

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2010 vp

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2011

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä syyskuuta 2010 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2011 (HE 126/2010 vp).

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Tiina Astola, hallitusneuvos, apulaisosastopäällikkö Heikki Liljeroos, apulaisosastopäällikkö Arto Kujala ja talousjohtaja Harri Mäkinen, oikeusministeriö
- budjettisihteeri Niko Ijäs, valtiovarainministeriö

- presidentti Mikko Könkkölä, Helsingin hovioikeus
- presidentti Pauliine Koskelo, korkein oikeus
- laamanni Eero Takkunen, Helsingin käräjäoikeus
- presidentti Pekka Hallberg, korkein hallinto-oikeus
- valtiosyyttäjä Christer Lundström, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- ylijohtaja Tuula Asikainen, Rikosseuraamuslaitos
- valtakunnanvouti Juhani Toukola, Valtakunnanvoudinvirasto
- oikeusaputoimen johtaja Liisa Vehmas, Helsingin oikeusaputoimisto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Helsingin hallinto-oikeus.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtion vuoden 2011 talousarvioesityksessä oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat 830 miljoonaa euroa. Tämä on 21 miljoonaa euroa (3 %) enemmän kuin vuoden 2010 talousarviossa, jos huomioon ei oteta vuosittain vaihtelevia vaalimenoja.

Oikeudenkäyntien viivästyminen sekä tuomioistuinten ja syyttäjien voimavarat

Oikeusturva on perustuslaissa turvattu perusoikeus, johon kuuluu muun muassa oikeus asian viivytyksettömään viranomaiskäsitteilyyn. Oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman kohtuutonta viivästystä sisältyy myös Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin.

Kuten talousarvioesityksestä ilmenee, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vuosina 2000—2009 antanut Suomelle noin 90 ratkaisua, jotka ovat koskeneet oikeudenkäynnin kestoa kohtuullisuutta. Suurin riski oikeudenkäynnin viivästyisestä koskee erityisesti laajoja talousrikosasioita.

Korkeimman oikeuden selvityksen mukaan sellaisten rikosasioiden määrä, joissa käsittely hovioikeudessa on kestänyt yli vuoden, on vuoden 2010 alkupuoliskolla ratkaistujen juttujen perusteella vähentynyt noin viidenneksellä. Hovioikeuksittain tarkasteltuna kehitys on kuitenkin epätasaista, sillä Turun hovioikeudessa kyseisten rikosjuttujen määrä on lähes puolittunut, kun taas Itä-Suomen hovioikeudessa se on yli kolminkertaistunut. Vastakkaisten kehitysuuntien arvioidaan osaksi johtuvan siitä, että Itä-Suomen hovioikeudesta resursseja on vähennetty, kun taas Turun hovioikeuden resursseja on vahvistettu. Niin ikään korkeimman oikeuden selvityksestä ilmenee, että kuluvan vuoden alkupuoliskon aikana hovioikeuksissa on annettu useita kymmeniä tuomioita sellaisissa rikosasioissa, joissa rikosilmoituksen tekemisestä on kulunut viisi vuotta tai enemmän. Useita kymmeniä tällaisia rikosasioita on hovioikeuksissa edelleen myös vireillä.

Lakivaliokunta on useissa aiemmissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota siihen, että oikeudenkäynnit eivät saa muodostua kohtuuttoman pitkiksi ja että käsittelyajoissa olevat erot eri puolilla maata eivät saa kasvaa kovin suuriksi (ks. LaVL 28/2009 vp, LaVL 19/2009 vp, LaVL 15/2006 vp, LaVL 7/2006 vp ja LaVL 18/2004 vp). Korkeimman oikeuden selvitys osoittaa, että osassa rikosasioita oikeudenkäynti kestää edelleen liian pitkään. Näin siitakin huolimatta, että tuomioistuinten keskimääräiset käsittelyajat on voitu pitää kohtuullisina. Lakivaliokunta painottaa, että rikosjuttujen viivästyminen on välttämätöntä saada hallintaan mahdollisimman pian ja kestäväällä tavalla. Oikeudenkäyntien kohtuuttomasta kestosta ei saa tulla Suomelle pysyvää ongelmaa. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää tiivistä poikkihallinnollista yhteistyötä. Lakivaliokunta pitääkin myönte-

senä sitä, että oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö ovat kesällä 2010 asettaneet työryhmän laatimaan kokonaissuunnitelman toimenpiteistä oikeusprosessin pitkittymisen estämiseksi.

Oikeudenkäynnin kokonaiskestossa otetaan tuomioistuinkäsittelyn lisäksi huomioon esitutkintaan ja syyteharkintaan kuluva aika. Tämän vuoksi on olennaista huolehtia siitä, että esitutkintaviranomaiset, syyttäjät ja tuomioistuimet toimivat laadukkaasti ja tehokkaasti. Yhdessäkin menettelyn vaiheessa oleva resurssivaje tai muu ongelma voi vaikuttaa kokonaiskäsittelyaikaan. Vaikka oikeudenkäyntien pitkittymisen syyt ovat moninaisia ja niihin puuttuminen edellyttää useita eri toimenpiteitä, mahdollisesti myös lainsäädännöllisiä, lakivaliokunta pitää mitä keskeisimpänä sitä, että niin tuomioistuimille kuin syyttäjille ja esitutkintaviranomaisillekin turvataan asioiden käsittelemiseen riittävät voimavarat (ks. LaVL 28/2009 vp ja LaVM 3/2009 vp). Myös asian käsittelyn käräjäoikeudesta hovioikeuteen ja sieltä mahdollisesti korkeimpaan oikeuteen on toimittava, mikä edellyttää eri oikeusasteiden voimavarojen turvaamista. Lisäksi sen edistämiseksi, etteivät alueellisten käsittelyaikojen erot muodostu kovin suuriksi, on tarpeen kiinnittää huomiota voimavarojen kohdentamiseen sekä käräjäoikeusasteen että hovioikeusasteen sisällä.

Nyt esillä olevaan talousarvioesitykseen sisältyy useita tuomioistuinten ja syyttäjien resursseja lisääviä esityksiä, joita lakivaliokunta pitää myönteisinä. Tuomioistuimille kohdennetaan talousrikosten torjuntaan 1 miljoonaa euroa ja syyttäjille samaan tarkoitukseen sekä jututilanteen hallintaan 2,15 miljoonaa euroa. Lisäksi laajaan WinCapita-talousrikosjutun käsittelyyn esitetään syyttäjille lähes 1 miljoonan euron lisämäärärahaa. Kaikki nämä lisäykset ovat merkityksellisiä rikosjuttujen pitkittymisen estämisen kannalta.

Tuomioistuimet ja syyttäjät saavat lisäresursseja myös lievän pahoinpitelyn syyteoikeutta koskevan uudistuksen (HE 78/2010 vp) toimeenpanoon (yht. 1,5 milj. euroa). Lisäresurssit ovat tältä osin välttämättömät, koska uudistus lisää syyttäjien ja tuomioistuinten työtehtäviä ja työ-

määrää. Lakivaliokunta kiinnittää valtiovarainvaliokunnan huomiota kuitenkin siihen, että talousarvioesitykseen ei sisälly korotuksia poliisin määrärahoihin uudistuksen toimeenpanemiseksi. Hallituksen esityksen HE 78/2010 vp käsittelyssä lakivaliokunnassa on kuitenkin ilmentynyt, että rangaistusjärjestelmän piiriin tulevat uudet tapaukset lisäävät poliisin työtä siinä määrin, että uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi on välttämätöntä huolehtia siitä, että myös poliisilla on riittävät voimavarat uudistuksen toimeenpanemiseen.

Lakivaliokunta on jo aiemmissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota tuomioistuinten ja syyttäjien tieto- ja asianhallintajärjestelmien uudistamistarpeeseen (ks. LaVL 6/2010 vp ja LaVL 15/2008 vp). Ajanmukainen ja toimiva tietotekniikka tehostaa asioiden käsittelyä ja mahdollistaa sähköisen asioinnin kehittämisen. Tieto- ja asianhallintajärjestelmillä on keskeinen merkitys myös pitkäkestoisten oikeudenkäyntien saamisessa hallintaan, sillä ne mahdollistavat oikeudenkäyntien keston nykyistä paremman seurannan. Edellä esitettyyn viitaten lakivaliokunta pitää tärkeänä avauksena sitä, että nyt esillä olevassa talousarvioesityksessä esitetään 1 miljoonan euron alkurahoitusta tuomioistuinten ja syyttäjien asianhallintajärjestelmien uusiin. Saadun tiedon mukaan asianhallintajärjestelmien uudistus tulee kuitenkin kaiken kaikkiaan vaatimaan noin 10 miljoonaa euroa. Uudistuksen toteuttamiseksi on siksi välttämätöntä, että kehitystyölle osoitetaan sen vaatima rahoitus myös tulevina vuosina.

Tuomioistuinten ja syyttäjien voimavarojen osalta on lakivaliokunnan mielestä tärkeä huomata, että edellä mainitut lisämäärärahat ovat pääosin tiettyyn tarkoitukseen kohdennettuja. Tämä on sinällään perusteltua, jotta voimavarat kohdistuvat tarkoitetulla tavalla. Muilta osin talousarvioesitys ei kuitenkaan vastaa etenkin tuomioistuinten perusrahoituksen tarvetta. Lakivaliokunta pitää tätä huolestuttavana tuomioistuinlaitoksen toimintakyvyn sekä perusoikeuksien ja kansainvälisten velvoitteiden oikeusturvavaatimusten kannalta.

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan talousnäkökulmista tuomioistuimissa olevan vuoden aikana selvästi heikentyneet, mikä johtuu muun muassa toimitila- ja tietotekniikkamenojen ennakoimattoman suuresta kasvusta. Kyse on yli 3 miljoonan euron lisäkustannuspainesta tuomioistuinten perusrahoitukseen vuonna 2011.

Tuomioistuinten toimintaedellytyksistä huolehtiminen edellyttää myös asianmukaista panostamista tuomioistuinten hallinnon ja toiminnan kehittämiseen. Tämä tehtävä kuuluu tällä hetkellä oikeusministeriön oikeushallinto-osastolle. Lakivaliokunta pitääkin tärkeänä, että oikeushallinto-osaston voimavaroja vahvistetaan.

Harmaan talouden ja talourikollisuuden torjunta

Talousarvioesityksen mukaan harmaan talouden torjuntaan osoitetaan ulosoton erikoisperintään ja konkurssipesien valvontaan 1,3 miljoonan euron pysyvä lisäys. Määrärahojen lisäys mahdollistaa sen, että nykyisin Helsinkiin ja Rovaniemelle rajoittunut ulosoton erikoisperintä voidaan laajentaa koko maahan. Lakivaliokunta pitää lisävoimavarojen kohdistamista harmaan talouden ja talourikollisuuden torjuntaan tärkeänä ja valtion talouden kannalta myös perusteltuna, sillä ulosoton erikoisperinnässä kertyneet varat hyödyttävät myös valtiota velkojana. Jatkossa on kuitenkin syytä seurata, onko nyt esitetty lisämääräraha riittävä. Lisäksi lakivaliokunta korostaa, että harmaan talouden ja talourikollisuuden torjunta edellyttää tiivistä poikihallinnollista yhteistyötä.

Rakenteiden uudistaminen ja henkilöstö

Oikeusministeriön hallinnonalalla on vastikään toteutettu merkittäviä rakennemuutoksia: käräjäoikeusverkoston ja ulosoton keskushallinnon uudistaminen sekä kriminaalihuollon ja vankeinhoidon yhtenäisen organisaation muodostaminen. Parhaillaan arvioidaan hovi- ja hallinto-oikeusverkostoa toimikuntatyönä.

Rakennemuutoksilla tavoitellaan merkittäviä sekä toiminnan tuottavuuteen että laatuun liit-

tyviä hyötyjä. Lakivaliokunta pitää rakenneuudistuksia ja niille asetettuja tavoitteita sinällään tärkeinä ja kannatettavina. Rakenteita uudistettaessa tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota henkilöstövaikutuksiin, sillä rakenteiden kehitystyö erityisesti jatkuessaan pitkään ja tapahtuessaan kireässä määrärahatilanteessa luo epävarmuutta ja heikentää työssä jaksamista. Sairauspoissaolot ja eläköityminen taas voivat heijastua työn tuottavuuteen ja laatuun ja näin vähentää rakennemuutoksilla tavoiteltavia hyötyjä.

Tässä yhteydessä lakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota vankeinhoidon sairauspoissaoloihin. Vuonna 2009 rangaistusten täytäntöönpanosta vastaavan henkilökunnan sairauspoissaoloja oli 14,9 työpäivää henkilötyövuotta kohden, kun vastaava luku esimerkiksi syyttäjälaitoksessa oli 6,9.

Vankilahenkilöstön työhyvinvoinnin parantaminen ja sairauspoissaolojen vähentäminen edellyttävät hyvää ja toimivaa henkilöstöhallintoa ja johtamista koko vankienhoitolaitoksessa. Lakivaliokunta pitää välttämättömänä, että eri vankiloiden ja vankilaverkon uudelleen järjestelyssä vuosia jatkunut muutostilanne vakiintuu. On tärkeää, että äskettäin tehdyssä vankilaverkon uudistamistyössä säilytettäväksi päätettyjen ja hyvin toimivien avolaitosten, kuten Pelson vankilan ja Satakunnan vankilan Köyliön osaston, henkilöstön ei tarvitse elää jatkuvassa epävarmuudessa ko. vankiloiden toimintojen jatkumisen suhteen. Tieto oman työn pysyvyydestä on keskeisimpiä asioita työhyvinvoinnin ja jaksamisen ylläpidossa.

Työssä jaksamisen edistämiseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota myös muilla oikeushallinnon osa-alueilla. Tuoreen lainkäyttöhenkilöstön työhyvinvointia koskevan tutkimuksen (Korkeimman oikeuden selvityksiä 1/2010) mukaan huomattava osa tuomareista ja esittelijöistä koki työn määrällisen kuormituksen kohtuuttomaksi ja työn tekemiseen tarkoitettun ajan riittämättömäksi. Puolet koki, ettei ehdi kouluttautua työssään asianmukaisesti. Tuomareiden ja esittelijöiden työn korkeat sisällölliset vaatimukset ja suuri työmäärä voivat

näin ollen muodostaa yhdistelmän, joka uhkaa henkilöstön jaksamista.

Julkinen oikeusapu

Talousarvioesityksen mukaan tavoitteena on lyhentää pääkaupunkiseudun alueen oikeusaputoimistojen jonotusaikoja. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan pääkaupunkiseudun asiakasjonoihin vaikuttaa muun muassa henkilöstön eläköityminen (esim. Espoon oikeusaputoimiston henkilökunnasta pääosa eläköityy vuosien 2009—2011 aikana). Eläköitymisen kautta avoimiksi tulleita virkoja on jätetty pääosin kokonaan täyttämättä. Lisäksi pääkaupunkiseudulla on paljon ulkomaalaisia asiakkaita, jotka vievät puolitoistakertaisen asiakasajan.

Lakivaliokunta pitää asiakkaan kannalta tärkeänä, että kohtuuhintaista ja asiantuntevaa oikeusapua on saatavilla oikea-aikaisesti. Saadun selvityksen perusteella valiokunta kuitenkin arvioi, että oikeusaputoimistojen määrärahatilanne on kiristynyt siinä määrin, ettei jonotusaikojen lyhentäminen tule onnistumaan ilman oikeusavun voimavarojen lisäämistä. Lakivaliokunnan mukaan valtion oikeusaputoimistojen toimintakyvyn turvaaminen on perusteltua, koska julkinen oikeusapu ja yleinen edunvalvonta tulevat niissä virkamiestyönä tehtyinä edullisimmiksi.

Tutkimustoiminta

Lakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota oikeusministeriön hallinnonalan tutkimukseen suunnattavan panostuksen vähäisyyteen ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen niukoihin voimavaroihin (mm. LaVL 19/2009 vp, LaVL 5/2008 vp, LaVL 15/2008 vp, LaVL 12/2007 vp ja LaVL 15/2006 vp sekä niissä viitattut lausunnot). Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on valtion pienin sektoritutkimuslaitos, ja sen tuottamalla tutkimustiedolla on olennainen merkitys sekä oikeusministeriön hallinnonalan yleisen kehittämisen että lainvalmistelun kannalta. Tutkimukseen pohjautuvaa tietoa oikeusoloista tuotetaan myös tuomioistuimissa ja yliopistoissa. Laaja-alainen tutkimustyö on tärkeää, jotta saadaan mahdollisimman kattavaa

tietoa päätöksenteon pohjaksi. Aiempiin lausuntoihinsa viitaten lakivaliokunta pitää tuomioistuinten ja yliopistojen selvitys- ja tutkimusresurssien vahvistamista tarpeellisena (ks. LaVL 19/2009 vp ja LaVL 15/2008 vp).

Eduskunta teki vuoden 2010 budjettiin 150 000 euron lisäyksen Oikeuspoliittiselle tutkimuslaitokselle, mutta sitä ei sisälly nyt käsillä olevaan talousarvioesitykseen. Talousarvioesityksessä vain todetaan, että tavoitteena on lähivuosina parantaa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ja ministeriön edellytyksiä tuottaa nykyistä kattavammin tutkimustietoa oikeuselämästä. Valtiovarainministeriöltä saadun tiedon mukaan yksittäisten sektoritutkimuslaitosten resurssien lisäämiseen suhtaudutaan tässä vaiheessa pidättyväisesti, koska valtio valmistele parhaillaan tutkimus- ja innovaationeuvoston ja sektoritutkimuksen neuvottelukunnan johdolla sektoritutkimuksen rakenneuudistusta, mikä mahdollistaa sektoritutkimuksen tarkastelun kokonaisuutena. Lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen voimavaroja on tarpeen lisätä kestäväälle pohjalle jo tässä yhteydessä ilman, että jäädään odottamaan edellä tarkoitettua, pitkään vireillä olleen kokonaistarkastelun valmistumista.

Rikoksen uhrin asema

Rikoksen kohteeksi joutunut henkilö voi saada henkistä tukea, apua ja neuvoja muun muassa Rikosuhripäivystykseltä. Tukea pyydetään entistä yleisemmin. Esimerkiksi Rikosuhripäivystyksen yksittäisten kontaktien määrä on kuluvana vuonna lisääntynyt yli 40 % ja asiakasjonot toimipisteisiin ovat pidentyneet.

Valtaosa rikoksen uhrin tukipalvelujen rahoituksesta tulee nykyisin Raha-automaattiyhdistykseltä. Saadun tiedon mukaan esimerkiksi Rikosuhripäivystyksen rahoitusta ei oltaisi lisäämässä tukipalvelun kysynnän kasvusta huolimatta, koska tukipalvelun katsotaan kuuluvan vahvemmin valtion rahoituksen piiriin. Tämä voi merkitä sitä, että rikoksen uhrin tukipalvelujen saatavuus ja taso heikentyvät.

Lakivaliokunta pitää tilannetta huolestuttavana. Rikoksen uhrin tukipalvelut ovat sellaisia palveluja, joita tulisi olla tasapuolisesti saatavilla kaikkialla maassa. Lakivaliokunta katsoo, että varmimmin palvelujen tason ja saatavuuden turvaisi se, että vastuu palvelujen kustannuksista siirtyisi valtiolle.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

LaVL 13/2010 vp — HE 126/2010 vp

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Janina Andersson /vihr	Outi Mäkelä /kok
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Tero Rönni /sd
	Ilkka Kantola /sd	Mauri Salo /kesk
	Sampsa Kataja /kok	Kari Uotila /vas
	Krista Kiuru /sd	Mirja Vehkaperä /kesk
	Jari Larikka /kok	vjäs. Katja Taimela /sd.
	Sanna Lauslahti /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.