

## LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2009 vp

### Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2010

#### *Valtiovarainvaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 18 päivänä syyskuuta 2009 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2010 (HE 138/2009 vp).

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

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Tiina Astola, ylijohtaja, osastopäällikkö Kari Kiesiläinen, ylijohtaja, osastopäällikkö Jarmo Littunen, ulosottojohtaja Juhani Toukola ja talousjohtaja Harri Mäkinen, oikeusministeriö
- budjettisihteeri Niko Ijäs ja finanssisihteeri Saija Kaukonen, valtiovarainministeriö
- presidentti Pauliine Koskelo, korkein oikeus
- presidentti Pekka Hallberg, korkein hallinto-oikeus

- presidentti Antero Palaja, Turun hovioikeus
- laamanni Eero Takkunen, Helsingin käräjäoikeus
- ylituomari Marjatta Mäenpää, Helsingin hallinto-oikeus
- johtaja Pauli Nieminen, Rikosseuraamusvirasto
- valtiosyyttäjä Christer Lundström, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- johtava kihlakunnanvouti Timo Heikkinen, Helsingin ulosottovirasto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- markkinaoikeus
- vakuutusosasto.

##### *Viitetiedot*

Lakivaliokunta on tutustunut rikosseuraamusalan kehittämishankkeeseen ja muihin vankeinhoidon ajankohtaisiin kysymyksiin Helsingin vankilaan suuntautuneen vierailun yhteydessä.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

##### **Yleistä**

Valtion vuoden 2010 talousarvioesityksessä oikeusministeriön hallinnonalalle esitetään mää-

rärahoja yhteensä noin 790 miljoonaa euroa. Tämä on noin 8 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuoden 2009 varsinaisessa talousarviossa. Ilman vuosittain vaihtelevia vaalimenoja määrä-

rahojen lisäys on vuoteen 2009 verrattuna noin 7 miljoonaa euroa.

### **Tuomioistuimet ja syyttäjälaitos**

Riippumattomat sekä hyvin ja tehokkaasti toimivat tuomioistuimet ovat edellytys perus- ja ihmisoikeusvaatimusten mukaisen oikeusturvan toteutumiseksi ja oikeusvarmuudelle. Valiokunta pitää tärkeinä tavoitteita lyhentää tuomioistuinten käsittelyaikoja, vähentää tuomioistuimissa yli vuoden vireillä olevien asioiden määrää sekä lyhentää alueellisia käsittelyaikoja. Yksilön kannalta kyse ei ole vain tuomioistuinkäsittelyn joutuisuudesta, vaan koko oikeusketjun sujuvuudesta. Tämän vuoksi on tärkeää, että pyritään lyhentämään asioiden käsittelyn kokonaiskestoja ja tehostetaan seuranta- ja käsittelyn kaikissa vaiheissa esitutkinnasta tuomioistuinkäsittelyyn sekä vahvistetaan viranomaisten paikallista yhteistyötä.

Selvityksen mukaan tuomioistuimissa ei nykyisellään juurikaan kyetä lyhentämään yleisesti käsittelyaikoja. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun käräjäoikeuksissa työtilanne on vaikea niille osoitetuista lisäresursseista huolimatta. Taloudellinen taantuma näkyy etenkin tietyissä asiaryhmissä, esimerkiksi velkajärjestely- ja yrityssaneerausasioissa sekä summaarisissa asioissa. Käräjäoikeuksissa ja ulosotossa taantumien koko vaikutus työtilanteeseen ei ole vielä nähtävissä. Mikäli taantuma jatkuu pitkään, se voi pahentaa juttutilannetta merkittävästi. Etenkin laajoissa riita-asioissa, konkurssi-, velkajärjestely- ja yrityssaneerausasioihin liittyvissä riitakysymyksissä ja talousrikosasioissa asiamäärien kasvun odotetaan siirtyvän edelleen muutoksenhakuasteisiin.

Talousarvioesityksessä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä, että voimavaroja suunnataan työmäärän mukaan. Vuoden 2009 alusta voimaan tulleesta lautamiesjärjestelmän uudistuksesta on saadun tiedon mukaan kertynyt säästöjä jo kuluvan vuoden aikana. Valiokunta viittaa uudistusta koskeneeseen mietintöönsä (LaVM 11/2008 vp) ja tähdentää, että lautamiesmenojen vähentymisestä saatavat

säästöt on kohdennettava hallitusohjelman mukaisesti pahiten ruuhkautuneiden käräjäoikeuksien vahvistamiseen. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota lautamiesten käyttöalan supistamisesta saataviin säästöihin myös käsitellessään vuoden 2009 talousarvioesitystä ja painottaa erityisesti tuomariresurssien vahvistamista (LaVL 15/2008 vp). Myös vuoden 2010 alusta voimaan tulevassa käräjäoikeusuudistuksessa vapautuu voimavaroja uudelleen kohdennettaviksi, kun uudistuksen myötä vapautuvien laamannin virkojen tilalle voidaan perustaa käräjätuomarin virkoja. Valiokunta tähdentää voimavarojen oikeudenmukaista ja tarkoituksenmukaista jakamista käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Myös lautamiesjärjestelmäudistuksen yhteydessä säädettyjen uusien käräjäoikeuden kokoonpanovaihtoehtojen täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää riittäviä tuomariresursseja.

Selvityksen mukaan alueellisissa hallinto-oikeuksissa on ollut kasvua kaikissa asiaryhmissä. Asiamäärän odotetaan lisääntyvän taantumien vuoksi erityisesti toimeentulotuki- sekä sosiaaliturva- ja terveysasioissa. Varsinkin toimentulotukiasiat tulevat tuomioistuimiin viiveellä. Lisäksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa oleva jutturuuhka voi vakuutus-oikeuteen purkautuessaan pahentaa siellä ruuhkia olennaisesti. Talousarvioesitys ei sisällä hallinto-oikeuksille ja vakuutus-oikeudelle vuosina 2008—2009 myönnettyä ruuhkanpurkurahaa, mikä asiamäärien kehityksestä riippuen voi tehdä haasteelliseksi talousarvioesityksessä asetettujen tavoitteiden käsittelyaikojen lyhentämisestä.

Helsingin hallinto-oikeuden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien turvapaikkavalitusten määrän arvioidaan Maahanmuuttoviraston laskelmien mukaan lisääntyvän noin 1 000 asialla. Valiokunta toteaa myönteisenä talousarvioon sisältyvän 643 000 euron (9 htv) suuruisen kertaluonteisen määrärahalisäyksen turvapaikkavalitusten käsittelyyn. Määrärahalisäys on välttämätön, jotta käsittelyajat voidaan pitää kohtuullisina. Asiamäärän kasvun vaikutusta korkeimman hallinto-oikeuden työtilanteeseen on syytä seurata.

Syyttäjälaitoksen osalta tavoitteena on kohdentaa voimavaroja pitkään syyteharkinnassa olleisiin asioihin sekä syyttäjän ja poliisin esitutkintayhteistyön tehostamiseen. Vaativat rikosasiat, esimerkiksi harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen liittyvät jutut, sitovat paljon voimavaroja pitkäksi aikaa. Poikkeuksellisen laajojen Ruanda- ja WinCapita-juttujen hoitoon on talousarviossa osoitettu syyttäjälaitokselle miljoonan euron lisäys. Ns. normaalien asioiden käsittelyyn käytettävien henkilötyövuosien määrä on vaihdellut vuosittain. Vuoden 2010 talousarviossa henkilötyövuosien määrä vähenee 13:lla kuluvaan vuoteen verrattuna. Kevennetyillä rikosprosessikeinoilla, kuten kirjalliselä menettelyllä ja esitutkinnan rajoittamisella, voidaan vapauttaa voimavaroja vaativiin ja pitkään syyteharkinnassa olleisiin asioihin, mutta niilläkään ei ole mahdollista tasapainottaa tilannetta kokonaan. Valiokunta korostaa, että tasainen henkilöstökehitys on edellytys tulokselliselle toiminnalle.

### **Vankeinhoito**

Rikosseuraamusosalalla toteutetaan ensi vuosikymmenen alussa useita uudistuksia. Vuoden 2010 alusta yhdistetään Vankeinhoitolaitos, Kriminaalihuoltolaitos ja Rikosseuraamusvirasto uudeksi rikosseuraamusalan organisaatioksi. Lisäksi rikosseuraamusalan alue- ja laitosrakennetta uudistetaan vuoteen 2012 mennessä. Valiokunta pitää tärkeänä rikosseuraamusalan kehittämistä ja toiminnan tarkoituksenmukaista järjestämistä. Kehittämistoimilla tavoitellaan merkittäviä tehokkuus- ja tuottavuushyötyjä. Valiokunta kuitenkin korostaa, että toimenpiteiden ensisijaisena lähtökohtana tulee olla voimavarojen mitoittaminen ja kohdentaminen kriminaalipolitiikan tarpeiden mukaisesti. Vankipaikkojen määrää vähennettäessä tulee ottaa huomioon se, että vankiluvun kehityksestä ei voida tehdä varmoja päätelmiä. Vankien sijoittamista ylipaikoille ei valiokunnan mielestä voida pitää kestäväenä ratkaisuna, jos vankimäärä kääntyy nousuun.

Valiokunta toteaa myönteisenä rangaistusten täytäntöönpanoon esitetyn neljän miljoonan euron määrärahalisäyksen mm. vankien kuntoutustoiminnan kohtuullisen tason ylläpitoon. Lisärahoituksesta huolimatta vuoden 2006 vankeuslakiuudistuksessa asetetuissa uusintarikollisuuden ehkäisyn kannalta keskeisissä tavoitteissa, kuten aktiivitoimintojen osuuden lisäämisessä vankien ajankäytössä sekä vankeusajan jälkeisten tukitoimien tehostamisessa, ei kuitenkaan päästä kovin paljon eteenpäin.

Valiokunta on huolestunut henkilökunnan jaksamisesta. Erityisesti vankien parissa tehtävä lähityö, kuten rangaistusajan suunnitelmien laatiminen, työtoiminta ja koulutus, vaatii paljon henkilöstövoimavaroja. Tavoitteena on siirtää painopistettä jatkossa yhä enemmän toimenpiteisiin, joilla tuetaan vankien valmiuksia sopeutua yhteiskuntaan. Myös avoseuraamuksia kehitetään. Nämä tavoitteet lisäävät henkilöstövoimavarojen vahvistamisen tarvetta. Valiokunta katsoo, että rikosseuraamusalan organisaatio-uudistuksen ja muiden hallinnon tehostamistoimien kautta vapautuvat voimavarat tulisi kohdentaa vankien parissa tehtävään lähityöhön vankeuslain tavoitteita toteuttaen.

### **Toimitilat ja niistä aiheutuvat kustannukset**

Valiokunta pitää tärkeänä, että vankitilojen peruskorjauksia jatketaan vankiloiden peruskorjausohjelman mukaisesti. Jäljellä olevien ns. paljusellien poistamiseen on saadun selvityksen mukaan suunnitelmallisesti ryhdytty, ja valiokunta pitää välttämättömänä, että rahoitus tätä koskevien toimenpiteiden toteuttamiseksi turvataan. Myös vankipaikkojen määrää vähennettäessä tulee pyrkiä vähentämään paljusellien määrää sen sijaan, että suljettaisiin tiloiltaan asianmukaisia osastoja, esimerkiksi Pelso.

Valiokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota oikeusministeriön hallinnonalan korkeisiin vuokriin ja muihin toimitilakustannuksiin (LaVL 5/2009 vp, LaVL 15/2008 vp, LaVL 5/2008 vp). Osaksi tuomioistuinlaitoksen ja vankeinhoidon toimitilakustannuksiin vaikuttaa rakennuksiin sisältyvien turvallisuus- ja eri-

tyislaitteiden arvo. Vuokramenojen kasvu on ollut jo pitkään yleistä hintakehitystä nopeampaa. Oikeusministeriön hallinnonalan toimitiloista noin 80 prosenttia on Senaatti-kiinteistöiltä vuokrattuja tiloja. Valiokunta viittaa vuosille 2010—2013 laadituista valtiontalouden kehystistä antamaansa lausuntoon (LaVL 5/2009 vp) ja katsoo, että oikeusministeriön hallinnonalan kasvaviin toimitilojen vuokrakustannuksiin tulee löytää kestävä ratkaisu, jotta voidaan varmistaa voimavarojen riittävyys hallinnonalan perustehtävien hoitamiseen.

### **Sakkovankien määrän muutokset ja kustannukset**

Vuonna 2008 sakon muuntorangaistussäänöksiä muutettiin siten, että rangaistusmääräysmenettelyssä tuomittuja sakkoja ei enää voi muuntaa vankeudeksi (578/2008). Jo vuonna 2007 muuntokelvottomiksi oli säädetty enintään 20 päiväsakon suuruiset rangaistusmääräysmenettelyssä tuomitut sakot (68/2007). Näiden muutosten yhteisvaikutuksena pelkkää muuntorangaistusta suorittavien vankien päivittäisen keskimäärän arvioitiin laskevan noin 20—40 vankiin. Myös sakon muuntorangaistusta muun vankeusrangaistuksen ohella suorittavien päivittäisen määrän arvioitiin laskevan jokseenkin vastaavalla tavalla.

Saadun tiedon mukaan sakon muuntorangaistusta suorittavien vankien määrä on viime keväästä alkaen laskenut. Kuluvan vuoden lokakuun alun vankilukuilmoituksen mukaan vankiloissa suoritti pelkkää muuntorangaistusta 62 vankia, mikä oli puolet vähemmän kuin vastaavaan aikaan vuonna 2008. Muuntorangaistusvankien määrän arvioidaan laskevan edelleen, kunnes lainmuutosten vaikutukset näkyvät täysimääräisinä.

Hyväksyessään viimeisimmän sakon muuntokiellon laajentamista koskeneen lainmuutoksen (EV 79/2008 vp, LaVM 9/2008 vp — HE 164/2007 vp) eduskunta edellytti oikeusministeriön seuraavan ja arvioivan sakon muuntokiellon vaikutuksia kiinnittäen huomiota muiden seikkojen ohella sakkovankien määrän kehi-

tykseen, sakkotulojen määrään, sakkorangaistuksen uskottavuuteen rikosoikeudellisena seuraamuksena sellaisissa tapauksissa, joissa henkilö syyllistyy toistuvasti vähäisiin rikoksiin, vaikutuksiin rikollisuuteen kokonaisuutena, vaikutuksiin kaupan alan yritysten kannalta sekä käräjäoikeuksien, kuntien ja muiden asianomaisten viranomaisten toimintaan, ja antavan asiasta selvityksen lakivaliokunnalle vuoden 2010 loppuun mennessä. Samassa yhteydessä eduskunta niin ikään edellytti, että yhdyskuntaseuraamuksen kehittämistä koskeva kokonaistarkastelu käynnistetään viipymättä ja että sen yhteydessä tai erillisenä työnä valmistellaan oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön, kuntasektorin sekä muiden asiaan kuuluvien toimijoiden yhteistyönä vuoden 2009 loppuun mennessä eduskunnalle antamista varten tarvittavat ehdotukset sakon muuntorangaistusjärjestelmän ulkopuolelle jääville soveltuvaksi yhdyskuntaseuraamukseksi tai muuksi muuntorangaistuksen korvaavaksi toimeksi.

Edellä mainitussa yhteydessä eduskunta lisäksi edellytti valmisteltavan tarvittavat ehdotukset sääntelyksi, jolla rajataan rangaistusmääräysmenettelyn käyttö pois tilanteista, joissa tekijä on menettelyllään osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Lakivaliokunnalle on toimitettu alustava arvio lausumassa tarkoitetun lainmuutoksen taloudellisista vaikutuksista toteuttamistavasta riippuen. Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että lainmuutos merkitsisi karkeasti arvioituna pelkkää muuntorangaistusta suorittavien vankien päivittäisen määrän nousua 50—70:llä verrattuna siihen, mihin sen on arvioitu laskevan vuosina 2008 ja 2007 voimaan tulleiden muutosten vaikutuksesta. Tämä lisäisi muuttuvia kustannuksia (ravinto, vaatteet, lääkkeet jne.) arviolta 450 000—630 000 euroa. Muutos vaikuttaisi vastaavalla tavalla myös sakon muuntorangaistusta muun rangaistuksen ohella suorittaviin. Yhteensä keskivankiluku nousisi arvion mukaan 90—120:llä, mikä lisäisi vankeinhoidon muuttuvia kustannuksia 810 000—1 080 000 eurolla. Lakivaliokunta toteaa, että eduskunta on edellyttänyt mai-

nitun lainmuutoksen valmistelua, ja katsoo siksi, että lainmuutoksesta aiheutuvat kustannukset tulee huomioida talousarvion tai lisätalousarvion yhteydessä.

### **Tuottavuusohjelman toteuttamisesta**

Vuoden 2010 talousarvioesityksessä on oikeusministeriön hallinnonalan toimintamenomomentilta vähennetty valtionhallinnon tuottavuusohjelmaan liittyen yhteensä noin 2,5 miljoonaa euroa. Vuonna 2010 tuottavuusohjelmaan liittyvä henkilöstövähennys on 172 henkilötyövuotta, josta osa on toteutettu jo etupainotteisesti.

Oikeusministeriön hallinnonalalla toteutetaan lukuisia määriä tuottavuushankkeita. Vuonna 2010 niistä keskeisimpiä ovat edellä mainittujen käräjäoikeusverkoston uudistamisen ja Rikosseuraamuslaitoksen perustamisen lisäksi muun muassa riidattomien saatavien perinnän yksinkertaistaminen, kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirto Maanmittauslaitokselle sekä Valtakunnanvoudinviraston perustaminen.

Valiokunta toteaa, että tuottavuushankkeilla tavoitellaan merkittäviä tehokkuus- ja tuottavuushyötyjä. Kustannushyötyjen odotetaan syntyvän vasta pidemmällä aikavälillä. Hankkeiden siirtymäkausien aikana on mahdollista, että kustannukset väliaikaisesti myös nousevat. Työtä hankkeiden toteuttamiseksi tulee kuitenkin määrätietoisesti jatkaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että hankkeiden toimeenpanoa seurataan ja uudistusten kriminaalipoliittiset ja taloudelliset vaikutukset valtion ja kuntien kannalta arvioidaan poikkihallinnollisesti ja pitkäjänteisesti.

Oikeusministeriön hallinnonalalla toteutettavat tuottavuus- ja rakenneuudistukset merkitsevät myös muutoksia tietojärjestelmiin. Osassa hankkeita on jo itsessään kysymys tietohallinnon kehittämisestä ja sähköisten palveluiden lisäämisestä. Tietojärjestelmiä tulee tilkkutäkimäisen uudistamisen sijaan kehittää kokonaisuutena ja käyttäjäryhmien tarpeista lähtien. Valiokunta korostaa organisaatio- ja sektorirajat ylittävää tarkastelua sekä eri hallinnon-

aloilla toteutettavien hankkeiden välistä koordinaatiota todellisten tuottavuus- ja kustannushyötyjen aikaansaamiseksi.

### **Tutkimustoiminnan vahvistaminen**

Tutkimukseen pohjautuva tieto oikeusoloista kuuluu laadukkaana lainvalmistelun ja suunnitelmallisen kriminaali- ja oikeusturvapolitiikan perusedellytyksiin. Valiokunta on toistuvasti tähdentänyt tarvetta lisätä oikeuspoliittiseen tutkimukseen suunnattuja voimavaroja (LaVL 5/2009 vp, LaVL 15/2008 vp, LaVL 5/2008 vp, LaVL 12/2007 vp, LaVL 8/2007 vp, LaVL 15/2006 vp, LaVL 9/2006 vp). Pitkäjänteisen tutkimustyön resurssikysymys ei ole kestäväällä tavalla ratkaistavissa esimerkiksi tilapäisellä projektirahoituksella.

Vuoden 2008 talousarvioesitykseen sisältyi tavoite parantaa lähivuosina Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toimintaedellytyksiä. Käsiteltävänä oleva talousarvioesitys ei kuitenkaan vielä tuo parannusta tilanteeseen. Valiokunta kiirehtii toimenpiteitä tutkimustoiminnan kehittämiseksi ja rahoituksen turvaamiseksi.

Tarve toiminnan analyttiseen seurantaan ja arviointiin tuomioistuimissa on viime vuosina korostunut. Sekä korkein oikeus että korkein hallinto-oikeus ovat käynnistäneet hankkeita ja selvityksiä ajantasaisen, lainkäyttöä koskevan tiedon saamiseksi. Tietoa tarvitaan tuottavuuden ja oikeusturvan laadun arvioimiseen sekä johtamisen välineeksi. Tällainen tutkimus tukee myös paremman sääntelyn toimintaohjelmaa. Valiokunta viittaa vuoden 2009 talousarvioesityksestä antamaansa lausuntoon ja pitää tarpeellisenä, että käytettävissä olevia resursseja vahvistetaan ja kohdennetaan tuomioistuimissa tapahtuvaan selvitys- ja tutkimustoimintaan.

### **Lausunto**

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

*että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

**LaVL 19/2009 vp — HE 138/2009 vp**

Helsingissä 20 päivänä lokakuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Janina Andersson /vihr	Jari Larikka /kok
vpj.	Anna-Maja Henriksson /r	Sanna Lauslahti /kok
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Outi Mäkelä /kok
	Kalle Jokinen /kok	Raimo Piirainen /sd
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Tuomo Puumala /kesk
	Ilkka Kantola /sd (osittain)	Pirkko Ruuhonen-Lerner /ps
	Sampsa Kataja /kok (osittain)	Tero Rönni /sd
	Krista Kiuru /sd	Kari Uotila /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.