

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 (VNS 3/2016 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 13.5.2016.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö, ylijohtaja Arto Kujala, oikeusministeriö
- talousjohtaja Tapio Laamanen, oikeusministeriö
- hallitusneuvos, apulaisosastopäällikkö Heikki Liljeroos, oikeusministeriö
- kansliapäällikkö Asko Välimaa, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Niina Hannonen, valtiovarainministeriö
- presidentti Timo Esko, korkein oikeus
- laamanni Antero Nuotto, Pirkanmaan käräjäoikeus
- presidentti Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus
- ylituomari Liisa Heikkilä, Helsingin hallinto-oikeus
- valtiosyyttäjä Christer Lundström, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- johtava julkinen oikeusavustaja Kari Hietala, Oulun oikeusaputoimisto
- pääjohtaja Esa Vesterbacka, Rikosseuraamuslaitos
- valtakunnanvouti Juhani Toukola, Valtakunnanvoudinvirasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Vaasan hovioikeus
- Helsingin hallinto-oikeus
- Suomen Kihlakunnanulosottomiesten Yhdistys ry
- Suomen tuomariliitto ry

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lakivaliokunta käsittelee valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 oikeusministeriön hallinnonalan kannalta. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota tuomioistuinten ja ulosottolaitoksen voimavaroihin.

Yleisiä näkökohtia

Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahatilannetta voidaan kuluvana vuonna yleisesti ottaen pitää taloudellinen tilanne huomioon ottaen kohtuullisena. Taustalla on vuodesta 2016 lukien hallitusohjelman mukaisesti kohdennettu lisärahoitus sisäiseen turvallisuuteen ja oikeudenhoitoon. Oikeusministeriön hallinnonalalla kyse on 17,5 miljoonasta eurosta (tuomioistuimet 7 miljoonaa euroa, Rikosseuraamuslaitos 4,6 miljoonaa euroa, ulosottolaitos 2,8 miljoonaa euroa, yleinen oikeusapu 1,7 miljoonaa euroa ja syyttäjälaitos 1,2 miljoonaa euroa). Lisärahoitus on tarpeellinen, sillä se pienentää aiemmin päätettyjen rahoitusleikkausten vaikutuksia (LaVL 6/2015 vp).

Lakivaliokunta on tyytyväinen siitä, että julkisen talouden suunnitelmassa on myönnetty yhteensä 35 miljoonan euron lisärahoitus Rikosseuraamuslaitoksen toimintakyvyn turvaamiseen ja vankilaverkoston ylläpitämiseen. Lisärahoituksen ansiosta Rikosseuraamuslaitoksen taloudellinen tilanne on julkisen talouden suunnitelmassa tarkoitettulla kaudella tyydyttävä. Lisärahoitus on tervetullut, sillä Rikosseuraamuslaitoksen taloudellinen tilanne on pitkään ollut hyvin kireä. Tilannetta on sopeutettu jo vuodesta 2005 alkaen pääasiassa henkilötyövuosia vähentämällä, mikä on heijastunut Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan ja heikentänyt mahdollisuuksia järjestää uusintarikollisuuden riskin vähentämiseen tähtäävää kuntouttavaa toimintaa ja huolehtia vankilaturvallisuudesta. Lisärahoitus mahdollistaa sen, että nykyinen vankilakapasiteetti voidaan säilyttää ja sen puitteissa voidaan hoitaa ennakoitavissa oleva vankiluvun kasvu. Lisämäärärahasta huolimatta on kuitenkin tärkeää, että Rikosseuraamuslaitoksessa jatketaan rakenteellisia ja toiminnallisia tehostamistoimia. Valiokunta pitää tärkeänä, että kehyskaudella käynnistetään aikaisemmin päätettyjen vankilainvestointien lisäksi myös muita tarpeellisia peruskorjaushankkeita, kuten kymmenen vuotta vireillä ollut Pelson vankilan peruskorjaushanke.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on käynnissä useita tietojärjestelmähankkeita, jotka tehostavat toimintoja ja työskentelyä. Näihin on varattu julkisen talouden suunnitelmassa määrärahoja, jotka ovat tarpeellisia. Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten tietojärjestelmähanke (AI-PA) on tärkeä saada käyttöön mahdollisimman pian. Samalla on huolehdittava sen yhteensopivuudesta poliisin VITJA-hankkeen kanssa. Myönteistä on myös se, että hallintotuomioistuinten tietojärjestelmähanke (HAIPA) käynnistyy kuluvan vuoden aikana.

Erityisen haasteen muodostaa loppukesästä 2015 alkaen erittäin tuntuvasti lisääntynyt turvapaikanhakijoiden määrä, joka oikeusministeriön hallinnonalalla vaikuttaa erityisesti Helsingin hallinto-oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden ja yleisen oikeusavun voimavaroihin. Turvapaikanhakijoiden määrän arvioidaan säilyvän noin 10 000 hakijassa. Julkisen talouden suunnitelmassa turvapaikanhakijoiden ja perheen yhdistämisen asioihin on kohdennettu vuonna 2017 noin 19 miljoonaa euroa, mutta vuonna 2020 määräraha pienenee noin 10 miljoonaan euroon. Taus-talla on arvio siitä, että hakijamäärä pienenee. Vaikka tulevien vuosien turvapaikanhakijoiden määrää on vaikea arvioida, lakivaliokunta pitää tärkeänä, että tilannetta seurataan tarkoin, jottei

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2016 vp

määrärahaa pienennetä liian nopeasti liian alhaiseksi. Selvää on, että hakijamäärä tulee joka tapauksessa olemaan aikaisempia vuosia korkeampi.

Myönteistä on myös, että ulosottolaitokselle osoitetaan julkisen talouden suunnitelmassa talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan yhteensä 1,3 miljoonan euron vuotuinen jatkorahoitus vuosille 2017—2019. Syyttäjälaitoksen tarvitsema 3,3 miljoonan euron vuotuinen rahoitus on turvattu jo aiemmin. Myös poliisin rahoituksesta on huolehdittu. Rahoituksen jatkuvuus on tärkeää ottaen huomioon, että talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta oli jo viime vaalikaudella yksi hallituksen kärkihankkeista ja sillä voidaan saada merkittäviä valtiontaloudellisia hyötyjä. Lisäksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnalla on merkitystä oikeudenkäyntien keston kannalta, koska valtaosa pitkistä oikeudenkäynneistä koskee laajoja talousrikosasioita (ks. LaVL 6/2010 vp, LaVL 17/2011 vp).

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan rahoitusta ei kuitenkaan ole kohdennettu tuomioistuinelaitokselle, vaikka se on keskeinen osa kyseisiä asioita käsittelevää viranomaisketjua. Aiemmassa valtion vuoden 2016 talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2016—2019 koskevassa lausunnossaan lakivaliokunta esitti, että myös tuomioistuinelaitokselle osoitetaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan yhteensä 1,6 miljoonan euron jatkorahoitus kehyskaudelle 2016—2019 (LaVL 6/2015 vp). Valiokunta pitää mainittua jatkorahoitusta tuomioistuimille välttämättömänä, koska talousrikollisuuden ja harmaan talouden tehokas torjunta edellyttää koko viranomaisketjun voimavaroista huolehtimista. Esitutkinnan ja syyteharkinnan ohella myös asioiden ratkaiseminen tuomioistuimissa tulee turvata, koska muutoin kyseisten asioiden eteneminen uhkaa pysähtyä tuomioistuimiin. Vaarana myös on, että oikeudenkäynnin kesto näissä usein vaikeissa asioissa pitkittyy kohtuuttomaksi. Perustelluinta olisi, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan lisämäärärahat olisivat pysyviä ja osa toimijoiden perusrahoitusta.

Kehyskauden lopulla oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat kuitenkin pienenevät, ja verrattaessa vuoden 2020 määrärahatasoa kuluvan vuoden määrärahatasoon tilanne tiukkenee merkittävästi edellä mainituista lisäyksistä huolimatta. Kun määrärahat ovat vuonna 2017 noin 923 miljoonaa euroa, ne pienenevät 864 miljoonaan euroon vuoteen 2020 mennessä. Taustalla on muun muassa nettosäästöjen kasvu, tietojärjestelmähankkeiden valmistuminen ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvamenojen oletettu pieneneminen.

Saadun selvityksen mukaan oikeusministeriön hallinnonalan toimintaa sopeutetaan kiristyvään talouteen hallinnonalan tietojärjestelmiä kehittämällä, rakenneuudistuksilla ja oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimenpiteillä. Merkille pantavaa kuitenkin on, että suurimmat leikkaukset kohdistuvat niihin vuosiin, jolloin on tarkoitus toteuttaa mittavia uudistuksia. Valiokunta toteaa kuitenkin, että rakenteiden ja tietojärjestelmien uudistaminen ja toimeenpano on haastavaa ja ne vaativat sekä taloudellisia että henkilöstövoimavaroja ainakin alkuvaiheessa. Tällaisten hankkeiden hyödytkin näkyvät vasta viiveellä, minkä vuoksi ne vaikuttavat toimijoiden rahoitustarpeisiin vasta pitkällä aikavälillä. Oikeudenhoidon uudistamisohjelman toteuttamista on tärkeää jatkaa, mutta jäljellä olevat toimenpiteet eivät välttämättä riitä, minkä vuoksi on välttämätöntä etsiä myös uusia keinoja. Tehtävä on haastava, koska muutokset tulee toteuttaa oikeusturvaa vaarantamatta.

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2016 vp

Tuomioistuinlaitos

Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat tulevat suunnitelman kattamina vuosina alentumaan noin 30 miljoonalla eurolla. Tästä yli puolet eli noin 16 miljoonaa euroa tullaan kohdentamaan tuomioistuimiin.

Lakivaliokunta pitää kehitystä erittäin huolestuttavana. Valiokunta on viimeisten vuosien aikana toistuvasti kiinnittänyt vakavaa huomiota tuomioistuinten perusrahoituksen kireään tilaan (ks. mm. LaVL 6/2015 vp, LaVL 6/2013 vp, LaVL 5/2012 vp, LaVL 18/2011 vp, LaVL 17/2011 vp, LaVL 13/2010 vp ja LaVL 6/2010 vp). Tuomioistuimille on viime vuosina myönnetty sinällään myönteisiä erityisiä lisämäärärahoja, mutta ne eivät ole korjanneet perusrahoituksen tilaa.

Lakivaliokunta painottaa oikeudenhoidon tärkeyttä ja korostaa, että tuomioistuinlaitos kuuluu valtion ydintoimintoihin. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tuomioistuinten voimavaroista ja riittävän kattavasta käräjäoikeus- ja istuntopaikkaverkostosta huolehditaan myös taloudellisesti niukkoina aikoina. Tuomioistuinten on kyettävä huolehtimaan oikeusturvan antamisesta asianmukaisesti täyttäen perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden vaatimukset. Viime kädessä riittämättömät resurssit heijastuvat oikeudenkäyntien kestoon ja laatuun sekä oikeusturvan saataavuuteen.

Valiokunta toistaa aiemmin usein esittämänsä huolen myös tuomioistuinten määräaikaista virkasuhteista, joiden taustalla on riippuvaisuus määräaikaista rahoituksesta (ks. LaVL 6/2015 vp, LaVL 17/2014 vp, LaVL 6/2013 vp, LaVL 12/2013 vp). Henkilöstön ja tuomioistuinten toimintakyvyn kuin myös tuomareiden perustuslaillisen aseman kannalta kestäväntä ja perustelluinta on huolehtia siitä, että tuomioistuinten perusrahoitus on riittävällä tasolla ja tuomarin virat vakinaisia.

Eduskunta on viime vuosina osoittanut ruuhkautuneimmille tuomioistuimille lisäresursseja (1 milj. euroa vuonna 2014, 1,5 milj. euroa vuonna 2015). Näitä ei ole otettu julkisen talouden suunnitelmassa huomioon. Näin tulisi kuitenkin valiokunnan mukaan tehdä, koska jo useina viime vuosina myönnetyt lisäresurssit osoittavat osaltaan tuomioistuinten perusrahoituksen riittämättömyyttä.

Viime vuoden lokakuun alussa tuli voimaan lainmuutos, jolla uudistettiin muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen siten, että kaikki riita- ja hakemusasiat sekä suuri osa rikosasioista ovat jatkokäsittelyluvan piirissä. Uudistuksesta ja sen vaikutuksista on vielä liian aikaista tehdä johtopäätöksiä. On kuitenkin selvää, että jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen keskittää lainkäytön painopistettä käräjäoikeuksiin. Tämä asettaa aiempaa suurempia vaatimuksia käräjäoikeuksien toiminnalle ja laadulle, minkä vuoksi käräjäoikeuksien toimintaedellytyksistä ja -kyvystä on välttämätöntä huolehtia (ks. LaVM 24/2014 vp ja LaVL 6/2015 vp).

Taloudellisten ja henkilöstövoimavarojen riittävyys on tärkeää myös tuomioistuinlaitoksen kehittämisen kannalta. Saadun selvityksen mukaan oikeusministeriö on päättänyt asettaa toimikunnan selvittämään tuomioistuinviraston perustamista. Lakivaliokunta kannattaa asian selvittämistä ja kiirehtiä työtä. Erillisen tuomioistuinviraston perustaminen tulee aiheuttamaan kustannuksia, mutta sitä puoltavat tuomioistuinten riippumattomuuden takaaminen sekä tuomioistuinlaitoksen

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2016 vp

toiminnan suunnittelun ja kehittämisen parantaminen. Taloudellisia ja henkilöstövoimavaroja edellyttää myös tuomareiden koulutuksen uudistaminen (HE 7/2016 vp). Tällaiset kehittämissankkeet eivät saa estyä tai vesittyä riittämättömien voimavarojen vuoksi.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös käräjäoikeuksissa tapahtuvan todistelun tallentamiseen. Jo jatkokäsittelylupajärjestelmää käyttöön otettaessa valiokunta piti tärkeänä, että selvitetään tarve ja toteuttamismahdollisuudet sille, että käräjäoikeuksissa todistelutarkoituksessa kuul-tujen henkilöiden lausunnoista tehtäisiin jatkossa kuva- ja äänitallenne, jota hovioikeus käyttäisi pääkäsittelyssä todistelun uskottavuusarvioinnin perusteena (LaVM 4/2010 vp). Jatkokäsittelylu-paa laajennettaessa eduskunta hyväksyi lakivaliokunnan mietinnön pohjalta lausuman, jossa hal-lituksen edellytetään joutuisasti selvittävän tarpeen ja mahdollisuudet ottaa käyttöön järjestelmä, jossa suullinen näyttö otetaan muutoksenhakutuomioistuimessa vastaan käräjäoikeudessa tehdyn kuva- ja äänitallenteen avulla (EV 308/2014 vp). Tällaista selvitystyötä ei kuitenkaan saadun sel-vityksen mukaan ole oikeusministeriössä vireillä. Aiemmin esittämänsä ja eduskunnan lausu-maan viitaten valiokunta kiirehtii selvitystyön tekemistä.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta pitää tuomioistuinlaitoksen voimavaroista huolehtimista välttämättömänä. Saadun selvityksen mukaan tuomioistuinten välitön rahantarve vuonna 2017 on 3,3 miljoonaa euroa, jotta nykyinen tilanne pysyisi ennallaan.

Ulosottolaitos

Julkisen talouden suunnitelmassa ulosottolaitoksen määrärahoja leikataan tuntuvasti. Vuonna 2020 ulosottotoimissa on vuositasolla noin 8 miljoonaa euroa vähemmän käytettävissä kuin ku-luvana vuonna.

Leikkausten taustalla on muun muassa ulosottotoimissa valmisteilla oleva laaja rakenneuudis-tus, jolla kehitetään organisaatiota, lainsäädäntöä, tietotekniikkaa ja työmenetelmiä. Uudistuksel-la tavoitellaan huomattavia taloudellisia ja tuottavuushyötyjä, ja tarkoitus on, että se olisi voimas-sa vuonna 2019. Hankkeen etenemiseen liittyy kuitenkin saadun selvityksen mukaan henkilöstö-rakennetta ja tietojärjestelmien uudistamista koskevia epävarmuustekijöitä. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että uudistusta valmistellaan henkilöstöä kuunnellen ja hyvässä yhteistyössä henkilös-tön kanssa. On myös otettava huomioon, että rakenneuudistus tulee toteuttaa oikeusturvaa vaa-rantamatta. Edellä esitetyn perusteella on tärkeää, ettei ulosottoimen määrärahoja leikata liikaa liian nopeasti. Uudistusta ja sen etenemistä on siksi aiheellista seurata tarkoin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja kiinnittää erityistä huomiota tuomioistuinlaitoksen voimavarojen turvaamiseen.

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2016 vp

Helsingissä 11.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Mika Niikko ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila