

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 17/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2015

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2014 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2015 (HE 131/2014 vp).

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin nojalla lakivaliokunta on päättänyt antaa toimialaansa koskevan lausunnon talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jyri Inha, valtiovarainministeriö
- kansliapäällikkö Tiina Astola, osastopäällikkö, ylijohtaja Kari Kiesiläinen, osastopäällikkö, ylijohtaja Arto Kujala ja talousjohtaja Tapio Laamanen, oikeusministeriö

- presidentti Pauliine Koskelo, korkein oikeus
- presidentti Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus
- presidentti Mikko Könkkölä, Helsingin hovioikeus
- laamanni Eero Takkunen, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Christer Lundström, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- pääjohtaja Esa Vesterbacka, Rikosseuraamuslaitos.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Helsingin hallinto-oikeus
- Valtakunnanvoudinvirasto
- Suomen tuomariliitto ry.

Lisäksi käräjäoikeuksien laamannit ovat toimittaneet valiokunnalle 14.10.2014 päivätyn kannanoton koskien käräjäoikeuksien toimintaan kohdistuvia määrärahaileikkauksia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleiset näkökohdat oikeusministeriön hallinnonalalta

Oikeusministeriön hallinnonalalle ehdotetaan vuodelle 2015 määrärahoja 901 miljoonaa euroa. Hallinnonalan organisaatioiden määrära-

hoihin kohdistuu ensi vuonna yhteensä 14 miljoonan euron säästöt, jotka johtuvat pääasiassa aiemmin vaalikaudella tehdyistä säästöpäätöksistä. Koska henkilöstömenot muodostavat noin 75—85 % hallinnonalan menoista, säästöpaineeet johtavat väistämättä henkilöstömäärän vähentämiseen. Saadun selvityksen mukaan säästöistä 6 miljoonaa euroa kohdistuu tuomioistui-

miin, 3 miljoonaa euroa ulosottolaitokseen ja 1,3 miljoonaa euroa Rikosseuraamuslaitokseen. Syyttäjälaitoksen määrärahataso pysyy ensi vuonna lähes ennallaan, jolloin sille ja muillekin toimijoille harmaan talouden torjuntaan osoitettu lisärahoitus on vielä käytettävissä.

Lakivaliokunnan käsityksen mukaan niin syyttäjien, tuomioistuinten ja ulosoton kuin myös Rikosseuraamuslaitoksen taloudellinen tilanne on ensi vuonna erittäin tiukka. Toisaalta näköpiirissä ei ole — esimerkiksi kehyspäätösten perusteella — tämän jälkeenkään myönteistä kehitystä. Valiokunta korostaa, että kaikki oikeudenhoidon osa-alueet ovat korkeisiin laatuvaatimuksiin sidottuja valtion ydintehtäviä, jotka vaativat vakaata ja riittävää rahoituspohjaa. Asioiden viipymisellä oikeudenhoidossa saattaa olla laajoja ja kauaskantoisia kielteisiä vaikutuksia, jotka paitsi heikentävät perusoikeuksien toteutumista voivat myös heijastua jopa Suomen taloudelliseen kilpailukykyyn. Sopeutettaessa oikeudenhoitoa kiristyvään taloustilanteeseen olennaista on, että uudistukset toteutetaan suunnitelmallisesti ja tarkoin harkiten oikeusturvaa vaarantamatta.

Hallituksen mukaan oikeusturvaa kehitetään ja sopeutetaan kiristyvään talouteen vuosille 2013—2025 laaditun oikeudenhoidon uudistamisohjelman ja siitä tehtyjen linjausten pohjalta (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013). Saadun selvityksen perusteella oikeudenhoidon tehokkuutta parantavat toimenpiteet alkavat kuitenkin vaikuttaa merkittävästi vasta kehyskauden (2015—2018) loppupuolella, eivätkä ne helpota viranomaisten tilannetta vielä ensi vuonna. Valiokunta arvioi saamansa selvityksen perusteella, että näköpiirissä olevat uudistustoimet ovat riittämättömiä suhteessa rahoitusleikkauksiin ja oikeudenhoidon laadullisiin kehittämistarpeisiin. Valiokunnan mukaan oikeusturvan toteuttamisen tavoitteena tulee olla, että jokaisella on oikeuksiensa turvaamiseksi käytettävissään oikeussuojakeino, mutta erilaisten menettelyjen ei tule olla tarpeettoman raskaita.

Hallituksen esityksestä käy ilmi, että vuonna 2011 hallituskauden ajaksi päätetty harmaan ta-

louden torjuntaan kohdistuva 5,2 miljoonan euron lisärahoitus jatkuu vielä ensi vuonna. Määräraha kohdistuu oikeushoidon alalla syyttäjille, tuomioistuimille ja ulosottolaitokselle. Saadun selvityksen perusteella eri oikeushoidon toimijat ovat kohdentaneet lisärahoituksen toiminnallisten erityispiirteiden vuoksi hieman eri tavoin. Valiokunta pitää sinänsä myönteisenä, että lisärahoitus jatkuu vielä ensi vuonna. Pidemmällä aikavälillä tällaisen ohjelmarahoituksen ei kuitenkaan tule olla osa oikeudenhoidon toimijoiden määrärahoja, vaan vastaavan rahamäärän tulisi olla osa toimijoiden perusbudjetointia ilman sen kohdentamista tiettyyn tarkoitukseen. Nykyinen tilanne ei ole ongelmaton viranomaisten, etenkin syyttäjien ja erityisesti tuomioistuinten, riippumattoman aseman kannalta. Lakivaliokunta on jo aikaisemmin kiinnittänyt asiaan huomiota (LaVL 6/2013 vp, s. 3; LaVL 12/2013 vp, s. 3—4).

Saamansa selvityksen nojalla valiokunta toteaa eri toimijoita yhdistävänä näkökohtana, että määrärahojen riittävyys ei ole sidoksissa pelkästään momentin suuruuteen vaan myös siihen, että resurssit jaetaan tarkoituksenmukaisesti eri toimijoiden, esimerkiksi eri tuomioistuinten, kesken. Lakivaliokunnalla ei ole kuitenkaan edellytyksiä arvioida, onko resurssit jaettu työmäärään ja työn vaativuuteen nähden järkevällä tavalla. Selvä kehityssuunta kuitenkin on, että asiat ja työmäärät keskittyvät suurien asutuskeskusten ja erityisesti pääkaupunkiseudun viranomaisiin, jonne väestökin keskittyy (pääkaupunkiseudun väestönkasvu on n. 1 % vuodessa).

Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten laajaa tietojärjestelmä uudistusta (AIPA) jatketaan saadun selvityksen perusteella tehokkaiden työmenetelmien tukemiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi. Tavoitteena on, että uusi järjestelmä on kokonaisuudessaan käytössä vuoden 2018 aikana. Valiokunta pitää tärkeänä, että hanke pysyy aikataulussa ja aikataulun etenemistä seurataan tarkoin.

Valiokunta uudistaa myös aiemmissa yhteyksissä esittämänsä näkökohdat oikeusministeriön hallinnonalan korkeista vuokrista ja toimitila-

kustannuksista (ks. LaVL 9/2014 vp, LaVL 10/2012 vp, LaVL 6/2010 vp, LaVL 19/2009 vp, LaVL 5/2009 vp, LaVL 15/2008 vp ja LaVL 5/2008 vp). Valiokunta pitää epätydyttävänä nykyistä järjestelmää, jossa mm. tuomioistuinten ja vankiloiden toimitiloista maksetaan korkeita vuokria valtion liikelaitokselle (LaVL 15/2008 vp ja LaVL 12/2007 vp). Vuokrasopimukset ovat usein pitkäaikaisia ja ehdoiltaan joustamattomia, mikä vaikeuttaa tarpeellisten tilauudistusten toteuttamista ja säästöjen aikaansaamista. Nykyisissä taloudellisissa olosuhteissa valiokunta pitääkin entistä tärkeämpänä, että toimitilajärjestelyissä ja vuokratason määrittämisessä olisi valtiokonsernin sisällä nykyistä enemmän joustavuutta. Lakivaliokunta kiinnittää huomioita myös tarkastusvaliokunnan laatimaan laajaan selvitykseen asiasta (TrVM 5/2014 vp).

Syyttäjälaitos

Syyttäjälaitoksen määrärahataso pysyy lähes ennallaan vuonna 2015, jolloin harmaan talouden torjuntaan osoitettu lisärahoitus on vielä käytettävissä. Syyttäjälaitoksen rahoituksen ongelmat liittyvät pikemminkin vuoden 2016 määrärahavähennykseen, jossa muun muassa edellä todettua lisärahoitusta ei enää ole.

Saadun selvityksen perusteella syyttäjälaitoksessa joudutaan kuitenkin jo ensi vuonna käynnistämään yt-menettelyt, koska myöhempien vuosien toiminta on suunniteltava kehyspäätöksen edellyttämälle tasolle. Tulevat henkilöstövähennykset ovat erittäin merkittäviä. Ne vastaavat nykytasoon verrattuna vuonna 2016 jo noin 12 %:a ja vuonna 2018 noin 15 %:a täysyöllistetyn syyttäjälaitoksen henkilöstön kokonaismäärästä. Kun vastaavaa työkuorman pienene mistä ei ole näköpiirissä, rikosasioiden käsittely tulee lähivuosina ensin ruuhkautumaan ja sitten kriisiytymään.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vuoden 2015 alussa voimaan tuleva syyteneuvottelua koskeva lainsäädäntö (ks. LaVM 5/2014 vp) tulee — ainakin kyseistä uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan — hel-

pottamaan hieman syyttäjien työtaakkaa. Valiokunta myös kiirehti muiden oikeudenhoidon uudistamisohjelman hankkeiden valmistelua, joiden avulla syyttäjälaitoksen vaikeaa taloudellista tilannetta voitaisiin helpottaa.

Tuomioistuimet

Saadun selvityksen mukaan tuomioistuinten toimintaan kohdistuviin 6 miljoonan euron määrärahavähennyksiin ja tietojärjestelmistä aiheutuviin menopaineisiin on varauduttu käyttämällä kuluvan vuoden määrärahoja 3 miljoonaa euroa alle budjetoidun eli kasvattamalla vuodelle 2015 siirtyviä määrärahoja. Vuonna 2015 toimintamenojen käytön tulisi olla noin 2 miljoonaa euroa kuluvaan vuoteen. Henkilöstövähennystarpeen loiventamiseksi toimintaa rahoitetaan jonkin verran myös siirtyvillä määrärahoilla, minkä vuoksi vähentämistarve jäänee 20—30 henkilötyövuoteen. Saadun selvityksen mukaan vähennysten takia ei tarvitse tehdä irtisanomisia.

Valiokunta kiinnittää myös tuomioistuinten rahoituspohjaa arvioidessaan huomiota oikeudenhoidon uudistamisohjelman hankkeiden kiirehtimiseen. Ohjelman puitteissa on valmistumassa arvio siitä, tulisiko riidattomat velkomusasiat siirtää tuomioistuimista ulosoton käsiteltäviksi taikka keskittää ne tiettyihin käräjäoikeuksiin. Toinen merkittävä hanke on valitusoikeuden liittyvän jatkovalitusluvan soveltamisalan laajentaminen, mitä koskeva hallituksen esitys on hallituksen mukaan tulossa vielä tänä syysynä eduskunnan käsiteltäväksi. Tavoitteena on kohdentaa voimavaroja erityisesti niihin asioihin, joissa on selkeä oikeussuojatarve. Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen säästäisi tuomioistuinten toimintamenoja, koska hovi-oikeuksissa järjestettäisiin vähemmän täysmittaisia oikeudenkäyntejä. Uudistuksen toteutuminen siirtäisi lainkäytön painopistettä entistä enemmän käräjäoikeuksiin. Lakivaliokunta pitää mainittuja hankkeita tärkeinä, kuten myös oikeudenkäyntien videoinnin käyttöönoton mahdollisuuksien harkitsemista.

Eduskunta lisäsi kuluvan vuoden talousarvioon muiden tuomioistuinten toimintameno-

mentille miljoona euroa ruuhkautuneimpien tuomioistuinten toimintaan (ks. VaVM 34/2013 vp, s. 23). Määrärahalisäys ehdotetaan nyt poistettavaksi. Miljoonan euron kohdennettu määrärahalisäys on kuitenkin saadun selvityksen mukaan helpottanut ruuhkautuneimpien tuomioistuinten vaikeaa tilannetta. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa sen palauttamista kiinnittäen kuitenkin vakavaa huomiota siihen, että epävarmuus rahoituksen jatkumisesta ja lyhyet määräaikaiset virkasuhteet ovat sekä henkilöstön että tuomioistuinlaitoksen toimintakyvyn turvaamisen kannalta ongelmallisia (LaVL 6/2013 vp). Lakivaliokunta kiinnittää toisaalta myös huomiota siihen, että määräaikaisten tuomarien runsaaseen käyttöön liittyy perustuslaillisia ongelmia tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden näkökulmasta. Valiokunta toistaa aieman näkemyksensä siitä, että ylipäänsä tuomioistuinten voimavarat on vaikeasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta välttämätöntä mitoittaa niin, että tuomioistuimet kykenevät asianmukaisesti täyttämään perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden oikeusturvavaatimukset, eikä kansalaisten oikeusturva saa vaarantua.

Rikosseuraamuslaitos

Rikosseuraamuslaitoksen taloudellinen tilanne jatkuu ensi vuonna kireänä. Säästöt vuonna 2015 ovat 1,3 miljoonaa euroa. Vuonna 2015 Rikosseuraamuslaitos vähentää henkilökuntaa noin 35 henkilötyövuodella. Irtisanomisiin ei kuitenkaan saadun selvityksen mukaan tarvitse mennä. Rikosseuraamuslaitos tehostaa toimintojaan jatkamalla jo aikaisemmin päätetyn sopeuttamissuunnitelman toteuttamista. Vangeille järjestettävää uusintarikollisuuden vähentämiseen tähtäävää toimintaa on jouduttu — ja joudutaan jatkossakin — vähentämään. Lakivaliokunta pitää tätä valitettavana, koska uusintarikollisuuden vähentämisen tulee olla keskeinen osa vankeinhoitoa.

Rikosseuraamuslaitos tekee lokakuun 2014 loppuun mennessä oikeusministeriölle suunnitelman, miten vankilaverkosta tulisi jatkossa kehittää. Valiokunnan mukaan aiemmin tehtyjä päätöksiä vankiloiden peruskorjaushankkeista ei tule, ainakaan merkittävällä tavalla, muuttaa. Hallitusohjelmaankin kirjattua tavoitetta paljusselleistä luopumisesta ei saadun selvityksen mukaan kyetä toteuttamaan, koska Hämeenlinnan vankilan perusparannushankkeelle ei ole saatu rahoitusta. Valiokunta pitää kehityskulkua huolestuttavana (ks. LaVL 12/2013 vp, LaVL 6/2013 vp). Saadun selvityksen mukaan tavoitteena on kehittää käytettävissä olevien resurssien puitteissa vankilaverkosto, jossa vankilatoiminnot ja henkilökunta muodostavat toiminnallisesti järkevän kokonaisuuden ja jossa myös turvallisuudesta kyetään huolehtimaan. Kuluvan hallituskauden aikana päätöksiä vankiloiden lakkauttamisesta ei tehdä. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että vankilaverkoston kehittämistä arvioidaan mahdollisimman monipuolisesti ja että Rikosseuraamuslaitoksen suunnitelman valmistuttua asiasta informoidaan asianmukaisella tavalla myös valiokuntaa.

Vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuramusten täytäntöönpanossa huolehditaan täytäntöönpanon varmuudesta, luotettavuudesta ja turvallisuudesta. Rangaistusta suorittavien edellytyksiä rikoksettomaan elämäntapaan parannetaan ja uusiin rikoksiin syyllistymisen riskiä vähennetään. Valiokunta korostaa, että Rikosseuraamuslaitoksen resurssien jyrkkä leikkaaminen saattaa vaikuttaa yhteiskunnan turvallisuuteen.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

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

Helsingissä 17 päivänä lokakuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Arto Pirttilahti /kesk
jäs.	James Hirvisaari /ml1	Kristiina Salonen /sd
	Mikael Jungner /sd	Jani Toivola /vihr
	Arja Juvonen /ps	Kari Tolvanen /kok
	Suna Kymäläinen /sd	Ari Torniainen /kesk
	Johanna Ojala-Niemelä /sd (osittain)	Kaj Turunen /ps
	Aino-Kaisa Pekonen /vas	Peter Östman /kd.
	Jaana Pelkonen /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Valtiontalouden talousarviossa vuodelle 2015 oikeusministeriön hallinnonalalle ehdotetaan määrärahoja 14 milj. euroa vähemmän kuin vuodelle 2014. Lakivaliokunnan perussuomalaisten jäsenten mielestä hallituksen päättämät määrärahojen vähentämiset tällä alueella eivät ole järkevää yhteiskuntapolitiikkaa. Hallituksen tekemät talouspoliittiset päätökset merkittävästi vaarantavat oikeusjärjestelmän vakaan ja luotettavan toiminnan yhteiskunnan ja kansantalouden suotuisan kehityksen perusedellytyksinä.

Keskeisin esityksen ongelma sisältyy siihen, että budjetissaan hallitus selittää oikeusturvan saatavuutta, joita koskevien päätösten todellinen luonne kätkeytyy ilmaisuun oikeusturvan kehittämisestä ja sopeuttamisesta kiristyviin talouden reunaehtoihin v. 2013 valmistuneen vuosille 2013—2025 laaditun oikeudenhoidon uudistamisohjelman ja siitä tehtyjen linjausten pohjalta. Kysymys on sellaisista talouspoliittisista päätöksistä, jotka syventävät oikeudenhoidon alalla vallitsevaa ongelmaa, joka on rahoitusleikkausten ja muutosten välisen suhteen vääristyminen. Puhumme tällöin merkittävistä asioista, koska näillä on pitkäaikaisia vaikutuksia. Riittävä ja vakaa rahoitus on olennaista oikeusturvan laadun kannalta ja ylipäänsä oikeusvaltion ylläpitämiseksi.

Hallituksen vuosikertomukseen 2013 tarkastusvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2014 vp — K 12/2014 vp) perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota säästöjen vaikutuksiin oikeusvaltion toimivuuteen. Valiokunta on huolissaan säästöjen vaikutuksista erityisesti oikeudenhoidon laatuun, käsittelyaikoihin ja henkilöstön jaksamiseen. Valiokunta korostaa, että tuomioistuinten pitkäjänteinen toiminta tulee turvata riittävän perusrahoituksen avulla (PeVL 20/2014 vp, s. 4). Lainvalmistelua ohjaavana ja lainsäädäntötoimintaa määrittävänä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on merkittävä tekijä, joka tulisi nyt tehdyissä päätöksis-

sä ottaa huomioon. Lakivaliokunnan perussuomalaisten jäsenten mielestä tuomioistuimien toimintamenoihin osoitettuja määrärahoja tulisi lisätä merkittävästi. Tuomioistuimissa ja syyttäjänvirastossa suurin kustannuserä ovat työntekijöiden palkat. Henkilöstövähennysten myötä käsittelyaikojen ennakoidaan pitenevän entisestään nykyisen tuomioistuinten resursoinnin seurauksena. Yksin Helsingin kärjäoikeudessa on vireillä lähes 600 rikosasiaa, joissa esitutkinnan aloittamisesta on kulunut yli kolme vuotta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut Suomelle langettavia tuomioita eniten juuri oikeudenkäyntien kohtuuttomasta pitkittymisestä.

Oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluviin kriminaalipolitiikkaan, rikosentorjuntaan ja rikosseuraamukseen osoitettu määräraha on myös riittämättömällä tasolla. Nykyinen hallituksemme on tarkoituksella vähentänyt poliisien resursseja. Tästä on seurannut sekä ulkomaista talousrikollisuutta että verorikollisuutta, koska ei ole lukuisista pyynnöistä huolimatta taattu oikeutta tarkastaa tänne lähetettyjen työntekijöiden verotustietoja. Hallitus on siis tietoisesti kääntänyt katseensa pois tämänkaltaisesta kasvavasta ongelmasta. Perussuomalaisten lakivaliokunnan jäsenet katsovat, että harmaan talouden torjuntaan kriminaalipolitiikan keinona osoitettuja määrärahoja tulee lisätä. Hallituksen harmaan talouden torjuntaan kohdistuva torjuntaohjelma harmaan talouden vähentämiseksi vuosille 2012—2015 ei ole riittävää tämän rikollisuuden muodon torjumiseksi, vaan harmaan talouden torjunnan rahoituksen tulee myös olla pysyvää.

Edelleen hallituksen kaavailemat vankiloiden sulkemiset sekä yleensäkin vankilaverkotomme supistamiset eivät myöskään ole ajantasaista yhteiskuntapolitiikkaa. Perussuomalaiset lakivaliokunnan jäsenet katsovat, että vankiloiden lakkautukset talouspolitiikan päätöksinä eivät ole rikosseuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta tarkoituksenmukaisia.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17 päivänä lokakuuta 2014

Arja Juvonen /ps
Kaj Turunen /ps