OM 26.5.2021/taustamuistio lakivaliokunnalle

Oikeusministeriön kehysehdotukset

Oikeusministeriön kehysehdotuksen valmistelun yhteydessä arvioitiin oikeushallinnon toimijoiden pysyviä määrärahatarpeita ja päädyttiin esittämään seuraavia pysyviä lisäyksiä.

- tuomioistuimet 10,3 milj. euroa (150 htv)
- oikeusaputoimistot 2,1 milj. euroa
- Syyttäjälaitos 1,6 milj. euroa (20 htv)
- Rikosseuraamuslaitos 6,42 milj. euroa (123,5 htv)

Tarkemmat arviot on esitetty alla (OM perustelumuistiot 20.1.2021 ja 10.3.2021). Lisäksi oikeusministeriön hallinnonalan ICT-menot ovat kasvaneet huomattavasti viime vuosina. Oikeusministeriö selvittää erikseen kesän 2021 aikana tarkemmin mm. kasvuun johtaneita syitä ja kehyksessä oikeusministeriön pääluokkaan kohdennettujen ICT-määrärahojen tasoa.

Oikeudenkäyntien käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja oikeussuojan saatavuuden turvaamiseksi kohdennetaan lisäresursseja tuomioistuinten ja oikeusaputoimistojen toimintaan;

- momentti 25.10.03 (Muiden tuomioistuinten toimintamenot) 10,3 milj. euroa vuodesta 2022 lukien ja
- momentti 25.10.04 (Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien ja kuluttajariitalautakunnan toimintamenot) 2,1 milj. euroa vuodesta 2022 lukien

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että oikeudenhoidon riittävät resurssit turvataan ja oikeudenkäyntien kokonaiskestoa lyhennetään. Tuomioistuinten resurssitilannetta on pyritty parantamaan hallituskaudella, mutta jo pitkään jatkunut krooninen aliresursointitila on voimakkaasti heikentänyt tuomioistuinten mahdollisuuksia käsittelyaikojen lyhentämiseen. Vuoden 2019 lopussa käsittelyajat olivat edelleen kasvaneet ja useissa asiaryhmissä erityisesti pitkään (yli 12 kk) kestävien asioiden määrät ovat lisääntyneet. Tällä hetkellä perustilanteessa käsittelyaikojen kasvu jatkuisi edelleen, mutta koronaviruspandemia on aiheuttanut uusia ruuhkaantumistilanteita.

Keskimääräinen käsittelyaika kuvastaa sitä, miten pitkään kaikkien asioiden käsittely kestää keskimäärin. Tietyt asiaryhmät on säädetty käsiteltäviksi kiireellisenä. Nämä asiat tuomioistuimet käsittelevät ensin ja muissa asiaryhmissä asioiden käsittelyaika saattaa pitkittyä huomattavasti. Asioiden ruuhkautuminen ilmenee ensin vireillä olevien asioiden määrän ja vireilläoloajan kasvuna sekä johtaa pitkällä aikavälillä siihen, että keskimääräinen käsittelyaika kasvaa väistämättä kaikissa asiaryhmissä.

Käsittelyaikojen tilannetta on syytä tarkastella aikajaksolla, joka ulottuu vain vuoden 2019 loppuun saakka. Tämä johtuu siitä, että vuonna 2020 tapahtuva voimakas asiamäärien kasvu ja ruuhkautuminen johtuivat pääosin koronaepidemian aiheuttamasta poikkeustilanteesta ja tältä osin lisäresursointitarve on tilapäistä ja kertaluonteista.

Tietyissä asiaryhmissä keskimääräiset käsittelyajat ovat niin pitkiä, että viivästymiset aiheuttavat vakavaa haittaa oikeusturvan toteutumiselle. Asiaryhmittäin tarkasteltuna pitkiä käsittelyaikoja oli erityisesti hallinto-oikeuksien tietyissä asiaryhmissä. Ympäristöasioiden käsittelyaika oli keskimäärin 16,4 kuukautta ja itsehallintoa koskevissa asioissa 15 kuukautta. Myös veroasioissa keskimääräinen käsittelyaika oli yli vuoden.

Keskeinen ongelma kaikilla tuomioistuinlinjoilla on se, että yli vuoden vireillä olleiden asioiden määrä on kasvanut merkittävästi vuosina 2010–2019. Hovioikeuksissa yli vuoden vireillä olleita asioita oli 515 asiaa vuoden 2019 lopussa. Kasvua oli 73 prosenttia vuodesta 2010. Hallinto-oikeuksissa muutos on 78 prosenttia (1 989 v. 2019). Käräjäoikeuden rikosasioissa muutos on 43 prosenttia (3 384 v. 2019) ja laajoissa riita-asioissa 25 prosenttia (1 811 v. 2019).

Käsittelyaikojen lyhentämiseksi erityisesti yli vuoden kestävissä asioissa oikeusministeriö ehdottaa yhteensä 10,3 milj. euron määrärahalisäystä momentille 25.10.03 Muiden tuomioistuinten toimintamenot. Hallinto-oikeuksissa määrärahalisäys olisi 900 000 euroa, mikä tarkoittaisi keskimäärin 1,7 tuomarin lisäystä jokaiseen kuuteen Manner-Suomen hallinto-oikeuteen (10 tuomaria á 90 000 euroa). Hovioikeuksissa määrärahan tarve olisi 1 080 000 euroa, mikä tarkoittaisi keskimäärin 2,4 tuomarin lisäystä kuhunkin viiteen hovioikeuteen (12 tuomaria á 90 000 euroa). Käräjäoikeuksissa lisärahoituksen tarve olisi 8 320 000 euroa, mikä tarkoittaisi 64 tuomarin (á 90 000 euroa) ja käräjäsihteerin (á 40 000 euroa) muodostamaa työparia eli keskimäärin 3,2 työparin lisäystä kuhunkin 20 käräjäoikeuteen. Edellä mainitut tuomioistuinkohtaiset luvut kuvaavat mitoitusperusteen keskimääräistä tasoa. Käytännössä lisähenkilöstön tuomioistuinkohtaiset kohdennukset tehdään työmäärien suhteessa alueellisten käsittelyaikojen yhdenvertaisuuden parantamiseksi. Määrärahan tarve on pysyväisluonteinen, sillä se korjaa tuomioistuinten aliresursointia ja samalla pyritään estämään se, että käsittelyajat lähtevät korjausliikkeen jälkeen uudelleen kasvuun.

Myös julkiseen oikeusapuun kohdistuu resurssien puutteen vuoksi paineita henkilöstöresurssien vähentämiseksi, vaikka kansalaisten oikeusavun ja oikeussuojan tarve ei ole vähentynyt. Vähävaraisten kansalaisten oikeussuojan saatavuus julkisessa oikeusavussa tulee turvata sekä tuomioistuinkäsittelyssä että tuomioistuimen ulkopuolella käsiteltävässä asiassa. Oikeusapua annetaan käyttövarojensa puolesta siihen oikeutetulle yksityishenkilölle kaikenlaisissa oikeudellisissa asioissa kuten esimerkiksi perheoikeudellisissa asioissa, työsuhdeasioissa, huoneenvuokra-asioissa tai toimeentuloa koskevissa asioissa. Julkisen oikeusavun nykyisten henkilöstöresurssien turvaamiseksi ja taloustilanteen parantamiseksi oikeusministeriö ehdottaa oikeusaputoimistoille 2,1 milj. euron pysyvää tasokorotusta vuodesta 2022 lukien.

25.30.01 Syyttäjälaitoksen toimintamenot; Rikosoikeudenkäynnin kokonaiskäsittelyajan lyhentäminen ja rikosvastuun toteutumisen turvaaminen; 1,6 milj. euroa vuodesta 2022 lukien

Syyttäjälaitoksen resurssien suhde työmäärään on ollut hyvin vaativa usean vuoden ajan. Rikosvastuun toteuttamisen yleinen taso on heikentynyt siten, että syytteeseen ja seuraamusten määräämiseen johtaa aikaisempaa merkittävästi pienempi osa syyttäjien käsiteltäviksi tulleista rikosepäilyistä. Esitutkinnan lopettamista tai toimittamista jättämistä koskevien rajoittamisasioiden osuus on lisääntynyt ja varsinaisten syyteharkinta-asioiden lukumäärä vastaavasti vähentynyt. Syyteharkintaan saapuvissa asioissa syyttäjien kokonaistyömäärässä näkyy asioiden vaikeuden ja vaativuuden huomattava kasvu. Vaativien ja eniten vahinkoa aiheuttavien rikosten käsittelyajat ovat liian pitkät. Erittäin laajoja ja vaativia rikosasioita on aiempaa enemmän ja niiden edellyttämä työmäärä on poikkeuksellisen suuri, kuten Silkkitie-huumerikosjuttukokonaisuudessa ja parhaillaan tutkinnassa olevassa Vastaamo-juttukokonaisuudessa. Yhä useammin rikosasioissa on myös kansainvälinen liityntä, joka edellyttää aikaa vaativaa kansainvälistä yhteistyötä ja oikeusapuinstrumenttien käyttämistä.

Syyttäjälaitoksessa on viime vuosina toteutettu useita toimenpiteitä toiminnan tehostamiseksi ja uudistamiseksi. Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistus on tullut voimaan lokakuussa 2019. Syyttäjälaitos on lisäksi uudistanut toimintaansa mm. ottamalla käyttöön sähköisiä menettelyjä ja työkaluja, kehittämällä nopeassa menettelyssä ratkaistavien asioiden käsittelyprosessia, keskittämällä tukipalveluja sekä kasvattamalla syyttäjien määrää osin vähentämällä muuta henkilöstöä.

Hallitusohjelman tavoitteena on, että rikosvastuun toteutumiseksi ja rikosten käsittelyaikojen nopeuttamiseksi lisätään koko rikosoikeudenhoidon ketjun eli poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten voimavaroja siten, että koko oikeudellisen prosessin käsittelyajat lyhenevät. Rikosasioiden

käsittelyä nopeutetaan varmistamalla parempi yhteistyö syyttäjän ja poliisien kesken. Näiden tavoitteiden saavuttaminen ei ole mahdollista ilman määrärahojen lisäystä.

Vuonna 2020 Syyttäjälaitoksen saama 2,5 miljoonan euron määräraha on parantanut tilannetta ja mahdollistanut pääsyn takaisin vuoden 2018 htv-tasoon, mutta varsinaista tasokorotusta kasvaneeseen työmäärään nähden se ei tuonut. Syyttäjälaitokseen saapuneiden asioiden vaikeus ja vaativuus ovat usean vuoden ajan kasvaneet huomattavasti. Tämä on lisännyt työmäärää merkittävästi eikä esimerkiksi esitutkintayhteistyöhön ehditä panostaa laissa edellytetyllä tavalla.

Saapuneiden asioiden määrä ylittänee vuonna 2020 90000 asiaa, mikä merkitsee noin 5 %:n kasvua edelliseen vuoteen. Ratkaisematta olevien asioiden määrä on kasvanut koko ajan; vuoden 2019 lopusta kasvua on ollut 21% (yli 3000 asiaa). Keskimääräinen syyttäjäkohtainen ratkaisumäärä on 210-230 asiaa vuodessa. Jotta ratkaisematta olevien asioiden määrä saadaan laskettua vuoden 2019 tasolle, tarvitaan asioiden käsittelemiseen 13 uutta syyttäjää. Ilman tätä lisäystä tilanne pahenee entisestään saapuvien asiamäärän kasvaessa ja samanaikaisesti ratkaisematta olevien asioiden määrän noustessa.

Asiamäärien kasvaessa myös kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika on noussut vuodessa 50:stä 56:een päivään. Erityisesti pitkään syyteharkinnassa olevien asioiden määrä on kasvanut merkittävästi. Yli vuoden syyteharkinnassa olevien asioiden lukumäärä oli 6.12.2020 640 (tavoite 400), mikä on enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Myös 6-12 kk syyteharkinnassa 6.12.2020 olevien asioiden lukumäärä 3539 oli reilusti yli tavoitetason (tavoite 2000). Määrä on kasvanut vuoden 2020 alusta 41 %. Nämä asiat koostuvat muista kuin yksinkertaisista ja nopeasti käsiteltävistä asioista. Kun käsittelyaika nousee korkeaksi, on se oikeusturvariski kansalaisten kannalta. Lisäksi se vaikuttaa kielteisesti oikeuslaitosta kohtaan tunnettuun luottamukseen. Jotta pitkään syyteharkinnassa olleiden asioiden jatkuvasti kasvavaa määrää saadaan laskettua järjestelmällisesti kohti tavoitetasoa kehyskauden aikana, tarvitaan asioiden käsittelemiseen 7 uutta syyttäjää.

Oikeusministeriö ehdottaa Syyttäjälaitokselle 1,6 milj. euron määrärahaa vuodesta 2022 alkaen. Tällä lisätään syyttäjien määrää yhteensä 20:llä, mikä on välttämätöntä rikosvastuun toteuttamiseksi asianmukaisesti. Ottaen huomioon asiamäärien nousu, asioiden vaikeuden ja vaativuuden jatkuva lisääntyminen sekä kokonaistyömäärän huomattava kasvu, on määrärahan tarve pysyvä.

25.40.01 Rikosseuraamuslaitoksen toimintamenot; Tasokorotus vankilaturvallisuuden parantamiseksi yksintyöskentelyä vähentämällä sekä naisvankierityiseen työskentelyyn; 6,42 milj. euroa vuodesta 2022 lukien

Rikosseuraamuslaitoksen taloudelliset voimavarat ja henkilöstöresurssit ovat riittämättömät toiminnan laajuuteen ja rakenteisiin nähden. Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT) on kiinnittänyt huomiota Rikosseuraamuslaitoksen liian pieneen henkilöstömäärään syyskuussa 2020 tekemänsä tarkastuskäynnin yhteydessä. Henkilöstöresurssien niukkuuden vuoksi henkilöstö joutuu usein työskentelemään yksin eikä vangeille kyetä järjestämään riittävästi toimintaa ja läsnä olevaa valvontaa. Yksintyöskentely on ongelmallista myös työturvallisuuden näkökulmasta. Apulaisoikeusasiamies on tarkastuksillaan ja kanteluratkaisuissaan kiinnittänyt Rikosseuraamuslaitoksen yksiköiden huomioita mm. sellin ulkopuolella vietettävän ajan lisäämiseen ja mielekkään toiminnan järjestämiseen vangeille.

Valvontahenkilökunnan määrä on riittämätön vankien kanssa vuorovaikutuksessa tehtävään lähityöhön eli siihen ydintehtävään, mille ns. dynaamisen turvallisuuskäsitteen mukaan vankilaturvallisuus ensisijaisesti rakentuu. Vankien ja henkilökunnan välit ovat asialliset ja ammatilliset, mutta lähityö koetaan nykyisin aikaisempaa etäisemmäksi. Henkilökunnan etääntyminen vangeista johtaa henkilökohtaiseen havainnointiin perustuvan vankituntemuksen heikkenemiseen tilanteessa, jossa kehittämisen tarve olisi juuri päinvastainen. Uutena ilmiönä on henkilökuntaan kohdistuneiden uhkausten ja aggressioiden lisääntyminen sekä vankiloissa että myös vapaa-ajalla. Aggressioiden taustalta on vahvoja yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Vankien välisen väkivallan taustalla on usein huumausainerikollisuuden harjoittamiseen liittyvä painostus ja velkasuhteet. Vaikka kokonaisvankiluku on alentunut, on samalla intensiivistä valvontaa edellyttävien vankien osuus kasvanut.

Lakivaliokunta toteaa lausunnossaan (LaVL 8/2020 vp), että Rikosseuraamuslaitoksen taloudellinen tilanne on erityisen huolestuttava henkilöstön ja vankiloiden turvallisuustilanteen kannalta. Henkilöstä on liian vähän suhteessa vankien määrään, laitosrakenteeseen sekä täytäntöönpanon vaikuttavuustavoitteisiin, mikä heijastuu myös vankiloiden turvallisuustilanteeseen.

Naisvankityöskentelyyn on välttämätöntä osoittaa läsnä olevaa ohjausta ja valvontaa huomattavasti nykyistä enemmän. Naisvangeille kyetään järjestämään ohjattua toimintaa vain vähän, mikä johtuu ohjaajaresurssien vähäisyydestä. Mikäli ohjattua toimintaa on, se on hyvin haavoittuvaista, koska toiminta on usein vain yhden naisvankiosastolla työskentelevän henkilön vastuulla. Vaikka naisvankien taustoissa on usein väkivallan ja seksuaaliväkivallan kokemuksia, on aiheiden systemaattinen puheeksi ottaminen ja selvittäminen puutteellista.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 17.6.2020 antamassaan ratkaisussa (EOAK/1626/2018) todennut naistutkintavankien sijoittelun olevan tällä hetkellä monin osin lainvastainen. Naisvankien ja naistutkintavankien sijoitteluun, toimintojen järjestämiseen sekä turvallisuuteen liittyvät kysymykset tulee ratkaista pikaisesti.

Oikeusministeriö ehdottaa 6,42 milj. euron tasokorotusta yksintyöskentelyn vähentämiseksi ja vankilaturvallisuuden parantamiseksi sekä naisvankityöskentelyyn. Vankilaturvallisuuden varmistamiseksi tarvittava htv-lisäys olisi noin 7,5 htv:ta 15 suljettuun vankilaan eli yhteensä 112,5 htv (112,5 htv * 52 000 euroa/htv = 5,85 milj. euroa), mikä suuruudeltaan tarkoittaisi noin yhden lisävuoron toteuttamista kussakin vankilassa. Naisvankityöhön kohdennettava tarve on 11 htv:ta (11 htv * 52 000 euroa = 0,57 milj. euroa). Tästä 2 htv:ta kohdistuu naistyön koordinaattorien palkkaamiseen, joiden tehtävänä on naiserityisen ohjelmatyön ja toiminnan kehittäminen sekä operatiivisen toiminnan ohjaaminen ja kehittäminen. 9 htv:ta kohdistuu rikosseuraamustyöntekijöiden palkkaamiseen, jotka toteuttavat naisvankien kanssa tehtävää erityistyötä niissä vankiloissa, joissa naisvankeja on.

Rikosseuraamuslaitoksella ei ole tiukan taloudellisen tilanteen vuoksi mahdollista rahoittaa vaadittavaa lisähenkilöstöä nykyisen kehysrahoituksen puitteissa.