

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 (HE 29/2019 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 11.11.2019.

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023 (VNS 2/2019 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 11.11.2019.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jyri Inha, valtiovarainministeriö
- kansliapäällikkö Pekka Timonen, oikeusministeriö
- yksikönpäällikkö Miika Snellman, oikeusministeriö
- presidentti Tatu Leppänen, korkein oikeus
- presidentti Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus
- presidentti Marianne Wagner-Prenner, Rovaniemen hovioikeus
- laamanni Timo Heikkinen, Itä-Uudenmaan käräjäoikeus
- ylituomari Petri Saukko, Itä-Suomen hallinto-oikeus
- hallintojohtaja Joanna Autiovuori, Syyttäjälaitos
- apulaisvaltakunnansyyttäjä Jukka Rappe, Syyttäjälaitos
- johtaja Teija Hyytiäinen, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- johtaja Ritva-Liisa Raatikainen, Oikeusrekisterikeskus
- pääjohtaja Arto Kujala, Rikosseuraamuslaitos
- valtakunnanvouti Juhani Toukola, Valtakunnanvoudinvirasto
- varapuheenjohtaja Minna Hällström, Suomen tuomariliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Hämeenlinnan hallinto-oikeus

Valiokunnan lausunto LaVL 5/2019 vp

- Suomen Syyttäjäjhdistys ry

Viitetiedot

Valiokunta on käsitellyt hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2020 yhdessä julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023 annetun valtioneuvoston selonteon kanssa ja antanut niistä yhteisen lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lakivaliokunta käsittelee hallituksen esitystä valtion talousarvioksi vuodelle 2020 ja valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023 oikeusministeriön hallinnonalan kannalta ja kiinnittää erityistä huomiota tuomioistuin- ja syyttäjälaitoksen voimavaroihin.

Yleisiä näkökohtia

Valtioneuvoston selonteon mukaan Suomen taloudessa viime vuosina nähty hyvä suhdanne on kohentanut julkisen talouden tilaa. Suomen talouskasvun arvioidaan kuitenkin hidastuvan selvästi nousukauden jälkeen. Selonteon mukaan alijäämä alkaa kasvaa ja julkisessa taloudessa vallitsee rakenteellinen menojen ja tulojen epätasapaino (s. 10 ja 11).

Selonteossa käsitellyn julkisen talouden suunnitelman mukaan oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat 954 milj. euroa vuonna 2020 ja 960 milj. euroa vuonna 2023. Kun eräitä kustannusneutraaleja määrärahavähennyksiä ja korvauksia ei oteta huomioon, määrärahat kasvavat kevään 2019 tekniseen kehykseen verrattuna (18,8 milj. euroa vuonna 2020; 20,3 milj. euroa vuonna 2021; 20,2 milj. euroa vuonna 2022; 17,4 milj. euroa vuonna 2023).

Lakivaliokunta katsoo, että talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy useita myönteisiä määrärahalisäyksiä. Esimerkiksi rikosketjun toimintakyvyn sekä rikosvastuun toteutumisen parantamiseksi oikeusministeriön hallinnonalan toimijoille osoitetaan lisärahoitusta yhteensä 5,2 milj. euroa vuodessa. Lisäksi hallinnonalan resurssien turvaamiseksi osoitetaan oikeuslaitokselle ja Rikosseuraamuslaitokselle 0,7—1,7 milj. euron vuotuinen lisämääräraha. Myös rikollisuuden ehkäisyä tehostetaan 2,5 miljoonalla eurolla vuodessa v. 2020—2023. Määrärahalisäykset parantavat mahdollisuuksia ehkäistä rikollisuutta ja rikosten uusimista sekä huolehtia rikosvastuun toteutumisesta ja rikosprosessin käsittelyaikojen lyhentämisestä. Rikosketjun toimintakyvyn rahoitukseen liittyy valiokunnan mielestä kuitenkin eräitä haasteita, joita käsitellään jäljempänä tarkemmin.

Myös oikeusapu- ja edunvalvontapiireille osoitetut 1—1,5 milj. euron vuotuiset lisämäärärahat ovat kannatettavia, sillä ylivelkaantumista ja siihen liittyviä ongelmia on tärkeää vähentää tehokkaasti. Lisämäärärahoilla voidaan parantaa talous- ja velkaneuvonnan saatavuutta ja tehostaa palveluihin ohjaamista koko maassa. Myönteistä on myös se, että väestön ikääntymisen vaikutukset otetaan huomioon yleisen edunvalvontaan kohdennetulla lisämäärärahalla (0,6 milj. euroa vuodessa).

Valiokunnan lausunto LaVL 5/2019 vp

Selonteon mukaan oikeudenkäynneissä näytön vastaanottaminen keskitetään käräjäoikeuksiin niin, että todistelu taltioidaan hovioikeuskäsittelyä varten (s. 25). Tämän arvioidaan nykyaikaistavan hovioikeusmenettelyä, selkeyttävän hovioikeuden roolia käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuutta kontrolloivana tuomioistuimena ja siirtävän oikeudenkäynnin painopistettä käräjäoikeuteen. Tavoitteena on, että uusi toimintatapa otetaan käyttöön vuonna 2022, minkä vuoksi perustamiskustannuksiin ja vuosittaisiin ylläpitomenoihin varaudutaan lisämäärärahoihin. Lakivaliokunta pitää uudistusta ja siihen suunnattuja määrärahoja hyvin myönteisinä, sillä valiokunta on jo jatkokäsittelylupajärjestelmää käyttöön otettaessa pitänyt tärkeänä tällaisen uudistuksen toteuttamisen selvittämistä (LaVM 4/2010 vp) ja myöhemmin kiirehtinyt selvityksen tekemistä (LaVM 24/2014 vp ja LaVL 7/2016 vp).

Myönteisistä määrärahalisäyksistä huolimatta oikeusministeriön hallinnonalan määrärahoihin liittyy eräitä ongelmia, joita käsitellään seuraavassa tarkemmin.

JTS miljardin euron säästö

Viime vaalikaudella päätettiin kuntien kustannusten karsimisesta 1 mrd. eurolla (ns. JTS miljardin euron säästö). Säästö koskee koko julkista sektoria, mutta oikeusministeriön säästövaatimus on eräitä muita hallinnonaloja pienempi (0,5 prosentin sijasta 0,3 prosenttia). Huojennuksen jälkeen säästö on vuonna 2029 oikeusministeriön hallinnonalalla 18 milj. euroa.

Lakivaliokunta on suhtautunut säästövaatimukseen aiemmissa lausunnoissaan hyvin kriittisesti (ks. LaVL 4/2018 vp ja LaVL 22/2018 vp). Vaikka oikeusministeriön JTS-säästövaatimus on eräitä muita hallinnonaloja pienempi, valiokunta on ollut erittäin huolissaan säästövaatimuksen vaikutuksista oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden toimintakykyyn sekä kansalaisten oikeusturvaan. Valiokunta on painottanut, että oikeusministeriön hallinnonalan toimijat suorittavat valtion ydintehtäviä ja oikeusjärjestelmän vakaa ja luotettava toiminta on yhteiskunnan ja kansantalouden suotuisan kehityksen perusedellytys. Valiokunta on muistuttanut siitä, että oikeusministeriön hallinnonalan menot koostuvat suurelta osin henkilöstö- ja toimitilakustannuksista, joista säästämisen mahdollisuudet ovat rajalliset. Tällaiset säästöt heijastuvat väistämättä viime kädessä asioiden käsittelyaikoihin, jolloin kansalaisten oikeusturva heikkenee. Valiokunta on muistuttanut myös siitä, että oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat hyvin pienet verrattuna moneen muuhun hallinnonalaan ja että toimijoiden määrärahatilanteen kohentamisessa ei ole valtioneuvoston kannalta kyse suurista summista.

Nyt käsillä olevien asioiden käsittelyn yhteydessä valiokunta on saanut oikeusministeriöltä selvityksen, jonka mukaan julkisen talouden suunnitelmassa JTS-säästövaatimuksen haittavaikutuksia kompensoidaan ja lievennetään vuosina 2020—2023 oikeusministeriön hallinnonalalle kohdennetuilla lisämäärärahoilla (lisämäärärahat v. 2020 683 000 euroa ja vuosina 2021—2023 1,7 milj. euroa vuodessa). Tämän seurauksena JTS miljardin säästövaatimus pienenee (v. 2020 1,1 milj. euroa, v. 2021 1,8 milj. euroa, v. 2022 3,6 milj. euroa ja v. 2023 5,4 milj. euroa) ja sen haittavaikutusten kasvu pysäytetään vuonna 2023 vuoden 2022 tasolle. On myönteistä, että säästövaatimuksen haittavaikutuksia on saatu lievennettyä ja kasvu pysäytettyä, mutta valiokunnan mukaan niitä tulisi lieventää merkittävästi enemmän erityisesti suunnitelman viimeisinä vuosina.

Valiokunnan lausunto LaVL 5/2019 vp

Tuomioistuinlaitos

Riippumattomat ja itsenäiset tuomioistuimet hoitavat valtion ydintehtäviä. Tuomioistuinten asianmukaisilla ja riittävillä voimavaroilla on merkitystä tuomioistuinten riippumattomuuden ja itsenäisyyden kannalta, ja ne varmistavat sen, että tuomioistuimet voivat perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti antaa oikeusturvaa laadukkaasti ja kohtuullisessa ajassa. Tällä on suuri merkitys niille kansalaisille ja yrityksille, jotka joutuvat omassa asiassaan asioimaan tuomioistuimessa, sekä yhteiskunnan ja talouden toimivuudelle laajemminkin. Valiokunta katsoo, että laadukkaasti ja tehokkaasti toimiva tuomioistuinlaitos on oikeudenmukaisen ja turvallisen yhteiskunnan sekä kilpailukykyisen ja toimivan talouden edellytys. Sen riittävästä rahoituksesta tulisi siksi huolehtia myös taloudellisesti niukkoina aikoina.

Talousarvioesitys ja julkisen talouden suunnitelma sisältävät myönteisen 5,2 miljoonan euron vuotuisen lisäpanostuksen oikeusministeriön hallinnonalalle rikosketjun toiminnan turvaamiseen. Tästä syyttäjälaitokselle kohdennetaan 2 milj. euroa, tuomioistuimille 0,8 milj. euroa, oikeusavulle 0,3 milj. euroa ja Rikosseuraamuslaitokselle 2,1 milj. euroa. Valiokunta toteaa, että rikosprosessiketjun toimintakyvyn rahoituksessa on erityisen tärkeää huomioida se, että ketjussa on useita toimijoita, minkä vuoksi koko ketjun toiminta tulee turvata riittävin määrärahoihin. Tässä yhteydessä on aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että poliisille suunnatut määrärahat nousevat merkittävästi suunnittelukauden lopulla (v. 2020 7,5 milj. euroa, v. 2021 7,5 milj. euroa, v. 2022 10 milj. euroa ja v. 2023 18. milj. euroa), kun taas oikeusministeriön hallinnonalan toimijoille kohdistettu vuosittainen määräraha pysyy samana. Saadun selvityksen valossa on ilmeistä, että oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden lisämäärärahat eivät suunnittelukauden lopulla ole oikeassa suhteessa poliisin saamiin lisämäärärahoihin nähden. Tämä on ongelmallista, sillä mitä enemmän poliisi pystyy käsittelemään rikosasioita, sitä enemmän niitä tulee myös rikosketjun muiden toimijoiden käsiteltäviksi. Valiokunta myös toteaa, että oikeusministeriön hallinnonalalla rikosketjun toimintakyvyn rahoituksessa on painotettu syyttäjälaitosta. Vaikka rikosketjun tarkasteleminen ja rahoittaminen kokonaisuutena on perusteltua ja sekä poliisille että syyttäjälaitokselle myönnetty lisämäärärahat perusteltuja ja tarpeellisia, rikosketju tulisi valiokunnan mukaan rahoittaa kaikkien toimijoiden osalta tasapainoisesti ja oikeasuhtaisesti, jottei ketjuun muodostu "pullonkauloja". Tällainen pullonkaula uhkaa nyt muodostua erityisesti tuomioistuihin, sillä saadun selvityksen valossa niille kohdennetut lisävoimavarat eivät kata poliisin ja syyttäjien lisävoimavaroista johtuvaa lisämäärärahan tarvetta.

Tuomioistuinten osalta on myös huomattava, että vaikka tuomioistuinlaitokselle on viime vuosiina myönnetty erityisiä lisämäärärahoja, ne eivät ole korjanneet tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksen kireää tilaa. Valiokunta on jo pitkään ja toistuvasti kiinnittänyt vakavaa huomiota tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksen niukkuuteen, mutta tähän ei ole tehty korjausta (ks. mm. 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). Tilanne ei ole tyydyttävä, sillä tuomioistuinlaitoksen perustuslaillisen aseman ja toimintakyvyn kannalta kestäväntä ja perustelluinta on huolehtia siitä, että tuomioistuinten perusrahoitus on riittävällä tasolla.

Nyt esitetyt lisäpanostukset eivät ole ensi vuoden jälkeen riittäviä myöskään samaan aikaan toteutettavien mittavien säästötoimien vuoksi. Erityisen huolestuttava tuomioistuinlaitoksen kan-

Valiokunnan lausunto LaVL 5/2019 vp

nalta on edellä käsitelty JTS-säästövaatimus, joka on tuomioistuinten kulurakenteen kannalta hankala. Liikkumavaraa pienentää myös se, että tuomioistuinten tehtävät ja menettelyt ovat korostetusti lakisidonnaisia ja perustuvat kansainvälisiin velvoitteisiin. Myöskään asiamäärissä ei ole laskua ja käsiteltävät asiat ovat entistä laajempia ja vaikeampia, mikä lisää todellista työmäärää. Vaikka JTS-säästövaatimuksen haittavaikutuksia on lievennetty ja kompensoitu lisämäärärahoihin ja niiden kasvu saatu vuonna 2023 pysäytettyä vuoden 2022 tasolle, säästövaatimus on tuomioistuinlaitoksen ja sen toiminnan kannalta erittäin haitallinen. Uhkana on, että käsittelyajat pitenevät merkittävästi, jolloin oikeusturva heikkenee. Valiokunta katsookin, että säästövaatimuksen haittavaikutuksia tulisi tuomioistuinlaitoksen osalta lieventää suunniteltua merkittävästi enemmän erityisesti suunnitelman loppukaudella, jolloin tilanne syvenee.

Tuomioistuinlaitoksessa työskentelee paljon tuomareita ja muuta lainkäyttöhenkilöstöä määräaikaissäissä virkasuhteissa, joiden rahoitus on riippuvaista määräaikaisestä rahoituksesta. Valiokunta on ollut tästä pitkään huolestunut ja katsonut, että tuomioistuinten perusrahoituksen tulisi olla riittävällä tasolla ja tuomarin virkojen vakinaisia (ks. 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).

Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstötilanne on tällä hetkellä poikkeuksellinen, sillä noin 30 prosenttia henkilökunnasta on määräaikaissäissä virkasuhteessa. Henkilöstön vaihtuvuus ja siitä johtuva rekrytointi- ja perehdytyskierre syö muita voimavaroja ja rasittaa tuloksellisuutta. Tilapäiseksi järjestelyksi tarkoitettujen määräaikaisten virkasuhteiden pitkittynyt käyttö luo myös epävarmuutta henkilökunnan keskuudessa. Myös hallinto-oikeuksissa työskentelee tällä hetkellä paljon määräaikaissäisiä työntekijöitä, jotka rahoituksen vuoksi voidaan nimittää enintään vuodeksi. Esimerkiksi Itä-Suomen hallinto-oikeudessa alkaa ensi vuoden alussa jo neljäs vuosi, jossa turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden käsittely nojaa vahvasti määräaikaissäisiin työntekijöihin (tuomarit, esittelijät, hallintoHenkilöstö). Vakinaisia virkoja Itä-Suomen hallinto-oikeudessa on 58 ja määräaikaissäisiä virkasuhteita 24. Myös kärjäsihteerien uupuminen ja vaihtuvuus ovat ongelmia.

Suuri työmäärä yhdistettynä riittämättömiin resursseihin sekä jatkuvat lainsäädäntöuudistukset ja kehityshankkeet heijastuvat henkilöstön jaksamiseen. Kuormittuminen koskee valiokunnan saaman selvityksen mukaan koko tuomioistuinlaitoksen henkilöstöä. Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota tilanteeseen ja pitää välttämättömänä panostaa henkilöstöön ja sen jaksamiseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös kuluvan vuoden alusta voimaan tulleeseen kärjäoikeusverkoston uudistukseen, sillä saadun selvityksen mukaan usealla yhdistetyllä kärjäoikeudella ei ole vielä toimitiloja, joissa ne voisivat toimia tehokkaasti yhtenä yksikkönä. Tämä vaikeuttaa kärjäoikeuksien tosiasiallista yhdistämistä ja uudistuksen tavoitteiden saavuttamista.

Myös yleisten tuomioistuinten ja syyttäjien tieto- ja asianhallintajärjestelmähanke (AIPA) ja sen käyttöönotto on merkittävästi viivästynyt ja tulee maksamaan huomattavasti aiemmin arvioitua enemmän. Valiokunnan mielestä ei ole perusteltua eikä tarkoituksenmukaista, että oikeusministeriön hallinnonala joutuu tällaisessa tilanteessa kantamaan vastuun lisäkustannuksista (ks. LaVL 22/2018 vp).

Valiokunnan lausunto LaVL 5/2019 vp

Oikeusprosesseissa on pyritty hyödyntämään digitalisaatiota ja lisäämään muun muassa video-kuulemisten määrää. Videoyhteydet eivät kuitenkin käytännössä toimi riittävän hyvin, mikä johtaa istuntojen keskeyttämiin. Kaikissa tuomioistuimissa myöskään istuntosalit eivät tekniikkaltaan vastaa digitalisaation haasteita. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ongelmien taustalla on Valtorin vaikeuksia. Valiokunta pitää tärkeänä, että tuomioistuinten työvälineet saatetaan ajan tasalle. Myös turvajärjestelyjä tulisi uudistaa, sillä osassa tuomioistuimia ne eivät vastaa nykyisiä turvallisuusvaatimuksia.

Ensi vuoden alussa on tarkoitus perustaa tuomioistuinvirasto vastaamaan tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä ja tuomioistuinten toiminnan kehittämisestä, suunnittelusta ja tukemisesta. Kyseessä on merkittävä uudistus, joka vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta ja tukee niiden toimintaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että viraston perustamiseen ja sen toiminnan käynnistämiseen varataan riittävät voimavarat, ja korostaa, ettei viraston perustaminen saa heikentää tuomioistuinten voimavaroja (ks. LaVM 18/2018 vp).

Turvapaikka- ja muut ulkomaalaisasiat

Korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien toimintaan on vuodesta 2015 alkaen vaikuttanut merkittävästi turvapaikka-asioiden määrän huomattava kasvu. Turvapaikka-asioiden käsittelyyn onkin viime vuosina kohdennettu erityisiä lisämäärärahoja. Vaikka turvapaikka-asioiden määrä on taittumassa, on niiden määrä valiokunnan saaman selvityksen mukaan edelleen korkea hallintotuomioistuimissa. Samalla painopiste on siirtymässä oleskelulupa- ja muihin asioihin siten, että ulkomaalaisasioiden kokonaismäärä pysyy suurena.

Julkisen talouden suunnitelmassa Maahanmuuttoviraston turvapaikkahakemusten ruuhkanpurkuun lisätään kolme miljoonaa euroa vuosille 2020 ja 2021. Lisäksi Maahanmuuttoviraston päätöksentekoresurssien turvaamiseen lisätään 10 miljoonaa euroa vuosille 2020 ja 2021. Lakivaliokunta pitää mainittuja määrärahoja myönteisinä. Maahanmuuttoviraston lisärahoituksen suhdetta hallintotuomioistuinten turvapaikkarahoitukseen ei kuitenkaan ole julkisen talouden suunnitelmassa eikä talousarvioesityksessä avattu selkeästi, minkä vuoksi viraston lisämäärärahojen vaikutuksia hallintotuomioistuinten voimavaroihin on vaikea arvioida. Aiempina vuosina hallinto-oikeuksille ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle turvapaikka-asioihin suunnatut määrärahat ovat perustuneet arvioihin käsittelyiden kokonaisketjuista. Hallintotuomioistuimilta saadut selvitykset herättävät huolen siitä, että ruuhka siirtyy hallintotuomioistuihin.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuonna 2017 saapuneista asioista noin 60 prosenttia oli ulkomaalaisasioita, eikä kesään 2019 mennessä ole ollut havaittavissa mitään olennaista vähenemistä saapuneiden ulkomaalaisasioiden määrässä. Nykyennusteiden valossa ulkomaalaisasioiden määrä pysyy vuoden 2020 jälkeenkin pitkäaikaisesti vuotta 2015 huomattavasti korkeammalla tasolla.

Itä-Suomen hallinto-oikeuteen on tänä vuonna tähän mennessä saapunut 535 turvapaikka-asiaa, mikä on 47 prosenttia enemmän kuin vastaavana ajankohtana vuonna 2018. Tämän arvioidaan osaltaan johtuvan lisähenkilöstön palkkaamisesta Maahanmuuttovirastoon. Itä-Suomen hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika turvapaikka-asioissa on tällä hetkellä 14,5 kuukautta, vaikka tavoitteena talousarvioesityksen mukaan on, että turvapaikka-asiat käsitellään joutuisasti

Valiokunnan lausunto LaVL 5/2019 vp

siten, että keskimääräinen käsittelyaika näissä asioissa on alle 6 kuukautta. Maahanmuuttovirastossa on tällä hetkellä vireillä noin 4 500 turvapaikkahakemusta. Uusintahakemusten määrä on pysynyt korkealla tasolla, ja lähes puolet vireille tulevista hakemuksista on uusintahakemuksia.

Turvapaikka-asioiden määrän merkittävä kasvu heijastuu myös muihin ulkomaalaisasioihin, sillä niidenkin määrä on lisääntynyt merkittävästi. Tämä näkyy myös sellaisissa hallinto-oikeuksissa, joihin ei ole keskitetty turvapaikka-asioiden käsittelyä. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan muiden ulkomaalaisasioiden määrä on noussut 10 vuodessa noin 70 asiasta yli 500 asiaan vuodessa, ja vuoden 2015 turvapaikkakriisin jälkeen asiamäärät ovat kasvaneet 2,5-kertaisiksi. Käsittelyaika on tällä hetkellä 12,6 kuukautta, mikä on viisi kuukautta pidempi kuin ennen vuotta 2015. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan ulkomaalaisasiat ruuhkautuvat nykyisillä resurssilla, ja käsittelyaika nousee reilusti. Myös muissa asioissa käsittelyajat pidentyvät, koska ulkomaalaisasioihin on jouduttu kohdentamaan resursseja muista asioista, erityisesti maankäytöstä, rakentamisesta ja kunnallisasioista. Käsittelyaikojen piteneminen johtaa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan muun muassa siihen, että muutoksenhakijoiden elämäntilanteet muuttuvat valituksen ollessa vireillä, asiat mutkistuvat, tulee uusia lisäselvityksiä ja asioiden käsittely hidastuu ja vaatii enemmän työtä. Ulkomaalaisasioissa myös suullisten käsittelyjen määrä hallinto-oikeuksissa on suuri.

Hallintotuomioistuimilta saadun selvityksen mukaan turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden käsittelyyn on tarpeen saada lisävoimavaroja. Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan turvapaikka-asioiden käsittelyissä tulisi säilyttää vuoden 2019 lisämäärärahojen taso, sillä tuolloin hallinto-oikeuksille kohdennettiin turvapaikka-asioihin määrärahaa noin 7,8 milj. euroa, kun ensi vuodelle tähän tarkoitukseen on varattu 6,15 milj. euroa. Lisäksi muiden oleskelulupa-asioiden käsittelyyn tarvittaisiin hallinto-oikeuksille lisämäärärahoja vuodelle 2020 yhteensä 3 milj. euroa. Hallinto-oikeuden mukaan lisämäärärahan tarve talousarvioesitykseen nähden on siten 4,65 miljoonaa euroa, ja määräraha on tässä vaiheessa tarpeen säilyttää samana koko julkisen talouden suunnitelman aikana.

Valiokunta on pyytänyt hallintotuomioistuinten voimavaratilanteesta oikeusministeriöltä lisäselvityksen. Saadun selvityksen mukaan Maahanmuuttoviraston päätösmääriin ei ole odotettavissa kasvua virastolle kohdennettujen lisämäärärahojen vuoksi. Tuoreiden tilastojen valossa hallinto-oikeudet kuitenkin jäävät ratkaisutavoitteesta noin 500 asiaa, koska suulliset käsittelyt ovat lisänneet juttujen työmäärää. Tämä kasvattaa määrärahojen tarvetta vuonna 2020, minkä vuoksi oikeusministeriö on lokakuun lopussa ehdottanut täydentävässä talousarvioesityksessä valtiovarainministeriölle, että hallinto-oikeuksille myönnetään 1,23 milj. euron lisärahoitus turvapaikka-asioiden ruuhkan purkuun. Lisäksi koska ulkomaalaisasioiden määrä on muutoinkin kasvanut hallinto-oikeuksissa, oikeusministeriö on ehdottanut 2,62 milj. euron lisärahoitusta muissa oleskelulupa-asioissa tapahtunutta asiamääräkehitystä vastaavasti. Myös korkeimmalle hallinto-oikeudelle ehdotetaan 0,22 milj. euron lisärahoitusta muissa oleskelulupa-asioissa tapahtunutta asiamääräkehitystä vastaavasti. Valtiovarainministeriö on vastikään julkistanut täydentävää talousarvioesitystä koskevan kantansa, jossa lisämäärärahat vastaavat korkeimman hallinto-oikeuden osalta täysin ja hallinto-oikeuksien osalta suurelta osin oikeusministeriön ehdotusta.

Koska ensi vuoden talousarvioesitykseen sisältyvät määrärahat turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden käsittelemiseksi hallintotuomioistuimissa ovat edellä kuvatuin tavoin osoit-

Valiokunnan lausunto LaVL 5/2019 vp

tautuneet liian alhaisiksi, on valiokunnan mukaan myönteistä, että tilanne pyritään korjaamaan täydentävällä talousarvioesityksellä. On välttämätöntä, että hallintotuomioistuimilla on riittävät voimavarat turvapaikka-asioissa ja muissa ulkomaalaisasioissa, jotta tilanne ei muutu entistä huonompaan suuntaan ja asioiden käsittelyajat entisestään pitene. Asiamääriä, käsittelyaikoja ja hallintotuomioistuinten voimavaratilannetta tulee kuitenkin seurata tarkoin, jotta hallintotuomioistuimilla on asianmukaiset voimavarat myös vuoden 2020 jälkeen. On myös tärkeää huolehtia siitä, että hallintotuomioistuinten voimavarat ovat oikeassa suhteessa Maahanmuuttoviraston määrärahoihin nähden, jotta koko viranomaisketju voi toimia tehokkaasti. Lisäksi hallintotuomioistuinten voimavarojen tulee mahdollistaa se, että hallintotuomioistuimet voivat ratkaista asiat kohtuullisessa ajassa kaikissa asiaryhmissä.

Valiokunta pitää myös tärkeänä, että turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden pitkien käsittelyaikojen ja tuomioistuinten ruuhkautumisen syitä selvitetään ja ryhdytään tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja käytännön toimenpiteisiin asioiden käsittelyn sujuvoittamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Syyttäjälaitos

Rikosvastuun toteuttamisen kannalta on välttämätöntä, että syyttäjälaitoksella on asianmukaiset ja riittävät voimavarat. Kuluvan vuoden talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa lakivaliokunta kantoi huolta syyttäjälaitoksen voimavaroista (ks. LaVL 22/2018 vp, s. 6), sillä saadun selvityksen mukaan rikosten määrä ei ollut vähentynyt, vaan se oli pikemminkin kasvussa samalla, kun pitkän aikavälin kehityksessä laajojen ja vaativien rikosjuttujen osuus saapuneista asioista oli kasvanut voimakkaasti. Erityisen huolestuttavana valiokunta piti rikosvastuun toteuttamisen ja oikeusjärjestelmän uskottavuuden kannalta sitä, että erilaisten toimenpiteistä luopumisratkaisujen osuus oli kymmenen vuoden ajanjaksolla selvästi lisääntynyt ja nostettujen syytteiden määrä merkittävästi vähentynyt. Valiokunta pitikin ilmeisenä, että nostettujen syytteiden määrän lisääminen edellytti syyttäjien voimavarojen lisäämistä.

Syyttäjien suuri työmäärä ja käsiteltävien asioiden vaativuuden kasvu yhdistettynä riittämättömiin resursseihin heijastuvat samalla tavoin kuin tuomioistuimissa syyttäjälaitoksen henkilöstön jaksamiseen. Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota syyttäjälaitoksen voimavaratilanteeseen ja pitää välttämättömänä panostaa henkilöstöön ja sen jaksamiseen.

Aiemmin esitetty huomioon ottaen valiokunta pitää perusteltuina ja tervetulleina käsillä olevaan talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan sisältyviä 2,4 milj. euron vuosittaisia lisämäärärahoja syyttäjälaitokselle. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että Syyttäjälaitokselta saadun selvityksen mukaan voimavarat ovat tästäkin huolimatta laitoksen välttämättömään tarpeeseen nähden riittämättömiä. Ottaen huomioon Syyttäjälaitoksessa keväällä 2019 laadittu voimavara-analyysi laitoksen toiminnan saattaminen toiminnallisesti optimaaliselle tasolle edellyttäisi määrärahoja vielä ehdotettua enemmän (v. 2020 4,5 milj. euroa, v. 2021 4,5 milj. euroa, v. 2022 1,9 milj. euroa ja v. 2023 2,2 milj. euroa).

Valiokunnan lausunto LaVL 5/2019 vp

Harmaan talouden torjunta

Harmaan talouden torjuntaa on aiemmilla vaalikausilla tuettu eri tavoin. Lakivaliokunta on pitänyt talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan tukemista tärkeänä, koska kyse on pysyväisluonteisesta rikollisuudesta, jonka torjunnalla voidaan saavuttaa merkittäviä valtiontaloudellisia hyötyjä (ks. esim. LaVL 6/2010 vp, LaVL 17/2011 vp ja LaVL 6/2013 vp).

Syyttäjiä on aiemmin tuettu erillisillä määrärahoilla, mutta vuoden 2016 talousarviossa syyttäjälaitokselle tehtiin 3,3 miljoonan euron pysyvä tasokorotus. Ulosottolaitokselle vuorostaan on harmaan talouden torjuntaan kohdennettu erillistä määrärahaa, joka on viime vuosina ollut noin 1,3 miljoonaa euroa. Julkisen talouden suunnitelmasta ilmenee, että ulosotolle kohdennetaan jatkossakin harmaan talouden torjuntaan tämän suuruinen vuotuinen lisämääräraha (s. 26). Lakivaliokunta on tähän tyytyväinen, sillä se on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota rahoituksen päätymiseen vuoden 2019 lopussa ja pitänyt tärkeänä harmaan talouden torjunnan tukemisen jatkamista (ks. LaVL 22/2018 vp, s. 7).

Valiokunta kiinnittää — kuten aiemmin (ks. esim. LaVL 22/2018 vp) — huomiota kuitenkin siihen, että tuomioistuinelaitokselle ei ole viime vuosina kohdennettu erityisiä määrärahoja harmaan talouden torjuntaan eikä sen rahoitukseen ole tehty tämän huomioivaa pysyvää tasokorotusta, kuten syyttäjille on tehty. Erillisiä korvamerkittyjä määrärahoja voidaan pitää ongelmallisina tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta, minkä vuoksi pysyvä määräraha, joka olisi osa perusrahoitusta, olisi perustellumpi ratkaisu.

Muita seikkoja

Rikosseuraamuslaitokselta saadun selvityksen mukaan rangaistusten täytäntöönpanon voimavarat ovat julkisen talouden suunnitelman aikana vakaat ja hallittavissa olevat, vaikkakin tiukat. Menopaineita aiheuttavat muun muassa tutkintavankipaikkojen uusiminen ja vankiloiden turvatekniikan uusiminen.

Lakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota Rikosseuraamuslaitoksen esille tuomiin kehyskauden keskeisimpiin riskeihin. Tällainen on lyhyellä aikavälillä toimitilaverkoston epätarkoituksenmukaisuus ja toimitilojen huonokuntoisuus. Lakivaliokunta toteaa, että Rikosseuraamuslaitoksen toimitilaverkostossa on aiheellista kiinnittää huomiota Etelä-Suomen vankipaikkoihin, sillä vankimäärän nousu vaikuttaa keskittyvän Etelä-Suomeen (ks. LaVL 22/2018 vp). On kuitenkin tärkeää, että Rikosseuraamuslaitoksen toimitilaverkosto on jatkossakin alueellisesti ja toiminnallisesti riittävän kattava.

Pitemmällä aikavälillä riskejä aiheuttavat Rikosseuraamuslaitoksen mukaan henkilöstön riittävyys, osaaminen ja saatavuus, sillä nykyiset rakenteet sitovat liikaa henkilökuntaa ja asiakaskunta on entistä moniongelmaisempaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstön osaamisesta ja saatavuudesta huolehditaan.

Oikeusrekisterikeskuksen taloudellinen tilanne oli viime vaalikauden alkupuolella kriittinen, minkä vuoksi lakivaliokunta kiinnitti viraston määrärahoihin erityistä huomiota (LaVL 15/2016 vp, LaVL 7/2017 vp ja LaVL 13/2017 vp). Parin viime vuoden aikana viraston taloudellinen ti-

Valiokunnan lausunto LaVL 5/2019 vp

lanne onkin ollut hyvä, mikä johtuu virastolle myönnettyistä lisämäärärahoista, vuotuisesta tasokorotuksesta ja erillisrahoituksesta. Oikeusrekisterikeskukselta nyt saadun selvityksen mukaan viraston taloudellinen tilanne on kuitenkin heikentymässä julkisen talouden suunnitelman aikana, ja määrärahataso mahdollistaa vain toiminnan nykyisen tason ylläpitämisen, ei sen kehittämistä. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että viraston riittävästä voimavaroista huolehditaan ja että tämä tehdään mahdollisimman kestäväällä tavalla.

Oikeusapu- ja edunvalvontapalvelujen järjestämisestä huolehtivat valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit. Kuluvan vuoden alussa myös talous- ja velkaneuvonta tuli osaksi oikeusapu- ja edunvalvontapiirien toimintaa. Piirejä on tällä hetkellä kuusi, ja niiden keskushallintotehtävistä huolehtii oikeusministeriö. Oikeusapu- ja edunvalvontatoiminta on oikeusministeriön hallinnonalalla ainoa sektori, jolla ei ole valtakunnallista keskusvirastoa. Keskusviraston perustamista koskevassa vuoden 2017 lopulla valmistuneessa oikeusministeriön selvityksessä on päädytty ehdottamaan keskusviraston perustamista (OM mietintöjä ja lausuntoja 61/2017), mutta hanketta ei ole sisällytetty hallitusohjelmaan. Valiokunnan mielestä keskusviraston perustamista olisi hyvä tavoitella, sillä se yhdenmukaistaisi ohjausjärjestelmän suhteessa muihin oikeusministeriön hallinnonalan toimijoihin ja parantaisi mahdollisuuksia yhtenäistää oikeusapu- ja edunvalvontatoimintoja sekä talous- ja velkaneuvontapalveluita koko maassa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja kiinnittää erityistä huomiota tuomioistuin- ja syyttäjälaitoksen voimavaroihin.

Helsingissä 12.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
jäsen Marko Asell sd
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Pauli Kiuru kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila

Valiokunnan lausunto LaVL 5/2019 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Perustelut

Korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien toimintaan on vuodesta 2015 alkaen merkittävästi vaikuttanut turvapaikka-asioiden määrän nopea kasvu. Esimerkiksi Itä-Suomen hallinto-oikeuteen on tänä vuonna saapunut 47 prosenttia enemmän turvapaikka-asioita kuin vastaavana ajankohtana vuonna 2018. Turvapaikka-asioiden määrän merkittävä kasvu heijastuu vastaavasti myös muihin ulkomaalaisasioihin. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuonna 2017 saapuneista asioista noin 60 prosenttia oli ulkomaalaisasioita, eikä mitään olennaista vähenemistä saapuneiden ulkomaalaisasioiden määrässä ole havaittavissa. Nykyennusteiden valossa ulkomaalaisasioiden määrä pysyy myös vuoden 2020 jälkeen pitkäaikaisesti vuoden 2015 tasoa huomattavasti korkeammalla tasolla.

Ulkomaalaisasioiden määrän merkittävä kasvu ruuhkauttaa tuomioistuinten toimintaa ja syö paljon resursseja. Nämä resurssit ovat aina pois joidenkin muiden asioiden käsittelystä. Esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ulkomaalaisasioihin on jouduttu kohdentamaan resursseja muista asioista, erityisesti maankäytöstä ja rakentamisesta sekä kunnallisasioista. Turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden kohtuuttoman suuren määrän vuoksi lainkäytön resurssit joudutaankin usein kohdentamaan tavalla, joka ei ole lainkäyttöasioiden käsittelyn kannalta tarkoituksenmukaisin.

Ulkomaalaisasioiden aiheuttama hallintotuomioistuinten ruuhkautuminen johtaa lisäksi käsittelyaikaisten pitkittymiseen kaikissa asiaryhmissä. Hallintolainkäytössä ratkaistavissa asioissa muutoksenhaun nopeus on kuitenkin oikeusturvan keskeinen elementti. Oikeusturvan vaatimukset täyttävän käsittelyn edellytykset on siksi pystyttävä turvaamaan paitsi ulkomaalaisasioissa myös lukuisissa muissa yksilön kannalta tärkeissä sekä yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävässä asiaryhmissä. Tällaisia asiaryhmiä ovat esimerkiksi kaavoitusta ja rakentamista sekä ympäristöä, verotusta, taloudellista toimintaa (esim. kilpailu ja julkiset hankinnat), lastensuojelua, tahdonvastaista hoitoa, muuta sosiaali- ja terveydenhuoltoa, immateriaalioikeuksia ja kunnallishallintoa koskevat asiat.

Hallintotuomioistuinten ruuhkautumista on viime vuosina yritetty paikata hallituksen talousarvioesityksissä ulkomaalaisasioiden käsittelyyn osoitettavien erityisten lisämäärärahojen avulla. Lisämäärärahan toistuvaa kohdentamista ulkomaalaisasioiden käsittelyyn ei kuitenkaan voida pitää kestäväksi ratkaisuna pitkällä aikavälillä. Perussuomalaiset haluaa sen sijaan puuttua niihin juurisyyihin, joiden vuoksi hallintotuomioistuimet kuormittuvat ulkomaalaisasioiden johdosta.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että hallintotuomioistuinten voimavaratilannetta tulee parantaa ennen kaikkea vähentämällä tuomioistuihin saapuvien ulkomaalaisasioiden määrää. Erityisesti tulisi vähentää turvapaikanhakijoiden tekemien uusintahakemusten määrää ja lisäksi edistää hallintotuomioistuinten mahdollisuutta jättää ilmeisen perusteettomat turvapaikkavalitukset heti tutkimatta. Tämä vähentäisi ulkomaalaisasioiden määrää hallintotuomioistumisissa ja vapauttaisi resursseja muiden valitusasioiden käsittelyyn.

Valiokunnan lausunto LaVL 5/2019 vp
Eriävä mielipide

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valiokunnan lausunnon kappale 30 muutetaan kuulumaan seuraavasti:

Valiokunta pitää myös tärkeänä, että turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden pitkien käsittelyaikojen ja tuomioistuinten ruuhkautumisen syitä selvitetään ja ryhdytään tarvitta-
viin lainsäädännöllisiin ja käytännön toimenpiteisiin asioiden käsittelyn sujuvoittamiseksi ja kä-
sittelyaikojen lyhentämiseksi. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä erityisesti, ettei lisämäärära-
han kohdentamista ulkomaalaisasioiden käsittelyyn voida pitää kestäväenä ratkaisuna pitkällä
aikavälillä. Hallituksen tulisi siksi ryhtyä viivytyksettä toimenpiteisiin, joilla ulkomaalaisasioi-
den määrää hallintotuomioistuimissa voidaan tehokkaasti vähentää. Tämä vapauttaisi resursseja
muiden yksilön ja yhteiskunnan kannalta tärkeiden valitusasioiden käsittelyyn.

Helsingissä 12.11.2019

Leena Meri ps
Mari Rantanen ps
Sebastian Tynkkynen ps