

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2013 vp

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014—2017

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014—2017 27.3.2013 annetun valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2013 vp) täydentämisestä

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä huhtikuuta 2013 lähettäessään valtioneuvoston selonteot eduskunnalle valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014—2017 (VNS 3/2013 vp) ja valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014—2017 27.3.2013 annetun valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2013 vp) täydentämisestä (VNS 4/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö, ylijohdaja Arto Kujala, lainsäädäntöjohtaja Asko Välimaa ja suunnittelu-päällikkö Miika Snellman, oikeusministeriö
- laamanni Kenneth Nygård, Varsinais-Suomen käräjäoikeus

- ylituomari Marjatta Mäenpää, Helsingin hallinto-oikeus
- valtiosyyttäjä Christer Lundström, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- pääjohtaja Esa Vesterbacka, Rikosseuraamuslaitos
- toiminnanjohtaja Petra Kjällman, Rikosuhripäivystys.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- korkein oikeus
- korkein hallinto-oikeus
- Itä-Suomen hovioikeus
- markkinaoikeus
- vakuutusosasto.

Viitetieto

Valiokunta on kuullut erikseen neuvottelukunnan jäseniä oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013—2025 (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013, LAO 2/2013 vp).

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat vuonna 2013 noin 868 miljoonaa euroa ja kehyskauden 2014—2017 lopussa noin 847 miljoonaa euroa ilman vuosittain vaihtelevia vaalimenoja. Määrärahojen vähenemisen taustalla ovat hallitusohjelmasta ja kehyspäätöksistä johdettavat säästöt sekä eräiden määräaikaisten määrärahalisäysten päättyminen.

Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan oikeudenhoidon, rangaistusten täytäntöönpanon ja rikosuhripäivystyksen voimavaroihin.

Oikeudenhoito

Valtiontalouden kehyksiin vuosille 2014—2017 sisältyy oikeusministeriön hallinnonalan kannalta myönteisiä lisäyksiä. Syyttäjälaitokselle ja yleisille tuomioistuimille luotavaan yhteiseen asianhallintajärjestelmään (AIPA) on osoitettu 17,6 miljoonan euron ja kuluvan vuoden talousarviossa 6,4 miljoonan euron lisämääräraha. Tämä rahoitus on välttämätön, jotta syyttäjien ja yleisten tuomioistuinten tietojärjestelmät voidaan saattaa ajan tasalle ja näin tehostaa toimintaa. Tärkeää on huolehtia myös siitä, että hanke on yhteensopiva poliisihallinnon tietojärjestelmän kehittämishankkeen (VITJA) kanssa.

Myönteinen on myös 340 000 euron vuotuinen lisämääräraha tuomioistuinharjoittelupaikkojen lisäämiseksi. Valiokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että tuomioistuinharjoittelupaikkoja on viime vuosina merkittävästi vähennetty. Valiokunta ei ole pitänyt tätä järkevänä eikä tarkoituksenmukaisena tuomioistuinten tulevien toimintaedellytysten kannalta, sillä tuomioistuinharjoittelu on käytännössä merkittävä rekrytointikanava tuomioistuinuralle, ja merkittävä osa nykyisistä tuomareista jää lähivuosien aikana eläkkeelle (ks. LaVL 17/2011 vp).

Lisäksi kehyspäätöksessä varaudutaan Euroopan unionin tulkkausdirektiivin täytäntöönpanoon. Direktiivi turvaa rikoksesta epäillyn ja syytetyn oikeuden tulkkaus- ja käännösapuun, jos hän ei ymmärrä menettelyssä käytettävää

kieltä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tulkkaus- ja käännösapua tarvitsevat myös asianomistaja ja todistaja, jos he eivät ymmärrä menettelyssä käytettävää kieltä. Valiokunnan mielestä myös heidän oikeutensa tulkkaus- ja käännösapuun tulisi turvata ja huolehtia sen edellyttämistä voimavaroista.

Jo aiemmissa kehyspäätöksissä on syyttäjille, tuomioistuimille, ulosoton erikoisperintään ja konkurssiasiamiehen toimistolle kohdennettu yhteensä keskimäärin 5 miljoonaa euroa vuodessa talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan. Määräraha on käytettävissä vielä vuonna 2014 ja 2015. Valiokunnan mielestä rahoitusta tulisi jatkaa myös tämän jälkeen, sillä talousrikollisuus ja harmaa talous ovat pysyväisluonteista rikollisuutta. Harmaan talouden torjunta on myös ollut tuloksellista, ja sen arvioidaan tuottavan valtiolle moninkertaisesti takaisin siihen kohdistetut voimavarat. Myös lapsiystävällisen oikeudenkäyntimenettelyn eli ns. Follo-mallin käytön laajentamiseksi on jo aiemmin osoitettu 0,9 miljoonan euron vuotuinen lisäys. Follo-mallissa huoltoriidan sovitteluun osallistuu tuomarin lisäksi psykologi tai lastenpsykiatrian asiantuntija. Vuotuisen lisärahoituksen avulla malli voidaan ottaa käyttöön valtakunnallisesti, mikä on kannatettavaa, sillä malli parantaa lasten asemaa ja sillä on myös valtiontaloudellisia hyötyjä.

Myönteisistä lisäyksistä huolimatta oikeushallintoon kohdistuu kehyskaudella merkittävät säästöpaineeet määrärahojen pienentyessä kehyspäätöksen mukaisesti. Neuvottelukunta on maaliskuussa 2013 saanut valmiiksi ehdotuksen pitkän aikavälin oikeudenhoidon uudistusohjelmaksi ja valtiontalouden edellyttämiksi lähivuosien sopeuttamistoimiksi oikeuslaitoksessa. Ehdotus sisältää useita kymmeniä toimenpiteitä lyhyelle, keskipitkälle ja pitkälle aikavälille. Valtioneuvoston selonteosta ilmenee, että keskeiset uudistushankkeet suunnittelukaudella liittyvät juuri oikeusturvaohjelman toteuttamiseen. Säästöpaineeet huomioon ottaen valiokunta pitää

ohjelman jatkovalmistelua ja ripeää toimeenpanoa tärkeänä.

Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahan tilanne on pitkään ollut kireä ja kehyspäättöksen valossa tilanne kiristyy entisestään. Oikeushallinnon kannalta rahoitusvaje ja leikkaustarpeet ovat erityisen huolestuttavia, koska kyse on valtion ydintoiminnoista, joiden rahoitus pitäisi turvata myös taloudellisesti huonoina aikoina. Koska henkilöstömenot muodostavat noin 75—85 % hallinnonalan menoista, säästöpaineeet johtavat väistämättä henkilöstömäärän vähentämiseen. Esimerkiksi syyttäjälaitoksessa henkilöstövähennykset vastaavat vuonna 2015 noin 9:ää prosenttia ja vuonna 2016 noin 20:tä prosenttia syyttäjien kokonaismäärästä. Valiokunta pitää tällaista kehitystä huolestuttavana. Jotta tehtävistä voidaan suoriutua yhä pienemmällä henkilöstöllä, on välttämätöntä paitsi tehostaa toimintoja myös tehdä uudistuksia, jotka vähentävät työmäärää oikeusturvaa kuitenkaan vaarantamatta.

Oikeusministeriön hallinnonalan toimijat, kuten syyttäjä- ja tuomioistuinlaitos, ovat saaneet edellä mainituin tavoin harmaan talouden torjuntaan vuosittaisen lisämäärärahan vuosille 2012—2015. Koska toimijoihin on samaan aikaan kohdistettu säästöjä, niiden perusrahoituksen tila ei kuitenkaan ole kohentunut. Saadun selvityksen mukaan määräaikainen lisäpanostus on myös henkilöstön kannalta ongelmallinen. Esimerkiksi syyttäjälaitoksessa yli 30 syyttäjän virkasuhde on riippuvainen kyseisestä määräaikaisesta rahoituksesta. Kuluvana vuonna myös Helsingin käräjäoikeuden ja Helsingin hovioikeuden resurssien turvaaminen on ollut eduskunnan vuoden 2013 talousarviossa myöntämien lisämäärärahojen varassa. Niin ikään Helsingin hallinto-oikeudelle on 2000-luvulla myönnetty useita kertoja jutturuuhkien purkamiseen määräaikaisia virkoja, jotka neuvotellaan ja saadaan vuodeksi kerrallaan. Tästä on seurannut, että hallinto-oikeudessa on jatkuvasti kymmeniä virkamiehiä, myös tuomareita, lyhytaikaisissa määräaikaisissa virkasuhteissa, joiden jatkumisesta ei ole varmuutta. Myös vakuutus-oikeudessa useita virkamääräyksiä on viime

vuosina voitu antaa vain määräaikaisina. Valiokunta kiinnittää tilanteeseen vakavaa huomiota, sillä epävarmuus rahoituksen jatkumisesta ja lyhyet määräaikaiset virkasuhteet johtavat henkilökunnan vaihtuvuuteen ja vaikeuttavat oikeushallinnon toiminnan pitkäjännitteistä suunnittelemista. Oikeushallinnon tulevaisuuden toimintaedellytysten kannalta on olennaista, että henkilökunta on osaavaa, motivoitunutta ja sitoutunutta. Työvoimasta on vaikea kilpailla, jos rahoitus ja virkasuhteiden jatkuvuus on edellä kuvatuin tavoin epävarmalla pohjalla.

Rangaistusten täytäntöönpano

Rikosseuraamuslaitoksen taloustilanne on vuonna 2012 ollut kireä, mitä osoittaa se, että siirtyvien määrärahojen osuus on ollut vain 4 % toimintamenoista. Käsillä olevan kehyspäättöksen valossa määrärahataso edelleen laskee. Rikosseuraamuslaitoksessa on laadittu vuosille 2012—2016 talouden sopeuttamissuunnitelma henkilöstömäärän ja toimintojen sopeuttamiseksi kehyspäättöksen mukaiseen määrärahatasoon. Saadun selvityksen mukaan sopeuttaminen edellyttää lähes 200 henkilötyövuoden vähentämisestä vuoden 2011 tasosta. Tämä on haasteellista, sillä Rikosseuraamuslaitoksen henkilötyövuosia on jouduttu vähentämään merkittävästi jo aiemmin kehyspäättösten ja tuottavuusohjelmassa asetettujen säästötavoitteiden vuoksi. Koska työprosessien kehittämiseksi ja säästöjen saavuttamiseksi on olennaista, että Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämisen ja asiakastietojärjestelmä (RISE-ATJ) voidaan toteuttaa, valiokunta korostaa tietojärjestelmän edellyttämistä voimavaroista huolehtimista.

Kehyspäättöksen mukaan Mikkelin ja Helsingin vankiloiden peruskorjaushankkeet sekä osa Hämeenlinnan vankilan peruskorjauksesta toteutetaan. Tähän tarkoitukseen myönnetään kehyskaudella lisärahoitusta yhteensä 5,2 miljoonaa euroa. Mikkelin ja Helsingin paljusellit saadaan poistettua, mutta lisärahoituksesta huolimatta paljusellejä jää jonkin verran Hämeenlinnan vankilaan. Valiokunta ei pidä tilannetta hyväksyttävänä, vaan katsoo, että vankiloiden peruskorjauksiin tulee osoittaa voimavaroja niin,

että kaikista epäinhimillisistä paljuselleistä voidaan luopua siten kuin hallitusohjelmaan on kirjattu. Hämeenlinnan vankilan peruskorjaamista kokonaisuudessaan yhdellä kertaa puoltaa myös se, että tämä on kustannustehokkaampaa kuin vankilan korjaaminen osissa.

Rikosuhripäivystys

Kehyspäätöksen mukaan kehyskaudella valmistellaan rikosuhripalvelujen ja erityisesti rikosuhripäivystyksen kestävä rahoitusmalli, jotta palvelut voidaan turvata hallitusohjelman ja sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteiden mukaisesti. Valiokunta pitää kirjausta myönteisenä, mutta kiinnittää huomiota siihen, ettei kehyspäätöksessä ole kohdennetusti turvattu uhrien yleisestä tukijärjestelmästä vastaavan Rikosuhripäivystyksen rahoitusta.

Rikosuhripäivystyksen rahoitustilanne on ollut jo pitkään epävarmalla pohjalla. Rikosuhripäivystyksen pääasiallinen rahoittaja on ollut Raha-automaattiyhdistys, mutta toiminnan katsotaan kuuluvan vahvemmin valtion varoista rahoitettavaksi. Valtion tuki toiminnalle on kuluvana vuonna ollut 440 000 euroa. Välitön tarve vuodelle 2014 olisi kuitenkin 600 000 euroa, joten lisärahoituksen tarve olisi 160 000 euroa. Valiokunta pitää tilannetta Rikosuhripäivystyksen kannalta täysin kestävämmänä ja sen vuok-

si katsoo, että Rikosuhripäivystyksen riittävästä voimavaroista tulee huolehtia ja rahoitustilanne järjestää kestäväälle pohjalle mahdollisimman pian toiminnan pitkäjänteiseksi suunnittelemiseksi ja uhrin tukipalvelujen tasapuoliseksi turvaamiseksi kaikkialla maassa. Tämä on välttämätöntä myös Euroopan unionin rikosuhridirektiivin täytäntöönpanemiseksi, sillä direktiivi edellyttää uhrin tukipalvelujen turvaamista. Rikosuhripäivystyksen voimavaroissa tulee ottaa huomioon myös se, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevien uhrien tukemiseen tarvitaan merkittävästi enemmän henkilöstöresursseja kuin tavanomaisissa tapauksissa keskimäärin.

Valiokunta pitää myös tärkeänä, että selvitetään mahdollisuudet perustaa rikosuhrirahasto, johon rikoksesta tuomitut suorittaisivat tietynsuuruisen korvauksen. Tällainen rahasto on käytössä Ruotsissa. Rahaston avulla on mahdollista kerryttää tuottoja, joita voitaisiin käyttää rikosten uhrien palvelujen turvaamiseen.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 2 päivänä toukokuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
vpj. Stefan Wallin /r
jäsen. Arja Juvonen /ps
Markku Mäntymaa /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Jaana Pelkonen /kok

Arto Pirttilahti /kesk
Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /vihr
Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.