Edunvalvontajärjestö
PUSH ry

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Viitaten hallintovaliokunnan lausuntopyyntöön 25.9.2018 poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry lausuu seuraavaa edustaen kaikkiaan noin 650 valtionhallinnon lakimiestä.

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet PUSH ry:n hallituksen lisäksi yhdistyksen taustayhdistykset eli Suomen Syyttäjäyhdistys ry, Suomen Kihlakunnanvoudit ry, Poliisilakimiehet ry, Suomen Nimismiesyhdistys ry sekä Suomen Henkikirjoittajayhdistys ry.

Sisältö

1. Yleistä
2. Maistraatit
3. Poliisitoiminta
4. Syyttäjätoimi
5. Ulosottotoimi

1 Yleistä

Valtion ydintoimintojen voimavaroista tulee huolehtia myös taloudellisesti tiukkoina aikoina. On aivan olennaista, että sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon kaikki toimijat omaavat asianmukaiset edellytykset tehtäviensä hoitamiseen.

Säästövaatimusten toiminnalliset vaikutukset ja tosiasiassa aiheuttamat lisäkustannukset on huomioitava eikä jo toimeenpantujen kehittämistoimenpiteiden toiminnallisia hyötyjä tule vaarantaa.

PUSH ry:n huolenaiheena on, toteutuvatko eri organisaatio- ja ICT-hankkeiden osalta kaavaillut toimintojen tehostumiset ja laskennalliset työmäärän vähentymiset aidosti ja sellaisessa aikataulussa niin, että toiminnot voidaan suorittaa vähenevin määrärahoin oikeusturvaa ja henkilöstön hyvinvointia vaarantamatta.

2 Maistraatit

Maistraattien tehtävänä on varmistaa järjestyneen yhteiskunnan toimivuutta ja yhteiskäyttöisen tiedon saatavuutta eri asiakkaiden tarpeisiin huolehtimalla rekistereistä ja niiden tietosisällöstä sekä turvata asiakkaiden perusoikeuksien toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Maistraattien ylläpitämä väestötietojärjestelmä sisältää muun muassa monien muiden viranomaisten toiminnalle keskeistä tietoa. Maistraattien oikeusturvapalvelut, kuten holhoustoimen edunvalvontapalvelut, ovat vahvasti läsnä kansalaisten arjessa.

Vuoden 2019 talousarvioehdotukseen ei sisälly maistraattien osalta henkilöstövoimavarojen vähennyksiä. PUSH ry toteaa huojentuneena, että aikaisempina vuosina esitetty huoli henkilöstövoimavarojen kehityksestä suhteessa tehokkuutta lisäävien tietotekniikkahankkeiden edistymiseen on otettu vakavasti ja henkilötyövuosikehysten supistuksia lykätty. On ollut vastuullista politiikkaa myöhentää radikaalit henkilöstövähennykset odottamaan niiden edellytyksenä pidettyjen tietotekniikkahankkeiden onnistunutta toteutusta.

Maistraattien asioinnin, asiankäsittelyn ja arkistoinnin digitalisointi on siirretty Väestörekisterikeskuksen vetämään VAAKA-hankkeeseen, joka on aloittanut työnsä tänä vuonna. Asiakaspalvelun paraneminen ja toiminnan tehostuminen riippuvat suurelta osin tämän hankkeen onnistumisesta, minkä vuoksi jo tässä vaiheessa on tulevia vuosia ajatellen lausuttava, että hankkeen resurssit on turvattava sen tavoitteiden laajuuden edellyttämässä mitassa. Talousarvioehdotuksessa on erillinen yhden miljoonan euron määräraha maistraattien holhoustoimen paperiasiakirjojen digitointiin, joka on yksi tarvittavista askeleista toiminnan tehostamisessa.

Maistraattien tehtävät ja henkilöstö on tarkoitus siirtää nimeään vaihtavaan Väestörekisterikeskukseen vuoden 2020 alussa. Kysymyksessä on laaja organisaatiomuutos, jossa muun ohessa maistraattien toimivalta muuttuu valtakunnalliseksi ilman aluerajoja. Maistraattien osalta talousarvioehdotuksessa esitetään määräaikaista määrärahaa yhdistämisestä aiheutuviin kuluihin. PUSH ry toteaa jo tässä vaiheessa, että maistraattien henkilöstön ja vähäisessä määrin aluehallinnosta siirtyvien henkilöiden sijoittamisesta Väestörekisterikeskuksen palkkausjärjestelmään saattaa aiheutua lisäkuluja vuodesta 2020 lähtien. Yhdistämistä koskevassa

hallituksen esityksessä ei ole välttämättä realistisella tavalla tuotu esiin tätä lisärahoituksen tarvetta täysimääräisesti. Vasta vaativuudenarviointien tultua tehdyiksi on olemassa tieto siitä, kuinka paljon palkkauskustannukset tosiasiassa nousevat yhdistämisen johdosta. Palkkakustannukset on budjetoitava täysimääräisesti viraston toimintamenomäärärahoihin.

3 Poliisitoiminta

Poliisitoiminnan osalta ei voida pitää hyväksyttävänä, että poliisimiesten henkilötyövuosimäärä tippuu vuoden 2018 arvioidusta toteumasta 7.250 ensi vuonna 7.200 henkilötyövuoteen. Määrärahoitusta on lisättävä vähintään 50 henkilötyövuoden verran niin, että pystytään säilyttämään tämän vuoden toteuma, koska yleinen turvallisuustilanne ei mahdollista leikkauksia tässä suhteessa.

Vaikka poliisikoulutus ei heti kykene tuottamaan vaadittavaa lisämäärää, tilanne helpottuu viimeistään vuoteen 2020 mennessä, jolloin - kun kyse on kahden (2) vuoden siirtomäärärahasta - vuodelle 2019 myönnettävä määräraha helpottaa olennaisesti tavoitteen saavuttamista jo vuoden 2019 loppupuolelta alkaen jatkuen seuraavalle budjettivuodelle. Hyvänä on pidettävä sitä, että poliisikoulutettavien määrä pidetään 400 oppilaassa, mikä on Poliisiammattikorkeakoulun kapasiteetin maksimi.

Hyväksyttävänä ei voida pitää sitä, että poliisin hälytystehtävien toimintavalmiusaikoja koskevaa tavoitetta ollaan heikentämässä A-luokan tehtävissä vuoden 2018 keskimääräisestä ajasta 10,0 minuutista vuonna 2019 10,2 minuuttiin ja A- ja B-luokan tehtävissä 2018 vuoden 18,5 minuutista vuonna 2019 19,3 minuuttiin. Tämä on ristiriidassa budjettiehdotukseen kirjatun ns. harva-alueiden palvelun tehostamispyrkimyksen kanssa, koska toimintavalmiusaikojen heikennykset kohdistuvat yleisemmin juuri harva-alueille. Tätä silmällä pitäen viitataan edellä esitettyyn vähintään 50 poliisimieshenkilötyövuotta koskevaan määrärahan lisäykseen, joka osaltaan parantaa myös toimintavalmiusaikoja.

Budjettiehdotuksessa todetaan, että sakkolain muutoksen johdosta poliisi käsittelee 1.6.2019 alkaen kaikki ajokiellot, mikä tarkoittaa noin 17.000 uutta ajokieltoasiaa vuosittain. Käsittämätöntä tätä silmällä pitäen on, että lupavalvonnan henkilötyövuosimäärää ei olla lisäämässä nykyisestä 200 henkilötyövuodesta, vaikka suoritteet lisääntyvät näin olennaisesti.

Ensi vuoden osalta suoritteiden kokonaismääräksi on arvioitu 85.000 kappaletta, ja tämä aiotaan hoitaa samalla 200 henkilötyövuodella kuin on arvioitu toteuma tänä vuonna. Vuonna 2017 suoritteiden toteuma oli 86.753 kappaletta, ja tuolloin henkilötyövuositoteuma oli 213 henkilötyövuotta. Ajokieltouudistuksen vuoksi suoritteissa noustaan ensi vuonna lähelle tätä määrää, joten lupavalvonnan määrärahaa on lisättävä 10–15 henkilötyövuoden verran, jotta palvelukyky kyetään turvaamaan.

4 Syyttäjätoimi

Syyttäjälaitoksen vuoden 2019 määrärahaksi esitetään 45,761 M€, mikä on 155 600 € enemmän kuin kuluvan vuoden varsinaisessa talousarviossa.

Vuoden 2019 määrärahaesityksessä on lisäyksenä huomioitu 138.000 maahantulokiellon rikkomista koskevien juttujen hoitamiseksi ja 153.000 € siviilitiedustelulainsäädännön vaikutuksesta asiamääriin. Lisäyksenä on niin ikään huomioitu 1,383 M€, joka perustuu valtion virkaehtosopimuksen mukaisiin palkkausten tarkistuksiin (yleiskorotukset ja virastoerät vuonna 2018 ja 2019) ja se kohdennetaan nykyisen henkilöstön palkkoihin. Valtorin palvelumaksujen noususta aiheutuvana lisäyksenä on huomioitu 145.000 €.

Lisäykset perustuvat lainsäädännöstä johtuviin lisätehtäviin, nykyhenkilöstön palkkojen tarkistamiseen sekä palvelumaksujen kasvuun, joten määrärahojen sallima toiminnallinen liikkumavara kaventuu entisestään edellisestä vuodesta.

Syyttäjälaitoksen menorakenteessa palkkausmenot muodostavat vakiintuneesti noin 80 % toimintamenoista.

ICT-menoissa syyttäjälaitos on sidottu pitkälti Valtorin palveluihin. ICT-palveluiden menojen ennakoidaan kasvavan kuluvan vuoden 3,54 M €:sta 5,0 M €:oon, mikä pitää sisällään myös AIPA-hankkeen omarahoitusosuutta 2,349 M €. Hankkeen rahoitus pois lukien on ICT-menojen kasvu kuluvaan vuoteen verrattuna arvion mukaan noin 500.000 €.

Muiden menojen määrän ennakoidaan pysyvän suunnilleen samalla tasolla vuonna 2019 kuin vuonna 2018.

Syyttäjälaitoksen liikkumavara tiukkenevaan budjettiin sopeutumisessa on haettava pääosin henkilöstövoimavaroista säästämällä. Tätä ei voida missään tapauksessa pitää hyväksyttävänä henkilöstön koko ajan jo tällä henkilöstömäärällä lisääntyvän työtaakan vuoksi.

Asiamäärien kehitys v. 2018

Sekä saapuneet että ratkaistut asiat ovat kasvaneet vuodesta 2016 vuoteen 2017 n. 3 %:lla. Painokertoimilla laskettu ratkaistujen asioiden työmäärä on kuitenkin pysynyt lähes ennallaan. Alkuvuonna 2018 saapuneiden asioiden määrä on lähtenyt kasvuun ja se on ollut 10 % suurempi kuin alkuvuonna 2017. Ensimmäisen puolivuotiskauden kehitys on edellisvuosien perusteella laskettuna suhteellisen vakiintuneesti ennakoinut koko vuoden asiamäärän kehitystä. Myös saapuneiden esitutkintapöytäkirjojen määrät osoittavat työmäärän merkittävää kasvua.

Pitkän aikavälin kehitys

Pitkän aikavälin kehitykseen, jossa syyttäjille saapuvien laajimpien ja vaativimpien rikosasioiden osuus saapuneista asioista on kasvanut

voimakkaasti ja jossa syytteen nostamiseen verrattuna vähemmän syyttäjän työtä vaativien, erilaisten toimenpiteistä luopumisratkaisujen osuus on lisääntynyt ja nostettujen syytteiden määrä vähentynyt merkittävästi.

Vuonna 2006 vaativia asioita saapui syyttäjälaitokselle 3.833 kpl (4,47 % kaikista saapuneista asioista) ja vuonna 2017 saapuneiden vaativien asioiden määrä oli 5.215 kpl (6,30 % kaikista saapuneista asioista). Vaativien asioiden lukumäärän kasvun lisäksi on niiden laajuus ja oikeudellinen vaativuus kasvanut. Näiden asioiden keskimääräinen syyteharkinta-aika on kuitenkin saatu pysymään muuttumattomalla, noin 4 kk:n tasolla. Tähän on päästy suuntaamalla yhä suurempi osa syyttäjävoimavaroista vaativien asioiden hoitamiseen ja tämän kehityksen odotetaan jatkuvan. Syyttäjälaitoksen voimavarojen keskittäminen muutamaa prosenttia kaikista käsiteltävistä asioista edustaviin, mutta erittäin työläisiin ja rikosvastuun toteuttamisen kannalta tärkeimpinä pidettäviin vaativiin asioihin merkitsee sitä, että muiden asioiden hoitamiseen käytettävissä olevien syyttäjien määrä on jatkuvasti pienentynyt.

Nostettujen syytteiden määrää tarkasteltaessa voidaan todeta, että erilaisten toimenpiteistä luopumisratkaisujen osuus on kymmenen vuoden ajanjaksolla selvästi kasvanut. Vuonna 2006 nostettiin syyte 62.617 asiassa (78,71 % saapuneista asioista) ja vuonna 2017 luku oli enää 52.987 (66,24 % saapuneista asioista). Toimenpiteistä luopumisratkaisuista erityisen paljon ovat lisääntyneet esitutkinnan rajoittamiset, joita kirjautui syyttäjän käsiteltävänä olevan asian kokonaan päättäneinä asiaratkaisuina 2.327 kpl vuonna 2006 ja 16.864 kpl vuonna 2017.

Syyttäjälaitos sopeuttaa toimintaansa tiukkeneviin määrärahakehyksiin lähes itsensä tukahduttaen. Voimavarojen keskittämisellä vaativien juttujen hoitamiseen ja toimenpiteistä luopumisratkaisujen määrän kehityksellä on todennäköisesti syy-yhteys. Toimenpiteistä luopumisratkaisujen käytön yleistymiselle voidaan kuitenkin katsoa olevan lainsäädännön tuki tehtyjen muutosten vuoksi. Rikosvastuun toteutumisen uskottavuuden ja ennakoitavuuden näkökulmasta voidaan kysyä, onko suuntaus oikea.

Sisäisten uudistamistoimien lisäksi syyttäjälaitoksen mahdollisuuksiin tehostaa toimintaansa vaikuttaa myös sidosryhmien toiminta. Esitutkintaviranomaisten painopistealueet ja resurssit vaikuttavat olennaisesti syyttäjälaitokselle tulevien asioiden rakenteeseen ja määrään. Resurssilisäysten osalta erityisesti poliisitoimen rikostorjuntaan käytettävien voimavarojen määrää ja kohdentamista koskevat ratkaisut vaikuttavat välillisesti suoraan syyttäjälaitoksen asiamääriin.

Rikosprosessiin liittyvistä lainsäädäntöhankkeista hovioikeusprosessin keventäminen luopumalla käräjäoikeudessa esitetyn todistelun lähes säännön mukaisesta uudelleen vastaanottamisesta olisi muutos, jolla olisi syyttäjälaitoksen toiminnan kannalta selvä tuloksellisuutta lisäävä vaikutus.

Sähköisten työtapojen tehostamisen kannalta olennaisia ovat myös sitä tukeva infrastruktuuri sekä toimivat työvälineet ja järjestelmät. Tältä osin

sidosryhmistä erityisesti Valtorilla on merkittävä osavastuu kehittämistoimien onnistumisesta. Siinä on vielä paljon toivomista työvälineiden toimivuuden kannalta.

Määrärahat vuonna 2019

Syyttäjälaitokselle vuodelle 2019 esitetyt määrärahat haastavat täysin turhaan syyttäjälaitoksen mahdollisuudet toteuttaa perustehtäväänsä rikosvastuun toteuttamiseksi.

Syyttäjälaitos voi säädellä käsiteltäväksi tulevien asioiden määrää tai määrätä, kuinka käsiteltävänä olevat asiat on ratkaistava.

On oletettavissa, että suuntaus juttujen vaativoitumiseen on pysyvä ja että syyttäjälaitoksen käsiteltäväksi tulevien rikosasioiden määrä ei vähene, vaan jossain määrin vuonna 2019 edelleen kasvaa. Tähän vaikuttanee osaltaan myös poliisitoimen rikostorjuntaan kohdennettavien henkilöstövoimavarojen kasvu n. 100 htv:lla vuodesta 2017 eteenpäin. Muuhun, poliisin ydintoiminnan turvaamiseen vuodelle 2019 esitetyn 18 M €:n tasokorotuksen vaikutuksista syyttäjälaitoksen työmäärään ei ole toistaiseksi arviota.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on ennakoinut saapuvien asioiden määrän kasvavan ainakin 87.000:een vuonna 2019. Lisäksi uskottavan oikeusturvan ja rikosvastuun toteuttamisen tason ylläpitäminen edellyttäisi vuosittain nostettavien syytteiden määrän lisäämistä useilla tuhansilla. Yhden syyttäjän ratkaistessa vuosittain keskimäärin enintään 200 asiaa olisi laskennallisesti **optimaalinen syyttäjien määrä vuonna 2019 435** htv:tä, kun **vuoden 2018** tilinpäätösennusteen mukaan syyttäjien lukumäärä on tänä vuonna **393 htv:tä.** Vuoden **2018 alkuperäisenä tavoitteena on ollut 369 syyttäjähtv:tä** ja **vuodelle 2019** on alustavien tulostavoitteiden mukaan **esitetty 366 htv:tä**. Tämä on kaiken edellä esitetyn valossa aivan riittämätön henkilökehys.

5 Ulosottotoimi

Ulosottolaitoksen perustehtävänä on laiminlyötyjen siviilioikeudellisten velvoitteiden täytäntöönpano. Kotitalouksien velkaantumisaste on jatkanut kasvuaan eikä merkittävää muutosta ole nähtävissä. Ulosoton asia- ja velallismäärät ovat edelleen korkealla tasolla, mikä vaikuttaa työmääriin ja toiminnan kustannuksiin.

Ulosotossa tehtävään ylivelkaantumisen ennaltaehkäisevään työhön suunnattu lisärahoitus osana muuta ylivelkaantumisen ongelmien ehkäisyä ja ylivelkaantuneiden auttamiskeinojen kehittämistä on kannatettavaa. Ulosotossa on todettu olevan äärimmäisen hyvä kokonaiskuva velallisen tilanteesta. Ulosottomiehen lakisääteisenä tehtävänä on jo nyt neuvoa velallista ja edistää ulosottoasian sovinnollista ratkaisua.

Merkittävimmät riskit ulosottolaitoksessa liittyvät ulosottotoimen rakenneuudistushankkeessa (URA) tehtyihin ratkaisuihin ja aikataulukysymyksiin sekä niiden heijastusvaikutuksiin ulosoton asianosaisten oikeusturvassa, henkilöstön hyvinvoinnissa ja toiminnan tuloksellisuudessa. Tavoitteena on ulosoton tuottavuuden ja taloudellisuuden parantaminen asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta eli että sama tai parempi tulos tuotetaan aikaisempaa alemmilla kustannuksilla.

Ulosoton perintätulos on yli miljardi euroa vuodessa (v. 2011-2017), josta julkisen sektorin osuus on noin puolet. Valtio saa sen lisäksi ulosottomaksutuloina noin 80 miljoonaa euroa. Ulosottomaksutulojen määrä vastaa noin 80 % ulosottovirastojen kokonaismenoista. Perintätulos ja ulosottomaksutulot ovat pitkällä aikavälillä kasvaneet merkittävästi ja pysyneet kuusi vuotta saavutetulla korkealla tasolla. Toimintamenot ovat pitkällä aikavälillä pysyneet samassa suuruusluokassa ja pienentyneet viimeiset kolme vuotta yhteensä viisi (5) prosenttiyksikköä. Harvalla julkisen sektorin toimialalla taloudellisuus ja tuottavuus ovat koskaan parantuneet näin paljon näin lyhyessä ajassa.

Sopeuttamistoimet on määriteltävä sillä tavalla, että valtion ja muiden velkojien ulosoton kautta saamat tulot eivät vähene eikä velallisten selviytyminen veloistaan maksamalla viivästy. Oikeus ja asianosaisten, velkojien ja velallisten, oikeusturva toteutuu ja voi ulosotossa toteutua vain oikeana rahamääräisenä perimistuloksena.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 71/2018 vp) tuloksellisuusriskiin ei suhtauduta asian vaatimalla vakavuudella, mikä ilmenee myös talousarvioehdotuksessa siten, että ulosottolaitoksen perintätuloksen on arvioitu alenevan vuonna 2019 1.000.000.000 euroon (toteutuma vuonna 2017 1.054.000.000 euroa). Toisin sanoen perintätuloksen ennakoidaan laskevan rakenneuudistushankkeen todennäköisenä seurauksena. Oikeusturvan ja tuloksellisuuden suhteen, jotka ulosotossa ovat yksi ja sama asia, ei voida ottaa hallitsemattomia riskejä.

Helsingissä 3 päivänä lokakuuta 2018

Marika Valjakka
puheenjohtaja
PUSH ry