

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 20/2014 vp

### Hallituksen vuosikertomus 2013

### *Tarkastusvaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 15 päivänä toukokuuta 2014 lähettäessään hallituksen vuosikertomuksen 2013 (K 12/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi tarkastusvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa tarkastusvaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Tiina Astola ja tietohallintojohtaja Max Hamberg, oikeusministeriö
- korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelo
- osastonjohtaja, kärkeäjätuomari Matti Palojärvi, Helsingin kärjäoikeus
- korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Vihervuori
- valtiosyyttäjä, hallintoyksikön päällikkö Christer Lundström, Valtakunnansyyttäjänvirasto.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

##### *Kertomusmenettelyn uudistaminen*

Eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n 4 momentin muutos tuli voimaan 1.1.2014, ja hallituksen vuosikertomus on nyt sen perusteella lähetetty ensimmäistä kertaa valmistelevasti käsiteltäväksi tarkastusvaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunta antaa asiasta lausuntonsa. Puhemiesneuvosto on 15.5.2014 todennut, että lausuntovaliokuntien olisi hyvä arvioida lausunnoissaan myös sitä, miten vuosikertomusmenettelyn uudistamiselle asetetut tavoitteet on saavutettu.

Vuosikertomusmenettelyn uudistamisen tavoitteena on sitä koskeneen hallituksen esityksen (HE 62/2013 vp) perustelujen mukaan tehostaa ja yhdenmukaistaa toimintaa ja taloutta koskevaa raportointia eduskunnalle. Aineiston yh-

teensovittamisella vähennetään erillisten ministeriöitä velvoittavien raportointien lukumäärää ja tiivistetään eduskunnalle toimitettavan tiedon määrää. Samalla korostetaan hallituksen toimenpiteiden tuloksellisuutta koskevan tiedon merkitystä. Tarkoituksena on mahdollistaa eduskunnalle kuuluva valtiosääntöinen valvontatehtävä ja tarjota eduskunnan käyttöön riittävät tiedot sekä edistää poliittista keskustelua eduskunnan ja valtioneuvoston kesken.

Perustuslakivaliokunta on kertomusmenettelyn kehittämisen yhteydessä korostanut tarvetta tehostaa ja järjeistää hallituksen informointia toiminnastaan samoin kuin eduskunnan mahdollisuuksia valvoa hallituksen toimia (PeVM 1/2010 vp, s. 7/II). Menettelyn uudistamisen jälkeen kehittämistyön painopiste on syytä siirtää sisältökysymyksiin ja panostaa vahvasti kerto-

muksen sisällön kehittämiseen, raportoinnin yhtenäistämiseen ja päällekkäisyyksien poistamiseen (PeVM 5/2013 vp, s. 3/II, PeVM 1/2014 vp, s. 4/II).

Hallituksen vuosikertomus vuodelta 2013 on neliosainen. Ensimmäisenä on hallituksen vaikuttavuusselvitys. Toinen osa sisältää ministeriöiden tuloksellisuusselvitykset ja kolmas osa tilinpäätöslaskelmat. Neljännessä osassa esitetään toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannottojen johdosta. Kertomuksen esipuheessa todetaan, että kertomusten yhdistämisen lisäksi on poistettu päällekkäisyyksiä ja lisätty toimintaa ja taloutta koskevien tietojen vaikuttavuus- ja tuloksellisuusarvioita (osa 1, s. 9).

Perustuslakivaliokunta pitää kertomusten yhdistämistä, päällekkäisyyksien poistamista ja vaikuttavuus- ja tuloksellisuusarviointien lisäämistä hyvinä ja tarpeellisina toimenpiteinä. Uudistuksen toteuttamisesta on kokemuksia vasta hyvin lyhyeltä ajalta, joten uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista on vielä vaikea laajemmin arvioida. Valiokunta korostaa kuitenkin tarvetta jatkaa kertomuksen sisällöllistä kehittämistä niin, että se vastaisi mahdollisimman hyvin eduskunnan tiedontarpeisiin.

Kertomusmenettelyn uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta painotti myös vuosikertomuksen valmistelu- ja käsittelyaikataulujen tiivistämistä niin, että kertomusmenettely palvelisi valtion talousarvion eduskuntakäsittelyä. Valiokunta katsoi, että vuosikertomus tulee jatkossa antaa eduskunnalle huhtikuun loppuun mennessä. Tällöin muilla erikoisvaliokunnilla on riittävästi aikaa antaa lausunto tarkastusvaliokunnalle, ja se ehtii saada mietinnön valmiiksi käsiteltäväksi täysistunnossa kevätistuntokauden aikana (PeVM 5/2013 vp, s. 3/II). Vuoden 2013 vuosikertomus on päivätty 30.4.2014. Se on ilmoitettu saapuneeksi eduskuntaan 13.5.2014 ja lähetetty valiokuntiin 15.5.2014. Erikoisvaliokunnille on annettu aikaa antaa omat lausuntonsa tarkastusvaliokunnalle 19.9.2014 mennessä. Uudistuksen aikataulullisia tavoitteita ei siis vielä vuoden 2013 kertomuksen osalta täysin saavutettu. Kertomuksen valmistelu- ja käsittelyaikataulu on kuitenkin jo

merkittävästi aikaistunut aiemmista vuosista. Valiokunta pitää tärkeänä, että kertomuksen valmistumista pyritään jatkossa vielä aikaistamaan muutamalla viikolla, jotta eduskunnalla olisi todellinen mahdollisuus asian käsittelemiseen kevätistuntokauden kuluessa.

#### *Perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta hyväksytyt eduskunnan lausumat*

Kertomukseen sisältyy yksi perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta hyväksytyt lausuma. Lausuma koskee saamen kielen elvyttämistä (K 1/2009 vp — EK 5/2010 vp). Hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2011 antamaan mietinnössä (PeVM 8/2012 vp) perustuslakivaliokunta on viitannut opetus- ja kulttuuriministeriössä valmistuneeseen toimenpideohjelmaan saamen kielten elvyttämiseksi ja katsonut valtioneuvoston ryhtyneen eduskunnan edellyttämiin toimenpiteisiin, minkä vuoksi lausuma on käynyt tarpeettomaksi ja se voidaan poistaa. Valiokunta toistaa tämän kannanottonsa.

#### *Oikeusvaltion turvaaminen ja oikeudenhoidon uudistaminen*

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Myös yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklan mukaan jokaisella on tutkittaessa rikossyytettä häntä vastaan oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman kohtuutonta viivytystä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Perustuslakivaliokunta korostaa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyk-

settömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitystä oikeusvaltion kulmakivinä. Jokaisen tulee saada asiansa asianmukaisesti tutkituksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa kohtuullisessa ajassa ja kohtuullisin kustannuksin. Niin yksityishenkilöiden kuin yritystenkin tulee oikeusvaltiossa pystyä saattamaan asiansa oikeuden tutkittaviksi ilman pelkoa kohtuuttomista kustannuksista tai viivästyksistä. Tärkeää on myös säilyttää ihmisten luottamus siihen, että rikoksenteekijät saatetaan teoistaan lailliseen edesvastuuseen. Näille perusasioille rakentuvat ihmisten turvallisuuden tunne, yhteiskuntarauha ja taloudellisen toimintaympäristön vakaus.

Perustuslakivaliokunta käsittelee oikeudenkäyntien viivästymistä vuoden 2008 hallituksen toimenpidekertomuksen johdosta laatimassaan mietinnössä ja ehdotti eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman, jossa edellytettiin hallituksen laativan kokonaissuunnitelman esitutkinnan, syyteharkinnan ja oikeudenkäyntien joutuisuuden parantamiseksi (PeVM 1/2010 vp — K 1/2009 vp — EK 5/2010 vp).

Kertomusvuonna 2013 valmistui oikeusministeriön asettaman neuvottelukunnan laatima Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013—2025, johon sisältyy myös lyhyen aikavälin sopeuttamisohjelma. Tavoitteena on tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrän vähentäminen, käsittelyketjujen lyhentäminen ja työtapojen tehostaminen koko oikeuslaitoksessa oikeusturvaa kuitenkin vaarantamatta. Ohjelman lähes 60 hankkeesta on kertomuksen mukaan käynnistetty noin puolet vuoden 2013 aikana.

Perustuslakivaliokunta pitää Oikeudenhoidon uudistamisohjelmaa hyvin tärkeänä. Ohjelmassa on kartoitettu kattavasti oikeudenhoidon kehittämiskohteita ja tehty lainsäädäntöön, rakenteisiin ja toimintatapoihin liittyviä toimenpide-ehdotuksia, joiden tavoitteena on varmistaa oikeusturva myös niukkenevissä taloudellisissa oloissa. Valiokunta pitää hyvänä, että lähtökohdaksi on ohjelmassa asetettu oikeudenhoidon sisällöllinen parantaminen ja perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämän oikeusturvan tuottami-

nen nykyistä tehokkaammin ja olennaiseen keskittyen. Perustuslakivaliokunta painottaa, että taloudellisesti vaikeissakin olosuhteissa tulee huolehtia myös oikeudenhoidon laadun kehittämisestä. Oikeudenhoidon rakenteita, käsittelyketjuja, toimintaprosesseja ja työtapoja tulee kehittää ja pyrkiä löytämään tapoja, joilla oikeuslaitos pystyy tuottamaan oikeita päätöksiä nykyistä joutuisammin ja kustannustehokkaammin.

Perustuslakivaliokunta pitää ohjelman sisältämiä hankkeita pääosin perusteltuina ja kiirehtii lainsäädäntömuutosten ja muiden toimenpiteiden asianmukaista valmistelua. Yhtenä esimerkkinä valiokunta nostaa esiin oikeudenkäyntien videoinnin, jonka avulla voitaisiin oikeusturvaa vaarantamatta keskittää todistajien kuuleminen alioikeusvaiheeseen, vähentää käräjäoikeudessa kuultujen todistajien uudelleen kuulemista muutoksenhakuvaiheessa ja säästää siten kaikkien osapuolten aikaa ja vaivaa sekä jouduttaa asian käsittelyä. Valiokunta pitää tärkeänä, että tarvittavat varat videoinnin käyttöönottoon järjestyvät ja toiminta saadaan mahdollisimman pian käyntiin.

Oikeudenkäynnin joustavoittaminen ja prosessinjohtamisen tehostaminen sekä alioikeuksissa että muutoksenhakuvaiheessa ohjaisi resursseja todellisten oikeusturvatarpeiden mukaan. Tämä vaatii sekä lainsäädännön uudistamista että koulutusta.

Ohjelman avulla pyritään paitsi vastaamaan oikeudellisen toimintaympäristön muutoksiin myös sopeuttamaan oikeudenhoidon menoja valtiontalouden säästötavoitteisiin. Koko oikeusministeriön hallinnonalan määrärahaileikkaukset vuodesta 2012 vuoteen 2018 ovat tämän hetkisten päätösten mukaan yli 49 miljoonaa euroa. Lisäksi vuonna 2016 poistuu se lisärahoitus, joka on viime vuosina saatu harmaan talouden torjuntaan ja turvapaikkavalitusten käsittelyyn. Tuomioistuinten osuus leikkauksista on yli 20 miljoonaa euroa. Erityisen suuri leikkaus kohdistuu vuoteen 2015, jolloin tuomioistuinten määrärahoja on tarkoitus vähentää yli 6 miljoonaa euroa vuodesta 2014.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota säästöjen vaikutuksiin oikeusvaltion toimivuuteen. Oikeuslaitoksen menoista 75 % kohdistuu henkilöstöön, 12 % toimitiloihin ja 6 % tietohallintoon ja -tekniikkaan, joten käytännössä säästöjen toteuttaminen merkitsee henkilöstön vähentämistä, koska myös kiinteistö- ja tietotekniikkamenot ovat pitkälti henkilöstösidonnaisia. Valiokunta on huolissaan säästöjen vaikutuksista erityisesti oikeudenhoidon laatuun, käsittelyaikoihin ja henkilöstön jaksamiseen. Oikeudenhoitoon kohdistetut leikkaukset ovat hyvin merkittäviä, ja ne on tarkoitus toteuttaa varsin lyhyen sopeutumisaikataulun puitteissa. Vaarana on, että Oikeudenhoidon kehittämissuunnitelman mukaisten uudistusten avulla tavoiteltava menojen hallittu vähentäminen ei ehdi toteutua yhtäaikaisesti määrärahojen leikkausten kanssa. Lisäksi ongelmana ovat suuret kiinteistökulut ja tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvät lisäkustannukset.

Valiokunta painottaa tarvetta ohjata voimavaroja alioikeuksien toiminnan turvaamiseen ja kehittämiseen. Asioiden perusteellinen ja huolellinen käsittely alioikeuksissa vähentää tarvetta muutoksenhakuun ja siten asian käsittelyn kokonaiskustannuksia. Erityisen huolissaan valiokunta on ruuhkautuneiden alioikeuksien toiminnasta. Ruuhkautuneiden alioikeuksien tilannetta on jo muutaman vuoden ajan helpotettu eduskunnan antaman lisärahoituksen avulla. Tällainen tilapäisrahoitus lisää osaltaan määräaikaisten tuomarin virkojen käyttöä, mitä ei voida pitää asianmukaisena. Valiokunta korostaa, että tuomioistuinten pitkäjänteinen toiminta tulee turvata riittävän perusrahoituksen avulla.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 17 päivänä syyskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd  
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /kok  
Kimmo Kivelä /ps  
Anna Kontula /vas

Elina Lepomäki /kok  
Markus Lohi /kesk  
Elisabeth Naucélér /r  
Tom Packalén /ps  
Kimmo Sasi /kok  
Harry Wallin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.