

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2009 vp

Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2010—2013

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 31 päivänä maaliskuuta 2009 lähettäessään valtioneuvoston selonteon valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2010—2013 (VNS 3/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- talousjohtaja Harri Mäkinen, oikeusministeriö
- finanssisihteeri Saija Kaukonen, valtiovarainministeriö.

Viitetieto

Lakivaliokunta on tutustunut rikosseuraamusalan kehittämishankkeeseen ja muihin vankeinhoidon ajankohtaisiin kysymyksiin Helsingin vankilaan suuntautuneen vierailun yhteydessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Oikeusministeriön hallinnonalan määräraha-kehys vuodelle 2010 on 779 miljoonaa euroa. Summa on edellistä kehystä noin 2 miljoonaa euroa suurempi. Saadun selvityksen mukaan kehyksessä tapahtuneet muutokset ovat erisuuntaisia. Valiokunta toteaa myönteisenä lisäykset lainvalmistelun vahvistamiseen sekä korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan turvaamiseen. Selvityksen mukaan määrärahatilanne jatkuu kuitenkin kireänä lähes kaikilla toimintamomenteilla, erityisesti rangaistusten täytäntöönpanossa, tuomioistuimissa ja ulosottotoimissa.

Rangaistusten täytäntöönpano ja rikosseuraamusalan kehittäminen

Kehyskaudella rangaistusten täytäntöönpanossa toimeenpannaan laajaa hallinnon ja toiminnan kehittämisohjelmaa. Vuoden 2010 alusta toteutetaan Vankeinhoitolaitoksen, Kriminaalihuoltolaitoksen ja Rikosseuraamusviraston yhdistäminen uudeksi rikosseuraamusalan organisaatioksi. Lisäksi rikosseuraamusalan alue- ja laitospalveluita uudistetaan vuoteen 2012 mennessä.

Valiokunta pitää tärkeänä pyrkimyksiä rikosseuraamusalan kehittämiseksi ja toiminnan taroituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Kehittämistoimilla tavoitellaan merkittäviä tehokkuus- ja tuottavuushyötyjä. Valiokunta kuitenkin ko-

rosta toimenpiteiden ensisijaisena lähtökohtana voimavarojen mitoittamista ja kohdentamista kriminaalipolitiikan tarpeiden mukaisesti.

Rikosseuraamusvirastolta saadun selvityksen mukaan vankiluvun kehitys on vuodesta 2006 lähtien ollut laskusuunnassa. Vuonna 2008 vankkeja oli noin 3 500. Määrän on arvioitu jonkin verran vähenevän lähivuosien aikana. Valiokunta kuitenkin toteaa, että vankien määrään vaikuttavat monet eri seikat eikä vankiluvun kehityksestä voida siten tehdä ehdottoman varmoja päätelmiä. Tämä on syytä ottaa huomioon myös vankiloiden ja vankipaikkojen määrää harkittaessa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että vankitilojen peruskorjauksia jatketaan. Tässä yhteydessä valiokunta myös muistuttaa, että ns. paljuselikysymystä ei vielä kaikilta osin ole ratkaistu (esim. LaVM 10/2005 vp, s. 4/I). Myös vankipaikkojen määrää vähennettäessä tulisi pyrkiä vähentämään paljuselliosastojen määrää sen sijaan, että suljettaisiin tiloiltaan asianmukaisia osastoja. Lisäksi valiokunta toteaa, että nopealla aikataululla käynnistettävät vankiloiden kunnossapitohankkeet olisivat sovellettavissa myös talouden elvytystoimina.

Vankeuslain tavoitteiden toimeenpanon kannalta on keskeistä, että vankeinhoidon henkilöstöä on riittävästi. Erityisesti vankien kanssa tehtävä lähiyö, kuten rangaistusajan suunnitelmien laatiminen, työtoiminta ja koulutus, vaatii henkilöstövoimavaroja. Pyrkimyksenä on siirtää painopistettä jatkossa yhä enemmän toimenpiteisiin, joilla tuetaan vankien valmiuksia sopeutua yhteiskuntaan. Myös avoseuraamuksia kehitetään. Nämä tavoitteet lisäävät henkilöstövoimavarojen vahvistamisen tarvetta.

Vuoden 2008 lopulla julkaistujen tutkimustulosten mukaan vankien sairastavuus on korkea. Päihde- ja mielenterveyshäiriöt ovat yleisiä, ja noin joka toisella vangilla on kaksoisdiagnoosi. Nämä asettavat haasteita vankien terveydenhuollolle. Myös hoidon jatkuvuuteen vankeusajan jälkeen on kiinnitettävä huomiota.

Edellä todettujen seikkojen vuoksi rikosseuraamusviranomaisten, kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä työvoimaviranomaisten yhteis-

työ on ensiarvoisen tärkeää vankien yhteiskuntaan sopeutumisen tukemiseksi ja uusintarikollisuuden vähentämiseksi.

Parhaillaan on valmisteilla nuorisorangaistus- ta koskeva lakiesitys, joka on saadun tiedon mukaan tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi kuluvana keväänä. Myös muita seuraamuksia kehitetään. Valiokunta pitää tärkeänä, että lakiesitysten kriminaalipoliittiset ja taloudelliset vaikutukset valtion ja kuntien kannalta arvioidaan poikkihallinnollisesti ja pitkäjänteisesti ja että valtion talousarvioesityksessä varaudutaan uudistuksista aiheutuviin kustannuksiin. Erityistä huomiota on syytä kiinnittää kunnille aiheutuviin kustannuksiin.

Eräisiin muihin rakenteellisiin uudistuksiin liittyviä näkökohtia

Tuomioistuinlaitoksen voimavarojen turvaaminen

Kehyskaudelle ajoittuu muun muassa käräjäoikeuksien rakenteellinen uudistus, joka muodostuu kolmesta osasta. Uusi käräjäoikeusverkosto tulee voimaan vuoden 2010 alusta. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan esitys kiinteistöasioiden kirjaamisen siirtämisestä käräjäoikeuksista Maanmittauslaitokselle. Lisäksi yksinkertaisten velkomusasioiden käsittelyä kehitetään muun muassa lisäämällä mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin. Muun muassa käräjäoikeuksien toimintojen järjestäminen ja toimittaratkaisujen toteuttaminen vaativat siirtymäaikansa. Kuitenkin esimerkiksi kiireellisimpiä toimitaratkaisuja on tarpeen voida toteuttaa jo nyt kyseessä olevan kehyskauden aikana.

Yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta on tärkeää, että tuomioistuinlaitoksella on tehtäväänsä varten riittävät voimavarat ja että ne kohdennetaan oikein. Suomi on saanut viime vuosina lukuisia Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten langettavia tuomioita sillä perusteella, ettei oikeudenkäynti ole tapahtunut ihmisoikeussopimuksen mukaisesti kohtuullisen ajan kuluessa. Valiokunta on oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen koskeneen lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä katsonut riittävien voimavarojen

olevan käytännössä tehokkain ennalta estävä keino asioiden käsittelyn viivästymistä vastaan (LaVM 3/2009 vp). On myös tärkeää, että kehitetään uusia työmenetelmiä ja hyödynnetään sähköisiä välineitä. Muun muassa tuomioistuinlaitoksen asianhallintajärjestelmän kehittäminen on tarpeen.

Lakiesitysten ja talousarviovalmistelun yhteydessä on voimavaratarpeita arvioitaessa tärkeää ottaa huomioon muiden hallinnonalojen uudistukset ja kehittämistavoitteet. Esimerkiksi tehostettaessa turvapaikkahakemusten käsittelyä tulee samalla huolehtia siitä, ettei turvapaikkapäätöksistä tehdyistä muutoshakemuksista aiheudu asioiden käsittelyn ruuhkautumista hallinto-oikeuksissa.

Holhoustoimen edunvalvonnan toimeenpano

Holhoustoimen edunvalvontapalveluiden tuottaminen siirrettiin kuluvan vuoden alusta kunnilta valtiolle (laki holhoustoimen edunvalvontapalvelujen järjestämisestä 575/2008). Tehtävää hoitavat nykyisin valtion oikeusaputoimistot. Laki mahdollistaa edunvalvontapalveluiden ostamisen tarvittaessa myös laissa säädetyt edellytykset täyttävältä palveluntuottajalta.

Selvityksen mukaan osa oikeusministeriön hallinnonalan vuoteen 2015 mennessä toteutettavista tuottavuustavoitteista (90 htv) on tarkoitus toteuttaa siirtymällä yleisessä edunvalvonnassa osittain ostopalvelujen käyttöön. Valiokunta viittaa mietintöönsä holhoustoimen edunvalvontapalvelujen järjestämisestä (LaVM 8/2008 vp — HE 45/2008 vp) ja korostaa, että edunvalvontapalveluja järjestettäessä tulee huolehtia kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) mukaisesti palveluiden laadusta ja alueellisesta saatavuudesta koko maassa. Edunvalvontapalveluiden tarpeen voidaan arvioida lisääntyvän väestön ikääntymisen myötä, ja on tärkeää, että harkittaessa ostopalvelujen käytön lisäämistä kiinnitetään huomiota siihen, että palvelun tarjoajia on markkinoilla riittävästi.

Tietojärjestelmiä koskevat muutokset

Oikeusministeriön hallinnonalalla toteutettavat rakenteelliset uudistukset merkitsevät muutoksia myös tietojärjestelmiin. Edellä on mainittu muun muassa tuomioistuimien asianhallintajärjestelmän kehittäminen ja sähköisen asioinnin lisääminen. Holhoustoimen edunvalvonnan siirtämiseen valtiolle liittyy uuden edunvalvontaa koskevan tietojärjestelmän rakentaminen. Ulosottotoimeen esitetään perustettavaksi vuoden 2010 alusta uusi keskushallintoviranomainen, Valtakunnanvoudinvirasto, joka muun muassa huolehtisi ulosottotoimen valtakunnallisen tietojärjestelmän ylläpidosta ja kehittämisestä sekä toimisi rekisterinpitäjänä. Kiinteistöasioiden kirjaamisen siirtäminen käräjäoikeuksilta Maanmittauslaitokselle koskee kaikkia kiinteistöjen omistus- ja vakuusoikeuksia koskevia tietoja. Siirrossa on välttämätöntä huolehtia siitä, että lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kirjattujen tietojen luotettavuus turvataan. Uudistusten onnistunut toimeenpano edellyttää, että tietojärjestelmämuutoksiin on käytettävissä asianmukaiset voimavarat ja että testaamiseen ja käyttöönottoon on varauduttu riittävällä tavalla.

Oikeusministeriön hallinnonalan toimitilakustannukset

Valiokunta on useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota oikeusministeriön hallinnonalan korkeisiin toimitilakustannuksiin (esim. LaVL 15/2008 vp, LaVL 5/2008 vp, LaVL 12/2007 vp). Saadun selvityksen mukaan toimitilamenot olivat vuonna 2008 yhteensä 96,3 miljoonaa euroa. Vuokramenot ovat kasvaneet vuodesta 2002 (50,5 miljoonaa euroa) vuoteen 2008 (76,8 miljoonaa euroa) noin 52 %:lla. Toimitilakustannuksiin vaikuttaa myös muun muassa tuomioistuinlaitoksen ja vankeinhoidon rakennuksiin sisältyvien turvallisuus- ja erityislaitteiden arvo. Oikeusministeriön hallinnonalan toimitiloista noin 80 % on Senaatti-kiinteistöiltä vuokrattuja tiloja.

Kehyspäätöksen mukaan voimavarojen käytön tehostamiseksi hallinnonalan toimitilojen käyttöä kehitetään. Valiokunta toteaa, että

oikeusministeriön hallinnonala koostuu olennaisilta osiltaan valtion ydintoiminnoista, joiden toimintakykyisyys on turvattava kaikissa olosuhteissa. Oikeusturvan ja muiden perusoikeuksien toteuttamisen kannalta on välttämätöntä, ettei toimitiloista ja kiinteistöistä aiheutuvilla kustannuksilla heikennetä mahdollisuutta itse perustehtävien hoitamiseen. Valiokunta viittaa myös lausuntoonsa LaVL 15/2008 vp ja korostaa toimitilojen käytössä tehokkuutta ja suunnitelmallisuutta. Oikeusministeriön hallinnonalan rakenneuudistuksissa tulee lähteä toiminnan taroituksenmukaisesta järjestämisestä. Toimitilaratkaisuja harkittaessa on syytä kiinnittää huomiota myös jo kunnostettujen toimitilojen hyödyntämismahdollisuuksiin.

Valtion tulokertymään liittyviä kysymyksiä

Ulosottotoimeen on kohdistunut huomattava osa oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuustavoitteita (109 htv), jotka selvityksen mukaan on tähän mennessä lähes kokonaan toteutettu. Perimistulosta on tästä huolimatta kyetty parantamaan. Valiokunta kuitenkin korostaa, että ulosottomiesten määrällä on vaikutusta valtion tulokertymään. Valiokunnan käsityksen mukaan ulosottotoimeen ei ole aiheellista kohdistaa uusia vähentämistavoitteita.

Valiokunta tukee oikeusministeriön tavoitteita määrärahalisäyksen saamiseksi ulosoton erityisperinnän vahvistamiseen. Nykyisin talousrikollisuuden ja harmaan talouden jäljittämiseen ja rikoshyödyn takaisinsaantiin erikoistuneita yksiköitä toimii muutamassa ulosottopiirissä. Ottaen huomioon toimintaan kytkeytyvät suuret taloudelliset intressit erityisperinnän vahvistamisella on valiokunnan näkemyksen mukaan mahdollista aikaansaada merkittäviä valtiontaloudellisia hyötyjä.

Valiokunta on viimeisimmän sakon muuntorangaistusta koskeneen lakimuutoksen yhteydessä edellyttänyt muun muassa, että sakon muuntorangaistuksesta luopumisen vaikutuksia sakkotuloihin seurataan (LaVM 9/2008 vp). Oikeusministeriön mukaan vaikutuksia sakkotuloihin on mahdollista arvioida tilastojärjestel-

mämuutosten vuoksi tässä vaiheessa vasta alustavasti. Pelkästään rangaistusmääräyksille kertyneiden rahamäärien yhteissumman vertailun perusteella muuntouudistuksen vaikutuksen on arvioitu jäävän vähäiseksi. Saadun tiedon mukaan sakkotulojen tulevasta kehityksestä voidaan esittää arvioita varsinaisesti vasta, kun on saatu ensimmäiset tiedot kuluvan vuoden kuukausikertymistä. Valiokunta pitää tärkeänä, että sakkotulojen kehityksestä on saatavilla ajantasaista tietoa. Valiokunta korostaa, että on varauduttava myös siihen, että sakkotulot pienenevät.

Oikeuspoliittisen tutkimuksen ja tuomioistuinten oman tutkimus- ja arviointityön vahvistaminen

Tutkimukseen pohjautuva tieto oikeusoloista kuuluu laadukkaan lainvalmistelun ja suunnitelmallisen kriminaali- ja oikeusturvapolitiikan perusedellytyksiin. Valiokunta on viime vuosina toistuvasti tähdentänyt tarvetta lisätä oikeuspoliittiseen tutkimukseen suunnattuja voimavaroja (LaVL 15/2008 vp, LaVL 5/2008 vp, LaVL 12/2007 vp, LaVL 8/2007 vp, LaVL 15/2006 vp, LaVL 9/2006 vp). Kehys ei kuitenkaan sisällä tätä koskevaa määrärahalisäystä. Pitkäjänteisen tutkimustyön resurssikysymys ei kuitenkaan ole kestäväällä tavalla ratkaistavissa esimerkiksi tilapäisellä projektirahoituksella.

Vuoden 2008 talousarvioesitykseen sisältyi tavoite parantaa lähivuosina Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toimintaedellytyksiä. Valiokunta katsoo, että tämä tulisi ottaa huomioon nyt käsiteltävänä olevissa valtiontalouden kehyksissä vuosille 2010—2013.

Myös tuomioistuimissa on todettu tarve toiminnan analyttiseen seurantaan ja arviointiin. Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat kumpikin käynnistäneet tähän liittyen hankkeet ajantasaisen lainkäyttöä koskevan tiedon saamiseksi. Nykyisin käytettävissä olevasta tietopohjasta ei sellaista ole riittävästi saatavissa. Tietoa tarvitaan tuottavuuden ja oikeusturvan laadun arvioimiseen sekä johtamisen välineeksi. Valiokunta tukee tuomioistuinten pyrkimyksiä toiminnan kehittämiseksi ja pitää tarpeellisena, että

tuomioistuinten selvitys- ja tutkimusresursseja vahvistetaan.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

että selonteon johdosta hyväksytään seuraavat kannanotot:

1. Oikeusministeriön hallinnonalan ja erityisesti vankeinhoidon voimavaroja tulee vahvistaa kriminaalipoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

2. Oikeusministeriön hallinnonalan kasvaviin toimitilojen vuokratuksumuksiin on tarpeen löytää kestävä ratkaisu, jotta voidaan varmistaa voimavarojen riittävyys hallinnonalan perustehtävien hoitamiseen.

Helsingissä 28 päivänä huhtikuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Anna-Maja Henriksson /r
jäs. Esko Ahonen /kesk
Paavo Arhinmäki /vas
Timo Heinonen /kok
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /kok

Jari Larikka /kok
Sanna Lauslahti /kok
Outi Mäkelä /kok
Markku Pakkanen /kesk
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönkä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.