Valiokunnan lausunto LaVL 7/2017 vp– VNS 4/2017 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018—2021

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018—2021 (VNS 4/2017 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 24.5.2017.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- oikeusministeri Antti Häkkänen, oikeusministeriö
- talousjohtaja Tapio Laamanen, oikeusministeriö
- kansliapäällikkö Asko Välimaa, oikeusministeriö
- budjettineuvos, apulaisbudjettipäällikkö Juha Majanen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jyri Inha, valtiovarainministeriö
- oikeusneuvos Jarmo Littunen, korkein oikeus
- laamanni Martti Juntikka, Varsinais-Suomen käräjäoikeus
- presidentti Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus
- ylituomari Liisa Heikkilä, Helsingin hallinto-oikeus
- toiminnan tuen yksikön päällikkö Christer Lundström, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- valtakunnanvouti Juhani Toukola, Valtakunnanvoudinvirasto
- johtava julkinen oikeusavustaja Arto Tiilikainen, Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- johtaja Ritva-Liisa Raatikainen, Oikeusrekisterikeskus
- pääjohtaja Esa Vesterbacka, Rikosseuraamuslaitos
- kehitysjohtaja Pauli Nieminen, Rikosseuraamuslaitos
- johtaja Ville-Veikko Pohjola, Pelson vankila
- kunnanjohtaja Tytti Määttä, Vaalan kunta

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Rovaniemen hovioikeus
- Suomen tuomariliitto ry

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lakivaliokunta käsittelee valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018—2021 oikeusministeriön hallinnonalan kannalta. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota tuomioistuinten, ulosottolaitoksen, oikeusrekisterikeskuksen ja rangaistusten täytäntöönpanon voimavaroihin sekä erityisesti Pelson vankilan tilanteeseen.

Yleisiä näkökohtia

Valtioneuvoston selonteon mukaan oikeusministeriön pääluokassa määrärahat laskevat kehyskauden aikana 914 milj. eurosta 865 milj. euroon, mikä johtuu mm. vaalimenojen vuosittaisista muutoksista, säästöjen kasvusta ja ICT-hankkeiden valmistumisesta. Aiempaan julkisen talouden suunnitelmaan (2017—2020) verrattuna hallinnonalan määrärahataso vähenee vuoteen 2020 asti. Määrärahatason väheneminen selittyy pääasiassa kilpailukykysopimuksesta johtuvilla vähennyksillä. Toimintaa sopeutetaan tiukentuvaan talouteen hallitusohjelmassa päätetyillä säästötoimenpiteillä, ulosottotoimen rakenneuudistuksella, hallinnonalan tietojärjestelmiä kehittämällä ja oikeudenhoidon kehittämisohjelman toimenpiteillä. Lakivaliokunta pitää sinänsä myönteisenä, että vuoden 2017 talousarviosta ja kilpailukykysopimuksesta johtuvia vähennyksiä on nyt käsiteltävän julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehdyin uusin päätöksin osin kompensoitu. Ilman niitä kehyskauden määrärahat olisivat entistäkin vähäisemmät.

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan aiemmista kehyspäätöksistä johtuen hallinnonalan virastojen toimintaan vaikuttavat säästöt kasvavat lähivuosina. Kun otetaan kuitenkin huomioon aiemmilta vuosilta siirtyneiden määrärahojen hyvä taso, säilyy oikeusministeriön näkemyksen mukaan hallinnonalan taloudellinen tilanne säästöistä huolimatta kehyskaudella kohtuullisena. Tämä kuitenkin edellyttää oikeusministeriön mukaan useiden seikkojen onnistunutta toteutumista. Ensinnäkin oikeudenhoidon kehittämisohjelmaa tulee toteuttaa ripeästi. Edellytyksenä on myös se, että hallinnonalan toiminnan volyymia ei kasvateta toiminnan laajentamiseen saatuja voimavaralisäyksiä enempää ja uudet mahdolliset merkittävät lisämenot katetaan lisärahoituksella. Tilanteen säilyminen edellyttää myös toimitilamenojen pienentämistä vähintään hallitusohjelman toimitilasäästöjä vastaavasti ja työajan pidentämistä kilpailukykysopimuksen mukaisesti. Merkittävänä edellytyksenä on erityisesti ICT-hankkeiden hyvästä toteuttamisesta huolehtiminen.

Oikeusministeriön edellä esitetyistä näkemyksistä huolimatta lakivaliokunta korostaa, että sen toimialaan kuuluvat toimijat kuuluvat valtion ydintoimintoihin, joiden voimavaroista tulee huolehtia myös taloudellisesti tiukkoina aikoina. Valiokunta kiinnittää jäljempänä esitetyin tavoin huomiota erityisesti tuomioistuinten, Oikeusrekisterikeskuksen ja Pelson vankilan tilanteeseen.

Valtioneuvoston selonteon mukaan 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. Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan toiminnan nykyinen rahoitus on yhteensä 8 milj. euroa. Nykyisen toimintavolyymin ylläpitämistä vastaava rahoitustarve suoraviivaisesti laskien olisi 10,5 milj. euroa. Noin 2,5 milj. euron lisätarve nykyiseen rahoitukseen nähden johtuu palkkojen

sopeuttamisesta uuteen organisaatioon sekä muista muutoskustannuksista, jotka painottuvat alkuvuosiin. Edellä todetusta johtuen lakivaliokunta on huolissaan toiminnan riittävästä rahoituksesta erityisesti uudistuksen alkuvuosina.

Saadun selvityksen mukaan rangaistusmääräysten käyttöalan laajentamista sekä hallinto-oikeuksien asiamäärän vähentämistä koskevia aiemman kehyspäätöksen määrärahavähennyksiä pienennetään 2,2 milj. eurolla vuonna 2018 ja 4,1 milj. eurolla vuodessa vuodesta 2019 lukien. Lakivaliokunta pitää määrärahapäätöstä merkittävänä ja myönteisenä.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on käynnissä kuusi laajaa tietohallinnon kehittämishanketta toiminnan uudistamiseksi ICT:n avulla (mm. AIPA, HAIPA ja ROTI). Hankkeilla on tarkoitus tehostaa tuomioistuinten, syyttäjälaitoksen, ulosottolaitoksen, Rikosseuraamuslaitoksen ja Oikeusrekisterikeskuksen toimintaa sekä ottaa kaikissa organisaatioissa käyttöön toimisto- ja viestintäjärjestelminä valtion yhteiset niin sanotut valtavirtatuotteet. Lisärahoitus näiden tietojärjestelmien kehittämiseen on 18 milj. euroa vuosina 2018—2019. Lakivaliokunta pitää mainittua lisärahoitusta sinällään myönteisenä ja välttämättömänä toimintoja ja työskentelyä tehostavien hankkeiden toteuttamiseksi. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuimien tietojärjestelmähankkeen (AIPA) osalta on tärkeä huolehtia sen yhteensopivuudesta poliisin VITJA-hankkeen kanssa. Lakivaliokunta painottaa kuitenkin, että ICT-hankkeissa kaavailtujen hyötyjen toteutumisen kannalta on välttämätöntä, että hankkeet toteutuvat suunnitelluissa aikatauluissa ja kustannuksissa. Erityisen tärkeää on myös, että uudet järjestelmät ovat käyttäjien kannalta toimivia ja niiden käyttöönotosta ja koulutuksesta huolehditaan asianmukaisesti. Muussa tapauksessa uusista järjestelmistä voi tulla toiminnan tehostamisen sijasta lisärasite eikä suunniteltua toiminnan tehostamista saavuteta. Lakivaliokunta kannustaa myös olemassa olevien kustannustehokkaiden IT-järjestelmien hyödyntämiseen ja käytön arviointiin.

Lakivaliokunta on myös huolissaan henkilöstön jaksamisesta ja hyvinvoinnista niin tuomioistuimissa, syyttäjälaitoksessa, oikeusavussa, rangaistusten täytäntöönpanossa kuin muuallakin oikeusministeriön hallinnonalalla. Ottaen huomioon, että pääosa hallinnonalan menoista muodostuu henkilöstömenoista, säästöpaineet kohdistuvat väistämättä henkilöstön määrään. Lakivaliokunta painottaa, että on tärkeää seurata, toteutuvatko eri uudistushankkeiden osalta kaavaillut toimintojen tehostumiset ja laskennalliset työmäärän vähentymiset aidosti ja sellaisessa aikataulussa niin, että toiminnot voidaan suorittaa vähenevin määrärahoin oikeusturvaa ja henkilöstön hyvinvointia vaarantamatta.

Sisäiseen turvallisuuteen liittyen poliisin toimintamenoihin osoitetaan julkisen talouden suunnitelmassa 33,5 milj. euroa lisäystä vuosittain aiempiin päätöksiin nähden. Vaikka poliisin toiminnassa kyse on rikosten selvittämisen lisäksi rikosten torjunnasta, on lakivaliokunnan näkemyksen mukaan ketjuajattelun mukaisesti kuitenkin tärkeää seurata sitä, etteivät syyttäjä- ja tuomioistuinlaitos ruuhkaudu, mikäli poliisin toiminnasta johtuen myös rikoksia saatetaan syyteharkintaan aiempaa enemmän. Vaikutukset riippuvat siitä, miten voimavarat poliisin osalta kohdennetaan.

Tuomioistuinlaitos

Oikeusministeriön hallinnonalan taloudellinen tilanne tulee suunnitelman kattamina vuosina tiukkenemaan noin 17 miljoonalla eurolla. Tästä noin puolet eli noin 8 miljoonaa euroa tullaan kohdistamaan tuomioistuimiin.

Lakivaliokunta on viimeisten vuosien aikana toistuvasti kiinnittänyt vakavaa huomiota tuomioistuinten perusrahoituksen kireään tilaan (ks. mm. LaVL 7/2016 vp, LaVL 6/2015 vp, LaVL 6/2013 vp, LaVL 5/2012 vp, LaVL 18/2011 vp, LaVL 17/2011 vp, LaVL 13/2010 vp ja LaVL 6/2010 vp). Suunnitelman kattamalla kaudella määrärahojen alenema on pienempi kuin edellisen suunnitelman kattamalla kaudella, jolloin tuomioistuimiin kohdistuva määrärahojen alentuminen oli noin 16 miljoonaa euroa. Ero johtuu muun muassa siitä, että hallinto-oikeuksien asiamäärien vähenemiseen ja rangaistusmääräysten käyttöalan laajentamiseen liittyviä kehyssäästöjä on alennettu. Lakivaliokunta pitää muutosta sinänsä myönteisenä. Tästä huolimatta valiokunta pitää yleistä kehitystä erittäin huolestuttavana. Vaikka tuomioistuimille on viime vuosina myönnetty erityisiä lisämäärärahoja, ne eivät ole korjanneet perusrahoituksen tilaa. Perusrahoituksesta huolehtiminen on tärkeää, jotta tuomioistuimet kykenevät asianmukaisesti täyttämään perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden vaatimukset. Viime kädessä riittämättömät resurssit heijastuvat oikeudenkäyntien kestoon ja laatuun sekä oikeusturvan saatavuuteen. Lakivaliokunta painottaa oikeudenhoidon tärkeyttä ja korostaa, että tuomioistuinlaitos kuuluu valtion ydintoimintoihin. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tuomioistuinten voimavaroista huolehditaan myös taloudellisesti niukkoina aikoina.

Valiokunta toistaa aiemmin usein esittämänsä huolen myös tuomioistuinten määräaikaisista virkasuhteista, joiden taustalla on riippuvaisuus määräaikaisesta rahoituksesta (ks. LaVL 7/2016 vp, LaVL 6/2015 vp, LaVL 17/2014 vp, LaVL 6/2013 vp, LaVL 12/2013 vp). Niin henkilöstön ja tuomioistuinten toimintakyvyn kuin myös tuomareiden perustuslaillisen aseman kannalta kestävintä ja perustelluinta on huolehtia siitä, että tuomioistuinten perusrahoitus on riittävällä tasolla ja tuomarin virat vakinaisia.

Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden muutoksenhaku on helmikuun alusta 2017 hajautettu Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen. Helsingin hallinto-oikeuteen jäi tuolloin noin 3 800 turvapaikkamuutoksenhakua. Saadun selvityksen mukaan Helsingin hallinto-oikeuden turvapaikkamäärärahoilla perustettu ylimääräinen osasto on nyttemmin päässyt työssään hyvin käyntiin.

Helsingin hallinto-oikeuden tämänhetkisten arvioiden mukaan Helsingin hallinto-oikeuteen tulee kuitenkin kuluvana vuonna saapumaan lähes 5 000 turvapaikkamuutoksenhakua, kun ennen vuotta 2015 määrä oli noin 1 000 vuodessa. Helsingin hallinto-oikeus pystyy ratkaisemaan nykyisellä henkilöstöllä käytännössä vajaat 5 000 turvapaikkamuutoksenhakua vuodessa, joten vuodenvaihteessa 2017—2018 Helsingin hallinto-oikeudessa on vireillä turvapaikkamuutoksenhakuja vielä noin 4 000. Ruuhka ei siis purkaudu vielä tämän vuoden aikana, vaan tarve koko ylimääräiselle osastolle tulee jatkumaan ainakin vuoden 2018.

Helsingin hallinto-oikeudelta saadun selvityksen mukaan tällä hetkellä ylimääräiseen turvapaikkaosaston ylläpitämiseen tarvittava määräraha Helsingin hallinto-oikeudessa on noin 6,5 milj.

euroa vuodessa. Saadun selvityksen mukaan kansainvälistä suojelua koskevien muutoksenhakuasioiden määräraha vuoden 2018 osalta olisi 5,11 milj. euroa yhteensä kaikille neljälle turvapaikka-asioita käsittelevälle hallinto-oikeudelle. Edellä selostetun perusteella lakivaliokunta on huolissaan hallinto-oikeuksien ja erityisesti Helsingin hallinto-oikeuden resurssien riittävyydestä ja pitää tärkeänä, että hallinto-oikeuksien kansainvälistä suojelua koskeviin muutoksenhakuasioihin liittyvät määrärahatarpeet otetaan asianmukaisesti huomioon. Myös toimeentulotukeen liittyvien muutoksenhakuasioiden käsittelymäärien lisääntymiseen on syytä varautua.

Ulosottolaitos

Julkisen talouden suunnitelmassa ulosottolaitoksen määrärahoja leikataan tuntuvasti. Vuonna 2021 ulosottotoimessa on vuositasolla noin kahdeksan miljoonaa euroa vähemmän käytettävänä kuin kuluvana vuonna.

Leikkausten taustalla on muun muassa laaja ulosottotoimen rakenneuudistus, joka etenee aikataulussaan ja suunnitelmien mukaisesti. Uudistusta valmisteltaessa on jo muutamassa vuodessa vähennetty yli 100 henkilötyövuotta, joka on noin kahdeksan prosenttia henkilöstön määrästä. Kaikkien säästövelvoitteiden toteuttamiseksi henkilövähennyksiä tarvitaan edelleen. Saadun selvityksen mukaan tavoitteena on toteuttaa vähennykset luonnollista poistumaa hyväksi käyttäen. Erittäin laajan rakenneuudistuksen toteuttaminen vaatii monenlaista sopeuttamista. Saadun selvityksen mukaan henkilökunnan määrä ei välttämättä vastaa ajateltua tasoa heti uudistuksen käyttöönoton jälkeen. Lakivaliokunta pitää toivottavana, että ylimenokautta helpotetaan ja siten mahdollistetaan hyvä henkilöstöpolitiikka. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että toimiva ulosottolaitos tuottaa valtiolle tuloja. Näin ollen on valtiontaloudellisesti perusteltua kiinnittää huomiota myös siihen, etteivät ulosottotoimeen kohdistuvat säästöt aiheuta perintätuloksen heikkenemistä.

Lakivaliokunta painottaa, että ulosotto oikeudenhoidon osana toteuttaa yhteiskunnassa oikeussuojaa ja rakenneuudistus on tehtävä oikeusturvaa vaarantamatta. On tärkeää seurata, miten tämä toteutuu määrärahaleikkausten yhteydessä.

Oikeusrekisterikeskus

Oikeusrekisterikeskus on viime vuosina kärsinyt rahoitusvajeesta lakisääteisten tehtävien hoitoon tarvitsemiensa tietojärjestelmien rahoituksessa ja sen taloudellinen tilanne on ollut kriittinen (ks. LaVL 15/2016 vp). Syksyllä 2016 tilanteeseen on saatu merkittävää parannusta eORK-tuottavuushankkeen johdosta, jolla kehitetään Oikeusrekisterikeskuksen viranomaistoiminnan tietojärjestelmiä. Hankkeen kokonaisrahoitus on noin 4,5 milj. euroa. Hanke ajoittuu vuosille 2017—2019, ja sillä toteutetaan paitsi sovitut tuottavuussäästöt myös paljon erilaisia kehittämistoimia, jotka ovat jääneet aiempina vuosina toteuttamatta tietojärjestelmiin määrärahojen niukkuuden vuoksi. Kehittämistoimet mm. vähentävät käsin tehtävää työtä ja mahdollistavat kansalaisten sähköisen asioinnin sekä sujuvamman tiedonvaihdon viranomaisten välillä eli palveluiden digitalisoinnin. Myös eduskunta lisäsi vuoden 2017 talousarvioon 500 000 euroa Oikeusrekisterikeskuksen akuutin määrärahavajeen helpottamiseksi (ks. LaVL 15/2016 vp ja VaVM 35/2016 vp). Rikosuhrimaksua koskevaan uudistukseen ja sen tietojärjestelmäosuuksien toteutuk-

seen on saatu EU-rahoitusta sekä oikeusministeriön järjestämää rahoitusta yhteensä noin 400 000 euroa.

Oikeusrekisterikeskukselta saadun selvityksen mukaan Oikeusrekisterikeskuksen taloudellisen tilanteen vakauttamiseksi tarvitaan edellä mainituista toimenpiteistä huolimatta vielä lisätoimia. Toiminnan turvaamiseksi myös jatkossa tarvitaan edelleen lisärahoitusta viranomaistoiminnan tietojärjestelmien pitämiseksi ajan tasalla muuttuvassa sidosryhmäympäristössä. Tarve kohdistuu erityisesti järjestelmien liittymiin ja niiden välityksellä tehtäviin tietojen luovutuksiin ja vastaanottamisiin. Ottaen huomioon tiukan valtiontalouden tilanteen sekä meneillään olevan eORK-tuottavuushankkeen Oikeusrekisterikeskus pitää tietojärjestelmien jatkuvan palvelun (tuotanto, ylläpito ja pienkehitys) lisärahoitustarpeena 300 000:ta euroa. Kyse on vuotuisesta lisärahoitustarpeesta, ei kertaluonteisesta investoinnista.

Oikeusministeriö on marraskuussa 2016 asettanut auditointihankkeen, jossa arvioitiin muun muassa Oikeusrekisterikeskuksen määrärahahaasteita. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hankkeen maaliskuussa 2017 valmistuneen loppuraportin toimenpide-ehdotuksissa nostetaan esiin muun muassa se, että hallituksen esityksistä Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvat kustannukset pyritään kattamaan osoittamalla lisärahoitus Oikeusrekisterikeskuksen toimintamenomomentille kehyspäätöksen puitteissa. Lakivaliokunta pitää ehdotusta tärkeänä osana Oikeusrekisterikeskuksen taloudellisen tilanteen vakauttamista. Loppuraportin toimenpide-ehdotusten mukaan Oikeusrekisterikeskuksen kehittämis- ja ylläpitorahoituksen riittävä taso pyritään turvaamaan. Tätä koskevaksi rahoitustarpeeksi raportissa arvioidaan 300 000—500 000 euroa vuodessa, mistä noin puolet voitaisiin kattaa Oikeusrekisterikeskuksen toimintaa tehostamalla ja oikeusministeriön kehyksen puitteissa. Lakivaliokunta pitää rahoitustarpeen turvaamista koskevaa toimenpide-ehdotusta sinänsä hyvänä ja tärkeänä. Lakivaliokunnan oikeusrekisterikeskukselta saaman selvityksen mukaan rahoitusta ei kuitenkaan kyetä kattamaan toimenpide-ehdotuksessa tarkoitetulla tavalla toimintaa tehostamalla vaan edellä mainittu 300 000 euron vuotuinen lisärahoitus on tarpeen.

Lakivaliokunnan Oikeusrekisterikeskukselta saaman selvityksen mukaan myös ns. WinCapita-asioiden käsittelemiseksi tarvitaan lisämäärärahaa 210 000 euroa vuodessa vuosina 2018—2020. Määrärahaa ei tällä hetkellä ole kehyksessä.

Lakivaliokunta on jo aiemmassa lausunnossaan (LaVL 15/2016 vp) todennut, että Oikeusrekisterikeskus ylläpitää useita viranomaisille ja yksityiselle sektorille tärkeitä rekistereitä, kuten rikos- ja sakkorekisteriä, konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteriä, velkajärjestelyrekisteriä ja liiketoimintakieltorekisteriä. Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanojärjestelmän kautta hoidetaan kaikkien varallisuusrangaistusten, menettämisseuraamusten, valtiolle tuomittujen korvausten ja useiden hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpano. Valiokunta toistaa näkemyksensä siitä, että Oikeusrekisterikeskuksen rekisterien käyttäjien samoin kuin rekisteröityjen henkilöiden oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että rekisterien tiedot ovat ajantasaisia, virheettömiä ja luotettavia.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta pitää välttämättömänä, että Oikeusrekisterikeskuksella on asianmukaiset määrärahat, jotka riittävät sekä tietojärjestelmien ylläpitämiseen että niiden ke-

hittämiseen ja muihin Oikeusrekisterikeskukselle osoitettuihin tehtäviin. Lakivaliokunta katsoo, että Oikeusrekisterikeskuksen määrärahatarpeet tulee ottaa huomioon.

Rangaistusten täytäntöönpano

Rikosseuraamuslaitoksen taloutta on sopeutettu jo vuodesta 2005 alkaen pääasiassa henkilötyövuosia vähentämällä. Tuottavuus- ja sopeutussuunnitelmien johdosta vuosina 2006—2016 toteutetut henkilöstövähennykset ovat olleet yhteensä yli 500 htv, mikä vastaa 17:ää prosenttia Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstöstä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan julkisen talouden suunnitelma vuosille 2018—2021 luo Rikosseuraamuslaitokselle edellytykset nykyisen palvelutason ylläpitämiseen.

Rikosseuraamuslaitoksessa toteutetut henkilöstö- ja resurssivähennykset ovat tehostaneet Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa. Lakivaliokunta on kuitenkin huolissaan paitsi henkilöstön jaksamisesta myös siitä, että sopeuttamistoimet ovat vaikeuttaneet Rikosseuraamuslaitokselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista, sillä rikosseuraamusten toimeenpano perustuu ensisijaisesti ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja henkilöiden suorittamaan valvontaan. Saadun selvityksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen resurssien vähentymisen vuoksi mm. uusintarikollisuuden vähentämiseen ja rangaistusten vaikuttavuuteen liittyviä ohjelmia sekä rangaistusajan suunnitelmien mukaista toimintaa ei ole aina kyetty järjestämään vangin tarpeiden mukaisesti. Vankien toimintamahdollisuuksien vähentäminen heikentää heidän edellytyksiään kiinnittyä normaaliyhteiskuntaan. Myös vankiloissa tapahtuva väkivaltaisen radikalisoitumisen tunnistamiseksi ja estämiseksi tehtävä työ on valiokunnan näkemyksen mukaan tärkeää.

Lakivaliokunta on huolissaan Rikosseuraamuslaitoksen kehyskauden rahoitustilanteesta, sillä saadun selvityksen mukaan vuoden 2017 jälkeen on ennakoitavissa menopaineita, joihin Rikosseuraamuslaitoksen tulee varautua. Näitä ovat erityisesti vankiluvun mahdollinen nousu, toimitilojen huono kunto sekä Rikosseuraamuslaitoksen kehittämis- ja asiakastietojärjestelmähankkeen Rotin kustannustason nousu.

Pelson vankila

Lakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota myös Pelson vankilan huonoon kuntoon ja akuutteihin investointitarpeisiin. Lakivaliokunta on kiinnittänyt vankilan tilanteeseen huomiota myös aiemmissa lausunnoissaan (ks. LaVL 6/2015 vp, LaVL 7/2016 vp, LaVL 15/2016 vp).

Pelso on 120-paikkainen suljetun ja avovankilan välimaastoon sijoittuva vankila, jonka erityispiirteisiin kuuluu muurien puuttuminen ja työ-/toimintapaikkojen sijoittuminen hyvin laajalle alueelle. Vankilan tilan pinta-ala on parhaimmillaan ollut lähes 4 000 hehtaaria. Pelson vankilan vankitoimintoja ovat muun muassa karja- ja lammastalous, peltoviljely ja metsänhoito, joiden osalta se kuuluu Pohjois-Suomen suurimpiin tiloihin (ks. LaVL 15/2016 vp).

Pelson vankilan vankiosastot on rakennettu kahdessa erässä 1960- ja 1980-luvuilla. Vuonna 2009 aloitettiin valmistelut vankitilojen remontoimiseksi kokonaisuudessaan ja peruskorjaushanketta suunniteltiin vuoteen 2014 asti. Investointipäätöstä ei kuitenkaan tehty. Vankilan 1960-luvun

vankiosastoissa on vuonna 2016 havaittu vakavia sisäilmaongelmia, minkä vuoksi kyseisten tilojen käytöstä on luovuttu lokakuun 2016 alusta alkaen. Tämän seurauksena vankipaikkamäärä on laskenut 58 vankiin (ks. LaVL 15/2016 vp).

Jäljelle jääneet vankipaikat on sijoitettu 1980-luvulla rakennettuihin tiloihin. Pelson vankilalta saadun selvityksen mukaan myös 1980-luvulla rakennettuihin tiloihin on sittemmin tehty kuntokartoitus, jonka mukaan käytössä olevien vankitilojen kunnostaminen tulisi maksamaan yli 7 milj. euroa. Pelson vankilalta saadun selvityksen mukaan käytössä olevat vankitilat ovatkin liian huonossa kunnossa, jotta niitä kannattaisi peruskorjata.

Lakivaliokunta on jo aiemmassa lausunnossaan (LaVL 15/2016 vp) katsonut Pelson vankilan merkityksen kyseisellä alueella olevan suuri. Kyse on merkittävästä työnantajasta, joka toimii täytäntöönpanoyksikkönä poikkeuksellisen laajalta alueelta tuleville vangeille. Valiokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota myös siihen, että Pelson vankilan maa- ja metsätalouteen liittyvät vankitoiminnot ovat erityislaatuisia ja vaikeasti korvattavia. Edellä mainitussa valtion talousarviosta vuodelle 2017 antamassaan lausunnossa valiokunta on tukenut Pelson vankilaan investoimista ja pitänyt tärkeänä, että suunnittelutyö Pelson vankilan korvaamiseksi uudisrakenteilla käynnistetään välittömästi. Valiokunta on lausunnossaan todennut myös, että päätökset hankkeen vaatimista määrärahoista tulee tehdä vuoden 2017 talousarviosta päätettäessä. Myös valtiovarainvaliokunta on vuoden 2017 talousarviota koskevassa mietinnössään (VaVM 35/2016 vp) pitänyt välttämättömänä, että pysyvän ratkaisun suunnittelu käynnistetään välittömästi.

Lakivaliokunta huomauttaa, että jo vuonna 2010 tehtiin kehyspäätös Pelson peruskorjausten vuokravaikutuksista, joka vastasi noin 5 milj. euron investointia. Kuten edellä on todettu, hanketta ei ole vieläkään toteutettu. Edellä selostetuin tavoin eduskunnan useat valiokunnat, muun muassa laki- ja valtiovarainvaliokunta ovat kiirehtineet investointia ilman tuloksia. Lakivaliokunta katsoo tämän olevan erityisen moitittavaa ja parlamentarismin kannalta täysin poikkeuksellista menettelyä.

Edellä todetun valossa lakivaliokunta pitää erittäin valitettavana, että Pelson vankilan tilanteen osalta ei ole muun muassa valiokunnan aiemmista kannanotoista huolimatta tehty päätöksiä ja pantu niitä toimeen. On myös valitettavaa, että peruskorjausten viivästymisen vuoksi vankilan tilat ovat päätyneet huonoon kuntoon. Valiokunta on erityisen huolissaan myös vankilan henkilöstöstä eikä pidä hyvänä henkilöstöpolitiikkana sitä, että vankilan tilanteen ja tulevaisuuden osalta henkilöstön epätietoisuus on jatkunut vuosia.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan uuden pysyvän ratkaisun toteuttaminen vie niin pitkän ajan, että Pelson vankilan toiminnan turvaaminen edellyttää väliaikaisia tiloja väistötiloiksi. Pelson vankilalta saadun selvityksen mukaan välitön tarve on 32 väliaikaista vankipaikkaa. Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan Senaatti-kiinteistöt käynnistää väistötilojen hankinnan pikimmiten. Lakivaliokunta pitää tätä myönteisenä ja välttämättömänä toimenpiteenä, joka tulee toteuttaa kiireellisesti.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että myös pysyvän ratkaisun osalta edetään pikaisesti. Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan Pohjois-Suomen suljettujen vankipaikkojen toteuttamisen osalta vaihtoehtoina ovat Oulun ja Pelson uudisrakentaminen erillisinä laitoksina

tai yhdistäminen uudeksi isommaksi n. 200-paikkaiseksi vankilaksi. Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan oikeusministeriö on 18.5.2017 antanut Rikosseuraamuslaitokselle toimeksiannon Pohjois-Suomen suljettujen vankipaikkojen toteuttamisesta. Hanke käynnistetään välittömästi normaalin toimitilaprosessin mukaisella tarvesuunnitelmalla, jossa arvioidaan eri toteutusvaihtoehdot siten, että kehysesitys ehditään valmistella seuraavaan julkisen talouden suunnitelmaan, jolloin myös lopullinen päätös valittavasta ratkaisusta tehtäisiin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan määräaika Rikosseuraamuslaitoksen toteuttamalle selvitykselle on 30.10.2017.

Lakivaliokunta pitää myönteisenä, että pysyvän ratkaisun suunnittelussa viimein edetään. Valiokunta pitää tärkeänä, että päätökset pysyvästä ratkaisusta tehdään mahdollisimman pikaisesti. Valiokunta edellyttää, että sen edellä esittämät huomiot Pelson vankilan osalta otetaan suunnittelussa asianmukaisesti huomioon.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 24.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Susanna Koski kok
varajäsen Joona Räsänen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden tehokkaalla torjunnalla voidaan saada merkittäviä valtiontaloudellisia hyötyjä. Käytännössä kyse on törkeistä vero-, velallisen- ja kirjanpitorikoksista, joissa talousrikostutkinnan tehokkuus riippuu olennaisesti siitä, missä määrin oikeuslaitos kykenee hoitamaan juttuja. Käsiteltävänä olevassa julkisen talouden suunnitelmassa tuomioistuimet on jätetty harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan rahoituksen ulkopuolelle.

Harmaan talouden torjuntatyöhön syyttäjälaitokselle on osoitettu lisärahoitusta 3,3 miljoonaa euroa kehyskaudelle 2016—2019. Harmaan talouden torjuntatyö on ollut syyttäjälaitoksessa tuloksellista. Talousrikossyyttäjien ajamissa harmaan talouden rikosoikeudenkäynneissä valtiolle konfiskoitu rikoshyöty on ollut viime vuosina noin sata miljoonaa euroa vuodessa, mikä tekee panos-tuotossuhteesta valtiontalouden kannalta erittäin hyvän. Ongelmaksi on kuitenkin muodostumassa prosessin loppupää, koska tuomioistuinlaitoksen osalta talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan osoitettu lisärahoitus päättyi jo vuonna 2015. Eduskunta osoitti vielä vuodelle 2016 lisämäärärahan, mutta tämän jälkeen rahoitusta ei ole jatkettu. Tuomioistuinlaitoksen määrärahoihin onkin saatava pysyvä tasokorotus harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan.

Myös tuomioistuinten toimintamenoihin tehtävät leikkaukset ovat vuonna 2018 noin 5,8 miljoonaa euroa kuluvaan vuoteen verrattuna. Toiminnan tasoon vaikuttavat leikkaukset vuonna 2018 vastaavat 82 henkilötyövuotta laskettuna 70 000 euron palkkausmenolla. Tuomioistuinlaitoksen toiminta on turvattava riittävällä ja vakaalla perusrahoituksella hankalassakin taloustilanteessa. Kehystasoa tulisi nostaa ottaen huomioon resurssipulasta johtuvat käsittelyaikojen pidentyminen ja jutturuuhka, joka väistämättä heijastuu laatuun ja vaarantaa kansalaisten ja yritysten oikeusturvan toteutumisen ja saatavuuden.

Tuomioistuinten ruuhkautuminen ja käsittelyaikojen pidentyminen on merkittävä ongelma, joka korostuu erityisesti suuremmissa yleisissä tuomioistuimissa. Turvapaikka-asioita on arvioitu tulevan myös ensi vuonna vireille ennakoitua enemmän. Turvapaikka-asioiden käsittelyyn tulee jatkossa varata riittävät voimavarat. Koska toimeentulotuen perusosan maksatus on siirtynyt vuoden 2017 alusta lukien Kansaneläkelaitoksen käsiteltäväksi, on ratkaisemattomien oikaisuvaatimusten määrä Kelassa nyt jo huomattava. Ennakoitavissa on, että toimeentulotukiasioiden määrä kasvaa olennaisesti hallinto-oikeuksissa. Koska kysymys on viimesijaisesta perusturvasta, toimeentulotukiasiat on käsiteltävä viivytyksettä hallinto-oikeudessa sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Toimeentulotukiasioiden käsittelyyn on varattava riittävät resurssit.

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2017 vp
Eriävä mielipide 1

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että käsitellessään julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2018—2021 valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 24.5.2017

Johanna Ojala-Niemelä sd
Joona Räsänen sd

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Harmaa talous

Harmaa talous on yksi yhteiskunnan rahoitusta keskeisimmin nakertava tekijä. Harmaan talouden torjuntaan tulisi panostaa merkittävästi kaikilla valtionhallinnon aloilla, myös oikeusministeriön hallinnonalalla. Tutkimusten mukaan rahalliset panostukset harmaan talouden torjuntaan tuottavat moninkertaisen rahallisen hyödyn yhteiskunnalle verokertymän vahvistuessa. Julkisen talouden suunnitelman tulisi paremmin huomioida syyttäjälaitoksen, muiden tuomioistuinten, ulosottolaitoksen ja konkurssivalvonnan toimintamenojen vaikutus harmaan talouden torjuntaan.

Oikeusministeriön hallinnonalalla harmaan talouden torjuntaa voidaan erityisesti vahvistaa tuomioistuimissa. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2018—2021 ei esitä lisäresursseja tuomioistuimille harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan. Sen sijaan tuomioistuinten perusrahoituksen jatkuva pieneneminen heikentää tuomioistuinten, kuten syyttäjäviranomaisen, toimintaa talousrikollisuutta käsiteltäessä.

Talousrikossyyttäjät työskentelevät esimerkiksi törkeiden vero- ja kirjanpitorikosten parissa. Tämänkaltaisten yksiköiden tehokkuus on suurelta osin resurssisidonnaista, mistä riippuu esimerkiksi syytäjälaitoksen mahdollisuus pitää talousrikosten käsittelyajat kohtuullisina.

Lisäksi ulosottolaitoksen resurssit vaikuttavat myös harmaan talouden torjuntaan. Julkisen talouden suunnitelmassa ulosottolaitoksen määrärahoja leikataan tuntuvasti. Ulosotto oikeudenhoidon osana toteuttaa yhteiskunnassa oikeussuojaa, ja määrärahojen tuntuva leikkaaminen uhkaa vaikeuttaa valtiolle takaisinperittävien rikoshyötyjen saamista.

Sipilän hallituksen politiikka harmaan talouden torjunnan osalta on kokonaisuutena puutteellista ja kunnianhimotonta. Kuluneen hallituskauden aikana on tehty jopa harmaata taloutta edistäviä toimenpiteitä, kuten harmaan talouden torjuntaan tarkoitettujen määrärahojen leikkaukset sekä kiistelty hallintarekisteri. Lisäksi eduskunnassa on käsittelyssä rahanpesulain uudistus sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus, joista molemmat lakiesitykset sisältävät keskeisiä puutteita harmaan talouden torjunnan osalta.

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2017 vp
Eriävä mielipide 2

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 24.5.2017

Katja Hänninen vas
Emma Kari vihr