

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2014

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2014 (HE 112/2013 vp).

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
- kansliapäällikkö Tiina Astola, suunnittelu-
päällikkö Miika Snellman ja hallitusneuvos,
apulaisosastopäällikkö Heikki Liljeroos,
oikeusministeriö

- oikeusneuvos Jarmo Littunen, korkein oikeus
- presidentti Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus
- presidentti Mikko Könkkölä, Helsingin hovioikeus
- laamanni Ville Konsén, Oulun kärjäoikeus
- valtiosyyttäjä Christer Lundström, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- tulosjohtaja Pauli Nieminen, Rikosseuraamuslaitos.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Kuopion hallinto-oikeus
- markkinaoikeus
- Suomen tuomariliitto ry.

Lisäksi korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelo on toimittanut valiokunnalle kirjallisen lausunnon.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtion vuoden 2014 talousarvioesityksessä oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat 896 miljoonaa euroa, mikä on noin 10 miljoonaa euroa enemmän kuluvaan vuoden talousarvioon verrattuna, jos huomioon ei oteta vuosittain vaihtelevia vaalimenoja.

Yleistä

Talousarvioesitykseen sisältyy myönteisiä määrärahalisäyksiä oikeusministeriön hallinnonalan kannalta. Esimerkiksi yleisten tuomioistuinten ja syyttäjien asianhallintajärjestelmän (AIPA) rakentamisen jatkamista rahoitetaan vuonna 2014 noin 8,5 milj. eurolla. Määräraha on tärkeä, koska vanhentuneiden tietojärjestelmien uudistaminen on välttämätöntä asioiden käsit-

telyn tehostamiseksi. Rahoituksesta on tärkeä huolehtia myös jatkossa, sillä vuonna 2018 kokonaan valmistuvan hankkeen kokonaiskustannusarvio on noin 35 milj. euroa, josta noin 10 milj. euroa on tarkoitus rahoittaa oikeusministeriön kehysten puitteissa. Ottaen huomioon AIPA-hankkeen laajuus ja haastavuus valiokunta pitää tärkeänä, että hanke suunnitellaan ja rakennetaan huolella ja että tätä myös seurataan. Lisäksi on välttämätöntä huolehtia AIPA-hankkeen yhteensopivuudesta vireillä olevan poliisihallinnon tietojärjestelmän kehittämishankkeen (VITJA) kanssa.

Valiokunta on tyytyväinen myös siitä, että lasten huoltoriitojen asiantuntija-avusteinen sovittelu (nk. Follo-malli) otetaan käyttöön koko maassa. Follo-malli parantaa lasten ja perheiden asemaa sekä tuo valtiontaloudellisia hyötyjä.

Myös tuomioistuinharjoittelupaikkojen lisäämiseksi ehdotetaan 0,34 milj. euron lisämäärärahaa. Saadun selvityksen mukaan harjoittelupaikkoja on tällä hetkellä noin 130, ja lisämäärärahan avulla niitä voidaan lisätä kymmenellä. Valiokunta on tyytyväinen siitä, että tuomioistuinharjoittelupaikkoja lisätään, sillä puolet tuomareista siirtyy eläkkeelle vuoteen 2020 mennessä ja tuomioistuinharjoittelu on käytännössä merkittävä rekrytointikanava tuomioistuinuralle. Harjoittelupaikkojen lisääminen on tärkeää myös sen vuoksi, että tuomioistuinharjoittelua on vastikään laajennettu hovi- ja hallinto-oikeuksiin. Valiokunta ei kuitenkaan ole vakuuttunut siitä, että nyt esitetty lisäys olisi riittävä. Lisäystä voidaan pitää verraten vähäisenä myös siihen nähden, että harjoittelupaikkoja oli vuonna 2005 noin 200. Tämän jälkeen tuomioistuinharjoittelupaikkojen määrää on merkittävästi vähennetty.

Talousarvioesitykseen sisältyy kuluvaan vuoteen verrattuna myös määrärahavähennyksiä yhteensä 3,8 milj. euroa. Tämä vähennys tulee aikaisempien säästöjen lisäksi. Kokonaisuutena arvioiden valiokunta pitää vuoden 2014 talousarvioesitystä kuitenkin kohtuullisena oikeusministeriön hallinnonalan kannalta. Ensi vuodesta oikeusministeriön hallinnonallalla vielä selvittää, mutta kehyspäätöksen valossa talou-

dellinen tila tulee merkittävästi kiristymään, sillä vuodesta 2015 alkaen vuosittaiset menoleikausvaatimukset ovat noin 8 milj. euroa. Leikkaukset ovat erittäin tuntuja henkilöstöpainotteisella hallinnonallalla.

Hallinnonalan taloustilannetta heikentää vuodesta 2016 alkaen myös se, että talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan määrärahalisäys tuomioistuimille, syyttäjille ja ulosotolle lakkaa. Valiokunta toistaakin valtioneuvoston selonteosta valtionalouden kehyyksiksi vuosille 2014–2017 antamassaan lausunnossa (LaVL 6/2013 vp) esittämänsä siitä, että talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan rahoitusta tulisi jatkaa myös vuonna 2016 ja tämän jälkeen, sillä talousrikollisuus ja harmaa talous ovat pysyväisluonteista rikollisuutta. Harmaan talouden torjunta on myös ollut tuloksellista, ja sen arvioidaan tuottavan valtiolle moninkertaisesti takaisin siihen kohdistetut voimavarat.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelma ja uudistustarpeet

Keväällä 2013 on laadittu oikeudenhoidon uudistamisohjelma, jolla pyritään sopeuttamaan oikeusministeriön hallinnonallaa yhä kiristyvään talouteen. Ohjelman tavoitteena on vähentää tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrää, lyhentää asioiden käsittelyketjuja ja tehostaa työtapoja oikeuslaitoksessa.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelma on ollut laajalla lausuntokierroksella, ja oikeusministeriössä on vastikään valmistunut lausuntotiivistelmä. Tiivistelmästä ilmenee, että suurin osa lausunnonantajista pitää ohjelman lähtökohtia ja taustalla vaikuttavia tavoitteita ymmärrettävinä. Huolta on kuitenkin esitetty siitä, että oikeudenhoidon vaarannetaan liiallisilla säästötoimenpiteillä, minkä pelätään johtavan oikeusturvan heikkenemiseen. Lisäksi tiivistelmästä ilmenee, että valtaosaa ohjelmaan sisältyvistä toimenpite-ehdotuksista kannatetaan, mutta jotkut ehdotukset jakavat mielipiteitä. Uudistamisohjelman nopeaa täytäntöönpanoa kuitenkin korostetaan yleisesti.

Ottaen huomioon taloudelliset olosuhteet valiokunta pitää oikeudenhoidon uudistamisoh-

kelman laatimista ja ohjelman tavoitteita kan-
natettavina. Säästöpainoiden vuoksi on myös
tärkeää, että ohjelmaan sisältyviä ehdotuksia
ryhdytään jatkovalmistelemaan mahdollisim-
man ripeästi. On kuitenkin syytä korostaa, että
tavoitteet tulee pyrkiä toteuttamaan keinoin,
jotka eivät heikennä oikeusturvaa.

Talousarvioesityksestä ilmenee, että vireillä
on hallintoasioiden käsittelyyn liittyviä hank-
keita. Työtä jatketaan muun muassa muutoksen-
haun kehittämiseksi laajentamalla oikaisu- ja va-
lituslupajärjestelmiä uusiin asiaryhmiin. Valio-
kunta pitää työtä tärkeänä kiinnittäen huomiota
muun muassa maankäyttöä ja rakentamista kos-
kevien asioiden pitkiin käsittelyaikoihin. Lisäk-
si on asiaryhmiä, joissa mahdollisuuksia ottaa
valituslupajärjestelmä käyttöön tulisi pohtia kii-
reellisesti. Tällainen asiaryhmä on esimerkiksi
huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevat asiat ja
kiinteästi näihin asioihin liittyvät muut lasten-
suojausasiat. Saadun selvityksen mukaan hallin-
to-oikeuksien päätökset muuttuvat näissä asiois-
sa korkeimmassa hallinto-oikeudessa äärimmäis-
sen harvoin. Valiokunta katsoo, että valitus-
lupajärjestelmän käyttöönotto voimaksi
lyhentää asioiden käsittelyaikoja näissä asiaryh-
missä merkittävästi oikeusturvaa heikentämättä.
Valiokunnan näkemyksen mukaan lapsia ja per-
heitä koskevissa asiaryhmissä asioiden viivytys-
setön käsittely on olennainen osa oikeusturvaa.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huo-
miota myös huhtikuussa 2014 voimaan tulevaan
hoivi- ja hallinto-oikeuksia koskevaan rakenne-
uudistukseen. Kyseessä on merkittävä uudistus,
sillä hovioikeuksien määrä vähenee yhdellä ja
hallinto-oikeuksien kahdella. Valiokunta pitää-
kin tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia seura-
taan.

Tuomioistuimet ja syyttäjät

Eduskunta lisäsi kuluvan vuoden talousarvioon
muiden tuomioistuinten toimintameno-
mille 1 milj. euroa kaikkein ruuhkautuneimpien
tuomioistuinten toimintaan. Tämä määräraha-
lisäys ehdotetaan nyt poistettavaksi. Toisaalta
tuomioistuimille ehdotetaan 1,6 milj. euron
määrärahalisäystä, joka on tarkoitus rahoittaa

korottamalla vastaavasti asetuksella säädettäviä
tuomioistuinmaksuja. On kuitenkin huomatta-
tava, ettei tätä määrärahalisäystä ole kohden-
nettu tiettyyn tarkoitukseen. Valiokunnan saa-
man selvityksen mukaan huomattava osa mää-
rärahalisäyksestä kuluu erilaisten kustannus-
ten, kuten toimitilavuokrien indeksikorotusten
ja muiden hinnantarkistusten, kattamiseen.

Saadun tiedon mukaan edellä mainittu 1 milj.
euron kohdennettu määrärahalisäys on helpotta-
nut ruuhkautuneimpien tuomioistuinten vaikeaa
tilannetta. Kun määrärahalisäys nyt poistuu, on
kyseisten tuomioistuinten tilanteesta aiheellista
kantaa erityistä huolta. Varsinkin pääkaupunki-
seudulla Helsingin käräjäoikeudessa ja Helsingin
hovioikeudessa asiamäärät ovat suuria sekä
jutut laajoja ja vaativia. Valiokunta pitääkin
olennaisena, että työmäärä ja työn vaativuus
otetaan tuomioistuinten resursseissa ja niiden
kohdentamisessa huomioon myös jatkossa.
Voimavarojen riittävyydellä on keskeinen mer-
kitys asioiden käsittelyaikoihin ja oikeuden-
käynnin kestoon.

Myös markkinaoikeus on aiempina vuosina
saanut julkisia hankintoja koskevien asioiden
ruuhkan purkamiseen eduskunnan lisäämää
määrärahaa, jolla on voitu palkata määräaika-
isia tuomareita. Tätä määrärahaa ei nyt sisälly
talousarvioesitykseen. Valiokunnan saaman sel-
vityksen mukaan alun perin ruuhkan purkami-
seen tarkoitetut määrärahat ovat kuitenkin edel-
leen tarpeen, sillä julkisia hankintoja koskevien
asioiden määrä on edelleen kasvussa. Jos mark-
kinaoikeuden henkilöstöresurssit pienenevät,
vaarana on, että julkisia hankintoja koskevat
asiat ruuhkautuvat uudelleen.

Sekä tuomioistuin- että syyttäjälaitoksessa
useat virkasuhteet ovat jo vuosia olleet riip-
puvaisia määräaikaista rahoituksesta. Valio-
kunnan saaman tiedon mukaan esimerkiksi kä-
räjäoikeuksissa on tällä hetkellä lähes 30 ns.
määräaikaista budjettivirkaa. Määräaikaista tuo-
mareita on parikymmentä myös Helsingin ho-
vioikeudessa. Niin ikään syyttäjälaitoksessa yli
30 syyttäjän virkasuhde on riippuvainen mää-
räaikaista rahoituksesta. Valiokunta kiinnittää
tilanteeseen vakavaa huomiota ja toistaa aiem-

min esittämänsä siitä, että epävarmuus rahoituksen jatkumisesta ja lyhyet määräaikaiset virkasuhteet ovat sekä henkilöstön että tuomioistuinja syyttäjälaitoksen toimintakyvyn turvaamisen kannalta ongelmallisia (LaVL 6/2013 vp). Lyhyet, jatkoltaan epävarmat määräaikaiset virkasuhteet myös heikentävät oikeushallinnon mahdollisuuksia houkutella ja rekrytoida pätevää ja motivoitunutta henkilökuntaa.

Yleisten tuomioistuinten osalta valiokunta kiinnittää huomiota myös rikosasioiden tuomio-lauselmajärjestelmään (RITU), joka otettiin käyttöön viime keväänä. Saadun selvityksen mukaan järjestelmän toimivuudessa on päivittäin ongelmia eikä se ole parantanut työolosuhteita eikä tehostanut työtä. Valiokunta kiinnittää tilanteeseen vakavaa huomiota ja toteaa, että ajantasaiset ja toimivat tietojärjestelmät ovat olennaisia työn sujuvuuden ja tehokkuuden kannalta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että RITU-järjestelmä saadaan toimivaksi ja tämän vaatimat voimavarat turvataan.

Rikosseuraamuslaitos

Talousarvioesitykseen sisältyy myönteisiä määrärahalisäyksiä Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kannalta. Ensinnäkin Rikosseuraamuslaitoksen kehittämis- ja asiakastietojärjestelmän (ATJ) rakentamista tuetaan noin 1,7 milj. eurolla. Vuonna 2016 valmistuvan hankkeen kokonaiskustannusarvio on 13,2 milj. euroa, josta noin 4 milj. euroa on tarkoitettu rahoittamaan oikeusministeriön kehityksen puitteissa. Määräraha on tärkeä, sillä ATJ-hankkeen avulla voidaan tehostaa työ- ja asiakasprosesseja Rikosseuraamuslaitoksessa. Lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen toimitilahankkeisiin ehdotetaan lisäystä 1,4 milj. euroa. Tämä mahdollistaa sen, että paljusestien poistamista voidaan jatkaa.

Yleisesti ottaen Rikosseuraamuslaitoksen taloustilanne on kuitenkin kireä, mitä osoittaa siirtyvien määrärahojen väheneminen. Vuodesta 2015 lähtien taloustilanne muuttuu kuitenkin yhä haastavammaksi. Rikosseuraamuslaitoksessa on eri tavoin ryhdytty varautumaan tuleviin rahoitusvähennyksiin muun muassa vuosille 2012—2016 laaditun talouden sopeuttamis-

suunnitelman avulla. Tämä edellyttää lähes 200 henkilötövuoden vähentämistä vuoden 2011 tasosta. Lisäksi toimitilamenoista pyritään saamaan säästöjä mm. toimitilojen käyttöä tehostamalla. Ottaen huomioon Rikosseuraamuslaitoksen kireä taloustilanne ja se, että Rikosseuraamuslaitoksen henkilötövuosia on jo aiemmin jouduttu merkittävästi vähentämään, valiokunta pitää tärkeänä, että Rikosseuraamuslaitoksen tilannetta ja sen kehittymistä seurataan.

Toimitilakustannusten nousupaineiden ja henkilöstömäärän vähenemisen vuoksi Rikosseuraamuslaitos on yhdessä Senaatti-kiinteistöjen kanssa laatinut toimitilaverkostoeselvityksen, jossa on käyty läpi kaikki Rikosseuraamuslaitoksen toimitilat, niiden elinkaari ja investointitarpeet. Selvityksen pohjalta valmistellaan Rikosseuraamuslaitoksen toimitilavision vuoteen 2025 saakka sekä suunnitelma tarpeettomista tiloista luopumiseksi. Valiokunta pitää toimitiloja koskevien kysymysten selvittämistä tärkeänä ja tämän vuoksi myös kiirehtii toimitilavision valmistelua.

Vuokrat ja toimitilakustannukset

Tässä yhteydessä valiokunta myös uudistaa aiemmissa yhteyksissä esittämänsä oikeusministeriön hallinnonalan korkeista vuokrista ja toimitilakustannuksista (ks. LaVL 10/2012 vp, LaVL 6/2010 vp, LaVL 19/2009 vp, LaVL 5/2009 vp, LaVL 15/2008 vp ja LaVL 5/2008 vp). Valiokunta pitää epätydyttävänä nykyistä järjestelmää, jossa mm. tuomioistuinten ja virkamiesten toimitiloista maksetaan korkeita vuokria valtion liikelaitokselle (LaVL 15/2008 vp ja LaVL 12/2007 vp). Vuokramenoihin joudutaan jatkuvasti käyttämään yhä suurempi osuus niukoista määrärahoista, mikä vähentää toimijoiden liikkumavaraa. Lisäksi vuokrasopimukset ovat usein pitkäaikaisia ja ehdoiltaan joustamattomia, mikä vaikeuttaa tarpeellisten tilauidusten toteuttamista ja säästöjen aikaansaamista. Nykyisissä taloudellisissa olosuhteissa valiokunta pitääkin entistä tärkeämpänä, että toimitilajärjestelyissä ja vuokratason määrittämisessä olisi valtiokonsernin sisällä nykyistä enemmän joustavuutta.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja kiinnittää eri-

tyistä huomiota ruuhkautuneimpien tuomioistuinten voimavarojen turvaamiseen.

Helsingissä 15 päivänä lokakuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
vpj. Stefan Wallin /r
jäs. James Hirvisaari /m11
Arja Juvonen /ps
Jaana Pelkonen /kok
Arto Pirttilahti /kesk

Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
Kaj Turunen /ps
Peter Östman /kd
vjäs. Raimo Piirainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.