

Presidentti Tatu Leppänen

22.4.2020

Korkein oikeus

Lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021-2024

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 on huolehdittava 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. Olisi syytä 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 lähinnä arvailuja.

Myös tuomioistuinten on ollut sopeutettava toimintaansa epidemian torjumisen ja hidastamisen asettamiin vaatimuksiin erityisesti henkilökunnan ja asianosaisten terveyden suojelemiseksi. Käräjäoikeudet ja hovioikeudet ovat joutuneet peruuttamaan tältä keväältä lähtökohtaisesti kaikki suulliset käsittelynsä, lukuun ottamatta kiireellisiä asioita, kuten vangitun vastaajan rikosasioita, ja lykkäämään käsittelyt syksyille tai vieläkin myöhemmäksi. Tämä merkitsee vähintään usean kuukauden työmäärää vastaavan ruuhkan kertymistä ja asioiden käsittelyn viivästymistä. Jonkin verran istuntoja on kuitenkin saatu toimitettua etäyhteyksiä hyödyntämällä. Niiden lisääminen edellyttäisi lisää videoneuvottelulaitteita.

Korkeimmassa oikeudessa toiminnan sopeuttaminen epidemia-ajan vaatimuksiin ei ole toistaiseksi vaikuttanut kovin paljon lainkäyttöön jatkuvuuteen, koska oikeudenkäyntimenettely on pääosin kirjallista. Suullisia käsittelyjä järjestetään nyt vain välttämättömistä syistä, mutta esittelyjä pyritään toteuttamaan normaalin istuntosuunnitelman mukaisesti, esittelijöiden ja jäsenten osallistuessa istuntoihin laajalti etäyhteydessä. Tilanteesta aiheutuu kuitenkin jossain määrin ratkaistujen asioiden lukumäärän alenemista ja käsittelyaikojen pidentymistä myös korkeimmassa oikeudessa. Todennäköistä lisäksi on, että kuluvana vuonna korkeimpaan oikeuteen saapuvien asioiden määrä pienenee, mutta ensi vuonna päinvastoin nousee, kun hovioikeudet ja käräjäoikeudet purkavat kertyneitä ruuhkia.

Vähän 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 yleisille tuomioistuimille vuosina 2021 ja 2022 ja mahdollisesti jo syksyllä 2020. Tuomioistuinvirasto on arvioinut, että pelkästään koronaviruksesta johtuvan asiaruuhkan purkamisen käräjäoikeuksissa edellyttämä lisärahoitustarve on 7,95 milj. euroa vuosina 2021 ja 2022. Koronaviruksen vaikutukset hovioikeuksien ja korkeimman oikeuden resurssitarpeisiin tarkentuvat vasta sen jälkeen, kun poikkeustilanteen vaikutus tuomioistuinten työtilanteeseen selkiytyy.

Julkisen talouden suunnitelmassa on todettu, että näissä poikkeusoloissa valtiontalouden menokehys ei rajoita vuotta 2020, mutta kehystä noudatetaan jälleen vuodesta 2021 lukien, joskin hallitus käynnistää poikkeusolojen mekanismin aktivoinnin. On kuitenkin tärkeitä 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 mahdollisimman suuressa määrin etätöihin ja työtehtävien toteuttaminen erilaisia sähköisiä työvälineitä ja ICT:tä hyödyntäen on ”pakottanut” tuomioistuimet tehostamaan toimintansa digitalisointia odotettua nopeammin.

Yleisten tuomioistuinten määräraha-kehukset

1) Yleistä. Käsiteltävän taloussuunnitelman mukaan korkeimman oikeuden ja muiden tuomioistuinten toimintamenomomentit säilyisivät vuosina 2021-2024 suunnilleen nykyisellä kokonaistasolla. Suunnitelmaan sisältyy myönteisiä lisäpanostuksia tuomioistuinten toimintaan edellisiin kehyspäätöksiin verrattuna. Myönteinen on kehykseen nyt sisältyvä 2,7 milj. euron vuotuinen panostus oikeudenkäyntien kokonaiskäsittelyajan lyhentämiseen. Lisäksi vuodelle 2024 on varattu rikosasioiden käsittelyyn 0,79 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. Pelkästään JTS-miljardin säästö on saatujen tietojen mukaan muiden tuomioistuinten momentilla noin 0,6 milj. euroa joka vuosi lisää siten, että vuonna 2023 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. Valitettavasti käytännön kokemukset yleisten tuomioistuinten tietojärjestelmä uudistuksista eivät usein ole olleet kovin 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 2021, ja sitten otettu täysimääräiseen käyttöön, sen mukanaan tuomat tuottavuushyödyt voivat mahdollisesti osaltaan korvata siitä maksettua hintaa. On joka tapauksessa myönteistä, että kehykseen sisältyy vuodelle 2021 nyt 5 milj. euroa AIPA-hankkeen rahoittamiseen. On erittäin tärkeää, että pitkään rakennettu järjestelmä vihdoinkin saataisiin siten valmiiksi, että se voitaisiin ottaa käyttöön.

Erityistä huolta on kannettava käräjäoikeuksien tilanteesta ennen muuta 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

Taloussuunnitelman mukaan korkeimman oikeuden määräraha vuonna 2021 olisi 8,702 milj. euroa. Tähän sisältyy teknisiä eriä -69 000 euroa. Vuotuinen määräraha alenisi kehyspäätöksen mukaan asteittain niin, että se olisi 8,654 milj. euroa vuonna 2023 ja 8,656 milj. euroa vuonna 2024. Tämä alenema seuraa siitä, että myös korkeimmalle oikeudelle kohdennettaisiin JTS-säästöä, jonka määrä kasvaisi vuosittain 22 000 eurolla siten, että vuonna 2023 se olisi jo -88 000 euroa. Kehykseen ei toisaalta sisälly mitään lisäpanostuksia korkeimman oikeuden toimintaan. Säästö määrä kuulostaa pieneltä, mutta on pienessä budjetissa merkittävä. Myös ICT-menojen kasvu edellyttäisi lisärahoitusta. Suunniteltuun määrärahan alentamiseen ei ole perusteita, eivätkä kehyspäätöksen mukaiset määrärahat riitä korkeimman oikeuden arvioitujen toimintamenojen kattamiseen kehyskaudella.

Korkeimpaan oikeuteen saapuneiden asioiden määrä on viime vuosina ollut suunnilleen entisellä tasolla tai lievästi laskeva. Kuitenkin asiat, joissa valituslupa on jutun ennakkotapausarvon vuoksi annettu, ovat olleet entistä vaativampia, mm. EU-oikeuden kasvavan merkityksen myötä. Ennakkoratkaisuja 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.

Korkeimman oikeuden toimintamenoista lähes 90 prosenttia kertyy henkilökunnan palkkamenoista sivukuluineen sekä toimitilojen vuokrista. Korkeimman oikeuden toiminnan jatkuvuus ja turvaaminen edellyttävät kokonaisuudessaan nykyisen suuruista henkilökuntaa.

Määrärahakehystä olisi kasvatettava vähintäänkin niin, että JTS-säästön kasvaminen vuosina 2021–2023 kompensoitaisiin korkeimmalle oikeudelle täysimääräisesti, jolloin määrärahat voitaisiin pysyttää nykyisellä tasolla.