

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022—2025

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022—2025 (VNS 3/2021 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 4.6.2021.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jyri Inha, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Tapio Laamanen, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Juha Saunamäki, oikeusministeriö
- ylijohtaja Riku Jaakkola, Tuomioistuinvirasto
- johtaja Raimo Ahola, Tuomioistuinvirasto
- presidentti Tatu Leppänen, korkein oikeus
- presidentti Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus
- laamanni Antero Nuotto, Pirkanmaan käräjäoikeus
- ylituomari Ann-Mari Pitkäranta, Helsingin hallinto-oikeus
- apulaisvaltakunnansyyttäjä Jukka Rappe, Syyttäjälaitos
- hallintojohtaja Joanna Autiovuori, Syyttäjälaitos
- johtaja Marjo Kurki, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- kehitysjohtaja Riitta Kari, Rikosseuraamuslaitos
- valtakunnanvouti Juhani Toukola, Ulosottolaitos
- puheenjohtaja Jukka Haavisto, Suomen Syyttäjäyhdistys ry
- varapuheenjohtaja Minna Hällström, Suomen tuomariliitto ry
- puheenjohtaja Antti Santamäki, Vankilavirkailijain Liitto VVL r.y.

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Oikeusrekisterikeskus

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lakivaliokunta käsittelee valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022—2025 oikeusministeriön hallinnonalan kannalta. Lisäksi lausunnon lopussa käsitellään koronavirustilanteen vaikutuksia oikeusministeriön hallinnonalalla.

Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat sekä oikeusvaltion turvaaminen ja vahvistaminen

Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahatilanne

Selonteossa käsitellyn julkisen talouden suunnitelman mukaan oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat kehyskaudella noin 1 mrd. euroa. Kun vuosittain vaihtelevia vaalimenoja ei oteta huomioon, vuotuinen määrärahataso on keskimäärin 38 milj. euroa edellistä julkisen talouden suunnitelmaa suurempi.

Oikeusministeriön hallinnonalalle on osoitettu eräitä vuodelle 2021 päätettyjä lisäyksiä pysyviksi vuodesta 2022 lukien (yht. noin 15,7 milj. euroa). Lisämäärärahaa on kohdennettu muun muassa tietohallintomenojen kasvuun noin 6 milj. euroa, rikosasioiden käsittelyketjuun noin 2,8 milj. euroa, yleisen edunvalvonnan päämiesmäärän kasvuun noin 1,9 milj. euroa sekä videoneuvottelulaitteiden lisäämiseen noin 1,8 milj. euroa. Lakivaliokunta pitää lisäyksiä sinällään perusteltuina ja tarpeellisina. Myönteistä on myös se, ettei oikeusministeriön hallinnonalalle ole kohdistettu suoria leikkauksia.

Edellä mainitut määrärahalisäykset ovat kuitenkin oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden tarpeisiin nähden aivan liian vähäisiä. Esimerkiksi jaettaessa rikosasioiden käsittelyketjuun osoitettu vuosittainen 2,8 milj. euroa neljän eri toimijan eli Syyttäjälaitoksen, tuomioistuinten, julkisen oikeusavun ja Rikosseuraamuslaitoksen kesken lisävoimavara jää vaatimattomaksi.

Myöskään tietohallintomeneihin osoitettu lisämääräraha ei vastaa niiden arvioitua kasvua tulevina vuosina. Erityisesti yleisten tuomioistuinten ja Syyttäjälaitoksen AIPA-asianhallintajärjestelmän tuleva kehittäminen ja ylläpito tulevat vaatimaan merkittävää rahoitusta. Saadun selvityksen mukaan ICT-kustannusten kasvusta aiheutuva lisämäärärahatarve on tuomioistuinlaitoksen osalta kehyskaudella noin 9,5 milj. euroa vuodessa.

Lisäksi määrärahoihin kohdistuu kehyskaudella jo aiemmin tehtyjä säästöpäätöksiä, joista erityisesti ns. JTS-miljardin euron säästö aiheuttaa huolta.

Lakivaliokunta katsookin saamansa selvityksen perusteella, että oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat sen tarpeisiin nähden riittämättömät. Valiokunta on kuullut selonteosta laajalaisesti hallinnonalan toimijoita sekä virkamiesjärjestöjä, ja näkemys määrärahojen riittämättömyydestä on asiantuntijoiden keskuudessa yhtenäinen. Erityisesti tuomioistuinlaitoksen, Rikosseuraamuslaitoksen, Syyttäjälaitoksen ja julkisen oikeusavun voimavaratilanne on saadun selvityksen valossa kestävä.

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2021 vp

Edellä mainittujen määrärahalisäysten lisäksi oikeusministeriö on saadun selvityksen mukaan kehys ehdotuksen valmistelun yhteydessä esittänyt seuraavia pysyviä lisäyksiä (yht. 20,42 milj. euroa) vuodesta 2022 alkaen:

- tuomioistuimet 10,3 milj. euroa,
- Syyttäjälaitos 1,6 milj. euroa,
- Rikosseuraamuslaitos 6,42 milj. euroa ja
- oikeusaputoimistot 2,1 milj. euroa.

Kyseiset lisäykset eivät kuitenkaan sisälly kehyksiin. Valiokunta pitää tätä edellä esitetyn valossa valitettavana. Lisäysten voidaan arvioida kuvastavan välttämättömien määrärahalisäysten vähimmäistasoa, sillä hallinnonalan toimijoiden sekä virkamiesjärjestöjen valiokunnalle esittämät arviot pysyvien lisäysten tarpeesta ovat osin edellä esitettyä merkittävästikin suurempia.

Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahatilannetta käsitellään seuraavassa tarkemmin.

Tuomioistuinlaitos

Tuomioistuinten perusrahoituksen taso on saadun selvityksen mukaan riittämätön. Tuomioistuinlaitoksen toimintaa on viime vuosina rahoitettu merkittävässä määrin siirtyvän määrärahan turvin. Asioita ei saada ratkaistua kohtuullisessa ajassa, ja erityisesti pitkään vireillä olleiden asioiden määrät ovat olleet huomattavassa kasvussa. Nykyinen rahoitus ei kuitenkaan mahdollista henkilöstömäärän lisäämistä. Rahatilanne on niin heikko, että välttämättömiin menoihin, kuten ICT-kulujen ja vuokramenojen kasvuun, ei ole riittävä rahoitusta, vaan ne joudutaan rahoittamaan säästämällä ratkaisutoimintaan käytettävistä henkilötyövuosista.

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että oikeudenhoidon riittävät resurssit turvataan ja oikeudenkäyntien kokonaiskestoa lyhennetään. Mainittujen tavoitteiden saavuttaminen ei kuitenkaan ole mahdollista ilman määrärahojen lisäystä. Tuomioistuinten resurssitilannetta on pyritty parantamaan hallituskaudella, mutta jo pitkään jatkunut krooninen aliresursointitila on voimakkaasti heikentänyt tuomioistuinten mahdollisuuksia käsittelyaikojen lyhentämiseen.

Vuoden 2019 lopussa eli jo ennen koronavirusepidemiaa käsittelyajat olivat kasvaneet ja useissa asiaryhmissä erityisesti pitkään (yli 12 kk) kestävien asioiden määrät olivat lisääntyneet. Tällä hetkellä perustilanteessa käsittelyaikojen kasvu jatkuisi edelleen, mutta koronaviruspandemia on aiheuttanut uusia ruuhkaantumistilanteita.

Tietyissä asiaryhmissä keskimääräiset käsittelyajat ovat niin pitkiä, että viivästymiset aiheuttavat vakavaa haittaa oikeusturvan toteutumiselle. Asiaryhmittäin tarkasteltuna pitkiä käsittelyaikoja oli erityisesti hallinto-oikeuksien tietyissä asiaryhmissä (ympäristöasioissa keskimäärin 16,4 kuukautta, itsehallintoasioissa 15 kuukautta ja veroasioissa yli vuoden). Käräjäoikeuksissa pääkäsittelyssä ratkaistavissa siviiliasioissa keskimääräinen käsittelyaika oli 13,2 kuukautta vuonna 2020.

Hälyttävää on, että yli vuoden vireillä olleiden asioiden määrä kasvoi merkittävästi kaikilla tuomioistuinlinjoilla vuosina 2010—2019. Vuodesta 2010 vuoden 2019 loppuun kasvu oli hovioi-

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2021 vp

keuksissa 73 %, hallinto-oikeuksissa 78 % sekä käräjäoikeuden rikosasioissa 43 % ja laajoissa riita-asioissa 25 %.

Käräjäoikeuksissa ei resurssitilanteen vuoksi voida käyttää riittävästi monijäsenistä kokoonpanoa, vaan juttuja joudutaan ratkaisemaan usein yhden tuomarin kokoonpanolla tai lautamieskokoonpanolla. Tämä on ongelmallista, koska jo pitkään on tavoitteena ollut kohdistaa oikeudenkäyntien painopiste käräjäoikeuksiin, ja usean tuomarin kokoonpano edistää oikeusturvaa ja voi vähentää muutoksenhaun tarvetta.

Edellä selvitetyn tavoin tuomioistuinlaitos tarvitsee käsittelyaikojen lyhentämiseksi erityisesti yli vuoden kestävässä asioissa oikeusministeriön laskelmien mukaan yhteensä 10,3 milj. euron pysyvän määrärahalisäyksen.

Lakivaliokunta on vastikään kiinnittänyt erityistä huomiota myös tuomareiden koulutuksen ja tuomarinkoulutuslautakunnan resurssien vähäisyyteen (ks. LaVP 3/2021 vp) ja viitannut valtion vuoden 2019 talousarvioesityksestä antamaansa lausuntoon, jossa se on pitänyt tuomareiden koulutukseen käytettävissä olevia voimavaroja riittämättöminä (LaVL 22/2018 vp). Myös valtiovainvaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota (VaVM 28/2018 vp). Lakivaliokunta uudistaa aiemmin esittämänsä.

Lakivaliokunta on jo pitkään ollut huolissaan siitä, että tuomioistuinlaitoksessa työskentelee paljon tuomareita ja muuta lainkäyttöhenkilöstöä määräaikaissa virkasuhteissa, joiden rahoitus on riippuvaista määräaikaisestä rahoituksesta (ks. 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, LaVL 6/2013 vp). Valiokunta toistaa aiemmin esittämänsä siitä, että tuomioistuinlaitoksen perustuslaillisen aseman ja toimintakyvyn kannalta kestäväntä ja perustelluinta on huolehtia siitä, että tuomioistuinten perusrahoitus on riittävällä tasolla sekä virat vakinaisia. Riittävä perusrahoitus ja vakinaiset virat luovat vakautta ja turvaa sekä sitouttavat henkilöstöä.

Suomen tuomariliitto on kevään aikana selvittänyt määräaikaisten osuutta tuomioistuimissa. Useissa käräjäoikeuksissa määräaikaisten tuomareiden osuus tuomareista vaihtelee yli 20 %:sta 37 %:iin. Hovioikeuksissa lähes kaikki esittelijöiden virat ovat määräaikaista. Hallinto-oikeuksissa vuorostaan määräaikaisten esittelijöiden osuus on 68 % ja hallintotuomareista 32 %. Myös vakuutus-oikeudessa ja markkinaoikeudessa määräaikaisten tuomareiden ja esittelijöiden osuus on merkittävä. Määräaikaisten merkittävä osuus vaarantaa tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta (ks. esim. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019, K 15/2020 vp, s. 132).

Tuomioistuinviraston voimavarat ovat saadun selvityksen mukaan liian vähäiset sen tehtäviin nähden. Virasto tarvitsee lisäresursseja muun muassa koulutustoimintaan. Saadun selvityksen mukaan kyse on 20 henkilötyövuoden lisästarpeesta.

Lakivaliokunta pitää Tuomioistuinviraston lisäresursointia tärkeänä ja toteaa, että se on jo Tuomioistuinvirastoa perustettaessa pitänyt viraston vähimmäishenkilöstömäärää ja voimavaroja sen tehtäväkenttään nähden alimitoitettuina ja arvioinut tämän voivan heijastua viraston kykyyn hu-

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2021 vp

lehtia tehtävistään (ks. LaVM 13/2018 vp). Valiokunta edellyttikin, että tilannetta seurataan tarkoin ja voimavaroja tarvittaessa lisätään riipeästi. Niin ikään valiokunta korosti, ettei Tuomioistuinviraston perustaminen saa heikentää tuomioistuinten voimavaratilannetta eikä viraston resursseja voida ottaa tuomioistuinten lainkäytöstä.

Syyttäjälaitos

Hallitusohjelman tavoitteena on, että rikosvastuun toteutumiseksi ja rikosten käsittelyaikojen nopeuttamiseksi lisätään koko rikosoikeudenhoidon ketjun eli poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten voimavaroja siten, että koko oikeudellisen prosessin käsittelyajat lyhenevät. Rikosasioiden käsittelyä nopeutetaan varmistamalla parempi yhteistyö syyttäjän ja poliisien kesken.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan edellä mainittujen tavoitteiden saavuttaminen ei ole mahdollista ilman määrärahojen lisäystä. Syyttäjälaitoksen resurssien suhde työmäärään on ollut hyvin vaativa usean vuoden ajan. Rikosvastuun toteuttamisen yleinen taso on heikentynyt siten, että syytteeseen ja seuraamusten määräämiseen johtaa aikaisempaa merkittävästi pienempi osa syyttäjien käsiteltäviksi tulleista rikosepäilyistä. Esitutinnan lopettamista tai toimittamatta jättämisistä koskevien rajoittamisasioiden osuus on lisääntynyt ja varsinaisten syyteharkinta-asioiden lukumäärä vastaavasti vähentynyt. Syyteharkintaan saapuvissa asioissa syyttäjien kokonaistyömäärässä näkyy asioiden vaikeuden ja vaativuuden huomattava kasvu. Vaativien ja eniten vahinkoa aiheuttavien rikosten käsittelyajat ovat liian pitkät. Erittäin laajoja ja vaativia rikosasioita on aiempaa enemmän, ja niiden edellyttämä työmäärä on poikkeuksellisen suuri.

Vuonna 2020 Syyttäjälaitoksen saama 2,5 miljoonan euron määräraha on parantanut tilannetta ja mahdollistanut pääsyn takaisin vuoden 2018 htv-tasoon, mutta varsinaista tasokorotusta kasvaaneseen työmäärään nähden se ei ole tuonut.

Syyttäjien käsiteltäväksi vuosittain saapuneiden rikosasioiden määrä on kasvanut yli kymmenellä tuhannella asialla vuosina 2016—2020. Samana aikana on syyttäjien henkilötyövuosimäärä kasvanut 372,2:sta 381:een. Saapuneiden asioiden määrä on siten kasvanut 13,7 %, mutta niitä ratkaisevien syyttäjien määrä vain 2,4 %. Vuonna 2020 saapuneiden asioiden määrä ylittänee 90 000 asiaa, mikä merkitsee noin 5 %:n kasvua edelliseen vuoteen. Ratkaisematta olevien asioiden määrä on kasvanut koko ajan; vuoden 2019 lopusta kasvua on ollut 21 % (yli 3 000 asiaa). Keskimääräinen syyttäjakohtainen ratkaisumäärä on 210—230 asiaa vuodessa. Jotta ratkaisematta olevien asioiden määrä saadaan laskettua vuoden 2019 tasolle, tarvitaan asioiden käsittelemiseen 13 uutta syyttäjää. Ilman tätä lisäystä tilanne pahenee entisestään saapuvien asiämäärien kasvaessa ja samanaikaisesti ratkaisematta olevien asioiden määrän noustessa.

Myös kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika on noussut, ja erityisesti pitkään syyteharkinnassa olevien asioiden määrä on kasvanut merkittävästi. Yli vuoden syyteharkinnassa olevien asioiden lukumäärä 6.12.2020 oli 640 (tavoite 400), mikä on enemmän kuin koskaan aikaisemmin.

Rikosvastuun toteuttamiseksi asianmukaisesti Syyttäjälaitos tarvitsee oikeusministeriön laskelmien mukaan 1,6 milj. euron pysyvän määrärahan vuodesta 2022 alkaen.

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2021 vp

Rikosseuraamuslaitos

Rikosseuraamuslaitoksen taloudelliset voimavarat ja henkilöstöresurssit ovat riittämättömät toiminnan laajuuteen ja rakenteisiin nähden. Henkilöstövajaus johtuu pääosin vuosina 2006—2016 toteutetusta talouden tuottavuusohjelmasta. Sopeuttamistoimien vuoksi Rikosseuraamuslaitos joutui vähentämään henkilöstöään yli 500 henkilötyövuodella kykenemättä samalla sopeuttamaan laitosrakenteitaan.

Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT) on syksyllä 2020 kiinnittänyt huomiota Rikosseuraamuslaitoksen liian pieneen henkilöstömäärään. Henkilöstöresurssien niukkuuden vuoksi henkilöstö joutuu usein työskentelemään yksin eikä vangeille kyetä järjestämään riittävästi toimintaa ja läsnä olevaa valvontaa. Yksintyöskentely on ongelmallista myös työturvallisuuden näkökulmasta. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on tarkastuksillaan ja kanteluratkaisuissaan kiinnittänyt huomioita mm. sellin ulkopuolella vietettävän ajan lisäämiseen ja mielekkään toiminnan järjestämiseen vangeille.

Uutena ilmiönä on henkilökuntaan kohdistuneiden uhkausten ja aggressioiden lisääntyminen sekä vankiloissa että myös vapaa-ajalla. Aggressioiden taustalla on vahvoja yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Lakivaliokunta on jo aiemmin todennut pitävänsä Rikosseuraamuslaitoksen taloudellista tilannetta erityisen huolestuttavana henkilöstön ja vankiloiden turvallisuustilanteen kannalta, sillä henkilöstöä on liian vähän suhteessa vankien määrään, laitosrakenteeseen sekä täytäntöönpanon vaikuttavuustavoitteisiin. Valiokunta on tämän vuoksi katsonut, että tilanne edellyttää sekä pikaisia että pitemmällä aikavälillä toteutettavia sekä voimavaroja lisääviä että käytännön toimenpiteitä, joiden riittävyttä ja toimivuutta tulee seurata tarkoin (ks. LaVL 8/2020 vp).

Myös naisvankityöskentelyyn on välttämätöntä osoittaa läsnä olevaa ohjausta ja valvontaa huomattavasti nykyistä enemmän. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kesällä 2020 antamassaan ratkaisussa (EOAK/1626/2018) todennut naistutkintavankien sijoittelun olevan tällä hetkellä monin osin lainvastainen. Naisvankien ja naistutkintavankien sijoitteluun, toimintojen järjestämiseen sekä turvallisuuteen liittyvät kysymykset tulee ratkaista pikaisesti.

Oikeusministeriön laskelmien mukaan Rikosseuraamuslaitos tarvitsee yksintyöskentelyn vähentämiseksi ja vankilaturvallisuuden parantamiseksi sekä naisvankityöskentelyyn 6,42 milj. euron pysyvän tasokorotuksen vuodesta 2022 alkaen.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan julkisessa oikeusavussa on jouduttu resurssien puutteen vuoksi vähentämään henkilöstöresursseja, vaikka kansalaisten oikeusavun ja oikeussuojan tarve ei ole vähentynyt. Lisäksi oikeusavun viroille on asetettu täyttökielto, ja vuoden 2021 alusta lukien virkoihin on ollut lupa nimittää vain määräaikaisesti. Tällä hetkellä tehtävistä on täytettyinä määräaikaisesti joissakin virastoissa jopa 45 % oikeusavun henkilöstöstä. Saadun selvityksen mukaan tämä vaikeuttaa merkittävästi julkisen oikeusavun asiakkaiden hoitoa ja vaarantaa oikeusturvaa.

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2021 vp

Julkisen oikeusavun nykyisten henkilöstöresurssien turvaamiseksi ja taloustilanteen parantamiseksi oikeusaputoimistot tarvitsevat oikeusministeriön laskelmien mukaan 2,1 milj. euron pysyvän tasokorotuksen vuodesta 2022 lukien.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota hallituksen esitykseen, jossa ehdotetaan muutoksia muun muassa turvapaikkapuhuttelussa avustamiseen ja oikeusavun palkkioihin (HE 247/2020 vp). Muutos tuo oikeusministeriön hallinnonalalle lisäresurssitarpeita, jotka on saadun selvityksen mukaan huomioitu valtiontalouden kehyksissä. Resurssien riittävyyttä on kuitenkin aiheellista seurata, sillä turvapaikka-asioiden määrä voi koronavirusepidemian hellittäessä lähteä taas nousuun.

Yleiseen edunvalvontaan kohdenneet 1,9 milj. euron lisämäärärahat ovat edellä todetuin tavoin myönteisiä, sillä edunvalvonnan päämiesmäärät ovat jo pitkään olleet kasvussa (noin 3 prosenttia vuodessa) ja päämiesten asiat ovat entistä laajempia ja monimutkaisempia. Määrärahojen riittävyyttä tulee kuitenkin jatkossa seurata tarkoin. Valiokunta kiinnittää huomiota myös Digi- ja väestötietoviraston voimavaratilanteeseen, sillä viraston ruuhkat heijastuvat yleiseen edunvalvontaan viivästyttäen uusien päämiesten edunvalvontaan määräämistä ja lupa-asioiden käsittelyä.

Ulosotto

Ulosottoimen rakenneuudistus toteutettiin 1.12.2020. Uudistus on valtaosin onnistunut ilman suuria ongelmia, mutta toimeenpanovaihe työllistää pitkään.

Myös Ulosottolaitoksessa vallitsee saadun selvityksen mukaan määrärahojen ja toimintamenojen epätasapaino, ja jo vuonna 2022 menot ovat noin neljä miljoonaa euroa määrärahoja suuremmat. Tämä näyttää pakottavan henkilöstövähennyksiin, joihin kuitenkin ei ole toimintaa vaarantamatta mahdollisuutta. Ratkaisevassa roolissa on vuodelle 2024 asetettu noin kolmen miljoonan euron lisäsäästövelvollisuus, joka pakottaa voimakkaisiin ja toimintaa vaarantaviin toimenpiteisiin. Pelättävissä on, että niistä kärsivät niin oikeudenhoidon taso kuin valtion fiskaaliset intressitkin. Vuonna 2025 menot ovat edelleen neljä miljoonaa euroa määrärahoja suuremmat, vaikka sopeutustoimina tehdään säästöjä ja lakkautetaan 40 virkaa. Nämä lakkautukset eivät kuulu ulosoton rakenneuudistukseen, vaan johtuvat puhtaasti kiristyvistä kehyksistä.

Myös ulosottoasioiden käsittelyajat ovat saadun selvityksen mukaan kasvaneet. Normaalitilanteen noin kuudesta kuukaudesta on tultu keskimääräiseen kahdeksan kuukauden käsittelyaikaan. Tämä johtuu sekä ulosoton organisaatiouudistuksen toimeenpanon että poikkeusolojen aiheuttamasta kitkasta, mutta kuvastaa myös sitä, että tekijöitä henkilöstösäästöjen jälkeen on toiminnan vaatimukseen nähden vähän. Jos käsittelyajat tästä vielä nousevat, työkokonaisuuksien hallinta kärsii ja työn laatu heikkenee.

Edellä esitetyn valossa valiokunta pitää tärkeänä, että Ulosottolaitoksen riittävästä voimavaroista kehyskaudella huolehditaan. Rakenneuudistuksen toimeenpanoa ja resurssivaikutuksia on aiheellista seurata tarkoin.

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2021 vp

Henkilöstön jaksaminen ja työhyvinvointi

Valiokunta toistaa jo aiemmin esittämänsä huolen oikeusministeriön hallinnonalan henkilöstön jaksamisesta ja työhyvinvoinnista (ks. mm. LaVL 3/2020 vp). Riittämättömät henkilöstöresurssit ovat johtaneet ns. harmaan ylityön lisääntymiseen, ja erityisesti tuomareiden ja syyttäjien työmäärä on saadun selvityksen valossa erittäin suuri. Kuormittuminen koskee kuitenkin koko henkilöstöä, ja vaikea tilanne on jatkunut pitkään. Vaikean työtilanteen vuoksi henkilöstöllä ei ole mahdollisuutta osallistua riittävästi koulutuksiin tai he joutuvat käytännössä kompensoimaan osallistumisen työskentelemällä omalla ajalla. Lakivaliokunta pitääkin perusteltuna, että oikeudenhoidon henkilöstön työaika ja työhyvinvointia selvitetään.

Valiokunta kantaa vakavaa huolta tuomarin uran houkuttelevuudesta. Tuomareiden virkojen määräaikaaisuudet, jälkeen jäänyt palkkaus ja suuri työmäärä heikentävät työnantajakuvaa sekä vaikuttavat halukkuuteen hakeutua ja pysyä tuomioistuinuralla (ks. LaVP 3/2021 vp). Tilanne on vastaava syyttäjien ja oikeusavustajien kohdalla. Saadun selvityksen mukaan viime aikoina on tapahtunut useita irtisanoutumisia tuomarin- ja syyttäjänvirasta tilanteen vuoksi.

Myös kansliahenkilöstön palkkaus on suhteettoman pieni verrattuna yksityiseen sektoriin ja muuhun valtionhallintoon. Erityisesti pääkaupunkiseudulla palkkaus ei ole elintasokustannuksiin nähden kilpailukykyinen ja henkilöstön vaihtuvuus on vielä muutakin maata suurempaa.

Julkisen talouden suunnitelmassa todetaan, että tavoitteena on valtion HR-toimintojen tehostaminen 304 henkilötyövuodella vuoteen 2029 mennessä (s. 39). HR-henkilöstön vähentämisessä vaarana kuitenkin on, että oikeudenhoidon henkilöstön työaika kuluu tehottomasti hallinnollisten tehtävien suorittamiseen. Riittävä talous- ja henkilöstöhallinnon lähituki on siten jatkossakin tarpeen, jotta oikeudenhoidossa voidaan keskittyä ydintehtävien suorittamiseen.

ICT-kulut

Tietojärjestelmähankkeet ovat tärkeitä toiminnan tehostamiskeinoja, mutta käytännön kokemukset eivät valitettavasti ole usein kovin myönteisiä ja tuottavuushyötyjä on odotettavissa vasta myöhemmin. Erityisesti uuteen AIPA-asianhallintajärjestelmään on ladattu suuria odotuksia, mutta järjestelmä on merkittävästi viivästynyt ja kallistunut. Saadun selvityksen mukaan järjestelmä ei tällä hetkellä tehosta työtä, vaan pikemminkin lisää sitä. Tämä johtuu keskeisesti siitä, että asianosaisten asiointitapaan ei ole tullut merkittävässä määrin muutoksia, vaan he asioivat edelleen perinteiseen tapaan. Tämän seurauksena esimerkiksi tuomioistuimissa tehdään laajamittaisesti manuaalista työtä. Hyötyjen saavuttamiseksi tulisi siten lisätä sähköistä asiointia.

Oikeusministeriön hallinnonalan ICT-menot ovat kasvaneet huomattavasti viime vuosina. Valiokunta uudistaa aiemmin esittämänsä huolen kyseisten kustannusten merkittävästä kasvusta samoin kuin niiden osuuden kasvusta suhteessa hallinnonalan toimijoiden menorakenteeseen. ICT-menojen kasvuun ei myöskään ole saatu riittävästi rahoitusta, joten ne joudutaan rahoittamaan säästämällä ydintoimintaan käytettävistä henkilötyövuosista. Tilanne on ongelmallinen, sillä toimijoiden tosiasiallisten toimintaedellytysten ja ydintehtävien hoitamisen kannalta keskeistä on se, miten paljon määrärahoja on käytettävissä henkilöstöresursseihin. ICT-kustannusten kattamista tulisikin oikeusministeriön hallinnonalalla ja valtionhallinnossa yleensäkin arvioida uudel-

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2021 vp

leen, ja kehys- ja talousarviovalmistelussa olisi vakavasti harkittava keinoja tilanteen korjaamiseksi ja järjestelmän uudistamiseksi (ks. LaVL 3/2020 vp ja LaVP 19/2020 vp). Arvioida tulisi ICT-kustannusten rahoittamista erikseen toiminnan muusta rahoituksesta.

Turvapaikka- ja muut ulkomaalaisasiat

Lakivaliokunta on ollut huolissaan hallintotuomioistuinten turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden suuresta määrästä, tuomioistuinten ruuhkautumisesta ja pitenevistä käsittelyajoista (ks. LaVL 8/2020 vp, LaVL 3/2020 vp ja LaVL 5/2019 vp), minkä vuoksi valiokunta on pitänyt aiheellisena, että turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden pitkien käsittelyaikojen ja tuomioistuinten ruuhkautumisen syyt selvitetään ja ryhdytään tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja käytännön toimenpiteisiin asioiden käsittelyn sujuvoittamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Nyt saadun selvityksen mukaan oikeusministeriön on tarkoitus toimittaa kyseinen selvitys lakivaliokunnalle kesäkuun 2021 aikana. Valiokunta pitää tärkeänä, että selvitys toimitetaan kyseisessä aikataulussa.

Sote-uudistus

Sote-uudistus vaikuttaa toteutuessaan erityisesti hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden, mutta myös markkinaoikeuden työmäärään. Lakivaliokunta on uudistusta koskevaa hallituksen esitystä (HE 241/2020 vp) käsitellessään arvioinut uudistuksen tuovan tuomioistuimille sekä pysyviä että tilapäisiä lisäresurssitarpeita, jotka eivät ole vähäisiä (ks. LaVL 10/2021 vp). Aiempaan lausuntoonsa viitaten valiokunta pitää välttämättömänä, että uudistuksen vaikutuksia tuomioistuinten asianmääriin ja siten resurssitarpeisiin seurataan ja arvioidaan tarkoin jatkuvaluonteisesti ja resurssitarpeet otetaan asianmukaisesti huomioon julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelussa.

Valiokunnan aiempia kannanottoja määrärahatilanteesta

Lakivaliokunta on jo useiden vuosien ajan toistuvasti muistuttanut oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden olennaisesta merkityksestä oikeusvaltion turvaamisessa ja korostanut, että kyse on valtion ydintehtävistä, joiden tehokkaalla ja luotettavalla toiminnalla on keskeinen merkitys yhteiskunnan vakauden ja turvallisuuden kannalta (ks. mm. LaVL 8/2020 vp, LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp). Niin ikään valiokunta on korostanut, että oikeusvaltio ja sen toimivuus eivät ole itsestäänselvyksiä, vaan niistä tulee pitää jatkuvasti huolta, ja yhtenä osana tällaista huolta pitämistä on asianmukaisen ja riittävän rahoituksen turvaaminen (LaVL 22/2018 vp). Valiokunta on myös katsonut, että oikeusvaltion turvaamisen edellyttämistä voimavaroista tulee huolehtia myös taloudellisesti niukkoina aikoina. Kyse ei ole valtiontalouden kannalta suurista summista, sillä oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat moneen muuhun hallinnonalaan verrattuna hyvin pienet. Selkeimpänä ja kestävimpänä valiokunta on pitänyt, että riittävistä määrärahoista huolehditaan pitkäjänteisesti toimijoiden asianmukaisella perusrahoituksella.

Lakivaliokunta on toistuvasti useiden vuosien ajan kiinnittänyt vakavaa huomiota tuomioistuinlaitoksen liian niukkaan perusrahoitukseen (ks. mm. 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

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2021 vp

vp ja LaVL 6/2010 vp) sekä siihen, että tuomioistuinlaitoksessa työskentelee paljon tuomareita ja muuta lainkäyttöhenkilöstöä määräaikaisissa virkasuhteissa, joiden rahoitus on riippuvaista määräaikaisesta rahoituksesta (ks. 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).

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. 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).

Lakivaliokunta on viime vuosina ollut huolissaan myös ns. JTS-miljardin euron säästöstä (ks. LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp, LaVL 4/2018 vp ja LaVL 22/2018 vp). Vaikka säästövaatimus on oikeusministeriön hallinnonalalla muita hallinnonaloja hieman pienempi (0,3 prosenttia 0,5 prosentin sijasta), se on huojennuksen jälkeenkin 18 milj. euroa vuonna 2029. Niin ikään, vaikka JTS-säästövaatimuksen haittavaikutuksia kompensoidaan ja lievennetään oikeusministeriön hallinnonalalle kohdennetuin lisämäärärahoihin, valiokunta on pitänyt säästövaatimusta erityisen ongelmallisena oikeusministeriön hallinnonalan toimijoille, joiden menot koostuvat suurelta osin henkilöstö- ja toimitilakustannuksista. Tällaisista kustannuksista säästämisen mahdollisuudet ovat rajalliset, minkä vuoksi säästöt heijastuvat väistämättä viime kädessä asioiden käsittelyaikoihin heikentäen kansalaisten oikeusturvaa. Lakivaliokunta onkin painottanut, että säästövaatimusta tulisi lieventää merkittävästi enemmän erityisesti suunnitelmakauden lopulla.

Vaikka lakivaliokunta on toistuvasti huomauttanut edellä mainituista seikoista, oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden taloudellista tilannetta ei ole parannettu kestäväällä tavalla. Useiden hallinnonalan toimijoiden perusrahoitus on vuodesta toiseen riittämätöntä, ja ne ovat joutuneet rahoittamaan toimintaansa siirtyvillä määrärahoilla siitäkin huolimatta, että niille on kohdennettu sinällään myönteisiä lisämäärärahoja. Kyseiset lisäykset eivät kuitenkaan ole kattaneet määrärahojen tarvetta. Riittämättömien määrärahojen vuoksi henkilöstöä on liian vähän työmäärään nähden ja henkilöstö on kuormittunut. Viimeksi valtion vuoden 2021 talousarvioesitystä käsitellessään lakivaliokunta pitikin välttämättömänä sen selvittämistä, kuinka paljon oikeusministeriön hallinnonalan eri toimijat tarvitsisivat määrärahoja, jotta oikeusvaltion toiminnan ja oikeudenhoidon rahoitus olisi riittävää ja kestäväällä pohjalla (ks. LaVL 8/2020 vp, s. 1 ja 2).

Lakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt vakavaa huomiota myös oikeusprosessien pitkiin käsittelyaikoihin (ks. 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 viitatus lausunnot). Viimeksi asia on ollut esillä valiokunnan käsitellessä eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusta vuodelta 2019 (K 15/2020 vp). Kuten kertomuksesta ilmenee, oikeudenkäyntien viivästyminen on ollut jo pitkään Suomessa ongelma, joka on tullut esille niin kansallisessa laillisuusvalvonnassa kuin aikaisemmin EIT:n oikeuskäytännössä. Eräistä tilannetta parantaneista lakiuudistuksista huolimatta oikeudenkäynnit voivat edelleen kestää kohtuuttoman kauan. Niin ikään oikeudenkäynnin kustannusten ja oikeudenkäyntimaksujen suuruus voi kertomuksen mukaan estää oikeusturvan toteutumista. Kertomuksesta antamassaan lausunnossa lakivaliokunta on pitänyt tilannetta erittäin huolestuttavana

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2021 vp

oikeusvaltion ja oikeusturvan toteutumisen kannalta ja todennut koronaviruspandemian entisestään pahentavan tilannetta. Valiokunta onkin 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).

Valiokunnan määrärahatilannetta koskevat johtopäätökset

Lakivaliokunta katsoo aiemmin esittämänsä ja nyt saamansa selvityksen perusteella, että oikeusministeriön hallinnonalan perusrahoituksessa on merkittäviä välitöntä korjaamista edellyttäviä puutteita. Erityisesti tuomioistuinten, Rikosseuraamuslaitoksen, Syyttäjälaitoksen ja julkisen oikeusavun voimavaratilanne on kestävämpään. Tilanteen korjaaminen edellyttää kyseisten toimijoiden perusrahoituksen korottamista pysyväisluonteisesti vähintään oikeusministeriön edellä esittämien laskelmien mukaisesti. Myös Tuomioistuinviraston ja Ulosottolaitoksen riittävästä määrärahoista tulee edellä esitetyin tavoin huolehtia. Valiokunta edellyttää, että mainituista resurssitarpeista huolehditaan viipymättä ja ne otetaan huomioon jo kuluvana vuonna valmisteltaessa tulevia lisätalousarvioita, ensi vuoden talousarviota sekä tulevia valtiontalouden kehyksiä. Valiokunta esittää edellä esitetystä kannanoton hyväksymistä.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös lainvalmisteluresurssien turvaamiseen, sillä saadun selvityksen mukaan oikeusministeriön lainvalmistelun sekä valtioneuvoston yhteisen säädösvalmistelun kehittämisresurssit ovat tarpeisiin nähden niukat. Valiokunta pitää tätä huolestuttavana lainvalmistelun laadun kannalta ja viittaa hallituksen esitysten vaikutusten arvioinneista vastikään lausumaansa (ks. LaVL 3/2021 vp).

Kuten edellä on todettu, lakivaliokunta on jo aiemmin 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). Valiokunta uudistaa aiemman näkemyksensä ja katsoo, että oikeusvaltion ja oikeusturvan toteutumiseen liittyvät kysymykset ovat entistäkin ajankohtaisempia ottaen huomioon edellä esitetyt seikat oikeudenhoidon riittämättömistä määrärahoista, asiamäärien kasvusta, asioiden käsittelyaikojen pidentymisestä sekä henkilöstön kuormittumisesta. Valiokunnan näkemyksen mukaan oikeusvaltion turvaamisesta ja vahvistamisesta sekä oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä olisi perusteltua laatia erillinen valtioneuvoston selonteko.

Koronavirustilanne

Lakivaliokunta on julkisen talouden suunnitelman yhteydessä selvittänyt myös keväällä 2020 alkaneen koronavirustilanteen vaikutuksia oikeusministeriön hallinnonalalla. Saadun selvityksen mukaan epidemian ja siitä johtuvan poikkeuksellisen tilanteen vaikutukset ovat merkittävät ja niitä on ilmennyt sekä välittömästi että viiveellä. Epidemian ja sen vaikutusten kesto on tällä hetkellä vaikea arvioida. Viranomaiset ovat saaneet koronavirustilanteen hoitamiseen erillisrahointusta.

Koronavirustilanne on ruuhkauttanut asioiden käsittelyn erityisesti käräjäoikeuksissa, koska tuomioistuimet joutuivat osittain keskeyttämään asioiden istuntokäsittelyn tartuntavaaran vuoksi.

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2021 vp

Huolestuttavaa on, että vireillä olevien lastensuojeluasioiden määrä on kasvanut jopa 32 % koronavirustilanteen aikana.

Käräjäoikeuksien tilanne ja ruuhkat ovat heijastuneet myös Syyttäjälaitokseen. Oikeuden istuntoja on järjestelty uudelleen syksystä 2020 alkaen, mutta istunnot sitovat Syyttäjälaitoksen resursseja normaalia enemmän, mikä vuorostaan pidentää syyteharkinta-aikoja ja kasvattaa Syyttäjälaitoksen rästissä olevien asioiden määrää.

Koronaviruksen torjunta on kuormittanut huomattavasti myös Rikosseuraamuslaitosta, mutta vaativasta tilanteesta on selvitty ja laajat laitosepidemiat on saatu vankiloissa estettyä. Joissakin tapauksissa vankila on jouduttu asettamaan hetkellisesti sulkutilaan tartuntojen vuoksi ja vangit tai osa henkilökunnasta on asetettu karanteeniin. Lyhyiden vankeusrangaistusten täytäntöönpanoa on rajoitettu useampaan kertaan, jotta vankiloissa olisi enemmän väljyyttä mahdollisten positiivisten koronatapausten ja karanteenien varalta.

Koronavirustilanne on vaikuttanut myös oikeusapu- ja edunvalvontapiirien toimintaan ja lisännyt hallinnonalan palvelujen tarvetta. Erityisesti talous- ja velkaneuvonnan palvelujen tarpeen arvioidaan merkittävästi kasvavan. Ulosoton asiamäärä ei ole vielä merkittävästi kasvanut koronavirustilanteen vuoksi, mutta asiamäärien on ennustettu kasvavan tämän vuoden kuluessa.

Aiemmin esittämäänsä viitaten lakivaliokunta pitää välttämättömänä, että viranomaisten koronavirustilanteen hoitamiseen tarvitsemista lisäresursseista huolehditaan (ks. LaVL 8/2020 vp, LaVL 3/2020 vp, LaVM 4/2020 vp, LaVM 5/2020 vp, LaVM 8/2020 vp ja LaVM 9/2020 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja että selonteon johdosta hyväksytään seuraava kannanotto:

Eduskunta edellyttää, että oikeusvaltion ja oikeushoidon toimintaedellytysten turvaamiseksi ja vahvistamiseksi oikeusministeriön hallinnonalan ja erityisesti tuomioistuineläytöksen, Syyttäjälaitoksen, Rikosseuraamuslaitoksen ja julkisen oikeusavun perusrahoitusta viipymättä korotetaan olennaisesti ja pysyväisluonteisesti.

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2021 vp

Helsingissä 3.6.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Marko Asell sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila