

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021 (HE 146/2020 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 13.11.2020.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):

- lainsäädäntöneuvos Jyri Inha, valtiovarainministeriö
- ohjausyksikön päällikkö, budjettineuvos Miika Snellman, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Juha Saunamäki, oikeusministeriö
- ylijohtaja Riku Jaakkola, Tuomioistuinvirasto
- johtaja Raimo Ahola, Tuomioistuinvirasto
- hallintojohtaja Joanna Autiovuori, Syyttäjälaitos
- pääjohtaja Arto Kujala, Rikosseuraamuslaitos
- johtaja Pasi Oksa, Riihimäen vankila
- valtakunnanvouti Juhani Toukola, Valtakunnanvoudinvirasto
- johtaja Lasse Fager, Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- puheenjohtaja Antti Santamäki, Vankilavirkailijain Liitto VVL r.y.

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- korkein oikeus
- korkein hallinto-oikeus
- Suomen Syyttäjäyhdistys ry
- Suomen tuomariliitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lakivaliokunta käsittelee lausunnossaan valtion vuoden 2021 talousarvioesitystä kiinnittäen erityistä huomiota oikeusvaltion ja oikeudenhoidon turvaamisen sekä rikosseuraamuslaitoksen voi-

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2020 vp

mavaroihin. Lopuksi valiokunta käsittelee myös koronavirustilanteesta aiheutuvia määrärahatarpeita oikeusministeriön hallinnonalalla.

Yleisiä näkökohtia

Talousarvioesityksessä oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat noin miljardi euroa. Määrärahat lisääntyvät noin 40 milj. euroa kuluvan vuoden talousarvioon verrattuna, jos huomioon ei oteta vuosittain vaihtuvia vaalimenoja.

Talousarvioesitykseen sisältyy useita myönteisiä määrärahalisäyksiä oikeusministeriön hallinnonalalle. Esimerkiksi tuomioistuimille ehdotetaan 2,7 milj. euron pysyvää lisärahoitusta oikeudenkäyntien sujuvoittamiseen ja Syyttäjälaitokselle 2,5 milj. euron pysyvää tasokorotusta rikosvastuun toteutumisen turvaamiseen. Rikosseuraamuslaitokselle ehdotetaan vuorostaan muun muassa lainsäädännön muutoksista johtuvaa pysyvää 2,6 milj. euron lisäystä (mm. lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten rangaistusten tiukentaminen). Lisäksi Hämeenlinnan uuden naisvankilan kuluihin ehdotetaan 1,9 milj. euron ja turvatekniikan uudistamiseen 3,2 milj. euron lisämäärärahoja. Tarpeellisia ovat myös digitalisaation kehittämiseen ja tietohallintomäärärahoihin ehdotetut lisämäärärahat (esim. AIPA-tietojärjestelmähankkeeseen ehdotettu 5 milj. euroa ja näyttöön keskittämiseen käräjäoikeuksiin ehdotettu 2,5 milj. euroa) samoin kuin talous- ja velkaneuvontaan ehdotettu 0,6 milj. euron lisämääräraha ylivelkaantumisen ja siihen liittyvien ongelmien vähentämiseksi sekä yleiseen edunvalvontaan ehdotettu 1,9 milj. euron lisämääräraha väestön ikääntymisen vaikutusten huomioon ottamiseksi.

Aiemmin esittämäänsä viitaten valiokunta pitää myönteisenä myös sitä, että valtakunnallisen keskusviraston perustamista oikeusapu- ja edunvalvontatoimintaan sekä talous- ja velkaneuvontaan on selvitetty (ks. LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp). Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan asiaa koskevista jatkotoimista tehdään linjaukset lähiaikoina.

Talousarvioesitykseen sisältyvistä myönteisistä määrärahalisäyksistä huolimatta oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat valiokunnan mukaan liian niukat. Valiokunta lausuu tilanteesta seuraavaa.

Oikeusvaltion turvaaminen ja vahvistaminen

Lakivaliokunta on toistuvasti muistuttanut oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden keskeisestä merkityksestä oikeusvaltion toiminnan turvaamisessa ja korostanut, että oikeusministeriön hallinnonalan toimijat huolehtivat oikeusvaltion ydintehtävistä, joiden tehokkaalla ja luotettavalla toiminnalla on keskeinen merkitys yhteiskunnan vakauden ja turvallisuuden kannalta (ks. mm. LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp). Lakivaliokunta on myös korostanut, että oikeusvaltio ja sen toimivuus eivät ole itsestäänselvyksiä, vaan niistä tulee pitää jatkuvasti huolta, ja yhtenä osana tällaista huolta pitämistä on asianmukaisen ja riittävän rahoituksen turvaaminen (LaVL 22/2018 vp). Valiokunta on katsonut, että oikeusvaltion turvaamisen edellyttämistä voimavaroista tulee huolehtia myös taloudellisesti niukkoina aikoina. Koska oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat pienet, kyse ei ole valtiontalouden kannalta suurista summista. Selkeimpänä ja kestävimpänä valiokunta on pitänyt sitä, että riittävästä määrärahoista huolehditaan pitkäjänteisesti toimijoiden asianmukaisella perusrahoituksella.

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2020 vp

Vaikka valiokunta on toistuvasti huomauttanut edellä mainituista seikoista, oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden taloudellista tilannetta ei ole parannettu kestäväällä tavalla. Useiden hallinnonalan toimijoiden perusrahoitus on vuodesta toiseen liian niukkaa, ja ne ovat joutuneet rahoittamaan toimintaansa siirtyvillä määrärahoilla siitäkkin huolimatta, että niille on kohdennettu sinällään myönteisiä lisämäärärahoja. Niukkojen määrärahojen vuoksi henkilöstöä on liian vähän työmäärään nähden ja henkilöstö on kuormittunut. Lakivaliokunta on tilanteesta huolestunut eikä pidä tilannetta tyydyttävänä. Valiokunta pitää välttämättömänä sen selvittämistä, kuinka paljon oikeusministeriön hallinnonalan eri toimijat tarvitsisivat määrärahoja, jotta oikeusvaltion toiminnan ja oikeudenhoidon rahoitus olisi riittävää ja kestäväällä pohjalla.

Seuraavassa käsitellään tarkemmin eräitä oikeusvaltion turvaamiseen ja vahvistamiseen liittyviä seikkoja.

JTS miljardin euron säästö. Lakivaliokunta on viime vuosina aiemmissa lausunnoissaan kiinnittänyt vakavaa huolta ns. JTS miljardin euron säästövaatimukseen (ks. LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp, LaVL 4/2018 vp ja LaVL 22/2018 vp). Kaavamainen säästövaatimus on ongelmallinen oikeusministeriön hallinnonalan toimijoille, joiden menot koostuvat pääosin henkilöstö- ja toimintamenoista ja joiden henkilöstöresurssit ovat jo ennestään niukat. Niin ikään, vaikka on sinällään myönteistä, että säästövaatimuksen haittavaikutuksia kompensoidaan ja lievennetään oikeusministeriön hallinnonalalle kohdennetuilla lisämäärärahoilla, valiokunta ei pidä järkevänä asettaa ensin säästövaatimuksia ja kompensoida sen jälkeen niiden haittavaikutuksia vuosittain kohdennettavilla erillisillä lisämäärärahoilla. Tällainen toimintatapa ei tuo hallinnonalan toimijoiden rahoitustilanteeseen tarpeellista ennustettavuutta ja kestävyttä. Haittavaikutuksia kompensoivat lisämäärärahat eivät myöskään tosiasiallisesti paranna toimijoiden toimintaedellytyksiä.

Tuomioistuinlaitos. Lakivaliokunta on toistuvasti useiden vuosien ajan kiinnittänyt vakavaa huomiota tuomioistuinlaitoksen liian niukkaan perusrahoitukseen (ks. mm. LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp, LaVL 22/2018 vp, LaVL 4/2018 vp, LaVL 13/2017 vp, LaVL 7/2017 vp, LaVL 7/2016 vp, 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) ja ollut huolissaan siitä, että tuomioistuinlaitoksessa työskentelee paljon tuomareita ja muuta lainkäyttöhenkilöstöä määräaikaisissa virkasuhteissa, joiden rahoitus on riippuvaista määräaikaisesta rahoituksesta (ks. LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp, LaVL 22/2018 vp, LaVL 4/2018 vp, LaVL 13/2017 vp, LaVL 7/2017 vp, LaVL 7/2016 vp, LaVL 6/2015 vp, LaVL 17/2014 vp, LaVL 12/2013 vp, LaVL 6/2013 vp). Tuomioistuinlaitoksen perustuslaillisen aseman ja toimintakyvyn kannalta kestäväintä ja perustelluinta on huolehtia siitä, että tuomioistuinten perusrahoitus on riittävällä tasolla sekä virat vakinaisia.

Tuomioistuimille on viime vuosina myönnetty sinällään myönteisiä lisämäärärahoja, mutta ne eivät ole korjanneet tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksen vuosia jatkunutta liian kireää tilaa. Lisämäärärahoilla on lähinnä pyritty kompensoimaan määrärahojen leikkauksia ja säästövaatimuksia sekä lainsäädäntömuutoksista ja asiamäärän kasvusta johtuvia resurssitarpeita. Esimerkiksi nyt käsiteltävänä olevaan talousarvioesitykseen sisältyvä 2,7 milj. euron lisämääräraha oikeudenkäynnin kokonaiskäsitelyajan lyhentämiseen ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan vastaa todellista määrärahan tarvetta. Asioiden joutuisan käsittelyn turvaamiseksi henkilöstömäärää pitäisi lisätä, mikä edellyttää perusrahoituksen tason nostamista. Lisämääräraha ei kuiten-

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2020 vp

kaan käytännössä anna mahdollisuuksia henkilöstöressurssien lisäämiseen. Todellisuudessa lisärahoitusta oikeudenkäyntien kokonaiskäsittelyn lyhentämiseen ei siten ole.

Osa asioista viipyy tuomioistuimissa kohtuuttoman pitkään. Oikeudenkäyntien käsittelyajat ovat pitkiä muun muassa laajoissa rikos- ja riita-asioissa sekä lastensuojeluasioissa. Tuomioistuinten henkilöstö on erittäin motivoitunutta ja vastuuntuntoista, mutta työmäärä on suuri ja työ kuormittavaa. Valiokunta kantaa tilanteesta huolta. Erityistä huomiota valiokunta kiinnittää yleisten tuomioistuinten tilanteeseen ja erityisesti käräjäoikeuksiin suurilla paikkakunnilla. Tavoite siitä, että oikeudenkäyntien painopiste olisi käräjäoikeuksissa, ei ole riittävästi ilmennyt käräjäoikeuksien voimavaroissa.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että tuomioistuinlaitoksen voimavaratilanne edellyttää sekä välittömiä että perusrahoitusta merkittävästi parantavia lisämäärärahoja.

Syyttäjälaitos ja rikosketjun toimivuus. Lakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan kiinnittänyt vakavaa huomiota syyttäjälaitoksen voimavaratilanteeseen ja todennut, että syyttäjien suuri työmäärä ja käsiteltävien asioiden vaativuuden kasvu yhdistettynä riittämättömiin resursseihin heijastuvat henkilöstön jaksamiseen (LaVL 5/2019 vp ja LaVL 3/2020 vp). Tähän nähden on myönteistä, että Syyttäjälaitoksen määrärahat kasvavat ja sisältävät muun muassa edellä mainitun 2,5 milj. euron vuosittaisen lisämäärärahan rikosvastuun toteutumisen turvaamiseen. Syyttäjälaitokselta saadun selvityksen mukaan lisämäärärahat ovat kuitenkin laitoksen välttämättömään tarpeeseen nähden edelleen riittämättömät, sillä rikosvastuun toteuttamisen kielteisen kehityksen pysäyttäminen ilman asumäärärien kasvua edellyttäisi vielä noin 3 milj. euron lisämäärärahaa.

Valiokunta korostaa myös rikosketjun toimivuuden varmistamisen tärkeyttä. Kuten valiokunta on aiemmin todennut, rikosketjun toimivuuden varmistaminen edellyttää, että voimavaroja suunnataan riittävästi ja oikeassa suhteessa kaikille rikosketjun toimijoille eli poliisille, syyttäjille, tuomioistuimille, oikeusavulle ja Rikosseuraamuslaitokselle (ks. LaVL 3/2020 vp ja LaVL 5/2019 vp). Määrärahojen riittävyttä ja oikeasuhtaista kohdentamista tulee seurata tarkoin.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota myös Psykoterapiakeskus Vastaamoon vastikään tehtyyn laajaan tietomurtoon, joka on kohdistunut kymmenientuhansien ihmisten henkilö- ja potilastietoihin. Tietomurrosta on tehty jo noin 15 000 rikosilmoitusta. Valiokunta pitää tärkeänä, että rikosvastuun toteuttamisen ja rikosten uhrien tukipalvelujen edellyttämistä voimavaroista huolehditaan.

Turvapaikka- ja muut ulkomaalaisasiat. Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan ehdotetaan kuluvan vuoden talousarvioon verrattuna 4,9 milj. euron lisämäärärahaa (korkein hallinto-oikeus noin 1,3 milj. euroa, hallinto-oikeudet noin 3,4 milj. euroa ja julkinen oikeusapu 270 000 euroa). Oikeusministeriön mukaan lisärahoitus vastaa työmäärän kasvua ja sillä voidaan turvata se, ettei turvapaikka-asioiden käsittely heikennä asioiden käsittelyä muissa asiaryhmissä. Lisämäärärahat ovat tarpeellisia, sillä lakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että hallinto-oikeustointien määrärahat ovat liian alhaiset (ks. LaVL 5/2019 vp).

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2020 vp

Valiokunta on kuitenkin samassa yhteydessä pitänyt tärkeänä, että turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden pitkien käsittelyaikojen ja tuomioistuinten ruuhkautumisen syyt selvitetään ja ryhdytään tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja käytännön toimenpiteisiin asioiden käsittelyn sujuvoittamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi (LaVL 5/2019 vp ja LaVL 3/2020 vp). Tuomioistuinvirasto on oikeusministeriön pyynnöstä selvittänyt asiaa, ja ministeriö on toimittanut selvityksen lakivaliokunnalle. Ministeriössä ei kuitenkaan vielä ole tehty sen johdosta johtopäätöksiä.

Tuomioistuinviraston yhteistyössä tuomioistuinten kanssa laatimasta selvityksestä ilmenee tiivistetysti, että hallintotuomioistuinten ruuhkautuminen johtuu erityisesti saapuneiden asioiden suuresta määrästä. Hallinto-oikeuksiin saapuvien ulkomaalaisasioiden määrä oli kasvussa jo ennen turvapaikanhakijoiden määrän voimakasta kasvua vuosina 2015 ja 2016. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on näkynyt hallinto-oikeuksien asiamäärissä vuodesta 2016 lähtien ja korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärissä erityisesti vuodesta 2017 lähtien.

Hallinto-oikeuksien ruuhkautumiseen on vaikuttanut myös vuodesta 2017 alkaen voimakkaasti lisääntynyt suullisten käsittelyiden määrä. Suullisten käsittelyjen lisääntymisen taustalla on korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö turvapaikan hakijan uskonnollisen vakaumuksen (esim. KHO 2017:63, KHO 2018:118 ja KHO 27.3.2020/1408) ja seksuaalisen suuntautumisen (esim. KHO 2017:120, KHO 2017:148, KHO 2018:90) aitouden selvittämisestä. Asian suullinen käsittely hallinto-oikeudessa vie enemmän aikaa ja sitoo enemmän resursseja kuin asian käsitteleminen kirjallisesti.

Asiat ovat selvityksen mukaan myös viime vuosien aikana vaikeutuneet ja monimutkaistuneet ja ne ovat aiempaa työläämpiä. Ulkomaalaisasioiden muutoksenhaussa esitetään tyypillisesti uusia perusteita, seikkoja ja selvityksiä, jotka johtuvat valittajien muuttuneista olosuhteista tai joita muutoin ei ole vielä hallintomenettelyvaiheessa esitetty. Niin sanotulla virallisperiaatteella on ulkomaalaisasioissa monia muita hallintolainkäytön asiaryhmiä suurempi merkitys. Tuomioistuinten liikkumavaraa ulkomaalaisasioissa vähentää se, että menettelyt perustuvat kansainvälisiin velvoitteisiin, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettuun palautuskieltoon.

Selvityksestä myös ilmenee, että turvapaikka-asioiden käsittelyä on pyritty keventämään säättämällä mahdollisuudesta ratkaista asia normaalin kolmen tuomarin kokoonpanon asemesta kahden tuomarin kokoonpanossa, mutta osa turvapaikka-asioista on laadultaan sellaisia, joissa normaalia keveämmän kokoonpanon käyttäminen ei ole perusteltua.

Selvityksessä käsitellään myös ulkomaalaislakiin ja muuhun lainsäädäntöön viime vuosina tehtyjä muutoksia. Ne ovat osaltaan olleet lisäämässä hallintotuomioistuihin saapuvia valitusasioita sekä lisänneet hallintotuomioistuinten työmäärää. Lisäksi selvityksessä tuodaan esiin hallintotuomioistuinten voimavaroihin sekä henkilöstön osaamiseen ja pysyvyyteen liittyviä haasteita. Lopuksi selvityksessä tuodaan esiin myös lainsäädännön muutostarpeita sekä muita toimia tilanteen parantamiseksi.

Valiokunta pitää hyvänä, että Tuomioistuinvirasto on yhteistyössä tuomioistuinten kanssa selvittänyt turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden pitkien käsittelyaikojen ja tuomio-

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2020 vp

istuinten ruuhkautumisen syitä tuomioistuinten näkökulmasta. Myös muiden turvapaikka- ja ulkomaalaisasioita käsittelevien tahojen, kuten julkisen oikeusavun, näkemyksiä ja kokemuksia olisi kuitenkin tarpeen vielä selvittää. Valiokunta pitää tärkeänä, että oikeusministeriö tekee linjaukset tarvittavista jatkotoimista mahdollisimman pian, jotta turvapaikka- ja ulkomaalaisasioiden ripeä, sujuva ja oikeusturvan kannalta kestävä käsittely voidaan turvata.

Rikosseuraamuslaitos

Lakivaliokunta nostaa erikseen esiin Rikosseuraamuslaitoksen taloudellisen tilanteen, koska valiokunta pitää sitä erityisen huolestuttavana henkilöstön ja vankiloiden turvallisuustilanteen kannalta.

Talousarvioesityksessä ehdotetun määrärahan avulla Rikosseuraamuslaitoksen toiminta ja henkilöstömäärä voidaan saadun selvityksen mukaan säilyttää kuluvan vuoden tasolla. Siirtyvien määrärahojen osuus on kuitenkin laskusuunnassa.

Yleisemmällä tasolla Rikosseuraamuslaitoksen taloudelliset voimavarat ja henkilöstöresurssit ovat saadun selvityksen mukaan riittämättömät toiminnan laajuuteen ja rakenteisiin nähden. Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT) on kiinnittänyt huomiota Rikosseuraamuslaitoksen liian pieneen henkilöstömäärään syyskuussa 2020 tekemänsä tarkastuskäynnin yhteydessä. Lisäksi komitea on kiinnittänyt huomiota kouluttamattoman ja epäpätevän valvontahenkilökunnan suureen määrään ja siitä aiheutuviin riskeihin. Henkilöstöresurssien niukkuuden vuoksi vangeille ei kyetä järjestämään riittävästi toimintaa ja läsnä olevaa valvontaa. Lisäksi henkilöstö joutuu usein työskentelemään yksin, mikä on ongelmallista työturvallisuuden näkökulmasta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstövajaus johtuu pääosin vuosina 2006—2016 toteutetusta talouden tuottavuusohjelmasta. Sopeuttamistoimien vuoksi Rikosseuraamuslaitos joutui vähentämään henkilöstöään yli 500 henkilötyövuodella kykenemättä samalla sopeuttamaan laitosrakenteitaan. Kun rakenteet eivät jousta, ovat valvontahenkilökunnan määrän vähennykset kohdistuneet pääosin vankien kanssa vuorovaikutuksessa tehtävään lähityöhön eli siihen ydintehtävään, mille ns. dynaamisen turvallisuuskäsitteen mukaan vankilaturvallisuus ensisijaisesti rakentuu. Vankien ja henkilökunnan välit ovat asialliset ja ammatilliset, mutta lähityö koetaan nykyisin aikaisempaa etäisemmäksi. Henkilökunnan etäännyminen vangeista johtaa henkilökohtaiseen havainnointiin perustuvan vankituntemuksen heikkenemiseen tilanteessa, jossa kehittämisen tarve olisi juuri päinvastainen. Vaikka kokonaisvankiluku on alentunut, on samalla intensiivistä valvontaa edellyttävien vankien osuus kasvanut.

Yleisesti ottaen Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuustilanne on saadun selvityksen mukaan kohtuullisen hyvällä tasolla, kun tarkastellaan mm. karkaamisia, lupien noudattamista ja laitosten huumetilannetta. Erityistä huolta tällä hetkellä aiheuttaa kuitenkin henkilökuntaan kohdistuneiden uhkausten ja aggressioiden lisääntyminen sekä vankiloissa että myös vapaa-ajalla. Aggressioiden taustalla on vahvoja yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Vankien välisen väkivallan taustalla on usein huumausainerikollisuuden harjoittamiseen liittyvä painostus ja velkasuhteet.

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2020 vp

Rikosseuraamuslaitos on saadun selvityksen mukaan ryhtynyt useisiin toimenpiteisiin vankilaturvallisuuden parantamiseksi ja järjestäytyneen rikollisuuden toimintamahdollisuuksien rajoittamiseksi vankiloissa. Tilannetta pyritään parantamaan muun muassa varmuusosastoja avaamalla sekä sijoittamalla järjestäytyneisiin rikollisryhmiin kuuluvia vankeja samoille osastoille erilleen muusta vankiyhteisöstä. Lisäksi on aloitettu säännöllinen työryhmätyöskentely työturvallisuuden parantamiseksi erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttaman uhkan torjumiseksi. Myös turvatarkastusten käyttöönottamisella pyritään suojaamaan vankiloissa työskentelevää henkilökuntaa järjestäytyneen rikollisuuden taholta tulevalta painostukselta. Myös yksintyöskentelystä aiheutuvia ongelmia sekä henkilökuntaan kohdistuvaa maalittamista pyritään vähentämään. Lisäksi tullaan tekemään erillinen selvitys Rikosseuraamuslaitoksen kyvystä vastata järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamiin haasteisiin. Rikosseuraamuslaitokselle talousarvioesityksessä osoitetulla 3,2 milj. euron lisämäärärahalla voidaan uusia vankiloiden vanhentunutta turvatekniikkaa.

Rikosseuraamuslaitoksessa on ryhdytty toimenpiteisiin myös rikosseuraamusalan rekrytointitilanteen parantamiseksi. Rikosseuraamusalan koulutuspaikkojen määrää on merkittävästi supistettu vuodesta 2010 alkaen, minkä jälkeen kouluttamattomien vartijoiden määrä on kääntynyt kasvuun.

Edellä esitetyn ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta on huolissaan Rikosseuraamuslaitoksen taloudellisen tilanteen tiukkuudesta. Henkilöstöä on liian vähän suhteessa vankien määrään, laitusrakenteeseen sekä täytöntöönpanon vaikuttavuustavoitteisiin, mikä heijastuu myös vankiloiden turvallisuustilanteeseen. Tilanne edellyttää sekä pikaisia että pitemmällä aikavälillä toteutettavia sekä voimavaroja lisääviä että käytännön toimenpiteitä, joiden riittävyttä ja toimivuutta tulee seurata tarkoin.

Koronavirustilanteen vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalan toimintaan ja määräraha-tarpeisiin

Viime keväänä alkaneesta koronavirusepidemiasta johtuva poikkeuksellinen tilanne vaikuttaa merkittävästi oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden toimintaan sekä välittömästi että viiveellä. Epidemian ja sen vaikutusten kestoa on tällä hetkellä vaikea arvioida. Hallitus on julkisen talouden suunnitelman yhteydessä päättänyt, että viranomaisille korvataan koronavirustilanteen hoidosta syntyneet tavanomaisesta poikkeavat kustannukset toteutunutta vastaavasti. Lakivaliokunta pitää tätä välttämättömänä (ks. LaVL 3/2020 vp).

Nyt käsiteltävänä oleva talousarvioesitys ei sisällä määrärahoja koronavirustilanteen hoidosta syntyneisiin tavanomaisesta poikkeaviin kustannuksiin. Tällaisia kustannuksia on otettu kuluvan vuoden osalta huomioon lisätalousarvioissa. Ensi vuoden lisämäärärahatarpeita arvioidaan vuorostaan täydentävän talousarvioehdotuksen valmistelun yhteydessä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan koronavirustilanne aiheuttaa merkittäviä lisävoimavaratarpeita muun muassa tuomioistuimille ja Syyttäjälaitokselle, joissa asioiden käsittely on ruuhkautunut. Vireillä olevien asioiden määrä on kasvanut, sillä henkilöstön ja asianosaisten turvallisuuden varmistamiseksi istuntoja on jouduttu peruuttamaan ja asioiden käsittelyä keskeyttämään. Koronavirustilanteen ennakoidaan myös tuovan tuomioistuihin aiempaa enemmän asioi-

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2020 vp

ta, muun muassa konkurssi- ja velkomusasioita. Valiokunta kiinnitti jo keväällä huomiota etäyhteyksien hyödyntämiseen, mutta videoneuvottelulaitteita ei ole tuomioistuimissa ollut tarpeeseen nähden riittävästi (ks. mm. LaVL 3/2020 vp, LaVP 19/2020 vp). Tähän nähden ja hankintojen nopeuttamiseksi on myönteistä, että videoneuvottelulaitteiden hankintoihin tarvittavia lisämäärärahatarpeita on kuluvana vuonna huomioitu (neljännessä lisätalousarviossa 411 000 euroa ja ehdotuksessa seitsemänneksi lisätalousarvioksi 1,8 milj. euroa).

Koronavirusepidemialla ja siitä johtuvalla poikkeuksellisella tilanteella on vaikutusta myös ulosottolaitoksen ja konkurssiasiamiehen työmäärään, joten myös niiden riittävästä resursseista tulee huolehtia (ks. LaVM 4/2020 vp, LaVM 5/2020 vp, LaVM 8/2020 vp ja LaVM 9/2020 vp). Sama koskee talous- ja velkaneuvontaa, koska talous- ja velkaneuvontapalvelujen tarve lisääntyy (LaVL 3/2020 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja kiinnittää erityistä huomiota oikeusvaltion turvaamisen ja vahvistamisen sekä Rikosseuraamuslaitoksen voimavaroihin.

Helsingissä 12.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkyinen sd
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Ruut Sjöblom kok (osittain)
jäsen Mirka Soinikoski vihr (osittain)
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2020 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Perustelut

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä yhtyy suurelta osin lakivaliokunnan lausuntoon. Valiokunnan perussuomalaiset jäsenet kuitenkin katsovat, että maahanmuuton vaikutukset hallintotuomioistuinten ja oikeusaputoimistojen toimintaan olisi pitänyt ottaa painokkaammin huomioon lausuntoa annettaessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien toimintaan on vuodesta 2015 alkaen merkittävästi vaikuttanut turvapaikka-asioiden määrän nopea kasvu. Turvapaikka-asioiden määrän merkittävä kasvu heijastuu vastaavasti myös muihin ulkomaalaisasioihin. Ulkomaalaisasioiden määriä lisäävät lyhyellä aikavälillä muun muassa perhesideperusteista oleskelulupaa koskevat hakemukset sekä keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä esimerkiksi karkottamista koskevat asiat.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ulkomaalaisasioiden kokonaismäärä on pysyvästi vakiintunut huomattavasti vuotta 2015 korkeammalle tasolle. Tuomioistuinten julkisten toiminta- ja vuosikertomusten perusteella voidaan todeta, että esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudessa ulkomaalaisasioiden osuus kaikista päätöksistä oli 56 prosenttia vuonna 2017. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuonna 2017 ja 2018 saapuneista asioista noin 60 prosenttia oli ulkomaalaisasioita. Vuonna 2019 ulkomaalaisasioiden määrä mainituissa tuomioistuimissa oli edelleen noin 50 prosenttia, eikä mitään olennaista vähenemistä saapuvien ulkomaalaisasioiden määrässä ole havaittavissa.

Tilanne hallintotuomioistumissa on vakava. Ulkomaalaisasioiden suuri määrä ruuhkauttaa tuomioistuinten toimintaa ja syö paljon resursseja. Ulkomaalaisasioiden aiheuttama hallintotuomioistuinten ruuhkautuminen johtaa lisäksi käsittelyaikojen pitkittymiseen muissa asiaryhmissä. Hallintolainkäytössä ratkaistavissa asioissa muutoksenhaun nopeus on kuitenkin oikeusturvan keskeinen elementti. Oikeusturvan vaatimukset täyttävän käsittelyn edellytykset olisivatkin pystyttävä turvaamaan lukuisissa yksilön kannalta tärkeissä sekä yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävässä asiaryhmissä. Tällaisia asiaryhmiä ovat esimerkiksi kaavoitusta ja rakentamista, immateriaalioikeuksia ja kunnallishallintoa koskevat asiat.

Lakivaliokunta on aiemmin todennut pitävänsä tärkeänä, että tuomioistuinten ruuhkautumisen syyt selvitetään ja ryhdytään tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja käytännön toimenpiteisiin asioiden käsittelyn sujuvoittamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi (LaVL 5/2019 vp ja LaVL 3/2020 vp). Tuomioistuinvirasto on oikeusministeriön pyynnöstä selvittänyt asiaa, ja ministeriö on toimittanut selvityksen lakivaliokunnalle. Selvityksestä ilmenee, että hallintotuomioistuinten ruuhkautuminen johtuu ennen kaikkea saapuneiden ulkomaalaisasioiden edellä todetusta suuresta määrästä. Ulkomaalaisasiat ovat viime vuosien aikana myös vaikeutuneet ja monimutkaistuneet, ja ne ovat huomattavasti aiempaa työläämpiä.

Koska turvapaikkaa voi hakea aina uudella perusteella, ei hallinto-oikeuksiin saapuvien valitus-ten määrä riipu pelkästään maahan saapuvien turvapaikanhakijoiden määrästä. Ulkomaalaisasioiden määrä onkin kuluvana vuonna edelleen korkea erityisesti uusintahakemusten vuoksi. Merkit-

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2020 vp Eriävä mielipide

tävä osa Suomeen erityisesti Irakista, Afganistanista ja Iranista saapuneista turvapaikanhakijoista vetoaa jossain kohtaa asiansa käsittelyä turvapaikkaperusteena esimerkiksi Suomessa tapahtuneeseen islamista luopumiseensa ja kristinuskoon kääntymiseensä tai seksuaaliseen suuntautumiseensa. Turvapaikanhakijan uskonvakaumuksen tai seksuaalisen suuntautumisen aitouden selvittämiseksi järjestettävien suullisten käsittelyjen määrä onkin kasvanut merkittävästi. Valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan suullisen käsittelyn järjestäminen kolminkertaistaa asian käsittelyn vaatiman työmäärän.

Hallintotuomioistuinten ruuhkautumista on viime vuosina yritetty paikata ulkomaalaisasioiden käsittelyyn osoitettavin erityisin lisämäärärahoihin. Myös vuoden 2021 talousarvioesityksessä turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan ehdotetaan hallintotuomioistuimille ja oikeusavulle 5,9 miljoonan euron lisärahoitusta. Näin siitä huolimatta, että ulkomaalaisasioiden keskimääräinen käsittelyaika on jo nyt huomattavasti lyhyempi kuin käsittelyajat muissa asiaryhmissä. Summa on myös merkittävä verrattuna esimerkiksi oikeudenkäyntien yleiseen sujuvoittamiseen osoitettavaan 2,7 miljoonan euron lisämäärärahaan, joka ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan vastaa todellista määrärahan tarvetta eikä käytännössä anna mahdollisuuksia henkilöstöressurssien lisäämiseen.

Sen sijaan, että ulkomaalaisasioiden käsittelyyn osoitetaan toistuvasti lisämäärärahaa, tulisi perussuomalaisten mielestä puuttua niihin juurisyyihin, joiden vuoksi hallintotuomioistuimet kuormittuvat ulkomaalaisasioiden johdosta. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että hallintotuomioistuinten voimavaratilannetta tuleekin parantaa ennen kaikkea vähentämällä tuomioistuihin saapuvien ulkomaalaisasioiden määrää. Tämä tapahtuu muuttamalla lainsäädäntöä siten, että kaikki turvapaikka-, oleskelulupa-, perheen yhdistämis-, vastaanotto- ja etuusjärjestelmään liittyvät houkutustekijät poistetaan. Lisäksi tulisi rajoittaa turvapaikanhakijoiden mahdollisuuksia uusintahakemusten tekemiseen ja edistää hallintotuomioistuinten mahdollisuutta jättää ilmeisen perusteettomat turvapaikkavalitukset heti tutkimatta. Kun näytön vastaanottaminen keskitetään käräjäoikeuksiin niin, että todistelu taltioidaan hovioikeuskäsittelyä varten, tulisi samassa yhteydessä lisäksi arvioida mahdollisuuksia muutoksenhaussa tapahtuvan näytön arvioinnin oikeellisuuden parantamiseen ja muutoksenhakumenettelyn tehostamiseen yleisesti myös hallintotuomioistuimissa ja erityisesti nimenomaan ulkomaalaisasioissa. Näin hallintotuomioistuinten resursseja saataisiin vapautettua muiden asioiden käsittelyyn. Esimerkkeinä voidaan mainita taloudellista toimintaa (mm. kilpailu ja julkiset hankinnat), lastensuojelua ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat asiat.

Koronavirus COVID-19 ja viruksen aiheuttama taloustilanteen heikkeneminen vaikuttavat myös hallintotuomioistuinten toimintaan. Esimerkiksi toimeentulotukiasioissa, virkamies- ja viranhaltija-asioissa (irtisanomis- ja lomautukset) ja lastensuojeluasioissa hallintotuomioistuihin tehtävien valitusten määrä tulee todennäköisesti kasvamaan. Kun taloudellinen toiminta kriisin jälkeen lähtee elpymään, on lisäksi entistä tärkeämpää, että elpymisen mahdollistavat päätökset esimerkiksi maankäyttö-, kaavoitus- ja ympäristöasioissa samoin kuin julkisia hankintoja ja verotusta koskevissa asioissa ovat valmiina tai ainakin ripeästi saatavissa lainvoimaisiksi. Perussuomalaisten mielestä Suomen kansalaisten sekä suomalaisen työn ja yrittämisen pitäisikin mennä ulkomaalaisten asioiden hoitamisen edelle.

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2020 vp
Eriävä mielipide

Erityisesti kriisitilanteissa on entistä tärkeämpää, että kaikki tehtävät toimenpiteet hyödyttävät Suomea ja suomalaisia. Tästä syystä myös hallitusohjelman erilaisista haitallisista turvapaikka- ja maahanmuuttopoliittisista hankkeista tulisi viimeistään tässä vaiheessa luopua. Tällainen haitallinen hanke on esimerkiksi yleisten hallinto-oikeudellisten valitusaikojen käyttöönotto ja avustajan käytön laajentaminen turvapaikanhakijoiden asioissa.

Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden määrä on myös oikeusaputoimistoissa noussut vuodesta 2015 lukien turvapaikanhakijoiden suuren määrän takia. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ulkomaalaisasioihin käytetään jo tällä hetkellä ainakin 15 prosenttia oikeusaputoimistojen henkilöstöresursseista. Mikäli oikeusavustajat jatkossa osallistuvat hallituksen suunnitelmalla tavalla säännönmukaisesti myös turvapaikkapuhutteluihin, kasvaa ulkomaalaisasioiden hoitamiseen käytettävä työmäärä entisestään tilanteessa, jossa avustajan saaminen ruuhkautuneista oikeusaputoimistoista on suomalaiselle jo nyt hankalaa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtiovarainvaliokunta ottaa päätöstä tehdessään huomioon eriävässä mielipiteessä esitetyt näkökohdat.

Helsingissä 12.11.2020

Leena Meri ps
Mari Rantanen ps
Sebastian Tynkkynen ps