

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2010 vp

Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2011—2014

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä huhtikuuta 2010 lähettäessään valtioneuvoston selonteon valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2011—2014 (VNS 2/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- budjettisihteeri Niko Ijäs ja finanssisihteeri Saija Kaukonen, valtiovarainministeriö

- ylijohtaja, osastopäällikkö Kari Kiesiläinen, apulaisosastopäällikkö Arto Kujala ja talousjohtaja Harri Mäkinen, oikeusministeriö
- laamanni Erkki Hämäläinen, Varsinais-Suomen käräjäoikeus
- valtakunnansyyttäjä Matti Nissinen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- ylijohtaja Tuula Asikainen, Rikosseuraamuslaitos.

Viitetiedot

Lakivaliokunta on tutustunut oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan ajankohtaisiin kysymyksiin Helsingin oikeusaputoimistoon suuntautuneen vierailun yhteydessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahakelvykselle 2011 on 812 miljoonaa euroa, mikä ylittää hallituksen edellisen kehyspäätöksen kyseisen vuoden määrärahatason runsaalla 20 miljoonalla eurolla. Muutoksista valtaosa sisältyy jo vuoden 2010 talousarvioon tai vuoden 2009 toiseen lisätalousarvioon.

Lakivaliokunta toteaa, että määrärahatilanne jatkuu oikeusministeriön hallinnonalalla edelleen liian kireänä. Valiokunnan mielestä tämä antaa aiheita huoleen, sillä oikeusministeriön

hallinnonalalle kuuluu valtion ydintoimintoja, joiden toimintaedellytysten on oltava kestäväällä pohjalla taloudellisesta tilanteesta riippumatta.

Valiokunta keskittyy seuraavassa käsittelemään erityisesti syyttäjien ja yleisten tuomioistuinten sekä rangaistusten täytäntöönpanon voimavaroja. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan menoihin sekä yleisen edunvalvonnan palvelujen tuottamiseen.

Syyttäjät ja yleiset tuomioistuimet

Valiokunta on tyytyväinen siitä, että kehyspäätöksessä on varauduttu läheissuhteissa tapahtu-

van lievän pahoinpitelyn muuttamiseen asianomistajarikoksesta yleisen syytteen alaiseksi rikokseksi osoittamalla tuomioistuimille ja syyttäjille 1,5 miljoonan euron vuosittaista määrärahalisäystä. Lisäksi kehyspäätöksessä osoitetaan syyttäjille talousrikosten torjuntaan 0,5 miljoonaa euroa ja WinCapita -juttuun 0,9 miljoonaa euroa kertalisäyksinä. Lähisuhdeväkivallan torjumiseen liittyen valiokunta pitää tärkeänä myös sitä, että valtioneuvoston selonteossa käsitellään uhrin tukipalvelujen kehittämistä rikoksen uhrin aseman parantamiseksi. Valiokunta kuitenkin huomauttaa siitä, ettei kehyspäätökseen sisälly voimavaroja tähän tarkoitukseen.

Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin vakavaa huomiota siihen, ettei kehyspäätökseen sisälly eduskunnan vuoden 2010 talousarviossa päättämää 1,65 miljoonan euron lisäystä syyttäjälaitokselle. Kyseistä lisäystä käsitellessään valtiovarainvaliokunta korosti, että syyttäjälaitoksen resurssitilanne on otettava huomioon valmisteltaessa vuosien 2011—2014 määrärahakehelyksiä. Valtiovarainvaliokunnan mukaan syyttäjien nykyinen määrä ei riitä asioiden hoitamiseen, mikä hidastaa syyteharkinnan valmistumista ja pidentää osaltaan asioiden kokonaiskäsitelyaikaa (VaVM 45/2009 vp).

Valtioneuvoston selonteon mukaan rikosvastuun toteuttamisessa parannetaan rikosasian käsittelyketjun yhteentoimivuutta ja resurssien tasapainoista kohdentumista. Lakivaliokunta katsoo, että näiden tavoitteiden toteuttamiseksi on olennaista parantaa syyttäjien toimintaedellytyksiä, sillä toimiva syyttäjälaitos on paitsi nopean syyteharkinnan myös esitutinnan ja tuomioistuinkäsittelyn kannalta välttämättömyys. Saadun selvityksen mukaan edellä mainittu määrärahalisäys estänee syyttäjien työtilanteen kiristymisen kuluvan vuoden aikana. Syyttäjien työtaakka on kuitenkin raskas, eikä merkkejä ole siitä, että työmäärä olisi vähenemässä. Raskas työtaakka näkyy myös syyttäjien uupumisena. Tilanne on muodostumassa kestävämmäksi sekä henkilöstön että toiminnan kannalta. Erityisen työläitä ovat vaativat rikosasiat, joiden käsittely esitutunnasta lainvoimaiseen tuomioon voi kestää varsin pitkään. Käsitelyaikojen lyhen-

tämisessä keskeinen merkitys on syyttäjien ja esitutkintaviranomaisten tiiviillä yhteistyöllä esitutinnan aikana, mutta saadun selvityksen mukaan syyttäjien nykyinen työtilanne ei mahdollista tätä riittävästi. Edellä esitetyn perusteella valiokunta pitää välttämättömänä, että syyttäjien voimavaroja vahvistetaan rikosvastuun toteuttamisen ja syyttäjälaitoksen toimintakyvyn parantamiseksi.

Resurssien vahvistamisen lisäksi syyttäjälaitoksen toimintakykyä on tärkeä parantaa myös kehittämällä lainsäädäntöä sekä työskentely- ja toimintatapoja. Saadun selvityksen mukaan esimerkiksi käännetyn arvonlisäveron käyttöönotolla voidaan osaltaan keventää syyttäjien työmäärää.

Kehyskaudella toimeenpannaan vuoden 2010 alussa voimaan tullutta käräjäoikeusverkoston uudistusta, jossa käräjäoikeuksien määrä puolittui. Uudistuksella pyritään paitsi parantamaan lainkäytön laatua myös tehostamaan käräjäoikeuksien toimintaa. Mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi valiokunta pitää tärkeänä, että käräjäoikeuksien henkilöstö- ja toimitilaresurssista huolehditaan. Tuomioistuimille osoitetut määrärahat jäävät kehyksissä kuitenkin edelleen liian alhaisiksi. Tämä on ongelmallista paitsi käräjäoikeusuudistuksen toimeenpanon kannalta myös periaatteellisesti, koska tuomioistuinten voimavarat tulisi mitoittaa niin, että tuomioistuimet kykenevät täyttämään perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden velvoittavat ja tiukat vaatimukset oikeusturvan ja muiden perusoikeuksien toteuttamisesta. Suomi on viime vuosina saanut kymmenittäin huomautuksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta viivästyneistä oikeudenkäynneistä. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että taloudellisen taantuman vuoksi erityisesti käräjäoikeuksiin saapuneiden velkomus-, maksukyvyttömyys- ja talousrikosasioiden määrä on lisääntynyt voimakkaasti. Tuomioistuinten toimintaedellytyksiä pitäisi siten pikemminkin vahvistaa, kun yleinen tilanne heikkenee.

Syyttäjien ja yleisten tuomioistuinten tieto- ja asianhallintajärjestelmissä on nykyisin merkittäviä puutteita. Valiokunta pitää tärkeänä, että

kyseisten järjestelmien kehittämiseksi osoitetaan riittävät voimavarat, sillä ajanmukaisten ja tehokkaiden tietojärjestelmien avulla voidaan muun muassa seurata oikeudenkäyntien käsittelyaikoja nykyistä paremmin.

Rangaistusten täytäntöönpano

Rangaistusten täytäntöönpanossa toimeenpannaan kehyskaudella merkittäviä kehittämistoimia. Vuoden 2010 alussa toteutettiin Vankeinhoitolaitoksen, Kriminaalihoitolaitoksen ja Rikosseuraamusviraston yhdistäminen uudeksi rikosseuraamusalan organisaatioksi. Organisaatiouudistuksella pyritään merkittäviin tehokkuus- ja tuottavuushyötyihin. Valtioneuvoston selonteosta ilmenee, että kehyskaudella tavoitteena on myös siirtää rangaistusten täytäntöönpanossa painopistettä laitosseuraamuksista avoseuraamuksiin ja suljetuista laitoksista avolaitoksiin. Lisäksi laitostilan kehittämistä jatketaan valmisteilla olevan kehittämissuunnitelman pohjalta. Saadun selvityksen mukaan toimitilaratkaisuissa on tarkoitus ottaa huomioon tavoite avoimempaan rangaistusten täytäntöönpanoon siirtymisestä ja siten tukea asteittaista vapauttamista ja vangin sopeutumista yhteiskuntaan.

Valiokunta tukee rikosseuraamusalan tarkoituksenmukaista järjestämistä. Aiempiin lausuntoihinsa (LaVL 19/2009 vp ja LaVL 5/2009 vp) viitaten valiokunta kuitenkin korostaa, että toimenpiteiden ensisijaisena lähtökohtana tulee olla voimavarojen mitoittaminen ja kohdentaminen niin, että toimenpiteet tukevat kriminaalipolitiikan tavoitteita vähentää rikollisuutta ja siitä aiheutuvia kustannuksia. Valiokunta pitää tärkeänä seurata, miten rangaistuksen täytäntöönpanotoimet käytännössä toteuttavat mainittuja tavoitteita. Vankiloiden ja vankipaikkojen määrää vähennettäessä tulee ottaa huomioon se, ettei vankiluvun kehityksestä voida tehdä varmoja päätelmiä eikä vankien sijoittamista ylipaikoille voida pitää kestäväksi ratkaisuna, jos vankimäärä kääntyy nousuun.

Saadun selvityksen mukaan kehyspäätöksen perusteella voidaan viedä loppuun jo aloitetut Kuopion ja Mikkelin vankiloiden uudis- ja pe-

rusparannushankkeet sekä toteuttaa eräitä pienempiä perusparannuksia ja kunnossapitohankkeita. Jotta nk. paljuselleistä kyettäisiin luopumaan ja suljettujen ja avolaitospaikkojen suhde olisi edellä mainittujen rangaistusten täytäntöönpanon tavoitteiden mukainen, tulisi kehyskaudella aloittaa myös muiden vankiloiden muutos- ja perusparannushankkeita. Saadun selvityksen mukaan kehyspäätöksen perusteella näihin ei kuitenkaan voida sitoutua. Valiokunta pitää hyvin huolestuttavana, että vankiloiden kunnossapidosta joudutaan edelleen tinkimään. Riskinä on, että lykätystä korjauksista aiheutuu ennakoimattomia ja suuria kustannuksia.

Lisäksi valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota Rikosseuraamuslaitoksen Senaatti-kiinteistöille maksamien vuokrien jatkuvaan nousuun suhteessa toiminnan määrärahoihin. Kun vuonna 2004 vuokrien osuus rikosseuraamusalan tilinpäätöstoteumasta oli 13 prosenttia, vuoden 2011 ennusteen mukaan se kasvaisi 18 prosenttiin. Vaikka määrärahataso on tasaisesti noussut, Senaatti-kiinteistön vuokrien osuus koko toimintamäärärahasta on kasvanut 5 prosenttia (17 miljoonaa euroa). Saadun selvityksen mukaan vuokrankorotukset johtuvat indeksikorotuksista ja lisävuokrista, joita aiheutuu peruskorjaus- ja uudisrakennushankkeista.

Valiokunta pitää edellä mainittua kehitystä pidemmällä aikajänteellä kestävämmänä Rikosseuraamuslaitoksen perustehtävien hoitamisen kannalta ja korostaa, että tilanteeseen on tarpeen löytää kestävä ratkaisu. Valiokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota oikeusministeriön hallinnonalan korkeisiin vuokriin ja toimitilakustannuksiin (LaVL 19/2009 vp, LaVL 5/2009 vp, LaVL 15/2008 vp ja LaVL 5/2008 vp) ja todennut pitävänsä epätyytyttävänä nykyistä järjestelmää, jossa vankiloiden toimitiloista maksetaan korkeita vuokria valtion liikelaitokselle (LaVL 15/2008 vp ja LaVL 12/2007 vp). Toimitilajärjestelyissä ja niiden rahoituksessa tulee ottaa huomioon, että vankiloiden tilatarpeet ovat erityisiä eikä niiden toimintaa voida käytännössä siirtää muihin tiloihin.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta

Valtiontalouden kehyksissä syyttäjille osoitetaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan 0,5 miljoonaa euroa vuodelle 2011. Tämä on sinänsä myönteistä, mutta valiokunnan mielestä määrärahoja on tähän tarkoitukseen tarpeen osoittaa myös tuomioistuimille, ulosoton erityisperinnälle ja konkurssivalvonnalle. Koska talousrikollisuuden ja harmaan talouden tehokkaalla torjunnalla voidaan saavuttaa merkittäviä valtiontaloudellisia hyötyjä, valiokunta pitää tärkeänä, että kun seuraavan kerran arvioidaan kehysrakenteen muutostarpeita, selvitetään myös mahdollisuudet siirtää talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan menot kehysten ulkopuolelle.

Yleinen edunvalvonta

Valtioneuvoston selonteon mukaan yleisen edunvalvonnan tuottamistapaa kehitetään vuonna 2010 valmistuvan selvityksen pohjalta. Selvitystyön taustalla on oikeusministeriön hallinnonalaan kohdistuvat tuottavuusohjelman lisävähennysveloitteet, joista osa (90 htv) on tarkoitus toteuttaa siirtymällä yleisessä edunvalvonnassa osittain ostopalvelujen käyttöön.

Helsingissä 7 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Janina Andersson /vihr
vpj. Anna-Maja Henriksson /r
jäs. Esko Ahonen /kesk
Kalle Jokinen /kok
Timo Kalli /kesk
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Krista Kiuru /sd

Aiemmissä yhteyksissä esittämänsä viitaten valiokunta korostaa, että edunvalvontapalveluja järjestettäessä tulee huolehtia palvelujen laadusta ja alueellisesta saatavuudesta koko maassa ja harkittaessa ostopalvelujen käytön lisäämistä tulee kiinnittää huomiota siihen, että palvelun tarjoajia on markkinoilla riittävästi (LaVM 8/2008 vp ja LaVL 5/2009 vp). Lisäksi valiokunta painottaa, että selvitetessä oikeusaputoimistojen mahdollisuuksia laajentaa edunvalvontapalvelujen ostamista ulkopuolisilta palveluntuottajilta selvitetään myös ostopalvelujen käytön hyödyt ja haitat sekä kokonaiskustannukset verrattuna siihen, että palvelu tuotetaan oikeusaputoimistossa. Ostopalvelujen käyttöön siirtymistä valtionhallinnon tuottavuustavoitteiden täyttämiseksi ei voida pitää kokonaisuuden kannalta järkevänä, jos ostopalvelujen käyttö tulee pitkällä tähtäimellä selvästi kalliimmaksi kuin palvelun tuottaminen valtion oikeusaputoimistossa.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Jari Larikka /kok
Sanna Lauslahti /kok
Raimo Piirainen /sd
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönni /sd
Kari Uotila /vas
Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.