

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022 (VNS 1/2018 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 18.5.2018.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kansliapäällikkö Sami Manninen, oikeusministeriö
- talousjohtaja Tapio Laamanen, oikeusministeriö
- osastopäällikkö, ylijohtaja Kari Kiesiläinen, oikeusministeriö
- osastopäällikkö, ylijohtaja Arto Kujala, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jyri Inha, valtiovarainministeriö
- oikeusneuvos Tatu Leppänen, korkein oikeus
- oikeusneuvos Riitta Mutikainen, korkein hallinto-oikeus
- presidentti Kenneth Nygård, Turun hovioikeus
- laamanni Timo Heikkinen, Vantaan käräjäoikeus
- ylituomari Liisa Heikkilä, Helsingin hallinto-oikeus
- hallintojohtaja Joanna Autiovuori, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- johtaja Marjo Kurki, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- johtaja Ritva-Liisa Raatikainen, Oikeusrekisterikeskus
- pääjohtaja Esa Vesterbacka, Rikosseuraamuslaitos
- valtakunnanvouti Juhani Toukola, Valtakunnanvoudinvirasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Espoon käräjäoikeus
- Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus
- Vaasan hallinto-oikeus
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- Suomen tuomariliitto ry

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lakivaliokunta käsittelee valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022 oikeusministeriön hallinnonalan kannalta. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota oikeusturvaan ja ylivelkaantuneiden asemaan.

Yleisiä näkökohtia

Valtioneuvoston selonteon mukaan oikeusministeriön pääluokassa määrärahat laskevat kehyskauden aikana 966 milj. eurosta 919 milj. euroon, mikä johtuu mm. vaalimenojen ja WinCapita-korvausten muutoksista sekä ICT-hankkeiden valmistumisesta. Aiempaan julkisen talouden suunnitelmaan (2018—2021) verrattuna hallinnonalan määrärahasato kuitenkin kasvaa olennaisesti johtuen vuoden 2018 talousarvion ja nyt käsiteltävänä olevan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehdyistä päätöksistä. Lakivaliokunta pitää erittäin myönteisenä sitä, että oikeusministeriön pääluokassa yleiskuvana on positiivinen kehitys verrattuna aikaisempien vuosien määrärahasuunnitelmiin.

Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehtiin eräitä rangaistuspolitiikan kiristämistä koskevia päätöksiä. Nämä liittyvät lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten rangaistustason tarkistamiseen, ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksia koskevan järjestelmän tiukentamiseen, ehdonalaista vapauttamista koskevien säännösten muuttamiseen sekä sakon muuntorangaistuksen käytön uudistamiseen ja laajentamiseen. Lakivaliokunta pitää hyvänä, että tehtyihin rangaistuspolitiikkaa koskeviin päätöksiin on myös osoitettu tarvittava rahoitus. Julkisen talouden suunnitelma sisältää myös useita muita oikeusministeriön pääluokan kannalta merkittäviä uusia myönteisiä määrärahapäätöksiä, jotka liittyvät mm. ylivelkaantuneiden aseman kohentamiseen, väkivallan uusimisriskin vähentämiseen, tuomioistuinviraston toiminnan aloittamiseen, turvapaikanhakijoiden oikeusturvamenoihin, ulosottolaitoksen korkeita asiamääriä koskevan lisärahoituksen jatkamiseen sekä saamelaiskäräjien toimintaedellytysten turvaamiseen. Myös yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintaedellytykset maastapoistamisen valvonnassa on huomioitu. Valiokunta pitää tehtyjä määrärahapäätöksiä tärkeinä.

Merkittävä määrärahapäätös koskee Pohjois-Suomen vankiloita koskevaa kahden vankilan mallin ratkaisua, jonka myötä vankilat säilytetään sekä Oulussa että Vaalassa ja niissä toteutetaan vankiloiden uudisrakentaminen nopealla aikataululla. Lakivaliokunta on seurannut Vaalassa sijaitsevan Pelson vankilan tilannetta jo pitkään (ks. LaVL 13/2017 vp, LaVL 7/2017 vp, LaVL 15/2016 vp, LaVL 7/2016 vp ja LaVL 6/2015 vp) ja pitää erittäin myönteisenä, että asiaan on nyt saatu ratkaisu. Valiokunta kuitenkin muistuttaa, että myös muun vankilaverkoston osalta on tärkeää huolehtia toimitilojen asianmukaisesta kunnosta ja tarvittavista perusparannuksista.

Oikeusrekisterikeskus on viime vuosina kärsinyt rahoitusvajeesta lakisääteisten tehtävien hoitoon tarvitsemiensa tietojärjestelmien rahoituksessa, ja sen taloudellinen tilanne on ollut kriittinen. Lakivaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota aiemmissa lausunnoissaan (ks. LaVL 13/2017 vp, LaVL 7/2017 vp ja LaVL 15/2016 vp). Saadun selvityksen mukaan Oikeusrekisterikeskuksen määrärahasato on nyt saatu riittävälle tasolle. Lakivaliokunta pitää tätä myönteisenä. Valiokunta kuitenkin painottaa, että Oikeusrekisterikeskuksen määrärahasato pitää jatkossakin tur-

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2018 vp

vata ja seurata, että sille eri lainsäädäntöuudistuksissa osoitettavien uusien tehtävien osalta myös huolehditaan tarvittavasta rahoituksesta.

Edellä selostetusta myönteisestä kehityksestä huolimatta valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota seuraaviin seikkoihin.

Oikeusturva

Hallitusohjelmassa päätetty kuntien kustannusten karsiminen 1 mrd. eurolla (ns. JTS miljardin euron säästö) on päätetty laajentaa koskemaan koko julkista sektoria. Valtion toiminnan digitalisaation ja tuottavuuden kehittämisen osalta valtion kaikkia toimintamenoja vähennetään vuodesta 2020 alkaen 0,5 % vuosittain perustuen hallinnonalakohtaisiin toimintamenoihin vähennettyinä toimitilamenoilla. Tämä säästö siis kumuloituu vuosittain. Aiempi viime vaalikaudelta jatkuva saman tasoinen tuottavuusvähennys päättyisi v. 2019 ilman uutta päätöstä. Oikeusministeriön, sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonalojen sekä tullin säästövaatimusta kuitenkin huojennettiin 0,5 prosentista 0,3 prosenttiin. Oikeusministeriöltä saadun tiedon mukaan oikeusministeriön hallinnonalalla säästö on -1,8 milj. euroa v. 2020, -3,5 milj. euroa v. 2021 ja -5,3 milj. euroa v. 2022. Ilman turvallisuuden sektoreille osoitettua säästön huojennusta oikeusministeriön hallinnonalan säästö olisi v. 2022 ollut -8,8 milj. euroa eli -3,5 milj. euroa kehyspäätöksen säästöä voimakkaampi.

Lakivaliokunta on huolissaan edellä mainitun säästövaatimuksen vaikutuksista oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden toimintakykyyn sekä sen vaikutuksiin mm. kansalaisten oikeusturvaan. Vaikka valiokunta pitää sinänsä myönteisenä, että oikeusministeriön hallinnonalan tilanne huomioitiin eräitä muita hallinnonaloja pienemmällä säästövaatimuksella, on tilanne kuitenkin epätoivottava. Valiokunta on huolissaan myös henkilöstön jaksamisesta. Ottaen huomioon, että pääosa hallinnonalan menoista muodostuu henkilöstömenoista, säästöpainee kohdistuvat väistämättä henkilöstön määrään. Valiokunta uudistaa aiemmin esittämänsä näkemyksen (LaVL 7/2017 vp) siitä, että on tärkeää seurata, toteutuvatko eri uudistushankkeiden (rakenneuudistukset, ICT) osalta kaavailut toimintojen tehostumiset ja laskennalliset työmäärän vähentymiset aidosti ja sellaisessa aikataulussa niin, että toiminnot voidaan suorittaa vähenevin määrärahoihin oikeusturvaa ja henkilöstön hyvinvointia vaarantamatta. Valiokunta muistuttaa myös uudistusten aiheuttamista koulutustarpeista.

Rikosasioiden oikeudenhoidon resurssitarpeita arvioitaessa on erityisen tärkeää kiinnittää huomioita käsiteltävien asioiden lukumäärän lisäksi myös juttukannan vaativuuden muutoksiin. Valiokunta painottaa lisäksi aiemminkin (ks. esim. LaVL 7/2017 vp) esiin nostamansa ketjuajattelun merkitystä. On tärkeää, että koko rikosoikeudenhoidon ketjulla esitutkinnasta rangaistusten täytäntöönpanoon on tasapainoiset resurssit siten, ettei mistään ketjun osasta muodostu pullonkaulaa asioiden käsittelyn etenemiselle, jotta asianosaisten oikeusturva ja asioiden käsittely kohdullisessa ajassa voidaan varmistaa.

Vaikka oikeusministeriön pääluokkaa koskeva julkisen talouden suunnitelman kehityssuunta on positiivinen verrattuna aikaisempiin suunnitelmiin, on hallinnonalan kehys tästä huolimatta aleneva, mikä merkitsee taloudellisen tilanteen tiukkenemista myös tuomioistuimissa.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2018 vp

Lakivaliokunta on viimeisten vuosien aikana toistuvasti kiinnittänyt vakavaa huomiota tuomioistuinten perusrahoituksen kireään tilaan (ks. mm. 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). Oikeusministeriöltä saadun tiedon mukaan suunnitelman kattamalla kaudella määrärahojen alenema on pienempi kuin edellisen suunnitelman kattamalla kaudella. Lakivaliokunta pitää muutosta sinänsä myönteisenä. Tästä huolimatta valiokunta pitää yleistä kehitystä edelleen huolestuttavana. Vaikka tuomioistuimille on viime vuosina myönnetty erityisiä lisämäärärahoja, ne eivät ole korjanneet perusrahoituksen tilaa. Valiokunta painottaa jälleen, että perusrahoituksen riittävästä tasosta huolehtiminen on tärkeää, jotta tuomioistuimet kykenevät asianmukaisesti täyttämään perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden vaatimukset. Viime kädessä riittämättömät resurssit heijastuvat oikeudenkäyntien kestoon ja laatuun sekä oikeusturvan saatavuuteen. Lakivaliokunta painottaa oikeudenhoidon tärkeyttä ja korostaa, että tuomioistuinlaitos kuuluu valtion ydintoimintoihin. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tuomioistuinten voimavaroista huolehditaan.

Valiokunta toistaa aiemmin usein esittämänsä huolen myös tuomioistuinten määräaikaista virkasuhteista, joiden taustalla on riippuvaisuus määräaikaista rahoituksesta (ks. LaVL 13/2017 vp, LaVL 7/2017 vp, LaVL 7/2016 vp, LaVL 6/2015 vp, LaVL 17/2014 vp, LaVL 6/2013 vp, LaVL 12/2013 vp). Valiokunta uudistaa näkemyksensä siitä, että niin henkilöstön ja tuomioistuinten toimintakyvyn kuin myös tuomareiden perustuslaillisen aseman kannalta kestäväntä ja perustelluinta on huolehtia siitä, että tuomioistuinten perusrahoitus on riittävällä tasolla ja tuomarin virat vakinaisia. Valiokunta muistuttaa, että tuomioistuinten toimintakyvyn kannalta merkityksellistä on myös asiantunteva ja tietyillä alueilla kielellisten oikeuksien toteuttamiseen kykenevä toimistohenkilökunta. Myös heidän osaltaan on tarpeen pyrkiä eroon määräaikaista virkasuhteista. Hallinto-oikeuksien osalta lakivaliokunta pitää tärkeänä, että asiamäärien kehitystä ja määrärahojen riittävyyttä seurataan. Vaikka turvapaikka-asioita koskevat muutoksenhakumäärät vähenisivätkin, on jatkossa perusteltua varautua muiden ulkomaalaisasioiden, kuten oleskelulupia, karkottamista ja kansalaisuushakemuksia koskeviin, muutoksenhakuihin. Lisäksi hallinto-tuomioistuinten resurssien riittävyyden osalta on tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että jo tehtyjen sekä suunniteltujen uudistusten myötä käsiteltävänä tulee olemaan uusia asiaryhmiä ja haasteellisia oikeuskysymyksiä. Eräänä esimerkkinä näistä ovat pian voimaan tulevaan EU:n tietosuoja-asetukseen ja direktiiviin liittyvät säännösuudistukset.

Ylivelkaantuneiden asema

Talous- ja velkaneuvonta siirtyy vuoden 2019 alusta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle oikeusapu- ja edunvalvontapiireihin oikeusaputoimistojen yhteyteen. Edellisessä kehyspääatöksessä toiminnan toteuttamiseen kohdistettiin vuodesta 2019 lukien 7,7 milj. euron vuotuinen rahoitus, josta 4,7 milj. euroa on hallinnonalojen välistä siirtoa ja 3 milj. euroa valtion muuta budjettirahoitusta. Tämän lisäksi nyt käsiteltävässä julkisen talouden suunnitelmassa ylivelkaantuneiden aseman kohentamiseen osoitetaan 8 milj. euroa vuodessa vuosille 2019—2020 ja 9 milj. euroa vuodessa vuosille 2021—2022. Määrärahalisäyksillä pyritään laajentamaan talous- ja velkaneuvontaa (5 milj. euroa vuodessa), tehostamaan ulosotossa tehtävää velallisten neuvontaa (1—1,5 milj. euroa vuodessa) sekä nopeuttamaan tuomioistuinkäsittelyjä ylivelkaantumiseen liittyvissä asioissa (2—2,5 milj. euroa vuodessa).

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2018 vp

Lakivaliokunta pitää nyt tehtyä ylivelkaantuneiden aseman kohentamiseen osoitettua määrärahan lisäystä erittäin myönteisenä. Lakivaliokunta on edellisestä julkisen talouden suunnitelmasta antamassaan lausunnossa (LaVL 7/2017 vp) ollut huolissaan talous- ja velkaneuvonnan riittävästä rahoituksesta. Nyt tehty määrärahapäätös on merkittävä parannus tilanteeseen. Päätös on myönteinen myös siksi, että se kohdistuu laaja-alaisesti eri toimijoihin, joilla on mahdollisuus kohentaa ylivelkaantuneiden asemaa.

Edellä todetusta huolimatta lakivaliokunta on edelleen huolissaan ylivelkaantuneiden asemasta. Valiokunta katsoo, että ylivelkaisuuden syntymisen ehkäisemiseen ja sen juurisyihin panostaminen on myös erittäin tärkeää. On perusteltua arvioida laaja-alaisesti mitä muita, esimerkiksi lainsäädäntötoimia, voidaan jatkossa toteuttaa tähän liittyen. Ylivelkaisuuden syntymisen ehkäisyssä merkityksellisiä ovat esimerkiksi pikaluottoihin ja korkoihin liittyvä sääntely. Myös laman aikana ylivelkaantuneiden yrittäjien sekä takausvelallisten asemaan on syytä kiinnittää huomiota.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 8.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Ari Jalonen sin
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Ilmari Nurminen sd (osittain)
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto