

# OIKEUDENMUKAINEN JA TURVALLINEN YHTEISKUNTA

Oikeusministeriön  
tulevaisuuskatsaus 2006



# OIKEUSMINISTERIÖN TOIMINTA-AJATUS

OIKEUSMINISTERIÖ OSANA VALTIONEUVOSTOA  
LUO OIKEUSPOLITIIKAN LINJOJA, KEHITTÄÄ SÄÄDÖSPOLITIIKkaa  
JA OHJAA HALLINNONALAANSA.

Oikeusministeriö vastaa

- toimivan demokratian edellytyksistä
- oikeusjärjestyksen laadusta ja oikeussuhteiden selkeydestä
- ihmisten ja yhteisöjen tehokkaista keinoista saada oikeutensa toteutetuiksi
- oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä
- tehokkaasta rikosten torjunnasta yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa
- oikeudenmukaisesta ja tehokkaasta rikosoikeudellisesta järjestelmästä ja rangaistusten täytäntöönpanosta sekä
- alansa kansainvälisestä yhteistyöstä.

Oikeusministeriön tavoitteena on avoin, aktiivinen ja turvallinen yhteiskunta, jossa ihmiset voivat luottaa oikeuksiensa toteutumiseen.

# **OIKEUDENMUKAINEN JA TURVALLINEN YHTEISKUNTA**

---

Oikeusministeriön tulevaisuuskatsaus 2006

**OIKEUSMINISTERIÖ**



<b>Lukijalle</b>	5
<b>1. MUUTTUVA TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA OIKEUSMINISTERIÖN YLEISET HAASTEET</b>	
Kansainvälistyminen	7
Väestön ikärakenteen muuttuminen	7
Sosiaalinen ja kulttuurinen muutos	8
Kansalaisyhteiskunta	8
Syrjäytymisen vaara	8
Oikeuspolitiikan keinoista	8
Teknologinen kehitys	9
Yleinen taloudellinen kehitys	9
Velkaongelmien esiintyminen	9
Yhteiskunnan dynaaminen kehitys	10
Hallinnon rakenteet	10
Taloudellinen tilanne	10
Valtioneuvoston rakenteet	11
<b>2. PAREMPI SÄÄNTELY</b>	
Ongelmat ja haasteet	13
Toimintavaihtoehtoja	14
Kansalaisten keskinäisiä suhteita tukeva yksityisoikeus	14
<b>3. OSALLISTUVA DEMOKRATIA KAIPAA KEHITTÄMISTÄ</b>	
Hyvässä tilanteessa huolestuttavia merkkejä	15
Demokratiahallinnon tarve ja muodostaminen	16
<b>4. PÄÄTÖKSENTEKO TARVIKSEE TUEKSEEN OIKEUSPOLIITTISTA TUTKIMUSTA</b>	
Tutkimuksen poikkeuksellinen vähäisyys	17
Tarve ja keskeiset puutteet	18
Ratkaisuvaihtoehto	18
<b>5. OIKEUDEN PAREMPI SAATAVUUS</b>	
Oikeusturva perusoikeutena	19
Oikeusturvan ja -palvelujen tarve	19
Käräjäoikeuksien määrän vähentäminen	20
Summaaristen asioiden ja kiinteistöasioiden käsittelypaikat	21

Tuomareiden rekrytointi ja koulutus	22
Muutoksenhaun oikea kohdentaminen	23
Paikalliset neuvonta- ja oikeuspalvelut	23
<b>6. HALLINTOLAINKÄYTÖN JOUTUISUUDEN LISÄÄMINEN</b>	
Oikeusturvan tarve hallintolainkäytössä	24
Hallintolainkäyttö joutuisammaksi	25
Markkinaoikeuden ja vakuutusoiden tilanne	26
Hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelmän kokonaistarkastelu	26
<b>7. TEHOKAS RIKOSASIOIDEN KÄSITTELYKETJU</b>	
Toteutunut rikollisuuskehitys ja riskiarvioita	27
Syyttäjän rooli esitutkinnassa ja rikosprosessissa	28
Oikeus- ja sisäministeriöiden yhteistyö	29
Syyttäjälaitoksen rakenneuudistus	30
<b>8. VANKEINHOIDON UUDISTAMINEN</b>	
Vankimäärän nousun aiheuttamat ongelmat	31
Vankeinhoidon rakenneuudistus	31
Toimintojen uudistaminen	32
Lisäresurssitarve	32
Tavoitteeksi vankimäärän alentaminen	33
<b>9. LAINRIKKOJAT KUNTOUTETTAVA SAUMATTOMALLA YHTEISTYÖLLÄ</b>	
Päihde- ja muun kuntoutuksen jatkaminen vankeuden jälkeen	34
Sosiaalipalvelujen saatavuus	34
Vapauttamissuunnitelma	35
<b>Liitteet</b>	37

# LUKIJALLE

---

Maamme on demokraattinen oikeusvaltio ja hyvinvointiyhteiskunta. Valtion ja asuinkunnan on perustuslain mukaisesti turvattava jokaiselle ihmisarvoisen elämän puitteet ja tarjottava tasa-arvoiset mahdollisuudet täysipainoiseen, aktiiviseen elämään. Perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Ihmisten tulee myös voida saada vaikeuksista tiedot oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä luottaa oikeuksiensa toteutumiseen. Oikeusjärjestyksen selkeys, hyvä hallinto ja kunnolliset toimintaedellytykset omaava oikeuslaitos ovat edellytyksiä kansalaisten oikeuksien toteutumiselle. Ne ovat tärkeitä myös sosiaalisesti kestäväälle kehitykselle sekä innovatiivisen toimintaympäristön ja yritysten kilpailukyvyn ylläpitämiselle.

Oikeusministeriö julkaisi marraskuussa 2002 ensimmäistä kertaa pitkän aikavälin toiminnalliset linjaukset nimellä ”Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003 – 2012”. Strategiatyötä ja pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman toteuttamista on voitu jatkaa niiden pohjalta. Oikeusministeriön toimialan keskeiset tavoitteet on määritelty seuraavasti:

## Oikeuspolitiikassa

- oikeusongelmiin ratkaisu joutuisammin, monipuolisemmin ja edullisemmin
- kriminaalipolitiikka vaikuttavammaksi ja paremmin kohdentuvaksi
- maksuhäiriöiden hoito joustavammaksi ja tehokkaammaksi
- kansalaisten oikeussuhteita koskevat lait yhteiskunnan muutosten tasalle

## Valtioneuvoston tasolla

- lisätään säädösvalmistelun johdonmukaisuutta
- edistetään demokratian toimivuutta ja kansalaisten osallistumista
- osallistutaan aktiivisesti Euroopan oikeudelliseen kehittämiseen

Tässä valtioneuvoston kanslian toimeksiannosta laaditussa oikeusministeriön tulevaisuuskaussessa nostetaan esiin kahdeksan keskeistä haastetta, perustellaan asioiden merkitystä kansalaisille ja yhteiskunnalle sekä etsitään ratkaisuvaihtoehtoja, joihin tulisi poliittisesti ottaa kantaa. Monia toimenpiteistä ollaan jo toteuttamassa tai niitä suunnitellaan.

- 1. Parempi sääntely** vaatii lainvalmistelun ottamista hallituksen keskeiseksi painopisteeksi. Keinoiksi tullaan paremman sääntelyn toimintaohjelmassa ehdottamaan valtioneuvoston lainsäädäntösuunnitelmaa, asiaan paneutuvaa ministeriryhmää ja neuvottelukuntaa.
- 2. Toimiva demokratia** edellyttää kansalaiskasvatuksen lisäksi demokratian tilan järjestelmällistä seuraamista, oleellisen tiedon kokoamista ja kehittämis ehdotusten tekemistä. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa ohjaava ministeriryhmä on päättänyt, että sitä varten perustetaan oikeusministeriöön demokratiayksikkö.
- 3. Oikeuspoliittisen tutkimuksen lisääminen** on tärkeää, jotta poliitikoilla olisi luotettavaa ja objektiivista tietoa päätöksenteon pohjaksi. Näyttöön perustuva politiikka tarvitsi erityisesti lainsäädäntöä, demokratiaa ja oikeuden kansainvälistymistä koskevaa tutkimustietoa. Myös oikeusoloja sekä rikollisuuskehitystä ja sen hallintaa koskeva tutkimus on liian vähäistä. Tutkimukseen tarvitaan lisämäärärahoja.

- 4. Oikeuden parempi saatavuus** ja paikoin liian pitkäksi venyneiden oikeudenkäyntien välttäminen on tuskin mahdollista ilman käräjäoikeuspiirien olennaista vähentämistä ja erityistä panostamista tuomareiden rekrytoinnin ja osaamisen kehittämiseen. On myös löydettävä keinot kohdentaa muutoksenhaku todellisten oikeusturvatarpeiden mukaisesti.
- 5. Hallintolainkäytön joutuisuuden lisääminen** on edellytys sille, että ihmisten ja yritysten oikeudet sekä hyvinvointi- ja muut palvelut toteutuvat hallinnossa nykyistä paremmin. Kyse on usein myös yhteiskunnan kehityksen kannalta tärkeistä asioista. Ruuhkat vaivaavat aivan erityisesti markkinaoikeutta, vakuutus-oikeutta ja Helsingin hallinto-oikeutta.
- 6. Rikosasioiden käsittelyketju** toimii aukollisesti, minkä seurauksena Suomi on saanut useita langettavia päätöksiä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta oikeudenkäyntien liiallisesta kestosta. Rikosvastuun tehokas toteutuminen edellyttää, että toiminta nähdään yhtenä kokonaisuutena siitä, kun tutkinta käynnistyy aina oikeudenkäyntiin asti. Poliisin ja syyttäjän yhteistoiminta esitutkinnan aikana varmistaa rikosvastuun tehokkaan ja nopean toteutumisen. Tämän lisäksi on tarpeen tiivistää oikeus- ja sisäministeriöiden sekä ministeriöiden virkamiesjohdon yhteistyötä uusilla tehokkailla järjestelyillä.
- 7. Vankeinhoidon uudistaminen** vaatii usean vuoden jatkuvaa huolenpitoa ja resurssien lisäämistä. Vankiluvun voimakas kasvu on johtanut vankeinhoidon kurjistumiseen, joka tarjoaa huonot lähtökohdat lokakuun alussa 2006 voimaan tulevan vankeuslain edellyttämälle yksilölliselle, rikoksetonta elämäntapaa edistävälle vankeinhoidolle. Toimenpiteet vankiluvun vähentämiseksi ovat välttämättömiä.
- 8. Lainrikkojen kuntouttaminen** yhdyskuntapalvelussa tai vankeusrangaistuksen kärsimisen jälkeen on valitettavan puutteellista. Uusintarikollisuuden estämiseksi on syytä löytää ja toteuttaa toimivat yhteistyökäytännöt vankeinhoidon, kriminaalihuollon ja yhteiskunnan sosiaalisten palvelujärjestelmien välillä.

Tässä katsauksessa esitetään oikeusministeriön virkamiesten näkemys siihen, miten yhteiskunnan oikeudenmukaisuutta ja turvallisuutta olisi mahdollista lisätä. Toivomme, että esiin nostetut kysymykset tarjoavat aineksia eduskuntavaaleja edeltävään kansalaiseskusteluun ja vaalikampanjoihin sekä sittemmin hallitusohjelman laatijoille.

Poliittisia päätöksiä tehtäessä on otettava huomioon, että hallinnonalan määrärahat ovat niin niukat, että henkilöstön määrää on jo jouduttu karsimaan monilla tehtäväalueilla. Tilanne rajoittaa pahasti kehittämismahdollisuuksia. Toiminnan turvaamiseksi määräraha-kehityksen maltillinen korottaminen on välttämätöntä, jotta valtioneuvossa hyväksyttyä tuottavuusohjelmaa voitaisiin toteuttaa realistiselta pohjalta. Nämä seikat korostavat määrätietoisen asioihin tarttumisen tärkeyttä.

Oikeusministeriössä 5.7.2006.

Kirsti Rissanen  




# 1. MUUTTUVA TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA OIKEUSMINISTERIÖN YLEISET HAASTEET

Oikeusministeriön hallinnonalan tehtävät ovat yhteiskunnan ydintoimintoja. Ministeriön hallinnonala kattaa tuomioistuimet, syyttäjälaitoksen, oikeusavun, vankeinhoidon ja ulosoton. Oikeusministeriö huolehtii kansalaisten perusoikeuksien ja oikeusturvan kannalta keskeisestä lainsäädännöstä. Ministeriö vastaa myös lainvalmistelun yleisestä kehittämisestä valtioneuvostossa. Toimintaympäristön muutoksilla voi olla merkittävä vaikutus siihen, kuinka oikeusministeriö ja sen hallinnonala selviävät tehtävistään ja pystyvät muuttuvissakin olosuhteissa turvaamaan kansalaisten oikeuksien toteutumisen.

Länsimaisen hyvinvointi- ja oikeusvaltion perusarvoja ovat demokratia, luottamus, oikeudenmukaisuus ja hyvinvointi. Niiden turvaaminen ja edistäminen ovat keskeisiä oikeusministeriön toiminnan lähtökohtia. Erilaisilla mittareilla mitattuna Suomi on kyennyt hyvin puolustamaan näitä lähtökohtia. Luottamus tuomioistuihin ja muihin instituutioihin on meillä ollut eurooppalaisittain katsoen huippuluokkaa. Suomalainen viranomaiskoneisto on myös vähiten korruptoitunein maailmassa. Kansalaisten luottamus ja kokemus oikeudenmukaisuudesta ovat monilta osin sidoksissa suomalaiseen hyvinvointiin ja hyvinvointivaltioon.

Oikeusministeriön toiminnot keskittyvät perusoikeuksien kannalta keskeiseen lainsäädäntöön sekä oikeudenhoitoon. Keskeiseksi haasteeksi muodostuu se, kuinka onnistutaan rationalisoimaan ja tehostamaan toimintaa sekä hillitsemään sääntelyä ja samaan aikaan säilyttämään sellainen päätöksenteko- ja palvelukokonaisuus, joka turvaa kansalaisten oikeudet ja oikeudensaantimahdollisuudet sekä säilyttää demokraattisen oikeus- ja hyvinvointivaltion perusarvot. Yksi esimerkki tästä on, miten käräjäoikeusverkostoa voidaan kehittää tavalla, jossa kansalaisten oikeudensaantimahdollisuudet ja oikeusturvan toteutuminen taataan sekä tuottavuus paranee.

## Kansainvälistyminen

Kansainvälistyminen heijastuu monella tasolla suomalaiseen oikeusjärjestykseen, yhteiskuntaan ja oikeusministeriön hallinnonalaan. Yhtäältä oikeussuhteet kansainvälistyvät ja toisaalta ulkomaalaisperäinen väestö lisääntyy Suomessa. Yritysten toimintaympäristö ja toimintaedellytykset muuttuvat. Kansainvälistyminen näkyy esimerkiksi rajat ylittävinä oikeusjuttuina, kansainvälisenä virka-apuna ja ulkomaalaisten vankien määrän kasvuna.

Kansainvälistymiseen liittyy kiistattomia myönteisiä vaikutuksia kuten taloudellisten mahdollisuuksien lisääntyminen ja kulttuurien välisen vuorovaikutuksen vilkastuminen. Pahimmillaan kehitys voi kuitenkin johtaa myös rajat ylittävän rikollisuuden, huumausainerikollisuuden ja etnisten konfliktien lisääntymiseen.

## Väestön ikärakenteen muuttuminen

Väestön ikärakenteen muuttuminen sekä väestön alueellinen keskittyminen näkyy asioiden määrän ja laadun muutoksina viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Esimerkiksi perimyksen, eläkkeisiin, sosiaali- ja terveystalouteen sekä edunvalvontaan liittyvät asiat lisääntyvät tulevaisuudessa. Toisaalta seurauksena voi olla mm. rikollisuuden väheneminen ja äänestysaktiivisuuden muuttuminen.

Väestön ikääntymiskehitys johtaa tarpeeseen kehittää lainsäädäntöä ja menettelyitä tavalla, joka ottaa huomioon väestön ikääntymisen. Etenkin vanhenevan väestön suojelun ja itsemääräämisoikeuden välinen suhde nousee keskeiseksi. Väestön keskittyminen pääkaupunki-seudulle ja kasvukeskuksiin puolestaan edellyttää julkisen palvelurakenteen kuten tuomioistu- ja oikeusapuverkoston kehittämistä. Haasteeksi muodostuu eri viranomaisten välisen yhteistyön tiivistäminen ja sellaisen palvelurakenteen muodostaminen, joka turvaa kansalaisten oikeudelliset palvelut yhdenvertaisuuden näkökulmasta myös haja-asutusalueilla, mutta mahdollistaa joustavuuden ja resurssien keskittämisen palvelutarpeen mukaan.

## Sosiaalinen ja kulttuurinen muutos

Suomi on käymässä läpi sosiaalista ja kulttuurista muutosta, jossa ihmisten elämänarvot ja -tyylit moninaistuvat. Kansalaisten keskinäisiä suhteita koskeva lainsäädäntö perustuu usein tyyppitapauksille ja perusolettamuksille. Kun elämäntyyli monimuotoistuu, syntyy tarve tarkastella näitä lähtökohtaolettamuksia uudelleen. Esimerkiksi perhesuhteiden monimuotoistuksessa voi olla syytä tarkistaa perhe- ja perintölainsäädännön lähtökohtia. Haasteeksi muodostuu myös moninaisuuden hallitseminen jaettaessa oikeudenmukaisella tavalla erilaisia yhteiskunnallisia etuuksia ja velvollisuuksia.

## Kansalaisyhteiskunta

Kansalaisyhteiskunta saa aikaisempaa merkittävämmän roolin myös palveluiden tuottajana. Samalla mediasta tulee yhä keskeisempi tekijä ja vaikuttaja ihmisten elämässä. Koska kuva yhteiskunnasta ja oikeusjärjestyksestä muodostuu entistä selvemmin median kautta, viestinnän merkitys oikeusministeriön ja hallinnonalan toiminnassa korostuu. Keskeisiksi media-yhteiskunnassa nousevat mm. demokratian vahvistaminen, luottamuksen säilyttäminen yhteiskunnan perusinstituutioihin kuten tuomioistuimiin sekä oikeasuuntaisen kuvan antaminen oikeusjärjestyksestä ja hallinnonalan toiminnasta. Hallinnonalan haasteeksi muodostuu tiedon välittäminen oikeusjärjestyksestä ja sen sisällöstä. Oikeudellinen tieto on pirstaloitunut, minkä vuoksi kokonaiskuvan muodostaminen jokapäiväiseen elämään liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista on käynyt vaikeaksi hahmottaa.

## Syrjäytymisen vaara

Vaarana monimuotoistuvassa yhteiskunnassa on joidenkin ihmisryhmien syrjäytyminen. Syrjäytyminen on yhteydessä työttömyyteen, velkaongelmiin, asunnottomuuteen, puutteelliseen koulutukseen, rikollisuuteen ja päihdeongelmiin. Alkoholipolitiikassa viime vuosina tapahtuneiden muutosten johdosta päihdeongelmista kärsivä väestönosa on entistä suuremmassa terveys- ja syrjäytymisriskissä. Nykyään yhä harvemmat nuoret tekevät rikoksia, mutta pieni joukko nuoria tekee niitä yhä enemmän. Lasten huostaanotot ovat lisääntyneet viime vuosina. Vaarana on pidemmällä aikavälillä syrjäytymisen ”periytyminen”. Syrjäytymistä saattaa syntyä myös ulkomaalaistaustaisen väestön keskuudessa, jos heidän kotouttamisensa ja integroitinsa suomalaiseen yhteiskuntaan jää vaillinaiseksi. Syrjäytymisen ehkäiseminen vaatii yhteistyötä eri viranomaistahojen kesken ja asettaa siten haasteita myös oikeusministeriön hallinnonalan toimintatavoille.

## Oikeuspolitiikan keinoista

Oikeuspolitiikan keinoista tehokkaalla maksuhäiriöpolitiikalla voidaan ehkäistä ylivelkaantumisen aiheuttamaa syrjäytymistä. Maksuhäiriöpolitiikan tärkeimmät tavoitteet ovat toisaalta

velvoitteiden tehokas täytäntöönpano ja toisaalta velkaongelmaisten henkilöiden sosiaalisen ja taloudellisen toimintakyvyn ylläpito ja palauttaminen. Myönteisiin tuloksiin päästään yhteistyössä eri hallinnonalojen ja viranomaisten kanssa. Oikeusavun tehtävänä on taata kansalaisten pääsy oikeudellisiin palveluihin silloinkin, kun heidän varallisuutensa tai muut toimintamahdollisuutensa ovat heikenneet. Kriminaalipolitiikan haasteeksi muodostuvat rikollisuutta ehkäisevien tukirakenteiden vahvistaminen, luotettavan ja toimivan rikosoikeusjärjestelmän ylläpitäminen sekä rikoskierteen katkaiseminen varhaisessa vaiheessa ja vapautusrangaistuksiin tuomittujen sopeuttaminen takaisin yhteiskuntaan. Säädöspolitiikalla pyritään yritysten ja yksilöiden kannalta hallittavaan lainsäädäntöön, joka takaa oikeuksien toteutumisen ja estää putoamista yhteiskunnallisten turvaverkkojen ulkopuolelle.

## Teknologinen kehitys

Teknologinen kehitys on synnyttänyt uusia sääntelyongelmia esimerkiksi ihmisten keinoalkuiseen lisääntymiseen liittyen. Sääntelyongelmia liittyy myös tekijänoikeuksiin ja tietosuojaan internetmaailmassa, huumausaineiden määrittelyyn sekä taloudellisesti hyödynnettävissä olevien innovaatioiden omistus- ja hyödyntämisoikeuksiin tutkimusmaailmassa. Kehitys heijastuu esimerkiksi uudenaikaisena monimutkaisen tieteellisen tai teknologisen tiedon hallintaa vaativina oikeusjuttuina, uudenaikaisena teknologiaa hyödyntävänä rikollisuutena sekä lisääntyvänä tarpeena käyttää asiantuntijoita päätöksenteossa.

Viestintäteknologian kehitys antaa viranomaisille uusia mahdollisuuksia asiakaspalvelun ja viestinnän kehittämiseen. Uuden tekniikan tarjoamien mahdollisuuksien monipuolinen hyödyntäminen hallinnonalalla on tärkeää, jotta kansalaisten kasvaviin odotuksiin kyetään vastaamaan. Toisaalta uudenaikainen teknologia – etenkin viestintäteknologia – on antanut viranomaisille uusia mahdollisuuksia rationalisoida ja tehostaa toimintaansa. Joissain tapauksissa esimerkiksi tuomioistuimet voivat kuulla todistajia kuvayhteyden kautta. Lisäksi uusi viestintäteknologia mahdollistaa suurien asiamäärien hallinnan ja hoitamisen ilman tarpeettomia välivaiheita.

## Yleinen taloudellinen kehitys

Yleisellä taloudellisella kehityksellä on hyvin suuri merkitys oikeusministeriön hallinnonalan kannalta. Kansalaisten oikeusongelmien ja samalla myös niihin liittyvien viranomaistoimintojen määrä riippuu suuresti taloudellisesta kehityksestä. Varsin usein kansalaisten oikeusongelmat kietoutuvat tavalla tai toisella velkaantumiseen ja velanmaksuvaikeuksiin. Vaikka talous tällä hetkellä kehittyy suotuisasti ja työllisyystilanne paranee, kansalaisten velkaantumistaso nousee koko ajan. Uhkana onkin se, että taloudellisten häiriöiden ilmaantuessa hallinnonalan käsittelemät tapausmäärät (tuomioistuimet, oikeusapu, ulosotto) kasvavat nopeasti. Ylivelkaantumisen hallinta edellyttää tehokasta maksuhäiriöpolitiikkaa.

## Velkaongelmien esiintyminen

Velkaongelmien esiintymiseen vaikuttavat voimakkaasti yleinen taloudellinen kehitys, työllisyys ja muut vastaavat yleisen yhteiskunta- ja talouspolitiikan kehityspiirteet (kuvat 1-10). Oikeusministeriön mahdollisuudet vaikuttaa näiden ongelmien syntymiseen ovat varsin rajoittuneet. Velkaongelmien syntymistä pyritään ennaltaehkäisemään edistämällä luotonannon vastuullisuutta ja kehittämällä talous- ja velkaneuvontaa. Hallinnonalalla on viime vuosina toteutettu ja pantu vireille useita lainsäädäntöuudistuksia ja hankkeita, joiden tarkoituksena on ollut parantaa maksuongelmiin joutuneiden velallisten asemaa. Lisäksi viranomaisten

tietojensaantimahdollisuuksia lisäämällä on pyritty estämään velallisia vapautumasta velvollisuuksiensa täyttämisestä vilpillisin keinoin (harmaantalouden ja talousrikollisuuden torjunta). Uudistuksille asetettujen tavoitteiden toteutumista on selvitettävä jatkossa tutkimuksen ja seurannan avulla.

## Yhteiskunnan dynaaminen kehitys

Muutoksiin varautuminen on erityinen haaste yhteiskunnan dynaamisen kehittymisen johdosta. Keskeinen kysymys on se, kuinka luoda sellaiset rakenteet ja menettelytavat, jotka pystyvät toimimaan mahdollisimman hyvin muuttuvissakin olosuhteissa. Riittävää ei ole se, että varaudutaan vain yhteen mahdolliseen tulevaisuusskenaarioon, vaan rakenteiden ja menettelyiden on oltava kyllin joustavia dynaamisissakin olosuhteissa.

Nopea yhteiskuntakehitys edellyttää asioiden kokonaishallintaa sekä suunnitelmallista päätöksentekoa. Oikeusministeriön hallinnonalalla tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että velkojen perinnän mahdollisesti lisääntyessä pystytään tarpeen vaatiessa käsittelemään isojaakin juttumääriä (mm. Natura-valitukset, julkisia hankintoja ja energiamarkkinajuttuja koskevat valitukset) tehokkaasti.

## Hallinnon rakenteet

Hallinnon rakenteet ovat voimakkaassa muutostilassa. Globalisaatio ja EU:n laajentuminen asettavat suuria vaatimuksia julkiselle hallinnolle. Väestön ikääntyminen kasvattaa samaan aikaan palvelutarvetta. Tuottavuusohjelma edellyttää joiltain osin esimerkiksi hallinnonalalla toimivien viranomaisten yksikkökoon kasvattamista. Se mahdollistaa myös erikoistumisen esimerkiksi käräjäoikeuksissa, oikeusaputoiminnassa ja erikoisperinnässä.

Hallinnon rakenteiden kehittäminen merkitsee monia muutoksia kuten syyttäjä- ja ulosotolaitosten rakenneuudistukset, vankeinhoitolaitoksen rakenneuudistus, sähköisen asiointin kehittäminen viranomaisten palvelutoiminnassa, tukipalvelujen kokoaminen palvelukeskukseen, hallinnonalan tutkimuksen kehittäminen ja tutkimusstrategian laatiminen, sähköisen äänestämisen mahdollisuuksien selvittäminen sekä tuottavuusohjelman edellyttämien henkilöstövähennysten toteuttaminen ja resurssien kohdentaminen.

Keskeinen lähtökohta on näiden uudistusten toteuttaminen siten, että kansalaisten oikeusturva, oikeuden saatavuus ja perusoikeuksien toteutuminen taataan. Oikeusministeriön hallinnonalan toiminnot ovat valtion ydintoimintoja, joita ei voi yksityistää tai supistaa merkittävästi, vaan ne on säilytettävä edelleen valtion hoidettavina joitain tukitoimintoja lukuun ottamatta.

## Taloudellinen tilanne

Hallinnonalan taloudellinen tilanne on kuluva vaalikauden loppua kohden jatkuvasti kiristynyt mm. sen vuoksi, että vankimäärän kasvusta ja useiden tuomioistuimien työmäärien lisääntymisestä sekä toimitila- ja muiden yleiskustannusten noususta johtuvia kustannuspaineita ei ole voitu täysimääräisesti ottaa huomioon hallinnonalan menokehyksessä.

Oikeusministeriön hallinnonalan menot, noin 700 milj. euroa vuodessa, koostuvat valtaosaltaan hallinnonalan virastojen tavanomaisista toimintamenoista. Toimintamenoista 90 % (600 milj. euroa/v) on henkilöstön palkkausmenoja ja muita henkilöstösidonnaisia menoja kuten toimitila-, toimisto- ja matkustusmenoja. Oikeusministeriössä henkilöstön määrä verrattuna muihin ministeriöihin on kolmanneksi suurin, mutta määrärahat pienimmät. **Näistä syistä**

**hallinnonala kärsii erityisesti koko vaalikaudeksi vahvistetuista jäykistä meno-  
hyksistä.** Toimintaa on kasvavassa määrin jouduttu rahoittamaan myös lisätalousarvioilla, mikä on vaikeuttanut talouden suunnitelmallista hoitoa ja aiheuttanut epävarmuutta henkilöstön keskuudessa.

Tiukan määrärahatilanteen vuoksi henkilöstön määrää on jouduttu jatkuvasti karsimaan monilla tehtäväalueilla. Esimerkiksi tuomioistuimien ja syyttäjien käsittelyaikojen lyhentämis- ja ta-  
saamistavoitteita ei ole kaikilta osin voitu saavuttaa. Myöskään vankimäärän jyrkästä kasvusta johtuvaan työmäärien kasvuun ei ole voitu riittävällä tavalla reagoida, mikä on johtanut henkilöstön ylikuormitukseen ja sairastavuuden lisääntymiseen. Samoin monia hallinnonalan tuottavuuden parantamisen kannalta keskeisiä tietotekniikka- ja vankiloiden peruskorjaushankkeita, on jouduttu taloudellisen liikkumavaran vähäisyyden vuoksi jatkuvasti lykkäämään.

Tulevia vuosia silmälläpitäen on tärkeää, että määrärahakehysmenettelyssä otetaan riittävällä tavalla huomioon eri hallinnonalojen erilaiset mahdollisuudet sopeutua kehyskauden aikana lisääntyviin kustannuspaineisiin tai muihin vastaaviin muutoksiin. Oikeusministeriön hallinnonalalla käytännössä ainoa sopeuttamiskeino on henkilöstön määrän vähentäminen, mikä johtaa esimerkiksi tuomioistuimissa asioiden käsittelyviiveisiin ja henkilöstön ylikuormitukseen. Taloudellisen liikkumavaran ahtaus vaarantaa myös hallinnonalan tuottavuusohjelman toteuttamista. Monet keskeisistä tuottavuushankkeista edellyttävät siirtymävaiheessa tietotekniikka- ja toimitilainvestointeja.

## Valtioneuvoston rakenteet

Valtioneuvoston rakenteet ja virkamieskulttuuri vaativat kehittämistä muuttuvissa dynaamisissa olosuhteissa. Tiedon tehokas siirtyminen ja asioiden hoitaminen muuttuvissa olosuhteissa edellyttävät virkamiehiltä verkostoitumista niin hallinnon sisällä kuin erilaisiin yhteiskunnallisiin tahoihin nähden. Samalla kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon tulee taata, mikä edellyttää avointa ja keskustelevaa virkamies- ja päätöksentekokulttuuria.

Tiedon, osaamisen ja asioiden kokonaishallinnan merkitys kasvaa koko ajan muuttuvassa toimintaympäristössä. Samalla horisontaalista yhteistyötä valtioneuvoston sisällä olisi lisättävä. Varsin usein yhden ministeriön toimialalla tehdyt päätökset heijastuvat toisen ministeriön toimintaan. Asioiden kokonaishallinta vaatiikin laajempaa yhteistyötä ja koordinaatiota valtioneuvostossa. Nykyistä useammin tulisi pyrkiä valtioneuvoston politiikkaohjelmatyyppeihin ratkaisuihin keskeisiä ongelma-alueita kehitettäessä. Esimerkiksi rikollisuuden hallinta vaatii toisaalta erityistä paneutumista rikollisuuden syihin ja seurauksiin ja toisaalta toimia useilla valtionhallinnon sektoreilla.

## **Kokonaisuudessaan toimintaympäristön muutosten aiheuttamien haasteiden pohjalta oikeusministeriölle voidaan asettaa seuraavat tavoitteet:**

- Asiakokonaisuuksien hallinnan kehittäminen ministeriössä ja ministeriöiden välisessä yhteistyössä. Keskeisiä haasteita tällöin ovat:
  - 1) horisontaaliset prosessit (ohjelmajohtaminen, kehysvalmistelu, tuottavuusohjelma) ja yhteistyö sekä
  - 2) kansalaisten ja yhteiskunnan tarpeiden parempi tunnistaminen ja vahvempi näkemys asiakokonaisuuksista
- Kokonaisvaltaisen tietoon ja tutkimukseen perustuvan päätöksenteon sekä strategisen suunnittelun vahvistaminen
- Syrjäytymisen ehkäisy oikeusministeriön keskeisillä toimintaloikoilla
- Kustannustehokkaan ja joustavan palvelurakenteen luominen

## **Erityiset, vielä vailla ratkaisua olevat keskeiset haasteet liittyvät tässä katsauksessa erikseen esiin nostettuihin asiakokonaisuuksiin:**

- Parempi sääntely
- Toimiva demokratia
- Oikeuspoliittisen tutkimuksen lisääminen
- Oikeuden parempi saatavuus
- Hallintolainkäytön joutuisuuden lisääminen
- Rikosasioiden käsittelyketju
- Vankeinhoidon uudistaminen
- Lainrikkajien kuntouttaminen

## **Näiden lisäksi on tärkeätä jatkaa:**

- EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä
- Yhteistyötä Venäjän kanssa
- Ulosoton rakenneuudistusta ja toiminnan kehittämistä
- Rikoksen uhrien aseman parantamista ja todistajien suojelua
- Muita oikeusministeriön TTS 2007-2011:ssä ja TAE 2007:ssä kuvattuja kehittämistoimia

## 2. PAREMPI SÄÄNTELY

---

### Ongelmat ja haasteet

Säädöksiä oli Suomessa vähän vielä 1900-luvun alkupuolelta sotien jälkeiseen aikaan saakka. Säästösten määrä alkoi lisääntyä voimakkaasti 1960-luvulta lähtien ja edelleen erityisesti 1990-luvulta lähtien. Kasvun yhtenä keskeisenä syynä on ollut Suomen liittyminen Euroopan unioniin. On arvioitu, että noin kaksi kolmasosaa laajemmista ja merkittävämmistä lakiesityksistä liittyy tavalla tai toisella EU-sääntelyyn.

Lainsäädäntö toimii oikeusjärjestyksen perustana ja sen perinteisenä tehtävänä on yhteiskunnan, ihmisten ja yritysten perusturvallisuuden takaaminen. Lainsäädännön tulee tämän mukaisesti luoda vakautta nopeassakin yhteiskuntakehityksessä. Toisaalta lainsäädäntö on keskeinen yhteiskuntapolitiikan instrumentti, jolla uudistuksia ja muutoksia pyritään toteuttamaan. Lainvalmistelukoneistoon kohdistuu sen vuoksi jatkuva paine valmistella lainmuutoksia suhteellisen nopealla aikataululla päivänpolitiikassa esiin tulevien ongelmien ratkaisemiseksi. Tämä on omiaan johtamaan osittaisuudistuksiin, jotka puolestaan saattavat lisätä oikeusjärjestyksen hajanaisuutta ja epäjohtonmukaisuutta sekä johtaa sääntelykierteeseen.

Oikeudellistumiskehityksen myötä on kiinnitetty yhä enenevässä määrin huomiota myös sääntelyn erilaisiin vaihtoehtoihin. Etenkin OECD:n ja EU:n piirissä on ollut lukuisia parempaa sääntelyä tavoittelevia hankkeita. Yhtäältä on pyritty hillitsemään sääntelyä sekä toisaalta kehittämään vaihtoehtoja sääntelylle ja vaihtoehtoisia sääntelytapoja. Suomessa oikeusjärjestelmä pohjautuu hyvin voimakkaasti lakisääntelylle ja suuri osa erilaisista vaihtoehtoistaikin edellyttää usein ainakin jonkinasteista sääntelyä.

Tavoitteena on laadukkaan ja kustannustehokkaan sääntelyjärjestelmän luominen. Liiallinen ja huono sääntely heijastuu nopeasti oikeusministeriön hallinnonalalla toimivaan oikeusturvakoneistoon. Epäselvät tai sisällöltään ongelmalliset säännökset näkyvät nopeasti esimerkiksi lisääntyvinä oikeusjuttuina. Oikeusministeriön tehtävänä on koko valtioneuvoston säädösvalmistelukulttuurin ja sen säädösvalmistelun rakenteiden kehittäminen, vaikka valtaosa hallituksen esityksistä annetaan muista ministeriöistä.

Hyvinvointivaltiota rakennettaessa yksilöiden oikeudet ovat laajentuneet ja monipuolistuneet, mutta niiden toteuttamisen menettelyjä ei ole aina vastaavasti kehitetty ja tarvittavat resurssit ovat niukat. Ihmisten, pääoman, tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus perustaa niinkään uudenlaisia oikeuksia, joiden tehokas toteuttaminen lisää myös oikeusturvan tarvetta. Tämä edellyttää jatkossa harkitumpaa ja huolellisempaa lainvalmistelua.

Kansainvälistymisen seurauksena Suomella ei ole yksin toimimalla mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnan kehitykseen, vaan Suomi on voimakkaasti riippuvainen Euroopan unionin sekä kansainvälisten markkinoiden ja kansainvälisen politiikan kehityksestä.

Lainvalmistelun keskeisiä ongelmia ovat:

- Sääntelyn määrä ja yksityiskohtaisuus on jatkuvasti kasvamassa (kuvat 11-13). Tämä johtaa muun muassa siihen, että lainsäädäntö ei enää ole riittävästi ennakoitavissa ja että sen tavoitteet toteutuvat yhä heikommin.
- Sääntelyn yksityiskohtaisuus johtaa jatkuvaan muutospaineeseen ja sääntelykierteeseen, mistä puolestaan aiheutuu huono hallittavuus. Ihmisten ja yritysten mahdollisuus saada tietoa lainsäädännön sisällöstä heikkenee.

- EU:n lainsäädännön vaikeaselkoisuus vaikuttaa kansallisen lainsäädännön laatuun. EU:n oikeusjärjestelmän asettamat vaatimukset lisäävät kansallisen sääntelyn määrää ja yksityiskohtaisuutta. Komission ja EU:n tuomioistuimen tulkintakäytännöt vaikuttavat samansuuntaisesti jättäen vähän tilaa yleispiirteisemmälle sääntelylle tai sääntelyn aidolle sopeuttamiselle osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Vaikuttaminen EU:ssa suunnitteilla oleviin lainsäädäntötoimiin ei ole riittävää.
- Lainvalmistelun tietopohja on usein puutteellista. Taloudellisia vaikutuksia, yritysvaikutuksia ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia ei selvitetä riittävästi eikä riittävän varhaisessa valmisteluvaiheessa. Vaihtoehtoja ei arvioida riittävästi.
- Lainvalmistelun strateginen suunnitelmallisuus valtioneuvostotasolla toteutuu heikosti.
- Lainvalmistelun osaamisen taso on vaihtelevaa muun muassa keskeisiä oikeusjärjestyksen sisältöä ja suhteita koskevissa asioissa.

Säädösvalmistelun ja lainsäädännön tulee olla ennakoitavaa ja avointa. Sääntelyn on oltava hallittavaa ja ymmärrettävää ja sen tulee johtaa tarkoitettuihin vaikutuksiin. Säädösvalmistelun organisaatiossa on turvattava sekä riittävä asiantuntemus sääntelyä koskevissa kysymyksissä että riittävä oikeudellinen ja lainsäädäntötekniinen asiantuntemus. Säädösvalmistelun johtamista on tehostettava siten, että valmistelua ohjataan kaikissa säädösvalmistelun vaiheissa.

## Toimintavaihtoehtoja

Oikeusturvan saatavuuden, tehokkuuden ja korkean laadun turvaaminen on keskeinen säädöspolitiikalle asetettava vaatimus. Hyvin toimivat ja todelliset oikeudet ovat avainasemassa oikeusturvan kehittämisessä – ne vahvistavat myös oikeusjärjestyksen uskottavuutta sekä lisäävät lainkuuliaisuutta.

Tässä tulevaisuuskatsauksessa korostetaan, että valtioneuvoston tulee sitoutua noudattamaan elokuussa 2006 valmistuvan paremman sääntelyn toimintaohjelman ehdotuksia. Ohjelman loppuraportissa esitetään, että valtioneuvosto ottaa käyttöön lainsäädäntösuunnitelman, johon sisällytetään hallituksen yhteinen poliittinen näkemys oikeusjärjestyksen kehittämisen muutostarpeista ja painopistealueista. Lainsäädäntösuunnitelmalla ohjataan kansallista valmistelua, EU:n piirissä tapahtuvaa valmistelua ja kansainvälisiin sopimusjärjestelyihin liittyvää valmistelua. Tätä työtä varten tulee asettaa paremman sääntelyn ministeriryhmä sekä lisäksi neuvottelukunta tukemaan ja arvioimaan paremman sääntelyn toimintaohjelman toteutumista.

Toimintaohjelmassa ehdotetaan myös säädösvalmistelun laajapohjaisuuden lisäämistä, korostetaan huolellista esivalmistelua, sääntelyn vaihtoehtojen harkintaa ja säädöshuollon kehittämistä sekä säädösehdotusten vaikutusten arviointia. Säädösten valmistelussa tulee turvata mahdollisimman suotuisat kilpailukyky- ja hyvinvointivaikutukset.

Lisäksi ohjelmassa painotetaan riittävien säädösvalmistelun tukirakenteiden järjestämistä siten, että lainvalmistelun tarvittava asiantuntemus taataan. Myös säädösvalmistelukoulutusta on ehdotusten mukaan tehostettava.

## Kansalaisten keskinäisiä suhteita tukeva yksityisoikeus

Kansalaisten oikeussuhteita koskeva peruslainsäädäntö (henkilö, perhe- ja perintö-, yhtiö-, sopimus-, vahingonkorvaus-, esineoikeus) on luonteeltaan varsin pysyvää. Lainsäädäntö sisältää runsaasti ns. olettamasaännöksiä, joista osapuolet voivat halutessaan poiketa.



Perhekoon pienentyminen ja muuttoliike johtavat lähivuosina siihen, että meillä on yhä enemmän vanhuksia, jotka sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi eivät kykene valvomaan etujaan tai huolehtimaan taloudellisista asioistaan. Vanhukselle voidaan silloin määrätä edunvalvoja, joka huolehtii hänen asioistaan.

Edunvalvontapalvelujen tarvitsijat pitävät tärkeänä sitä, että he voivat itse vaikuttaa siihen, kuka heidän asioitaan tulevaisuudessa hoitaa. Toisaalta jatkossa julkisen vallan toimia tarvitaan enenevässä määrin edunvalvonnan järjestämiseen myös niille, joilla ei ole läheisiä. Julkisen vallan toimia tarvitaan myös valvomaan edunvalvontavaltuutuksen nojalla toimivia. Tässä julkisen vallan vastuuta ei voi siirtää sen paremmin yksityisille elinkeinonharjoittajille kuin kansalaistoiminnallekaan.

Henkilö- ja perhesuhteiden tasolla yhteiskunta kansainvälistyy ja muuttuu kulttuuriltaan monimuotoisemmaksi. Suomeen tulee yhä enenevässä määrin maahanmuuttajia. Myös nuorten opiskeluihin ja työelämään liittyvä liikkuminen ja verkostoituminen lisääntyy sekä EU-alueella että maailmanlaajuisesti.

Henkilösuhteisiin liittyvä lainsäädäntö on niin kulttuurisidonnaista, ettei sitä lähitulevaisuudessa voida yhtenäistää edes EU:n tasolla joitakin asiakirjatyyppisiä (esimerkiksi perillisase-  
man osoittava perintötodistus) lukuun ottamatta. Oikeusvarmuuden turvaamiseksi on kuitenkin laadittava nykyistä selkeämpiä sääntöjä siitä, minkä valtion lainsäädäntöä kuhunkin tilanteeseen sovelletaan ja minkä valtion tuomioistuin on toimivaltainen asiaa käsittelemään. Myös tuomioistuinten ja viranomaisten päätösten täytäntöönpano on turvattava. Näitä kysymyksiä voidaan osittain ratkaista kansallisessa lainsäädännössä, mutta tehokkaimmin kansainvälisessä yhteistyössä.

Henkilö- ja perhesuhteisiin liittyvän lainsäädännön kehittäminen edellyttää yhteiskunnan muutosten (kuvat 14-17) vaikutusten arviointia suhteessa voimassa olevan lainsäädännön olettamasäännöksiin. On arvioitava esimerkiksi onko syytä muuttaa aviovarallisuutta koskevaa pääsääntöä, jonka mukaan puolisoitten varallisuus jaetaan tasan avioliiton päättyessä joko kuolemaan tai eroon. Samoin on arvioitava perintöoikeuden puolella muun muassa lakiosan ja esimerkiksi toissijaisten perillisten oikeutta turvaavien säännösten merkitystä nyky-yhteiskunnassa, jossa lakiosan alkuperäinen tarkoitus perillisten taloudellisen aseman turvaamisessa on vähentynyt väestön ikääntymisen myötä. Vakiintuneiden olettamasäännösten muuttaminen edellyttää perusteellista tutkimusta nykykäytännöistä, arvioita muutosten mahdollisista vaikutuksista ja laajaa kansalaismielipiteen kuulemista. Tämän lisäksi kansallisesti on saatettava ajan tasalle isyyteen liittyvät kansainvälisen yksityisoikeuden säännökset ja osallistuttava aktiivisesti niin EU:n kuin Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin piirissä tapahtuvaan valmisteluun.

### 3. OSALLISTUVA DEMOKRATIA

---

#### KAIPAA KEHITTÄMISTÄ

#### Hyvässä tilanteessa huolestuttavia merkkejä

Edustuksellisen demokratian tilaa voidaan Suomessa pitää yleisesti ottaen hyvänä. Vaalijärjestelmä toimii luotettavasti, äänestäminen on helppoa ja vaalien tulokset saadaan selville nopeasti. Vaaleihin liittyvä tiedonvälitys on tasapuolista ja laadukasta.

Keskeisten valtiolinten tehtävät ovat sopusoinnussa keskenään ja valtiojärjestelmä pystyy tehokkaaseen päätöksentekoon.

Sen sijaan osallistuvan demokratian useat tunnusluvut (kuvat 18-20) ovat Suomessa osin oleellisesti heikompia kuin vertailukelpoisissa maissa, erityisesti muissa Pohjoismaissa. Keskeisiä puutteita on kolme:

- Äänestysaktiivisuus on laskenut tasaisesti 1960-luvulta alkaen, kunnallisvaaleissa ja euro-parlamenttivaaleissa jopa hälyttävän alhaiselle, alle 60 prosentin tasolle.
- Aktiivisen kansalaisuuden erot ovat suuremmat kuin useissa vastaavissa maissa; kansalaiset jakautuvat aktiivisiin ja vaikutushaluisiin ja vaikuttamisesta syrjäytyviin.
- Suomessa on muita Pohjoismaita enemmän kansalaisia, joiden luottamus omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa on heikko. Kansalaisten mahdollisuus osallistua päätöksenteon prosessiin on useista syistä pienentynyt. Samaan aikaan päätöksenteko on käynyt yhä vaativammaksi ja sen kenttä laajentunut kotimaan asioista siihen, miten voimme vaikuttaa Euroopan unionin ja globaaliin kehitykseen.

Kansalaisten tulee voida nuoresta alkaen juurtua demokratiaan, luottamuksen kulttuuriin ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Nykyisin nuorten vaikutustavat sekä vaikutuskenttä ovat muuttuneet, ja on syntynyt uudenlaisia kansalaisyhteiskunnan toimintamuotoja. Samaan aikaan mediasta on tullut yhä tärkeämpi suunnannäyttäjä ja vaikutuskanava yhteiskunnassa. Haasteeksi on muodostunut se, kuinka kansalaisten osallistumista yhteiskunnan kehittämiseen ja päätöksentekoon voitaisiin kehittää tavalla, joka ehkäisee kansalaisten ja julkisen hallinnon vieraantumista. Epäoikeudenmukaisuuden kokemukset sekä kokemukset vähäisistä vaikutusmahdollisuuksista voivat muutoin johtaa ääri-ilmioiden sekä ääriilikkeiden lisääntymiseen.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen käynnistämän kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tehtävänä on parantaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja äänestysaktiivisuutta, lisätä demokratiakasvatusta sekä muutoinkin vahvistaa edustuksellista demokratiaa. Politiikkaohjelma on tuottanut laajan demokratian tilaa valaisevan aineiston. Edustuksellisen demokratian tila ja kansalaisyhteiskunnan toimintapuitteet on selvitetty. Opetusministeriö valmistelee kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan asettamista. Sen tehtäviin tulisi kuulumaan myös demokratialle tärkeän kansalaistoiminnan seuranta. Oikeusministeriössä on valmisteilla arviomuistio, jossa esitellään vaihtoehtoja vaalijärjestelmän uudistamiselle. Myös työ demokratiaviestinnän parantamiseksi sekä kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutuksen lisäämiseksi on aloitettu.

Osallistuvan demokratian ongelmat liittyvät ennen muuta demokraattiseen kulttuuriin. Siihen voidaan vaikuttaa koulutuksella ja nuorisotyön keinoin. Vapaan sivistystyön ja poliittisen toiminnan uudistamiseen valtio voi vaikuttaa vain edellytyksiä luomalla. Demokratiaa ja siihen vaikuttavia tekijöitä tulee systemaattisesti seurata ja niistä tiedottaa. Niinikään tarvitaan valmius jatkuvaan kehittämiseen.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman aikana on käynnistetty laaja ohjelma aktiivisen kansalaisuuden ja demokratian kehittämiseksi useissa ministeriöissä.

## Demokratiahallinnon tarve ja muodostaminen

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman työtä jatkamaan tarvitaan ohjelman jälkeen kevyt, poikkihallinnollinen ja verkostomuotoinen demokratia-asioiden hallinto.

Kansalaisvaikuttamisen ministeriryhmän päätöksen mukaisesti demokratian ja sen edellytysten seuranta ja kehittäminen on organisoitava pysyvästi. Tätä varten oikeusministeriön tulee

perustaa politiikkaohjelman jälkeen aloitettava demokratiayksikkö. Demokratian tilan seuraamista varten tarvitaan myös oikeusministeriön koordinoima verkosto, jossa on tiedeyhteisöjen ja ministeriöiden edustus. Indikaattoriseurannassa korostettaisiin vaalivuosina vaaliaktiivisuutta koskevaa seurantaa ja muina vuosina demokratian edellytysten seurantaa. Oikeusministeriön tulisi seurata vaalidemokratian, opetusministeriön kansalaisoppimisen ja kansalaisyhteiskunnan sekä sisäasianministeriön kuntademokratian indikaattoreita. Kehittämisessä pääpainon tulisi olla kansalaisoppimisen, kansalaisyhteiskunnan toiminnan, kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutuksen, vaaliviestinnän sekä edustuksellisen demokratian jatkuvassa edistämässä.

Yhteistyöverkoston vetovastuun tulisi olla selkeästi oikeusministeriöllä, mutta myös muut demokratian kannalta keskeiset ministeriöt seuraisivat oman alansa kehitystä. Verkoston tulisi olla avoin myös muulle hallinnolle, esimerkkinä kansalaisyhteiskunnan kannalta tärkeät sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö. Yksi edellytys on, että demokratiakysymysten seuranta asianomaisissa ministeriöissä järjestetään.

Muissa Pohjoismaissa demokratia-asioiden hallinto on järjestetty joko keskitetyn tai hajautetun mallin pohjalta. Keskitetty malli on käytössä Ruotsissa, jossa toinen ministeri oikeusministeriössä vastaa demokratia- ja ihmisoikeuskysymyksistä. Muissa Pohjoismaissa on usean ministeriön hajautettuja malleja kuitenkin niin, että vaalit organisoivalla ministeriöllä on keskeinen vastuu.

## 4. PÄÄTÖKSENTEKO TARVITSEE TUEKSEEN OIKEUSPOLIITTISTA TUTKIMUSTA

### Tutkimuksen poikkeuksellinen vähäisyys

Julkisen päätöksenteon tulee perustua vankalle tietopohjalle. Sektoritutkimuksen kehittämisessä on korostettu tiedon merkitystä ja nähty tutkimus poliittisen päätöksenteon ja yhteiskunnan kehittämisen strategisena resurssina. Suomi kuuluu johtaviin tietoyhteiskuntakehityksen maihin. Tulevaisuuden strategiamme sekä valtiovallan, elinkeinoelämän että muun yhteiskunnan piirissä perustuvat leimallisesti tietoon ja osaamiseen.

Myös tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistus korostaa tarvetta saada nykyistä enemmän tietoa toiminnan vaikuttavuudesta. Tutkimus antaa mahdollisuuden havaita alkavia muutostendenssejä ja varautua niihin sekä luoda innovatiivisia ratkaisuja esiin nouseviin ongelmiin.

Valtion tiede- ja teknologianeuvosto käynnisti vuonna 2003 julkisen sektorin rakenteellista kehittämistä koskevan selvitystyön. Syksyllä 2004 valmistui selvitysmies Jussi Huttusen raportti valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellisesta ja toiminnallisesta kehittämisestä. Raportissa tuotiin esille, että oikeusministeriön hallinnonalalla tutkimus- ja kehittämismenojen osuus oli vuonna 2004 0,24 prosenttia, kun se koko valtioneuvoston piirissä oli keskimäärin 4,5 prosenttia.

Hallinnonalalla on vain yksi sektoritutkimuslaitos, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Laitos on valtion tutkimuslaitoksista pienin, vaikka se tekee ainoana laitoksena tutkimusta useilla edustamillaan tutkimuslohkoilla. Sillä on kaksi keskeistä tutkimusaluetta kriminologinen tutkimus ja yleinen oikeuspoliittinen tutkimus. On selvää, ettei pieni laitos kykene millään vastaamaan niihin kasvaviin tietotarpeisiin, joita siihen kohdistuu. Tyypillisesti esimerkiksi STAKESin tutkimustiimit saattavat olla yhtä suuria kuin koko Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vakinaisten tutkijoiden määrä.

Oikeusministeriö valmistelee parhaillaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan strategiaa ja siihen liittyvää toimenpideohjelmää sekä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen kehittämistä koskevia linjauksia.

## Tarve ja keskeiset puutteet

Kansainvälistymisen, teknologian kehityksen sekä toimintaympäristön jatkuvan muutostilan vuoksi valtionhallinnon arviointi- ja tutkimustiedon merkitys on korostunut yhä enemmän päätöksenteossa.

Oikeusministeriön hallinnonalan oikeuspoliittinen ja kriminaalipoliittinen empiirinen tutkimus on oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen pienuuden vuoksi hyvin rajallista ja tutkimustoimintaa on jouduttu voimakkaasti priorisoimaan. Tutkimustietoa tarvitaan esimerkiksi siitä, miten erilaiset rangaistukset ja muut kriminaalipoliittiset toimenpiteet vaikuttavat ja onnistutaanko niiden avulla vähentämään rikollisuutta. Myöskään uusintarikollisuudesta ei ole tehty kokonaisvaltaisia tutkimuksia. Lisäksi puuttuu tietoa lakien vaikutuksista ja oikeusturvakoneiston toimivuudesta (esim. tuomioistuinten ja syyttäjien toiminnasta). Uusien innovatiivisten järjestelmien kehittäminen on vaikeaa tilanteessa, jossa nykyisenkin järjestelmän vaikutukset tunnetaan puutteellisesti.

Hallinnonalalla tarvitaan myös lainsäädäntötutkimukseen, demokratiatutkimukseen sekä kansainvälisiin haasteisiin liittyvää tutkimustietoa. Tietoa puuttuu esimerkiksi vaikutusmahdollisuuksista ja niiden kehittämisestä EU:n lainsäädäntötyössä, sääntelyn vaihtoehtoista ja niiden käyttömahdollisuuksista sekä oikeustaloustieteellisen analyysin käyttömahdollisuuksista sääntelyn kehittämisessä. Tällaista tutkimusta tuotetaan yleensä yliopistossa. Esimerkiksi Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen roolia, osaamisalueita ja tiedon kasaantumista ajatellen ei ole syytä laventaa laitoksen toimenkuvaa liian moniin teorioiltaan, sisällöltään ja metodologialtaan erilaisiin suuntiin.

Keskeinen puute on myös yliopistollisen perustutkimuksen vähäisyys tutkimusaloilla, joihin oikeusministeriön tiedontarve kohdistuu. Tällainen tutkimus on lähinnä yksittäisten tutkijoiden henkilökohtaisen mielenkiinnon varassa. Tällöin myös perustutkimus on ollut paljolti sektoritutkimuksen varassa.

## Ratkaisuvaihtoehto

Suurin este tutkimustoiminnan kehittämiseksi on ollut sektoritutkimusvarojen vähäisyys hallinnonalalla. Ilman merkittävää määrärahojen lisäämistä tutkimustoiminnan kehittäminen hallinnonalalla on mahdotonta. Lisäresurssitarve ministeriön sitomattomiin tutkimusmäärärahoihin ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen määrärahoihin on lähivuosina vuosittain yhteensä noin 1,8 milj. euroa.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen lisämäärärahat suunnattaisiin rikollisuuden, oikeusturvapolitiikan ja lainsäädännön vaikutusten tutkimiseen. Samalla turvattaisiin tutkijoiden kriittinen massa, joka takaisi tutkimuksen jatkuvuuden. Yhden tutkijan vaihtaessa työpaikkaa kyseisen sektorin tutkimus saattaa nykyisin keskeytyä pitkäksi ajaksi kokonaan. Esimerkiksi empiiristä tuomioistuintutkimusta ei tee tällä hetkellä Suomessa kukaan, kun alan tutkija siirtyi määrääjäksi oikeusministeriöön.

Lisämäärärahat tekisivät mahdolliseksi oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen rakenteen kehittämisen. Tarkoitus on purkaa yksikköjako ja organisoida laitos laaja-alaisten tutkijaryhmien perusteella. Myös laitoksen kansainvälistä yhteistyötä on syytä lisätä.

Oikeusministeriön sitomattoman tutkimusmäärärahan lisääminen tekisi mahdolliseksi suunnitelmallisen verkostoyhteistyön yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa. Näin voitaisiin tehostaa sekä oikeuspoliittisen perustutkimuksen että tilaustutkimusten edellytyksiä. Samalla onnistuttaisiin luomaan sellainen tieteenalojen välinen keskusteluyhteys, joka olisi omiaan tyydyttämään hallinnonalan tietotarpeita.

## 5. OIKEUDEN PAREMPI SAATAVUUS

### Oikeusturva perusoikeutena

Oikeusturvasta perusoikeutena säädetään perustuslain 21 §:ssä. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Suomi on sidottu myös ylikansallisesti määräytyviin oikeusturvatakeita koskeviin vaatimuksiin. Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat vaatimukset täsmennyvät erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännön kautta.

Näiden vaatimusten täysimääräinen toteuttaminen edellyttäisi yhteiskunnalta lisäpanostusta tuomioistuinlaitokseen, sillä Suomi ei ole käytännössä kyennyt toteuttamaan oikeusturvaa täysimääräisesti esimerkiksi oikeussuojan viivytyksettömyyden osalta, vaan on viime vuosina saanut useita huomautuksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta liian pitkään kestäneiden oikeudenkäyntien johdosta. Ongelmana ovat myös käsittelyaikaerot yksittäisten tuomioistuinten välillä.

### Oikeusturvan ja -palvelujen tarve

Käräjäoikeuksissa käsitellään riita-, rikos- ja hakemusasioita. Käräjäoikeuksia on tällä hetkellä 58. Oikeudenkäyntien painopisteen pitäisi olla käräjäoikeuksissa niin, että mahdollisimman suuri osa niiden ratkaisuista jäisi lopulliseksi. Käräjäoikeuksien asiamäärissä ei tapahdu tilastojen valossa sellaisia muutoksia, jotka aiheuttaisivat erityisiä paineita (kuva 21). Laajojen riita-asioiden (8 892 vuonna 2005) ja hakemusasioiden määrä (45 750 vuonna 2005) on laskeva (kuva 22). Rikosoikeudelliset asiat (96 187 vuonna 2005) lisääntyvät, mutta kasvu on vähäistä (kuva 23). Suurimpia asiaryhmiä ovat riidattomia velkomuksia koskevat summaariset asiat (132 105 vuonna 2005) sekä lainhuudoista ja kiinnityksistä muodostuvat kiinteistöasiat (482 384 vuonna 2005), joiden määrässä voi olla suurta vuotuista vaihtelua (kuva 24).

Laajat riita-asiat ovat ihmisten ja yritysten kannalta tärkeitä ja usein ainutkertaisia esimerkiksi työhön, asumiseen, perheeseen ja sopimussuhteisiin liittyviä asioita. Merkittäviä asiaryhmiä ovat työ- ja palvelussuhteisiin liittyvät palkkaa, irtisanomista ja tasa-arvoa koskevat asiat, vuokraa ja muita velkomuksia koskevat asiat, irtaimen omaisuuden ja kiinteistön kaupan liittyvät asiat sekä yhtiöoikeudelliset asiat (kuva 25). Laajat riita-asiat ovat tuomareiden työtä ajatellen merkittävä asiaryhmä, sillä tuomarit ratkaisevat niistä 95 %. Laajat riita-asiat edellyttävät tuomarilta hyvää asiantuntemusta - kykyä tunnistaa ja hahmottaa asia oikeudellisesti, laaja-alaisen lainsäädännön syvällistä osaamista, kykyä arvioida ja punnita todistelua sekä kykyä käsitellä ja ratkaista asia jäsennellysti ja selkeästi. Ongelmana on se, että laajoja riita-asioita on vähän. Yksin Helsingin käräjäoikeudessa ratkaistaan noin 25 % koko maan laajoista riita-asioista. Kahdeksassa suurimmassa käräjäoikeudessa ratkaistaan 55 % kaikista laajoista riita-asioista. Usein pienissä käräjäoikeuksissa ratkaistaan vuodessa vain 4-10 laajaa riita-asiata tuomaria kohti, mikä on liian vähän tuomarin ammattitaidon ylläpitämisen ja kehittämisen kannalta. Tämä on haaste sekä tuomareiden koulutukselle että käräjäoikeusverkoston uudistamiselle.

Toinen yhteiskunnan kannalta merkittävä käräjäoikeuksien asiaryhmä on vaativat rikosoikeudelliset asiat. Tuomarit ratkaisevat rikosasioista 56 % eli noin 54 100 asiaa vuosittain. Vähäisempiä rikoksia ja sakon muuntoja koskevat asiat on pääosin delegoitu tuomioistuinharjoitte-

lua suorittavien notaarien tai kärjäviskaalien ratkaistavaksi. Rikosasioiden käsittelyä voidaan tehostaa kirjallisella menettelyllä, jonka piiriin voisi tulla noin 30 – 40 % nykyisin lautamieskoonpanossa käsiteltävistä noin 75 000 asiasta. Tällä on pyritty kohdentamaan tuomareiden voimavaroja vaativiin asioihin, kuten talousrikosasioihin sekä huumausainekauppaa ja järjestäytyntä rikollisuutta koskeviin asioihin. Niiden käsittely onnistuu parhaiten suurissa kärjäoikeuksissa. Tavallisia ihmisiä useammin koskettavat yksinkertaiset rikosasiat, joissa syytetty myöntää teon, käsiteltäisiin jatkossa kirjallisessa menettelyssä.

Myös hakemusasioissa on oikeusturvan kannalta merkittäviä asioita, kuten yrityssaneerausasioita, lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia asioita sekä yksityishenkilön velkajärjestelyasioita. Hakemusasioista noin puolet on avioeroasioita (18 338). Niiden ja muiden riidattomien hakemusasioiden käsittely on delegoitu kansliahenkilökunnalle, notaareille ja kärjäviskaaleille. Tuomarit ratkaisevat hakemusasioista 22 %. Hakemusasioiden määrä on ollut laskeva, mutta velkaantumiskehitys ja kotitalouksien luottokannan kasvu saattavat lisätä velkajärjestelyasioiden määrää. Velkajärjestely liittyy läheisesti maksuhäiriöiden ja velkaantumisen hallintaan, joissa neuvonta ja maksuohjelmien laatiminen tapahtuu talous- ja velkaneuvonnassa. Voidaankin pohtia, pitäisikö päätösvaltaa velkajärjestelyasioissa siirtää osaksi tätä asiakaspalvelua.

Summaarisia asioita ja kiinteistöasioita on paljon. Niihin käytetään kärjäoikeuksissa noin 500 henkilötyövuotta, etupäässä kansliahenkilökunnan, notaarien ja haastemiesten työnäkönsena (kuva 26). Oikeusturvaongelmia niissä ei juuri ole.

Hovioikeuksiin saapuneissa asiamäärissä ei ole viime vuosina tapahtunut oikeusturvan saataavuuden näkökulmasta merkittäviä muutoksia (kuva 27). Hovioikeusmenettelyn ongelma on se, että pääkäsittelyjä joudutaan järjestämään asioissa, joissa valituksella ei ole menestymisen mahdollisuuksia. Tätä ongelmaa on pyritty ratkaisemaan seulontaa koskevilla uudistuksilla. On kuitenkin mahdollista, että muutoksenhaun järjeistämiseen tarvitaan uudenlainen ratkaisu, joka seulontaa paremmin täyttää oikeusturvan, ihmisoikeuksien ja lainkäytön yhtenäisyyden asettamat vaatimukset.

Oikeudelliset neuvontapalvelut ja niihin kytkeytyvät sovittelut ja konfliktinratkaisut muodostanevat tulevaisuudessa ihmisten oikeudellisen lähipalvelun. Oikeusaputoimistojen asiamäärät ovat lievässä kasvussa. Hyvän asiakaspalvelun toteuttaminen harvaan asutuilla seuduilla on myös oikeusaputoimistoille ongelmallista (kuva 29). Pitkän aikavälin kehittämishaasteena on laaja-alainen koko maan kattava eri viranomaisten yhteistyön varaan perustuva, erilaisia oikeuspalveluja tarjoava yhteinen palveluverkosto.

## Kärjäoikeuksien määrän vähentäminen

Kansalaisten henkilökohtainen asiointitarve kärjäoikeudessa on vähentynyt lainsäädännön uudistusten ja tekniikan kehittymisen myötä. Asiakirjoja voidaan lähettää kärjäoikeuteen postitse tai sähköisesti. Sähköisiä palveluja kehitetään jatkuvasti. Oikeusaputoimistot ja yksityiset asianajajat tarjoavat aiempaa paremmin palveluja maan eri osissa. Uusi tekniikka mahdollistaa asianosaisten kuulemisen videoyhteyksien kautta. Rikosasiat käsitellään 1.10.2006 lukien kirjallisessa menettelyssä, jolloin asianosaisten ei tarvitse tulla oikeuden istuntoon.

Lainsäädännön kehittyminen ja yhteiskunnan oikeudellistuminen edellyttävät tuomareilta aiempaa laajempaa tietopohjaa ja erikoistumista. Myös toimistohenkilöstön työtehtävät ovat kehityksen myötä eriytyneet niin, että yhden henkilön ei enää ole mahdollista hallita kaikkia kärjäoikeuden toimistotehtäviä. Tuomioistuinelaitoksen tietojärjestelmien hallinta ja toimin-

nallinen tehokkuus edellyttävät eri henkilöstöryhmiltä vastaisuudessa nykyistä syvällisempää erikoistumista.

Käräjäoikeuksien keskikoko on pieni. Käräjäoikeuksia, joissa on kaksi tai kolme tuomaria on yhteensä 18. Yli 10 tuomarin yksiköitä on 11. Käräjäoikeuksia, joissa on tuomareita 4-9, on yhteensä 29. Nykyiset pienet yksiköt ovat toiminnallisesti varsin haavoittuvia eivätkä voi vastata oikeusturvan tarpeisiin.

Käräjäoikeudet ovat asiarakenteeltaan hyvin erilaisia. Maaseudun tuomioistuinten jutturakenteessa painottuvat kiinteistö- ja kirjaamisasiat sekä rikosasiat. Sen sijaan laajoja riita-asioita näissä tuomioistuimissa on suhteellisen vähän. Tällöin on olemassa vaara, että tuomareiden asiantuntemus kapenee.

Tällä hetkellä käräjäoikeuksia on 58. Käräjäoikeusverkostoa tulisi kehittää maakuntapohjaiseksi siten, että jokaisessa maakunnassa olisi väestömäärästä riippuen 1-3 käräjäoikeutta. Tämä merkitsisi käräjäoikeuksien määrän vähentämistä noin puoleen nykyisestä. Tällöin käräjäoikeuksien asiarakenne monipuolistuisi. Käräjäoikeuden asukaspohjan tulisi olla runsaat 100 000 ja siellä tulisi olla vähintään 10 vakituista tuomaria. Käräjäoikeuksien tuomiopiiriin suurentamisella on mahdollista tasapainottaa henkilöstöresursseja eri käräjäoikeuksien kesken sekä vähentää yksiköiden haavoittuvuutta. Yksikkökoon suurentaminen monipuolistaa käräjäoikeuden jutturakennetta ja luo sitä kautta paremmat edellytykset tuomareiden monipuolisille työtehtäville ja ammattitaidon kehittymiselle. Myös toimistohenkilökunnan mahdollisuudet erikoistumiseen paranevat.

Maantieteellisistä etäisyyksistä johtuen on mahdollista tietyin edellytyksin järjestää käräjäoikeuden sivukanslia joillekin paikkakunnille, jos se on asukkaiden oikeuspalveluiden saatavuuden kannalta tarpeen.

Oikeusministeri Leena Luhtanen on antanut ministeriölle tehtäväksi valmistella käräjäoikeusverkoston kehittämistä koskeva suunnitelma syksyn 2006 aikana.

## Summaaristen asioiden ja kiinteistöasioiden käsittelypaikat

Käräjäoikeuksien organisaatorakenteen ja henkilöstön sekä tuottavuussäästöjen kannalta merkityksellisiä asiaryhmiä ovat kiinteistöasiat ja summaariset asiat, jotka ovat kappalemääräisesti käräjäoikeuksien suurimmat asiaryhmät. Käräjäoikeuksiin vuonna 2005 saapuneista noin 780 000 asiasta kiinteistöasioita oli noin 480 000 ja summaarisia asioita noin 130 000.

Summaariset asiat ovat yksinkertaisia, riidattomia asioita, joita käräjäoikeus ratkaisee kirjallisessa menettelyssä. Valtaosa on maksamattomista osamaksueristä, vuokrasta, telelaskuista ja postimyyntiostoksista johtuvia velkomuksia, joissa velkoja hakee käräjäoikeudelta tuomion ulosoton perusteeksi. Saatavat ovat määrältään pieniä; noin 40 % kaikista vaatimuksista on alle 250 euron suuruisia. Kantajina toimivat perintätoimistot, joista kahdeksan suurinta hoitaa yli 70 % asioista. Vastaajina oli viime vuonna 79 000 henkilöä, joista 23 000 useamman kuin yhdessä asiassa. Summaarisista asioista kansliahenkilökunta ratkaisee 70 %, tuomioistuinharjoittelua suorittavat notaarit 15 % ja tuomarit loput 15 % (kuva 30). Summaarisissa asioissa tehdään vuositasolla noin 80 000 haastemiestiedoksiantoa. Kaikkiaan summaaristen asioiden käsittelyyn käytetään käräjäoikeuksissa noin 230 henkilön työpanos.

Kiinteistöasiat ovat lainhuutoja ja kiinnityksiä. Kiinteistöasioiden käsittely on kiinteistöihin kohdistuvien oikeuksien, kuten omistusoikeuden merkitsemistä julkiseen rekisteriin. Oikeudenkäynnistä niissä ei ole kysymys. Kansliahenkilökunta ratkaisee kiinteistöasioista 85 %, notaarit 12 % ja tuomarit vain noin 3 % (kuva 31). Niihin käytetään käräjäoikeuksissa noin 300 henkilön työpanos.



Summaaristen asioiden ja kiinteistöasioiden käsittelyä pitäisi yksinkertaistaa ja keskittää, jotta resursseja voitaisiin suunnata oikeusturvan kannalta tärkeämpien laajojen riita-asioiden ja rikosasioiden käsittelyyn. Summaarisissa asioissa ja kiinteistöasioissa pitäisi päästä täysin sähköiseen asiointiin. Silloin olisi teknisesti mahdollista ja taloudellisesti kannattavaa siirtyä asioiden valtakunnalliseen käsittelyyn, jossa asioita voitaisiin hajauttaa ja keskittää eri toimipisteisiin työvoimaresurssien mukaan.

Summaarisissa asioissa on jo käytössä sähköinen asiointijärjestelmä, jonka kautta tulee vireille noin 50 % kaikista summaarisista asioista (kuva 32). Järjestelmään on tällä hetkellä liittynyt vain kuusi perintätoimistoa, jotka tosin hoitavat yli 70 % kaikista summaarisista asioista. Parhaillaan selvitetään sähköiseen asiointiin kaikille avointa, internetpohjaista asiointiliittymää samaan tapaan kuin pankkiasioinnissa. Valtakunnalliseen asioiden käsittelyyn siirtymistä edesauttaisi se, jos tiedoksiantojärjestelmää voitaisiin kehittää. Summaarisissa asioissa tehdään nykyisin yli 80 000 haastemiestiedoksiantoa vuodessa.

Kiinteistökaupassa ja kiinteistöpanntauksessa on ehdotettu sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönottoa. Kiinteistön kauppakirja sekä kiinnityksiin ja panttikirjoihin liittyvät hakemukset voitaisiin tehdä ja allekirjoittaa sähköisesti tietojärjestelmässä. Sähköisessä kiinteistökaupassa kauppahinta ja varainsiirtovero voitaisiin maksaa kaupanteon yhteydessä eikä siinä tarvittaisi julkista kaupanvahvistajaa tai muidenkaan viranomaisten tai todistajien myötävaikutusta. Nykyiset paperimuotoiset panttikirjat korvattaisiin sähköisillä panttikirjoilla.

Sähköinen asiointi helpottaisi ja nopeuttaisi kiinteistöasioiden käsittelyä. Asiamiehen käyttö lainhuutoasioissa ei olisi enää tarpeen, mikä kaupanvahvistajan palkkion poisjäämisen ohella vähentäisi asiakkaan kustannuksia. Sähköisen asiointijärjestelmän kautta tulevat hakemukset käsiteltäisiin oikeuksia rekisteröitäessä yksinomaan sähköisessä muodossa. Lainhuudatus tulisi vireille kauppakirjan allekirjoittamisella ilman eri hakemusta. Vaikka sähköinen asiointi olisi mahdollista vain kauppaan perustuvissa asioissa, on niiden osuus noin 70 % kaikista 115 000 lainhuudatuksesta (kuva 33).

Sähköisen asioinnin kehittämisen myötä tulisi summaaristen asioiden ja kiinteistöasioiden käsittely keskittää joko yhteen käräjäoikeuteen tai tiettyihin käräjäoikeuksiin. Parhaillaan pohditaan myös, käsitelläänkö kiinteistöasioita jatkossa tuomioistuineläytöksessä vai siirretäänkö ne Maanmittauslaitokselle. Vasta sitten, kun näistä rakenteellisista uudistuksista on tehty päätökset, voidaan niiden toimeenpanon yhteydessä toteuttaa myös tuottavuusohjelmaan liittyvät henkilöstövähennykset.

## Tuomareiden rekrytointi ja koulutus

Tuomareihin kohdistuvat ammatilliset vaatimukset ovat viime vuosikymmeninä kasvaneet. Lainkäytön kansainvälistyminen, oikeuden nopea muuttuminen, tietoyhteiskunnan kehitys ja tuomioistuimen uudistuminen ovat tuoneet tuomioistuimille ja tuomareille uusia haasteita. Tuomareiden eläkkeelle siirtyminen kiihtyy ja seuraavan kymmenen vuoden aikana runsaasta 800 tuomarista arviolta noin 400 on jäämässä eläkkeelle. Tämän jälkeenkin eläkkeelle siirtyminen tulee olemaan vilkasta.

Suomessa ei ole ollut varsinaista tuomarikoulutusjärjestelmää toisin kuin lähes kaikissa muissa Euroopan maissa. Nykyisin tuomarin virkaan tullaan työskentelemällä esittelijänä hovioikeudessa tai hallinto-oikeudessa 12-17 vuotta. Nykyisiä esittelijöitä, joista tuomareita voidaan nimittää, ei kuitenkaan tule olemaan riittävästi eläköitymisen myötä avautuvien tuomarin virkojen täyttämiseksi. Pätevien ja ammattitaitoisten tuomareiden rekrytoimiseksi tuomioistuimiin oikeusministeriössä on suunniteltu tuomareille uusi peruskoulutusjärjestelmä. Suun-



nitelma pohjautuu valmisteltavana olevaan tuomarikoulutuslakiin, jota koskevaa esitystä ei ole vielä annettu eduskunnalle. Laissa määriteltäisiin tuomarikoulutuksen yleiset suuntaviivat ja kesäkuussa 2006 valmistuneessa suunnitelmassa (Tuomarikoulutusjärjestelmä, työryhmämietintö 2006:11) koulutuksen tarkempi sisältö.

Suunnitellulla tuomarikoulutuksella pyritään varmistamaan, että tuomareiden osaaminen täyttää mahdollisimman hyvin yhteiskunnan asettamat vaatimukset ja odotukset. Suunniteltu koulutusjärjestelmä edistää tuomarin uran avaamista tuomioistuineläytöksen ulkopuolella työskenteleville lakimiehille. Tuomareiden rekrytointipohjan tulee koostua lahjakkaista ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivista lakimiehistä, olivatpa nämä sitten toimineet aikaisemmin lakimiestehtävissä tuomioistuimen esittelijöinä tai kokonaan tuomioistuineläytöksen ulkopuolella.

Lainkäytön laadun ylläpitäminen edellyttää pätevän ja ammattitaitoisen henkilökunnan rekrytointiin lisäksi jo olemassa olevien tuomareiden ammattitaidosta huolehtimista. Yhteiskunnan yleinen oikeudellistumiskehitys edellyttää lisääntyvää tuomareiden erikoistumista, mikä asettaa uusia haasteita tuomareiden jo olemassa olevalle, oikeusministeriön järjestämälle täydennyskoulutukselle. Tuomarikoulutusmietinnössä on ehdotuksia täydennyskoulutusjärjestelmän kehittämiseksi. Käytännön työssä osittain jo nykyään tapahtuvaa erikoistumista tukevan koulutuksen pitäisi olla nykyistä pitkäkestoisempaa. Tuomareiden erikoistumismahdollisuuksien kehittäminen vaatii täydennyskoulutuksen kehittämisen ohella suurempia käräjäoikeuksia. Erikoistuminen edellyttää tietyn suuruista asiamäärää, joka on mahdollista saavuttaa vain nykyistä suuremmissa yksiköissä.

## Muutoksenhaun oikea kohdentaminen

Oikeudenkäyntien painopisteen pitäisi olla käräjäoikeuksissa, joissa asia selvitetään perusteellisesti kaikkien asianosaisten läsnä ollessa, suullisessa oikeudenkäynnissä välittömästi vastaanotetun todistelun pohjalta. Käräjäoikeuden ratkaisun pitäisi jäädä mahdollisimman usein lopulliseksi, jotta asianosaisten oikeusturva toteutuisi. Muutoksenhakujärjestelmiin on yleensä muissa maissa sisällytetty keinoja, joilla muutoksenhakutuomioistuin voi torjua uuden käsittelyn asiassa, joka on ratkaistu oikein. Hovioikeudessa joudutaan usein järjestämään uusi oikeudenkäynti, joka turhaan aiheuttaa lisäkustannuksia asianosaisille. Avoin muutoksenhakuoikeus pidentää käsittelyaikoja ja heikentää hovioikeuksien mahdollisuutta kohdistaa voimavaransa niihin asioihin, joissa on todellinen tarve hakea muutosta käräjäoikeuden ratkaisun virheellisyyden tai muun syyn vuoksi.

Avoimesta muutoksenhakujärjestelmästä johtuvaa ongelmaa on koetettu korjata seulontaa koskevilla lainmuutoksilla, mutta seulontaa ei ole voitu soveltaa asioihin, joissa on arvioitava suullista todistelua. Parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä on uusi ehdotus seulonnan kehittämiseksi, mutta siihenkin voi liittyä sellaisia ongelmia, että muutoksenhaun oikeaksi kohdentamiseksi on kehitettävä uudenlaisia keinoja. Se edellyttää uutta valmistelua.

## Paikalliset neuvonta- ja oikeuspalvelut

Väestön ikääntyessä edunvalvonnan, perintöoikeudellisten kysymysten sekä terveys- ja hyvinvointipalvelujen saatavuutta koskevien oikeusongelmien määrä kasvaa. Myös väestöpääalueella on tarvetta jokapäiväisen elämän, kuten kuluttamisen, asumisen, työn, perheen ja velkaantumisen aiheuttamien oikeudellisten ongelmien ratkaisemiseen.

Hyvän asiakaspalvelun toteuttaminen harvaan asutuilla seuduilla on ongelmallista myös oikeusaputoimistoille, joiden toiminta on ennen muuta asianajotoimintaa. Niiden kehittämisessä on samanlaisia yhdistämispaineita ja yksikkökoon suurentamistarpeita kuin käräjäoikeuksissakin.

Kansalaisten kannalta tärkeää on saada oikeudellisia neuvoja mahdollisimman vaivattomasti. Tuomioistuimen menettelyä usein edeltäville oikeudellisille neuvontapalveluille kansalaisilla on huomattavasti useammin tarvetta kun käräjäoikeuspalveluille, joten palveluverkoston tiheydelle ja alueelliselle saatavuudelle on asetettava korkeampia vaatimuksia. Asiakkaan läsnäolo on luonnollisesti usein tarpeen silloin, kun annetaan oikeudellista neuvontaa.

Kunnallinen kuluttajaneuvonta sekä talous- ja velkaneuvonta ovat oikeusministeriön kannalta tärkeitä oikeudellisia neuvontapalveluita. Kunnallisessa kuluttajaneuvonnassa on vuositasona noin 148 700 asiaa, joista 82 500 on valituksia. Talous- ja velkaneuvonnassa on 37 000 asiaa. Talous- ja velkaneuvonnassa tehdään vuositasona 3 700 velkajärjestelyhakemusta käräjäoikeuksiin ja noin 730 maksuohjelmaa. Kuluttajavalituslautakunta on jo siirretty oikeusministeriön hallinnonalalle (kuva 34).

Alueellisten oikeuspalvelujen saatavuus voitaisiin turvata kehittämällä oikeudellista neuvontaa tarjoavien välistä yhteistyötä ja verkottamalla palveluja. Tästä on jo hankittu käytännön kokemusta. Vuoden 2005 alussa käynnistettiin Vaasassa oikeusturva-asiain neuvottelukunnan aloitteesta neuvontapalveluiden yhteistyöhanke, joka toteutettiin viranomaisyhteistyön monialaisena kokeiluna. Kokeiluun osallistuivat valtion viranomaisista Vaasan oikeusaputoimisto ja maistraatti sekä kunnallisista viranomaisista Vaasan kaupungin talous- ja velkaneuvonta, sosiaaliasiamies ja potilasasiamies. Keskeisenä tavoitteena oli asiakaspalvelun parantaminen niin, että asiakas voisi saada tarvitsemansa avun nopeasti ilman luukulta luukulle kulkemista. Kokeilussa saatiin hyviä kokemuksia päällekkäisen työn vähentämisestä.

Toimivan paikallispalvelujärjestelmän kehittäminen voisi olla mahdollista organisoimalla kansalaisten kannalta keskeiset palvelut koko maan kattavaksi, erilaisia oikeuspalveluja tarjoavaksi yhtenäiseksi palveluverkostoksi. Verkostoon voitaisiin yhdistää myös esimerkiksi julkisen edunvalvonnan, kuluttajaneuvonnan ja talous- ja velkaneuvonnan palveluja. Eräs vaihtoehto voisi olla rakentaa palveluverkosto kihlakuntahallinnon yhteispalvelupisteiden varaan.

## 6. HALLINTOLAINKÄYTÖN JOUTUISUUDEN LISÄÄMINEN

### Oikeusturvan tarve hallintolainkäytössä

Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perustuslain säännökset ja kansainväliset sopimukset koskevat myös hallintolainkäyttöä. Toimiva oikeusvaltio edellyttää muutoksenhaku-oikeutta hallintoasioissa.

Yleisten hallintotuomioistuinten asiamäärät ovat kasvussa. Julkista valtaa käyttävät viranomaiset tekevät hallinnon eri aloilla ja tasoilla vuosittain miljoonia hallintopäätöksiä, joihin voidaan hakea muutosta hallintotuomioistuimilta. Esimerkiksi verohallinnossa tehtiin vuonna 2004 6,4 miljoonaa verotuspäätöstä, kunnissa laadittiin 1 300 asemakaavaa ja myönnettiin toimeentulotukea 400 000 henkilölle. Päätösten suuren määrän takia hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi tulee vuosittain yli 30 000 asiaa, vaikka selvät virheet voidaan usein korjata jo hallinnollisissa oikaisumenettelyissä. Hallinto-oikeuksien asiamäärien ennustetta nostavat viime vuoden aikana poikkeuksellisen suurina määrinä saapuneet autoveroasiat ja viime vuosina lisääntyneet kansalaisuusasiat, opetusala ja muutoinkin kunnallisia viranhaltijoita koskevat asiat sekä erilaiset liikenteeseen (esimerkiksi ajo-oikeus) liittyvät asiat (kuva 35).

Hallinnossa ja hallintotuomioistuimissa tulkittaville säädöksille on luonteenomaista niiden jatkuva muuttuminen yhteiskunnan muutosten mukana. Suomalainen, eurooppalainen ja kansainvälinen oikeusjärjestelmä kehittyvät yhä hienojakoisemmiksi. Hallinnon ja julkisen palvelutuotannon rakenteet muuttuvat. Kasvavan asiamäärän ja vaikeutuvien asioiden hallitseminen ja hallinnon rakenteiden muutoksiin reagoiminen ovat hallintotuomioistui-  
misen haasteita.

Markkinaoikeuteen saapui 608 asiaa vuonna 2005, mikä on yli kaksinkertainen määrä vuotiseen ratkaisukapasiteettiin verrattuna (vuonna 2005 ratkaistiin 292 asiaa). Kasvu johtuu energiamarkkina-asioista ja julkisia hankintoja koskevien asioiden lisääntymisestä (kuva 36). Julkiset hankinnat ovat markkinaoikeudessa ylivoimaisesti suurin asiaryhmä ja niiden käsittelyn kehittäminen on avainasemassa markkinaoikeuden huolestuttavan työtilanteen korjaamiseksi.

Vakuutus oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärissä ei ole tilastojen valossa ennustettavaa kasvua, mutta vakuutus oikeuden asiamäärien tiedetään kasvavan toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän uudistamisen vuoksi. Ratkaisematta olevien asioiden määrä vakuutus oikeudessa on edelleen korkealla tasolla. Vireillä on yli vuoden ratkaisukapasiteettia vastaava asiamäärä (kuva 37).

## Hallintolainkäyttö joutuisammaksi

Ongelmana hallintolainkäytössä on käsittelyaikojen pituus. Hallintolainkäytön joutuisuutta on tarpeen lisätä kasvavien asiamäärien ja julkishallinnossa tapahtuvien muutosten vuoksi. Uusilla käsittelykokoonpanoilla ja hallintotuomioistuinten itsensä toteuttamilla työmenetelmien kehittämistoimilla pystytään jonkin verran hallitsemaan vaihtelevia asiamääriä. Olennaista olisi henkilöstörakenteen, menettelyjen ja asioiden käsittelyn alueellisen jaon kehittäminen.

Hallintotuomioistuinten henkilöstörakennetta tulee kehittää tuomaripainotteiseen suuntaan. Tähän liittyy kiinteästi valmistelijajärjestelmän kehittäminen. Asian valmistelua johtava ja päätösesityksen laatimisesta huolehtiva tuomari tarvitsisi työparikseen toimistohenkilökuntaan kuuluvan valmistelijan. Tällainen työparikokeiluhanke on käynnistetty Kuopion ja Oulun hallinto-oikeuksissa. Myös asian käsittelyä voitaisiin keventää. Yhtenä vaihtoehtona on raskaasta selitys- ja lausuntomenettelystä luopuminen asioissa, joissa järjestetään suullinen käsittely.

Osa hallintolainkäyttöasioista on nykyisin keskitetty ratkaistaviksi Helsingin hallinto-oikeuteen, joka on yksin toimivaltainen muun muassa turvapaikka-asioissa, arvonlisäverotusta koskevissa asioissa ja autoveroasioissa. Vaasan hallinto-oikeuteen on keskitetty eräät vesi- ja ympäristöasiat. Työmäärien tasaamiseksi ja palvelujen kehittämiseksi tulisi keskitettyjä asioita jakaa kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Alueellisten hallinto-oikeuksien työmääriä ja käsittelyaikaeroja voisi olla mahdollista tasoittaa alueellisen toimivallan avaamisella. Asioita tulisi voida siirtää joustavasti ruuhkatilanteiden ja resurssien mukaan.

Valtaosassa korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemistä asioista ei ole valituslupajärjestelmää. Merkittävimmät asiaryhmät, joissa valituslupaa on haettava, ovat vero-, ulkomaalais- ja tietyt sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat. Hallintolainkäytön tehokkuutta olisi mahdollista lisätä laajentamalla valituslupajärjestelmän käyttöä nykyisestä. Valituslupajärjestelmän käyttöä sellaisissa asioissa, missä oikeusturvan tarve on ilmeisen vähäinen tai missä oikeustila on vakiintunut, voitaisiin harkita laajemminkin. Valituslupajärjestelmää on jo ehdotettu laajennettavaksi eräisiin kaava- ja rakennusasioihin silloin, kun hallinto-oikeus ei ole muuttanut valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä.

## Markkinaoikeuden ja vakuutusosoikeuden tilanne

Vaikka vakuutusosoikeuden asiamäärät ovat pysyneet viime vuosina samalla tasolla, sen tilanne on huolestuttava. Vireillä on yli vuoden ratkaisukapasiteettia vastaava asiamäärä. Vakuutusosoikeuden asiamääriin ja ruuhkaan ei ole luvassa helpotusta lähivuosina, koska suurten ikäluokkien ikääntyminen lisää edelleen käsiteltäviä asioita. Esimerkiksi työeläkeasiat ovat vuodesta 2000 vuoteen 2005 kasvaneet 52 %.

Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän uudistamiseen sisältyvän sosiaalivakuutuslautakuntien lakkauttamisen ennakoidaan lisäävän vakuutusosoikeuden asiamäärää noin 1 500 asialla vuosittain. Vakuutusosoikeuden asiamäärää lisännevät myös uudistuneen työeläkelainsäädännön epäselvyydestä aiheutuvat tulkinta- ja soveltamisongelmat.

Vakuutusosoikeuden asiamäärien lisääntyminen ja käsittelyaikojen lyhentäminen edellyttävät sekä toimintatapojen että menettelylainsäädännön kehittämistä. Erityisesti ratkaisukokoonpanojen keventämistä ja jopa yhden tuomarin kokoonpanojen käyttöönottoa tulisi harkita. Olemassa olevan ruuhkan purku edellyttää lisäksi välittömiä panostuksia vakuutusosoikeuden henkilöstöresursseihin.

Markkinaoikeuden huolestuttavan työtilanteen korjaamisessa avainasemassa on julkisia hankintoja koskevan muutoksenhaun kehittäminen. Julkiset hankinnat ovat markkinaoikeuden ylivoimaisesti suurin asiaryhmä (83,6 % kaikista markkinaoikeuden asioista vuonna 2005). Niiden käsittelyyn ja markkinaoikeuden työtilanteeseen vaikuttaa hankintalainsäädännön uudistus, joka on eduskunnan käsiteltävänä (HE 50/2006 vp.). Uudistus ei ilmeisesti helpota markkinaoikeuden ruuhkaa, vaikka siinä muun muassa lisätään asianosaisten oikeudenkäyntikuluvastuuta. Julkisia hankintoja koskeva oikeussuojajärjestelmä olisi laajemminkin otettava pikaisen tarkastelun kohteeksi.

Markkinaoikeuden asema ja tehtävät on syytä välittömästi ottaa arvioitavaksi. Julkisista hankinnoista olisi mahdollista ohjata markkinaoikeuteen ainoastaan EU:n kynnysarvot ylittävät isot hankinnat ja jakaa muut alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Samalla voitaisiin harkita immateriaalioikeudellisten asioiden keskittämistä markkinaoikeuteen, mikä mahdollistaisi sen kilpailusuhteita ja menettelyä koskevan osaamisen vahvistamisen. Markkinaoikeuden nykyisen tilanteen korjaaminen edellyttää kuitenkin välittömästi lisää henkilöstöresursseja.

## Hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelmän kokonaistarkastelu

Hallintolainkäytön menettelyä sääntelevä yleislaki – hallintolainkäyttölaki – on ollut voimassa lähes kymmenen vuotta. Julkisen hallinnon rakenteissa ja toiminnassa tapahtuneet muutokset asettavat hallinnon oikeussuojajärjestelmälle jatkuvasti uusia vaatimuksia. Julkisia palveluja tuotetaan nykyisin entistä monipuolisemmin myös hallinnon ulkopuolella, jolloin niiden lähtökohdat perustuvat viranomaisten ja yksityisten välillä solmittuihin sopimuksiin. Valtion ja kuntien hallinnossa sovellettavia säädöksiä muutetaan usein, minkä vuoksi hallintotuomioistuimiin ohjautuu uudentyypisiä asioita ja oikeusriitoja. Yleisö ja asianosaiset odottavat hallintotuomioistuinten oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja laadukkaita päätöksiä mahdollisimman nopeasti. Tähän kehitykseen vaikuttaa myös perusoikeussäännösten kehittyvä tulkinta.

Hallintolainkäytön yhtenä haasteena on, että hallintolainkäyttö tunnetaan edelleen melko huonosti hallintotuomioistuinten ulkopuolella. Hallintoprosessissa esimerkiksi osapuolten asemaa koskeva väljä määrittely voi aiheuttaa käytännössä hämmennystä yksityisille asianomaisille.

Hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelmän kehittäminen edellyttäisi hallintolainkäyttöjärjestelmän kokonaistarkastelua. Tähän liittyvät hallintoprosessin osapuolten asema, käytet-

tävissä olevat oikeuskeinot ja tuomioistuinten tutkimistoimivallan tarkempi määrittely. Menettelysäännöksiä, kuten suullisen käsittelyn järjestämistä ja vastapuolen kuulemista, voisi olla syytä tarkastella erityisesti suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen viimeaikaiseen tulkintakäytäntöön. Samalla voitaisiin selvittää, missä laajuudessa tuomioistuinvaihetta edeltävää oikaisumenettelyä olisi tarkoituksenmukaista käyttää sekä olisiko joihinkin asiaryhmiin syytä luoda vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä.

## 7. TEHOKAS RIKOSASIOIDEN KÄSITTELYKETJU

### Toteutunut rikollisuuskehitys ja riskiarvioita

Rikollisuudessa ei ole ollut nähtävissä merkittäviä muutostrendejä viime vuosina. Suomi on kansainvälisessä vertailussa turvalliseksi koettu alhaisen rikollisuuden maa. Meille on kuitenkin luonteenomaista väkivaltarikollisuuden – erityisesti henkirikollisuuden – runsaus.

Omaisuusrikoksissa poliisin tietoon tulleiden rikosten pitkän aikavälin kehitys on laskeva. Henkeen ja terveyteen kohdistuvissa rikoksissa, joista valtaosa on pahoinpitelyitä, poliisin tietoon tulleiden rikosten määrä on viime vuosina ollut nouseva, mutta mistään dramaattisesta muutoksesta ei ole kyse. Henkirikosten kokonaismäärä on ollut laskeva, mutta vuosittaiset vaihtelut henkirikosten määrässä ovat suuria. Poliisin tietoon tulleiden rattijuopumusten määrä on viime vuosina hieman kasvanut, mutta rattijuopumuksen vuosittainen seuranta-tutkimus osoittaa, ettei rattijuoppojen määrässä ole tapahtunut merkittävää muutosta vuosien 1996–2005 aikana. Törkeissä huumausainerikoksissa pitkän aikavälin nouseva kehitys on viime vuosina taittunut. Myöskään huumausainerikosten kokonaismäärä – joista valtaosa on huumausaineen käyttörikoksia – ei ole enää noussut (kuvat 38-44). Väestön ikääntyessä rikollisuuskehitys pysyy todennäköisesti vakaana.

Muuttoliike kaupunkeihin saattaa lisätä rikollisuutta. Osa maaseutuväestöstä on syrjäytymisriskissä ja esimerkiksi alkoholin käyttöön liittyvät väkivaltarikokset voivat yleistyä. Samalla kaupunkien lähiyhteisöihin kiinnittymätön väestönosa suurenee ja epävirallinen sosiaalinen kontrolli heikkenee. Kaupunkien rikollisuus saattaa lisääntyä ja muuttaa muotoaan. Monikulttuurisuuden lisääntyminen voi tuoda uusia vivahteita rikollisuuteen, ja näihin uusiin trendeihin tulee varautua. Maahanmuuton jatkuessa muukalaisvihamieliset asenteet saattavat voimistua, vaikka tiivis kanssakäyminen maahanmuuttajien kanssa voi parhaimmillaan heikentää ennakkoluuloja ja stereotyyppisiä asenteita.

Alkoholipolitiikassa tapahtuneiden muutosten vuoksi saattaa alkoholiin ja siihen liittyvään syrjäytymiseen kytkeytyvä rikollisuus lisääntyä tulevaisuudessa. Vuonna 2004 tapahtunut veronalennus ja tuonnin vapautuminen Virossa lisäsivät alkoholiin liittyvää rikollisuutta, vaikka muutokset eivät olleetkaan kovin selkeitä. Tulevaisuudessa voi erityisesti pahoinpitelyrikollisuus lisääntyä kasvavan alkoholinkulutuksen johdosta (taulukot 46-47).

Tietoverkkoihin liittyvä rikollisuus voi yleistyä ja muuttaa nopeasti muotoaan. Tietoyhteiskunnan haavoittuvuus voi muodostua keskeiseksi tulevaisuuden uhkakuvaksi. Tietoverkkojen kautta rikollisuuden mallit leviävät entistä helpommin ja nopeammin. Tietyntyyppinen rikoskäyttäytyminen – esimerkiksi mellakointi – saattaa lisääntyä muualta opittuna käyttäytymisenä.

Tulevaisuudessa Suomi on entistä alttiimpi kansainvälisen rikollisuuden kehitystrendeille ja kansainvälinen organisoitu rikollisuus saattaa löytää toiminta-alueita ja yhteistyökumppaneita Suomesta. Suomesta saattaa tulla entistä useammin kohde- tai kauttakulkumaa ihmis-

kaupalle ja huumausaineiden salakuljetukselle. Schengen-alueen laajentuminen lisää ilman passia maahan tulevien määrää, mikä vaikeuttaa valvontaa. Jatkossa Suomen turvallisuusympäristöön vaikuttaa yhä enemmän Venäjän kehitys.

Eräs keskeinen kehitystrendi on ollut rikollisuuden pelon lisääntyminen. Tähän vaikuttavat sekä väestön ikääntyminen että median raflaava rikosuutisointi. Erityisesti väkivaltarikosten lööppi uutisointi vääristää kuvaa yhteiskunnan rikollisuustilanteesta (kuvat 48–49).

Suomen hyvä rikollisuustilanne selittyy osittain tasaisella tulonjaolla ja varallisuuden jakautumisella sekä hyvillä kouluttautumismahdollisuuksilla. Tulevaisuudessa työelämän osaamisvaatimukset kuitenkin lisääntyvät eikä osa väestöstä pysty tai halua sopeutua tähän kehitykseen. Työttömyys ja muut toimeentuloa vaikeuttavat ongelmat - kuten tilapäiset työsuhteet ja kotitalouksien velkaantuminen - lisäävät ihmisten välisiä tuloeroja, köyhyyttä ja syrjäytymisriskiä. Asunnottomuus saattaa osittain vahvistaa syrjäytymiskehitystä erityisesti kasvualueilla. Nämä muutokset tulevat osaltaan vaikuttamaan rikollisuuteen ja turvattomuuteen maassamme. Tulevaisuudessa rikollisuus on entistä selvemmin köyhyysoongelma, jollei tulonsiirtojärjestelmällä tai muilla toimenpiteillä kyetä hillitsemään toimeentulon vaikeuksia.

Keskeiset ongelma-alueet:

- Väestön yhteiskunnallinen ja taloudellinen eriarvoistuminen,
- Sosiaali- ja terveystaloudellisten tukirakenteiden heikkeneminen ja ongelmien lisääntyvä käsittely rikosoikeusjärjestelmän piirissä,
- Kasvaneeseen alkoholin kulutukseen liittyvän rikollisuuden, erityisesti väkivaltarikollisuuden lisääntyminen,
- Tietoverkkoihin liittyvän ja kansainvälisen rikollisuuden ennustamattomuus

Haasteena on kriminaalipolitiikan laaja-alaisuuden korostaminen. Kriminaalipolitiikkaan kuuluvat niin sosiaalipolitiikan, terveystaloudellisen, yhdyskuntasuunnittelun, rikosturvallisen tuotesuunnittelun, poliisin kuin rikosoikeusjärjestelmänkin keinot. Rikosten ehkäisyä on syytä painottaa. Toisaalta rikollisuus on erillinen yhteiskunnallinen ilmiö, joka vaatii keskitetyn huomion kiinnittämistä sen syihin ja siihen liittyviin ongelmiin.

Rikoksantorjuntaneuvostossa valmistellun kansallisen väkivallan vähentämishojelman tavoitteena on vähentää erityisesti hengenmenetyksiin ja muuten vakaviin seurauksiin johtavaa väkivaltaa. Tavoitteena on vähentää myös väkivaltaisuutta ennustavia psyko-sosiaalisia riskitekijöitä ja väkivallan käytön hyväksyntää. Ohjelman toteuttaminen vaatii lähivuosina resursseja ja tavoitteisiin sitoutumista.

Keskeinen kansainvälinen kehittämisalue on rikosoikeudellinen yhteistyö Venäjän ja Baltian maiden kanssa. Kansainvälisten rikosasioiden hoitamisessa poliisi- ja oikeusviranomaisten kansainvälinen yhteistyö saa yhä keskeisemmän aseman. Tämä edellyttää sekä valmiuksien kehittämistä kotimaassa että kansainvälisen yhteistoiminnan tiivistämistä. Paineet kohdistuvat lähitulevaisuudessa todennäköisesti poliisin rikosten tutkintavaltuuksien ja – menetelmien yhdenmukaistamiseen EU:n piirissä.

## Syyttäjän rooli esitutkinnassa ja rikosprosessissa

Toimivan rikosoikeusjärjestelmän keskeisinä edellytyksinä ovat rikoksesta aiheutuvan seuraamuksen ennustettavuus, nopeus ja oikeasuhtaisuus rikokseen nähden. Rikosvastuun tehokas toteutuminen edellyttää, että eri viranomaisten toiminta nähdään yhtenä kokonaisuutena tutkinnan käynnistymisestä aina oikeudenkäyntiin asti.

Eri viranomaiset toimivat usein omista lähtökohdistaan eikä rikosprosessin eteneminen ole aina saumatonta. Rikosasioiden kokonaiskäsittelyn kesto on liian pitkä. Rikosprosessin kitkatonta kulkua pyritään edistämään erityisesti poliisin ja syyttäjän yhteistyöllä esitutkinnassa sekä hostamalla tuomioistuinelaitoksen toimintaa. Syyttäjän velvollisuuksiin kuuluu toisaalta esitutkinta-aineiston objektiivisuuden ja asianmukaisuuden varmistaminen ja toisaalta rikosasian valmistelusta huolehtiminen siten, että keskitetty pääkäsittely tuomioistuimessa onnistuisi.

Poliisin ja syyttäjän esitutkintayhteistyön määrä ja laatu ovat vaihdelleet paljon yksiköiden välillä ja niiden sisälläkin eri toimijoiden kesken. On tärkeää, että tutkinnanjohtaja ja syyttäjä jo esitutkinnan alkuvaiheessa omaksuvat samansuuntaisen näkemyksen tärkeimmistä selvitetävistä asioista ja tunnusmerkistöjen soveltuvuudesta.

Poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten työmäärän kannalta ns. massarikokset ovat määrällisesti, mutta eivät laadullisesti kuormittavia. Tilanne on olennaisesti toinen talousrikoksissa, joiden kokonaismäärä on melko vähäinen, mutta kuormittavuus suuri. Tulevaisuudessa kriminaalipoliittiset ratkaisut - esimerkiksi mitkä rikostyytit valitaan poliisin ja syyttäjän toiminnan painoalueiksi - vaikuttavat keskeisesti poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten työmääriin (kuva 50).

Rikosoikeudenkäyntimenettelyä kevennetään ottamalla 1.10.2006 käyttöön uusi kirjallinen menettely yksinkertaisissa rikosasioissa. Yksinkertaisissa asioissa ei olisi enää tarpeen järjestää pääkäsittelyä ja asiat ratkaistaisiin yhden tuomarin kokoonpanossa. Kirjallinen menettely edellyttää, että vastaaja tunnustaa syytteessä kuvatun teon, luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä. Tällöin vastaajan käytettävissä on oltava syyttäjän laatima haaste, joka sisältää syytteen.

Kirjallisen menettelyn laaja-alainen käyttöönotto vaikuttaa huomattavasti sekä poliisin että syyttäjän työruutiineihin. Säästyvällä työllä voidaan nopeuttaa kaikkien asioiden käsittelyai-koja ja parantaa käsittelyn laatua. Sujuva yhteistyö poliisin ja syyttäjän välillä mahdollistaisi osassa tapauksista ns. yhden kosketuksen menettelyn. Syyttäjä voisi heti esitutkinnan päätyttyä kirjoittaa ns. syyttäjän haasteen, jonka poliisi antaisi vastaajalle tiedoksi vielä, kun tämä on kuulustelun vuoksi kiinniotettuna tai muuten saapuvilla. Toimintoja kehitettäessä on pyrittävä mahdollisimman yhtenäisiin menettelytapoihin koko maassa.

Rikosasioiden käsittelyketjun voimavarojen kohdentaminen on tärkeä kehittämisalue. Voimavaroja tulisi siirtää massarikoksista laajoihin ja vaativiin rikosasioihin. Poliisi voi jättää esitutkinnan toimittamatta, jos kyseessä on vähäinen rikos. Lisäksi syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä määrätä, ettei esitutkintaa toimiteta tai se keskeytetään, jos hän tulisi jättämään syytteen nostamatta. Ongelmana on, että esitutkinnan rajoittamista on käytetty vähänlaisesti ja vaihtelevasti eri kihlakunnissa. Poliisin ja syyttäjän voimavarojen järkevä ja kustannustehokas kohdentaminen toteutuu sitä paremmin, mitä varhaisemmassa vaiheessa rajoittamisesitys ja -päätös tehdään.

Lokakuun 2006 alussa voimaan tulevan uuden lainsäädännön perusteella esitutkinta voidaan lopettaa, jos tutkinnan jatkamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhteessa tutkittavana olevaan asiaan ja odotettavaan seuraamukseen. Uusi esitutkinnan rajoittamista edistävä lainsäädäntö tulee omaksua nopeasti yhdenmukaiseen käyttöön. Lisäksi syyttäjän tulisi nykyistä useammin käyttää lain suomia mahdollisuuksia jättää syyte nostamatta.

## Oikeus- ja sisäministeriöiden yhteistyö

Muista Pohjoismaista poiketen Suomessa poliisi on sijoitettu eri hallinnonalalle kuin muut rikosprosessista vastaavat viranomaiset. Myös Suomessa on käyty keskustelua poliisin sijoittamisesta oikeusministeriön hallinnonalalle. Nykyinen kahden ministeriön järjestelmä

edellyttää erityisen tiivistä yhteistyötä ja tiedonkulkua rikosprosessin toimijoiden välillä. Prosessinkulun strategista suunnittelua tulisi jännevöittää ja tavoitteista tulisi sopia yhdessä eri viranomaisten kesken.

Riittävän painoarvon ja poliittisen tuen yhteisille näkemyksille takaisi se, että oikeusministeri ja sisäministeri tapaisivat säännöllisesti kriminaalipoliittisissa asioissa. Lisäksi poliisin ja syyttäjän yhteistyön edellytykset vahvistuisivat, jos ministeriöiden ylin virkamiesjohto tapaisi aina kehys- ja budjettivalmistelujen ja –seurannan yhteydessä. Yhteistyön edistämiseksi saattaisi olla hyötyä yhteistyömuotojen muodollisesta määrittelemisestä. Valtakunnansyyttäjänviraston johdon ja poliisin ylijohdon hyvää keskusteluyhteyttä on samalla mahdollista edelleen kehittää.

## Syyttäjälaitoksen rakenneuudistus

Syyttäjälaitoksen rakenneuudistus toteutetaan vuoden 2007 aikana. Tavoitteena on saada mahdollisimman paljon resursseja kohdennettavaksi päätavoitteen eli syyteharkinnan joutuisuuden ja laadun parantamiseen. Organisaatorakenteen uudistaminen keventää hallintoa ja vapauttaa paikallisessa syyttäjätoimessa resursseja varsinaisiin syyttäjän tehtäviin. Nykyisin paikallisten syyttäjäyksiköiden lukuisuus ja niiden toiminnallinen erilaisuus hankaloittavat syyttäjälaitoksen tehokasta johtamista ja ohjaamista. Syyttäjien tehokas erikoistuminen tietyn tyyppisiin rikosasioihin edellyttää riittävän laajaa toimialuetta kattavan juttukannan muodostamiseksi. Rakenneuudistuksessa on tarkoitus vähentää syyttäjäyksiköiden määrää nykyisestä 62:sta lähtökohtaisesti 15:een. Paikallisten toimipaikkojen kokonaismäärä säilyy kuitenkin osapuilleen nykyisellään. Uudistus edistää työmäärien tasaista jakautumista sekä erityisasiantuntemuksen kehittämistä ja tehokasta kohdentamista. Tavoitteena on pitkään syyteharkinnassa olevien asioiden määrän vähentäminen ja talousrikostutkinnan tehostaminen.

Syyttäjälaitoksen prosessi- ja organisaatiouudistus antaa hyvät mahdollisuudet toiminnan laadun kehittämiseen ja syyttäjän roolin vahvistamiseen rikosprosessin keskeisenä vaikuttajana. Syyttäjällä tulisi olla nykyistä keskeisempi rooli pakkokeinoista päätettäessä. Syyttäjällä tulisi olla päätäntävalta kotietsintöjä koskevissa asioissa muissa kuin kiireellisissä tapauksissa. Olisi myös selvitettävä, tulisiko tutkinnanjohtajan tehdä vangitsemista koskevat esitykset vasta syyttäjän kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen. Ei ole toivottavaa, että poliisi esittää tuomioistuimelle pakkokeinojen käyttämistä asiassa, jossa syyttäjän näkemys rikollisesta teosta poikkeaa poliisin näkemyksestä.

Toisin kuin muissa Pohjoismaissa valtakunnansyyttäjän johtama syyttäjälaitos on Suomessa rakenteellisesti riippumaton valtioneuvostosta ja oikeusministeriöstä. Johdonmukaisen kriminaalipolitiikan edistämiseksi valtioneuvoston ja oikeusministeriön roolia syyttäjälaitoksen strategisena linjanmäärittelijänä tulisi vahvistaa. Tämä edellyttää, että oikeusministeriöllä olisi valtuudet sitovien yleisohjeiden antamiseen. Valtioneuvostolla ei kuitenkaan olisi oikeutta puuttua yksittäisiin syyttämiskäytöksiin.



## 8. VANKEINHOIDON UUDISTAMINEN

---

### Vankimäärän nousun aiheuttamat ongelmat

Vankimäärä on noussut merkittävästi viime vuosien aikana, vaikka nousun arvioidaan nyt taittuneen. Viimeisten seitsemän vuoden aikana vankimäärä on kasvanut noin 40 % (kuva 51). Nopein kasvu on tapahtunut väkivaltarikoksista ja huumausainerikoksista tuomittujen ryhmissä. Sama muutos on tapahtunut myös muissa Pohjoismaissa. Pohjoismaat ovat edelleen kuitenkin alhaisen vankiluvun maita.

Keskeinen syy vankiluvun nousuun on ollut tuomioistuinkäytännön ankaroituminen. Vankeusrangaistuksia on tuomittu yhä enemmän verrattuna muihin rangaistuksiin ja vankeusrangaistusten keskipituus on kasvanut. Samalla yhdyskuntapalvelurangaistusten käytön yleistyminen on pysähtynyt (kuva 52). Kehitykseen ovat osaltaan vaikuttaneet lainmuutokset. Vankiluvun kasvua selittää myös poliisin tehostunut ja ongelma-alueisiin keskittynyt rikostutkinta. Eräs vankilukua nostava tekijä on ollut elinkautisrangaistuksen entistä yleisempi käyttö (kuva 53).

Osaltaan tuomioistuinkäytännön ankaroituminen johtuu rikosten laadussa tapahtuneesta muutoksesta. Erityisesti törkeät huumausainerikokset ovat muuttuneet organisoiduimmiksi ja ainemäärät ovat kasvaneet. Sen sijaan käytössä olevat mittarit eivät viittaa siihen, että väkivaltarikollisuus olisi raaistunut.

Vankiluvun kasvu on aiheuttanut vankiloissa yliasutusta. Vankiloiden resurssit eivät riitä uusintarikollisuutta vähentävien toimintojen ylläpitämiseen. Vankiloissa on vähemmän henkilökuntaa kuin aiemmin vankien määrään suhteutettuna. Vankilarakennuskannan parantamiseen ei ole riittänyt määrärahoja. Myös mm. vankien terveydenhuollossa olisi tarvetta nykyistä kattavampiin palveluihin.

### Vankeinhoidon rakenneuudistus

Vankeinhoidon lainsäädäntö- ja organisaatiouudistus tulee voimaan 1.10.2006. Vankeuden täytäntöönpanon keskeisenä tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan, edistää elämänhallintaa ja tukea sijoittumista yhteiskuntaan. Tämä edellyttää suunnitelmallista, tehokasta ja oikein kohdentuvaa vankeusrangaistuksen täytäntöönpanojärjestelmää. Tärkeänä tavoitteena on resurssien siirto vangin kanssa tehtävään lähityöhön.

Vankeuslain tavoitteisiin pääsemiseksi vankeinhoitolaitoksen organisaatiota ja toimintamalleja kehitetään sekä kevennetään keskushallintoa. Uusi organisaatio koostuu viidestä aluevankilasta - jotka muodostetaan nykyisistä 21 vankilasta - sekä valtakunnallisesta terveydenhuollon yksiköstä. Aluevankilat vastaavat itsenäisesti toimialueeltaan kotoisin olevien vankien vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta. Aluevankilat koostuvat sijoittajayksiköistä, yhteisistä tehtävistä sekä erityyppisistä vankiloista. Sijoittajayksikkö vastaa vankien sijoittamisesta. Päätöksentekoa siirretään hallinnossa alaspäin.

Vankeuslain tulevia vaikutuksia ei tällä hetkellä voida kaikin osin arvioida. Lähivuosina on käynnistettävä laaja evaluointiprosessi vankeuslakipaketin vaikutuksista sekä tarpeista ja mahdollisuuksista vankeinhoidon edelleen kehittämiseen.

## Toimintojen uudistaminen

Vankeuslakipaketin voimaantulo avaa merkittäviä mahdollisuuksia vankeinhoidon kehittämiseen. Uusintarikollisuuden vähentäminen on vankeuslainsäädännön keskeinen tavoite. Vankeusrangaistuksen täytäntöönpano perustuu tulevaisuudessa hyvään rangaistusajan suunnitteluun sekä tehtyjen suunnitelmien toteuttamiseen ja toteuttamisen seurantaan. Jokaiselle vangille tehtävä rangaistusajan suunnitelma laaditaan sijoittajyksikössä. Sijoittajyksikössä arvioidaan vangin riskejä syyllistyä uusiin rikoksiin ja etsitään keinoja niiden vähentämiseksi. Suunnitelman käytännön toteutus ja mahdolliset tarkistukset tapahtuivat sijoitusvankilassa. Sijoittajyksikkö seuraa suunnitelmien toteutumista.

Vankiloissa järjestetään vaatavuustasoltaan eriasteista työtoimintaa sekä yleissivistävää, valmentavaa ja ammatillista koulutusta yhteistyössä oppilaitosten kanssa. Viime vuosina vankeinhoitolaitoksessa on otettu käyttöön uusia toimintatapoja, mm. päihde- ja muita toimintaohjelmia, ja pyritty tätä kautta ehkäisemään vangin uusintarikollisuutta. Erityisiä toiminnan muotoja ovat väkivalta- ja seksuaalirikoksiin syyllistyneille vangeille tarkoitetut kurssit sekä ongelmanratkaisutaitoja harjaannuttavat cognitive skills -ohjelmat. Vangilla on tietyissä tapauksissa mahdollisuus saada päihdehoitoa tai kuntoutusta vankilan ulkopuolisessa laitoksessa. Tulevaisuudessa on syytä arvioida mahdollisuuksia hyödyntää vankeinhoitolaitoksen ulkopuolisten palveluntuottajien tarjontaa myös muiden toimintojen toteutuksessa.

Vankiloiden toimintaohjelmia on arvioitava ja edelleen kehitettävä. Ohjelmien täysimittainen toteuttaminen on turvattava. Uusintarikollisuuden vähentämistyön tuloksellisuudesta on ulkomaista vahvaa tieteellistä tutkimusnäyttöä ja Suomestakin on saatu selviä samansuuntaisia viitteitä.

## Lisäresurssitarve

Rikosseuraamusala on taistellut jatkuvasti resurssiongelmiensa kanssa. Määrärahojen vähyyden vuoksi on jouduttu tinkimään mm. uusintarikollisuutta vähentävien ohjelmien toimeenpanosta. Myös osasta työtoiminnan materiaalihankintoja sekä osasta kiinteistöjen, koneiden ja kaluston kunnossapitoa on jouduttu luopumaan.

Vankeuslain ja tutkintavankeuslain täysimittaiseen täytäntöönpanoon budjetoidut resurssit ovat olleet niukat. Uuden vankeuslainsäädännön myötä tehtävät laitoksissa lisääntyvät ja uudet toimintatavat kasvattavat henkilökunnan osaamisvaatimuksia ja työmäärää. Lisäresurssitarpeita syntyy mm. sijoittajyksikkötoiminnasta, vangin osallistumisvelvollisuuksien toteutumisen turvaamisesta sekä vangin muutoksenhakuoikeuden laajenemisesta. Myös vankien toimintarahajärjestelmän muutokset sekä tutkintavankeuden painottuminen aiempaa enemmän vankiloihin poliisin säilytystilojen asemasta aiheuttaa lisäkustannuksia. Vanginkuljetukset ovat lisääntyneet merkittävästi viime vuosina.

Vankimäärän kasvu on aiheuttanut lisäresurssitarpeita. Vankeinhoidossa on kyettävä täyttämään jo olemassa oleva vankiluvun noususta johtuva henkilöstön vajaus. Henkilöstömenot ovat lisääntyneet senkin vuoksi, että suuren vankimäärän takia vuosi- ja sairauslomasijaisiksi joudutaan palkkaamaan entistä enemmän määräaikaista henkilökuntaa. Ylityökorvauksista aiheutuvat menot kasvavat edelleen, koska tehtyjä ylityötunteja ei pystytä enää korvaamaan vapaa-aikana.

Vankiloista aiheutuvat vuokramenot ovat nousussa. Vuonna 2001 vankilat siirrettiin Senaatti-kiinteistöjen omistukseen. Rikosseuraamusvirasto maksaa tiloista pääomavuokraa. Vuokrien indeksikorotukset on jätetty pääsääntöisesti ottamatta huomioon vankeinhoitolaitoksen budjetissa. Suunniteltuja korjaushankkeita on jouduttu useaan otteeseen lykkäämään, jotta

ns. investointiohjelman mukaiset vuotuiset kokonaisvuokrat eivät ylittyisi. Lykätyissä kohteissa on edelleen satoja paljusellejä (ilman asianmukaisia WC-tiloja), joista osaan on jouduttu majoittamaan kaksi vankia. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta kahden vangin paljusellit ovat ongelma. Rakenteilla oleva Lounais-Suomen vankila aiheuttaa uusia menopaineita, mm. rakennusurakkaan kuulumattomien irtokalusteiden hankkimistarpeen vuoksi. Hanke valmistuu vuonna 2007.

Vankiloiden terveydenhuollon ja lääkekustannusten menot ovat jatkuvasti kasvussa. Vankien määrän kasvun ja sairastavuudessa tapahtuneiden muutosten vuoksi ulkopuolisia terveydenhuoltopalveluja joudutaan käyttämään entistä enemmän. Tästä aiheutuvat menot ovat viime vuosina nopeasti kasvaneet. Vangilla on oltava vankilassa muun väestön kanssa yhdenvertainen mahdollisuus terveytensä edistämiseen, sairauksien ehkäisyyn ja riittäviin terveydenhuollon palveluihin.

## Tavoitteeksi vankimäärän alentaminen

Viime vuosina nousutta vankimäärää on mahdollista laskea yhteiskunnan turvallisuuden siitä kärsimättä. Yhteiskunnan tulisi ehkäistä rikollisuutta ensisijaisesti muiden kriminaalipoliittisten keinojen avulla. Eräiltä osin on harkittava rangaistusasteikon madaltamista. Resurssien käyttäminen rikoksentehtävien vankilaan sijoittamiseen ei ole inhimillisesti eikä kustannustehokkuuden kannalta ajateltuna optimaalinen ratkaisu. Vankiluvun vähentämisessä keskeisenä tavoitteena ovat lyhytkestoiset vankeusrangaistukset, joita voitaisiin mahdollisimman suurelta osin panna täytäntöön vapaudessa elektronisesti valvottuina. Vankilarangaistuksen vaihtoehtojen tutkimista ja kehittämistä on jatkettava.

Syyttäjän tehtävänä on pyytää kriminaalihuoltolaitosta selvittämään syytetyn soveltuvuus yhdyskuntapalveluun. Myös syytetty tai hänen asiamiehensä voivat pyytää selvityksen tekemistä. Selvityspyyntöjen määrä on viime vuosina laskenut. Vankiluvun vähentämiseksi syyttäjien tulisi pyytää selvitystä aina, kun edellytykset yhdyskuntapalvelutuomion antamiseen ovat käsillä.

Lähtötilaisuudessa vankilukua vähentäviä lainmuutoksia ovat uusi vankeuslaki, nuorten ehdonalaista vapauttamista koskeva uudistus, valvottu koevapaus ja sakon muuntorangaistus uudistus ja rangaistuksen määräosamuutoksen laskutapa. On arvioitu, että ns. jäännösrangaistusta koskevat uudet säännökset eivät lisää vankien määrää.

Matkapuhelimen avulla tapahtuvan valvonnan ja elektronisen valvonnan käyttöä laajennetaan uusien seuraamusmuotojen yhteydessä, vankeusrangaistusta korvaavana rangaistuksena ja tutkintavankeuden korvaajana. Käytön laajentamisen ensimmäinen vaihe toteutuu valvotun koevapauden tullessa käyttöön lokakuun alussa 2006.

Lisäksi selvitetään mahdollisuuksia yhdyskuntapalvelun käytön laajentamiselle. Mahdollisuuksia sopimushoitorangaistuksen käyttöönottoon selvitetään uudelleen. Rikosasioiden sovittelutoiminnan kehittämistä ja laajentamista tulee tukea. Sakon muuntorangaistusjärjestelmää on edelleen kehitettävä siten, että mahdollisimman harva sakkorangaistus tulisi käytännössä muunnettavaksi. Muuntouhka lienee kuitenkin edelleen perusteltua säilyttää. Vuonna 2005 vankiloissa oli keskimäärin 179 sakkovankia. Samana vuonna rangaistuslaitokseen saapui 1 843 sakkovankia rangaistusta suorittamaan (Kuva 54).

## 9. LAINRIKKOJAT KUNTOUTETTAVA SAUMATTOMALLA YHTEISTYÖLLÄ

### Päihde- ja muun kuntoutuksen jatkaminen vankeuden jälkeen

Kun henkilö joutuu vankilaan, hänen siteensä siviiliyhteiskuntaan heikkenevät. Asuminen, perhe, työ, toimeentulon taso ja opiskelu vaikeutuvat. Siviiliin palatessaan vapautunut vanki on usein yhteiskunnan tukipalvelujen varassa, mutta samalla kyvyt ja motivaatio asioida viranomaisten kanssa ovat heikentyneet. Yhteiskuntaan integroitumisen helpottamiseksi vangin mahdollisuuksia pitää yllä suhteita perheeseensä ja muihin tärkeisiin läheisiinsä tulee tukea. Yhdyskuntaseuraamusten etuna vankeusrangaistuksiin verrattuna on se, että henkilöt suorittavat rangaistustaan omassa kotikunnassaan ja sen palvelujärjestelmän ulottuvilla ja ovat tavanomaisissa yhteyksissä läheisiinsä.

Lainrikkajien yhteiskuntaan sopeuttaminen edellyttää moniammatillista työtä ja usein varsinkin räätälöityjä palveluja. Sekä vankeinhoidossa että kriminaalihuollossa on lisääntyvässä määrin ryhdytty järjestämään kuntouttavaa ja valmentavaa toimintaa niin opiskelun, työntöön, sosiaalisten taitojen kuin päihdeettömän elämänkin tukemiseksi. Selviytyminen vapaudessa edellyttää sekä seuraamusjärjestelmän piirissä toteutettujen toimenpiteiden jatkuvuutta rangaistuksen suorittamisen jälkeen että erityisiä päihdehuoltoon, asumiseen ja työllistymiseen liittyviä palveluja.

Erityistä huomiota hoidon jatkuvuuteen tulee kiinnittää päihdeongelmaisten kuntoutuksessa. Vangeista yli 70 prosentilla on vaikea päihdeongelma, joten ongelmakäytön vähentäminen tai sen seurauksien lieventäminen mm. jatkamalla vankilassa aloitettua kuntoutusta vapautumisen jälkeen on välttämätöntä.

Vangeista noin joka kolmas vapautuu asunnottomaksi. Vapautuva vanki tai kriminaalihuollon asiakas on samojen asumiseen liittyvien tukien ja palvelujen kohteena kuin muukin väestö. Kohderyhmän tarpeet ja asumisen edellytykset ovat kuitenkin erityisiä. Monelta – erityisesti nuorilta - puuttuvat taidot, oma-aloitteisuus ja elämänhallinta itsenäiseen asumiseen. Asuntojen ja etenkin riittävästi tuettujen asuinyksiköiden puute on yksi keskeisimpiä rikosseuraamusasiakkaiden selviytymisen ja yhteiskuntaan integroitumisen esteitä. Usein tarvitaan myös päivystys- tai huoltotyyppisiä asumis- ja huolenpitopalveluja moniongelmaisille tai akuutissa kriisissä oleville: ensikoteja, selviämisasemia, ensisuoja, suojakoteja ja päiväkeskuksia.

### Sosiaalipalvelujen saatavuus

Kunnilla on vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta. Kuntatalouden vaikeutuminen on heikentänyt rangaistuksen suorittaneiden mahdollisuuksia saada tarvitsemiaan terveydenhuolto-, päihde- ja muita kuntoutuspalveluja. Ruuhkautuneesta asiakastyöstä ja toimintojen priorisoinnista johtuen kohderyhmän asioihin ei ole voitu paneutua pitkäjänteisesti. Lisäksi useisiin kuntiin vapautuu vankeja niin vähän, ettei kuntiin ole syntynyt vakiintuneita toimintatapoja näiden asiakkaiden ongelmien käsittelemiseksi.

Ongelmana on ollut, että vangin vapauduttua millään organisaatiolla ei ole ollut vastuuta tämän kokonaistilanteesta. Uusintarikollisuuden estämiseksi on syytä löytää ja toteuttaa toimivat yhteistyökäytännöt vankeinhoidon, kriminaalihuollon ja yhteiskunnan sosiaalisten palvelujärjestelmien välillä. Seuraamusjärjestelmän piirissä olevien asiakkaiden tarpeita vastaavien palvelujen järjestäminen, ehkä suuria kaupunkeja lukuun ottamatta, edellyttäisi usein kunta- ja hallintorajat ylittävää toimintaa.

Valtion viranomaisista työvoimahallinnolla on keskeinen rooli vankien yhteiskuntaan sijoittumisessa. Työvoimahallinnon tehtävän tekee vaikeaksi se, että työelämän kvalifikaatiovaatimukset ovat tänä päivänä varsin korkeita. Apu- ja keikkatöitä, joihin ei vaadita erityisiä taitoja, ei enää ole tarjolla samassa mitassa kuin ennen. Lisäksi monella vapautuvalla vangilla on huomattavia velkoja ja korvauksia maksettavanaan. Tiedossa oleva ”velkavankeus” vie helposti kiinnostuksen lailliseen työhön. Vankiloiden ja työvoimaviranomaisten välistä yhteistyötä tulisi tiivistää rangaistuksen jälkeisen työllistymisen varmistamiseksi. Vankien käytettävissä on oltava riittävästi työvoimaviranomaisten erityisosaamista.

Vankien ja yhdyskuntaseuraamuksiin tuomittujen yhdenvertaisuuden toteutumista perusturvaetuksissa tulee edistää. Tällä hetkellä rangaistusta kärsivien sosiaaliset, taloudelliset ja sivistykselliset oikeudet toteutuvat epäyhtenäisesti. Rikoksiin syyllistyneiden perusoikeudet eivät saisi olla muita heikompia. Vankien perusturva tulisi saattaa lähemmäksi samaa tasoa kuin siviiliyhteiskunnassa, jolloin rikoskierteen katkaisuun muodostuisi paremmat edellytykset.

## Vapauttamissuunnitelma

Uusintarikollisuuden ehkäiseminen edellyttää strategiaa, joka ottaa huomioon riittävän laajasti ne eri tekijät, jotka vaikuttavat lainrikkokojen yhteiskuntaan sopeutumisen edellytyksiin. Toimiva palveluprosessi tukee vankien vapauteen siirtymistä ja edesauttaa rikoksetonta elämää. Ennen vapautumista vankila käynnistää vangin suostumuksella yhteistyön vangin kotikunnan viranomaisten, työvoimaviranomaisten ja muiden auttamistahojen kanssa.

Uuden vankeuslain periaatteiden mukaisesti tulevaisuudessa rangaistusajan suunnitelmaa täydennetään hyvissä ajoin ennen vangin vapautumista vapauttamissuunnitelmalla, johon tarvittaessa liittyy valvontasuunnitelma. Suunnitelmaa laadittaessa sijoittajayksikön on oltava yhteistyössä kriminaalihuollon, vangin kotikunnan sosiaali-, terveys-, asunto-, sekä työvoimaviranomaisten kanssa. Tällöin on selvitettävä niitä tekijöitä, jotka tukevat vapautuvan vangin sijoittumista yhteiskuntaan. Erityisesti on arvioitava vapautuvan vangin asumiseen, toimeentuloon, työhön tai koulutusjärjestelyihin, sosiaalisiin suhteisiin, työkykyyn, terveydenhuoltoon sekä päihdekuntoutukseen ja muuhun psykososiaaliseen kuntoutukseen liittyviä tarpeita. Yhteistyössä kunnan kanssa on huolehdittava siitä, että vapauttamissuunnitelma tukee kunnassa mahdollisesti valmisteltavaa hoito-, huolto- tai kuntoutussuunnitelmaa.

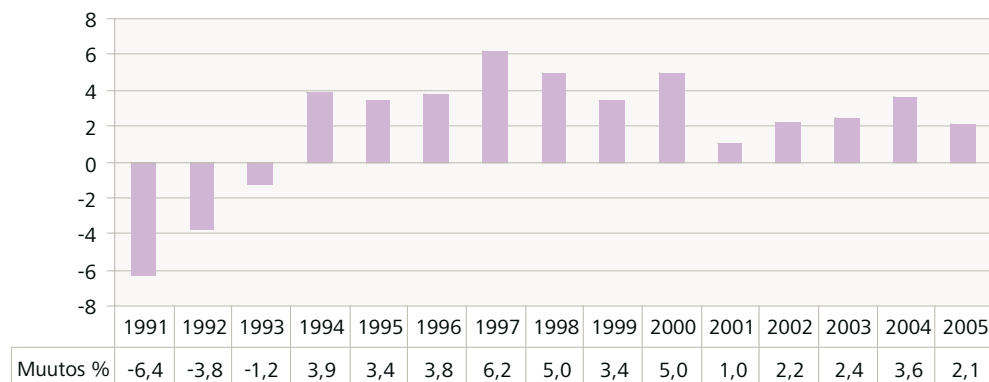
Vankeuslain voimaantulon yhteydessä otetaan käyttöön valvottu koevapaus uutena keinona vankien sijoittamiseksi yhteiskuntaan. Valvotussa koevapaudessa vanki voi asua kotonaan, josta käsin hän on velvoitettu käymään töissä, opiskelemaan, osallistumaan kuntoutukseen tai mahdollisiin hoito-ohjelmiin. Koevapautteen voi päästä enintään kuusi kuukautta ennen ehdonalaista vapautumista. Valvotun koevapauden toteuttaminen asettaa uusia haasteita viranomaisten väliselle yhteistyölle riittävien tukipalvelujen turvaamiseksi.



# LIITTEET

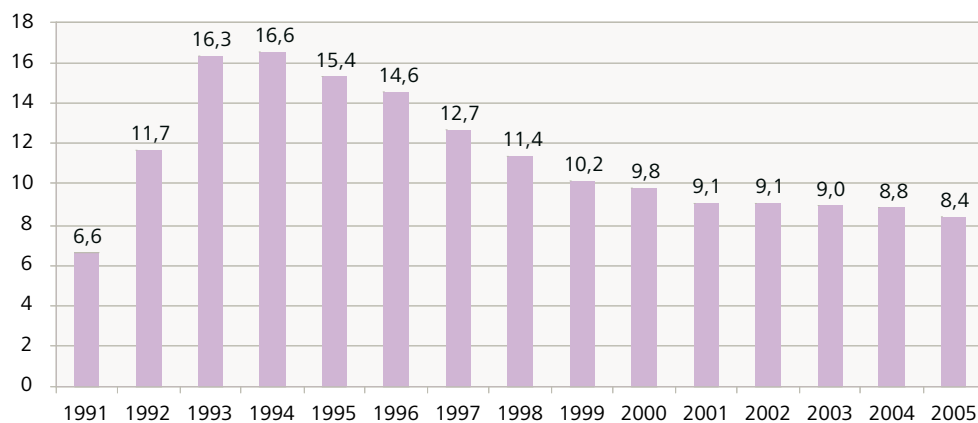
## Luottoyhteiskunta ja ylivelkaantuminen:

Kuva 1. Bruttokansantuotteen volyymin muutos vuosina 1991–2005, %



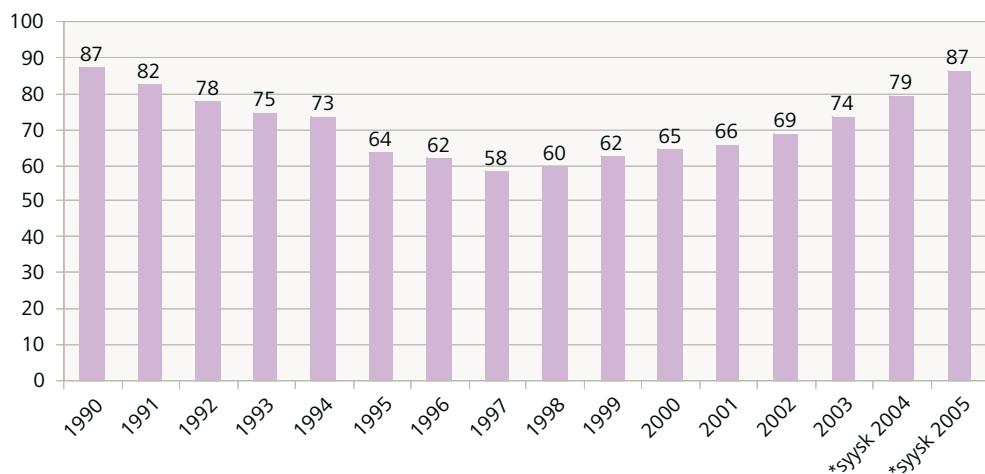
Lähde: Tilastokeskus

Kuva 2. Keskimääräinen työttömyysaste vuodesta 1991, %



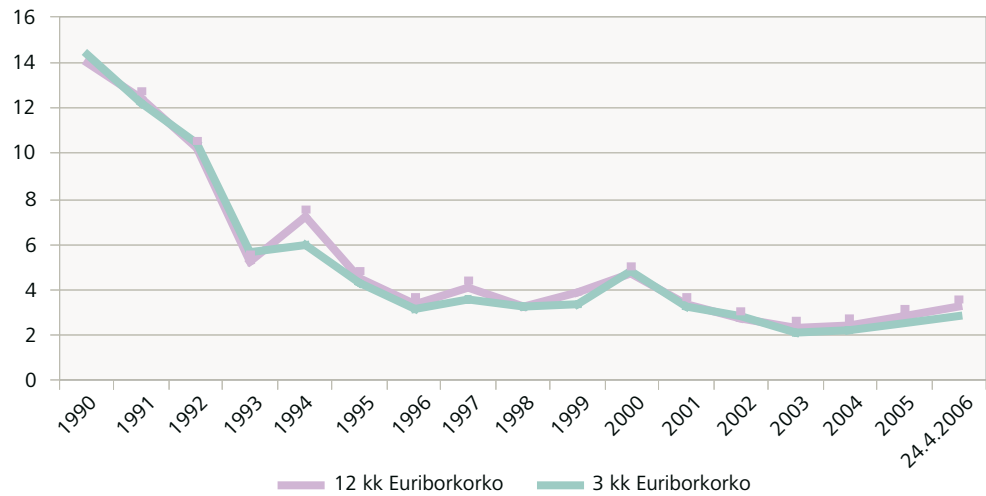
Lähde: Tilastokeskus

Kuva 3. Kotitalouksien velkaantumisaste vuodesta 1990, %



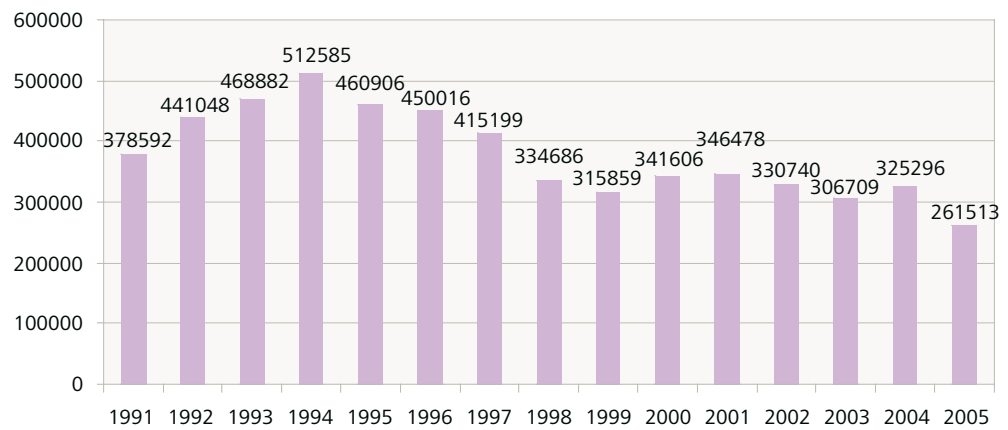
Lähde: Tilastokeskus

Kuva 4. Korkokehitys vuodesta 1990, % (tilanne vuoden lopussa)



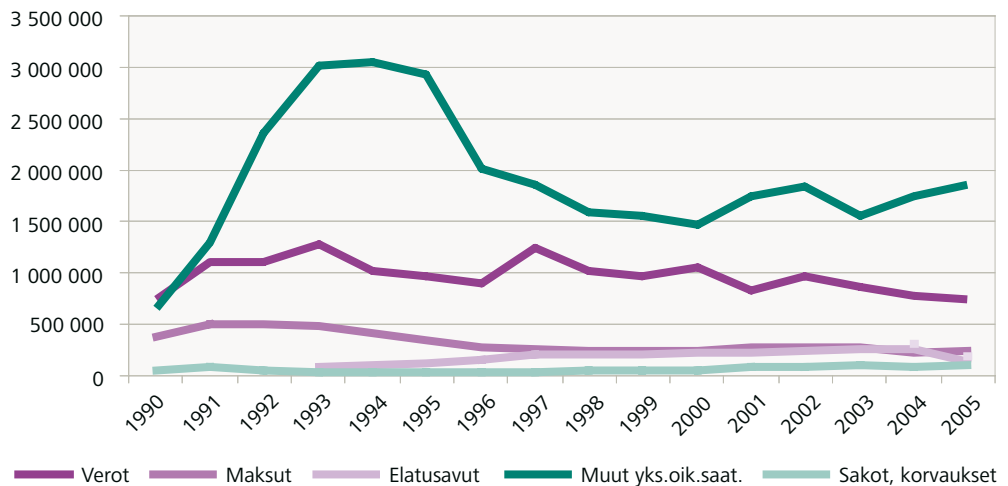
Lähde: Suomen Pankki

Kuva 5. Olosottovelalliset vuodesta 1991, tilanne vuoden lopussa



Lähde: Oikeusministeriö

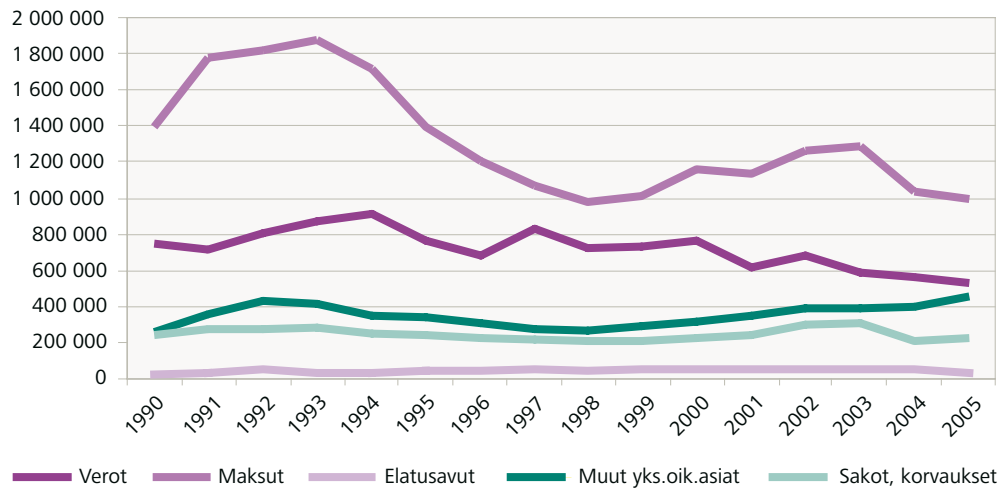
Kuva 6. Olosotoon perittäväksi saapuneet rahasaatavat (1000 €) saatavalajeittain vuodesta 1990



Lähde: Oikeusministeriö

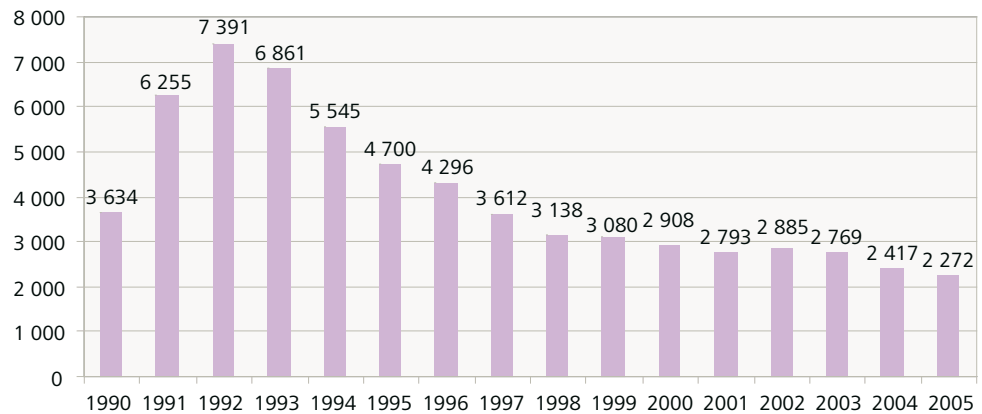


Kuva 7. Ulosottoon saapuneet asiat (kpl) asialajeittain vuodesta 1990



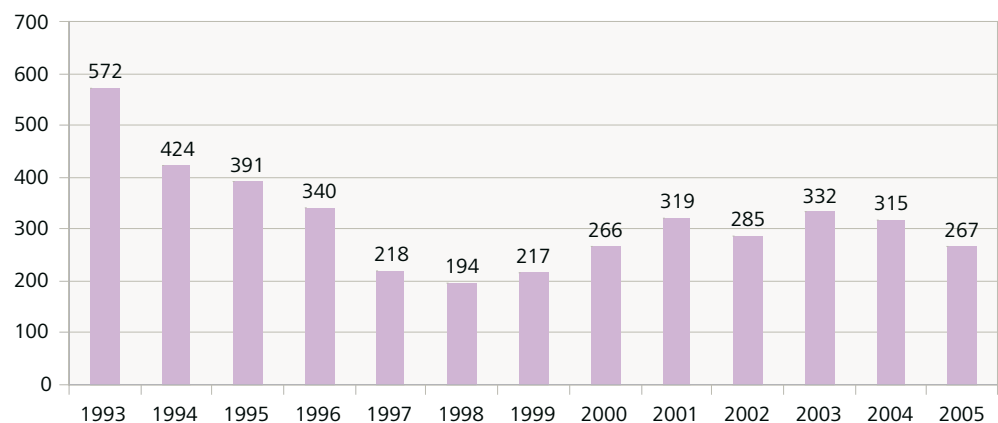
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 8. Käräjäoikeuksissa vireille pannut konkurssit vuodesta 1990



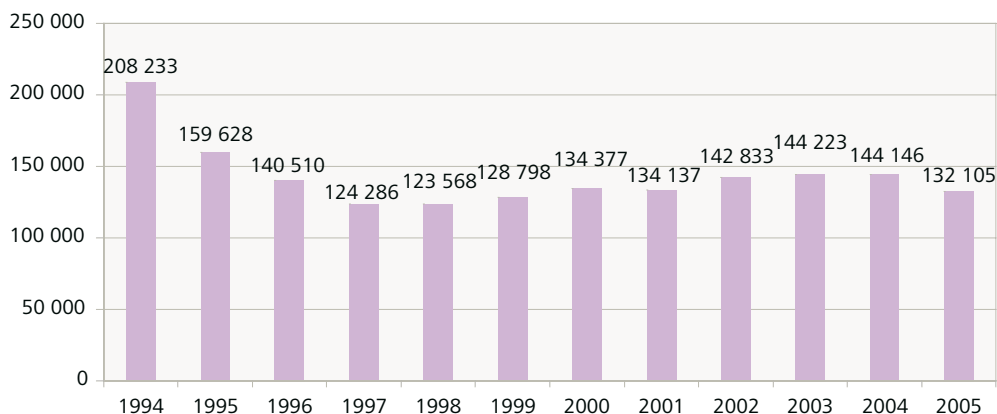
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 9. Käräjäoikeuksissa vireille pannut yrityssaneeraukset vuodesta 1993



Lähde: Oikeusministeriö

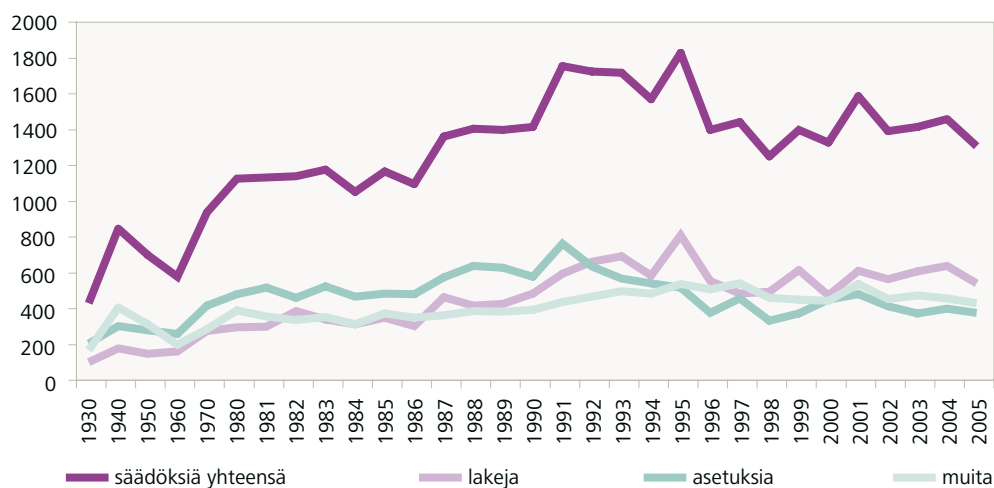
Kuva 10. Käräjäoikeuksiin saapuneet summaariset asiat (kpl) vuodesta 1994



Lähde: Oikeusministeriö

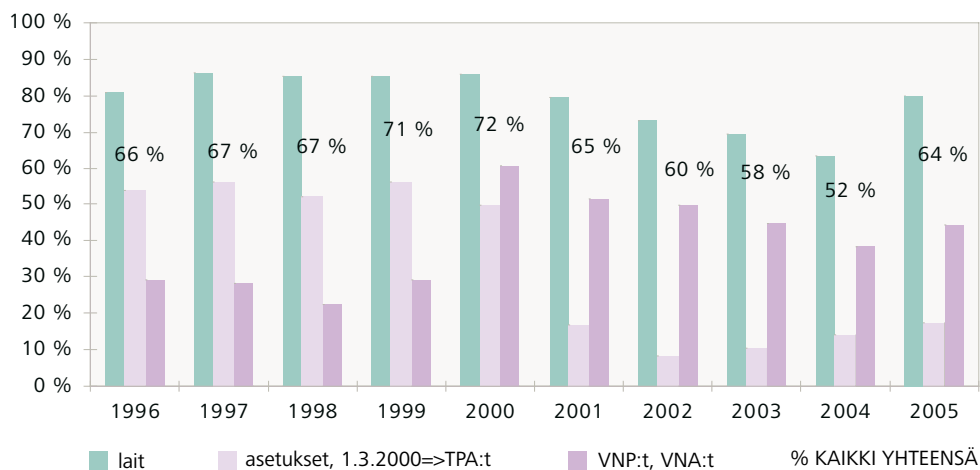
## Säädöspolitiikka ja lainsäädännön kehitys:

Kuva 11. Suomen asetus- ja säädöskokoelmassa julkaistujen säädösten määrä vuosina 1930–2005



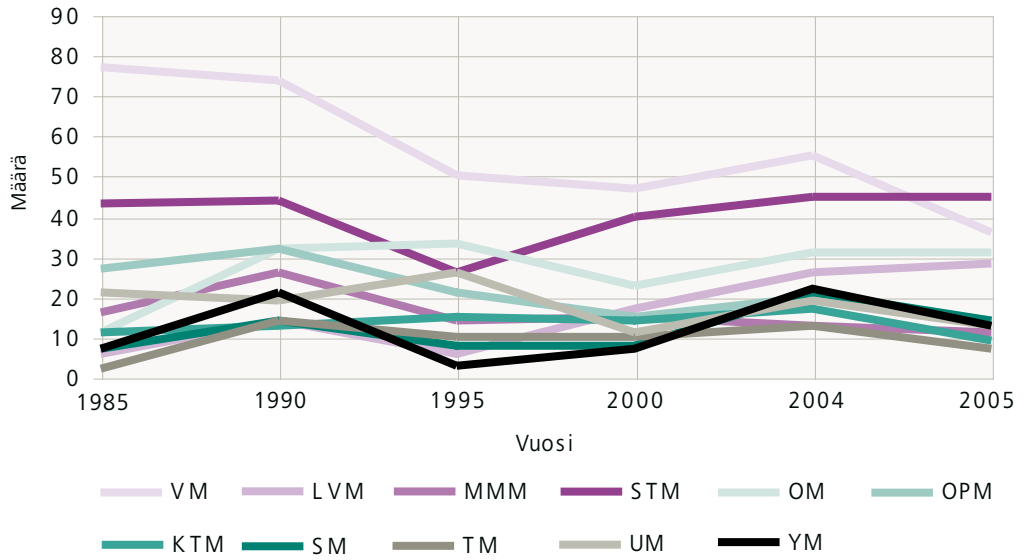
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 12. Oikeusministeriön tarkastustoimiston tarkastettavana olleiden osuus vuosina 1996–2005 säädöskokoelmassa julkaistuista laeista, asetuksista ja valtioneuvoston päätöksistä



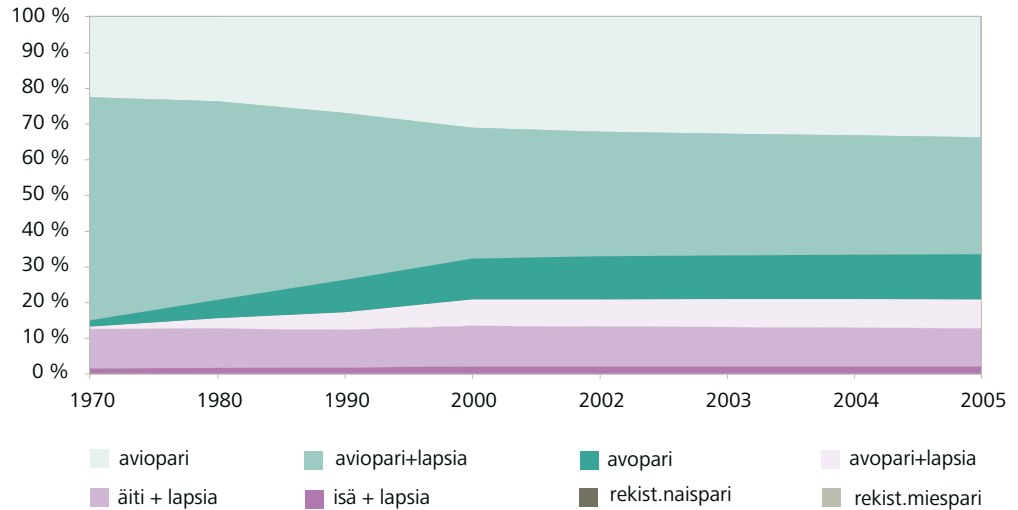
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 13. Hallituksen esitykset ministeriöittäin vuosina 1985–2005



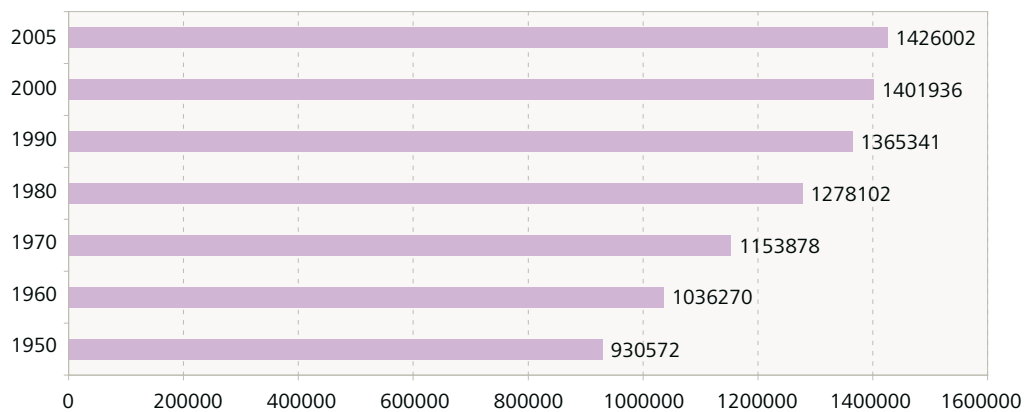
### Kansalaisten oikeussuhteet:

Kuva 14. Perheet tyypeittäin vuosina 1970–2005



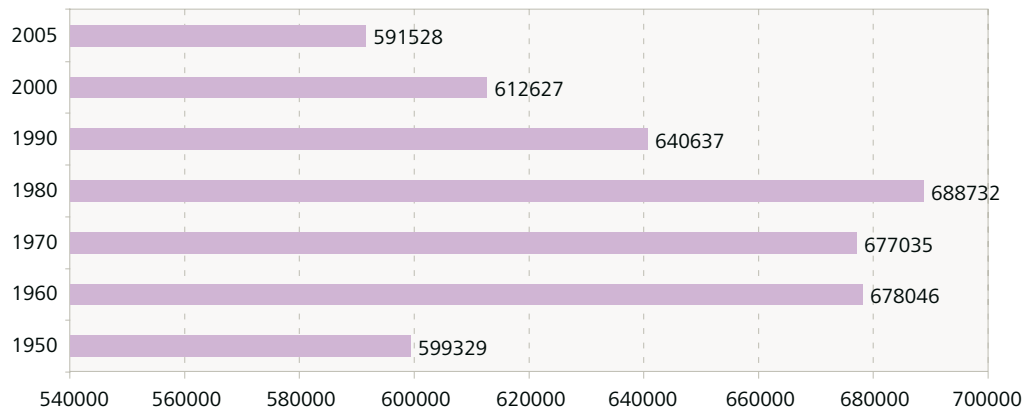
Lähde: Tilastokeskus

Kuva 15. Perheiden lukumäärä vuosina 1950–2005



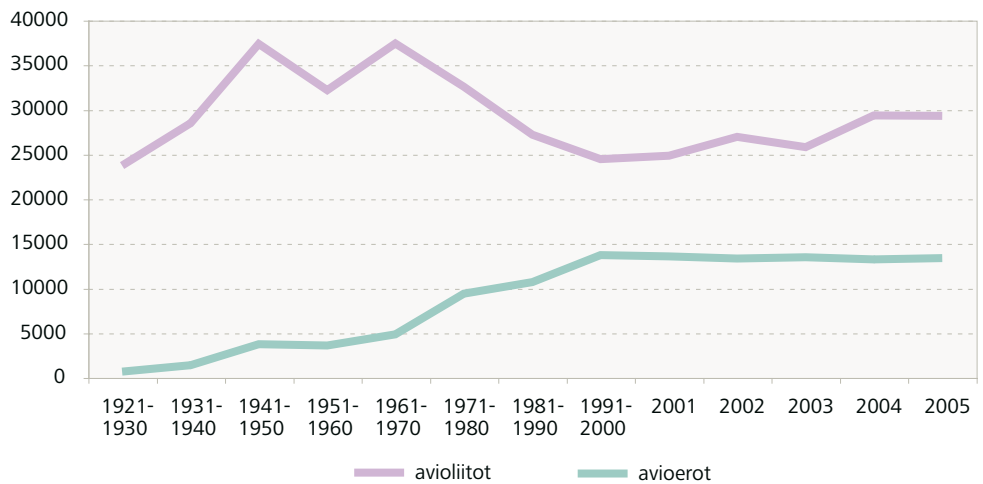
Lähde: Tilastokeskus

Kuva 16. Lapsiperheiden lukumäärä vuosina 1950–2005



Lähde: Tilastokeskus

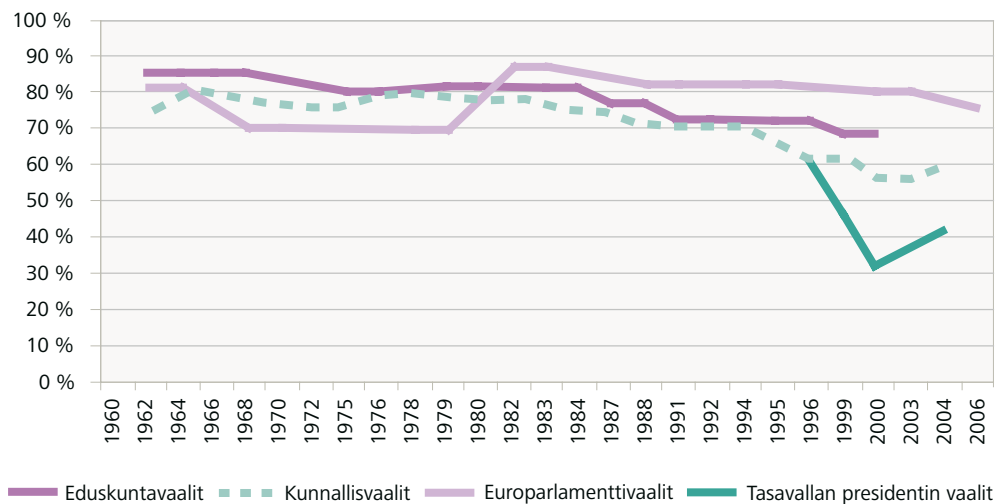
Kuva 17. Solmitut avioliitot ja tuomitut avioerot 1921–2005



Lähde: Oikeusministeriö

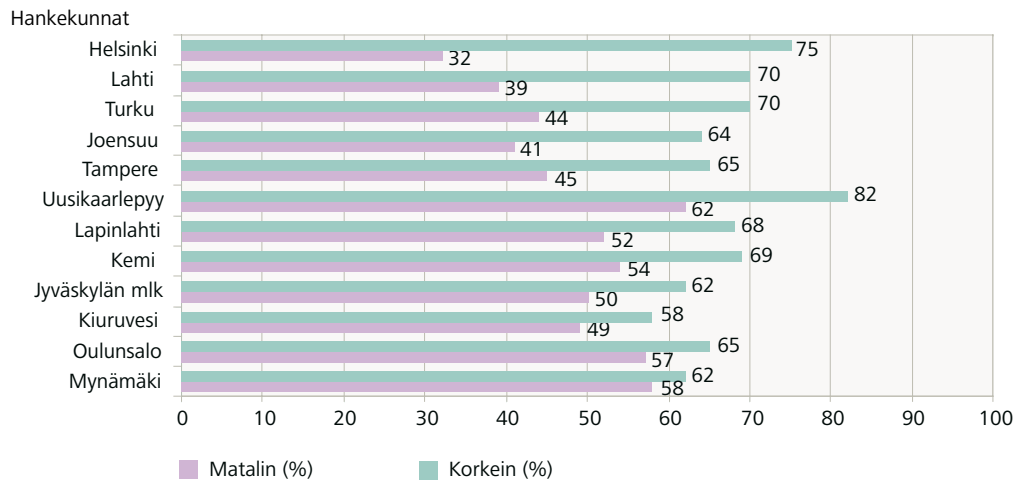
## Vaalit ja kansalaisten osallistuminen:

Kuva 18. Äänestysaktiivisuus eräissä valtiollisissa ja kunnallisvaaleissa vuosina 1960–2006



Lähde: Oikeusministeriö ja Tilastokeskus

Kuva 19. Kunnallisvaalien 2004 äänestysaktiivisuus (%) korkeimman ja matalimman äänestysaktiivisuuden äänestysalueella



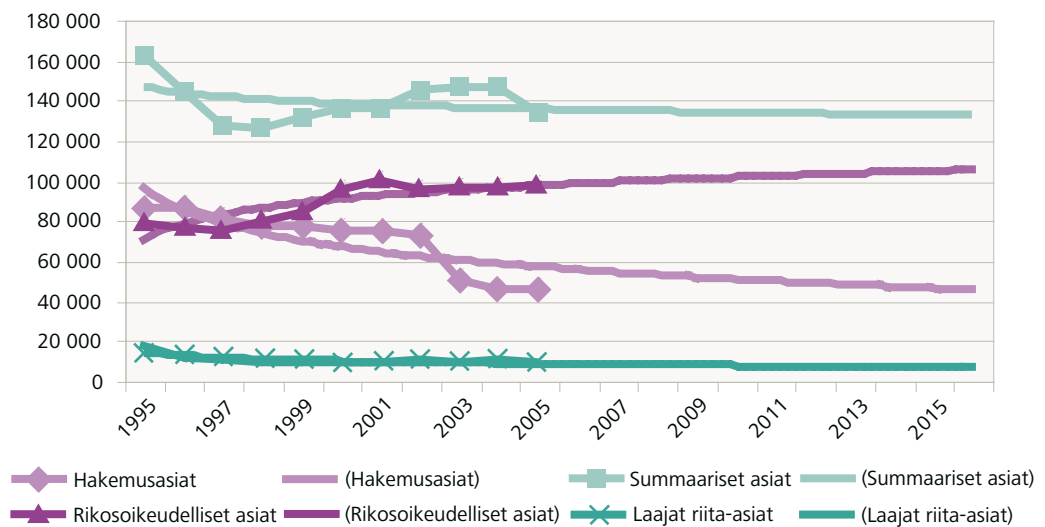
Taulukko 20. Luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin 1981–2000. Hyvin paljon ja melko paljon luottavien osuus (%)

	1981	1990	1996	2000
Eduskunta	65	34	31	40
Oikeusjärjestelmä	84	66	68	67
Valtion virkamieskunta	53	33	33	40
Poliisi	88	76	85	90

Lähde: Vuosien 1981, 1990 ja 1996 tiedot World Values Survey FSD0152, vuoden 2000 tiedot European Values Survey FSD0157

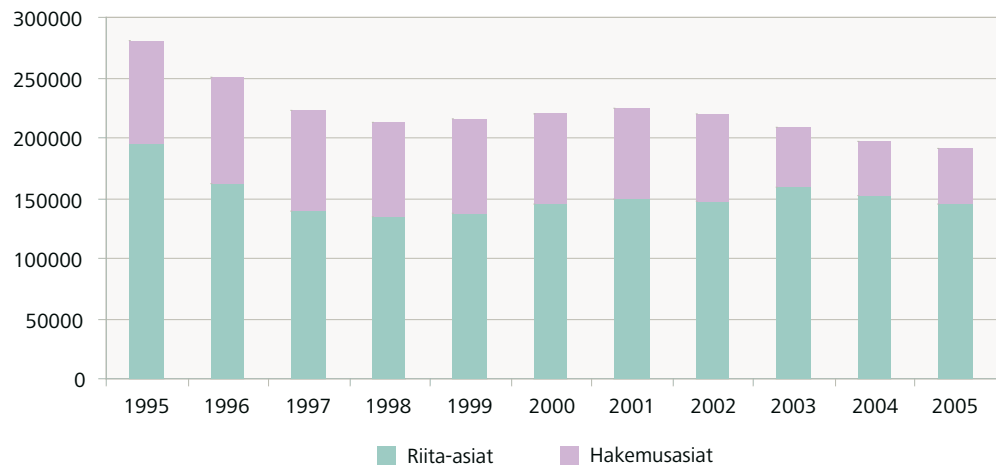
## Oikeusturva ja oikeudenhoito:

Kuva 21. Käräjäoikeuksiin saapuvien asioiden kehitys v. 2000–2016 (ennuste)



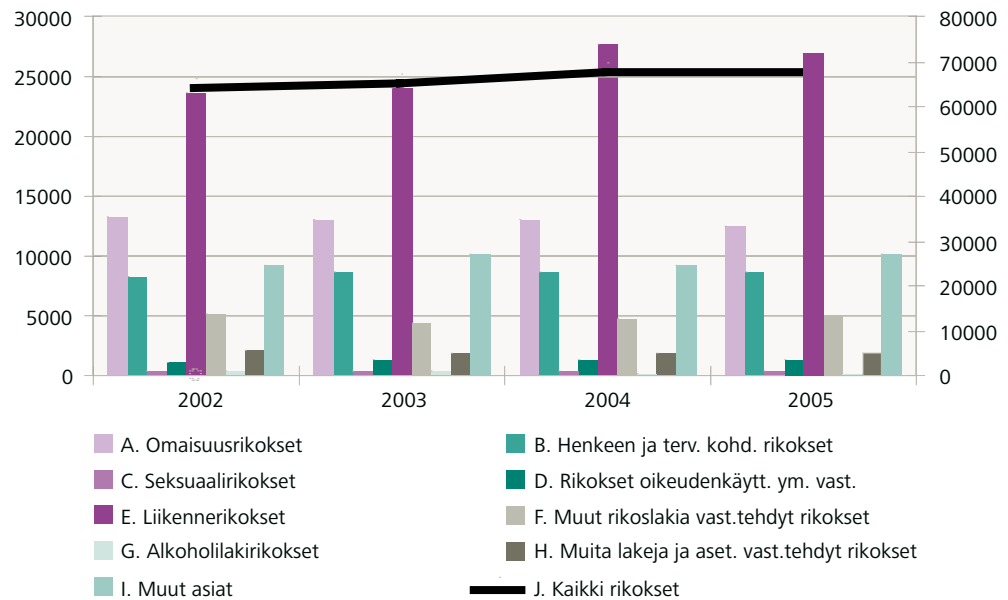
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 22. Riita- ja hakemusasiat käräjäoikeuksissa v. 1995–2005



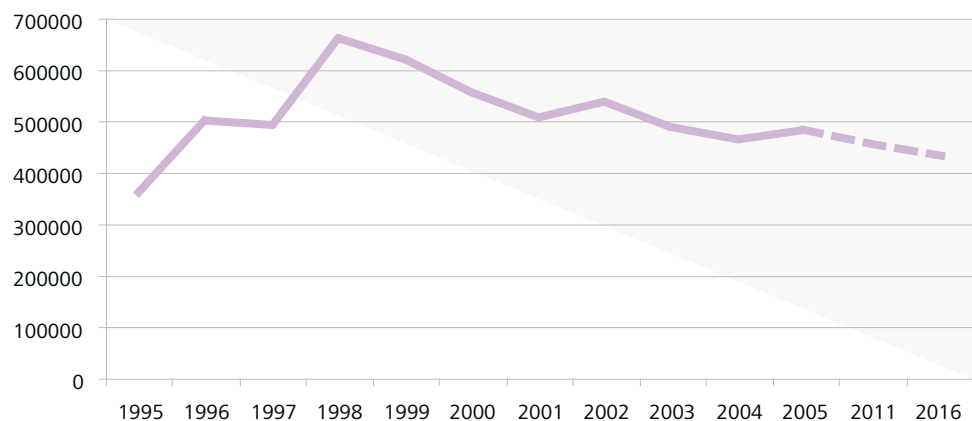
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 23. Käräjäoikeuksissa ratkaistut rikosasiat asiaryhmittäin 2002–2005



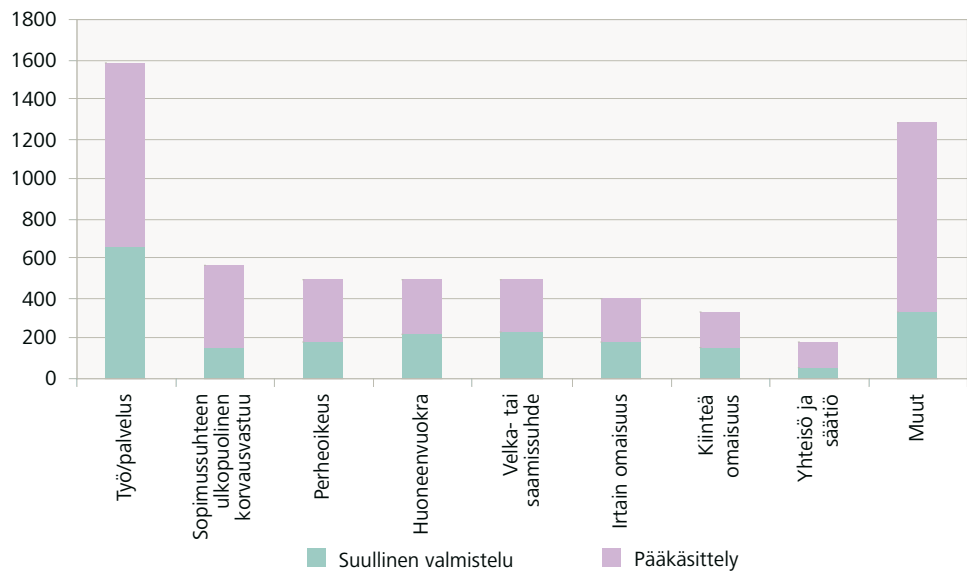
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 24. Käräjäoikeuksiin saapuvien kiinteistöasioiden kehitys v. 2000–2005 ja ennuste v. 2006–2016



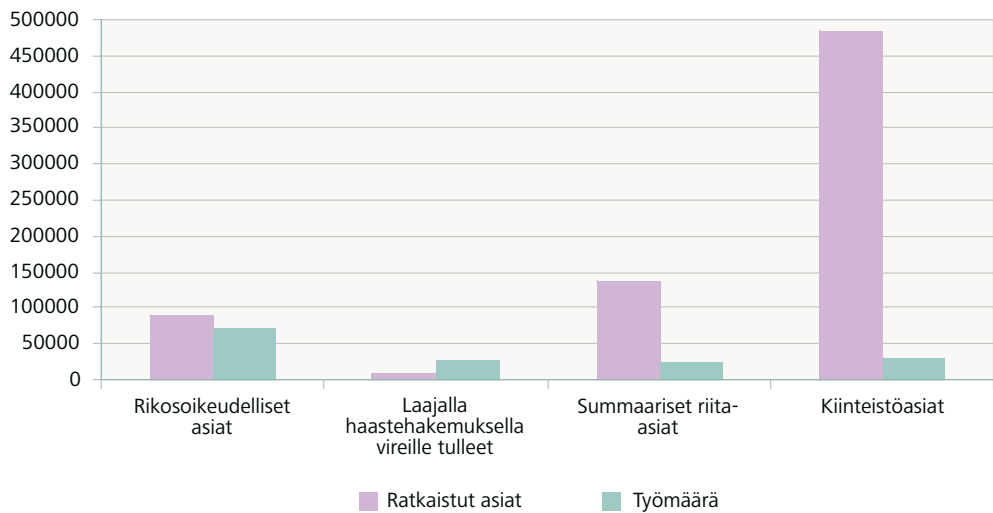
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 25. Käräjäoikeuksien riita-asiat asiaryhmittäin v. 2005



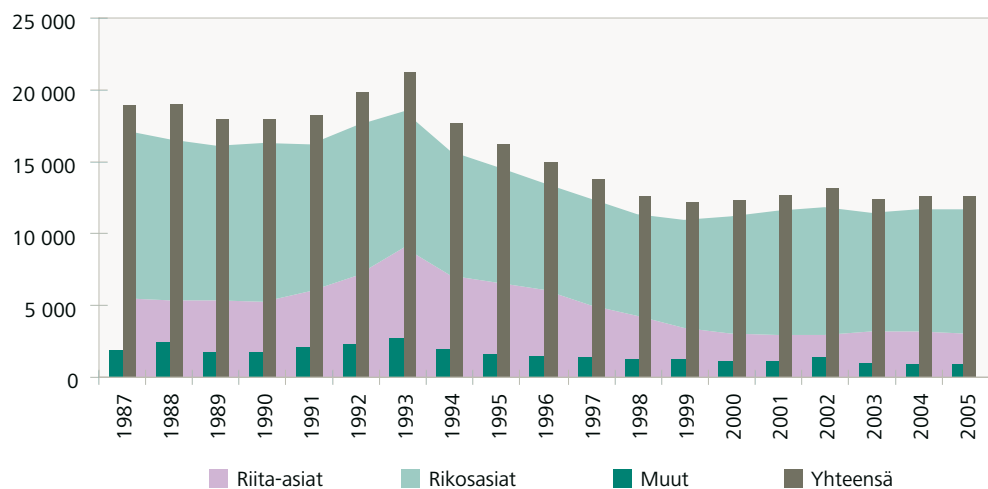
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 26. Käräjäoikeuksien asiaratkaisut ja työmäärä asiaryhmissä v. 2005



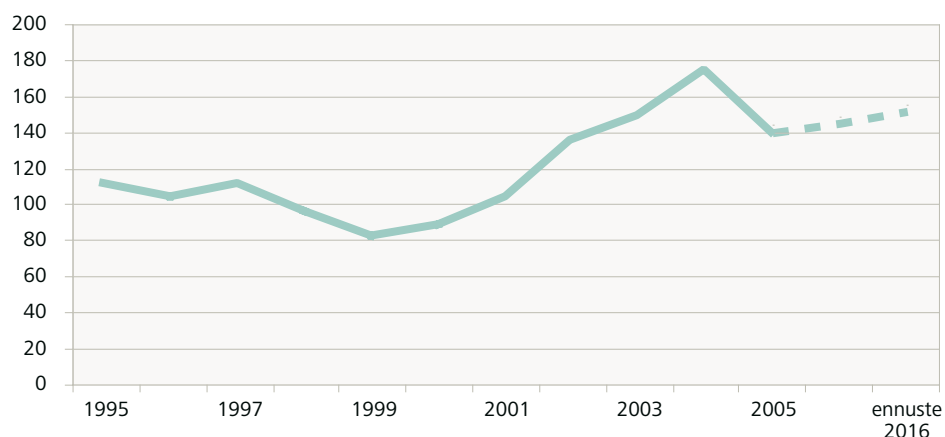
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 27. Hovioikeuksiin saapuneet asiat asiaryhmittäin v. 1995–2008



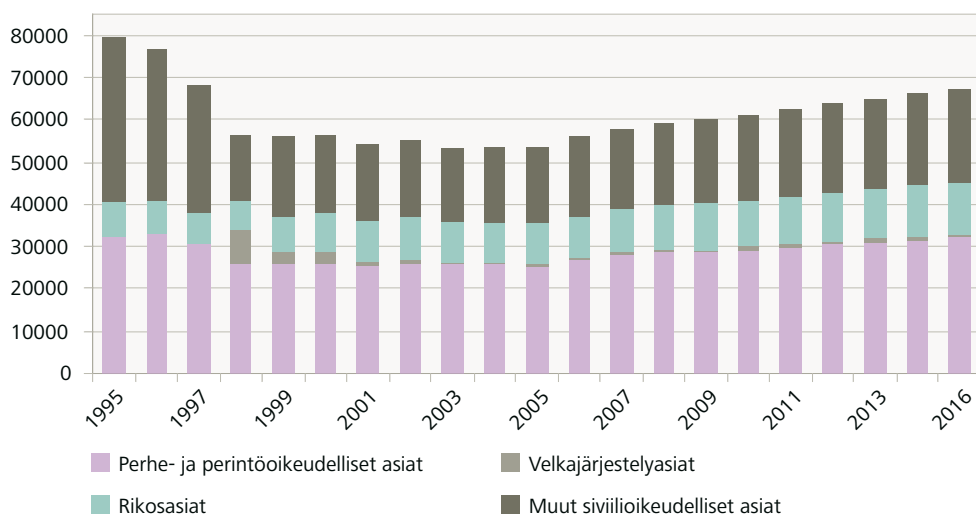
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 28. Työtuomioistuimien asiamäärien kehitys v. 1995–2016 (ennuste)



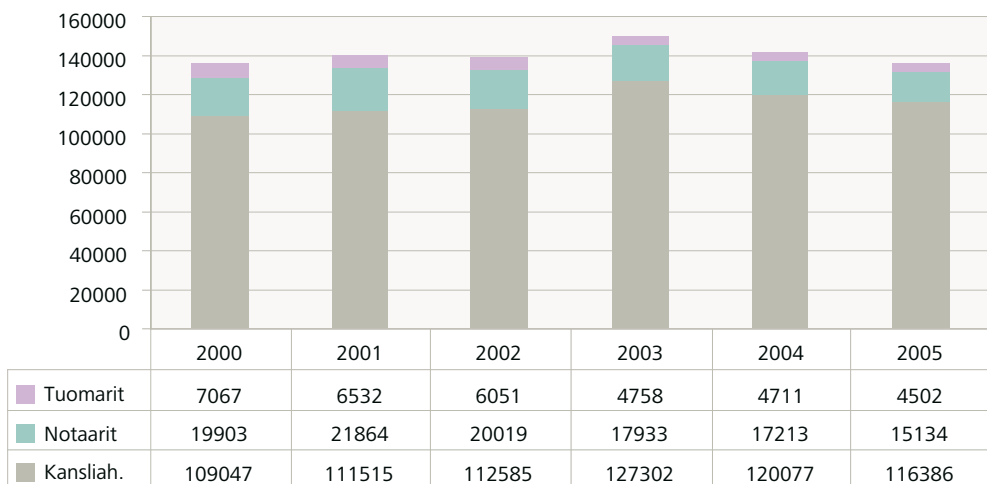
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 29. Asiamäärien kehitys oikeusaputoimistoissa v. 1995–2016 (ennuste)



Lähde: Oikeusministeriö

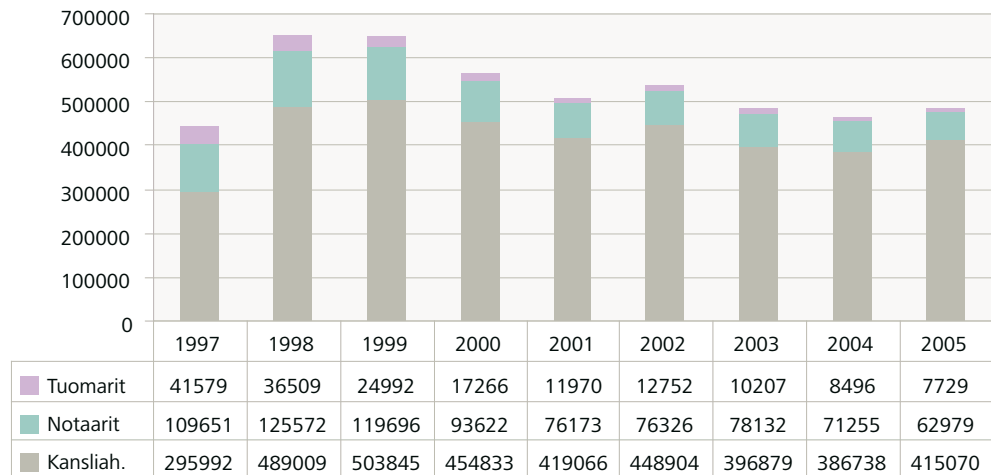
Kuva 30. Työnjako summaarisissa asioissa



Lähde: Oikeusministeriö

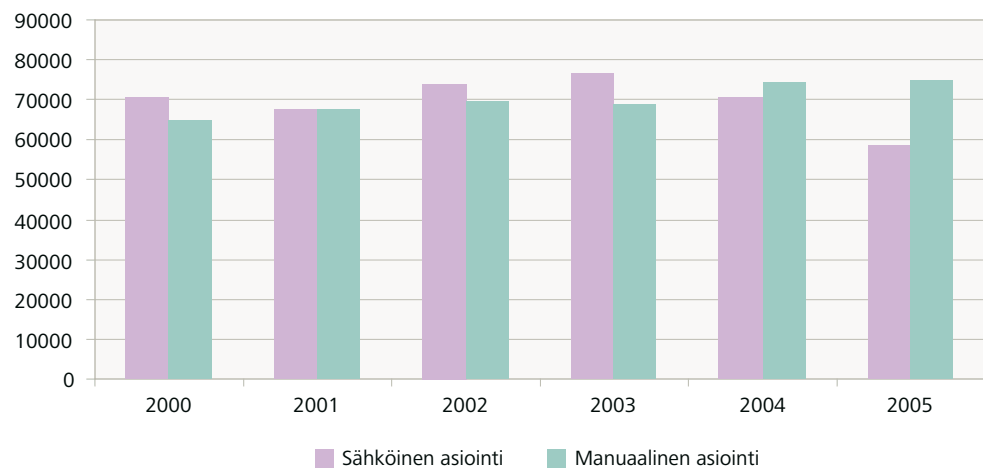


Kuva 31. Työnjako kiinteistöasioissa



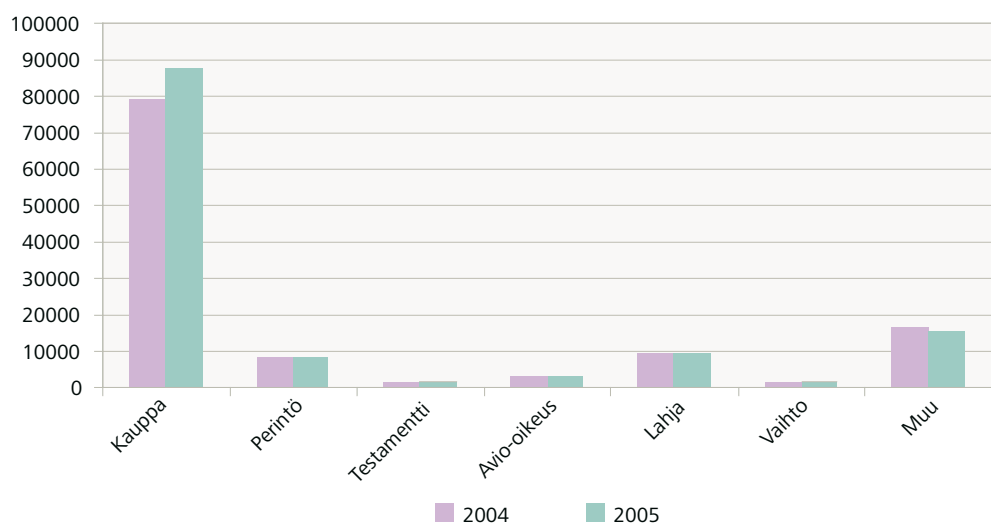
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 32. Summaaristen asioiden vireilletulo v. 2000–2005



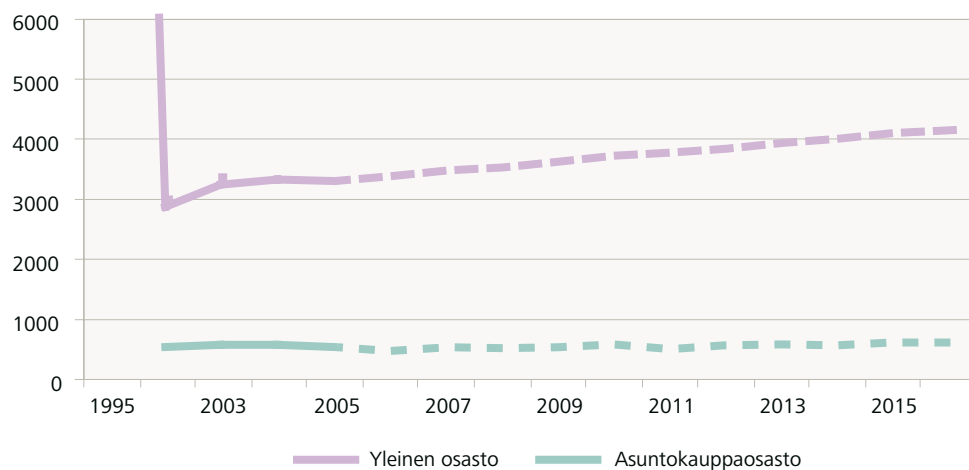
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 33. Annettujen lainhuutojen saantoperusteet vuosina 2004 ja 2005



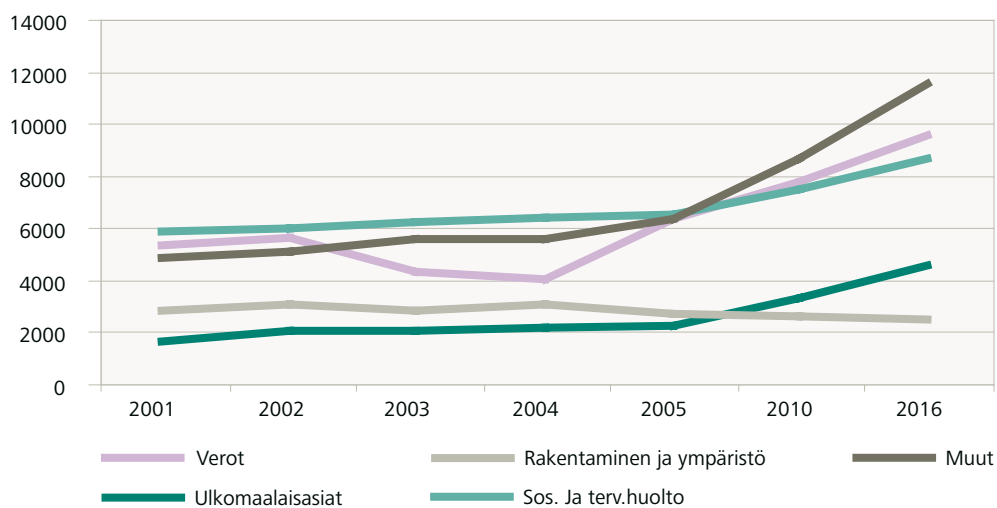
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 34. Asiamäärien kehitys kuluttajavalituslautakunnassa v. 1995–2016 (ennuste)



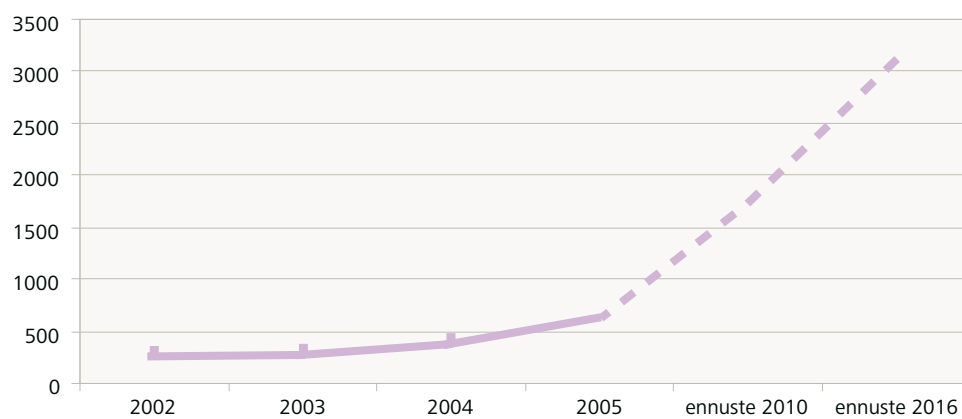
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 35. Hallinto-oikeuksien asiamäärien kehitys v. 2001–2016 (ennuste)



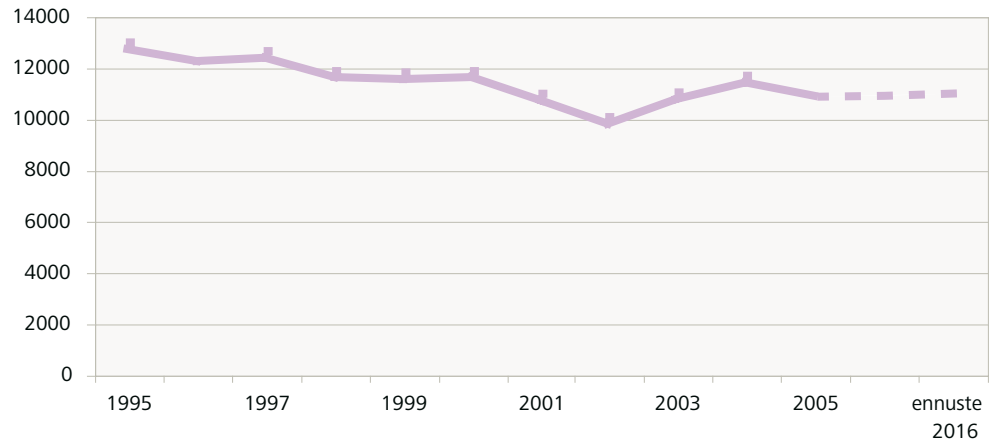
Lähde: Oikeusministeriö

Kuva 36. Markkinaoikeuden asiamäärien kehitys v. 2002–2016 (ennuste)



Lähde: Oikeusministeriö

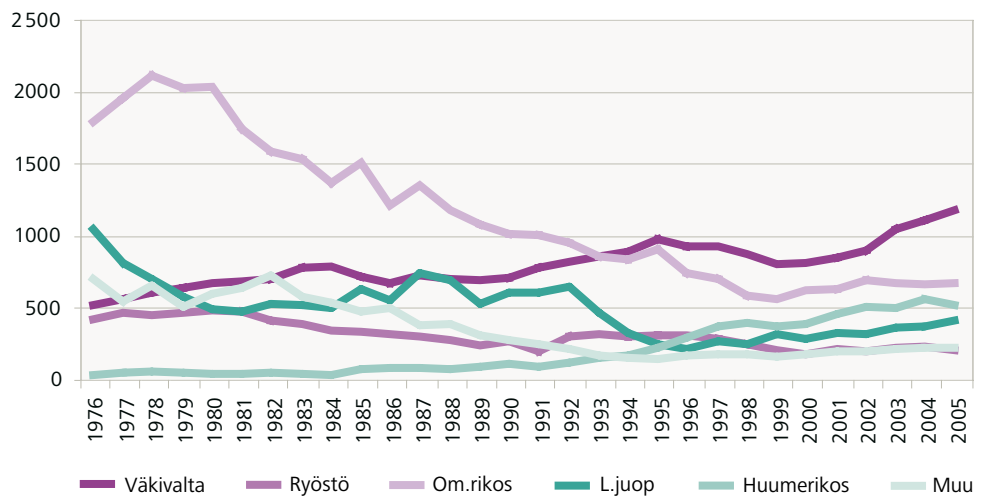
Kuva 37. Vakuutusosoikeuden asiamäärien kehitys v. 1995–2016 (ennuste)



Lähde: Oikeusministeriö

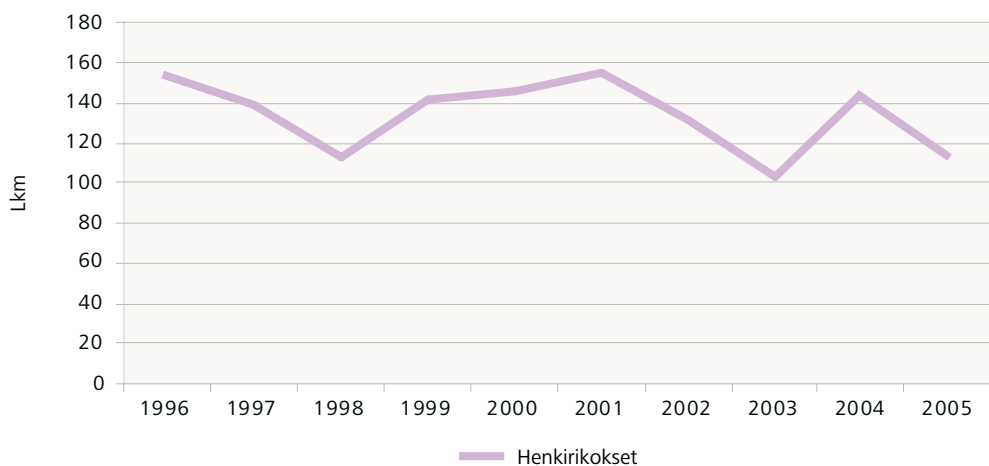
## Rikollisuus ja rangaistusten täytäntöönpano:

Kuva 38. Vankeusvankien päärikokset vuosina 1976–2005



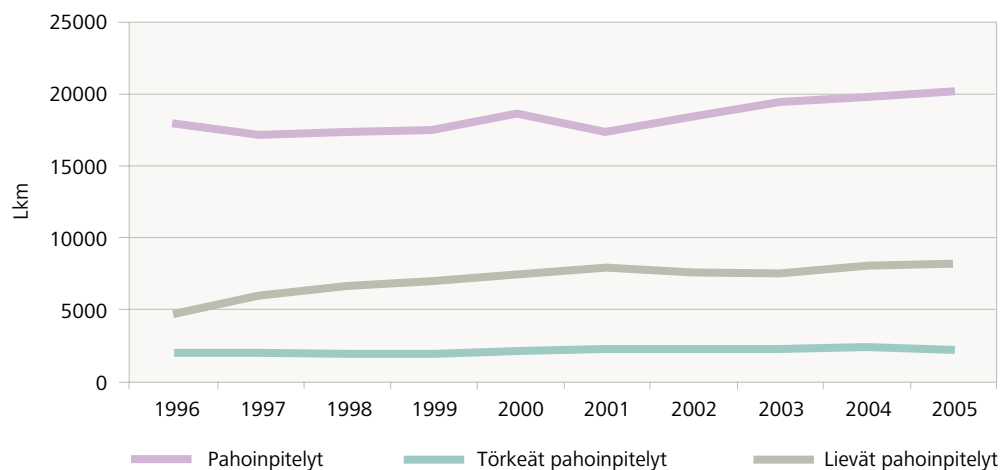
Lähde: Rikosseuraamusvirasto

Kuva 39. Henkirikokset vuosina 1996–2005



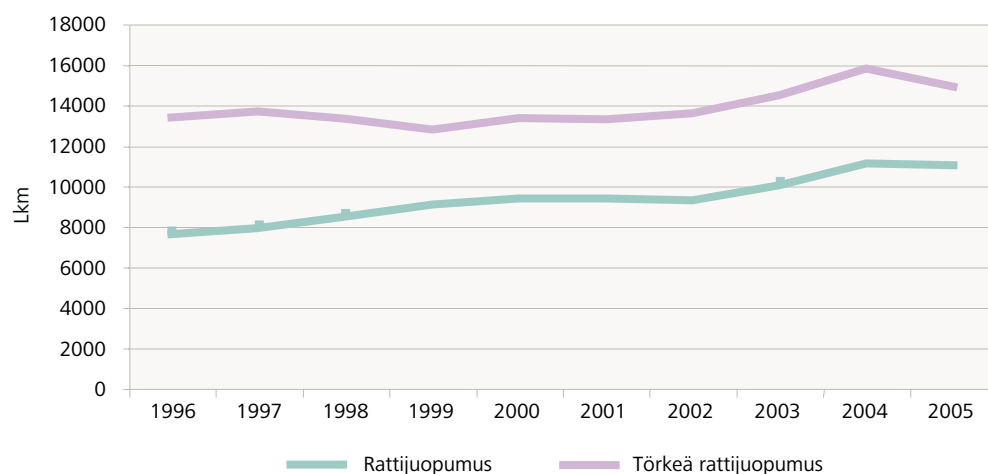
Lähde: Tilastokeskus

Kuva 40. Pahoinpitelyrikokset vuosina 1996–2005



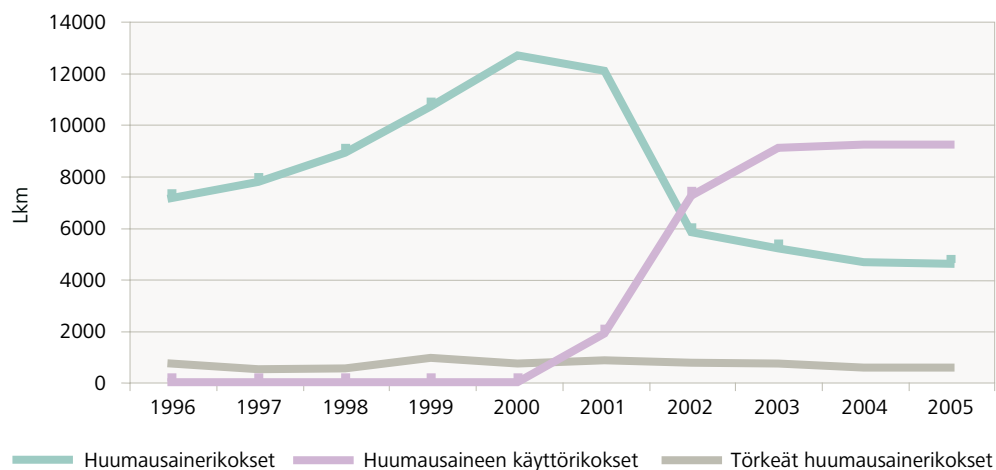
Lähde: Tilastokeskus

Kuva 41. Rattijuopumusrikokset vuosina 1996–2005



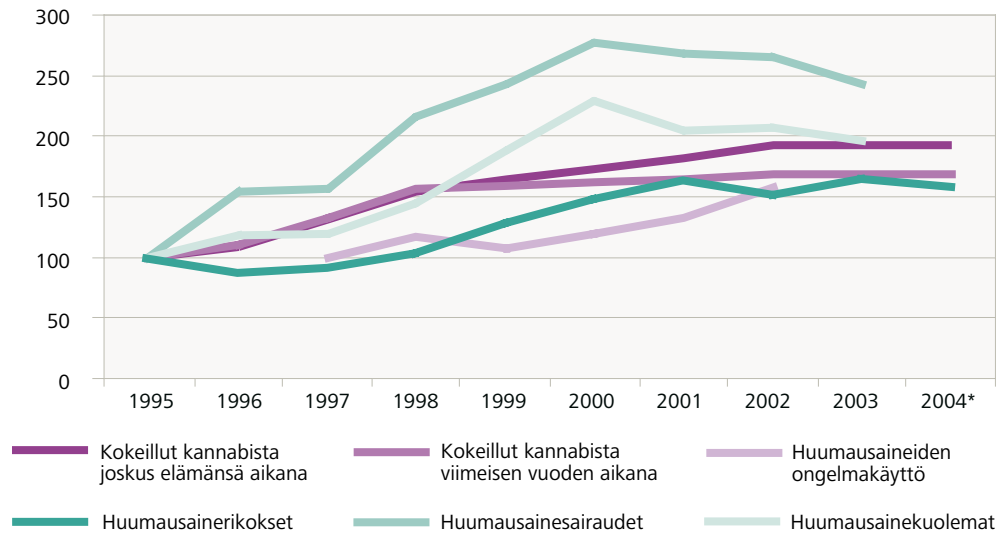
Lähde: Tilastokeskus

Kuva 42. Huumausainerikokset vuosina 1996–2005



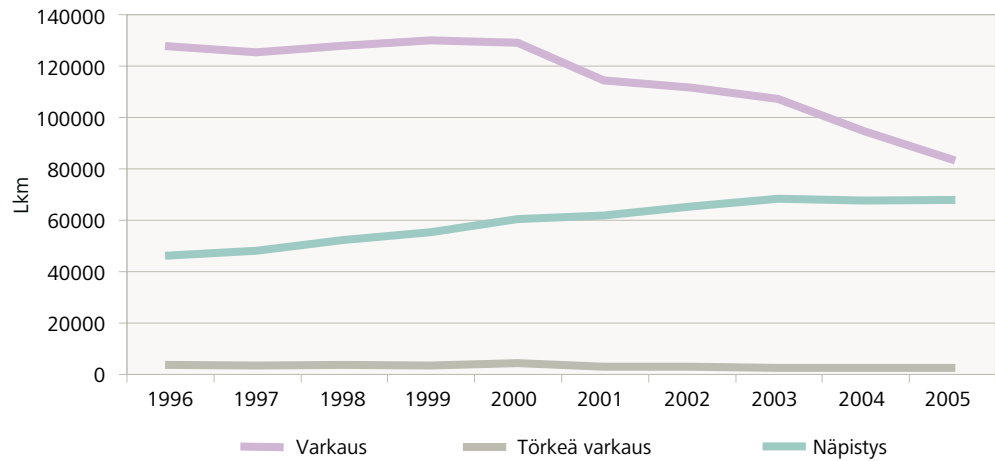
Lähde: Tilastokeskus

Kuva 43. Huumeiden käytön ja huumehaittojen kehityssuuntaukset 1995–2003 (1995 = 100)



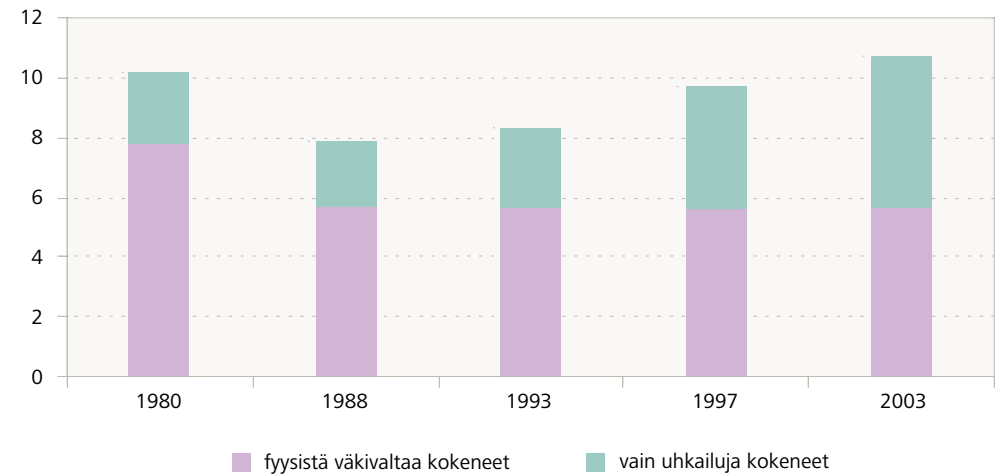
Lähde: Stakes

Kuva 44. Varkausrikokset vuosina 1996–2005



Lähde: Tilastokeskus

Kuva 45. Väkivaltaa kokeneet vv. 1980, 1988, 1993 ja 2003 uhritutkimukset



Lähde: Siren & Honkatukia 2005

Taulukko 46. Rattijuoppojen määrä liikennevirrassa vuosina 1996–2005

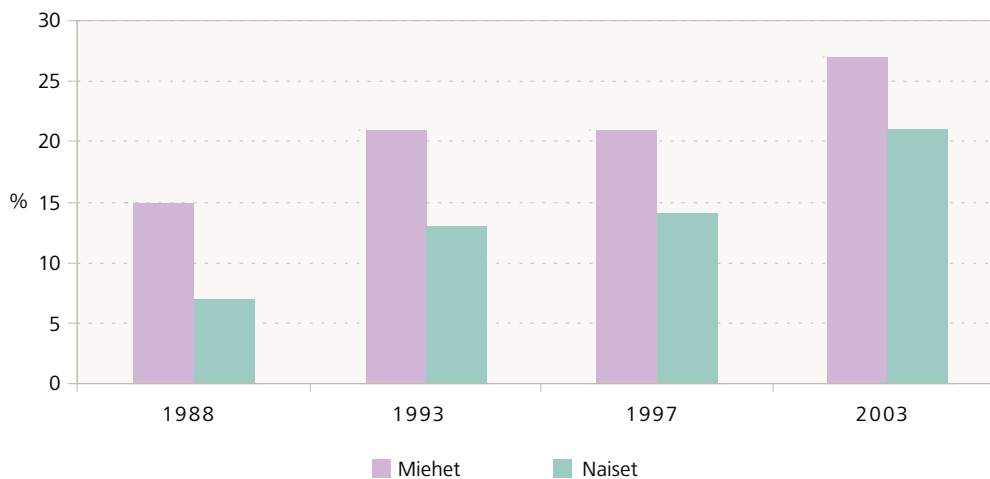
Vuosi	Maistelleet	Rattijuopot
1996	0,51	0,18
1997	0,70	0,19
1998	0,88	0,21
1999	1,02	0,16
2000	1,01	0,17
2001	0,90	0,14
2002	0,94	0,18
2003	0,92	0,21
2004	0,71	0,16
2005	0,72	0,15

Taulukko 47. Päihtyneenä säilöönnotot vuosina 2002–2005

2002	97535
2003	97053
2004	108013
2005	103862

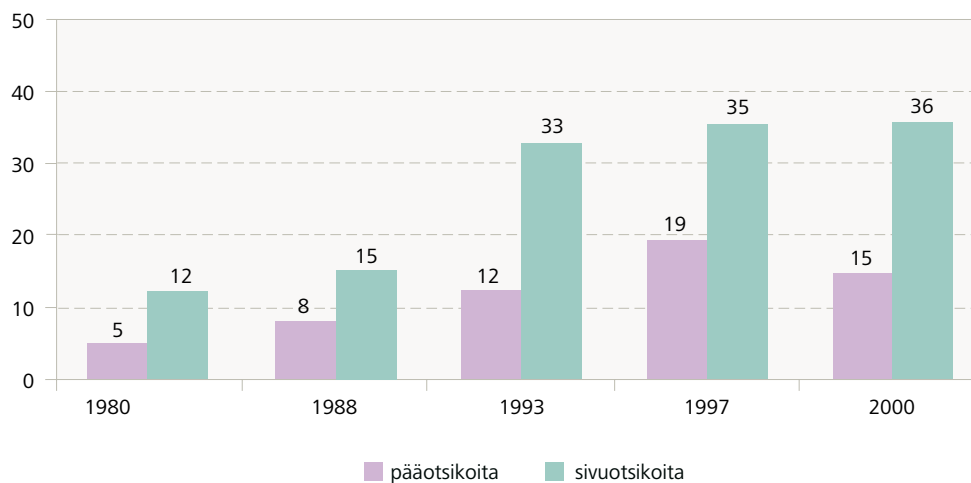
Lähde: Tilastokeskus

Kuva 48. Väkivallan kohteeksi joutumista vastaan varautuneita, % 15–74-vuotiaista vuosina 1988, 1993, 1997 ja 2003



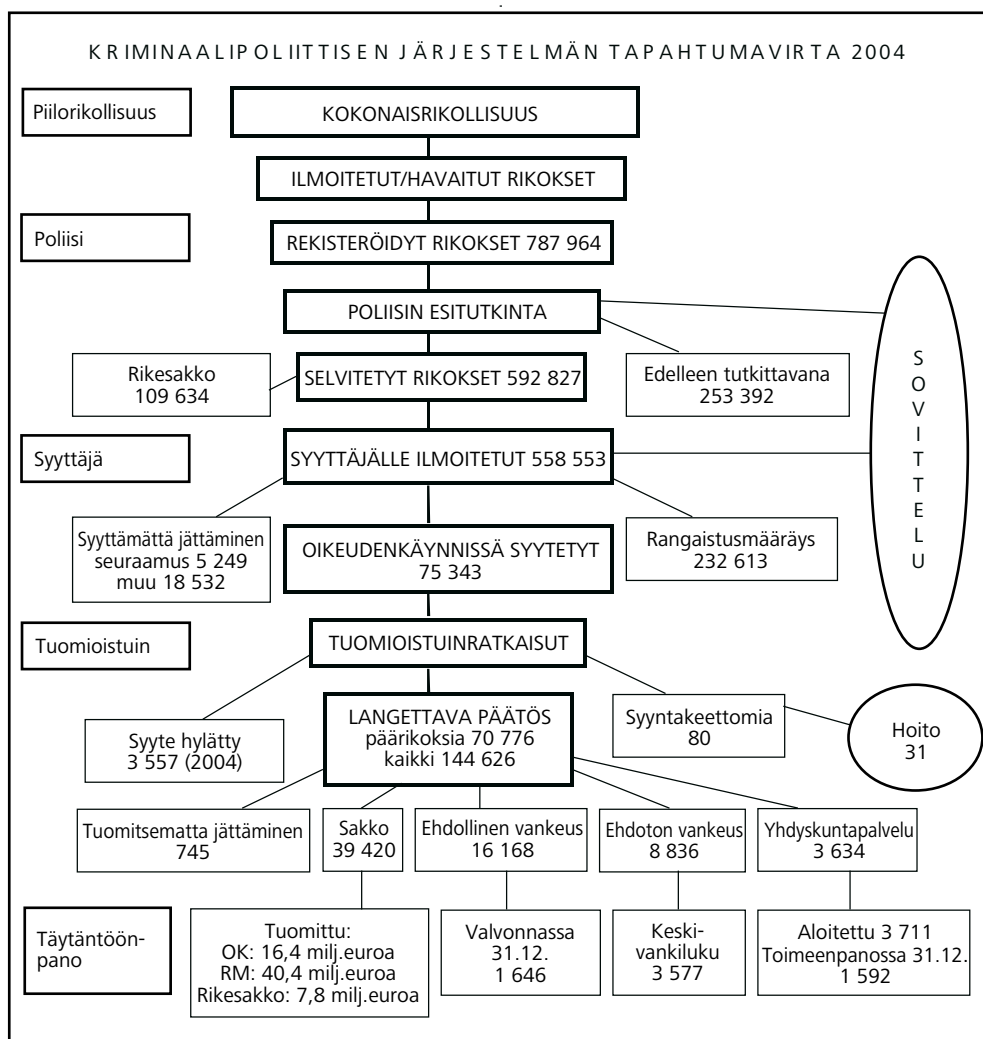
Lähde: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos

Kuva 49. Väkivaltaotsikoiden määrä vuosina 1980–2000. Kotimaan väkivaltaa kuvaavia pää- ja sivuotsikoita iltapäivälehtien etusivuilla 100 ilmestymiskertaa kohti 1980–2000.

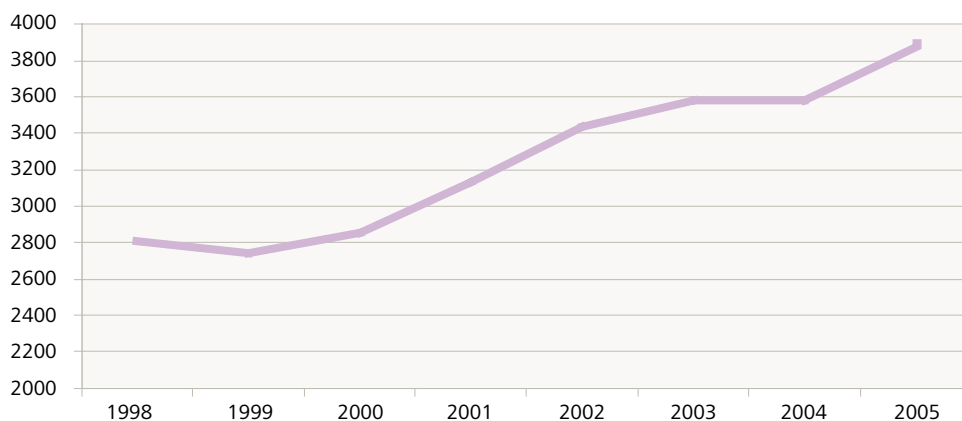


Lähde: Kivivuori ym. 2002

Kuva 50. Kriminaalipoliittisen järjestelmän tapahtumavirta vuonna 2004

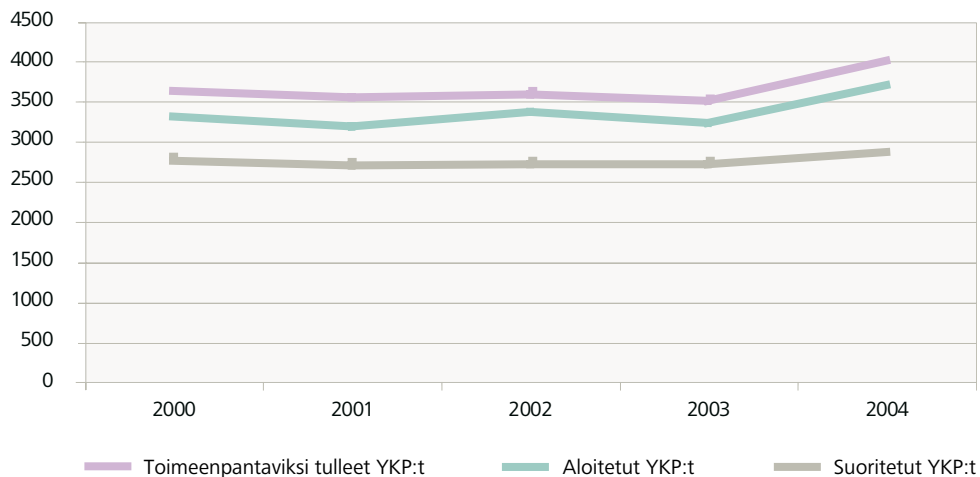


Kuva 51. Keskivankiluku vuosina 1998–2005



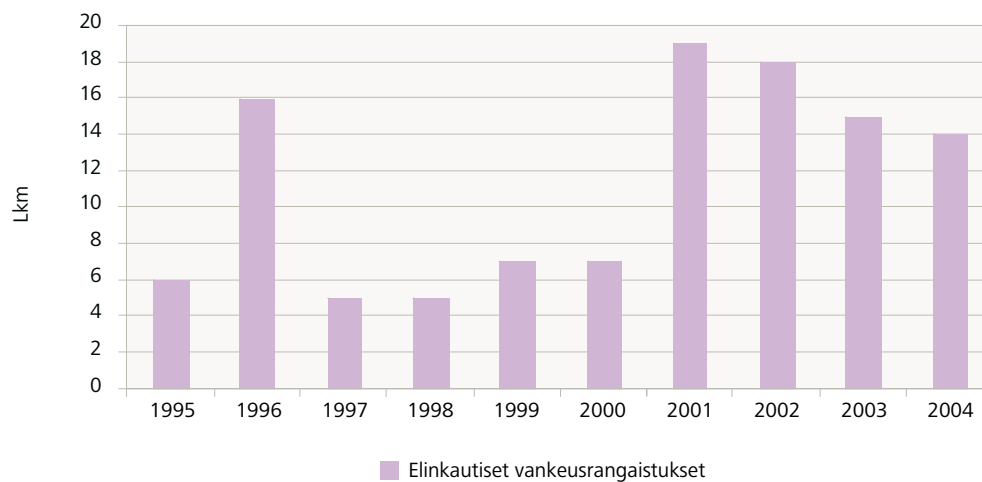
Lähde: Rikosseuraamusvirasto

Kuva 52. Yhdyskuntapalvelurangaistuksen käyttö vuosina 2000–2004



Lähde: Rikosseuraamusvirasto

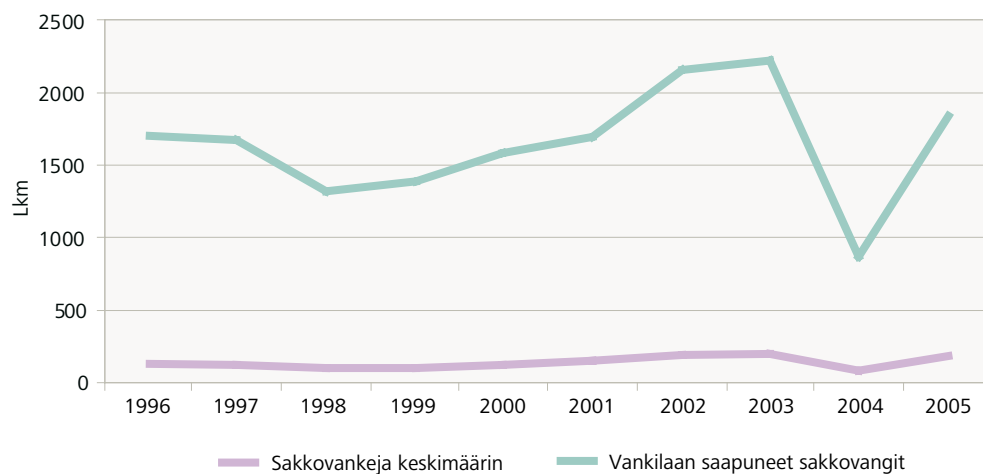
Kuva 53. Elinkautiset vankeusrangaistukset vuosina 1995–2004



Lähde: Rikosseuraamusvirasto



Kuva 54. Sakon muuntorangaistukset vuosina 1996–2005



Lähde: Rikosseuraamusvirasto





OIKEUSMINISTERIÖ