

Eduskunnan lakivaliokunta

Viite Lakivaliokunnan pyyntö 8.12.2022 kirjallisesta asiantuntijalausunnosta valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle oikeudenhoidosta (VNS 13/2022 vp)

Asia **VALTIONEUVOSTON SELONTEKO OIKEUDENHOIDOSTA**

Valtioneuvosto antoi 17.11.2022 eduskunnalle selonteon oikeudenhoidosta (VNS 13/2022 vp).

Ammattiliitto Pro ry esittää valtioneuvoston selonteosta oikeudenhoidosta kirjallisena asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Valtioneuvoston selonteossa oikeudenhoidosta on kattavasti läpivalaistu oikeudenhoidon nykytila ja tuotu esille kehittämis- ja toimenpide-ehdotuksia. **Selonteossa tulee hyvin esille valtion tuottavuusohjelman (2005-) negatiiviset heijastusvaikutukset, jotka ovat edelleen havaittavissa hallinnonalan toiminnoissa. Vuoden 2023 talousarvioesityksessä todetaan, että talousarvioesitys ei kuitenkaan korjaa oikeudenhoidon perusrahoituksen puutteita, joihin eduskunta on useita kertoja kiinnittänyt huomiota.**

Selonteossa esitetyt toimenpide-ehdotukset ovat kannatettavia, huolellisesti perusteltuja ja katsomme, että niiden pohjalta on tarpeen käynnistää jatkovalmistelua. Tuomioistuinlaitos ja Rikosseuraamuslaitos suurimpina toimijoina tarvitsevat toimenpiteitä viipymättä.

Johdanto

Johdannossa sivulla 8 todetaan: "Oikeudenhoidon ketjumainen, toimijoiden väliset riippuvuussuhteet huomioiva kehittäminen vaatii kuitenkin kokonaisvaltaista määrärahojen, tuottavuuden ja toimintatapojen tarkastelua." Huomio on tärkeä. Selonteossa on tuotu hyvin esille nykyisenkaltaisen pistemäisen kehittämisen ongelmat. **Toimenpiteitä ja resursseja tulee suunnata huolellisesti parhaiten oikeushallinnon kokonaisuutta palveleviin kehittämiskohteisiin, jotta saadaan aikaiseksi maksimaalinen vaikuttavuus. Vaikuttavuudessa on huomioitava viranomaisvaikutukset kokonaisuutena myös muille hallinnonaloille.**

Sivulla 8 on mainittu: "Suomessa ei ole määritelty oikeudenhoidon ja sen yksittäisten prosessien tavoitteellisia käsittelyaikoja, mutta nykyisiä käsittelyaikoja on toistuvasti pidetty liian pitkinä." Budjettitavoitteiden lisäksi oikeudenhoidossa ei ole asetettu kattavasti käsittelyaikatavoitteita. Käsittelyaikojen pituuden on todettu olevan keskeinen oikeusturvaongelma ja pitkiä käsittelyaikoja on moitittu toistuvasti. Selonteossa tavoitteena on nyt vallitsevaa jonkin verran parempi tilanne.

Kuluvalla hallituskaudella on tehty pysyviä määrärahalisäyksiä 80 milj. euroa. Selonteon lisäresurssitarpeet on laskettu sisäisesti asetettujen tavoitteiden perusteella (s. 9). Lisää pysyvää rahoitusta tarvitaan 90 milj. euroa ja lisää henkilöstöä noin 1 200 htv vuoteen 2030 (taulukko 3 sivulla 30).

Katsomme, että käsittelyaikatavoitteet tulee määritellä kattavammin ja tavoitteeksi käsittelyajoissa asettaa nykyistä selkeästi parempi tilanne. Lisärahoitustarve on ilmeinen, mutta tarvitaan vielä konkreettisempi suunnitelma tavoitteiden saavuttamiseksi kuin em. taulukko 3.

Sivulla 9 todetaan: ”Lainsäädännön muutokset ja hallinnon uudistukset voivat lisätä muutoksenhakua hallinto-oikeuksiin merkittävästikin.” **Lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä viranomaisvaikutusten arviointia tulee tältä osin tarkentaa.**

Sivujen 9–10 kuvaus henkilöstöpoliittisista haasteista pätevät koko valtionhallinnon osalta (esim. kilpailu työvoimasta ja työvoiman saatavuus erityisesti kasvukeskusten ulkopuolella).

Oikeusvaltio Suomi

Suomen oikeusvaltion todetaan olevan vankalla pohjalla ja oikeusvaltiotilanteen hyvä. Keskeiset ongelmakohdat ovat oikeusprosessien pituus, oikeudenkäyntien kalleus ja rikostutkinnan heikko tehokkuus. Oikeusvaltiotilanteessa olennaista on sen hyvänä säilyttäminen ja miten sitä voidaan kehittää olosuhteissa, jotka ovat ainakin kansainväliseen kehitykseen peilaten huolestuttavat (sekä turvallisuus että muun poliittisen tilanteen kiristymisen ja vastakkainasettelu).

Tärkeää on tehokkaiden ja riittävien oikeussuojakeinojen varmistaminen ja prosessien sujuvuus ja nopeus, jolloin korostuu mm. sovittelujärjestelmien kaltaisten menettelyjen kehittäminen. Oikeusavun matalien tuloarajojen vuoksi vain pieni osa kotitalouksista voi saada oikeusapua. **Tuloarajojen nostaminen on tarpeen, jotta oikeusapu mahdollistuu laajemmin kotitalouksiin.**

Lisäksi ajoittain oikeusoppineet ovat tuoneet esille tuomioistuinten vaikeudet tunnistaa ja tuomita rakenteellista korruptiota. **Vaikka Suomessa korruptio on harvinaista, on kuitenkin oikeusvaltion kannalta olennaista ylläpitää ja edelleen kehittää korruption tunnistamista.**

Toimintaympäristön muutos

Sivulla 13 on nostettu esille: ”Muuttuva toimintaympäristö vaatii riittävän resursoinnin lisäksi jatkuvaa sääntelyn kehittämistä ja laadukasta lainvalmistelua.” Lainsäädännön vaikutusten arviointiin on panostettava nykyistä huolellisemmin. Oikeusministeriö on asettanut lain säädännön jälkiarvioinnin kehittämisen työryhmän, jonka toimikausi päättyy 31.1.2023. Hankkeessa valmistellaan uusi valtioneuvostotasoinen lain säädännön jälkiarviointijärjestelmä. **Jälkiarviointijärjestelmä on tarpeellinen ja se on otettava käyttöön mahdollisimman pian.** Myös lakien valmistelussa kuulemisen ja osallistamisen kannalta esiintyy ongelmia. Kiireen vuoksi lausuntokierrosten merkitys heikkenee, kun lausuntokierroksen päätyttyä on vain muutama päivä aikaa tehdä mahdollisia korjauksia ennen hallituksen esityksen eduskunnalle jättämistä.

Sujuvat oikeusprosessit ja oikeusvarmuus ovat tärkeitä paitsi kansalaisten oikeusturvalle myös perusinfrastruktuuria yritysten investoinneille ja kilpailukyvyllä (s. 13–14). Yhteiskunnan toiminnan vakaus, luotettavuus ja ennakoitavuus ovat kansainvälinen menestys- ja kilpailutekijä.

Kansainvälistymisen myötä monikulttuurisuus- ja kielisyys näkyvät myös oikeudenhoidossa ja esim. käännös- ja tulkkauspalveluita tarvitaan aiempaa enemmän. **Lisäksi esille tuotu tarve tehdä suomalaista oikeudenhoitoa ymmärrettäväksi eri kulttuuritaustoista tuleville on tärkeä ja oikeudenhoidon ymmärrettävyyttä on edistettävä. Maahanmuuttajien luottamus oikeudenhoitoon edistää osaltaan yhteiskunnan vakautta.**

Sivulla 15 todetaan: "Oikeuslaitoksessa digisiirtymä on ollut hidasta ja oikeudenhoidon toimintaa, taloutta ja henkilöstöä kuormittavaa." Tämä havainto on valitettavan yleinen valtion hallinnossa. Yritysten digipalvelut näyttäytyvät asiakkaille sujuvina. Valtion hallinnon prosessit ovat monimutkaisia, mutta olisiko opittavaa yritysten käyttämistä digiratkaisuista?

Tuottavuusohjelman henkilöstövähennykset edelleen rasittavat hallinnon alaa. Samaa virhettä ei pidä toistaa. Myös määräaikaisten osuus on suuri 21 %. Määräaikaaisuudet tuovat vaihtuvuutta henkilöstöön ja perehdytys sitoo jatkuvasti resursseja. Valtion hallinnossa määräaikaiset palvelussuhteet ovat lisääntyneet huolestuttavasti viime vuosina, vaikka toiminnan luonne ei ole muuttunut. Oikeushallinnon tehtävät eivät ole vähentyneet, joten määräaikaaisuusien perusteet on syytä tarkastella jokaisessa virastossa.

Oikeudenhoidon tavoitteet ja toimintaedellytykset

Sivun 17 ingressissä jokaisen kohdan nosto on olennainen ja ehdotukset kannatettavia.

- Toimiva oikeusvaltio ja sen toimintaedellytyksistä huolehtiminen on keskeistä koko yhteiskunnalle.
- Oikeudenhoidon toiminnan rahoitusvaje on ollut esillä kauan, ja oikeudenhoidon henkilöstön määrä on vähentynyt selvästi 2000-luvulla.
- Organisaatorakenteita, sähköisiä palveluita ja menettelytapoja on kehitetty pitkäjänteisesti, mutta näyttää selvältä, että nykyisillä resursseilla käsittelyajat kasvavat edelleen.
- Oikeudenhoidon ketjumaisuus ja toimijoiden väliset riippuvuussuhteet edellyttävät oikeasuhtaisia lisämäärärahoja koko ketjulle samalla, kun ketjun toimivuutta parannetaan systemaattisesti tuottavammaksi.
- Oikeushallinnon henkilöstön tulisi olla lähtökohtaisesti vakinaista.
- Oikeudenhoidon toimintaedellytysten turvaamiseksi ja kohtuullisiin oikeudenhoidon tavoitteisiin pääsemiseksi lisähenkilötyövuosien tarve on yhteensä noin 1 200 htv:ta vuoteen 2030 mennessä. Tämä edellyttää yhteensä keskimäärin 90 milj. euron vuosittaista määrärahalisäystä oikeudenhoitoon.

Oikeudenhoidon rahoitusvaje on vakava. Sivulla 19 on todettu: "Oikeudenhoidon määrärahataso on heikentynyt suhteessa valtion talousarvion kokonaistasoon, vaikka oikeudenhoidon toimijoiden tehtävät eivät ole vähentyneet." Vuonna 2011 määräraha oli 1,7 % talousarvioin kokonaismäärärahasta ja vuonna 2022 1,5 %. **Henkilötyövuodet ovat laskeneet 2006–2021 (s. 20) ja tässä havaittavissa tuottavuusohjelman vaikutus.**

Organisaatorakenteesta huomiona, että oikeusapu- ja edunvalvontapiirien kokoaminen yhteen valtakunnalliseen virastoon on kannatettava. Sen sijaan taannoinen hallituksen esitys Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ei varsinaisesti selkiyttänyt organisaatioiden nykyistä rakennetta ja siten esitettyä mallia pidimme lausunnossamme ongelmallisena.

Toimitilojen peruskorjaustarve on suuri. Käytösidonnaisten tilojen osuus hallinnonalalla on suuri, 75 %. Rikosseuraamuslaitoksen vankilatiloista 55 % ja muista hallinnonalan toimitiloista 25 % on peruskorjauksen tarpeessa. **Tarvitaan taloudellinen puskuri toimitilamenojen (esim. vankiloiden uudistaminen) varalle. Virastojen kehysten sisällä näin mittavia peruskorjauksia on mahdoton toteuttaa.**

Sivulla 23 on digitalisaatiosta mainittu: "On myös tunnustettava, ettei järjestelmien toteuttamisessa ole onnistuttu parhaalla mahdollisella tavalla." **Järjestelmien toteuttaminen on analysoitava ja etsittävä mahdolliset virheet, jotta jatkossa vältytään samoilta virheiltä.**

Sivujen 24–25 henkilöstöä kuvaavassa osuudessa on tuotu esille huolenaiheet henkilöstön osalta. Huolenaiheisiin voimme yhtyä.

Tavoitteiden osalta tunnusluvut on koottu sivulle 27 taulukkoon 2. **Käsittelyaikojen osalta tavoitellaan monissa asiaryhmissä vuoden 2011 käsittelyaikoja. Tässä myös havaittavissa tuottavuusohjelman negatiiviset vaikutukset.**

Rikollisuus ja rikosasioiden käsittely

Sivulla 34 on todettu: "Rikosasioiden käsittelyyn liittyvät menettelytapasäännökset ovat jääneet jälkeen yhteiskunnan sekä teknologian kehityksestä. Säännökset tulisi arvioida ja uudistaa kokonaisuudessaan." **Säännösten arviointi on tarpeen. Kannatamme syyttäjän ja poliisin esitutkintayhteistyön kehittämistä ja saattamista lain mukaiselle tasolle.**

Rangaistukset ja rangaistusten täytäntöönpano

Sivulla 35 ingressissä on nostettu esille: "Kansalliset ja kansainväliset valvontaelimet ovat kiinnittäneet huomiota vankiloiden valvontahenkilöstön riittämättömyyteen." Huolestuttavaa on, että Rikosseuraamuslaitos ei kykene toteuttamaan rangaistusten täytäntöönpanolainsäädännön asettamia velvoitteita, mikäli resurssit säilyvät nykyisen kehyspäättöksen mukaisella tasolla. Nykytilanteessakin on monia vakavia puutteita (s. 37), jotka tulee korjata viipymättä. **Valvontahenkilöresurssia on välttämätöntä vahvistaa 400 htv:lla vuoteen 2027 mennessä.**

Vankilatilojen peruskorjaustarve on mittava: 55 % seuraavan kymmenen vuoden aikana (s. 22). Vankilatilojen laatutaso tarvitsee kohottamista ja vankilaturvallisuus parantamista. Oikeushallinnon toimitilat ovat osa laajempaa valtionhallinnon käytösidonnaisiin tiloihin liittyvien investointien rahoittamisen problematiikkaa. Oikeushallinnon toimitilojen kehittäminen kannattaa arvioida rinnan erityistilojen perusparannusten kanssa.

Siviiliasioiden käsittely

Oikeudenkäyntikulujen kasvaminen on todellinen ongelma. Oikeudenkäyntikuluja koskevan selvityksen pohjalta on annettu hallituksen esitys 201/2022 eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 ja 8 b §:n muuttamisesta. Esityksen mukaan tuomioistuini voisi nykyistä lievemmin edellytyksin kohtuullistaa omasta aloitteestaan määrää, jolla riita-asian hävinnyt asianosainen velvoitetaan korvaamaan jutun voittaneen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja. Lisäksi oikeusministeriössä selvitetään, olisiko pienimmille riita-asioille mahdollista luoda kevennetty oikeudenkäyntimenettely. Tällainen menettely voisi tehdä pienten riitojen tuomioistuinkäsittelystä nykyistä halvemman.

Kaikki toimenpiteet, joilla voidaan kehittää sovintomenettelyä, keventää oikeudenkäyntimenettelyä ja kohtuullistaa oikeudenkäyntikuluja ovat kannatettavia.

Sovittelu ja vaihtoehtoiset riidanratkaisukeinot

Sovittelu ja riidanratkaisukeinojen kehittäminen on kannatettavaa. **Myös mahdollista laajentamista on tarkasteltava uusiin asiaryhmiin.** Esim. oikeusministeriön työryhmä on arvioinut, ettei edellytyksiä yleiselle hallintoasioiden sovittelujärjestelmälle ole, mutta työryhmä on tunnistanut asioita ja asiaryhmiä, joissa sovittelu saattaa tulla kysymykseen. **Näiden asiaryhmien osalta kannattaa jatkaa tarkastelua.**

Oikeudellinen neuvonta ja avustaminen

Oikeusavun tulorajojen nostaminen ja taloudellisia edellytyksiä koskeva laskentatavan yksinkertaistaminen on kannatettavaa. Tämä edellyttää resurssin lisäämistä vähintään esitetylle tasolle. Tulorajan nostaminen tarkoittaa mahdollisesti lisääntyvää asiamäärää, joten resurssia tulee tarkistaa suhteessa lisääntyvään asiamäärään.

Velvoitteiden täytäntöönpano ulosotossa

Ulosottotoiminnan resurssin tarkistaminen ja tietojärjestelmien kehittäminen on hyödyllistä ja tehostaa perintätulosta. Ulosoton ripeä täytäntöönpano on myös velkojan ja velallisen etu. **Ulosottotoiminta tuo panostukset takaisin, kun menot pääosin tulee katetuksi maksuilla.**

Toimenpide-ehdotukset

Liitteeseen 1 sivuilla 58–60 on kirjattu 31 konkreettista toimenpide-ehdotusta. Priorisoimme jatkovalmistelussa ehdotuksia, joilla on toimintaa sujuvoittava ja käsittelyaikoja lyhentävä vaikutus. Nostomme (12 kpl) on poimittu alla olevaan listaukseen samansisältöisinä, kun ne on selonteossa esitetty.

Oikeudenhoidon resurssien varmistaminen

- Oikeudenhoidon resursseista huolehditaan pitkäjänteisesti yli hallituskausien.

Julkinen sektori / Leena Hiljanen

16.1.2023

Sisäisten rakenteiden ja prosessien edistäminen

- Osoitetaan riittävät lainvalmisteluresurssit huolehtimaan oikeudenhoidon kannalta keskeisten säädösten vaikutusten ja toimivuuden seurannasta, jotta lainsäädäntö pysyy ajantasaisena, tarkoituksenmukaisena ja helposti sovellettavana.
Lisäys: Otetaan käyttöön lainsäädännön jälkiarviointi.
- Ajantasaistetaan rikos- ja riita-asioiden käsittelyyn liittyvät menettelysäännökset nykyistä virtaviivaisemmiksi.
- Arvioidaan, mitkä asiat kuuluvat ratkaistaviksi tuomioistuimissa ja mitkä voidaan käsitellä muussa menettelyssä muissa viranomaisissa.
- Edistetään toimenpiteitä oikeudenkäyntikulujen ja –kuluriskin pienentämiseksi sekä selvitetään mahdollisuutta luoda kevennetty oikeudenkäynti pienimmille riita-asioille.
- Uudistetaan rangaistusten täytäntöönpanoa koskevaa lainsäädäntöä, selkeytetään seuraamusjärjestelmää ja yhdyskuntaseuraamuksiin liittyvää rikosoikeudellista prosessia sekä laajennetaan yhdyskuntaseuraamusten käyttöä.
- Kehitetään asiantuntijoiden osaamista vastaten rikosasioiden vaativuuden kasvuun sekä kehitetään ja tiivistetään yhteistyötä rikosprosessiketjun toimijoiden välillä. Pyritään koko rikosprosessiketjussa valtakunnallisesti yhdenmukaisiin toimintatapoihin. Rikosten käsittelyprosessissa kaikkien käsittelyketjun toimijoiden väliset toimintojen yhtymäkohdat tunnistetaan ja niitä sujuvoitetaan rikosasioiden käsittelyaikojen lyhentämiseksi.
- Rikos- ja riita-asioiden sovittelutoiminta valtiollistetaan ja toiminnan ohjaus siirretään STM:n hallinnonalalta OM:n hallinnonalalle.
- Uudistetaan Rikosseuraamuslaitoksen vankilaverkostoa vaikuttavan, turvallisen ja kustannustehokkaan täytäntöönpanon turvaamiseksi.
- Henkilöstöä koskeva toimenpide-ehdotus 19 sisältää henkilöstörakenteen kehittämisen, henkilöstön osaamisen ja työhyvinvoinnin. Keskeistä henkilöstörakenteessa on, että oikeushallinnon tehtäviä tekevät vakinaiset virkamiehet ja määräaikaishenkilöt käytetään lähinnä sijaisuuksiin. Työhyvinvointia edistää osaltaan oikein mitoitettu henkilöresurssi, joka osaltaan vähentää kuormittumista.

Oikeuspalvelujen saatavuuden ja asiakaspalvelujen parantaminen

- Kehitetään tuomioistuinsovittelua tavoitteena madaltaa riidan osapuolten kynnystä saattaa asiansa käsiteltäväksi ilman avustajaa (esim. asiointiportaali, joka ohjaisi saattamaan asian vireille ja ilmoittamaan tarvittavat tiedot asian vireille saattamiseksi).
- Julkisen oikeusavun saatavuutta parannetaan korottamalla oikeusapuun oikeuttavaa tulorajaa, yksinkertaistamalla hakemuserusteita, luomalla sähköinen avustajien päivystysjärjestelmä sekä korottamalla yksityisten oikeusavustajien palkkioita.

Niko Simola
JohtajaLeena Hiljanen
Sopimusallavastaava