EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Lakivaliokunta

LAUSUNTO

16.9.2024

Viite: Lakivaliokunnan kokous tiistaina 24.9.2024 klo 10.00 (K 15/2024 vp)

EOAK/4819/2024 EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUKSEN KÄSITTELY LAKIVALIOKUNNASSA

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainittuun kokoukseensa.

Keskeiset lakivaliokunnan toimialaan kuuluvat asiat jakautuvat oikeusasiamiehen kanslian sisäisen asiajaon perusteella siten, että tuomioistuimia ja syyttäjiä koskevat asiat ratkaisee oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, ulosottoa koskevat asiat apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin ja rikosseuraamusalaa koskevat asiat apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja.

Lakivaliokunnan toimialaan liittyvien havaintojen osalta esitän oikeusasiamiehen kertomuksesta tiivistetysti seuraavan.

1. Oikeudenkäyntien kesto (kertomuksen sivut 113 ja 132)

Puutteellisten resurssien ja pitkien käsittelyaikojen leimaama aika oikeudenhoidossa jatkui kertomusvuonna 2023, mutta valtion budjetti vuodelle 2024 sekä vuosille 2024–2027 tehty kehyspäätös antoivat toivoa paremmasta. Merkittävä osa oikeudenhoidon määrärahalisäyksistä kohdennettiin tuomioistuinlaitokselle. Lokakuun 2023 kehyspäätös vuosille 2024—2027 sisälsi hallitusohjelman mukaisesti vuodesta 2025 alkavan kaiken kaikkiaan 25 miljoonan euron lisäyksen, josta tuomioistuinlaitoksen osuus oli 19,4 miljoonaa euroa.

Tuomioistuinviraston joulukuussa 2023 julkaiseman arvion mukaan tuomioistuimiin voidaan lisärahoituksen ansiosta rekrytoida jo vuonna 2024 yli sata uutta työntekijää. Henkilöstön rekrytoinnissa on kuitenkin ollut käytännön haasteita ja vaikuttaa myös siltä, että osa lisärahoituksesta saattaa mennä yleisten tuomioistuinten ja syyttäjien tieto- ja asianhallintajärjestelmähanke AIPA:n kehittämiseen, vaikka AIPA-hanke sinänsä päättyi 30.6.2024.

AIPA oli kertomusvuoden 2023 päättyessä käytössä hakemusasioissa ja laajoissa riita-asioissa. Se otettiin käyttöön myös rikosasioissa toukokuun 2024 lopussa. Käyttöönotoista on tekemättä vielä syyttäjätoimintojen käyttöönotto.

AIPA-järjestelmän kehittäminen jatkuu ja alustavasti on suunniteltu, että tuomioistuin- ja syyttäjälaitos käyttävät yhteenlaskettuna lähimpien vuosien aikana järjestelmän kehittämiseen ja ylläpitoon noin 8 miljoonaan euroa vuotta kohden. Jos AIPA:n kehittämistä priorisoidaan, ei saatua lisärahoitusta voida käyttää tarkoitetulla tavalla henkilöstöresurssien kasvattamiseen, vaan raha ”vuotaa” osittain muualle. Tämä on muutenkin yleinen ilmiö, koska esimerkiksi Senaatti-konsernin välivuokraajana perimien oikeustalovuokrien indeksikorotukset vievät osan lisärahoituksesta.

Vaikka AIPA on nyt rikosasioissakin otettu käyttöön tuomioistuimissa, vanhoihin järjestelmiin jäi edelleen noin 30.000 Sakari- ja RITU-asiaa, joiden loppuun käsitteleminen tai siirtäminen AIPA-järjestelmään saattaa kestää pitkään. Tämä tarkoittaa sitä, että myös vanhoja järjestelmiä joudutaan ylläpitämään AIPA:n rinnalla. Tästä aiheutuu päällekkäisiä järjestelmäkuluja.

Edellä todetut myönteiset rahoituspäätökset eivät lyhentäneet oikeudenhoidon käsittelyaikoja vielä kertomusvuonna 2023. Oikeudenkäyntien viivästymisiin liittyviä hyvityksiä maksettiin toimintavuoden aikana korkoineen ja kuluineen yhteensä noin 278 000 euroa (edellisenä vuonna 188 000 euroa). Hyvityksiä maksettiin 154 asiassa (käräjäoikeudet 46, vakuutusoikeus 46, hovioikeudet 32, hallinto-oikeudet 26, korkeimmat oikeudet 3 ja lautakunnat 1).

Kantelujen kautta tietoon tulleissa viivästystapauksissa on viime aikoina yhä useammin jouduttu toteamaan, ettei kysymys ole yksittäisen virkamiehen laiminlyönneistä vaan aliresursointiin ja toiminnan organisointiin liittyvistä rakenteellisista ongelmista. Esimerkiksi kertomuksessa selostetussa (s. 143) syyteharkinnan aikana tapahtunutta syyteoikeuden vanhentumista koskevassa ratkaisussaan (4114/2022) oikeusasiamies katsoi syyteoikeuden vanhentumisen osoittavan, ettei syyttäjälaitos ollut kyennyt asianmukaisesti huolehtimaan sille lain mukaan kuuluvista tehtävistä. Asiaa hoitaneen aluesyyttäjän työmäärä oli pitkään ollut sillä tasolla, että aika ei ollut tosiasiassa riittänyt kaikista tehtävistä suoriutumiseen määräajassa.

Kertomuksessa (s. 137) selostetussa ratkaisussa 8164/2020 apulaisoikeusasiamies selvitti omasta aloitteestaan usean vuoden ajalta, kuinka suuri osa hallinto-oikeuksiin saapuvista asioista oli sellaisia, jotka eri laeissa on säädetty käsiteltäväksi kiireellisinä. Selvityksen lopputulos oli, että yli puolet kaikista asioista oli eri hallinnonalojen laeissa säädetty kiireelliseksi. Pelkkä kiireelliseksi säätäminen ei sinänsä kuitenkaan lisää tuomioistuinten mahdollisuuksia käsitellä asioita joutuisasti, mikäli samalla ei huolehdita niiden resursseista.

Kiireellisyyssäännösten kokonaisvaltainen tarkastelu, joka olisi luontevimmin kuulunut oikeusministeriölle, näytti jääneen yksittäisten kiireellisyyssäännösten säätämisen yhteydessä tekemättä, mikä oli osaltaan johtanut nykyiseen tilanteeseen. Vaikka kiireelliseksi säädettyjen asioiden käsittely hallinto-oikeuksissa oli saadun selvityksen mukaan nopeampaa kuin muiden asioiden, apulaisoikeusasiamies totesi, että mitä suuremmaksi kiireellisenä käsiteltävien asioiden joukko oli muodostunut, sitä pienemmäksi voidaan olettaa yksittäisten kiireellisyyssäännösten merkityksen jääneen. Mikäli kaikki hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiat määrättäisiin kiireellisiksi, ei kiireelliseksi säätämisellä olisi enää lainkaan vaikutusta.

2. Tuomioistuinten rakenteellinen riippumattomuus (kertomuksen sivu 113)

Tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden kannalta tilanne on parantunut Tuomioistuinviraston perustamisen myötä. Tästä huolimatta toimeenpanovalta pyrkii edelleen ohjailemaan riippumattoman tuomioistuinlaitoksen toimintaa sisällyttämällä tuomioistuimet esimerkiksi valtion yleisen toimitilastrategian piiriin. Tuorein esimerkki toimitilastrategian aiheuttamista perustuslaillisista ongelmista (ks. PeVL 6/2024 vp, k 17) on hallituksen esitys (HE 63/2023 vp), jonka mukaan tuomioistuinten turvatarkastukset tulisi ulottaa koskemaan myös esimerkiksi velkaneuvonnan tai edunvalvonnan asiakkaita sen vuoksi, että he joutuvat kulkemaan tuomioistuimen ja muiden virastojen yhteisen ulko-oven kautta valtion toimitilastrategian mukaisiin yhteiskäyttöisiin tiloihin.

Lautamiesten valintatapaa koskeneessa lausunnossaan (1609/2023) apulaisoikeusasiamies totesi, että oikeudellisesta näkökulmasta, mikäli tarkastelun pohjaksi otetaan oikeusvaltion perusrakenteet kuten vallan kolmijako ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus, vaikuttaisi aiheen poliittisuudesta huolimatta selvältä, ettei politiikkaa tai poliitikkoja tulisi osallistaa tuomareiden valintaan lainkaan. Ilmaisu ”palomuuri” kuvasi apulaisoikeusasiamiehen mukaan hyvin vallan kolmijakoon perustuvaa ajattelutapaa ja niitä lähtökohtia, joille oikeusvaltion yleensä katsotaan rakentuvan. Tuomioistuimia suojaava palomuuri vahvistuisi, mikäli lautamiesten valinta siirrettäisiin pois valtuustoilta ja siis kunnallispoliitikoilta.

Käytännössä tuomioistuinlaitoksen uskottava ja riippumaton toiminta suhteessa kansalaisiin ja vallanpitäjiin riippuu rikosasioissa siitä, pystyykö

myös syyttäjälaitos toimimaan riippumattomasti ja tuomaan oikeudenmukaisin perustein juttuja tuomareiden käsiteltäväksi. Syyttäjälaitos on osa oikeuslaitosta. Riippumattoman syyttäjälaitoksen asemaa ei kuitenkaan ole ilmaistu perustuslain tasoisesti samalla tavalla kuin tuomareiden, eikä valtakunnansyyttäjän ja muiden syyttäjien virassapysymisoikeus ole yhtä vahva kuin tuomareilla.

3. Ulosotto ja ylivelkaantuminen (kertomuksen sivut 192–197)

Ulosottoa koskevat asiat käsitellään kertomuksen jaksossa ”Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto”. Asiaryhmässä käsitellään myös laajemmin niitä oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvia menettelyjä, jotka aiheutuvat velkaantumisesta ja maksuhäiriöistä. Myös talous- ja velkaneuvontaa koskevat asiat kuuluvat kyseiseen asiakokonaisuuteen.

Toimintaympäristöä leimasi kertomusvuonna yhteiskunnassa vallinnut poikkeuksellisen tiukka taloudellinen tilanne. Tämä näkyi muun muassa siinä, miten ylivelkaantuminen ja sitä ennalta ehkäisevät toimet olivat esillä. Kertomusvuonna aloittaneen hallituksen hallitusohjelmaan otettiin kirjaus suomalaisten ylivelkaantumisen torjumisesta. Hallitusohjelman mukaisesti hyväksyttiin lainmuutos, jolla ulosottovelallisen suojaosuuden väliaikaisena voimassa ollutta korotusta jatkettiin toistaiseksi. Vuoden 2023 voimassa olleessa laissa suojaosuus oli korotettu takuueläkkeen tasolle. Lainmuutos merkitsi, että velallisen suojaosuus säilyy vuoden 2023 tasolla indeksitarkistettuna siihen saakka, kunnes ulosmittauksen uusista laskentasäännöistä on säädetty. Oikeusministeriö on 12.1.2024 asettanut työryhmän valmistelemaan ehdotuksen ulosottosääntelyn kehittämiseksi. Työryhmän toimikausi on 12.1.2024 – 31.1.2025.

Asiaryhmässä apulaisoikeusasiamiehen tarkastukset suunnattiin ulosottoon ja talous- ja velkaneuvontaan. Kertomusvuonna käytiin tarkastuksilla Ulosottolaitoksen Pohjois-Suomen laajan täytäntöönpanon toimintayksikön Oulun toimipaikassa (796/2023) ja Oulun oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvonnassa (797/2023). Yhteisenä teemana tarkastuksilla oli ennakoiva talousneuvonta, jossa Ulosottolaitos ja talous- ja velkaneuvonta tekevät tiivistä yhteistyötä. Osana ennakoivaa talousneuvontaa on talousneuvolatoiminta, joka tarjoaa maksutta moniammatillista matalankynnyksen talousneuvontaa. Vuonna 2023 ennakoivan talousneuvonnan keskiössä olivat erityisesti nuoret. Tarkastuksilla talousneuvontatyölle ja sen puitteissa järjestettävälle talousneuvolatoiminnalle todettiin olevan selvä tarve.

Kertomusvuoden joulukuussa tuli kuluneeksi kolme vuotta ulosoton rakenneuudistuksesta. Ulosottolaitoksen edellä tarkoitetun toimintayksikön tarkastuksella perehdyttiin rakenneuudistuksen mukanaan tuomiin muutoksiin ja erityisesti sen vaikutuksiin ulosoton asiakkaisiin ja heidän oikeusturvaansa. Teemoina tarkastuksella olivat muun muassa asiakkaan yhteydenpitokeinot vastaavaan ulosottomieheen, kun perustäytäntöönpano on valtakunnallinen, eikä oman vastaavan ulosottomiehen henkilökohtainen

tapaaminen ole mahdollista, ja kielellisten oikeuksien toteutuminen. Tarkastuksen johdosta apulaisoikeusasiamies korosti saamelaisten saamen kielilain mukaista oikeutta käyttää saamen kieltä ja viranomaisen velvollisuutta toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia saamen kielilain turvaamien kielellisten oikeuksien toteutumisesta käytännössä.

Kertomusvuonna toimenpiteeseen johtaneissa ulosottoa koskeneissa kanteluratkaisuissa oli useissa kysymys asianosaisen oikeusturvan kannalta perustavanlaatuisen oikeuden toteutumisesta. Kysymys oli muun muassa päätöksen perustelemisesta, muutoksenhakukelpoisen päätöksen saamisesta, asian käsittelyajasta, velallisen kuulemisesta ja yhteydenottoihin vastaamisesta. Kysymys oli myös lainmuutoksen edellyttämien toimien toteuttamisesta Ulosottolaitoksessa. Maksuhäiriömerkintöjen poistamispyyntöjen käsittelyaikaa koskeva kanteluratkaisu liittyi vuonna 2022 voimaan tulleeseen luottotietolain muutokseen, jolla lyhennettiin maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikoja (7035/2022). Merkintöjen poistamista koskevien pyyntöjen käsittelyaika oli Ulosottolaitoksessa pidentynyt hetkellisesti usean viikon mittaiseksi, enimmillään kahdeksaan viikkoon. Apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei näin pitkää käsittelyaikaa voinut pitää pyynnön esittäjän kannalta enää kohtuullisena. Asiaa arviossaan apulaisoikeusasiamies otti huomioon, että Ulosottolaitos oli muun muassa ryhtynyt toimenpiteisiin jo maksuhäiriömerkintöjen säilyttämisajan lyhenemistä koskevan lainmuutoksen valmistelussa tuomalla esiin huolen resurssien riittävyydestä.

4. Rikosseuraamuslaitoksen tilanne (kertomuksen sivut 68, 70, 90–93, 117, 182–191)

Rikosseuraamuslaitoksen ongelmat ovat viime aikoina olleet lakivaliokunnassa esillä useita kertoja eri yhteyksissä, muun muassa käsiteltäessä Rikosseuraamuslaitoksen toimintaedellytyksiä koskevaa omaa aloitetta O 21/2024 vp ja hallituksen esitystä HE 64/2024 vp. Vuoden 2023 kertomuksessa käsiteltävät havainnot ovat pitkälti vastaavia kuin lakivaliokunnalle on jo esitetty. Pääasialliset laillisuusvalvonnassa havaitut ongelmat ovat vankiloiden yliasutus ja henkilöstövoimavarojen riittämättömyys.

Voimavarojen puute tulee esiin muun muassa kanteluissa, jotka koskevat vankien asuinosastojen päiväjärjestyksestä poikkeamista eli käytännössä vankien toimintojen peruuttamista ja vähentämistä sekä heidän lukituissa selleissä viettämänsä ajan lisääntymistä. Tämä on vastoin laissa säädettyä rangaistuksen täytäntöönpanon tarkoitusta kuntouttaa vankeja takaisin yhteiskuntaan. Suuri vankimäärä ja henkilökunnan riittämätön määrä heijastuvat kaikkeen vankilan toimintaan. Sen lisäksi, että vankien kuntoutusmahdollisuudet heikkenevät, vankien suhteet vankilan ulkopuolella oleviin läheisiinsä kärsivät, vankiloiden turvallisuus heikkenee ja henkilökunta on jaksamisensa rajoilla.

Rikosseuraamuslaitoksen uusittu sähköinen asiakastietojärjestelmä Roti aiheutti monenlaisia ongelmia, muun muassa asioiden käsittelyajat pitenivät ja virkamiesten työkuorma lisääntyi. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut Roti-järjestelmähanketta ja ongelmia sen toteuttamisessa (Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeet, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 5/2024).

Rikosseuraamuslaitoksen ongelmat näkyivät oikeusasiamiehen työssä kantelujen määrän huomattavana kasvuna. Vuonna 2023 saapui 657 Rikosseuraamuslaitosta koskevaa kantelua, kun saapuneita kanteluita vuonna 2020 oli 324. Kertomusvuonna toimenpideprosentti Rikosseuraamuslaitosta koskevissa kanteluissa ja omissa aloitteissa oli 29 %, kun se kaikissa asiaryhmissä yhteensä oli 13,4 %. Kyseessä on toimintaympäristö, jossa toimenpideprosentti on vakiintuneesti korkea.

Vankilohin kohdistuvat tarkastukset ovat tärkeä osa Rikosseuraamuslaitoksen valvontaa. Suljettuihin laitoksiin tehtävät tarkastukset ovat paitsi yksi perinteisen laillisuusvalvonnan painopisteistä myös osa oikeusasiamiehen toimintaa Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture) mukaisena kansallisena valvontaelimenä (NPM, National Preventive Mechanism) (s. 81–).

Kertomusvuonna tarkastettiin Riihimäen, Keravan ja Hämeenlinnan vankilat (s. 68, 90–93). Riihimäen vankilan tarkastuksen yhteydessä todettiin, että lain edellyttämien vankien toimintojen sekä vapaa-ajantoiminnan laatu ja määrä olivat ongelmallisia, kuten vankiloissa muutoinkin laajasti. Hämeenlinnan vankilassa ilmeni muiden vankiloiden tavoin henkilöstöresursseihin liittyviä haasteita. Tarkastuskertomukset ovat luettavissa oikeusasiamiehen internetsivuilla.

Vankien terveydentila on selvästi heikompi kuin väestön keskimäärin. Viime vuonna aiheesta valmistui laaja tutkimus (Vankien terveys ja hyvinvointi 2023 - Wattu IV -vankiväestötutkimus, Mika Rautanen, Kennet Harald ja Sasu Tyni (toim.)). Vankiloissa olevien perusterveydenhuollosta vastaa sosiaali- ja terveysministeriön hallinonalalle kuuluva Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alainen Vankiterveydenhuollon yksikkö (s. 94–95, 221–222), joten toiminta ei kuulu lakivaliokunnan toimialaan, vaikka sillä onkin läheinen yhteys Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos	(kohta 3)	Terhi Arjola-Sarja
Esittelijäneuvos	(kohdat 1 ja 2)	Jarmo Hirvonen
Esittelijäneuvos	(kohta 4)	Anu Rita

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.