Presidentti Tatu Leppänen 12.10.2023

Korkein oikeus

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle 41/2023 vp valtion talousarvioksi vuodelle 2024

Valtioneuvoston selonteko 1/2023 vp julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024–2027

Yleiset lähtökohdat

Riippumattomat tuomioistuimet ovat olennainen osa oikeusvaltiota. Oikeusvaltiomme onkin vankalla pohjalla, tuomioistuimet ovat riippumattomia, niiden toimintaan luotetaan ja toiminnan laatu on pääosin hyvää. Oikeusturvaongelmia ovat kuitenkin oikeusprosessien pituus ja kalleus, mikä on johtanut siihen, että siviiliasioissa oikeudenkäynnin kynnys on noussut liian korkeaksi. Jokaisen perus- ja ihmisoikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa ei kaikilta osin toteudu reaalitodellisuudessa riittävällä tavalla.

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.

Tuomioistuinten rahoitustilanne on viime vuosina ollut kireä ja kiristyvä erityisesti perusrahoituksen osalta, mihin myös lakivaliokunta on kiitettävästi kiinnittänyt toistuvasti huomiota. On tärkeää, että riippumattoman oikeudenhoidon perusrahoituksesta huolehditaan pitkäjänteisesti yli hallituskausien. Tuomioistuintyössä ylivoimaisesti suurin kustannuserä ovat palkat, joten riittämätön rahoitus merkitsee riittämätöntä henkilökunnan määrää. Kun työmäärä ei ole vähentynyt, seurauksena on ollut, että tuomioistuimet ovat ruuhkautuneet, oikeudenkäynnit viivästyneet ja myös työn laatu on saattanut kärsiä. Eurooppalaisen vertailun perusteella siviiliasioita näyttäisi myös jääneen tuomatta tuomioistuimiin. Sanalla sanoen oikeusturva on heikentynyt. Tuomareiden ja tuomioistuinten muun henkilökunnan kannalta tämä on merkinnyt kuormittumista ja jaksamisen ongelmia.

Oikeudenhoidon rahoituksessa on tärkeätä kiinnittää huomiota prosessien kokonaisuuteen. Esimerkiksi rikosprosessi on ketju, jossa yhtenä merkittävänä osana on oikeudenkäynti eri tuomioistuinasteissa. Lisäpanostus vaikkapa talousrikosten esitutkintaan ja syyteharkintaan edellyttää vastaavaa lisäpanostusta myös syytteet käsitteleviin tuomioistuimiin, jotta asiat eivät ruuhkaudu tuomioistuinvaiheessa.

Talousarvioesitys ja taloussuunnitelma yleisten tuomioistuinten kannalta

Yleiskuva nyt käsiteltävistä ensi vuoden talousarvioesityksestä ja lähivuosien julkisen talouden suunnitelmasta on yleisten tuomioistuinten kannalta huomattavan myönteinen aiempaan verrattuna. Esitysten taustalla on viime vuonna käsitelty kautta aikojen ensimmäinen valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta (VNS 13/2022 vp), jossa todettiin oikeuslaitoksen perusrahoituksen ja sen myötä henkilöstömäärän vajaus. Selonteossa ehdotettiin perustellusti, että riittävien henkilöstöresurssien turvaamiseksi koko oikeudenhoitoon kohdennettaisiin keskipitkällä aikavälillä keskimäärin 90 milj. euron pysyvä vuosittainen lisärahoitus.

Talousarvioesitykseen ja taloussuunnitelmaan sisältyy merkittäviä lisäpanostuksia tuomioistuinten toimintaan, vaikka selonteossa tarpeellisiksi todettuihin määriin saakka ei vielä päästäkään. On hyvin myönteistä ja välttämätöntä, että oikeusturvaan panostetaan valtion talouden kireästä tilanteesta huolimatta. Kysymys ei ole valtion koko budjettiin nähden kovin suurista summista, mutta sitäkin tärkeämmistä oikeusvaltion ja myös sisäisen turvallisuuden kannalta. Oikeudenhoidon toimijoilla on suuri merkitys myös valtion tulojen ja saatavien perinnän kannalta.

Taloussuunnitelmassa todetaan (s. 31), että oikeudenhoidon toimijoiden rahoituspohjaa vahvistavat kevään 2023 teknisen menokehyksen lisäykset, jotka ovat 30 milj. euroa v. 2024, 40 milj. euroa v. 2025, 55 milj. euroa v. 2026 ja 50 milj. euroa vuodesta 2027 lukien. Lisäksi uutena päätöksenä todetaan, että oikeudenhoidon resursseja vahvistetaan 25 milj. eurolla vuodesta 2025 lukien. Täsmällisemmästä kohdennuksesta eri toimijoille on tarkoitus linjata kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmassa.

Toisaalta oikeusministeriön pääluokkaan osoitetaan hallitusohjelman mukaisesti vuodesta 2025 alkaen toimintamenosäästö: aluksi -7 milj. euroa vuonna 2025 ja jo -18 milj. euroa vuonna 2027 (s. 27). Vuonna 2027 edellä mainittu uusi lisäpanostus tulee siis tällä säästöllä suurelta osin syödyksi.

Koko oikeudenhoidon kehys siten kasvaisi lähivuosina siten, että vuodesta 2027 lähtien siinä olisi nykyiseen nähden yhteensä 75 milj. euron lisäys, mistä kuitenkin tehtäisiin toimintamenosäästö siten, että loppusumma olisi nähtävästi noin 60 milj. euroa. On välttämätöntä, että tästä kokonaislisäyksestä tulee tuomioistuimille kehyskaudella riittävä osuus, kuten ensi vuodelle talousarvioesityksessä ehdotetaankin.

Yleisten tuomioistuinten määrärahat

1) Korkeimman oikeuden määräraha. Korkeimman oikeuden toimintamenomomentille ehdotetaan vuodelle 2024 määrärahaa 9,789 milj. euroa. Määrään sisältyy oikeudenhoidon resurssien varmistamiseen selonteon pohjalta osoitettu lisäys 200 000 euroa. Määrärahan muu kasvu on korkeimman oikeuden taloudellisiin toimintaedellytyksiin vaikuttamattomia eriä (lähinnä palkkojen tarkistukset).

Ensi vuodelle korkeimmalle oikeudelle ehdotettu määrärahalisäys on tarpeellinen ja samalla riittävä. Korkeimman oikeuden budjetti on viime vuosina ollut tasapainoinen, mihin on kuitenkin vaikuttanut lievä vajaus jäsen- ja esittelijätyökuukausissa ja sen myötä palkkamenojen täysimääräistä pienempi määrä. Kuluvana vuonna budjetti jäänee alijäämäiseksi ja menojen kattamiseen joudutaan käyttämään aiempien vuosien säästöjä.

Erityisesti tietotekniikkamenot ovat kasvaneet viime vuosina huomattavasti, ja määrärahan lisäys joudutaan osin käyttämään niihin.

Myös kehyskauden tulevina vuosina on vastaava pienehkö, mutta riittävä osuus tuomioistuinten kehyksen kasvusta osoitettava korkeimman oikeuden momentille. Näyttää toisaalta myös siltä, että samaan aikaan toteutettava toimintamenosäästö tullee koskemaan myös korkeinta oikeutta.

Korkeimman oikeuden toimintaa on tehostettu käsittelyaikojen lyhentämiseksi, mutta nähtävissä ei ole sellaisia tehostamiskeinoja, joilla toimintamenoja voitaisiin pienentää. Erityisesti tietojärjestelmähankkeet ja tietotekniikan kehittyminen ovat päinvastoin kasvattaneet jatkuvasti IT-menoja, ja tuomioistuinten toiminnan riippuvuus tietojärjestelmien toimivuudesta lisääntyy.

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 yleensä samantasoinen määrä. Henkilökunnan vaihtuvuus on viime vuosina ollut voimakasta.

Korkeimman oikeuden kannalta keskeistä talousarvioesityksessä on myös se, että korkeimpaan oikeuteen perustettaisiin uusi oikeusneuvoksen virka 1.1.2024 lukien. Esityksen taustalla on korkeimman oikeuden ehdotus.

Esityksen tarkoituksena ei ole kasvattaa korkeimman oikeuden jäsenmäärää, vaan rekrytoida jatkossa mahdollisen määräaikaisen jäsenen sijasta vakinainen jäsen. Aikaisemmasta tilanteesta poiketen korkeimmassa oikeudessa on viime vuosina ollut pitkäaikaisia määräaikaisia jäseniä, koska vakinaisia jäseniä on ollut muiden tehtävien vuoksi virkavapaina. Tällä hetkellä määräaikaisia jäseniä on kaksi, kun kyseiset vakinaiset jäsenet ovat virkavapaina (Euroopan unionin yleisen tuomioistuimen tuomarina ja Helsingin hovioikeuden presidenttinä). Esityksen tarkoituksena on, että seuraavan sijaisuuden auetessa tuota määräaikaista virkasuhdetta ei täytettäisi, vaan täytettäisiin perustettava uusi vakinainen virka. Sillä, että ylimmän tuomioistuimen tuomarin virat voidaan täyttää vakinaisesti, on sekä periaatteellista että käytännön merkitystä. Ehdotuksella ei ole vaikutuksia korkeimman oikeuden jäsenten kulloiseenkin määrään eikä siis myöskään määrärahavaikutuksia.

2) Muiden tuomioistuinten määräraha. Muiden tuomioistuinten ja Tuomioistuinviraston määräraha olisi ensi vuonna 328,4 milj. euroa. Yleisten tuomioistuinten menoihin tästä menisi 219 milj. euroa. Tietohallinto- ja muiden menojen osuus olisi 36,4 milj. euroa. Määrärahassa on otettu huomioon useita muutoksia, merkittävimpänä oikeudenhoidon resurssien varmistamiseen selonteon pohjalta 19,2 milj. euroa.

Kuten edellä on todettu, muiden tuomioistuinten määrärahan korottaminen ehdotetulla tavalla on hyvin tarpeellista, myönteistä ja kannatettavaa. Tuomioistuinviraston tärkeä tehtävä on sitten jakaa nämä resurssit tuomioistuinten kesken tehokkaasti ja todellisen tarpeen mukaisesti. Tuomioistuinvirasto onkin määrärahoja jakaessaan viime vuosina kiinnittänyt huomiota tuomioistuinten toiminnan mittaamiseen. Tärkeää on myös, että lisäresurssien myötä toteutuva ja riippumattomuutta vahvistava määräaikaisen henkilöstön vakinaistaminen sekä uuden henkilökunnan rekrytointi ja perehdyttäminen hoidetaan hyvin.

Yleisten tuomioistuinten toiminnan tehostamisen mahdollisuudet

Käsiteltävän julkisen talouden suunnitelman (s. 27) mukaan valtionhallinnon tuottavuusohjelman toimeenpanossa hyödynnetään erityisesti digitalisaation tuomia mahdollisuuksia tehostaa julkisen sektorin toimintaa sekä tehostetaan tilojen käyttöä. Hallitus päättää myöhemmin tuottavuusohjelman toimeenpanon yksityiskohdista ja säästöt allokoidaan virastojen toimintamenomomenteille tulevissa kehys- ja talousarvioesityksissä.

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 uuden AIPA-asianhallintajärjestelmän toteutus on viivästynyt ja kallistunut. Vasta kun AIPA-hanke on valmistunut ja otettu täysimääräiseen käyttöön, näillä näkymin ensi vuonna 2024, 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. Vaikeuksia on ollut myös toteuttaa tekninen järjestelmä suullisen todistelun tallentamiseen käräjäoikeuksissa, jo hyväksytyn lainsäädännön mukaisesti.

Yhtenä keskeisenä säästökohteena suunnitelmissa on pidetty myös valtion toimitiloja mm. monipaikkaisen työn ja yhteiskäyttötilojen myötä. Nämä ajatukset eivät kuitenkaan sovellu tuomioistuimiin vastaavalla tavalla kuin mahdollisesti hallintoviranomaisiin. Etätyö ei ole pysyvästi laajana mahdollista eikä 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. Puolueettomuuskuvan kannalta olisi mahdoton ajatus, että tuomioistuin toimisi samoissa yhteiskäyttötiloissa esimerkiksi poliisin tai syyttäjänviraston kanssa, jotka voivat olla tuomioistuimessa käsiteltävässä oikeudenkäyntiasiassa asianosaisina ja kansalaisen vastapuolina. Tuomioistuimen on toimittava omissa toimitiloissaan ja mieluiten omassa rakennuksessaan. Tätä edellyttävät myös tietosuojaan ja -turvaan liittyvät näkökohdat.