

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta (VNS 13/2022 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kansliapäällikkö Pekka Timonen, oikeusministeriö
- osastopäällikkö Tapio Laamanen, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Anne Hallavainio, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Niina Puolusmäki, oikeusministeriö
- opetusneuvos Maarit Palonen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- esittelijäneuvos Juho Lehtimäki, Oikeuskanslerinvirasto
- presidentti Tatu Leppänen, korkein oikeus
- presidentti Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus
- presidentti Asko Välimaa, Helsingin hovioikeus
- laamanni Antero Nuotto, Pirkanmaan kärjäoikeus
- ylituomari Riikka Mäki, Vaasan hallinto-oikeus
- ylituomari Tuula Kivari, vakuutus oikeus
- presidentti Pekka Pärnänen, työtuomioistuin
- ylituomari Jussi Karttunen, markkinaoikeus
- valtakunnansyyttäjä Ari-Pekka Koivisto, Syyttäjälaitos
- johtava aluesyyttäjä Harri Lindberg, Etelä-Suomen syyttäjäalue
- johtaja Marjo Kurki, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- puheenjohtaja Pauli Ståhlberg, Kuluttajariitalautakunta
- ylijohtaja Jussi Kivinen, Oikeusrekisterikeskus
- pääjohtaja Arto Kujala, Rikosseuraamuslaitos
- päällikkö Anu Koivuluoma, Tuomioistuinvirasto
- valtakunnanvouti Juhani Toukola, Ulosottolaitos
- yksikönjohtaja Aila Heusala, Digi- ja väestötietovirasto
- operatiivinen johtaja Tuomas Pusa, Senaatti-kiinteistöt
- johtaja Jussi Korkeamäki, Vankiterveydenhuollon yksikkö

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

- pääsihteeri Niko Jakobsson, Suomen Asianajajaliitto
- puheenjohtaja Antti Soininen, Suomen Kihlakunnanvoudit r.y.
- hallituksen puheenjohtaja Marika Valjakka, Suomen Lakimiesliitto ry
- puheenjohtaja Jukka Haavisto, Suomen Syyttäjäyhdistys ry
- varapuheenjohtaja Minna Hällström, Suomen tuomariliitto ry
- varapuheenjohtaja Tommi Kiiala, Vankilavirkailijain Liitto VVL r.y.
- akateeminen rehtori Tapio Määttä, Itä-Suomen yliopisto
- professori Tuula Linna
- professori Olli Mäenpää
- yliopistonlehtori Matti Näsi
- professori Juha Raitio
- professori Matti Tolvanen
- professori Kaarlo Tuori

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- valtiovarainministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Itä-Uudenmaan käräjäoikeus
- Helsingin hallinto-oikeus
- Rikosseuraamusalan koulutuskeskus (RSKK)
- Poliisihallitus
- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta
- Ammattiliitto Pro ry
- Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- Julkiset Oikeusavustajat ry
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Oikeushallinnon henkilökunta OHK ry
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Selonteko ja sen tavoitteet

Valtioneuvosto on antanut laatuaan ensimmäisen selonteon oikeudenhoidosta. Selonteon tavoitteena on antaa kokonaisvaltainen ja tiivis kuva suomalaisen oikeudenhoidon nykytilasta, toimintaedellytyksistä ja kehityssuunnista. Laajasta oikeudenhoidon kokonaisuudesta selonteko keskittyy oikeusministeriön hallinnonalan toimijoista erityisesti tuomioistuinlaitoksen, Syyttäjälaitoksen, Ulosottolaitoksen, Rikosseuraamuslaitoksen, oikeusapu- ja edunvalvontapiirien ja Oikeusrekisterikeskuksen toimintaan.

Selonteon mukaan suomalainen oikeusvaltio on kansainvälisten vertailujen mukaan vankalla pohjalla, mutta keskeisiä oikeusturvaongelmia ovat oikeusprosessien pituus ja oikeudenkäyntien kalleus. Selonteosta ilmenee, että oikeudenhoidon määrärahojen riittämättömyys on ollut merkittävä huoli jo kauan, ja henkilöstö on ylikuormitettua.

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

Selonteossa esitetään keskipitkän aikavälin tavoitteet oikeudenhoidon kohtuulliselle laadulle sekä toimenpide-ehdotuksia oikeudenhoidon resurssien varmistamiseksi, sisäisten rakenteiden ja prosessien tehostamiseksi sekä oikeuspalvelujen saatavuuden ja asiakaspalvelujen parantamiseksi. Selonteon mukaan oikeudenhoidon toimintaedellytysten turvaaminen ja oikeudenhoidon tavoitteisiin pääseminen edellyttävät pysyvää lisärahoitusta keskimäärin 90 miljoonaa euroa vuodessa.

Selonteon tausta ja valiokunnan aiemmat kannanotot

Lakivaliokunta on pitkään ja toistuvasti kiinnittänyt vakavaa huomiota oikeusministeriön hallinnonalan määrärahojen riittämättömyyteen ja ollut erittäin huolestunut siitä, ettei määrärahatilannetta ole korjattu pysyvällä ja kestäväällä tavalla (ks. erityisesti LaVL 11/2021 vp ja siinä viitatus valiokunnan aiemmat lausunnot). Vaikka oikeusministeriön hallinnonalalle on kohdennettu sinänsä myönteisiä ja tarpeellisia määrärahalisäyksiä, ne ovat olleet toimijoiden tehtäviin ja tarpeisiin nähden riittämättömiä.

Lakivaliokunta on toistuvasti useiden vuosien ajan kiinnittänyt vakavaa huomiota tuomioistuinlaitoksen liian niukkaan perusrahoitukseen (ks. mm. LaVL 24/2022 vp, LaVL 18/2022 vp, LaVL 18/2021 vp, LaVL 11/2021 vp, LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp, LaVL 22/2018 vp, LaVL 4/2018 vp, 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) sekä siihen, että tuomioistuinlaitoksessa työskentelee paljon tuomareita ja muuta lainkäyttöhenkilöstöä määräaikaissa virkasuhteissa, joiden rahoitus on riippuvaista määräaikaista rahoituksesta (ks. mm. LaVL 24/2022 vp, LaVL 18/2022 vp, LaVL 11/2021 vp, LaVL 8/2020 vp, LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp, LaVL 22/2018 vp, LaVL 4/2018 vp, LaVL 13/2017 vp, LaVL 7/2017 vp, LaVL 7/2016 vp, LaVL 6/2015 vp, LaVL 17/2014 vp, LaVL 12/2013 vp ja LaVL 6/2013 vp). Valiokunta on katsonut, että tuomioistuinlaitoksen perustuslaillisen aseman ja toimintakyvyn kannalta kestäväintä ja perustelluinta on huolehtia siitä, että tuomioistuinten perusrahoitus on riittävällä tasolla sekä virat vakinaisia.

Niin ikään lakivaliokunta on toistuvasti muistuttanut siitä, että toimiva rikosoikeudenhoidon ketju edellyttää tasapainoista ja riittävää resursointia kaikille rikosprosessiketjuun kuuluville viranomaisille eli poliisille, syyttäjille, tuomioistuimille, oikeusavulle ja Rikosseuraamuslaitokselle (ks. mm. LaVL 16/2021 vp, LaVL 11/2021 vp, LaVL 1/2021 vp, LaVL 3/2019 vp sekä mm. LaVL 8/2020 vp, LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp, LaVL 4/2018 vp, LaVL 13/2017 vp, LaVL 7/2017 vp, LaVL 15/2016 vp ja LaVL 6/2015 vp).

Valiokunta on pitkään kiinnittänyt huomiota myös Rikosseuraamuslaitoksen taloudellisten voimavarojen ja henkilöstöresurssien riittämättömyyteen toiminnan laajuuteen, käytössä olevaan laitosrakenteeseen ja täytäntöönpanon vaikuttavuustavoitteisiin nähden (ks. mm. LaVL 24/2022 vp, LaVL 18/2022 vp, LaVL 11/2021 vp, LaVL 3/2020 vp ja LaVL 8/2020 vp).

Useiden oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden perusrahoitus on ollut vuodesta toiseen riittämätöntä, ja ne ovat joutuneet rahoittamaan toimintaansa siirtyvillä määrärahoilla siitäkin huolimatta, että niille on kohdennettu sinällään myönteisiä lisämäärärahoja. Kyseiset lisäykset eivät

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

kuitenkaan ole kattaneet määrärahojen tarvetta. Riittämättömien määrärahojen vuoksi henkilöstöä on liian vähän työmäärään nähden ja henkilöstö on kuormittunut.

Esimerkiksi vuosien 2022—2025 kehyslausunnossaan lakivaliokunta on pitänyt erityisesti tuomioistuinten, Rikosseuraamuslaitoksen, Syyttäjälaitoksen ja julkisen oikeusavun voimavaratilannetta kestävämmänä ja katsonut, että tilanteen korjaaminen edellyttää toimijoiden perusrahoituksen korottamista pysyväisluonteisesti (ks. LaVL 11/2021 vp). Valiokunta edellytti, että mainituista resurssitarpeista huolehditaan viipymättä ja ne otetaan huomioon jo kuluvana vuonna valmisteltaessa tulevia lisätalousarvioita, seuraavan vuoden talousarviota sekä tulevia valtiontalouden kehyksiä.

Lakivaliokunta on useissa yhteyksissä kiinnittänyt vakavaa huomiota myös oikeusprosessien pitkiin käsittelyaikoihin (ks. LaVL 24/2022 vp, LaVL 18/2022 vp, LaVL 18/2021 vp, LaVL 11/2021 vp, LaVL 1/2021 vp, LaVL 3/2019 vp, LaVM 13/2012 vp, LaVL 13/2010 vp, LaVL 28/2009 vp ja LaVL 5/2009 vp ja niissä viitatu lausunnot). Oikeudenkäyntien viivästyminen on ollut jo pitkään Suomessa ongelma, joka on tullut esille niin kansallisessa laillisuusvalvonnassa kuin aikaisemmin EIT:n oikeuskäytännössä. Viimeksi kuluvan vuoden talousarvioesitystä käsitellessään lakivaliokunta totesi olevansa erittäin huolestunut asioiden käsittelyajoista, sillä valiokunnan saaman selvityksen mukaan tilanne on entisestään heikentynyt (ks. LaVL 24/2022 vp, s. 4). Valiokunta piti tätä hälyttävänä kansalaisten oikeusturvan kannalta. Lisäksi valiokunta totesi perusrahoituksen puutteellisuuden sekä määrärahaisten ja kohdennettujen lisäresurssien yhdistettyinä suureen työmäärään vaikeuttavan oikeudenhoidon toimijoiden työn järjestämistä sekä heijastuvan työoloihin ja henkilöstön jaksamiseen. Valiokunta katsoi oikeudenhoidon henkilöstön olevan erittäin kuormittunutta ja liiallisen työmäärän heikentävän alan houkuttelevuutta. Valiokunnan mukaan tilanne vaati ripeitä korjaustoimia, joista välttämättömänä valiokunta piti oikeudenhoidon toimijoiden rahoituspohjan korottamista pysyvästi riittävälle ja vakaalle pohjalta. Tilanteeseen ei kuitenkaan ole tullut riittävää korjausta.

Myös valtiovarainvaliokunta on kiinnittänyt toistuvasti huomiota oikeudenhoidon toimijoiden määrärahatilanteeseen sekä henkilöstön jaksamiseen ja työhyvinvointiin pitäen tärkeänä oikeudenhoidon toimintaedellytysten turvaamista ja oikeudenhoidon kestävä rahoituksen varmistamista (ks. VaVM 20/2019 vp, VaVM 36/2020 vp, VaVM 33/2021 vp ja VaVM 37/2022 vp).

Oikeudenhoidon puutteellisen määrärahatilanteen ja oikeusprosessien kestoon liittyvien oikeus- turvaongelmien vuoksi lakivaliokunta on kuluvalle vaalikaudella eri yhteyksissä ryhtynyt kiinnittämään huomiota tarpeeseen selvittää tarkemmin, kuinka paljon oikeusministeriön hallinnonalan eri toimijat tarvitsisivat määrärahoja, jotta oikeusvaltion toiminnan ja oikeudenhoidon rahoitus olisi riittävää ja kestävällä pohjalla, sekä tarpeeseen laatia asiasta valtioneuvoston selonteko. Valiokunnan kannanotot ovat kehittyneet seuraavasti:

— Valtion vuoden 2021 talousarvioesitystä käsitellessään lakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä sen selvittämistä, kuinka paljon oikeusministeriön hallinnonalan eri toimijat tarvitsisivat määrärahoja, jotta oikeusvaltion toiminnan ja oikeudenhoidon rahoitus olisi riittävää ja kestävällä pohjalla (ks. LaVL 8/2020 vp).

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

— Oikeusasiamiehen kertomusta vuodelta 2019 käsitellessään lakivaliokunta on katsonut, että oikeusvaltion ja oikeusturvan toteutumisesta sekä niiden turvaamiseksi ja vahvistamiseksi tarvittavista lainsäädännöllisistä ja muista keinoista on tarpeen ja perusteltua laatia laaja-alainen selvitys toimenpide-ehdotuksineen (ks. LaVL 1/2021 vp).

— Käsitellessään valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022—2025 lakivaliokunta on katsonut — ottaen huomioon oikeudenhoidon riittämättömät määrärahat, asiamäärien kasvu, asioiden käsittelyaikojen pidentyminen ja henkilöstön kuormittuminen — että oikeusvaltion turvaamisesta ja vahvistamisesta sekä oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä olisi perusteltua laatia erillinen valtioneuvoston selonteko (ks. LaVL 11/2021 vp).

— Lakivaliokunta on toistanut tarpeen laatia erillinen valtioneuvoston selonteko oikeusvaltion turvaamisesta ja vahvistamisesta sekä oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä lausunnossaan sisäisen turvallisuuden selonteosta vuodelta 2021 (ks. LaVL 16/2021 vp — VNS 4/2021 vp), eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2020 (ks. LaVL 17/2021 vp) sekä kiirehtinyt sen laatimista kuluvan vaalikauden aikana vuoden 2022 talousarvioesitystä käsitellessään (ks. LaVL 16/2021 vp).

— Lakivaliokunnan jäsenet tekivät 3.6.2021 aloitteen, että eduskunta käy ajankohtaiskeskustelun oikeusvaltion ja oikeudenhoidon toimintaedellytysten turvaamisesta ja vahvistamisesta (KA 5/2021 vp). Ajankohtaiskeskustelu käytiin eduskunnan täysistunnossa 11.11.2021.

— Lakivaliokunta on ehdottanut eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman valtioneuvoston selonteon laatimisesta (ks. LaVM 16/2021 vp). Valiokunnan mietinnön pohjalta eduskunta on hyväksynyt seuraavan lausuman (EV 214/2021 vp):

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle selonteon oikeusvaltion turvaamisesta ja vahvistamisesta sekä oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä vuoden 2022 loppuun mennessä.

Edellä mainitun mietinnön perusteluissa lakivaliokunta on pitänyt aiheellisena, että selonteossa kartoitetaan tilannekuvaa ja tarvittavia korjaustoimenpiteitä mahdollisimman laaja-alaisesti ottaen huomioon paitsi voimavaroihin myös rakenteisiin ja lainsäädäntöön liittyvät kysymykset (ks. LaVM 16/2021 vp, s. 12).

Käsiteltävässä selonteossa on kyse lakivaliokunnan edellä mainituissa kannanotoissa ja eduskunnan lausumassa edellytetystä selonteosta.

Selonteon laatimisen merkitys

Lakivaliokunta on kuullut selonteosta laaja-alaisesti eri ministeriöiden, oikeudenhoidon toimijoiden ja henkilöstöjärjestöjen edustajia sekä akateemisia asiantuntijoita. Asiantuntijat ovat yleisesti pitäneet selonteon laatimista erittäin tärkeänä ja tarpeellisena. Asiantuntijakuulemisissa on tul-

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

lut esiin selkeä yhteinen huoli suomalaisen oikeudenhoidon tilasta ja liian pitkistä käsittelyajoista. Oikeudenhoidon rahoitusvajeen paikkaaminen saa vahvan tuen ja kannatuksen.

Lakivaliokunta on erittäin tyytyväinen siitä, että oikeudenhoidosta on ensimmäistä kertaa laadittu selonteko ja annettu se eduskunnan käsiteltäväksi. Selonteon laatiminen on jo itsessään tärkeää, sillä se antaa kokonaiskuvan oikeudenhoidosta ja tekee aiempaa selkeämmin näkyväksi oikeudenhoidon merkityksen yhteiskunnan ja oikeusvaltion toiminnan kannalta. Valiokunnan mukaan oikeudenhoito ansaitsee oman erillisen selontekonsa.

Valiokunta korostaa aiempiin kannanottoihinsa viitaten, että hyvin toimiva oikeudenhoito on yhteiskunnan ja oikeusvaltion kivijalka (ks. mm. LaVL 8/2020 vp, LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp ja LaVL 22/2018 vp). Toimiva oikeudenhoito ja luottamus oikeusvaltion toimintaan ovat keskeisiä niin demokraattisen yhteiskunnan toiminnan, yhteiskuntarauhan ja turvallisuuden kuin kansantaloudenkin kannalta. Oikeudenhoidon toimijat huolehtivat valtion ydintehtävistä, joilla on keskeinen merkitys oikeusturvan toteuttamisessa. Kansalaisten kannalta kyse voi olla esimerkiksi kiinteistön kaupan purusta tai joutumisesta rikoksen uhriksi. Yritysten kannalta puolestaan kyse voi olla riita-, lupa-, kilpailu- tai hankinta-asiasta taikka verotuksesta. Oikeutta tulisi saada ja oikeusturvan tulisi toteutua laadukkaasti, viivytyksettömästi ja kohtuullisin kustannuksin. Toimiva oikeusvaltio sekä luottamus tuomioistuinten ja viranomaisten toimintaan sekä oikeuksien ja vastuun toteutumiseen lisäävät myös väestön kriisinsietokykyä ja ovat olennaisia yhteiskunnan vakauden ja sisäisen turvallisuuden kannalta (ks. myös LaVL 14/2022 vp).

Vaikka suomalaisen oikeusvaltion katsotaan yleisesti olevan vankalla pohjalla, sen toteuttamisessa on myös ongelmia. Selonteon mukaan olennaisimmat ongelmat liittyvät oikeusprosessien keskeisiin ja kalleuteen. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo ongelmien pitkälti juontuvan oikeudenhoidon pitkään jatkuneesta aliresursoinnista.

Selonteko antaa kokonaisvaltaisen tilannekuvan oikeudenhoidosta, ja sen valmistelussa on perusteellisesti selvitetty oikeudenhoidon rahoitusvaje ja sen suuruus. Selonteko toimii siten tärkeänä työkaluna poliittisille päätöksentekijöille ja yhteiskunnallisille toimijoille. Asiantuntijakuulemisten valossa selontekoon ja tuleviin valtiontalouden päätöksiin kohdistuu suuret odotukset.

Selonteon kohde ja rajaukset sekä uuden oikeudenhoidon selonteon tarve

Asiantuntijat ovat yleisesti pitäneet selontekoa lähtökohtaisesti perusteltuna, mutta on myös katsottu, että siinä olisi tullut käsitellä myös muun muassa oikeusvaltioon liittyviä periaatteellisia kysymyksiä, Euroopan unionin ja kansainvälisen tason liittymiä sekä ministeriön toimialan toimijoiden ohella muita oikeudenhoidon toimijoita, kuten asianajolaitosta. On myös arvioitu, ettei selonteko anna selkeää kuvaa rahoituksen kohdentumisesta toimitila- ja ICT-menoihin.

Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan selonteko koskee oikeudenhoitoa kokonaisuutena keskittyen oikeudenhoidon yksittäisten toimijoiden sijasta koko ketjun toimivuuteen ja sen vaatimiin henkilöstöresursseihin. Toimitiloja ja tietojärjestelmiä käsitellään lyhyesti toiminnan reunaehtoina, mutta niihin liittyvät määrärahatarpeet ovat selonteon ulkopuolella. Selonteossa ei myöskään käsitellä oikeusvaltioon liittyviä yleisempiä, periaatteellisempia kysymyksiä, kuten oikeuslaitoksen riippumattomuutta, eikä myöskään oikeuden saatavuuteen liit-

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

tyviä sisällöllisiä kysymyksiä, kuten oikeusavun tulorajoja tai avustajapalkkioiden tasoa. Myöskään kansainvälistä vertailua ei ole tehty eikä arvioitu oikeudenhoidon EU:n ja kansainvälisen tason liittymiä.

Lakivaliokunta pitää selonteon rajauksia ymmärrettävinä ja hyväksyttävinä ottaen huomioon selonteon laatimiselle asetettu lyhyt määräaika samoin kuin se, että lakivaliokunnankin huoli on edellä mainituista aiemmista kannanotoista ilmenevin tavoin kohdistunut erityisesti oikeudenhoidon määrärahojen riittämättömyyteen ja sen vaikutuksiin oikeudenhoidon toimintaedellytyksiin. Selonteon laatimisen keskeinen tarve on siten kohdistunut oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden rahoitusvajeen ja sen suuruuden selvittämiseen.

Ensi vaalikaudella on tarpeen antaa eduskunnalle uusi erillinen selonteko oikeudenhoidon toimintaedellytysten ja toimenpiteiden seuraamiseksi ja uudelleen tarkastelemiseksi. Seuraava selonteko on aiheellista valmistella käsiteltävää selontekoa laajempaan siten, että siinä arvioidaan myös asiantuntijakuulemisissakin esiin tuotuja oikeusvaltioon liittyviä yleisempiä, periaatteellisia kysymyksiä sekä oikeuden saatavuuteen liittyviä sisällöllisiä kysymyksiä, kuten myös oikeudenhoidon EU:n ja kansainvälisen tason liittymiä. Valiokunta ehdottaa asiasta kannanoton hyväksymistä (*Valiokunnan kannanottoehdotus 4*).

Oikeudenhoidon määrärahat ja henkilöstöresursseja koskeva rahoitusvaje

Oikeudenhoidon tilanne kokonaisuutena. Selonteosta ilmenee, että kansainvälistyminen, teknologian kehittyminen, väestönkehitys, yhteiskunnan eriarvoistuminen ja muut yhteiskunnalliset ilmiöt vaikuttavat oikeudenhoidon viranomaisten hoitamien asioiden määrään ja laatuun (s. 13). Oikeusongelmat ovat monimutkaistuneet ja oikeudellisen asiantuntemuksen tarve on lisääntynyt. Lisäksi viimeaikaiset toimintaympäristön muutokset pandemiasta Euroopassa käytävään sotaan ja inflaatiokehitykseen ovat selonteon mukaan sekä tuoneet yhteiskuntaan aivan uusia oikeudenhoitoa kuormittavia haasteita että syventäneet jo olemassa olevia ongelmia.

Selonteossa on kuvattu oikeudenhoidon määrärahatilannetta ja sen kehitystä 2000-luvulla (s. 17—21). Viime vuosina valtion talousarviossa oikeusministeriön pääluokan määrärahat ovat olleet yhteensä noin miljardi euroa. Selonteosta ilmenee, että oikeudenhoidon määrärahataso on heikentynyt suhteessa valtion talousarvion kokonaistaseeseen, vaikka oikeudenhoidon toimijoiden tehtävät eivät ole vähentyneet. Kulurakenne on henkilöstöpainotteinen, sillä vuonna 2021 oikeudenhoidon menoista valtaosa, noin 72 %, kohdentui palkkakuluihin. ICT-menoihin puolestaan kohdentui noin 10 % ja toimitilamenoihin noin 10 %.

Selonteon mukaan oikeudenhoidon toimijoiden määrärahojen taso on ollut kireä koko 2000-luvun ajan. Kehys- ja budjettikiirroksilla on saatu rahoitus vain osaan menoista, ja useiden toteutettujen uudistushankkeiden rahoitustarve on otettu huomioon vain osittain. Määrärahavajetta on osin kyetty paikkaamaan kertaluonteisilla, ruuhkan purkuun kohdennetuilla määrärahoilla.

Selonteosta ilmenee lisäksi, että henkilöstön määrä on 2000-luvulla vähentynyt selvästi: vuosina 2006—2021 yli 900 henkilötyövuotta. Taustalla on muun muassa valtion tuottavuusohjelma, johon perustuvia htv-leikkauksia toteutettiin myös oikeusministeriön hallinnonalalla vuodesta 2007 lähtien.

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

Kuluvalla hallituskaudella oikeudenhoidon määrärahatilannetta on parannettu ja lisätty pysyviä resursseja noin 80 milj. eurolla. Lisäksi on saatu erillirahoitusta erityisesti koronapandemiasta aiheutuneiden ruuhkien purkamiseen. Selonteko osoittaa, että tästä huolimatta oikeudenhoidon rahoitusvaje on vuosittain keskimäärin 90 milj. euroa. Rahoitusvaje kohdistuu henkilöstöresursseihin, sillä selonteon mukaan oikeudenhoidon toimintaedellytysten turvaamiseksi ja kohtuullisiin oikeudenhoidon tavoitteisiin pääsemiseksi tarvitaan yhteensä noin 1 200 henkilötyövuoden lisäys vuoteen 2030 mennessä.

Selonteossa esitetyssä rahoitustarpeessa on otettu huomioon hallinnonalan tuottavuuspotentiaalin hyödyntäminen, mikä vähentää resurssitarvetta yhteensä noin 15 milj. eurolla vuoteen 2030 mennessä. Tämä tarkoittaa uuden teknologian käyttöönottoa sekä työnteon tapojen, tietojärjestelmien, prosessien ja sääntelyn pitkäjänteistä kehittämistä (ks. VNS, s. 29).

Seuraavassa kuvataan eri oikeudenhoidon toimijoiden tilannetta valiokunnan saaman selvityksen valossa.

Tuomioistuinlaitos. Keskimääräiset käsittelyajat ylittävät tuomioistuimissa yleisesti selonteossa asetetun tavoitetilan (ks. VNS, s. 27). Siviiliasioissa keskimääräiset käsittelyajat ovat pidentyneet erityisesti käräjäoikeuden pääkäsittelyssä käsiteltävissä asioissa. Myös oikeudenkäyntikulut ja oikeudenkäyntikuluriski ovat kasvaneet 1990-luulta lähtien. Oikeudenkäyntikulujen korkea riski voi vaikuttaa halukkuuteen viedä asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Myös hallinto-oikeuksien joissakin asiaryhmissä keskimääräiset käsittelyajat ovat hyvin pitkiä.

Tuomioistuinviraston mukaan yhtenä selittävänä tekijänä oikeudenhoidon tuottavuus- ja taloudellisuuslukujen laskemiselle on se, että asiat ovat aiempaa monimutkaisempia, laajempia ja vaativampia.

Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinlaitoksen edustajat korostavat erityisesti pysyvien lisämäärärahojen tarvetta ja merkitystä. Tuomioistuinlaitoksen haasteena ovat työmäärä ja määräaikaiset tehtävät. Rahoituksen pysyvän lisäyksen katsotaan mahdollistavan tuomioistuinlaitoksen henkilöstön työkuorman saattamisen kohtuulliselle tasolle sekä alan veto- ja pitovoiman kasvattamisen. Henkilöstön motivoimisen lisäksi kysymys on tuomioistuinlaitoksen houkuttelevuudesta työnantajana. Tuomioistuinlaitoksella on rekrytointiongelmia. Työmäärä ja sen vaativuus suhteessa palkkaan sekä määräaikaiset tehtävät karkottavat hakijoita. Erityisesti kansliahenkilökunnassa vaihtuvuus on erittäin suurta.

Syyttäjälaitos. Rikosvastuun toteuttamisen yleinen taso on heikentynyt siten, että syytteeseen ja seuraamusten määräämiseen johtaa aiempaa merkittävästi pienempi osa syyttäjien käsiteltäviksi tulevista asioista. Syyttäjälaitoksen kannalta tärkeimmät rikosvastuun toteutumisen tasoon vaikuttaneet muutokset ovat rikosoikeudellista toimenpiteistä luopumista tarkoittavat esitutkinnan rajoittamismenettelyn käytön massiivinen lisääntyminen sekä syyteharkintaan saapuneiden asioiden vaikeuden ja vaativuuden kasvu.

Syyttäjälaitoksen mukaan rikosasiat ovat 15 vuoden aikana muuttuneet aiempaa monimutkaisemmiksi ja erityisosaamista vaativiksi. Asioiden vaativuuden lisääntymisen vuoksi syyttäjien resursseihin suhteutettu työmäärä on noussut merkittävästi ja on osin kohtuuton. Syyttäjien mää-

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

rä ei siten vastaa työmäärää. Syyttäjälaitoksen nykyresurssit eivät riitä esitutkinnan ohjaamiseen ja asiat ovat ruuhkautuneet. Syyttäjät ovat tällä hetkellä huolestuttavan uupuneita.

Syyttäjälaitoksessa arvioidaan olevan pysyvä rakenteellinen resurssivaje, joka on muun muassa johtanut hallitsemattomaan asioiden rästytykseen. Rästien voimakas kasvu uhkaa oikeusturvaa, sillä riskinä on, etteivät kansalaiset saa oikeusturvaa riittävän nopeasti, yhdenvertaisesti ja riittävällä tasolla. Lisäksi riskinä on syyteoikeuden vanhentuminen ja viime kädessä se, että luottamus oikeusjärjestelmään ja rikosoikeudellisen järjestelmän ennalta estävä vaikutus heikkenee.

Syyttäjälaitos on eri vuosina saanut määrääkäsia resurssilisäyksiä, mutta ne eivät poista rakenteellista suorituskykyongelmaa. Resurssien tarkoituksenmukaiseen ja tehokkaaseen käyttöön vaikuttaa olennaisesti niiden pysyvyys. Syyttäjälaitoksella on myös ollut henkilöstön saatavuuteen liittyviä rekrytointiongelmia.

Rikosseuraamuslaitos. Valtion tuottavuusohjelmaan perustuen rikosseuraamusalalta on vähennetty noin 570 henkilötyövuotta vuodesta 2006 alkaen. Keskeisesti vähennys on kohdistunut valvontaan. Samaan aikaan Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksessa on koulutettu liian vähän uusia vartijoita. Kouluttamattomien vartijoiden osuus on viime vuosien aikana kasvanut (vuonna 2020 lähes 10 %).

Rikosseuraamuslaitos ei kykene nykyisillä resursseilla toteuttamaan rangaistusten täytäntöönpanolainsäädännön asettamia velvoitteita. Henkilöstöresurssien niukkuuden vuoksi vangeille ei kyetä järjestämään riittävästi rikoksettomuuteen valmentavaa toimintaa eikä seuraamusten sisältöjä kyetä tuottamaan siten kuin Rikosseuraamuslaitokselle on tavoitteeksi asetettu. Tämä on ongelmallista, sillä vankeusajan vaikuttava työ edistää vankien mahdollisuuksia rikoksettomaan elämään ja yhteiskuntaan kiinnittymiseen vankeusajan jälkeen. Vankeusajan toiminnoilla ja vaikuttavalla työllä voidaan siten vähentää vankeusajan jälkeisiä rikoshaittoja ja kustannuksia yhteiskunnalle sekä edistää yhteiskunnan turvallisuutta.

Henkilöstöresurssien riittämättömyyden vuoksi henkilöstö joutuu usein myös työskentelemään yksin, mikä on ongelmallista työturvallisuuden näkökulmasta.

Rikosseuraamuslaitoksessa on ollut vaikeuksia rekrytoida useilla paikkakunnilla oleviin yksiköihin työvoimaa jo useiden vuosien ajan. Työvoiman saatavuusongelma koskee sekä erityishenkilöstöä (psykologit, päihdetyöntekijät, opinto-ohjaajat) että valvontahenkilökuntaa.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit. Nykyisellä määrärahasolla oikeusaputoimistoissa joudutaan vähentämään henkilöstöä, kansalaisten oikeusturva heikkenee, oikeusaputoimistoissa käsiteltävien asioiden määrä vähenee ja jonotusajat pitenevät. Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin alueella jonot ovat jo tällä hetkellä huomattavasti yli tavoitetason. Oikeusaputoimistojen uusien asiakkaiden hoidettavat asiat ovat entistä haastavampia ja monimutkaisempia ja vaativat entistä laajempaa ja toisaalta syvempää oikeudellista osaamista.

Edunvalvontapalveluiden tarve on kasvanut vuodesta 2011 lukien. Yleisen edunvalvonnan asiakkaita oli vuonna 2011 yhteensä noin 34 400 ja vuoden 2021 lopussa noin 43 200. Myös edunvalvontatoimistojen uusien asiakkaiden hoidettavat asiat ovat entistä haastavampia ja monimutkai-

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

sempia. Asiakasmäärän arvioidaan jatkossa kasvavan vuosittain noin 1 000 henkilöllä yleisessä edunvalvonnassa.

Ulosottolaitos. Ulosoton henkilöstömäärä on laskenut vastikään toteutetussa rakenneuudistuksessa tavoitellut 200 henkilötyövuotta. Ulosottolaitos on kerännyt uudistusta varten siirtyviä määrärahoja, jotka kuitenkin hupenevat nopeasti. Nykyinen budjetin taso ei siten ole riittävä. Henkilöstön määrä on tehtäviin nähden liian vähäinen, ja työn kuormittavuus näkyy lisääntyneinä sairauspoissaoloina, joissa merkittävänä syynä on henkinen uupumus.

Edellä esitetystä huolimatta Ulosottolaitokselle on menokehyksissä asetettu noin neljän miljoonan euron lisäleikkaus. Tämän toteuttaminen merkitsee toiminnan osittaista alasajoa, sillä kyse on noin 120 henkilön irtisanomisesta tilanteesta, jossa nykyisetkään henkilöstöresurssit eivät ole riittävä. Oikeudenhoito heikentyisi ja myös valtion fiskaaliset edut vaarantuisivat, sillä perimistuloksen heikentyminen vaikuttaa valtion ulosottomaksutulokertymiin samoin kuin tilityksiin valtiolle ja muille julkisoikeudellisille velkojille.

Oikeusrekisterikeskus. Oikeusrekisterikeskus vastaa oikeusministeriön hallinnonalan keskeisten rekistereiden rekisterinpidosta ja tiedonhallinnasta sekä varallisuusrangaistusten täytäntöönpanosta. Oikeudenhoidon viranomais tehtävien lisäksi Oikeusrekisterikeskus vastaa oikeushallinnon IT-palvelukeskuksena hallinnonalan tietojärjestelmien kehittämisestä ja ylläpidosta yhteistyössä virastojen kanssa.

Jotta Oikeusrekisterikeskus jatkossakin selviää tehtävistään, tulee varmistaa tietojärjestelmä-hankkeiden ja järjestelmäkehityksen riittävä rahoitus sekä asiantuntijaresurssit. Hallinnonalalle on turvattava riittävät taloudelliset voimavarat myös digitalisaatiokehityksen jatkamiseksi. Lisäksi on keskeistä turvata riittävät resurssit koko oikeudenhoidossa jokaisessa prosessiketjussa aina täytäntöönpanovaiheeseen asti.

Valiokunnan johtopäätökset. Lakivaliokunnan aiemmista kannanotoista ilmenee, että se on jo pitkään ja toistuvasti kiinnittänyt vakavaa huomiota oikeudenhoidon riittämättömiin määrärahoihin ja edellyttänyt välittömiä toimia niiden olennaiseksi korottamiseksi pysyväisluonteisesti. Oikeudenhoidon määrärahoja on lisätty kuluvalle vaalikaudella, mutta tästä huolimatta rahoituksessa on merkittävä vaje. Keskeisesti kyse on siitä, että henkilöstöä on liian vähän tehtävien määrään ja laatuun nähden, mikä vuorostaan heijastuu kansalaisille ja yrityksille asioiden käsittelyn pitkänä kestona ja kalleutena sekä rikosvastuun toteutumisen heikentymisenä. Se, että henkilöstöä on liian vähän, heijastuu myös henkilöstön jaksamiseen ja hyvinvointiin. Valiokunta katsookin, että myös henkilöstön ylikuormittuneisuus on oikeudenhoidossa keskeinen ongelma.

Tilanteen korjaaminen vaatii valtionaloudellisia päätöksiä. Selonteon ansio on, että se antaa poliittisille päätöksentekijöille kokonaisvaltaisen tilannekuvan oikeudenhoidon nykytilasta ja toimintaedellytyksistä ilmentäen selkeästi sen, että ajankohtaisin ja ensisijaisin haaste on henkilöstöresurssien riittämättömyys. Olennaista selonteossa on myös se, että se konkretisoi hallinnonalan henkilöstöresursseja koskevan rahoitusvajeen ja sen suuruuden. Kyse on oikeudenhoidolle merkityksellisestä lisäyksestä. Valtion budjetin tasolla summa on vähäinen. Valiokunta kiinnittää huomiota myös oikeudenhoidon fiskaaliseen merkitykseen. Oikeudenhoidon tulojen merkitys on valtionaloudessa merkittävä suhteutettuna oikeudenhoidon menotasoon.

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

Valiokunta korostaa, että oikeudenhoidon ja oikeusvaltion toimivuus eivät ole itsestäänselvyksiä, vaan niistä tulee pitää jatkuvasti huolta. Tämä koskee myös taloudellisesti niukkoja aikoja sekä poikkeuksellisia olosuhteita. On huomattava, että panostukset oikeudenhoitoon ovat panostuksia demokraattisen oikeusvaltion ja yhteiskunnan toimintaan sekä kansalaisten ja yritysten oikeussuojan ja oikeusturvan toteutumisesta huolehtimiseen.

Riittävien voimavarojen turvaaminen on välttämätöntä myös siitä näkökulmasta, että oikeudenhoidon toimijoiden tehtävät ovat pitkälti lakisidonnaisia ja oikeudenhoidon henkilöstö suorittaa tehtäviään virkavastuulla. Voimavaroja tulisi siten osoittaa niin, että oikeudenhoidon toimijoilla on mahdollisuus toteuttaa lakisääteiset velvollisuutensa. Jos riittävien resurssien osoittaminen ei ole mahdollista, tulee myös oikeudenhoidon lakisääteistä tehtäväkenttää voida tarkastella uudelleen.

Valiokunta pitää perusteltuna selonteossa omaksuttua ketjuajattelua, sillä oikeudenhoidon toimijoiden rahoitustarpeissa on huomattavia sekä hallinnonalan sisäisiä että poikkihallinnollisia riippuvaisuussuhteita. Siten lisättäessä rahoitusta jollekin ketjun osassa toimivalle toimijalle on huomioitava lisäresursoinnin vaikutus ketjun muihin osiin, jotta ketjuun ei synny "pullonkauloja". Olennaista on, että ketjun riittävästä rahoituksesta huolehditaan kaikkien toimijoiden suhteessa oikeasuhtaisesti. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tällaisiin riippuvaisuussuhteisiin kiinnitetään jatkossa enemmän huomiota ja että niiden asianmukaisesta ja oikeasuhtaisesta rahoituksesta huolehditaan.

Hallinnonalojen välisiä ja sisäisiä toimijoiden välisiä riippuvaisuussuhteita on erityisesti rikosprosessiketjussa, johon kuuluvat esitutkintaviranomainen, syyttaja, tuomioistuin, oikeusapu ja Rikosseuraamuslaitos. Näistä toimijoista muut paitsi esitutkintaviranomainen kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalalle, sillä poliisi ja rajavartiolaitos kuuluvat sisäministeriön ja Tulli valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Koko rikosprosessiketjun riittävä rahoitus on olennaista rikollisuuden ennalta ehkäisemiseksi ja rikosvastuun tehokkaaksi toteuttamiseksi. Lakivaliokunta on sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan lausunnossa todennut kiinnijäämisriskillä olevan olennainen merkitys rikosten ja rikollisuuden ennalta ehkäisyssä ja siten turvallisuuden parantamisessa. Myös seuraamusten koitumisen varmuus sekä se, missä ajassa seuraamukset koituvat rikoksen tekemisestä, ovat valiokunnan mukaan keskeisiä (ks. LaVL 16/2021 vp). Rangaistus ja sen täytäntöönpano puolestaan ovat rikosprosessiketjussa olennaisia yhteiskunnan moitteiden osoittamiseksi rikokseen syyllistyneelle.

Asioiden käsittelyketjuja muodostuu myös hallintolinjalla. Esimerkiksi turvapaikka-asioissa lisättäessä resursseja sisäministeriön hallinnonalalle kuuluvalla Maahanmuuttovirastolle on huomioitava vaikutukset käsittelyketjun myöhemmissä vaiheissa toimiville oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluville hallintotuomioistuimille. Niin ikään edunvalvonta-asioissa on huomioitava paitsi valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvan Digi- ja väestötietoviranomaisen myös oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluvien oikeusapu- ja edunvalvontapiirien resursointi (ks. myös LaVL 18/2021 vp).

Edellä esitettyyn ja aiempiin kannanottoihinsa viitaten lakivaliokunta pitää selonteosta ilmenevää oikeudenhoidon rahoitusvajeen korjaamista välttämättömänä oikeudenhoidon toimintaedellytysten turvaamiseksi ja oikeudenhoidon tavoitteisiin pääsemiseksi. Valiokunnan mukaan

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

oikeudenhoidon toimintaedellytykset tulee turvata pysyvin määrärahoihin, pitkäjänteisesti ja vaakaasti yli vaalikausien. Valiokunta myös painottaa, että selonteon mukainen pysyvä lisärahoitus tulee käyttää henkilötövuosien lisäämiseen selonteossa esitetyin tavoin. Sitä ei siten tule käyttää tietojärjestelmiin tai toimitiloihin.

Ottaen huomioon oikeudenhoidon tilannekuva ja ongelmien vakavuus määrärahojen lisäämisellä on kiireellinen tarve. Toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi tulee siten ryhtyä välittömästi.

Valiokunta ehdottaa oikeudenhoidon rahoitusvajeen korjaamista koskevan kannanoton hyväksymistä (*Valiokunnan kannanottoehdotus 1*).

Määrärahojen lisäämisen lisäksi tulee ryhtyä sekä lainsäädännöllisiin että muihin toimenpiteisiin oikeudenhoidon toimintaedellytysten turvaamiseksi ja oikeudenhoidon tavoitteisiin pääsemiseksi. Valiokunta käsittelee näitä jäljempänä tarkemmin.

Oikeudenhoidon tehtävien houkuttelevuus, rekrytointi ja koulutus

Selonteon valossa oikeudenhoitoa koskee mittava henkilöstön koulutus- ja rekrytointihaaste.

Selonteon mukaan vuoteen 2030 yltävässä tarkastelussa oikeudenhoito edellyttää lähes 1 200 henkilötövuoden lisäystä (s. 9). Samanaikaisesti oikeushallinnon tehtävien täyttämässä ja palvelussuhteiden jatkuvuudessa nähdään suuria haasteita. Hallinnonalan työvoiman saatavuudessa haasteina ovat kasvukeskusten ulkopuolisten toimipisteiden heikko vetovoima sekä yksityisen sektorin samanaikaiset rekrytointitarpeet. Selonteon mukaan arjen oikeusvaltion turvaaminen edellyttää nykyistä suurempaa määrää erityisesti juristikoulutuksen saaneita hakijoita, vankeusrangaistusten täytäntöönpanoalan koulutusmäärien lisäämistä ja koulutusmahdollisuuksien monipuolistamista toimialan tarpeita vastaaviksi. Selonteon mukaan näitä koskevat kysymykset jäävät selonteon ulkopuolelle, mutta mahdollisia ratkaisuja tulisi hakea tutkinto- ja aloituspaikkamäärien lisäksi esimerkiksi muunto- ja täydennyskoulutuksesta niille henkilöille, jotka ovat tutkintonsa osana suorittaneet merkittävästi oikeudellisia opintoja. Tällainen koulutuskanava olisi merkittävästi nopeampi kuin pelkkä perustutkintojen määrän kasvattaminen.

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa selonteon edellä mainitut kirjaukset ovat herättäneet erisuuntaisia näkemyksiä. Osa pitää selonteon avauksia kiinnostavina ja varteenotettavina, mutta osa vastustaa oikeustieteellisen koulutuksen laajentamista ja aloituspaikkojen määrän kasvattamista sekä muunto- ja täydennyskoulutusta.

Lakivaliokunnan opetus- ja kulttuuriministeriöltä saaman selvityksen mukaan oikeustieteen koulutuksen aloituspaikkoja on lisätty siten, että uusien opiskelijoiden määrät vuosina 2020 ja 2021 olivat noin sata aloittajaa enemmän kuin vuonna 2019. Tarvetta uusille koulutusvastuulle ei ole nähty.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) mukaan oikeustieteelliseltä alalta valmistuneiden tutkintojen määrä vastaa nykytarvetta eikä ole tarvetta tutkinto- ja aloituspaikkojen lisäämiseen. Karvin mukaan juristitutkintoja muunto- ja täydennyskoulutuksena voisi lisätä laajentamalla avointa väylää. Lisäksi Karvi tuo esiin Itä-Suomen yliopistossa olevan kiintiön sisältävän

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

siirtoväylän, jolla yliopistossa toista tutkintoa suorittava voi tietyin kriteerein siirtyä suorittamaan oikeusnotaarin ja oikeustieteen maisterin tutkintoja, sekä erillisvalinnan, jossa esimerkiksi rikosseuraamusalan tai poliisin ammattikorkeakoulututkinnolla voi hakea opiskelemaan hallintotieteen maisterin tutkintoa.

Itä-Suomen yliopisto puolestaan katsoo, että jos oikeushallinnon ilmeisiin rekrytointiongelmiin haetaan nopeavaikuttavia ratkaisuja, on ennakkoluulottomasti kehitettävä uudenlaisia koulutusmalleja myös oikeustieteelliselle alalle. Se, missä määrin oikeushallinnon osaajapulaan voidaan vastata ilman tutkintokoulutusta, riippuu alan eri tehtävien pätevyysvaatimuksista ja niiden mahdollisesta väljentämisestä. Itä-Suomen yliopisto on tuonut esiin seuraavia ratkaisumalleja osaajapulaan: 1) oikeushallinnon urapolkuja tukeva trainee-ohjelma, 2) aloituspaikkojen lisääminen, 3) muuntokoulutus ja 4) pätevyysvaatimusten muokkaaminen (täydennyskoulutus).

Lakivaliokunnan johtopäätökset. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan selonteko ja valiokunnan saamat asiantuntijalausunnot ilmentävät selkeästi sen, että oikeushallinnon tehtävien täyttämässä ja palvelussuhteiden jatkuvuudessa on suuria haasteita. Hakijoita erityisesti lakimiesten työuran alkuvaiheeseen soveltuviin tehtäviin on vähän tai joskus ei lainkaan. Lisäksi ns. lähtövaihtuvuus näistä tehtävistä on suuri. Ongelmia on saadun selvityksen mukaan myös kokeneiden asiantuntijoiden ja juridiikan ammattilaisten rekrytoinnissa.

Lakivaliokunta pitää oikeudenhoidon tehtävien laadukkaan hoidon kannalta välttämättömänä, että sillä on riittävästi asianmukaisesti koulutettua henkilöstöä. Henkilöstöresurssien lisääminen selonteossa esitetyin tavoin ei siten yksin riitä, vaan tehtäviin tarvitaan tekijöitä. On ongelmallista, jos oikeudenhoidon tehtäviin ei saada eikä ole saatavilla riittävästi kiinnostuneita hakijoita.

Valiokunta pitääkin huolestuttavana, että oikeudenhoidolla on haasteita rekrytoida uutta henkilökuntaa ja saada olemassa oleva henkilökunta pysymään oikeudenhoidon palveluksessa. Kyse on siten paitsi oikeudenhoidon vetovoimasta myös pitovoimasta.

On olennaista, että oikeudenhoito saa sekä aloittelevaa että kokenutta henkilöstöä yksityisen sektorin kysynnästä huolimatta. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että oikeudenhoidon houkuttelevuutta työntekijänä ja työnantajakuvaa parannetaan aktiivisesti ja tehokkaasti eri keinoin. Pysyvien määrärahojen lisäämisellä on keskeinen merkitys, koska se mahdollistaa henkilöstön määrän lisäämisen ja siten tehtäviä hoitavien työkuorman vähentämisen. Perusrahoituksen pysyvä vahvistaminen antaa myös mahdollisuuden vakinaistaa henkilökuntaa ja vähentää määräaikaisten virkasuhteiden määrää, mikä on merkityksellistä, koska oikeudenhoidon henkilöstön tulisi lähtökohtaisesti olla vakinaista. Määräaikaisiin tehtäviin on myös vaikeaa houkutella juridiikan kokeneita ammattilaisia. Oikeudenhoidon tehtävien houkuttelevuuden kannalta vaikutusta on myös muun muassa palkkauksella, työoloilla, työnjohdolla ja koulutusmahdollisuuksilla.

Lakivaliokunta pitää selvänä, että lakimiesten koulutuspaikkojen lisääminen ei ole nopea ratkaisu oikeudenhoidon akuuttiin henkilöstötarpeeseen, koska se hyödyttää vasta viiveellä. Akuutteihin rekrytointitarpeisiin on siksi perusteltua ja tarpeen etsiä myös nopeavaikuttavia toimia.

Selonteon mukaan tuomioistuinharjoittelua tulee arvioida ja pyrkiä kehittämään siitä tavoitteellisesti tuomioistuinten ja oikeushallinnon tehtäviin johtava lakimiesuran vaihe (s. 10). Valiokun-

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

nan asiantuntijakuulemisissa on katsottu, että tuomioistuinharjoittelupaikkoja tulisi lisätä merkittävästi ja samalla harjoittelun sisältöä tulisi kehittää. Huomiota on kiinnitetty myös tarpeisiin kehittää asessorijärjestelmää.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös rikosseuraamusalan henkilöstön koulutuksen kehittämistarpeisiin ottaen huomioon Rikosseuraamuslaitoksen henkilökunnan riittämättömyys sekä kouluttamattomien osuus valvontahenkilöstöstä. Tilanteen korjaamiseksi on syksystä 2022 lähtien siirrytty kahteen rikosseuraamusalan tutkinnon aloituskertaan tavoitteena kaksinkertaistaa vuotuinen opiskelijamäärä (120 vuosittain) vuodesta 2023 alkaen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kyse on paitsi rikosseuraamusalan oman koulutuksen kehittämisestä myös yleisen koulutusjärjestelmän tarjoamien koulutuspalveluiden hyödyntämisestä aikaisempaa tehokkaammin. Viimeksi mainittuun liittyen parhaillaan on selvittävänä mahdollisuus laajentaa rikosseuraamusalalle suuntautuvan sosionomitutkinnon koulutuksen tarjoajajoukkoa.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta pitää aiheellisenä, että hallitus käynnistää välittömästi laajapohjaisella kokoonpanolla tehtävän selvityksen lakimieskoulutuksen lisäämistarpeista ja -mahdollisuuksista sekä muunto- ja täydennyskoulutuksen kehittämisestä selonteosta ilmenevään oikeudenhoidon henkilöstön koulutus- ja rekrytointihaasteeseen vastaamiseksi. Hankkeesta ja sen etenemisestä tulee antaa lakivaliokunnalle kirjallinen selvitys vuoden 2023 loppuun mennessä. Myös rikosseuraamusalan koulutuksen kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia tulee selvittää samassa yhteydessä tai erikseen. Valiokunta ehdottaa asiasta kannanoton hyväksymistä (*Valiokunnan kannanottoehdotus 2*).

Toimitilat

Edellä todetuin tavoin oikeudenhoidon selonteon keskimäärin 90 milj. euron vuosittainen rahoitusvaje koskee henkilöstöresursseja, eikä se kohdistu toimitilamenoihin. Tästä huolimatta on selvää, että myös toimitilamenojen rahoituksesta tulee huolehtia. Tämä todetaan erikseen myös selonteon toimenpide-ehdotuksissa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan oikeusministeriön pääluokassa toimitilamenot ovat noin 100 milj. euroa nykyisellään. Määrärahataso on tarpeen säilyttää. Erillisten investointihankkeiden yhteydessä tulee päättää myös tarvittavista määrärahalisäyksistä.

Toimitilojen osalta selonteon toimenpide-ehdotuksissa todetaan, että oikeudenhoidon toimitilojen tulee olla toimintaa tukevia ja tiloja ja toimintaa kehitetään samanaikaisesti. Lisäksi todetaan, että huolehditaan tilojen tehokkaasta käytöstä valtion toimitilastrategian linjausten mukaisesti.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty kriittisiä huomioita valtion toimitilastrategian linjausten soveltamisesta erityisesti tuomioistuimiin ja korostettu tarvetta herättää luottamusta ja turvata riippumattomuutta sekä oikeustalojen erityispiireiden huomioimista. Myös valiokunta pitää tärkeänä, että tuomioistuinten erityisasema otetaan toimitilojen laadussa ja sijoittelussa asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

Tietojärjestelmät

Selonteossa esitetty keskimäärin 90 milj. euron vuosittainen rahoitustarve ei edellä todetuin tavoin kohdistu myöskään oikeudenhoidon ICT-menoihin. ICT-menoista on kuitenkin tarpeen huolehtia.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan oikeusministeriön pääluokassa ICT-menot ovat nykyisellään noin 100 milj. euroa. ICT-menot ovat kasvaneet merkittävästi, yli 50 milj. eurolla vuosina 2014—2020.

Valiokunta toteaa, että viime vuosina käynnissä on ollut merkittäviä oikeudenhoidon toimijoiden tietojärjestelmien uudistamishankkeita. Tietojärjestelmien käyttöönotto ja kehittäminen ovat siinä määrin tärkeitä, mutta saadun selvityksen mukaan kaikilta osin tavoitteiden toteuttamisessa ei ole onnistuttu. Esimerkiksi syyttäjien ja yleisten tuomioistuinten AIPA-hankkeen käyttöönottoon on tullut viivästyksiä, ja hankkeen budjetti on kasvanut merkittävästi. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on myös katsottu, että järjestelmien käyttöönotot ja käyttö ovat lisänneet tai hankaloittaneet henkilöstön työtä. Huomioita on kiinnitetty myös siihen, etteivät tietojärjestelmät ole keskenään yhteensopivia. Esimerkiksi poliisin VITJA-järjestelmän ja AIPA-järjestelmän käyttöönoton eriaikaisuus ja mahdolliset toimintaongelmat vaikuttavat merkittäväällä tavalla rikosasioiden käsittelyajan pitkittymiseen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että tietojärjestelmiä pyritään jatkossa kehittämään, jotta niiden käytettävyyden parane ja prosessit tehostuvat. Myös tietojärjestelmien yhteensopivuutta tulee parantaa, mikä edellyttää sekä hallinnonalan sisäistä että eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä kokonaiskuvan saamiseksi. Myös erilaisten sähköisten asiointikanavien kehittäminen on tärkeää. Valiokunta tukee edellä mainittuihin liittyviä selonteon toimenpide-ehdotuksia.

Toimenpide-ehdotukset

Selonteko sisältää yli 30 toimenpide-ehdotusta, joista osa koskee oikeudenhoidon resurssien varmistamista ja tuottavuuden parantamista, osa sisäisten rakenteiden ja prosessien tehostamista sekä osa oikeuspalvelujen saatavuuden ja asiakaspalvelun parantamista. Yleisesti ottaen ja eduskunnan lausuma huomioon ottaen valiokunta pitää myönteisenä sitä, että selonteossa on hahmoteltu resurssien varmistamisen lisäksi laaja-alaisesti myös lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä oikeudenhoidon toimintaedellytysten turvaamiseksi. Myös valiokunnan asiantuntijakuulemisissa toimenpide-ehdotuksia on pääosin kannatettu, mutta niitä on pidetty osin myös varsin yleisluonteisina ja siten tarkennusta kaipaavina.

Valiokunta pitääkin tärkeänä, että selontekoon sisältyviä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä ryhdytään aktiivisesti työstämään ja toteuttamaan. Toimenpiteiden valmistelua, etenemistä ja vaikuttavuutta tulee seurata aktiivisesti ja tarkoin. Valiokunta ehdottaa asiaa koskevan kannanoton hyväksymistä (*Valiokunnan kannanottoehdotus 3*).

Lisäksi valiokunta pitää edellä todetuin tavoin tarpeellisena, että oikeudenhoidosta laaditaan uusi selonteko ensi vaalikaudella, mikä mahdollistaa myös selonteossa esitettyjen toimenpiteiden etenemisen seurannan.

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

Valiokunta on edellä käsitellyt oikeudenhoidon resurssien varmistamista sekä toimitiloihin ja tietojärjestelmiin liittyviä kysymyksiä. Niiden lisäksi valiokunta lausuu lyhyesti seuraavista aiheista.

Organisaatorakenteet. Selonteosta ilmenee, että oikeusministeriön hallinnonalan organisaatorakenteita on viime vuosina kehitetty (s. 21). Syyttäjälaitoksesta on vuonna 2019 muodostettu yksi valtakunnallinen virasto ja myös Ulosottolaitos on vuonna 2020 aloittanut toimintansa yhden viraston mallissa. Tuomioistuinvirasto on perustettu 2020. Myös Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiouudistuksen ensimmäinen vaihe on tullut viime syksynä voimaan.

Selonteon yhtenä toimenpide-ehdotuksena mainitaan oikeusapu- ja edunvalvontaviraston muodostaminen. Aiempiin kannanottoihinsa viitaten lakivaliokunta tukee toimenpide-ehdotusta, sillä oikeusapu- ja edunvalvontatoiminta sekä talous- ja velkaneuvonta ovat oikeusministeriön hallinnonalalla ainoa sektori, jolla ei ole valtakunnallista keskusvirastoa (ks. LaVL 24/2022 vp, LaVL 18/2022 vp, LaVL 3/2020 vp ja LaVL 5/2019 vp). Keskusviraston perustamisen arvioidaan muun muassa parantavan mahdollisuuksia tuottaa oikeusavun, edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan asiakkaille valtakunnallisesti yhtenäisempää, laadultaan parempaa ja helpommin saavutettavaa palvelua.

Sovittelutoiminta ja vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt. Lakivaliokunta tukee toimenpide-ehdotusta, jonka mukaan rikos- ja riita-asioiden sovittelutoiminta valtiollistetaan ja toiminnan ohjaus siirretään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle. Sovittelutoiminnan edistämistä eri aloilla voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavana pyrkimyksenä, sillä sovittelutoiminta on oikeudenkäyntiä edullisempaa ja nopeampaa. Myös osapuolet ovat useammin tyytyväisempiä sovintoon päättyvään asiaan. Voidaan arvioida, että sovittelutoiminnan siirto oikeusministeriön hallinnonalalle parantaa entisestään mahdollisuuksia kehittää sovittelutoimintaa myös suhteessa tuomioistuinten toimintaan ja tehtäviin. Valiokunnan saaman tiedon mukaan oikeusministeriössä on käynnissä sovittelutoimita koskeva hanke, jonka yhteydessä selvitetään sovittelun käyttöä lähisuhdeväkivaltatapauksissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että sen yhteydessä arvioidaan kysymystä myös siitä, tulisiko lähisuhdeväkivaltatapaukset sulkea kokonaan pois sovittelun käytön piiristä. Lisäksi on tarpeen huolehtia sovittelijoiden riittävästä kouluttamisesta sovittelutehtävään.

Rangaistusten täytäntöönpano. Vangeilla päihde- ja mielenterveysongelmat, kriisi- ja traumausta, sairastavuus, asunnottomuus, alhainen koulutustaso ja työttömyys ovat huomattavasti muuta väestöä yleisempiä. Heille on kertynyt monenlaista palvelu- ja hoitovelkaa. Tämä korostaa vankien vankeusaikaisesta terveydenhuollosta sekä muusta hoidosta samoin kuin vankeusajan jälkeisistä hoito- ja palvelujatkumoista huolehtimisen tärkeyttä. Tulevissa toimenpiteissä on aiheellista kiinnittää mainittuihin seikkoihin huomiota.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton selonteon VNS 13/2022 vp johdosta.

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

Valiokunnan kannanottoehdotus

1. *Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä ja ryhtyy välittömiin toimenpiteisiin oikeudenhoidon rahoitusvajeen korjaamiseksi lisäämällä olennaisesti oikeudenhoidon pysyviä määrärahoja selonteossa VNS 13/2022 vp esitettyjen resurssitarpeiden perusteella vaalikaudet ylittävällä, kestäväällä ja pitkäjänteisellä tavalla.*
2. *Eduskunta edellyttää, että hallitus käynnistää välittömästi laajapohjaisella kokoonpanolla tehtävän selvityksen lakimieskoulutuksen lisäämistarpeista ja -mahdollisuuksista sekä muunto- ja täydennyskoulutuksen kehittämisestä selonteosta VNS 13/2022 vp ilmenevään oikeudenhoidon henkilöstön koulutus- ja rekrytointihaasteeseen vastaamiseksi. Hankkeesta ja sen etenemisestä tulee antaa lakivaliokunnalle kirjallinen selvitys vuoden 2023 loppuun mennessä. Myös rikosseuraamusalan koulutuksen kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia tulee selvittää samassa yhteydessä tai erikseen.*
3. *Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy välittömiin toimiin selonteossa VNS 13/2022 vp esitettyjen lainsäädännöllisten ja muiden toimenpiteiden jatkotyöstämiseksi ja toteuttamiseksi. Toimenpiteiden valmistelua, etenemistä ja vaikuttavuutta tulee seurata aktiivisesti ja tarkoin.*
4. *Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle syyskuun 2026 loppuun mennessä uuden kokonaisvaltaisen selonteon oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä ja tarvittavista toimenpiteistä selonteossa VNS 13/2022 vp esitetyt toimenpiteet sekä oikeudenhoidon rekrytointi- ja koulutushaasteet huomioiden. Selonteossa tulee arvioida myös oikeusvaltioon liittyviä yleisempiä, periaatteellisempia kysymyksiä sekä oikeuden saatavuuteen liittyviä sisällöllisiä kysymyksiä, kuten myös oikeudenhoidon EU:n ja kansainvälisen tason liittyviä.*

Valiokunnan mietintö LaVM 31/2022 vp

Helsingissä 17.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Jari Kinnunen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila