

**LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO**  
**15/2008 vp**

**Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2009**

*Valtiovarainvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2008 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2009 (HE 116/2008 vp).

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

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja, osastopäällikkö Kari Kiesiläinen, apulaisosastopäällikkö Olavi Kaukonen ja talousjohtaja Harri Mäkinen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jyri Inha ja finanssisihteeri Saija Kaukonen, valtiovarainministeriö
- presidentti Pauliine Koskelo, korkein oikeus
- presidentti Pekka Hallberg, korkein hallinto-oikeus
- laamanni Eero Takkunen, Helsingin käräjä-oikeus
- ylituomari Liisa Talvitie, Vaasan hallinto-oikeus

- valtiosyyttäjä Christer Lundström, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- pääjohtaja Esa Vesterbacka, Rikosseuraamusvirasto edustaen myös Vankeinhoitolaitosta
- ylijohtaja Tapio Lappi-Seppälä, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- pääjohtaja Tuomas Pöysti ja johtava toiminnantarkastaja Heidi Silvennoinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- puheenjohtaja Jari Tuomela, Vankilavirkkailijain Liitto VVL ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Helsingin hovioikeus
- markkinaoikeus
- vakuutusosasto.

Lisäksi lakivaliokunta on kuluvan vuoden aikana perehtynyt oikeusministeriön hallinnonalan toimintaan vierailemalla

- Turun hovioikeudessa
- Varsinais-Suomen syyttäjänvirastossa
- Länsi-Suomen aluevankilassa Turussa
- Suomen Lakimiesliitto ry:ssä.

**VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

***Perustelut***

***Yleistä***

Valtion vuoden 2009 talousarvioesityksessä oikeusministeriön hallinnonalalle esitetään mää-

rärahoja 795 miljoonaa euroa, joka on 46 miljoonaa euroa (6 %) enemmän kuin vuoden 2008 varsinaisessa talousarviossa. Ilman vuosittain vaihtelevia vaalimenoja hallinnonalan määrärahojen lisäys vuoteen 2008 on 36 miljoonaa euroa (5 %). Määrärahalisäyksestä 13,6 miljoonaa euroa johtuu holhoustoimen edunvalvontapalveluiden siirrosta kunnilta valtion oikeusaputoimistoihin.

Valiokunta keskittyy lausunnossaan tarkastelemaan talousarvioesitystä oikeusministeriön hallinnonalan osalta erityisesti tuomioistuinlaitoksen, rangaistusten täytäntöönpanon sekä tutkimustoiminnan ja lainvalmistelun kehittämisen näkökulmasta.

### **Tuomioistuinlaitos**

Talousarvioesityksen mukaan tavoitteena on lyhentää tuomioistuinten käsittelyaikoja ja supistaa alueellisia eroja käsittelyajoissa. Tuomioistuinlaitoksen määrärahoihin esitetään hintatasokorjausta ja ruuhkien purkuun kohdennetaan kertaluonteista määrärahalisäystä. Tuottavuusohjelman mukainen säästövelvoite tuomioistuinlaitoksessa vuonna 2009 on 43 henkilötyövuotta.

Käräjäoikeusverkoston uudistamista valmistellaan siten, että uudet yksiköt aloittavat toimintansa vuoden 2010 alusta. Tavoitteena on 27 käräjäoikeutta, kun nykyisin niitä on 54. Käräjäoikeusverkoston uudistamisella tavoitellaan edellytyksiä entistä laadukkaammalle lainkäytölle ja käräjäoikeuksien toimintakyvyn tehostamiselle. Samanaikaisesti on tarkoitus sähköistää, kehittää ja keskittää riidattomia saatavia koskevien asioiden käsittelyä sekä valmistella kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirto Maanmittauslaitokselle. Käräjäoikeuksien rakenneuudistus on merkittävä uudistus ja on tärkeää, että sen toteutuksessa tarvittavat resurssit turvataan.

Käräjäoikeuksien kokoonpanoa koskevia säännöksiä esitetään uudistettavaksi vuoden 2009 alusta (HE 85/2008 vp). Esityksessä ehdotetaan muutoksia muun muassa lautamiesten käyttöä koskeviin säännöksiin. Lautamiesjärjestelmän muutoksesta aiheutuvien kustannussäästöjen arvioidaan realisoituvan ajan kuluessa.

Oikeusministeriön arvion mukaan syksyn 2009 aikana on mahdollista tehdä alustavia johtopäätöksiä uudistuksesta aiheutuvien säästöjen määrästä. Valiokunta tähdentää, että lautamiesjärjestelmän uudistamisesta aiheutuvat säästöt tulee kohdentaa käräjäoikeuksien ruuhkien purkamiseen. Valiokunta painottaa erityisesti tuomariresurssien vahvistamista.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan tietojärjestelmien kehittämistarvetta on sekä yleisten että hallintotuomioistuinten puolella. Tietojärjestelmät ovat osin vanhentuneita ja yhteensopimattomia muiden hallinnonalojen ja asianosaisten järjestelmien kanssa. Ottaen huomioon muun muassa tuomioistuinten toiminnan tehostamiseen ja sähköisen asioinnin lisäämiseen tähtäävät tavoitteet on tärkeää, että tietojärjestelmien toimivuuteen ja kehittämiseen on osoitettavissa asianmukaiset voimavarat.

### **Kriminaalipolitiikkaan liittyviä näkökohtia**

Kriminaalipolitiikan tavoitteena on rikollisuuden ja siitä aiheutuvien kustannusten vähentäminen, mikä edellyttää useiden hallinnonalojen yhteistä tavoitteenasettelua ja yhteisiä toimintalinjoja. Kriminaalipolitiikan keskeisiä toimijoita ovat julkishallinnossa oikeusministeriön ohella sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä kunnat. Valiokunta painottaa erityisesti ennaltaehkäisevän toiminnan tärkeyttä ja päihdekuntoutuksen kehittämistä.

Vuoden 2006 alusta voimaan tulleen vankeuslain kokonaisuudistuksen tavoitteet uusintarikollisuuden ehkäisemiseksi edellyttävät muun muassa resurssien kohdentamista vankien työtoimintaan, yksilöllisten suunnitelmien tekemiseen ja muuhun vankien parissa tehtävään lähi-työhön sekä vankeusajan jälkeisten tukitoimien tehostamiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että vankeuslain tavoitteista pidetään kiinni. Valiokunnan näkemyksen mukaan vankeuslain tavoitteet toisivat toteutuessaan merkittäviä säästöjä. Oikeusministeriön ja valtiontalouden tarkastusviraston arvioiden mukaan tavoitteiden saavuttaminen esitetyillä resursseilla ja tuottavuusoh-

jelma huomioon ottaen tulee kuitenkin olemaan vaikeaa.

Vaativien rikosasioiden käsittelyn kokonaiskestoja pyritään lyhentämään tehostamalla poliisin ja syyttäjän esitutkintayhteistyötä sekä syyttäjien ja tuomioistuinten yhteistyötä. Vaativien rikosasioiden sitoessa yhä suuremman osuuden syyttäjäresursseista on valtakunnansyyttäjänviraston arvion mukaan vuodesta 2009 tulossa haasteellinen. Ilman merkittäviä resurssilisäyksiä viimeistään vuoden 2010 arvioidaan tuovan mukanaan merkittäviä henkilökunnan supistuksia. Henkilökunnan vähenemisellä on suora vaikutus syyttäjälaitoksen mahdollisuuksiin panostaa vaikeisiin ja pitkään syyteharkinnassa olleisiin asioihin. Valiokunta katsoo, että tasainen henkilöstökehitys on avaintekijä tuloksellisen toiminnan kannalta.

### **Rangaistusten täytäntöönpanon erityiskysymyksiä**

Talousarvioesityksessä todetaan vankiluvun vähentyneen vuodesta 2006 lähtien ja sen arvioidaan vähenevän edelleen vuonna 2009. Vankeja arvioidaan olevan vuonna 2009 keskimäärin 3 450 eli noin 100 vähemmän kuin on toteutuma vuonna 2007.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että rangaistusten täytäntöönpanon toimintamäärärahan (25.40.01) mitoituksessa on otettu vähennyksenä huomioon sakon muuntorangaistuksen käytön väheneminen (-900 000 euroa). Lisäksi määrärahan mitoituksessa on otettu huomioon vankimäärän alenemisen vaikutus muuttuviin kustannuksiin (-1 260 000 euroa). Uusintarikollisuuden vähentäminen on yksi oikeusministeriön hallinnonalan keskeinen tavoite, ja valiokunta katsoo, että vapautuvia voimavaroja tulisi kohdentaa mainitun tavoitteen edistämiseksi. Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että varaudutaan valiokunnan mietinnön pohjalta hyväksytyissä eduskunnan lausumissa edellytettyihin sakon muuntorangaistuksen korvaaviin toimenpiteisiin ja niistä seuraaviin kustannuksiin ja että sakon muuntokiellosta muille hallinnonaloille ja elinkeinoelämälle ai-

heutuvat kustannukset selvitetään ja sakon muuntorangaistuksesta luopumisen vaikutuksia sakkotuloihin seurataan (LaVM 9/2008 vp — HE 164/2007 vp).

Mahdollisuuksia toiminnan järjeistämiseen voidaan valiokunnan mielestä nähdä esimerkiksi vuoden 2009 aikana toteutettavasta Vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltolaitoksen hallintojen yhdistämisestä. Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että Vankeinhoitolaitoksessa johtoon kuuluvien määrä on lisääntynyt aluevankilajärjestelmään siirryttäessä vuoden 2006 lopulla. Rikosseuraamusviraston mukaan tämä selittyy pitkälti sillä, että vankeuslain säännökset sitovat keskeistä toimivaltaa nimenomaan johtaja- ja apulaisjohtaja-nimikkeisiin. Johtotehtäviin kuuluvien virkojen määrässä on lokakuun 2006 jälkeen tapahtunut laskua 122 virasta nykyiseen 99 virkaan. Valiokunta kuitenkin korostaa, että vankeuslain tavoitteiden toteuttamisen kannalta on tärkeää henkilökunnan oikea mitoitus ja voimavarojen suuntaaminen erityisesti vankien parissa tehtävään lähityöhön, kuten esimerkiksi työtoimintaan ja koulutukseen.

Rangaistusten täytäntöönpanossa tuottavuusohjelman mukainen tavoite vuonna 2009 on 41 henkilötyövuoden vähennys. Suurimmat vähennystavoitteet kohdistuvat kuitenkin vuosille 2010 ja 2011. Rikosseuraamusviraston mukaan rangaistusten täytäntöönpanossa valmistaudutaan voimakkaaseen rakennemuutokseen vuodesta 2010 alkaen. Tätä valmistellaan menillään olevassa Riseala 2010 -kehittämishankkeessa, jossa on otettu huomioon muun muassa selvitysmies Wuolijoen raportin keskeiset ehdotukset. Hankkeessa valmistellaan muun muassa rikosseuraamusalan yhteisen organisaation käyttöönottoa vuoden 2010 alusta. Toimenpiteet ovat tarpeellisia tuottavuusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Rikosseuraamusviraston mukaan tekniikan kehittymisen tuomat uudet valvontamenetelmät tekevät mahdolliseksi painopisteen siirtämisen nykyistä enemmän avoseuraamusten suuntaan. Tämä painopisteen siirto mahdollistaisi voimavarojen kohdentamisen nykyistä enemmän uusimisriskiä vähentäviin

toimiin ja vapautumisen tukemiseen. Valiokunta kuitenkin korostaa, että esimerkiksi valvontarangaistuksen toteuttaminen vaatii kattavan valmistelun vangin ja muiden yhteistyötahojen kanssa. Lisäksi itse valvontaan tulee kohdentaa riittävästi henkilöstöresursseja valvonnan asianmukaiseksi suorittamiseksi.

### Toimitilakustannukset

Valiokunta on viimeksi valtionalouden kehystä vuosille 2009—2012 antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota oikeusministeriön hallinnonalan korkeisiin vuokriin ja muihin toimitilakustannuksiin (LaVL 5/2008 vp — VNS 2/2008 vp). Osaksi tuomioistuinelaitoksen ja vankeinhoidon toimitilakustannuksiin vaikuttaa rakennuksiin sisältyvien turvallisuus- ja erityislaitteiden arvo. Valiokunta viittaa vuoden 2008 talousarvioesityksestä antamaansa lausuntoon (LaVL 12/2007 vp) ja toteaa pitävänsä epätyytyttävänä nykyistä järjestelmää, jossa tuomioistuinten ja vankeinhoidon toimitiloista maksetaan korkeita vuokria valtion liikelaitokselle. Valtionalouden tarkastusviraston mukaan yleisen hintakehityksen myötä oikeusministeriön hallinnonalan ja varsinkin rikosseuraamusviraston vuokrien nousukehityksen sekä valtionalouden kehysten ja talousarvioesityksen mitoituksessa käytettävän hintakorjausindeksin, kotimarkkinoiden perushintaindeksin, välinen ero on supistunut. Vuokramenojen kasvu on kuitenkin ollut yleistä hintakehitystä nopeampaa.

Talousarvioesityksessä vankeinhoidon toimintamäärärahaa on lisätty pyrkimyksenä varautua toimitilojen parantamisesta aiheutuvaan vuokramenojen kasvuun toimitilojen kehittämisohjelman mukaisesti. Vankeinhoidon voimavarat ovat kuitenkin edelleen niukat eivätkä ne oikeusministeriön ja valtionalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan mahdollista esimerkiksi paljusellikysymyksen ratkaisua lähitulevaisuudessa ainakaan kaikilta osin. Resurssitarpeeseen vaikuttaa myös kiinteistöjen ylläpitokustannusten nopea nousu, joka oli 9 prosenttia vuoden 2008 toisella neljänneksellä verrattuna vuoden 2007 vastaavaan ajanjaksoon.

Valiokunta korostaa, ettei kiinteistöistä eikä toimitiloista aiheutuvilla kustannuksilla saa heikentää mahdollisuuksia itse perustehtävien hoitamiseen.

Valiokunta tähdentää toimitilojen käytössä tehokkuutta ja suunnitelmallisuutta. Oikeusministeriön hallinnonalan rakenneuudistuksissa tulee lähteä toiminnan tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä. Toimitilaratkaisuja harkittaessa on syytä kiinnittää huomiota myös jo kunnostettujen toimitilojen hyödyntämismahdollisuuksiin.

### Tutkimustoiminnan ja lainvalmistelun kehittäminen

Kriminaalipolitiikan, oikeusturvan ja lainsäädännön johdonmukaisen kehittämisen edellytyksenä on kattava tutkimustoiminta. Lakivaliokunta on lainsäädäntöuudistusten yhteydessä säännönmukaisesti vaatinut lainmuutosten vaikutusten seuranta- ja arviointia. Vuonna 2006 hyväksytyssä paremman sääntelyn toimintaohjelmassa yhtenä keskeisenä lainvalmistelun ongelmana on mainittu valmistelun tietopohjan puutteet, kuten lainvalmistelua tukevan lainsäädäntötutkimuksen vähäisyys. Myös valtionalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt asiaan huomiota tarkastuskertomuksissaan. Oikeuspoliittisen ja kriminologisen tutkimustiedon tarve on kasvanut huomattavasti 2000-luvulla. Taustalla on erilaisia muutostekijöitä, kuten kansainvälistyminen, tieteen ja teknologian yleinen kehitys, toimintaympäristöjen jatkuva muutostila sekä myös uusi tulosohjausjärjestelmä, joka on korostanut vaikuttavuustiedon tarvetta kaikilla hallinnon tasoilla. Oikeuspoliittiseen ja kriminaalipoliittiseen tutkimukseen kohdistuu kasvavia odotuksia myös muun muassa kansalaisyhteiskunnan ja yleisen oikeuspoliittisen keskustelun taholta.

Valiokunta on toistuvasti kiinnittänyt tarvetta lisätä oikeuspoliittiseen tutkimukseen osoitettuja määrärahoja (LaVL 5/2008 vp, LaVL 12/2007 vp, LaVL 8/2007 vp, LaVL 15/2006 vp, LaVL 9/2006 vp ja LaVL 18/2004 vp). Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on pienin valtion sektoritutkimuslaitos. Valtion talousarvioesityksen

mukaan tavoitteena on lähivuosina parantaa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ja ministeriön edellytyksiä tuottaa nykyistä kattavammin tutkimustietoa oikeuselämästä. Käsiteltävänä olevaan talousarvioesitykseen ei kuitenkaan sisälly tätä koskevaa lisämäärärahaa. Valiokunta katsoo, etteivät pitkäjänteisen tutkimustyön resurssikysymykset ole kestäväällä tavalla ratkaistavissa esimerkiksi tilapäisellä projektirahoituksella.

Tuomioistuimissa on myös todettu analyytisen seurantatiedon tarve. Korkein hallinto-oikeus on käynnistänyt syksyllä 2008 valtiovarainministeriön myöntämän starttirahan avulla hallinnon ja hallintolainkäytön toiminnallisia yhteyksiä ja hallintotuomioistuinten päätösten yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevan tutkimushankkeen, ns. pyramidi-tutkimuksen. Tutkimus antaa merkittävää lisäaineistoa tuottavuusohjelman sisällön ja paremman sääntelyn toimintaohjelman arviointiin. Tutkimuksen loppuun saattaminen edellyttää vielä lisärahoitusta, jota ei sisälly vuoden 2009 talousarvioesitykseen. Korkein oikeus on käynnistämässä tutkimusta siitä, miten oikeusketju toimii kokonaisuutena maan eri osissa. Nykyisin käytävissä olevasta tilastollisesta ja muusta tietopohjasta ei ole saatavissa riittävää analyttistä vertailutietoa, vaan tieto on kerättävä erikseen. Tieto on tarpeen oikeusturvan laadun ja sitovien perus- ja ihmisoikeusvaatimusten täyttymisen arvioinnissa sekä johtamisen välineenä. Jotta järjestelmää voidaan johtaa tehokkaasti, tarvitaan tietoa toiminnan ohjaamisen ja resurssienjaon pohjaksi sekä erilaisten mittareiden ja tunnuslukujen kehittämiseen. Valiokunta tukee tuomioistuinten tavoitteita niiden toiminnan arvioimiseksi ja kehittämiseksi ja pitää tarpeellisena tuomioistuinten selvitys- ja tutkimusresurssien vahvistamista.

Tutkimukseen pohjautuvaa tietoa oikeusoloista tuotetaan Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ja tuomioistuinten lisäksi muissakin yksiköissä, kuten yliopistoissa ja Poliisiammattikorkeakoulussa. Laaja-alainen tutkimustyö on tärkeää, jotta saadaan mahdollisimman kattavaa tietoa päätöksenteon pohjaksi.

Säädösvalmistelun kehittämisen tavoitteena on, että lainsäädäntö on selkeää ja ymmärrettävää. Tämä parantaa kansalaisten ja yritysten oikeusturvaa sekä vähentää hallinnon ja oikeuslaitoksen työtä täytäntöönpanossa ja lainkäytössä. Valiokunta pitää tärkeänä paremman sääntelyn toimintaohjelman toteuttamista. Lainsäädännön laadun kehittäminen on otettu esille myös muun muassa valtioneuvoston tarkastusviraston kertomuksessa eduskunnalle varainhoitovuodelta 2007 (K 15/2007 vp). Lainvalmistelussa on tarpeen lisätä yhteistyötä yli sektori-rajoiden. Säädösvaikutusten arviointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Lisäksi on tärkeää, että vahvistetaan säädösvalmistelijoiden osaamista ja tukipalveluja sekä sitoutetaan keskeiset toimijat yhteistyöhön säädösvalmistelun eri vaiheissa.

Edellä mainittuun viitaten valiokunta tähdentää oikeusministeriön hallinnonalan osalta lain-tarkastuksen ja perustuslakiasiantuntemuksen riittävien resurssien turvaamista. Vuoden 2008 talousarvioesityksen yhteydessä eduskunta teki oikeusministeriön hallinnonalalle 150 000 euron määrärahalisäyksen oikeusministeriön lainvalmistelun vahvistamiseen perustuslakiasiantuntemuksen lisäämiseksi (25.01.21). Tätä koskevaa määrärahaa ei kuitenkaan sisälly vuoden 2009 talousarvioesitykseen. Valiokunta toteaa, ettei kyseessä ole kertaluonteinen meno, vaan lintarkastuksen ja perustuslakiasiantuntemuksen vahvistaminen on koko valtioneuvoston säädösvalmistelua tukeva pysyvä tarve, jonka rahoitus on tarpeen järjestää pysyväisluonteiselta pohjalta.

Lopuksi valiokunta tähdentää tarvetta vahvistaa tietosuojavaltuutetun voimavaroja. Tietosuojavaltuutettu ylläpitää ja edistää perusoikeutta yksityisyyteen ja luottamusta yhteiskunnan palveluihin sekä osallistuu tietoyhteiskunnan kehittämiseen Suomessa ja EU:ssa. Tietosuojavaltuutettu osallistuu keskeisenä asiantuntijana henkilötietojen suojaan liittyvän lainsäädännön valmisteluun. Ottaen huomioon tietosuojavaltuutetun merkittävän yhteiskunnallisen roolin ja yhä laajenevat tehtävät resurssikysymystä ei valiokunnan näkemyksen mukaan ole ratkaistavissa.

**LaVL 15/2008 vp — HE 116/2008 vp**

sa yksinomaan esittelijätasoisien henkilökunnan lisäämisellä. Valiokunta tukee valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomuksessaan (161/2008) tekemää ehdotusta apulais-tietosuojaavaltuutetun viran perustamisesta.

***Lausunto***

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

*että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 10 päivänä lokakuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Heidi Hautala /vihr  
vpj. Anna-Maja Henriksson /r  
jäsen. Esko Ahonen /kesk  
Paavo Arhinmäki /vas  
Oiva Kaltiokumpu /kesk  
Ilkka Kantola /sd  
Sampsa Kataja /kok  
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /kok  
Sanna Lauslahti /kok  
Outi Mäkelä /kok  
Johanna Ojala-Niemelä /sd  
Markku Pakkanen /kesk  
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps  
Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.