OIKEUSMINISTERIÖ

talousjohtaja Tapio Laamanen 11.5.2017

Lakivaliokunta

Lisäselvitys JTS:ää koskevassa lakivaliokunnan kuulemisessa esitettyihin kysymyksiin

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa 2.5.2017 klo 10.45 (VNS xx/2017 vp julkisen talouden suunnitelma) oikeusministeriölle esitettiin seuraavat kysymykset, joihin ei kuulemistilaisuudessa ehditty vastaamaan. Oikeusministeriö vastaa kysymyksiin seuraavasti:

Oikeusvaltion rahoitus sekä sisäiseen turvallisuuteen ja oikeudenhoitoon osoitetut määrärahat

Yleisesti voidaan todeta, että ydinvaltioteema näkyy mm. sisäiseen turvallisuuteen ja oikeudenhoitoon osoitetussa lisärahoituksessa pääministeri Sipilän ensimmäisessä kehyspäätöksessä (JTS). Lisärahoitus perustui parlamentaarisen työryhmän ehdotuksiin (2015). Oikeudenhoidon toimijoille ja Rikosseuraamuslaitokselle osoitettiin 17,5 milj. euron pysyvä vuotuinen lisärahoitus momenttien suuruisessa suhteessa.

Turvallisuuden ylläpitäminen on eräs Rikosseuraamuslaitoksen keskeisimmistä tavoitteista. Rikosseuraamuslaitos vaikuttaa toiminnallaan vankila-aikaisen turvallisuuden lisäksi myös yhteiskunnan yleiseen turvallisuustilanteeseen valmentamalla vankeja rikoksettomaan elämäntapaan ja pyrkimällä vähentämään rikosten uusimisalttiuteen liittyviä riskejä. Hallituksen toimintasuunnitelmaan on kirjattu tavoite tehostaa vankilaradikalisoitumisen ehkäisyä. Rikosseuraamuslaitos voi tiettyyn määrään saakka toteuttaa tavoitetta kehyksen puitteissa.

Edelleen on hyvä kantaa huolta koko oikeusprosessin huomioimisesta resurssiratkaisuja tehtäessä. Todennäköistä on, että ainakin osa poliisin lisäresursoinnista kohdistetaan rikostorjuntaan, jolla on välittömiä vaikutuksia oikeusministeriön hallinnonalan työmääriin.

Talous- ja velkaneuvonta

Talous- ja velkaneuvonta siirretään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle oikeusapu- ja edunvalvontapiireihin oikeusaputoimistojen yhteyteen. Toiminta toteutetaan 7,7 milj. euron rahoituksella, josta 4,7 milj. euroa on hallinnonalojen välistä siirtoa ja 3 milj. euroa uutta valtion budjettirahoitusta.

Uudistus pohjautuu aiemmin tehtyjen selvitysten (selvityshenkilö Rissanen v. 2009 ja TEM v. 2015) suosituksiin. Ratkaisua puoltavia seikkoja ovat mm. selkeä ohjaus- ja johtamisvastuu, yhdenmukai-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

nen palvelu koko maassa, tietojärjestelmien tuen, sähköisen asioinnin ja raportoinnin järjestäminen, synergiat julkiseen oikeusapuun, henkilöstön asemasta huolehtimisen edellytykset sekä viime kädessä palvelun saatavuuden turvaaminen myös tulevaisuudessa.

Talous- ja velkaneuvonnasta annettu laki on tarkoitus antaa budjettilakina ensi syksynä, koska määrärahavaikutuksia on jo vuodelle 2018. Valtion 3 milj. euron lisärahoitus korvaa osittain kuntien nykyisen rahoituksen.

Syyttäjälaitoksen resurssit

Syyttäjälaitoksen yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite on huolehtia rikosvastuun toteuttamisesta osana rikosasioiden käsittelyketjua tehokkaasti ja laadukkaasti asianosaisten oikeusturva huomioon ottaen.

Syyttäjälaitoksen taloudellinen tilanne kehyskaudella on suhteellisen hyvä, vaikka kehys on aleneva. Syyttäjälaitoksen menoista yli 80 prosenttia muodostuu henkilöstömenoista. Siten määrärahojen väheneminen vaikuttaa olennaisesti käytettävissä olevien henkilöresurssien määrään.

Rikosasioiden keskimääräiset syyteharkinta-ajat ovat jo pitkään olleet vakiintuneella tasolla. Keskimääräisissä käsittelyajoissa on kuitenkin ollut suuria vaihteluja eri syyttäjänvirastojen välillä, mikä on vielä korostunut vaativien rikosasioiden käsittelyajoissa. Lisäksi pitkään syyteharkinnassa olleiden asioiden määrä on jatkanut nousuaan. Sekä suuret eroavaisuudet käsittelyajoissa maan eri osissa että syyteharkinnan pitkä kesto voivat aiheuttaa yhdenvertaisuus- ja oikeusturvaongelmia, mikä puolestaan vaarantaa rikosvastuun toteutumista asianmukaisesti.

Syyttäjälaitoksessa on valmisteltu jo pitkään organisaatiouudistusta ja siihen liittyvää toimintojen uudistamista. Tukitoimintoja on jo keskitetty ja rikosasioiden käsittelyyn liittyviä toimintoja ollaan uudistamassa. Tällä pyritään toiminnan tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseen. Uusi organisaatiomalli on tarkoitus ottaa käyttöön v. 2018. Toimintojen uudistaminen saataneen täysimääräisesti käyttöön vasta siinä vaiheessa, kun valtionhallinnon ICT-hankkeet luovat niille täydet edellytykset.

Laajojen ja vaativien rikosasioiden määrä on lisääntynyt ja kehityksen voidaan odottaa jatkuvan kehyskaudella. Syyttäjille on tullut uusia kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä velvoitteita (muun muassa tutkintamääräysdirektiivin tuomat velvoitteet) ja syyttäjän merkitys rikosprosessin keskeisenä toimijana on jatkuvasti lisääntynyt.

Syyttäjien työmäärään vaikuttaa olennaisesti se, kuinka paljon poliisi pystyy rikosasioita tutkimaan ja saattamaan edelleen syyteharkintaan. Työmäärään vaikuttaa siten se, kuinka paljon varoja poliisin rikostorjuntaan osoitetaan. Rikostorjunnan määrärahoja lisättäessä tulisi aina huolehtia myös riittävistä syyttäjälaitoksen resurssien lisäämisestä, jotta oikeusturva ja rikosvastuun toteutuminen ei syyttäjien lisääntyvän työmäärän vuoksi vaarantuisi.

Syyttäjien työmäärää lisäävänä tekijänä on otettava huomioon myös esitutkintalain uudistuksessa säädetty aikaisempaa vahvempi yhteistyövelvoite esitutkintaviranomaisten kanssa. Tämä edellyttää, että syyttäjä on esitutkinnassa aktiivisesti mukana sen alkuvaiheista lähtien. Syyttäjä on rikosproses-

siketjun toimijoista ainoa, joka on mukana rikosasian käsittelyssä esitutkinnan käynnistymisestä tuomion lainvoimaiseksi tuloon asti.

Vielä syyttäjien työmäärään vaikuttaa sakkomenettelylain voimaantulo viime vuoden joulukuussa. On viitteitä siitä, että uudistuksella saavutettavat hyödyt jäävät ennakoitua pienemmiksi. Tarkempaa arviota ei kuitenkaan vielä tässä vaiheessa ole mahdollista tehdä.

Syyttäjälaitoksen siirtyvien määrärahojen määrä on tällä hetkellä korkea (noin 11 milj. euroa), koska syyttäjälaitoksessa on kerrytetty jo pitkään AIPA-tietojärjestelmähankkeen rahoitusosuutta. Vähennettäessä siirtyvistä määrärahoista tällä hetkellä AIPA-hankkeen vaatima arvioitu rahoitusosuus (noin 5,3 milj. euroa), on jäljelle jäävä siirtyvien määrärahojen määrä valtionhallinnossa edellytettävällä tasolla. AIPA-hankkeen varsinaisia tuottavuushyötyjä voidaan odottaa vasta aivan kehyskauden lopulla tai sen jälkeen.

Uusintarikollisuus ja vaikuttavuus

Rikosseuraamuslaitoksen vaikuttavuustavoitteina ovat rangaistusta suorittavien valmentaminen rikoksettomaan elämään tukeutuen yhteiskunnan yleisiin palvelujärjestelmiin, turvallisuudesta huolehtiminen, suunnitelmallisen ja asteittaisen vapauttamisen ja verkostoyhteistyön lisääminen sekä oikeusturvan ja yhdenmukaisten käytäntöjen varmistaminen. Henkilöstöresursseja suunnataan strategisiin ydintehtäviin. Kaikessa rangaistusta suorittavien kanssa tehtävässä työssä korostuu vuorovaikutukseen perustuva muutostyöskentely. Viime vuosina tavoitteita on kyetty edistämään melko hyvin.

Turvallisesti kohti avoimempaa rangaistusten täytäntöönpanoa -tavoitteen toteutuminen ei ole kaikilta osin edennyt tavoitteiden mukaisesti. Valvotun koevapauden käytön lisäämisessä ei ole täysin kyetty etenemään halutulla tavalla. Rikosseuraamuslaitos kiinnittää jatkossa entistä enemmän huomiota koevapauksien seurantaan ja toiminnan varmistamiseen toteuttamalla valmistelua tasaisemmin eri yksiköissä.

Rikosseuraamuslaitoksen yksi keskeisistä haasteista liittyy aktiivisen verkostoyhteistyön lisäämiseen valtion ja kunnan viranomaisten sekä kolmannen sektorin toimijoiden kesken. Vuoden 2016 aikana käynnistyneissä Vankeusaika mahdollisuutena –hankkeessa ja pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelmassa (Aune) kehitetään eri toimijoiden ja hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja koordinaatiota sekä palvelujatkumoita. Hankkeilla edistetään myös palvelujen ja tuen järjestämisessä tarpeellisen tiedon kulkua eri toimijoiden välillä.

Rikosseuraamuslaitoksen vaikuttavuuden kehittämiseen ja verkostoyhteistyöhön vaikuttavat useilla hallinnonaloilla samanaikaisesti käynnissä olevat rakenteelliset muutokset ja yleinen taloudellinen tilanne. Erityisesti ammatillisen koulutuksen, työvoimapalvelujen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistukset vaikuttavat palvelujen organisointiin ja saatavuuteen.

Vankeusvankien toimintaan osallistumista ja vankien sellin ulkopuolella viettämää aikaa ja omaa aktiivisuutta pyritään edelleen lisäämään mm. lähityöhankkeen avulla.

Rikosseuraamuslaitoksen eräänä painopistealueena on yhdenvertaisuuden ja yhdenmukaisuuden toteutuminen mm. tehostamalla ja selkiyttämällä laillisuusvalvonnan kannanottojen käsittelyä, viraston normiohjausta ja lainmuutosten jalkauttamistoimia.

Rikosseuraamuslaitoksen täytäntöön panemiin seuraamuksiin johtava uusintarikollisuus on vuoden 2016 tietojen mukaan kolmen vuoden seuranta-ajalla säilynyt ennallaan tai hiukan laskenut, viiden vuoden seuranta-ajalla uusiminen on sen sijaan lisääntynyt. Käytettävissä olevilla tiedoilla ei voida sanoa, ennakoiko muutos viiden vuoden seurannassa muutosta aikaisempaan pitempiaikaiseen laskevaan trendiin vai onko kysymys satunnaisesta vaihtelusta.

Poliisin tietoon tuleen rikollisuuden alenemisesta huolimatta keskivankiluku (3120) oli viime vuonna 52 suurempi kuin vuoden 2015 keskimäärä. Raportointikauden päättyessä vankiluku oli noin 130 suurempi kuin vuotta aiemmin. Ulkomaalaisvankien määrän lisääntyminen selittänee pääosan keskivankiluvun ja vapaudesta tulleiden vankien määrän muutoksesta. Kasvanutta vankimäärää selittänee osaltaan myös keskimääräisen laitosajan kasvu.

Yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien keskimäärä (3093) oli viime vuonna n. 30 pienempi kuin vuonna 2015. Ehdollisesti rangaistujen nuorten valvontojen ja ehdonalaisten valvontojen määrä on kasvanut yhdyskuntapalvelua suorittavien määrän laskiessa edelleen jopa edellisvuosia enemmän. Yhdyskuntapalvelua suorittavien vähäisempi määrä selittynee enimmäkseen poliisin tietoon tulleiden törkeiden rattijuopumusten vähentymisellä.

Rikosseuraamuslaitoksen toimialaverkostomuutokset

Oikeusministeriö päätti 26.10.2015 vastauksen Rikosseuraamuslaitoksen laitoskannan kehittämistä koskevaan esitykseen, että kuluvan hallituskauden aikana ei lakkauteta vankiloita. Linjauksen mukainen lisärahoitus sisältyy kehyksiin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen edellisten hallitusten edellyttämä sopeuttamisesitys olisi vähentänyt liikaa vankipaikkoja suhteessa vankiluvun kehitysnäkymiin. Laitoskannan säilyttämisen edellyttämät lisämäärärahat huomioitiin kehyspäätöksessä 2017–20.

Samassa päätöksessä Rikosseuraamuslaitosta kehotettiin ryhtymään toimenpiteisiin Hämeenlinnan naisvankilahankkeen toteuttamiseksi, Keravan vankilan muuttamiseksi avolaitokseksi sekä Laukaan vankilan ja Jyväskylän yhdyskuntaseuraamustoimiston yhdistämiseksi. Lisäksi Rikosseuraamuslaitosta kehotettiin myös tekemään oikeusministeriölle tarkennettu esitys yhteistyössä Senaattikiinteistöjen kanssa muiden toimitilasuunnitelmassa mainittujen hankkeiden toteuttamissuunnitelmasta ja aikataulusta.

Ulkomaalaisvangit ja heidän siirtämisensä

Suomen ja muiden EU:n jäsenvaltioiden välillä tuomittujen siirto perustuu Euroopan unionin vankien siirtoa koskevaan puitepäätökseen. Sen myötä vankien siirto omiin kotimaihinsa on jonkin verran helpottunut.

EU-puitepäätöksen säännökset ovat valtioita velvoittavat ja tuomittu voidaan suostumuksestaan riippumatta siirtää suorittamaan rangaistustaan kansalaisuus- ja asuinvaltioonsa tai valtioon, johon hänet on rikosten vuoksi lainvoimaisesti määrätty käännytettäväksi tai karkotettavaksi. Puitepäätös sisältää myös siirtomenettelyä koskevat määräajat. Lopullinen päätös siirtämisestä on säännönmukaisissa tapauksissa tehtävä 90 päivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta.

Edellä mainitut instrumentit eivät koske tutkintavankeudessa olevia ulkomaalaisia. EU:ssa on tehty niin sanottu valvontapuitepäätös, joka mahdollistaa sen, että ulkomaalainen rikoksesta epäilty voidaan määrätä matkustuskieltoon, tulevaisuudessa myös arestiin. Matkustuskielto olisi voimassa epäillyn kotivaltiossa. Myös tätä puitepäätöstä tulisi täysimääräisesti hyödyntää.

Säännökset tuomittujen siirtämisestä Suomen ja EU:n ulkopuolisten valtioiden välillä sisältyvät kansainväliseen yhteistoimintalakiin, jolla Euroopan neuvoston tuomittujen siirtämistä koskeva yleissopimus ja sen lisäpöytäkirja on saatettu Suomessa voimaan. Yhteistoimintalain mukaan vanki voidaan siirtää kotimaahansa, jos hänen tuomionsa on lainvoimainen ja vieras valtio on täytäntöönpanoa pyytänyt tai siihen suostunut. Edellytyksenä on lisäksi, että tuomittu on suostunut siirtoon. Yleissopimuksen lisäpöytäkirjan mukaan vanki voidaan siirtää kotimaahansa myös ilman suostumustaan, jos hänet on lainvoimaisesti määrätty käännytettäväksi tai karkotettavaksi Suomesta.

Eniten vankeusrangaistuksia siirretään pohjoismaiden kesken perustuen yli 50 sitten tehtyyn valtiosopimukseen. Vankeus voidaan siirtää toiseen pohjoismaahan, vaikka tuomittu ei olisi vielä vankilassa. Pohjoismaisia vankeusrangaistuksen siirtoja on vuosittain keskimäärin alle 50 Suomesta pohjoismaahan ja reilu 50 toisesta pohjoismaasta Suomeen.

Esteenä ulkomaalaisten vankien siirtämiselle on erityisesti se, että EU-maiden välisiä tilanteita lukuun ottamatta siirtäminen perustuu vapaaehtoisuuteen; esim. Venäjä ei ota omia kansalaisiaan vastaan. Siirtämistä harkittaessa on otettava huomioon myös perustuslain kielto siirtää ketään sellaiseen valtioon, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Siirtomenettelyn kesto valitusmahdollisuuksineen on johtanut siihen, että tuomion pitää olla käytännössä ainakin viisi vuotta. Usein vanki ehtii päästä ehdonalaiseen vapauteen Suomessa ennen kuin kaikki siirron edellytykset täyttyvät.

Ulkomaalaisvankien määrä on lähes kolminkertaistunut 2000 -luvun aikana ja heidän osuutensa kaikista vangeista on noussut noin 19 %:iin. Ulkomaalaisia vankeja oli 1.5.2017 vankilassa yhteensä 555, joista tutkintavankeina 230. Kaikista tutkintavangeista reilu kolmannes oli ulkomaalaisia.

Noin 20 % ulkomaalaisista vangeista on virolaisia. Toiseksi suurin ryhmä ovat irakilaiset. Kaikkiaan eri kansalaisuuksia on 69. Puolella ulkomaalaisvangeista on päärikoksena huumausainerikos.

ORK:n taloudellinen tilanne

Oikeusministeriö (OM) toteutti ORK:n taloudellisen tilanteen vakauttamiseksi auditointihankkeen, jonka loppuraportti valmistui maaliskuussa 2017. Auditointi koski viraston suunnittelujärjestelmää, kirjanpitoyksikkötehtäviä sekä määrärahahaasteita.

Auditoinnin keskeisimpiä toimenpide-ehdotuksia olivat muun muassa:

- ✓ Oikeusrekisterikeskuksen taloudellinen tilanne vakautetaan kehyskauden aikana.
- ✓ Hallituksen lakiesityksistä Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvat kustannukset pyritään kattamaan osoittamalla lisärahoitus Oikeusrekisterikeskuksen toimintamenomomentille valtioneuvoston kehyspäätösten puitteissa. Hallituksen lakiesityksistä aiheutuvien lisämäärärahatarpeiden kattamisen toimintaperiaatteesta (milloin määrärahat siirretään HE:n valmistelleelta hallinnonalalta, milloin lisärahoitus katetaan oikeusministeriön hallinnonalan kehyksen puitteissa ja milloin osoitetaan erillinen lisärahoitus) tulisi sopia valtioneuvostotasolla.
- ✓ Oikeusrekisterikeskuksen kehittämis- ja ylläpitorahoituksen riittävä taso pyritään turvaamaan. Tätä koskevaksi rahoitustarpeeksi arvioidaan 300 000 – 500 000 euroa vuodessa, mistä noin puolet voitaisiin kattaa Oikeusrekisterikeskuksen toimintaa tehostamalla ja oikeusministeriön kehyksen puitteissa. Kehittämis- ja ylläpitorahoituksen käytöstä tulisi laatia investointisuunnitelma kehyskaudella.
- ✓ Toimintamenomäärärahoista seuraavaan varainhoitovuoteen siirrettävän määrärahan osuutta kasvatetaan määrätietoisesti tiukalla menokurilla. Oikeusministeriön hallinnonalalla tavoitteena on, että siirtyvän määrärahan osuus olisi vähintään 8 % varainhoitovuoden talousarviossa osoitetusta määrärahasta. Oikeusrekisterikeskuksen menorakenne huomioon ottaen siirtyvän erän tulisi olla tätä suurempi.

Auditointiraportin ehdotusten toimeenpanosta käydään keskusteluja oikeusministeriön ja Oikeusrekisterikeskuksen välillä ja valtiovarainministeriön kanssa. OM totesi 20.4.2017 kehysriiheen toimitetussa muistiossa, että OM ei ehdota kehykseen Oikeusrekisterikeskusta koskevia määrärahalisäyksiä, koska Oikeusrekisterikeskuksen talouden tasapainottamistoimenpiteistä on tarkoitus neuvotella valtiovarainministeriön kanssa, ja että OM palaa Oikeusrekisterikeskusta koskeviin määrärahatarpeisiin valmisteltaessa vuoden 2018 talousarvioesitystä.

WinCapita-korvaukset

OM viittaa Oikeusrekisterikeskuksen kirjalliseen lausuntoon lakivaliokunnalle 4.5.2017. Lausunnossa on kuvattu WinCapita-asia ja tilanne.

Pelson vankilaa koskevaan kysymykseen oikeusministeriö vastaa myöhemmin erikseen.