

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023 (HE 154/2022 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 27.10.2022.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Niina Huotari, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Tapio Laamanen, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Juha Saunamäki, oikeusministeriö
- hallintojohtaja Joanna Autiovuori, Syyttäjälaitos
- Helsingin oikeusaputoimiston johtava julkinen oikeusavustaja Nina Solas-Iloniemi, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- pääjohtaja Arto Kujala, Rikosseuraamuslaitos
- johtaja Raimo Ahola, Tuomioistuinvirasto
- valtakunnanvouti Juhani Toukola, Ulosottolaitos

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Syyttäjäyhdistys ry
- Suomen tuomariliitto ry
- Vankilavirkailijain Liitto VVL r.y.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lakivaliokunta arvioi valtion vuoden 2023 talousarvioesitystä oikeusministeriön hallinnonalan kannalta ja lausuu oman toimialansa osalta seuraavaa.

Valiokunnan lausunto LaVL 24/2022 vp

Oikeudenhoidon turvaaminen

Talousarvioesityksen määrärahat. Talousarvioesityksessä oikeusministeriön hallinnonalalle ehdotetaan vuodelle 2023 määrärahoja noin 1,08 miljardia euroa. Kun vuosittain vaihtelevia vaalimenoja ei oteta huomioon, määrärahataso on noin 30 miljoonaa euroa kuluvan vuoden varsinaista talousarviota suurempi.

Talousarvioesitykseen sisältyy useita myönteisiä määrärahalisäyksiä. Uutta pysyvää määrärahaa kohdennetaan ensi vuonna esimerkiksi seksuaalirikoslainsäädännön uudistukseen noin 1,9 milj. euroa ja lapsiin kohdistuvien rikosten kiireelliseen käsittelyyn 564 000 euroa. Uudistuksiin osoitetut määrärahat eivät ole vielä ensi vuonna täysimääräisiä, koska niiden täysimääräinen toimeenpano kohdistuu vuodelle 2024. Talousarvioesityksen asiantuntijakuulemisissa uudistuksiin kohdennettuja määrärahoja on pidetty riittämättöminä. Lakivaliokunta korostaa määrärahojen riittävyyden tarkkaa seurantaa.

Erityisen tarpeellinen on uusi, viime kevään julkisen talouden suunnitelmassa lisätty 12 milj. euron pysyvä määräraha oikeudenhoidon turvaamiseen. Kyseistä määrärahaa on kohdennettu sekä hallinnonalan virastojen toimintamenomomenteille toimitilavuokrien indeksikorotuksiin ja Valtorin kasvaneisiin palvelumaksuihin että hallinnonalan tuottavuusmomentille. Myönteistä on myös se, että aiempien päätösten mukaisesti ensi vuonna on käytettävissä syyteharkinnan ja oikeudenkäyntien käsittelyaikojen lyhentämiseen 4 milj. euroa ja vankilaturvallisuuden parantamiseen 2 milj. euroa.

Talousarvioesitys ei kuitenkaan korjaa oikeudenhoidon toimijoiden perusrahoituksen puutteita eikä vastaa oikeudenhoidon tarpeita. Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa oikeudenhoidon toimijat ja henkilöstöjärjestöt ovat kuvanneet tuomioistuinten, Syyttäjälaitoksen ja Rikosseuraamuslaitoksen tilannetta tiivistetysti seuraavasti. Valiokunta käsittelee oikeudenhoidon tilaa laajemmin syysistuntokaudella myöhemmin annettavan oikeudenhoidon selonteon yhteydessä.

Tuomioistuinlaitos. Tuomioistuinviraston mukaan talousarvioesityksessä esitettyjen määrärahojen taso ei vastaa tuomioistuinlaitoksen tarvetta, mikä johtaa käsittelyaikojen pidentymiseen entisestään. Tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksen taso on huolestuttava eikä se mahdollista riittäviä, pysyviä henkilöstöresursseja. Henkilöstöressien riittämättömyyden vuoksi vireillä olevien asioiden määrät ovat edelleen korkealla tasolla.

Valiokunnan saamassa selvityksessä kiinnitetään huomiota myös lisäressien määräaikaisuuteen ja määräaikaisen henkilöstön suureen vaihtuvuuteen. Jatkuva rekrytointi ja uusien henkilöiden perehdys vievät aikaa ja lisäävät tuomioistuimen muun henkilökunnan työtaakkaa. Määräaikainen henkilöstö ei usein ole tehtävissään yhtä tehokas kuin jo pitkään tuomioistuimessa työskennellyt. Myöskään koulutukseen osallistumiseen ei ole riittävästi aikaa, vaikka tuomareilla on lakisääteinen velvollisuus kouluttautua. Lisäksi saadussa selvityksessä kannetaan huolta henkilöstön jaksamisesta ja sen vaikutuksista oikeusturvaan. Työterveyslaitos valmistelee parhaillaan tuomioistuinlaitoksen työhyvinvointitutkimusta.

Tuomioistuinlaitoksen ICT-kustannukset ovat kasvaneet, ja merkittävien kehittämishankkeiden (mm. AIPA ja HAIPA) omarahoitusosuutta katetaan pitkälti siirtyvän määrärahan turvin. Myös

Valiokunnan lausunto LaVL 24/2022 vp

elinkustannushintaindeksin muutos kasvattaa merkittävästi tuomioistuinlaitoksen toimitilavuokria, joiden osuus talousarviomäärärahasta on merkittävä. Kasvaneet kustannukset täytyy maksaa joka tapauksessa, joten ilman lisärahoitusta henkilöstöön ja muihin kustannuksiin on käytettävissä vähemmän määrärahaa.

Syyttäjälaitos. Valiokunnan saamassa selvityksessä kiinnitetään huomiota perusrahoituksen nostamiseen riittävälle tasolle, jotta syyttäjien määrää voidaan lisätä ja siten vastata toimintaympäristön haasteisiin. Käsiteltäviksi saapuneiden asioiden vaativuuden kasvutrendi on jatkunut pitkään. Merkittävin riski liittyy käsittelyaikojen pidentymiseen ja asioiden voimakkaaseen rästytykseen.

Syyttäjälaitoksen ICT-menot ovat kasvaneet voimakkaasti viime vuosina erityisesti uusien tietojärjestelmähankkeiden vuoksi. Haasteita liittyy myös tietojärjestelmähankkeiden onnistumiseen ja järjestelmien käytettävyyteen. Myös toimitilavuokrien merkittävät korotukset muodostavat haasteen.

Saadun selvityksen mukaan syyttäjät ovat todella uupuneita. Suomen Syyttäjyhdistyksen kesällä 2022 toteuttamassa kyselyssä työuupumusta ja stressioireita koki 79 % vastanneista. Lisäksi 87 % vastanneista ilmoitti, ettei normaali työaika riitä töiden tekemiseen. Niin ikään 84 % ilmoitti työskennelleensä sairaana ja 80 % kompensoivansa koulutukseen osallistumisen tekemällä töitä vapaa-ajalla. Syyttäjien määrää piti liian alhaisena 91 % vastanneista.

Rikosseuraamuslaitos. Rikosseuraamuslaitoksen nykyinen toiminnan taso ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan vastaa Rikosseuraamuslaitokselle asetettuja tavoitteita ja rikosseuraamusasiakkaiden tarpeita. Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstön määrä on riittämätön toiminnan laajuuteen, käytössä olevaan laitoserakenteeseen ja täytäntöönpanon vaikuttavuustavoitteisiin nähden. Liian niukat henkilöstöresurssit johtavat mm. siihen, että vankiloissa joudutaan työskentelemään usein yksin. Yksintyöskentelyn lisääntyminen muodostaa ilmeisen turvallisuusriskin. Henkilöstön määrää tulisi lisätä merkittävästi, jotta vankilahenkilökunnan yksintyöskentelyä kyettäisiin vähentämään ja vangeille kyettäisiin järjestämään rikoksettomaan elämäntapaan valmentavaa ja tukevaa toimintaa.

Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstön määrää on vähennetty tuottavuus- ja sopeuttamisohjelmien seurauksena merkittävästi viimeisen 15 vuoden aikana, mikä on heikentänyt oleellisesti Rikosseuraamuslaitoksen mahdollisuuksia suoriutua lakisäätöisestä perustehtävästään. Kun henkilökuntaa on liian vähän, ei sellin ulkopuolista toimintaa pystytä järjestämään tarpeeksi, mikä puolestaan vähentää rikosten uusimiseen vaikuttamista ja heikentää Rikosseuraamuslaitoksen yhteiskunnalle tuottamaa turvallisuutta ja vaikuttavuutta. Pulaa on erityisesti koulutetusta valvontahenkilökunnasta. Valvontahenkilökunnan määrän lisääminen edellyttää myös koulutettavien määrän nostamista.

Rikosseuraamuslaitokselle on talousarviossa kohdennettu lisämäärärahaa toimitilavuokrien indeksikorotuksiin ja Valtorin palvelumaksujen kasvuun, mutta inflaatiosta johtuvat lisämäärärahatarpeet ovat vuonna 2023 huomattavasti kohdennettua suuremmat.

Valiokunnan lausunto LaVL 24/2022 vp

Lakivaliokunnan johtopäätökset. Lakivaliokunta toteaa kiinnittäneensä toistuvasti useiden vuosien ajan vakavaa huomiota oikeudenhoidon toimijoiden perusrahoituksen riittämättömyyteen ja sen aiheuttamiin merkittäviin ongelmiin ja haitallisiin vaikutuksiin toimijoille ja kansalaisille. Näitä seikkoja on viimeksi käsitelty erityisesti vuoden 2021 ja kuluvan vuoden kevään lausunnoissa julkisen talouden suunnitelmista (ks. LaVL 18/2022 vp ja LaVL 11/2021 vp ja niissä viitattut aiemmat lausunnot).

Valiokunta on erittäin huolestunut asioiden käsittelyajoista, sillä ne ovat jo pitkään olleet liian pitkiä ja käsiteltävän talousarvioesityksen yhteydessä saadun selvityksen mukaan tilanne on entisestään heikentynyt. Tämä on hälyttävää, sillä pitkät käsittelyajat heikentävät kansalaisten oikeusturvaa sekä luottamusta oikeusjärjestelmän toimintaan ja toimivuuteen. Perusrahoituksen puutteellisuus sekä määräaikaikaiset ja kohdennetut lisäresurssit yhdistettynä suureen työmäärään vaikeuttavat myös oikeudenhoidon toimijoiden työn järjestämistä ja heijastuvat työoloihin ja henkilöstön jaksamiseen. Oikeudenhoidon toimijoiden henkilöstö on erittäin kuormittunutta, ja liiallinen työmäärä heikentää alan houkuttelevuutta. Alan vaihtoa harkitsevien tai jo vaihtaneiden määrä on suuri. Määräaikaisiin virkoihin on myös vaikea saada hakijoita. Tilanne vaatii ripeitä korjaustoimia, joista välttämätön on oikeudenhoidon toimijoiden rahoituspohjan korottaminen pysyvästi riittävälle ja vakaalle pohjalle.

Eduskunta on lakivaliokunnan mietinnön pohjalta edellyttänyt, että valtioneuvosto laatii vielä kuluvan vaalikauden aikana oikeudenhoidon selonteon (EV 214/2021 vp ja LaVM 16/2021 vp). Selonteossa tulee kartoittaa tilannekuvaa ja tarvittavia korjaustoimenpiteitä mahdollisimman laaja-alaisesti ottaen huomioon paitsi voimavaroihin myös rakenteisiin ja lainsäädäntöön liittyvät kysymykset. Selonteko on parhaillaan valmisteilla. Lakivaliokunta toteaa talousarvioesityksen käsittelyssä ilmenneen, että selontekoon kohdistuu suuria odotuksia. On siten tärkeää, että selonteko annetaan mahdollisimman pian kuluvan syysistuntokauden aikana, jotta valiokunnalla ja eduskunnalla on riittävä aika sen käsittelemiseen ja johtopäätösten tekemiseen.

Valiokunta kuitenkin katsoo talousarvioesityksestä saamansa selvityksen perusteella, että vaikka valmisteilla on selonteko, jossa oikeudenhoidon määrärahatarpeita ja tarvittavia korjaustoimia käsitellään laajasti, selonteon tuottaman tiedon lisäksi tarvitaan välittömiä toimenpiteitä jo ensi vuoden määrärahatilanteen parantamiseksi. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää, että talousarvioesitykseen vuodelle 2023 sisältyvää 12 milj. euron määrärahaa oikeudenhoidon turvaamiseen lisätään eduskunnassa kahdella miljoonalla eurolla. Valiokunta pitää lisäystä tarpeellisena erityisesti tuomioistuinten, Syyttäjälaitoksen ja Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan turvaamiseksi. Valiokunta kuitenkin korostaa, että edellä esitetyllä lisäyksellä voidaan paikata vain osin välittömiä ensi vuoden rahoitustarpeita ja että oikeudenhoidon perusrahoituksen saattaminen riittävälle ja vakaalle pohjalle edellyttää merkittävästi suurempia pysyviä lisämäärärahoja kehykseen.

Muita huomioita

Lakivaliokunta on viime vuosina kiinnittänyt useasti huomiota siihen, että oikeusapu- ja edunvalvontatoiminnan sekä talous- ja velkaneuvonnan sektorilla ei ole valtakunnallista keskusvirastoa (ks. mm. LaVL 18/2022 vp, LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp). Valiokunta on katsonut, että keskusvirasto yhdenmukaistaisi ohjausjärjestelmän suhteessa muihin oikeusministeriön hallinnon-alan toimijoihin ja parantaisi mahdollisuuksia yhtenäistää oikeusapu- ja edunvalvontatoimintoja

Valiokunnan lausunto LaVL 24/2022 vp

sekä talous- ja velkaneuvontapalveluita koko maassa. Viime keväänä keskusvirastohanke lykääntyi rahoituksen puuttumisen vuoksi, eikä käsiteltävään talousarvioesitykseen sisälly sitä koskevaa rahoitusta, mitä valiokunta pitää valitettavana. Aiemmin esittämällään tavalla valiokunta pitää tärkeänä, että hanketta pyritään jatkossa edistämään (ks. LaVL 18/2022 vp, s. 3).

Myös tupakoinnin kieltäminen suljettujen vankiloiden sisätiloissa on edelleen ratkaisematta (HE 165/2020 vp). Muutoksen toteuttaminen edellyttää pysyvää lisärahoitusta, mitä ei sisälly käsiteltävään talousarvioesitykseen. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Työterveyslaitos on saadun selvityksen mukaan teettänyt mittaukset neljässä vankilassa ja suositellut ryhtymään väliin toimiin työntekijöiden tupakansavulle altistumisen vähentämiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

että oikeudenhoidon turvaamiseen lisätään kaksi miljoonaa euroa erityisesti tuomioistuinten, Syyttäjälaitoksen ja Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan.

Helsingissä 13.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Juho Kautto vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila