (s. 179). Tämä on kestämätöntä ja johtanee yhdessä riittämättömän perusrahoituksen kanssa siihen, että ruuhkaa ei vielä ensi vuonnakaan pystytä purkamaan. On välttämätöntä, että koronavirusepidemiasta aiheutuneen ruuhkan purkuun osoitetaan käräjäoikeuksille ja hovioikeuksille vielä myös ensi vuodelle riittävä tilapäinen lisärahoitus. Korkeimmassa oikeudessa koronasta ei sen sijaan ainakaan toistaiseksi ole aiheutunut lisäresurssitarpeita.

Pidemmällä aikavälillä yleisiin tuomioistuimiin on odotettavissa lisää asioita voimakkaiden yhteiskunnallisten rajoitustoimien seurauksena. Esimerkiksi päihde- ja mielenterveysongelmien on arvioitu lisääntyneen, mistä todennäköisesti seuraa lisää rikosasioita ja perheoikeudellisia asioita. Taloudellisista ongelmista taas seuraa mm. maksukyvyttömyysasioita, talousrikosasioita ja työoikeudellisia riitoja.

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 ja digitalisaatio*

Valtiontaloudessa haetaan lähivuosina säästöjä toimintaa tehostamalla, erityisesti digitalisaation kautta. Selvää on, että myös tuomioistuinten toiminta täytyy järjestää mahdollisimman tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla. Kuten kuitenkin edellä on todettu, tuomioistuinten toiminnassa liikkumavara on pieni.

Käytännön kokemukset yleisten tuomioistuinten tietojärjestelmähankkeista eivät valitettavasti ole aina olleet myönteisiä. Uuteen AIPA-asianhallintajärjestelmään on ladattu suuria odotuksia, mutta järjestelmä on viivästynyt ja kallistunut. Vasta kun AIPA-hanke on valmistunut, näillä näkymin ensi 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. AIPA:n lisäksi myös muut tuomioistuinten ICT-menot ovat kasvaneet, ja kun niihin ei ole saatu kasvua vastaavaa lisärahoitusta, tuomioistuinten rahoitustilanne on entisestään kiristynyt.

Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan merkittävä hallituksen esitys 133/2021 vp suullisen todistelun tallentamista ja vastaanottamista yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Esityksen mukaan suullisesta todistelusta tehtäisiin käräjäoikeudessa kuvatallenne, jota hyödynnettäisiin muutoksenhaussa, eikä asianosaisia tai todistajia yleensä enää kuultaisi uudelleen tuomioistuimessa. Esityksen toteutuminen parantaisi oikeusturvaa, mutta lisäisi kustannuksia enemmän kuin säästäisi niitä. Uudistuksen edellyttämiä kustannuksia ei voida kattaa henkilöstöstä säästämällä. Onkin myönteistä, että käsiteltävään talousarvioehdotukseen sisältyy lisäpanostus näytön keskittämiseen käräjäoikeuksiin. Lisäpanostus tarvitaan vastaavasti myös tulevina vuosina järjestelmän ylläpitovaiheessa.

*Yleisten tuomioistuinten määrärahat*

1) Muiden tuomioistuinten määrärahamomentti. Kuten on yleisesti 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. Ensi vuonna tuomioistuinten rahoitus näyttääkin olevan kriisiytymässä.

Kuten käsiteltävästä talousarvioehdotuksesta ilmenee (s. 178), vuodelle 2020 siirtyi edelliseltä vuodelta määrärahoja 46,8 milj. euroa, mikä oli 16 % vuoden nettomenoista 282 milj. euroa. Kuluvalle vuodelle 2021 siirtyi määrärahoja enää 25,8 milj. euroa, missä on laskua edellisvuoteen verrattuna peräti 21 milj. euroa eli 45 %. Jos siis sama tilanne jatkuu, muiden tuomioistuinten siirtyvät määrärahat tulevat tänä vuonna lähes käytetyiksi, eikä rahoituksen paikkaamiseen käytettävää varaa niissä enää ole. Tuomioistuinlaitoksen vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaan seuraavalle vuodelle siirrettyjen määrärahojen pienenemiseen vaikutti tietojärjestelmähankkeessa edellytetty omarahoitusosuus, mutta myös oleellisesti henkilöstö- ja ICT-kulujen kasvu.

Vaikka siirtyviä määrärahoja on jouduttu ja ilmeisesti joudutaan merkittävästi käyttämään, niin ensi vuodelle myönnettävään määrärahaan ehdotetaan 5,5 milj. euron vähennystä tähän vuoteen nähden. Vähennykselle ei ole perusteita. Ehdotetun rahoituksen seuraus näkyy myös

talousarvioehdotuksesta (s. 174): tuomioistuinten henkilöstöä jouduttaisiin vähentämään arvion mukaan peräti 160 henkilötyövuotta tähän vuoteen verrattuna, ja tilanteessa, jossa henkilöstön määrää päinvastoin pitäisi lisätä. Vastaavasti keskimääräiset käsittelyajat pitenisivät edelleen (s. 177): hovioikeuksissa 6,3 kuukaudesta 6,5 kuukauteen sekä käräjäoikeuksien rikosasioissa viime vuoden 5,3 kuukaudesta 5,8 kuukauteen ja laajoissa riita-asioissa 9,2 kuukaudesta 10,0 kuukauteen. Tilanne muodostuu kestämättömäksi.

Käsiteltävässä talousarvioehdotuksessa on joitakin tuomioistuinten toimintaa koskevia sinänsä myönteisiä lisäpanostuksia (s. 179), jotka eivät kuitenkaan ole määrältään riittäviä. Tuomioistuinten käsittelyaikojen lyhentämiseen on osoitettu 1 milj. euroa, mikä ei ole alkuunkaan riittävää. Samaan aikaan muun muassa ns. JTS-säästö leikkaa edelleen määrärahoja 0,6 milj. euroa.

Talousarvioesityksessä on osoitettu edellä mainittuun näytön keskittämiseen käräjäoikeuksiin nettona 1,2 milj. euroa, istuntosalivarusteluun 0,1 milj. euroa ja videoneuvottelulaitteiden määrän lisäämiseen 1,6 milj. euroa. Muuhun tietohallintomenojen kasvuun ei ole osoitettu lisäpanostusta, vaikka sitä välttämättä tarvittaisiin.

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 määrärahamomentti. Talousarvioesityksen mukaan korkeimman oikeuden toimintamenomääräraha olisi ensi vuonna lähes samansuuruinen kuin tänä vuonna, 8,96 milj. euroa. Määräraha kuitenkin reaalisesti laskisi, koska siihen sisältyy edelleen ns. JTS-miljardin tuottavuussäästöä 22 000 euroa (s. 175). Muut muutokset ovat korkeimman oikeuden taloudellisiin toimintaedellytyksiin vaikuttamattomia teknisiä eriä (lähinnä palkkojen muutokset). Tietohallintomenojen kasvuun ei ole osoitettu lisämäärärahoja.

Esitettyyn määrärahan reaaliseen alentamiseen ei ole perusteita, eikä esityksen mukainen määräraha riitä korkeimman oikeuden arvioitujen toimintamenojen kattamiseen ensi vuonna, jos asiamäärä ja toiminta muutoinkin normalisoituu, vaan menoja joudutaan kattamaan siirtyvistä määrärahoista. Korkeimman oikeuden esittelijävoimavaroja on tarpeen vahvistaa yhdellä henkilötyövuodella, mistä puolet suunnataan lainkäyttötyöhön ja puolet hallinnolliseen työhön. Tästä aiheutuu 80 000 euron vuotuinen lisämäärärahan tarve.

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 voimakkaasta vaihtuvuudesta huolimatta käsittelyaikoja on saatu määrätietoisella työllä lyhennettyä. Mm. tietosuojaan liittyvät kysymykset ovat lisänneet hallinnollista lakimiestyötä. Vuosina 2022-2023 korkeimman oikeuden lainkäyttötyön tuottavuutta heikentää tilapäisesti AIPA-tietojärjestelmän käyttöönoton edellyttämä suunnittelutyö ja koulutus sekä uuden ja vanhan tietojärjestelmän rinnakkaiskäyttö.

Myönteisen tilanteen jatkuminen korkeimmassa oikeudessa edellyttää määrärahan säilyttämistä reaalisesti vähintään nykyisellä tasolla myös tulevina vuosina. JTS-säästö ja tietohallintomenojen kasvaminen olisi kompensoitava, ja määrärahassa olisi otettava huomioon yhden henkilötyövuoden lisätarve.