OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

22.11.2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto

Oikeusministeriön vastaukset etukäteiskysymyksiin

Muistioon on koottu oikeusministeriön vastauksia valiokunnan kunta- ja terveysjaoston esittämiin etukäteiskysymyksiin. Kysymykset käsittelevät pitkälti resurssikysymyksiä. Oikeusministeriö on käynnistänyt hallituksen iltakoulussa tehdyn päätöksen mukaisesti oikeudenhoidon selonteon valmistelun. Selonteossa tullaan antamaan kattava ja yhteismitallinen tilannekuva oikeudenhoidon nykytilasta ja lähiajan kehityssuunnasta sekä ehdotetaan tarvittavia jatkotoimenpiteitä. Esitettyjen resurssikysymysten osalta on keskeistä ymmärtää, että vasta oikeudenhoidon selonteon yhdenmukaisen kokonaistarkastelun tuloksena saadaan luotettavampia arvioita määräraha ja henkilöresurssitilanteesta. Yksittäisten tarkastelujen sijaan oikeudenhoidon kannalta on parempi ja yhdenmukainen tapa tarkastella oikeudenhoidon toimijoiden resursseja kokonaisuutena, koska se huomioi toimijoiden väliset riippuvuussuhteet ja ketjumaisen toimintatavan välttäen pullonkaulojen syntymisen yksittäisten pistemäisten tarkastelujen myötä.

Oikeudenhoidon resurssit

Onko esim. käsittelyaikojen lyhentämiseen realistisia mahdollisuuksia ja onko mahdollista välttää tuomioistuinlaitoksen henkilöstön vähentäminen ensi vuonna? (Valiokunnan saaman selvityksen mukaan henkilötyövuosien määrää jouduttaisiin vähentämään noin 130)

Tuomioistuinten kokonaishenkilötyövuosimäärä on kuluvana vuonna 3 265 ja tämän hetkisen arvion mukaan 3 234 vuonna 2022, mikäli vuoden 2021 neljännessä lisätalousarviossa esitetty määrärahalisäys koronaviruspandemiaan liittyvästä tuomioistuinasioiden ruuhkan purkamisesta hyväksytään eduskuntakäsittelyssä. Vähennystä henkilötyövuosissa on siten arvioitu olevan noin 30 henkilötyövuotta. (Vähennys on 72 henkilötyövuotta enemmän eli yhteensä 103 henkilötyövuotta, jos määrärahalisäystä ei saada). Arvioiduilla henkilöstömäärillä pystytään vähentämään koronasta aiheutunutta ruuhkaa, mutta käsittelyaikojen lyhentäminen ei ole todennäköistä ilman lisärahoitusta. Valtioneuvosto on 18.11.2021 antamassaan vuoden 2022 talousarviota täydentävässä esityksessä esittänyt tuomioistuimille 2 550 000 euron määrärahaa oikeudenkäyntien käsittelyaikojen lyhentämiseen. Jos tämä määrärahalisäys saadaan, tuomioistuinten henkilöstö ei vähene kuluvaan vuoteen nähden. Kattavampia arvioita tavoiteltavista käsittelyajoista sekä

tarvittavista henkilöresursseista saadaan syksyllä 2022 valmistuvan oikeudenhoidon selonteon tuloksena. Todettakoon lisäksi se, että resurssitarkasteluissa ei tulisi ankkuroitua liiaksi henkilötyövuosimääriin, koska esim. digitalisaatiolla tavoitellaan myös tuottavuuden nousua.

Valtuutetut

Oikeusministeriön hallinnonalalla toimivien valtuutettujen resurssien riittävyys ja onko hallinnollisen työn päällekkäisyyksien vähentämiseen vielä mahdollisuuksia?

Oikeusministeriö on selvittänyt vuosina 2018−2020 vaihtoehtoja hallinnonalan itsenäisten viranomaisten hallinnollisten palvelujen kehittämiselle. Vuoden 2021 aikana on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi oikeushallinnon erityisviranomaisista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, mikä on lähdössä lausuntokierrokselle joulukuussa 2021. Uudistus koskee valtuutettuja sekä muita vastaavia oikeusministeriön hallinnonalan viranomaistoimijoita. Tavoitteena on erityisesti viranomaisten riippumattomuuden vahvistaminen, mutta pidemmällä aikavälillä myös tuottavuuden parantuminen kunkin viranomaisen substanssitoiminnassa, kun hallinnolliset tukitehtävät on keskitetty yhteiseen hallintopalveluyksikköön. Lisäksi valtion yhteisiä palvelutoimintoja käytettäisiin entistä enemmän ja viranomaiset voisivat kohdentaa niukat resurssinsa paremmin substanssitehtävien hoitamiseen.

Oikeusministeriön hallinnonalalla toimivien valtuutettujen toimintaan on liittynyt ja liittyy edelleen paineita valtuutettujen resursoinnin kehittämiselle. Jokaisen valtuutetun tilanne on kuitenkin yksilöllinen, kuten on ollut myös tilanne niiden resurssien kehittymisen suhteen. Hallinnollisen rakenteen selkiyttämisen ja hallintopalvelujen parantamisen katsotaan olevan keskeinen keino vastata näiden pienten toimijoiden resurssihaasteisiin.

Hallitusohjelmassa on kohdistettu lisäresurssia ihmisoikeusongelmien raportointiin ja ongelmiin puuttumiseen, ja tästä 250 000 euroa on jaettu *lapsiasia-, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutetulle* toiminnan kehittämiseen (toteutuu täysimääräisenä 2023). Valtuutettujen verrattain pienissä resursseissa korotus on merkityksellinen ja sillä voidaan vahvistaa toimintaa. Lapsiasia- ja tasa-arvovaltuutettu ovat tuoneet esiin tarpeen vahvistaa henkilöstöä edelleen, ja tasa-arvovaltuutetun resurssitarpeisiin vaikuttaa myös valmisteilla oleva tasa-arvolain uudistus. Yhdenvertaisuusvaltuutetun resursseja on vahvistettu uusien tehtävien myötä. Ensi vuoden alussa käynnistyvään naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävään on varattu resurssit talousarvioesityksessä. Valmisteilla oleva yhdenvertaisuuslain uudistus voi jälleen tuoda uusia tehtäviä valtuutetulle. *Vanhusasiavaltuutetun* toiminto on käynnistymässä sille varattujen resurssien puitteissa (500 000 euron vuotuinen määräraha, sisältäen myös yhdenvertaisuusvaltuutetulle toiminnon hallinnosta aiheutuvat kulut). Vanhusasiavaltuutetun toiminto perustetaan alkuvaiheessa yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteydessä, ja hallinnon järjestämisessä on mahdollisuus saavuttaa synergiaetuja.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on saanut viimeisen viiden vuoden aikana merkittävästi lisäresursseja yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) myötä. Määrärahat ja toteutuneet henkilötyövuodet ovat noin kaksinkertaistuneet. Samaan aikaan tietosuojavaltuutetun toimistossa vireille tulleiden asioiden määrä on kasvanut tätäkin enemmän, ollen noin kolminkertainen. Tietosuojavaltuutettu on tuonut esiin, ettei näin suureen asiamäärien kasvuun ei osattu varautua yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoon valmistauduttaessa. Myös useat muut EU- ja kansalliset lakihankkeet vaikuttavat

tietosuojavaltuutetun työtilanteeseen. *Tiedusteluvalvontavaltuutetun* toiminto ei tällä hetkellä tarvitse lisäresursseja, mutta tilannetta seurataan. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto on järjestetty tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen.

Talous- ja velkaneuvonnan kysyntä ja resurssien riittävyys

Talous-ja velkaneuvonnan toimintaan on kohdennettu saadun lisämäärärahan turvin noin 25 lisähenkilötyövuotta vuosina 2019−2021 (v. 2019 165 htv, v. 2020 190 htv). Saadun lisäresurssin turvin on ollut mahdollista parantaa talous-ja velkaneuvontapalveluiden alueellista saatavuutta ja oikea-aikaista kohdentumista.

Ylivelkaantuminen on kasvava yhteiskunnallinen ongelma ja moni velkaantunut kamppailee vaikean tilanteensa kanssa. Ennalta ehkäisevällä talousneuvonnalla pyritään ehkäisemään ylivelkaantumista ja vähentämään siihen liittyviä ongelmia. On tärkeätä, että mahdollisemman moni ymmärtää talousosaamisen tärkeyden omassa elämässään ja pystyy tekemään hyviä päätöksiä. Talous- ja velkaneuvonnan työmäärä on kasvanut ja resurssien riittävyyttä tulee tarkastella. Oikeusapu-ja edunvalvontapiirien arvion mukaan vahva panostaminen ennakoivaan talousneuvontaan ja laaja-alainen sidosryhmäyhteistyö vaativat henkilöstöltä arvioitua enemmän työaikaa. Samaan aikaan, kun työmäärä kasvaa muissa velkajärjestelyasioissa.

Oikeusapu-ja edunvalvontapiirien arvion mukaan talous-ja velkaneuvonnassa käsitellään noin 31 200 asiaa vuonna 2022. Määrä on noin 1000 asiaa enemmän kuin vuonna 2021. Talous- ja velkaneuvonnan tilastointimallia on muutettu vuoden 2021 aikana ja vertailua edellisiin vuosiin ei ole mahdollista tehdä. Työmäärät ja resurssitilanne vaativat jatkuvaa seurantaa.

Syyttäjät

Mahdollisuudet nostaa syyttäjien määrä pohjoismaiselle tasolle ja mahdollisuudet syyteaikojen lyhentämiseen käytettävissä olevien resurssein puitteissa

Suomessa esitutkinnan johto on järjestetty muista pohjoismaista poikkeavalla tavalla, mistä syystä syyttäjien määrä ei ole suoraan verrannollinen keskenään. Suomessa tutkinnanjohto on esitutkintaviranomaisilla. Muissa pohjoismaissa syyttäjä johtaa esitutkintaa, jolloin myös työmäärä muodostuu suuremmaksi.

Oikeusministeriössä on käynnissä rikosprosessin tehostamista arvioiva työryhmä. Toimeksiannon mukaisesti tutkinnanjohtojärjestelmään ei tehdä muutoksia, mutta työryhmä tulee esittämään muutoksia syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen esitutkintalaissa säädettyyn yhteistyövelvollisuuteen tarkoituksena lisätä syyttäjän osallistumista esitutkintavaiheeseen sen arvioimiseksi, mitä asian valmisteleminen syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä varten edellyttää. Muutoksen tavoitteena on tehostaa ja nopeuttaa rikosprosessia kokonaisuudessaan prosessin kaikissa vaiheissa. Tämä lisää erityisesti syyttäjien työmäärää ja edellyttää siten resurssilisäyksiä, jotta uudet menettelytavat saadaan toteutettua tehokkaasti. Pitkällä tähtäimellä muutoksen voidaan arvioida lyhentävän syyteharkinta-aikoja sekä rikosasioiden käsittelyn kokonaiskestoa ja sitä kautta säästävän esitutkinnan sekä oikeudenhoidon kokonaiskustannuksia.

Vuodelle 2022 talousarviovalmisteluissa esitetyt määrärahat lisättynä kertaluonteisilla koronan aiheuttaman jutturuuhkan purkuun tarkoitetuilla lisäyksillä mahdollistavat henkilötyövuosimäärän määräaikaisen korottamisen noin 586 henkilötyövuoteen, joka vastaa Syyttäjälaitoksen kestävyystarkastelussa arvioimaa tarvittavaa htv-tasoa. Kehyskaudella tätä tasoa ei kuitenkaan pystyä ylläpitämään, vaan määrä laskee merkittävästi. Oikeudenhoidon selonteossa arvioidaan myös Syyttäjälaitoksen resurssitarpeita kattavasti. Koronasta on aiheutunut poikkeuksellinen tilanne. Jutturuuhkan purkaminen ja syyttäjien käräjäoikeuksien sitä varten järjestämiin istuntoihin osallistuminen sekä pitkään syyteharkinnassa olleiden asioiden suureksi kasvaneen rästin purkaminen aiheuttavat haasteita syyteharkinta-aikojen lyhentämiseen saaduista resurssilisäyksistä huolimatta.

Rikosasiat ovat muuttuneet aikaisempaa vaativammiksi ja työmäärä lisääntynyt muun ohella siitä syystä, että poliisin työ on entistä enemmän painottunut vakavien rikosten tutkintaan. Tästä syystä myöskään Syyttäjälaitoksen toimenpiteet työn tuottavuuden lisäämiseksi muun muassa nopean käsittelyn toiminnon myötä eivät ole toivotulla tavoin lyhentäneet pitkiä syyteharkinta-aikoja. Oikeusministeriön teettämässä esitutkintayhteistyön tutkimushankkeessa ilmeni, etteivät syyttäjien resurssit riitä siihen, että syyteharkintaa voitaisiin aktiivisella esitutkintayhteistyöllä etenkin tutkinnan loppuvaiheessa aikaistaa. Syyteharkinnan aikaistaminen ja limittäminen se osaksi tiivistä esitutkintayhteistyötä ja syyttäjän oikeudellisen asiantuntemuksen hyödyntäminen esitutkintavaiheessa olisivat keinoja lyhentää pitkiä syyteharkinta-aikoja vaativissa rikosasioissa. Ei vaikuta realistiselta, että tähän olisi nykyisellä resurssitasolla mahdollisuuksia.

Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelman eteneminen ja resurssien riittävyys

Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelma julkaistiin lokakuussa 2020. Ohjelmaan sisältyy 32 toimenpidettä, joiden toteuttamiseen on varattu 400 000 euron vuosittainen määräraha oikeusministeriön budjetista (alkaen vuonna 2020). Torjuntaohjelmaan sisältyvät toimenpiteet rahoitetaan joko valtionavustuksin tai suoraan oikeusministeriön toimintamenoista. Toimenpiteistä 21 on ajoitettu käynnistettäväksi tai kokonaan toteutettavaksi vuoden 2021 aikana. Ohjelman toimeenpano etenee suunnitellusti.

Torjuntaohjelman toimeenpano pystytään toteuttamaan siihen varatuilla resursseilla. Laajemmassa kontekstissa naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaan varattuja resursseja voidaan pitää niukkoina sekä oikeusministeriön hallinnonalalla että yhteiskunnassa muutoinkin.

Rikosuhripäivystys

Rikosuhripäivystyksen tilanne ja miten esim. vanhuksiin kohdistuvat rikokset näkyvät toiminnassa?

Rikosuhripäivystykselle on annettu julkinen palveluvelvoite rikosten uhrien yleisten tukipalvelujen tuottamiseksi Suomessa. Palvelun tuottamiseksi varattu määräraha on yhteensä noin 4,7 milj. euroa vuodessa. Vuoden 2021 alusta lukien pysyvää vuosittaista rahoitusta lisättiin noin 0,6 milj. eurolla Rikosuhripäivystyksen toiminnan turvaamiseksi.

Rikosuhripäivystyksen palveluissa 64-vuotiaita ja sitä vanhempia asiakkaita oli vuonna 2020 yhteensä 1 196 henkilöä, joka on 5,3 % kaikista RIKUn asiakkaista. Suurin syy tukisuhteeseen

on ollut fyysinen väkivalta ja sen ryhmän sisällä lähisuhdeväkivalta. Seuraavaksi suurin syy ovat petokset. Tiedot koskevat niitä asiakkaita, joiden ikä on ollut tiedossa.

Follo-sovittelumalli

Valiokunta oli aikoinaan aktiivisesti edistämässä ns. Follo-sovittelumallin kehittämistä ja käyttöä – asian edistyminen

Asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen sovittelu eli ns. Follo-sovittelu on viime vuosina ollut vuosittain käytössä noin 600 huoltoriita-asiassa ja niistä lähes kaksi kolmesta on päätynyt sovintoon. Koronaepidemian aikana Follo-sovittelujen määrä on ollut alhaisempi (440 tapausta vuonna 2020), mutta oletettavasti nousee aiemmalle tasolle epidemiatilanteen rauhoituttua. Yleisesti voidaan sanoa, että Follo-sovittelu on vakiintunut varteenotettavaksi riidanratkaisukeinoksi yhteisiä lapsia koskevissa riidoissa. Myös niissä tapauksissa, joissa ei saavuteta täyttä yhteisymmärrystä vanhempien välille, on tavallista, että osasta riitakysymyksiä päästään sopimaan ja oikeudenkäynnin kohde kevenee. Ja vaikka sovittelu päättyisi tuloksettomana, on se silti havaittu hyväksi keinoksi alentaa konfliktin tasoa ja lisätä ymmärrystä osapuolten välillä. Sovittelu on myös hyvin eroavien vanhempien ja etenkin heitä avustavien perheoikeusjuristien tiedossa ja sovitteluun osataan nykyään hakeutua omatoimisesti.

Vankiloiden tupakointikieltoa koskeva esitys

Vankien tupakointikieltoa koskeva esitys (HE 165/2020 vp) ei ole etenemässä; miten ja millä aikataululla asian käsittely jatkuu ja minkälaisia kustannuksia tupakointimahdollisuuden jatkumisesta arvioidaan aiheutuvan Rikosseuraamuslaitokselle?

Hallituksen esityksessä eduskunnalle vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamisesta (HE 165/2020 vp) ehdotettiin tupakoinnin kieltämistä suljetuissa vankiloissa kokonaisuudessaan ja avolaitosten sisätiloissa. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 40/2020 vp), ettei tupakointia vankilan ulkotiloissa voida kieltää. Lakivaliokunta odottaa täydentävää hallituksen esitystä, jossa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot.

Tupakoinnin kielto vankiloiden sisätiloissa on välttämätöntä. Täydentävän hallituksen esityksen valmistelussa on lähdetty siitä, että tupakointi vankiloiden sisätiloissa kiellettäisiin, mutta mahdollistettaisiin suljetuissa vankiloissa ulkoilun yhteydessä. Ulkona sallittu tupakointi edellyttää valvonnan lisäämistä. Tämän kustannusvaikutus Rikosseuraamuslaitokselle on 2 miljoonaa euroa, jolla voidaan lisätä kahdesta kolmeen vartijaa kuhunkin suljettuun vankilaan (yht. 40 henkilötyövuotta). Lisäksi tupakoinnin kielto suljettujen vankiloiden sisätiloissa edellyttäisi Rikosseuraamuslaitokselle 350 000 euroa nikotiinikorvaustuotteiden hankkimiseen ja 300 000 tukitoimien järjestämiseen sekä vankiterveydenhuoltoon 250 000 euroa tupakoinnin lopettamisen tukitoimiin.

Huomioiden Rikosseuraamuslaitoksen nykyisen rahoituksen taso, resursseja ei toistaiseksi ole tämän lain täytäntöönpanoon, joten täydentävää hallituksen esitystä ei voida vielä antaa. Oikeusministeriö palaa resurssitarpeeseen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä.