

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2014 vp

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2015—2018

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä huhtikuuta 2014 lähettäessään valtioneuvoston selonteon eduskunnalle julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2015—2018 (VNS 4/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat antaa lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- talousjohtaja Tapio Laamanen, osastopäällikkö, ylijohdaja Kari Kiesiläinen ja osastopäällikkö, ylijohdaja Arto Kujala, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jyri Inha, valtiovarainministeriö
- presidentti Pauliine Koskelo, korkein oikeus
- presidentti Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus
- presidentti Timo Esko, Turun hovioikeus

- osaston johtaja Jouko Räsänen, Helsingin käräjäoikeus
- ylituomari Marjatta Mäenpää, Helsingin hallinto-oikeus
- vakuutus oikeustuomari Olli Olanterä, vakuutus oikeus
- valtiosyyttäjä Christer Lundström, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- ylijohdaja Tuula Asikainen, Rikosseuraamuslaitos
- johtava hallintovouti Petteri Katajisto, Valtakunnanvoudinvirasto
- hallintopäällikkö Kaijus Ervasti, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- toimitusjohtaja Jari Sarjo, Senaatti-kiinteistöt.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäministeriö
- markkinaoikeus
- Helsingin oikeusaputoimisto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Julkisen talouden suunnitelmassa oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat kehyskaudella 2015—2018 keskimäärin 897 miljoonaa euroa vuodessa. Kuluvan vuoden määrärahaan verrattuna kehyskauden säästöt ovat arviolta 40,7 miljoonaa euroa vuonna 2018. Tästä

uusien säästöjen osuus on arviolta 24,4 miljoonaa euroa, aiemmin päätettyjen, mutta vasta vuonna 2015 alkavien säästöjen osuus on 8,8 miljoonaa euroa ja viime vuosille osoitettujen lisämäärärahojen päättymisestä johtuvien säästöjen osuus on 7,5 miljoonaa euroa.

Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan oikeudenhoidon, rangaistusten täytäntöönpanon

ja oikeuspoliittisen tutkimuksen voimavaroihin. Erityistä huolta valiokunta kiinnittää kuitenkin jäljempänä esitetyillä perusteilla rangaistusten täytäntöönpanon rahoitustilanteeseen.

Yleistä oikeusministeriön hallinnonalan kannalta

Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahalanne on pitkään ollut kireä, ja kehyspäättöksen valossa tilanne kiristyy jälleen 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, säästöpainheet johtavat väistämättä henkilöstömäärän vähentämiseen.

Kaiken kaikkiaan valiokunta pitää selvänä, että rahoitustason supistukset edellyttävät välttämättä vastinparikseen sellaisia rakenteellisia ja toiminnallisia uudistuksia, joilla supistetaan rahoituksen tarvetta. Olennaista on asioiden käsittelyyn käytettävien voimavarojen määrä ja laatu suhteessa asioiden vaativuuteen. Oikeudenhoidossa oikeasuhtainen panostus ja laadun turvaaminen ovat keskeisessä asemassa sekä oikeusturvan sisällön että voimavarojen järkevän kohdentamisen kannalta.

Oikeuslaitoksen osalta keskeiset hankkeet suunnittelukaudella liittyvät vuoteen 2025 tähtäävään oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan (Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013—2025, Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013) ja siitä tehtyihin linjauksiin. Tavoitteena on oikeusturvan varmistaminen kiristyvässä taloudellisessa tilanteessa. Ohjelman lähes 60 hankkeesta noin puolet käynnistettiin viime vuonna.

Saadun selvityksen mukaan uudistamisohjelma laadittiin tilanteessa, jossa oikeusministeriön hallinnonalan ennakoidut resurssisäästöt lähivuosina olivat arviolta noin puolet siitä, mitä nyt käsittelyssä oleva valtioneuvoston selonteko toteutuessaan merkitsisi. Tämän vuoksi lakivaliokunta katsoo, että oikeudenhoidon uudistamisohjelman täydentämisen tarvetta tulisi pikai-

sesti harkita. Toisaalta saadun selvityksen nojalla tilanne vaikuttavaa olevan se, että uudistamisohjelmassa tai muutoinkaan näköpiirissä ei ole kovin montaa sellaista lainsäädäntö- tai muuta hanketta, joiden voidaan olettaa vähentävän viranomaisten työtä. Tältäkin osin valiokunta painottaa, että uudistamisohjelman hankkeiden toteuttamista tulee kiirehtiä.

Valiokunta pitää myönteisenä asiana sitä, että julkisen talouden suunnitelmassa virastojen toimintamenojärärahöihin tehdään vuosittain toimitilamenojen indeksikorotuksia vastaava laskennallinen lisäys. Yleisesti valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota oikeushallinnon toimitiloja koskevien vuokrasopimusten pitkäaikaisuuteen ja ehtojen joustamattomuuteen, sillä ne vaikeuttavat tarpeellisten tilauudistusten toteuttamista ja säästöjen aikaansaamista (ks. LaVM 2/2013 vp).

Syyttöjä- ja tuomioistuinlaitos ja muu oikeudenhoito

Syyttöjälaitoksen toiminnasta valtioneuvoston selonteossa todetaan, että olennaista on esitutkintayhteistyön tehostaminen, nopeutetun oikeudenkäyntimenettelyn käyttöönoton edistäminen ja ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuuden lisääminen. Saamansa selvityksen nojalla tavoitteet ovat ilmeisen kannatettavia, mutta kehysratkaisun myötä niitä näyttäisi olevan vaikea saavuttaa.

Valtioneuvoston selonteossa mainitaan, että oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa on ehdotettu tuomioistuinviraston perustamista huolehtimaan tuomioistuinhallinnosta. Selonteon mukaan tuomioistuinviraston perustamisen hyödyt ja haitat sekä kustannusvaikutukset selvitetään. Lakivaliokunta pitää tällaista selvitystä perusteltuna, mutta toteaa saamansa selvityksen nojalla olevan ilmeistä, että kyseinen uudistus pikemmin lisäisi kuin vähentäisi oikeuslaitoksen menoja. Tilanne voi tosin pidemmällä aikajänteellä olla toinen.

Yleisesti valiokunta toteaa olevansa huolestunut siitä, jos oikeudenhoitoon suunnitellut leikkaukset ovat niin huomattavia, että niiden myö-

tä käsittelyajat pidentyvät ja kansalaisten oikeusturva vaarantuu. Tähän nähden valiokunta painottaa tarkkaa harkintaa sen suhteen, ettei oikeusprosesseihin synny eri viranomaisten toisistaan poikkeavasta työtaakasta ja niille allokoituista resursseista aiheutuvia "pullonkauloja". Tämä merkitsee ruuhkautuneiden tuomioistuinten ja muiden oikeudenhoidon toimintayksiköiden toimintaedellytysten erityistä turvaamista.

Saadun selvityksen perusteella eräänä toimenpiteenä on tietojärjestelmä uudistuksilla parantaa työnteoedellytyksiä. Esimerkiksi syyttäjälaitokselle ja yleisille tuomioistuimille luotavalla yhteisellä asianhallintajärjestelmällä (AIPA) on mahdollista tehostaa modernilla tavalla työnteoa. Poliisi on samanaikaisesti korvaamassa omaa järjestelmänsä uudella Vitjatietojärjestelmällä. Nämä järjestelmät tarvitaan, jotta toiminta ja asiakkaiden oikeusturva voidaan jatkossa varmistaa. Valiokunta pitää tärkeänä turvata hankkeiden resurssit ja mahdollisimman nopea, mutta hyvin suunniteltu toteutus. Lisäksi järjestelmien yhteensopivuus on turvattava.

Rikosseuraamuslaitos

Erityisen vaikeana valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella Rikosseuraamuslaitoksen tilannetta, koska käynnissä oleva sopeuttamishjelma ei riitä toiminnan tasapainottamiseen kehyskaudella. Rikosseuraamuslaitoksen syksyllä 2013 valmistunutta toimitilavisiota ja toimitilasuunnitelmaa joudutaan tarkistamaan kehyspäättöksen myötä. Hallitusohjelmaankin kirjattua tavoitetta paljuseleista luopumisesta ei kyeta toteuttamaan, koska kehyspäättöksessä ei myönnetty lisämäärärahaa Hämeenlinnan vankilan perusparannushankkeelle. Valiokunta pitää kehityskulkua huolestuttavana (ks. LaVL 12/2013 vp, LaVL 6/2013 vp).

Valiokunta huomauttaa lisäksi, että aiemmassa kehyspäättöksessä (VNS 3/2013 vp) todettiin seuraavaa: "Toteutetaan Mikkelin ja Helsingin vankiloiden peruskorjaushankkeet sekä osa Hämeenlinnan vankilan peruskorjauksesta, mihin

myönnetään kehyskaudella lisärahoitusta 5,2 milj. euroa." Lisäksi aiemman kehyspäättöksen perusteella Haminan vankila lakkautettiin vuoden 2013 alussa. Valiokunnan mukaan aiemmin tehtyjä päätöksiä vankiloiden peruskorjaushankkeista eikä myöskään vankilaverkoston laajuudesta ei tule, ainakaan merkittävällä tavalla, muuttaa.

Uudet määrärahavähennykset jouduttaneen kohdistamaan suurelta osin henkilöstöön, millä on toiminnan luonteesta johtuen välitön vaikutus työn sisältöön. Jatkuvat henkilöstövähennykset vaikeuttavat rikosseuraamusten toimeenpantoa, joka perustuu ensisijaisesti ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja henkilöiden suorittamaan valvontaan.

Vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseurauksien täytäntöönpanossa huolehditaan täytäntöönpanon varmuudesta, luotettavuudesta ja turvallisuudesta. Rangaistusta suorittavien edellytyksiä rikoksettomaan elämäntapaan parannetaan ja uusiin rikoksiin syyllistymisen riskiä vähennetään. Lakivaliokunta korostaa, että Rikosseuraamuslaitoksen resurssien liian jyrkkä leikkaaminen saattaa vaikuttaa yhteiskunnan turvallisuuteen.

Oikeuspoliittinen tutkimus

Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseen liittyen Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos yhdistetään Helsingin yliopistoon vuoden 2015 alussa. Lakivaliokunta on useita kertoja lausuntokäytännössään korostanut oikeuspoliittisen tutkimuksen merkitystä paitsi lainvalmistelua tukevana toimintona myös lainsäädäntömuutosten arvioimisen vuoksi.

Lakivaliokunta katsoo, että Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen voimavaroja tulee vahvistaa siten kuin valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistamiseksi on päätetty (5.9.2013). Tähän liittyen valiokunta myös korostaa, että liitettäessä laitos osaksi Helsingin yliopistoa tulee luoda sellaiset organisatoriset ja rahoitukselliset rakenteet, että laitoksen voimavarat säilyvät jatkossakin kokonaisuudessaan

LaVL 9/2014 vp — VNS 4/2014 vp

laitoksen käytössä kriminologista ja oikeuspoliittista tutkimusta varten.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7 päivänä toukokuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
vpj. Stefan Wallin /r
jäs. James Hirvisaari /m11
Arja Juvonen /ps
Aino-Kaisa Pekonen /vas
Jaana Pelkonen /kok

Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
Kaj Turunen /ps
Oras Tynkkynen /vihr
Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen toimintasuunnitelmana hallitusohjelmaan kirjatuihin oikeuspoliittisiin linjauksiin tuodaan ihanteellisesti esiin kriminaalipolitiikan tavoitteina rikosten ehkäiseminen, enustettavan ja luotettavan rikosoikeusjärjestelmän ylläpito, rikosvastuun toteutuminen, rikosseuraamusjärjestelmän toimivuuden varmistaminen sekä uhrin aseman turvaaminen (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma s. 26).

Sitä vastoin nyt käsitellyssä olevassa valtiontalouden kehyspäätöksessä linjataan oikeusministeriön hallinnonalaan kohdistettuja toimenpiteitä toisensuuntaisesti. Näissä hallinnonalakohtaisissa linjauksissa katsotaan, että rikosseuraamusjärjestelmän kehittämiskohteena tulee olla erityisesti yhdyskuntaseuraamukset. Lisäksi mahdollisuuksien mukaan siirretään myös painopistettä avolaitoksissa suoritettaviin seuraamuksiin ja valvottuun koevapauteen (Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015–2018 s. 32).

Perussuomalaiset eivät voi hyväksyä tällaista rikosseuraamusjärjestelmään kohdistettua suunnitelmaa, joka vielä lisäksi on osittain ristiriidassa hallitusohjelman kanssa. On huomattava, että hallituksen nyt esittämät kehittämiskohteet oikeuspolitiikan alueella koskevat uusimpia vankeusrangaistusta korvaavia rangaistusmuotoja. Perussuomalaisten mielestä tällaiset suunnitelmat rikosseuraamusjärjestelmän kehittämisessä ovat askel väärään suuntaan.

Ensiksi on huomattava, että kyseisten uusien rangaistusmuotojen kaikinpuolisten vaikutusten laaja-alainen kartoittaminen yleensä on mahdollista vasta pidemmän ajan kuluttua. Esimerkiksi valvottu koevapaus otettiin käyttöön Suomen seuraamusjärjestelmässä uutena asteittaisen vankilasta vapautumisen vaiheena vasta vuonna 2006. Toiseksi keskeistä on se, että rangaistuksen tulisi olla rikoksen tekijälle laissa säädetty kielteinen seuraamus. Perussuomalaisten mielestä tällainen hallituksen ajama yhteiskunnallinen oikeuspolitiikka, jonka kehityskohteena on vankeusrangaistuksen käytön vähentäminen, ei

millään muotoa parhaalla tavalla toteuta kriminaalipolitiikan yleisiä perustavoitteita. Etenkin tässä yhteydessä on korostettava näistä tavoitteista rikosten ennakko- ja rikosten ennaltaehkäisyä. Lain kunnioituksen, oikeudenmukaisuuden ja hyvän järjestyksen vuoksi rikoslainsäädäntöä olisi enemmänkin kehitettävä selkäläiseen suuntaan, etteivät rangaistukset olisi kohtuuttoman lieviä.

Lisäksi hallituksen kehyspäätöksessä oikeuslaitoksen keskeisinä hankkeina suunnittelukaudella linjataan, että vuonna 2014 selvitetään korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistymisen hyötyjä ja haittoja. Selvityksen perusteella päätetään mahdollisista jatkotoimenpiteistä sekä siitä, aloitetaanko erillisten tuomioistuinlinjojen yhdistämiseen liittyvien hyötyjen ja haittojen selvittäminen. Tähän oikeuslaitoksen keskeiseen hankkeeseen liittyy monia epäkohtia.

Tuomioistuinlaitoksen rakenne- ja organisaatiouudistuksen taloudellinen hyöty on yleensäkin epäselvä. Valtiontalouden säästövelvoitteet myös vaarantavat oikeuslaitoksen toimintaa monella tavalla. Siitä seuraavat epäolennaiset säästöt edellyttävät tuomioistuimissa työskentelevän henkilöstön vähentämistä. Tästä seurauksena uusiin tuomioistuihin siirtyneiden uusien esittelijöiden ja tuomareiden työhönotto ja tehtäviin perehdyttäminen johtaa ratkaisumäärien vähenemiseen ja käsittelyaikaisten pidentymiseen. Lisäksi kun on arvioitu, että todennäköisimmin asiamäärät tuomioistuimissa ovat lisääntymässä, seurauksena on yksilön oikeusturvan heikkeneminen. Ristiriitaista tämän kanssa on se, että oikeudenhoidon uudistamisohjelman tavoitteena on oikeusturvan varmistaminen.

Oikeusministeriölle osoitetun kehysten puitteissa ministeriön syyttäjälaitokselle osoittamien määrärahakehysten myötä on myös odotettavissa kielteisiä seurauksia. Syyttäjälaitoksen määräraha- ja henkilöstökehysten sisältöön lisäpanostus harmaan talouden torjuntaan päättyy vuonna 2016. Kuitenkin etenkin harmaan talouden torjunnassa pitkäaikainen ja suunnitelmallinen toiminta ja sen edellytyksenä riittävä pysyvä rahoitus

tuspohja on välttämätöntä. Perussuomalaiset katsovat, että suuren luokan taloudellinen rikollisuus on nykyään tekijöilleen liian usein kannattavaa. Rajaviiva talousrikollisuuden ja harmaan talouden välillä on veteen piirretty. Talousrikollisuus on esimerkki sellaisesta uudemasta rikollisuudesta, jossa tekijät ovat asioista hyvin perillä olevia alan toimijoita, jotka suunnitelmallisesti laskelmoiden ottavan rikosriskin. Hallituksen valtionalouden kehyspäättöksen oikeuslaitokseen kohdistuvien linjausten myötä näiden, tämän rikollisuuden uusia muotoja koskevien tosiseikkojen valossa on puolestaan ennakoitavissa, että riskinotto harmaan talouden harjoittamiseen tulee vastaisuudessa lisääntymään.

Lisäksi perussuomalaisten mielestä yleensä tämänkaltaisen hallituksen omaksuma toimintatapa, jossa vaikeat kysymykset siirretään normaalisti erilaisten työryhmien selvitettäväksi, ei ole hyvää yhteiskuntapolitiikkaa. Valiokunta-

ryhmämme näkee, että hallituksen toiminnalta puuttuu tarvittava rohkeus. Perussuomalaisten mielestä yhteiskunnallista ohjausta ei voi perustaa erilaisten työryhmien perustamiseen, etenkin kun otetaan huomioon se, että työryhmän tuloksia seuraavia päätöksiä ei välttämättä ole koskaan tulossa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtiovarainvaliokunnan tulisi ottaa päätöstä tehdessään huomioon eriävissä mielipiteessä esitetyt näkökohdat, joiden perusteella on todettavissa, etteivät oikeusministeriön hallinnonalalle oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan ja siitä tehtyihin linjauksiin kohdistuvat keskeiset hankkeet ole hyvää oikeuspolitiikkaa.

Helsingissä 7 päivänä toukokuuta 2014

Arja Juvonen /ps
Kaj Turunen /ps