

*Oikeusministeriön
toiminta- ja taloussuunnitelma
2008-2011*

OIKEUSMINISTERIÖN TOIMINTA JA HALLINTO 2007:1

*Oikeusministeriön
toiminta- ja taloussuunnitelma
2008-2011*

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2007

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
21.12.2006

| | | | |
|--|--|--------------------------------|--------------------------------|
| Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Oikeusministeriö | Julkaisun laji Toiminta- ja taloussuunnitelma | | |
| | Toimeksiantaja | | |
| | Toimielimen asettamispäivä | | |
| Julkaisun nimi Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2008-2011 | | | |
| Julkaisun osat | | | |
| Tiivistelmä Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS) vuosille 2008-2011. Toiminta- ja taloussuunnitelma on laadittu tarkistamalla edellistä, vuosia 2007-2011 koskevaa toiminta- ja taloussuunnitelmaa. Valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö ei ole ottanut kantaa suunnitelmaan. | | | |
| Avainsanat: (asiasanat) Oikeusministeriö, toiminta- ja taloussuunnitelmat, toiminta- ja taloussuunnittelu, toimintasuunnitelmat, kehittäminen | | | |
| Muut tiedot OM 37/013/2006 | | | |
| Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:1 | | ISSN 1458-6436 | ISBN 978-952-466-397-7 |
| Kokonaissivumäärä 68 | Kieli suomi | Hinta | Luottamuksellisuus julkinen |
| Jakaja Oikeusministeriö | | Kustantaja Oikeusministeriö | |

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
21.12.2006

| | | |
|---|--|----------------------------|
| Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Justitieministeriet | Typ av publikation Verksamhets- och ekonomiplan | |
| | Uppdragsgivare | |
| | Datum då organet tillsattes | |
| Publikation (även den finska titeln) Justitieministeriets verksamhets- och ekonomiplan 2008-2011 (Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2008-2011) | | |
| Publikationens delar | | |
| <p>Referat</p> <p>Justitieministeriets verksamhets- och ekonomiplan för åren 2008-2011. Verksamhets- och ekonomiplanen har gjorts upp genom att se över den tidigare verksamhets- och ekonomiplanen för åren 2007-2011.</p> <p>Varken statsrådet eller finansministeriet har tagit ställning till planen.</p> | | |
| <p>Nyckelord</p> <p>Justitieministeriet, verksamhets- och ekonomiplaner, verksamhets- och ekonomiplanering, verksamhetsplaner, utveckling</p> | | |
| <p>Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren)</p> <p>JM 37/013/2006</p> | | |
| Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Verksamhet och förvaltning 2007:1 | ISSN 1458-6436 | ISBN 978-952-466-397-7 |
| Sidoantal 68 | Språk finska | Pris |
| | | Sekretessgrad offentlig |
| Distribution Justitieministeriet | Förlag Justitieministeriet | |

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ

SAMMANDRAG

| | |
|---|----|
| 1. OIKEUSMINISTERIÖN TOIMINTA-AJATUS JA STRATEGISET LINJAUKSET | 12 |
| 2. HALLINNONALAN TOIMINTAYMPÄRISTÖ | 12 |
| 3. KESKEISET TAVOITTEET JA TOIMINTALINJAT 2008 - 2011 | 13 |
| 3.1. PERUS- JA IHMISOIKEUDET, DEMOKRATIA JA HYVÄ HALLINTO | 13 |
| 3.1.1. Toimintaympäristön kehityspiirteitä | 13 |
| 3.1.2. Strategiset tavoitteet ja niitä toteuttavat toimintalinjat 2008-2011 | 14 |
| 3.2. OIKEUSTURVAPOLITIIKKA | 16 |
| 3.2.1. Oikeusturvapolitiikan toimintaympäristön kehitys | 16 |
| 3.2.2. Strategiset tavoitteet ja niitä toteuttavat toimintalinjat | 18 |
| 3.2.3. Oikeusturvan resurssit | 23 |
| 3.3. KRIMINAALIPOLITIIKKA | 24 |
| 3.3.1. Kriminaalipolitiikan toimintaympäristö | 24 |
| 3.3.2. Strategiset tavoitteet ja niitä toteuttavat toimintalinjat | 27 |
| 3.3.3. Vankiluvun ja yhdyskuntaseuraamuksiin tuomittujen määrän kehitys suunnittelukaudella | 32 |
| 3.3.4. Kriminaalipolitiikan resurssit | 33 |
| 3.4. MAKSUHÄIRIÖT JA VELKAHALLINTA | 35 |
| 3.4.1. Maksuhäiriöpolitiikan toimintaympäristö | 35 |
| 3.4.2. Strategiset tavoitteet ja niitä toteuttavat toimintalinjat | 37 |
| 3.4.3. Maksuhäiriöpolitiikan resurssit | 42 |
| 3.5. KANSALAISTEN OIKEUSSUHTEET | 42 |
| 3.5.1. Toimintaympäristön kehitys | 42 |
| 3.5.2. Strategiset tavoitteet ja niitä toteuttavat toimintalinjat | 42 |
| 3.6. SÄÄDÖSPOLITIIKKA | 43 |
| 3.6.1. Säädospolitiikan toimintaympäristö | 43 |
| 3.6.2. Strategiset tavoitteet ja niitä toteuttavat toimintalinjat | 43 |
| 3.6.3. Säädospolitiikan resurssit | 44 |
| 3.7. EU-POLITIIKKA JA MUU KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ | 45 |
| 3.7.1. Toimintaympäristön kehitys | 45 |
| 3.7.2. Strategiset tavoitteet ja niitä toteuttavat toimintalinjat | 45 |
| 4. LINJAUSTEN EDELLYTTÄMÄT YLEISET KEHITTÄMISTOIMET | 48 |
| 4.1. HENKILÖSTÖ | 48 |
| 4.2. TUOTTAVUUDEN JA RAKENTEIDEN KEHITTÄMINEN | 49 |
| 4.3. VIESTINTÄ | 50 |
| 4.4. TUTKIMUS JA TOIMINNAN TIETOPOHJA | 51 |
| 4.5. TIETOHALLINTO | 52 |
| 4.5.1. Tietohallinnon toimintaympäristö | 52 |
| 4.5.2. Kehittämislinjaukset | 52 |
| 5. KUVAT | 54 |

TIIVISTELMÄ

Suomi on hyvinvointiyhteiskunta. Perustuslain mukaan julkinen valta turvaa jokaiselle ihmisarvon kunnioittamisen ja tasa-arvoiset mahdollisuudet aktiiviseen elämään. Tavoitteet perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseksi Suomessa on asetettu valtioneuvoston selonteossa Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. Oikeusministeriön kannalta on erityisen tärkeää varmistaa kansainvälisten lainkäyttöelinten ihmisoikeuksiin liittyvän ratkaisukäytännön sekä kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten suositusten systemaattinen huomioon ottaminen lainvalmistelussa ja eri viranomaisten toiminnassa. Oikeusministeriön tulee myös osallistua aktiivisesti valtioneuvoston seuraavan ihmisoikeusselonteon kotimaisen osuuden kehittämiseen ja laatimiseen.

Oikeusministeriö seuraa demokratian, vaaliosallistumisen, osallistuvan demokratian ja aktiivisen kansalaisuuden tunnuslukuja, tekee kehittämissuhteita ja kannustaa kokeiluja. Tavoitteena on, että ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet lisääntyvät ja kansalaisten kiinnostus osallistua valtiollisen, kunnallisen ja eurooppalaisen demokratian toteuttamiseen kasvaa. Julkisuuslailla, hallintolailla ja muilla hallinnon yleislaeilla pyritään edistämään viranomaisten toiminnan avoimuutta, tehostamaan julkisuusperiaatteen toteutumista hallinnossa, luomaan edellytyksiä demokratian toimivuudelle, vahvistamaan hyvän hallinnon perusteita, edistämään oikeusturvaa hallintoasioissa sekä myös edistämään hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Yhteiskunnan vakauden ja kansalaisten turvallisuuden näkökulmasta on tärkeää estää ennalta ristiriitoja, syrjäytymistä, ylivelkaantumista ja rikollisuutta. Kun ongelmia esiintyy, on yhteinen etu löytää joustavat ja edulliset tavat niiden varhaiseen, mahdollisimman sovinnolliseen ratkaisemiseen. Tässä tarkoituksessa kehitetään jatkuvasti hallinnonalan viranomaisten menettelytapoja ja organisaatioita. Tavoitteena on toiminnan laadun, tehokkuuden ja tuottavuuden parantaminen.

Lainsäädännön laadun parantaminen edistää kansalaisten oikeuksien toteutumista, julkisen hallinnon toimivuutta ja luotettavuutta sekä yritysten kilpailukykyä. Keskeistä on vakiinnuttaa vuonna 2006 valmistuneessa Paremmat sääntelyn toimintaohjelmassa ehdotetut valtioneuvoston yhteiset säädöspoliittiset linjaukset, rakenteelliset toimenpiteet sekä lainvalmisteluprosessissa noudatettavat periaatteet ja menetelmät. Olennaista on myös sääntelyn vaihtoehtojen ja vaikutusarvioinnin kehittäminen sekä hyvän säädösvalmistelukulttuurin edistäminen.

Perhe- ja perintöoikeudellisessa sääntelyssä kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että säännökset turvaavat elämän murrostilanteissa suojaa tarvitsevia. Yhteisöjen ja säätiöiden toiminnan sääntelyssä tavoitteena on, että säännökset vastaavat erilaisten ja erikokoisten yhteisöjen ja säätiöiden ja niiden sidosryhmien kehittyviä tarpeita.

Oikeusturvan saatavuuden keskeisiä esteitä ovat raskaat prosessit, suuret oikeudenkäyntikulut ja monin paikoin pitkät käsittelyajat. Kuluttajariitojen ratkaisemiselle lautakuntamenettelyssä ja sovintojen aikaansaamiselle oikeusaputoimistoissa ja tuomioistuinsovittelussa on jatkossakin syytä panna kasvava painoarvo. Laajojen riita- ja rikosasioiden käsittelyä eri vaiheissa ja oikeusasteissa tehostetaan oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseksi. Muutoksenhakuvaiheen käsittelyn kehittämistä jatketaan, jotta se palvelisi mahdollisimman hyvin todellista oikeusturvatarvetta.

Pienten käräjäoikeuksien yhdistämistä vauhditetaan ja voimavaroja kohdennetaan enenevästi niihin tuomioistuimiin, joissa juttutilanne on vaikein. Tuomioistuimien keskeisinä tuottavuustoimenpiteinä tulevat käräjäoikeusverkoston ohella linjattaviksi sähköiseen kiinteistönvaihdataan siirtyminen sekä kiinteistöasioiden ja riidattomia saatavia koskevien asioiden käsittelyn uudelleenjärjestäminen. Oikeusturvan tarjonnan alueellisen tasapuolisuuden parantamiseksi pyritään työmääriä edelleen tasaamaan tuomioistuimien välillä.

Hallintotuomioistuinten laadukas toiminta edistää hallinnon lainmukaisuutta ja ehkäisee ennalta konflikteja. Hallintolainkäytön haasteena ovat uudet asiaryhmät. Asioiden entistä joustavammaksi ratkaisemiseksi on tärkeää lisätä hallinnollisia oikaisukeinoja ja edistää niiden käyttöä. Merkittävien maankäyttö- ja rakennuslakia koskevien valitusten, turvapaikka-asioiden ja sosiaaliasioiden sekä kilpailu- ja hankinta-asioiden joutuisaa käsittelyyn on jatkossa edelleen syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Työtä rikosasioiden käsittelyketjun saumattoman toiminnan varmistamiseksi jatketaan. Vuonna 2007 syyttäjäyksiköiden määrä vähenee 15:een, mikä yhdessä yksinkertaisiin rikosasioihin liittyvien menettelyn keventämistoimien kanssa mahdollistaa hallinnon keventämisen ja resurssien kohdentamisen vaativiin varsinaisiin syyttäjän tehtäviin.

Rikollisuuden alentamiseksi seudullisia ja paikallisia turvallisuussuunnitelmia kehitetään edelleen. Tavoitteena on toimivan paikallisen ja seudullisen rikosentorjuntayhteistyön luominen ja väkivallan vähentämiseen tähtäävän ohjelman toteuttaminen. Rikoksen uhrin ja todistajan turvallisuuden parantamiseksi kehitetään viranomaisyhteistyötä ja tukitoimia

Vankiluku on vuoden 2006 aikana kääntynyt laskuun. Osittain toteutusvaiheessa ja osittain selvitettävänä on toimenpiteitä, joiden avulla on mahdollista edelleen alentaa vankilukua. Keskeisiä ovat valvotun koevapauden käyttö, sakon muuntorangaistuksen käytön edelleen vähentäminen ja yhdyskuntaseuraamusten kehittäminen. Selvitettävänä on useiden huolto- ja tukipalveluiden sekä vankien työtoiminnan ja terveydenhuollon uudelleenjärjestäminen. Nämä samoin kuin uuden vankeuslain toimeenpanoon liittyvä laaja-alainen rakennemuutos ja hallinnon keventäminen tähtäävät siihen, että voimavaroja voidaan rangaistusten täytäntöönpanossa kohdentaa vankien kanssa tehtävään työhön. Toimenpiteillä luodaan samalla edellytyksiä toteuttaa hallituksen tuottavuusohjelmassa asetettuja tavoitteita.

Maksuhäiriöpolitiikan painoalueina on perinnän tehostaminen sekä velkaongelmien syntymisen ja syvenemisen estäminen. Ulosoton tehostamisen yhteydessä etsitään tasapainoa tehokkaan perinnän, harmaan talouden ja väärinkäytösten torjunnan sekä velkavastuun hallitun päättymisen välillä. Ulosoton organisaatiota kehitetään vuonna 2008 siten, että ulosottopiirien määräksi tulee 22. Ulosottoon muodostetaan myös ministeriön alainen, ulosoton operatiivisesta ohjauksesta huolehtiva hallintovirasto. Organisaation ja työmenetelmien kehittämisellä luodaan ulosotossa uudelleenkohdentamisvara.

Hyvällä ja määrätietoisella henkilöstöjohtamisella ja henkilöstöasioiden hoidolla tulee tällä suunnittelukaudella olemaan poikkeuksellisen suuri merkitys niin koko hallinnonalan, eri toimialojen kuin yksittäisten virastojenkin kohdalla. Rakennemuutosten ja tuottavuustavoitteiden toteuttaminen edellyttää vahvaa panostusta tietotekniikkaan ja henkilöstön osaamisen kehittämiseen. Hallinnonalan resurssitilanne on kuitenkin monilla toimialoilla muodostunut niin kireäksi, että muutosten toteuttaminen ei nykyisellä määrärahasolulla ole kaikilta osin mahdollista. Jotta haluttuja muutoksia voidaan toteuttaa hallituksen tuottavuusohjelman mukaisessa aikataulussa, on erityisesti tuomioistuimien, syyttäjien ja vankeinhoitolaitoksen määrärahasolua lähtötilanteessa jonkin verran korjattava.

Tutkimus on hallinnonalan kehittämisen strateginen voimavara. Julkisen tutkimusjärjestelmän kehittämistyössä on useissa yhteyksissä todettu, että hallinnonalan tutkimusresurssit ovat hallinnonalan tehtäväalueeseen nähden hyvin vähäiset ja tutkimuksessa on merkittäviä katvealueita. Sekä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen resursseja että ministeriön sitomattomia tutkimusvaroja on välttämätöntä merkittävästi lisätä, jotta esimerkiksi kriminaalipoliittisten toimenpiteiden vaikutuksista, oikeusturvajärjestelmän toimivuudesta tai kansalaisten oikeussuhteiden sääntelytarpeista saadaan riittävästi tietoa. Oikeuspoliittinen suunnittelu, päätöksenteko ja ohjaus edellyttävät kuitenkin vielä tätäkin laajempaa näkökulmaa, joka kattaa oikeuspolitiikan perinteisen tutkimuksen ydinalueen lisäksi myös lainsäädäntötutkimukseen, demokratian

kehittämiseen ja kansalaisvaikuttamiseen sekä kansainväliseen oikeusyhteistyöhön ja oikeusvaltiokehitykseen liittyvät kysymykset.

Tämä toiminta- ja taloussuunnitelma edustaa oikeusministeriön näkemystä. Valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö eivät ole ottaneet kantaa suunnitelmaan.

Oikeusministeriössä 21 päivänä joulukuuta 2006

Leena Luhtanen

Oikeusministeri

Kirsti Rissanen

Kansliapäällikkö

SAMMANDRAG

Finland är ett välfärdssamhälle. Enligt grundlagen tryggar det allmänna var och en respekt av människovärdet och jämlika möjligheter till ett aktivt liv. Målen för hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna verkställs i Finland har ställts i statsrådets redogörelse om politiken för de mänskliga rättigheterna. Ur justitieministeriets ståndpunkt är det speciellt viktigt att säkerställa att de internationella rättskipningsorganens avgörandepraxis i fråga om de mänskliga rättigheterna samt att rekommendationerna av de internationella övervakningsorganen för de mänskliga rättigheterna systematiskt beaktas i lagberedningen och i olika myndigheters verksamhet. Justitieministeriet skall också aktivt delta i utvecklingen och utarbetandet av den inhemska delen av statsrådets följande redogörelse om de mänskliga rättigheterna.

Justitieministeriet följer nyckeltalen för demokratin, valdeltagandet, den deltagande demokratin och det aktiva medborgarskapet, lägger fram utvecklingsförslag och uppmuntrar försök. Målet är att människornas möjligheter att delta och påverka ökar och att medborgarnas intresse för att delta i verkställandet av statliga, kommunala och europeiska demokratin växer. Genom offentlighetslagen, förvaltningslagen och övriga allmänna lagar om förvaltningen strävas det efter att främja öppenheten i myndigheternas verksamhet, effektivisera verkställigheten av offentlighetsprincipen i förvaltningen, skapa förutsättningar för en fungerande demokrati, stärka grunder för den goda förvaltningen, främja rättsskyddet i förvaltningsärendena samt också att främja kvaliteten och resultatrikheten i förvaltningens service.

Ur synpunkten på samhällets stabilitet och medborgarnas trygghet är det viktigt att på förhand hindra motstridigheter, utsatthet, överskuldssatthet och brottslighet. När det uppstår problem är det en gemensam fördel att finna flexibla och förmånliga sätt att lösa dem tidigt och så försonligt som möjligt. I detta syfte utvecklas det ständigt förfarandesätt för förvaltningsområdets myndigheter och deras organisationer. Målet är att förbättra verksamhetens kvalitet, effektivitet och produktivitet.

Förbättringen av lagstiftningens kvalitet främjar utövandet av medborgarnas rättigheter, den offentliga förvaltningens funktion och pålitlighet samt företagens konkurrenskraft. Av central betydelse är etableringen av statsrådets gemensamma författningspolitiska riktlinjer, strukturella åtgärder samt de principer och förfaranden som iakttas i lagberedningsprocessen. Dessa föreslogs år 2006 i åtgärdsprogrammet för bättre reglering. Väsentligt är också att utveckla alternativ till och verkningssbedömningen av regleringen samt att främja en god författningsberedningskultur.

I den familje- och arvsrättsliga regleringen fästs en speciell vikt vid att bestämmelserna skyddar dem som behöver skydd i livets brytningsskeden. Målet med regleringen av sammanslutningars och stiftelsernas verksamhet är att bestämmelserna motsvarar de utvecklande behov som de olika sammanslutningarna och stiftelserna med olika storlekar samt deras intressentgrupper har.

De centrala hindren för tillgängligheten till rättsskyddet är de tunga processerna, stora rättegångskostnaderna och behandlingstiderna som på flera ställen är långa. Det är skäl att också i fortsättningen ge allt mer betydelse för avgörande av konsumenttvister i nämndeförfarande och nående av förlikning på rättshjälpsbyråer och i domstolsförfarandet. Behandlingen av omfattande tviste- och brottmål i olika faser och rättsinstanser görs effektivare för att förkorta rättegångarnas helhetslängd. Utvecklingen av ändringssökandet kommer att fortsätta för att det betjänar det verkliga behovet av rättsskyddet så bra som möjligt.

Sammanslagningen av små tingsrätter görs snabbare och resurser allokeras allt mer till de domstolar där situationen är svårast. De viktigaste åtgärderna beträffande produktivitet i domstolarna är vid sidan av nätverket av tingsrätterna en övergång till elektroniskt fastighetsutbyte samt en omorganisering av behandlingen av fastighetsärenden och obestridliga fordringar. För att förbättra en jämlik tillgång till rättsskyddet är målet fortfarande att jämna arbetsbördan mellan domstolarna.

Att förvaltningsdomstolarnas verksamhet har hög kvalitet främjar förvaltningens lagenlighet och hindrar konflikter på förhand. En utmaning för förvaltningsprocessen är de nya ärendekategorierna. För att ärenden kan behandlas allt flexibla är det viktigt att öka de administrativa medlen för rättelse och främja bruket av dem. Det är skäl att även i fortsättningen fästa vikt vid en smidig behandling av ärenden som gäller

betydande besvär över markanvändnings- och bygglagen, asylärenden och socialärenden samt konkurrens- och upphandlingsärenden.

Arbetet med säkerställande av verksamheten med en skarvlös behandlingskedja för brottmålen kommer att fortsätta. År 2007 minskar antalet åklagarenheter till 15 vilket i samband med att förfarandet i enkla brottmål görs lättare gör det möjligt att förvaltningen görs lättare och att resurser allokeras till egentliga krävande åklagaruppgifter.

För att minska brottsligheten utvecklas de regionala och lokala säkerhetsplanerna fortfarande. Målet är att skapa ett lokalt och regionalt samarbete för brottsbekämpningen och att genomföra ett program som syftar till att minska våld. Myndigheternas samarbete och stödåtgärder utvecklas i syfte att förbättra brottsoffrets och vittnets säkerhet.

Fångantalet har sjunkit under år 2006. Det finns åtgärder som dels genomförs och dels planeras och med vilka det är möjligt att fortfarande minska fångantalet. Centrala åtgärder är bruket av övervakad frihet på prov, en fortsatt minskning av bruket av förvandlingsstraff för böter och utveckling av samhällspåföljder. Under utredning är en omorganisering av flera service- och stödtjänster samt fångarnas arbetsverksamhet och hälsovård. Dessa tillsammans med den omfattande strukturförändringen som angår verkställigheten av den nya fängelselagen och lättande av förvaltningen strävar efter att resurserna inom straffverkställigheten kan riktas till arbetet som görs med fångarna. Med dessa åtgärder skapas det också förutsättningar för att uppnå de mål som ställts i regeringens produktivhetsprogram.

Tyngdpunkterna i betalningsstörningspolitiken är effektivisering av indrivningen samt hindrande av att det uppstår skuldproblem och att de blir värre. I samband med effektiviseringen av utsökningen söks det en balans mellan en effektiv indrivning, bekämpningen av den svarta ekonomin och missbruk samt ett kontrollerat upphörande av skuldansvaret. Utsökningens organisation utvecklas år 2008 så att antalet utsökningsdistrikt blir 22. Till utsökningen bildas också ett förvaltningsämbete som står under ministeriet och som sörjer för den operativa styrningen av utsökningen. Genom utvecklingen av organisationen och arbetsmetoder skapas det inom utsökningen möjligheter till omallokering.

Under denna planeringsperiod kommer den goda och målmedvetna personalstyrningen och skötseln av personalärenden ha en exceptionellt stor betydelse för hela förvaltningsområdet, olika verksamhetsgrenar och enskilda ämbetsverk. Genomförandet av strukturförändringarna och produktivhetsmålen förutsätter en stark satsning på datateknik och utvecklingen av personalens kunnande. Förvaltningsområdets resurssituation har ändå på många verksamhetsområden blivit så stram att det inte med den nuvarande anslagsnivån är möjligt att för alla delar genomföra ändringar. För att de önskade ändringarna kan genomföras i enlighet med den tidsplanen som angetts i regeringens produktivhetsprogram måste speciellt domstolarnas, åklagarnas och fängsvårdsväsendets anslagsnivå i startsituationen korrigeras något.

Forskningen är en strategisk resurs i utvecklingen av förvaltningsområdet. I utvecklingsarbetet av det offentliga forskningssystemet har det i flera sammanhang konstaterats att förvaltningsområdets forskningsresurser är mycket knappa med tanke på förvaltningsområdets uppgiftsområde och att forskningen har betydande skuggområden. Det är nödvändigt att ansenligt öka både Rättspolitiska forskningsinstitutets resurser och ministeriets obundna forskningsresurser för att få tillräckligt information om t.ex. verkningar av kriminalpolitiska åtgärder, hur rättskyddssystemet fungerar eller behoven av regleringen av medborgarnas rättsförhållanden. Rättspolitisk planering, beslutsfattande och styrning förutsätter ändå ett mer omfattande perspektiv som vid sidan av kärnområdet för den traditionella forskningen i rättspolitiken täcker frågor som berör forskningen av lagstiftningen, utvecklingen av demokratin och medborgarinflytandet samt det internationella rättsliga samarbetet och utvecklingen av rättsstaten.

Denna verksamhets- och ekonomiplan representerar justitieministeriets synpunkt. Varken statsrådet eller finansministeriet har tagit ställning till denna plan.

Justitieministeriet den 21 december 2006

Leena Luhtanen

Justitieminister

Kirsti Rissanen

Kanslichef

Oikeusministeriö toiminta-ajatuksensa mukaisesti osana valtioneuvostoa luo oikeuspolitiikan linjoja, kehittää säädöspolitiikkaa ja ohjaa hallinnonalaa. Tavoitteena on avoin, aktiivinen ja turvallinen yhteiskunta, jossa ihmiset voivat luottaa oikeuksiensa toteutumiseen.

Oikeuspolitiikan keskeiset linjaukset on määritelty hallitusohjelmassa, hallituksen strategia-asiakirjassa sekä oikeusministeriön strategia-asiakirjassa ”Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003 - 2012” ja oikeusministeriön tulevaisuuskatsaus 2006:ssa ”Oikeudenmukainen ja turvallinen yhteiskunta”. Hallitusohjelmaa ja hallituksen strategia-asiakirjaa toteuttavia, tämän toiminta- ja taloussuunnitelman valmisteluun keskeisesti vaikuttavia ministeriöiden välisiä horisontaalisia ohjelmia ovat kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma ja muut politiikkaohjelmat sekä hallituksen syksyllä 2004 hyväksymä sisäisen turvallisuuden ohjelma. Vuonna 2004 on eri ministeriöiden välisenä yhteistyönä laadittu velkahallintaohjelma. Siinä linjataan hallinnonalojen toimenpiteet velkaantumisongelmien ehkäisemiseksi ja maksukyvyttömyystilanteiden hoitamiseksi.

Strategian toimeenpanoa varten on oikeusministeriössä asetettu keskeisiä strategia-alueita varten strategiatimit, joissa kehitetään eri politiikkasektoreiden toimintaohjelmia.

2. HALLINNONALAN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Hallinnonalalla vaikuttaa lähivuosina erityisesti neljä yleistä muutostrendiä:

- Väestön ikääntyminen, joka on otettava huomioon kaikessa suunnittelussa ja erityisesti hallinnonalan henkilöstöpolitiikassa.
- Väestön alueellinen keskittyminen, joka vaikuttaa erityisesti resurssien alueellisen kohdentamisen ja toimipaikkaverkoston suunnitteluun.
- Kansainvälistyminen, joka heijastuu hallinnonalan kaikille toimintasektoreille ja asettaa kasvavia osaamisvaatimuksia.
- Tietoyhteiskunnan kehitys, joka on otettava huomioon paitsi lainsäädännön, toiminnan ja henkilöstön osaamisen kehittämässä myös mahdollisuuksien avaajana kehitettäessä hallinnonalan toimintaprosesseja ja palveluja.

Hallinnonalan taloudellinen tilanne on jatkuvasti kiristynyt mm. sen vuoksi, että toimitila- ja muiden yleiskustannusten noususta johtuvia kustannuspaineita ei ole otettu juuri lainkaan huomioon hallinnonalan menokehyksessä.

Valtioneuvoston päätöksessä valtiontalouden kehyksiksi vuosille 2007 - 2011 (VM 5/214/2006) asetetaan tavoitteeksi, että tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden avulla vähennetään vuoteen 2011 mennessä valtion henkilöstömäärää 9 645 henkilötyövuodella. Oikeusministeriön hallinnonalalla tämä merkitsee 720 henkilötyövuoden vähennystä.

Henkilöstön vähentämisvelvoite on merkittävä haaste toimintojen kehittämiseksi hallinnonalan kaikilla toimintasektoreilla. Hallinnonalan vähäinen taloudellinen liikkumavara vaikeuttaa ohjelman toteuttamista, koska monet tuottavuushankkeista edellyttävät investointeja esimerkiksi tietotekniikkaan ja toimitiloihin sekä henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja henkilöstömuutoksen läpiviemiseen. Koska monet hallinnonalan tuottavuushankkeista edellyttävät lainsäädäntömuutoksia, tuottavuustavoitteiden saavuttaminen edellyttää myös koko hallituksen ja eduskunnan myötävaikutusta.

Suurten ikäluokkien eläköityminen antaa mahdollisuuden tuottavuusohjelman toteuttamiseen ketään irtisanomatta, mutta organisaatio- ja palvelurakenteen muutos voi huolestuttaa henkilöstöä. Hyvällä henkilöstösuunnittelulla ja henkisten voimavarojen johtamisella pitää huolehtia siitä, että työssä jaksaminen ei heikenny, ja että jokainen voi koko ajan olla tietoinen toimialan muutoksista ja siitä, mitä muutokset hänen kohdallaan merkitsevät.

3. KESKEISET TAVOITTEET JA TOIMINTALINJAT 2008 - 2011

3.1. PERUS- JA IHMISOIKEUDET, DEMOKRATIA JA HYVÄ HALLINTO

3.1.1. Toimintaympäristön kehityspiirteitä

Suomen kansainvälinen ihmisoikeuspolitiikka ja perusoikeudet Suomessa liittyvät läheisesti yhteen. Nykyinen perusoikeussääntely perustuu Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Myös Euroopan yhteisön lainsäädäntö ja Euroopan unionissa tulevaisuudessa tapahtuva kehitys vaikuttavat Suomen perusoikeusjärjestelmään. Suomen osallistuminen perusteilla olevan Euroopan unionin perusoikeusviraston hallinnointiin ja tiedonkeruutyöhön asettaa jo lähivuosina uusia vaatimuksia viranomaisten yhteistyölle perus- ja ihmisoikeuksien alalla.

Valtioneuvosto antoi keväällä 2004 eduskunnalle selonteon Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 2/2004 vp). Selonteon mukaan ihmisoikeudet kuuluvat hallituksen painopistealueisiin. Lähivuosina pyritään muun muassa parantamaan ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuutta siten, että ihmisoikeuksien toteutumiseen Suomessa vaikuttavat tekijät tunnistettaisiin aikaisempaa paremmin. Lisäksi kehitetään kansainvälisten sopimusvalvontaelinten suositusten seuranta sekä edistetään ihmisoikeuspolitiikkaa ja perusoikeuslottuvuutta myös Euroopan unionissa. Näiden tavoitteiden saavuttamista arvioidaan eduskunnalle annettavassa valtioneuvoston seuraavassa ihmisoikeusselonteossa.

Demokratian edistämisen perustana on perustuslain 14 §:n 3 momentti. Sen mukaan julkisen vallan tehtävänä on ”edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”. Kansanvallassa yksilöllä on ”oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”. Kansalaisvaikuttaminen kuuluu olennaisena osana demokratiaan.

Kansalaisten äänestysaktiivisuus eduskuntavaaleissa ja muissa yleisissä vaaleissa presidentin vaaleja lukuun ottamatta on laskenut jo pitkään. Kevään 2003 eduskuntavaaleissa ja syksyn 2004 kunnallisvaaleissa laskeva suuntaus kuitenkin pysähtyi. Äänestysprosentti eduskuntavaaleissa oli 69,7 ja kunnallisvaaleissa 58,6. Kaikkein vähäisintä äänestysaktiivisuus on ollut europarlamenttivaaleissa, joissa äänestysprosentti oli vuonna 1999 vain 31,4 ja vuoden 2004 vaaleissa 41,1.

Kiinnostus puoluepoliittiseen toimintaan on vähentynyt. Erityisesti nuoret kokevat edustuksellisen järjestelmän kautta vaikuttamisen itselleen vieraaksi. Tutkimuksissa on tuotu esiin myös väestön kahtiajakautuminen; köyhät ja syrjäytyneet eivät äänestä. Näitä kehityspiirteitä on ilmennyt myös monissa muissa Euroopan maissa, joissa on myös ryhdytty toimiin demokratian vahvistamiseksi.

Oikeusministeriön vuosina 2003 – 2007 koordinoiman kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman puitteissa toteutettiin lukuisia kansalaisvaikuttamista edistäviä hankkeita useissa ministeriöissä ja yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Ohjelman aikana demokratiasta ja kansalaisvaikuttamisen kysymyksistä luotiin tietopohja. Tuloksia käsitellään kirjassa Suomen demokratiaindikaattoreista ja esityksessä niiden seurannaksi.

Suomesta on puuttunut järjestelmällinen demokratian seuranta ja kehittäminen. Tieto on ollut hajanaista ja sen keruu sekä hyväksikäyttö satunnaista. Lähivuosina oikeusministeriö kehittää pitkäjänteistä ja koordinoitua demokratiapolitiikkaa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

Kansalaisten luottamus hallintoon on yksi demokratian avainkysymyksiä, joka nousi esille valtion keskushallinnon uudistamishankkeen yhteydessä 2000-luvun alussa. Luottamus rakentuu kansalaisten omakohtaisista kokemuksista hallinnon oikeudenmukaisuudesta sekä mahdollisuudesta osallistua päätöksentekoon ja vaikuttaa siihen. Julkinen valta voi vaikuttaa aktiiviseen kansalaisuuteen pääasiassa luomalla vaikuttamisen edellytyksiä ja toimimalla itse kannustavasti kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutuksen osapuolena.

Hallinto on muuttunut olennaisesti vuosina 1987- 1995 toteutettujen hallinnonuudistusten myötä. Julkishallinnon rakennemuutos, erityisesti yksityistämiskehitys, eurooppaoikeuden haasteet sekä tietotekninen kehitys ovat asettaneet vaatimuksia hallintokoneistolle ja lainsäädännölle. Näitä tekijöitä on pyritty ottamaan huomioon oikeusministeriön hallinnonalalla uudistettaessa 2000-luvun taitteessa yleislakeja, jotka koskevat viranomaisten toiminnan julkisuutta, sähköistä asiointia, hallinnossa käytettävää kieltä sekä hyvän hallinnon perusteita ja hallintoasian käsittelyä.

Kielilainsäädännön soveltamisesta, kielellisten oikeuksien toteutumisesta ja maan kielioloista annettiin eduskunnalle ensimmäinen valtioneuvoston kertomus keväällä 2006. Kansalliskielten lisäksi siinä käsiteltiin lain edellyttämin tavoin saamen kieltä, romanikieltä ja viittomakieltä. Saamen kielen toimisto ja saamen kielineuvosto antavat Saamelaiskäräjille kertomuksen saamen kieltä koskevan lainsäädännön soveltamisesta sekä saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta ja kieliolojen kehityksestä vuonna 2007. Näin kuva Suomen kielioloista merkittävällä tavalla selkenee suunnitelmakauden alkuun mennessä.

Saamelaisten maahan ja veteen kohdistuvien oikeuksien lainsäädännölliseksi järjestämiseksi ja ILO:n alkuperäiskansasopimuksen n:o 169 ratifiointiesteiden poistamiseksi on tehty lukuisia ehdotuksia, jotka eivät kuitenkaan ole johtaneet tuloksiin. Vuonna 2006 valmisteltiin oikeusministeriössä uutta ehdotusta asian järjestämiseksi maankäyttöoikeuden turvaavalla lainsäädännöllä. Vuoden 2006 loppupuolella valmistui oikeusministeriön vuonna 2003 tilaama tutkimus entisten Kemin ja Tornion Lappien alueen asutus- ja väestöhistoriasta, maankäytöstä ja maanomistusoloista. Aineisto asian lainsäädännölliseksi järjestämiseksi on näin merkittävällä tavalla täydentynyt. Vuoden 2005 aikana valmistui suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisen asiantuntijatyöryhmän ehdotus pohjoismaiseksi saamelaisopimukseksi. Sitä koskeva lausuntomenettely toteutettiin vuonna 2006 samanaikaisesti Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa.

Vuoden 2006 aikana on selvitelty Euroopan unionin rakennerahastovarojen (ohjelmakausi) 2007-2013 käyttömahdollisuuksia Saamelaiskäräjien suunnitteleman saamelaisten kulttuurikeskushankkeen rahoitukseen. Oikeusministeriö selvittää yhteistyössä asianomaisten muiden ministeriöiden kanssa saamelaiskulttuurikeskushankkeen mitoituksen, ajoituksen ja rahoituksen mahdollisimman pian hankkeen hallinnollisen toimintamallin ja EU-rahoituksen käytön ratkaisemisen jälkeen.

3.1.2. Strategiset tavoitteet ja niitä toteuttavat toimintalinjat 2008-2011

Oikeusministeriön pitkän aikavälin tavoitteena on kehittää ja ylläpitää suomalaista yhteiskuntaa ja oikeusjärjestystä siten, että ihmiset voivat luottaa perus- ja ihmisoikeuksiensa toteutumiseen Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja perustuslain turvaamien perusoikeuksien mukaisesti. Yleiset päämäärät ja toimintalinjat perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseksi Suomessa on asetettu valtioneuvoston selonteossa Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. Oikeusministeriön kannalta on erityisen tärkeää varmistaa kansainvälisten lainkäyttöelinten ihmisoikeuksiin liittyvän ratkaisukäytännön sekä kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten suositusten systemaattinen huomioon ottaminen lainvalmistelussa ja muissa hankkeissa. Oikeusministeriön tulee myös osallistua aktiivisesti valtioneuvoston seuraavan ihmisoikeusselonteon kotimaisen osuuden kehittämiseen ja laatimiseen.

Julkinen valta edistää kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista pitämällä huolta demokratiaa koskevan lainsäädännön ja hallinnon ajanmukaisuudesta. Lisäksi sen tulee osaltaan kehittää osallistuvan demokratian edellytyksiä. Oikeusministeriö seuraa demokratian, vaaliosallistumisen, osallistuvan demokratian ja aktiivisen kansalaisuuden tunnuslukuja, tekee kehittämissuhteita ja kannustaa kokeiluja. Tavoitteena on niin pitkällä kuin lyhyemmällä aikavälillä, että ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet lisääntyvät ja kansalaisten kiinnostus osallistua valtiollisen, kunnallisen ja eurooppalaisen demokratian toteuttamiseen kasvaa.

Julkiisuuslailla, hallintolailla ja muilla hallinnon yleislaeilla pyritään edistämään viranomaisten toiminnan avoimuutta, tehostamaan julkisuusperiaatteen toteutumista hallinnossa, luomaan edellytyksiä demokratian toimivuudelle, vahvistamaan hyvän hallinnon perusteita, edistämään oikeusturva hallintoasioissa sekä myös edistämään hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Oikeusministeriön toimialalla painottuvat erityisesti kielelliset oikeudet sekä hyvän hallinnon perusteet ja oikeusturvaan liittyvät tavoitteet.

Toimintalinjat

Osallistutaan Suomen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan kehittämiseen

Oikeusministeriö myötävaikuttaa Suomen perus- ja ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuuden kehittämiseen parantamalla kansainvälisten lainkäyttö- ja valvontaelinten ratkaisujen ja suositusten seuranta osana lainvalmistelutyötä. Lisäksi oikeusministeriö osallistuu yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa seuraavan ihmisoikeusselonteon valmisteluun keräämällä ja analysoimalla tietoa Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteesta. Tässä yhteydessä selvitetään mahdollisuuksia kehittää yhteistyötä kansalaisjärjestöjen ja perusoikeusasiantuntijoiden kanssa. Oikeusministeriö tukee yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa myös eurooppalaisia perusoikeusalan hankkeita, kuten Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuoden 2007 täytäntöönpanoa sekä perusteilla olevan Euroopan unionin perusoikeusviraston toiminnan käynnistämistä.

Uudistetaan yhdenvertaisuuslainsäädäntö

Nykyistä yhdenvertaisuuslainsäädäntöä ja siihen liittyvää valvontaa voidaan luonnehtia soveltamisalaltaan ja oikeusvaikutuksiltaan epäyhtenäiseksi. Eduskunta edellytti yhdenvertaisuuslakia hyväksyessään (EV 95/2003 vp), että hallitus valmistelee esityksen sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, jossa on lähtökohtana suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja kaikkien syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Oikeusministeriön puheenjohtamalla asetetaan vuoden 2007 alussa toimikunta uudistamaan yhdenvertaisuuslainsäädäntöä tavalla, joka täyttää entistä paremmin perustuslain 6 §:n yhdenmukaisen ja laaja-alaisen syrjintäkiellon asettamat vaatimukset. Samassa yhteydessä tarkistetaan tarvittavissa määrin myös syrjintäasioita nykyisin hoitavien viranomaisten asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia. Tämä tehtäisiin ottaen huomioon Suomen nykyinen perus- ja ihmisoikeusvalvonta sekä tällaiselle valvonnalle asetetut kansainväliset vaatimukset.

Kehitetään vaalijärjestelmää ja tehostetaan vaalitiedotusta

Vaalijärjestelmän kehittämistä jatketaan eduskunnan ja hallituksen antamien suuntaviivojen mukaisesti. Huolehditaan, että vaalilainsäädäntö on kaiken aikaa ajanmukainen siten, että vaalit voidaan toimittaa järkevästi, luotettavasti ja taloudellisesti. Ylläpidetään jatkuvaa vaalivalmiutta ja jatketaan sen kannalta välttämätöntä vaalitietojärjestelmän uudistamista (uVAT), tavoitteena vaiheittain uudistettu tietojärjestelmä vuosina 2007-2011 sisältäen äänestyspaikalta tapahtuvan sähköisen äänestämisen. TTS-kaudella toimitettavat vaalit ovat kunnallisvaalit 2008, europarlamenttivaalit 2009 ja eduskuntavaalit 2011.

Oikeusministeriö jatkaa yhdessä muiden toimijoiden kanssa äänestysaktiivisuutta kannustavien toimien koordinoitua valtiollisissa vaaleissa ja toteuttaa erityisiä kampanjoita tulevien vaalien yhteydessä.

Kehitetään Suomen demokriatiipolitiikkaa

Demokratian kehitys ei ole ennalta määrättyä tai paikallaan pysyvää, vaan kansanvalta muuttuu yhteiskunnallisten muutosten myötä. On tärkeää hankkia tietoa siitä, miten kansanvalta toimii. Demokratian kehittämiseksi on luotava kestävä perusta, joka edellyttää demokriatiipolitiikan muotoilemista. Oikeusministeriö kehittää demokriatiipolitiikkaa koordinoimalla demokriatiindikaattoreiden seuranta ja tulosten arviointia yhteistyössä muiden ministeriöiden ja tiedeyhteisön kanssa sekä herättämällä aihepiiristä julkista keskustelua. Demokriatiipolitiikan pohjalta on tehtävä myös konkreettisia toimia kansanvallan toimintaedellytysten parantamiseksi.

Edistetään kansalaisten muuta osallistumista

Vuonna 2007 alkavan vaalikauden alkupuolella päätetään oikeusministeriössä laadittujen selvitysten pohjalta mahdollisista toimista perustuslaissa säädetyn kansanäänestysinstituution kehittämiseksi ja valtiollisen kansanaloitteen käyttöönnotosta.

Kansalaisten esteetöntä pääsyä demokratiaa ja kansalaisvaikuttamista koskevaan tietoon edistetään viestintää tehostamalla. Vuoden 2007 alussa avattava kansanvalta.fi on oikeusministeriön ylläpitämä portaali, jonka tarkoituksena on tarjota puolueetonta tietoa suomalaisesta demokratiasta ja kansalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksista. Lisäksi tuetaan kansalaisjournalismin sekä muun hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutusta parantavan viestinnän kehittämistä.

Avataan päätöksentekoprosessia kansalaisvaikuttamiselle tukemalla kansalaisten mahdollisuuksia osallistua hallinnon valmistelemiin hankkeisiin ja tätä kautta heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Hyödynnetään kansalaispääomaa hallinnon valmistelussa päätöksentekoprosessin eri vaiheissa. Yksi väline on oikeusministeriössä sijaitseva valtionhallinnon sähköinen Otakantaa.fi -keskustelufoorumi. Osallistutaan valtionhallinnon laajemmin sähköisen kuulemispalvelun kehittämiseen. Päivitetään oikeusministeriön kansalaisjärjestöstrategiaa.

Kansalaisyhteiskunta on demokratian sosiaalinen pohja. Erityisesti toiminta järjestöissä kehittää kansalaistaitoja, avaa vaikuttamisen kanavia ja rakentaa sosiaalista pääomaa. Oikeusministeriö selkeyttää osaltaan kansalaistoiminnan oikeudellisia ja hallinnollisia edellytyksiä sekä vahvistaa kansalaisjärjestöjen yleishyödyllistä toimintaperiaatetta.

Edistetään hyvän hallinnon toteutumista

Jatketaan hallintolain säännösten toimivuuden seuranta. Lisäksi osallistutaan Euroopan neuvostossa hyvän hallinnon periaatteiden kehittämiseen sekä vaikutetaan siihen, että Euroopan unionissa ryhdytään laatimaan hallinto-oikeudellista normistoa.

Seurataan kielellisten oikeuksien toteutumista

Oikeusministeriö seuraa kielilain (423/2003) mukaan kansalliskieliä koskevan lainsäädännön täytäntöönpanoa ja soveltamista. Oikeusministeriö seuraa kansalliskieliin liittyvän lainsäädännön soveltamiskäytäntöä ja hallinnonalakohtaista norminantoa, ohjeistaa viranomaisia ja avustaa niitä säädösvalmistelussa sekä tiedottaa ja kouluttaa niitä lainsäädännön velvollisuuksista. Valtioneuvoston vuoden 2006 kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta todetaan muun muassa, että viranomaiset edelleen soveltavat kielilainsäädäntöä eräiltä osin puutteellisesti ja esitetään toimenpide-ehdotuksia lainsäädännön tehokkaammaksi soveltamiseksi. Toimenpide-ehdotukset koskevat viranomaisten osalta asiakaspalvelun ja hallinnon järjestämistä, henkilöstöpolitiikkaa ja seuranta sekä yhteiskunnallisen päätöksenteon osalta ratkaisujen vaikutusten arviointia suhteessa kielilainsäädännön toteutumiseen sekä lainsäädännön soveltamisen seuranta. Suunnitelmakauden tavoitteena on lainsäädännön jalkauttamisen lisäksi ennen kaikkea valtioneuvoston kertomuksessa todetulla ja eduskunnan edellyttämällä tavalla arvioida, miten kielilainsäädännön toteutumista on tarkoituksenmukaista seurata ja tämän arvioinnin pohjalta kehittää seurantavälineitä. Seurantavälineiden tulisi olla luotettavia ja kattavia, jotta niiden avulla saadaan tietoa lainsäädännön toteutumisesta siten, että seurannan tulosten avulla voidaan ryhtyä toimenpiteisiin mahdollisten epäkohtien poistamiseksi.

Vahvistetaan saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa

Suunnitelmakaudella saatetaan voimaan ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifioinnin edellyttämä lainsäädäntö ja ratifioidaan sopimus. Pohjoismaista saamelaisopimusta koskevat neuvottelut käynnistetään tavoitteena sopimuksen solmiminen suunnitelmakauden aikana. Saamelaiskulttuurikeskuksen toteuttamiseen tähtävää työtä jatketaan. Näin voidaan vahvistaa saamelaisen alkuperäiskansan perustuslaillista oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä luoda puitteet niiden edelleen kehittämiseksi.

3.2. OIKEUSTURVAPOLITIIKKA

3.2.1. Oikeusturvapolitiikan toimintaympäristön kehitys

Yhteiskunnassa ja oikeusturvapalveluiden käyttäjärajakenteessa on tapahtumassa muutoksia, joilla on huomattava vaikutus oikeusturvan kysyntään. Ikääntyminen, väestön ja elinkeinoelämän alueellinen keskittyminen, kansainvälistyminen ja tietoyhteiskunnan kehitys on otettava huomioon kaikkia oikeusturvapolitiikan linjauksia tehtäessä. Samalla oikeuslaitoksen on käytännössä sovittava uudistuvat toimintamuotonsa supistuvaan menokehykseen. Tämä edellyttää rakenteellisia muutoksia ja voimavarojen kohdentamista entistä selvemmin hallinnonalan ydintehtäviin samoin kuin tukipalvelujen tehostamista.

Väestön ikääntyminen ja sitä kautta eläkkeen tai muun sosiaalivakuutuksen piiriin siirtyvien lukumäärän kasvaminen tulevat tarkoittamaan toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän ja viime kädessä erityisesti vakuutusosoikeuden asiarakenteen muuttumista ja todennäköisesti myös asiamäärien kasvamista jonkin verran. Käsittelyaikojen piteneminen vakuutusosoikeudessa (**kuva 1**) on johtunut asiamäärien vaihtelun lisäksi myös kohonneista oikeusturvavaatimuksista esimerkiksi ratkaisujen perusteluiden suhteen. Hallinto-oikeuksissa lisääntyvät sosiaali- ja terveystalviin liittyvät asiat. Vastaavasti edunvalvontaa ja perimystä koskevia sekä muita ihmisten ikääntymiseen liittyviä asioita saapune kärkeäoikeuksiin jatkossa enemmän kuin nykyisin.

Muutokset maan väestörakenteessa ja elinkeinorakenteessa aiheuttavat tarpeen kehittää tuomioistuin- ja oikeusapuverkoston alueellisen yhdenvertaisuuden parantamiseksi. Muuttoliike Etelä-Suomeen ja kasvukeskuksiin jatkuu ja elinkeinoelämän painopiste siirtyy samaan suuntaan. Esimerkiksi väestöpohjaltaan kahdeksan suurimman kärjäoikeuden (Helsinki, Tampere, Oulu, Espoo, Vantaa, Turku, Jyväskylä ja Lahti) väkiluku on kasvanut 6,2 % vuodesta 1999 vuoteen 2006. Koko maan väestönkasvu samana aikana on ollut vain 1,6 %. Näiden kärjäoikeuksien tuomiopiireissä asuu tällä hetkellä noin 40% maamme koko väestöstä. Väestö- ja elinkeinopohjan muuttuminen johtaa tuomioistuimissa vireille tulevien asioiden määrän ja osittain myös laadun muuttumiseen.

Kansainvälisen kanssakäymisen lisääntyessä tuomioistuimissa vireille tulevilla asioilla on yhä useammin myös kansainvälisiä ja ylikansallisia liittymiä. Tämä yhdessä monimutkaistuvan oikeussääntelyn, laajentuvan oikeuslähdepohjan ja erityisalojen syvällistä asiantuntemusta vaativien juttujen lisääntymisen kanssa asettaa entistä suurempia osaamis- ja laatuvaatimuksia oikeusturvan parissa työskentelevälle henkilöstölle.

Tietoyhteiskunnan palveluiden ja tekniikan kehittyminen luo mahdollisuuden kehittää oikeusviranomaisten sähköisiä palveluja. Tietotekniikka on keskeinen väline ja mahdollisuus työprosessien kehittämisessä. Työprosessien rutiinivaiheiden ja tukitoimintojen automatisointi mahdollistaa työpanoksen kohdentamisen aiempaa suuremmissa määrin ydintehtäviin ja asiakaspalveluun ja samalla palvelujen tuotannon ja viranomaisverkoston keskittämisen paremman toimintakyvyn omaaviin yksiköihin toiminnan tehostamiseksi ja palvelujen laadun parantamiseksi.

Vuosien 1998–2006 aikana tuomioistuihin saapuvien asioiden kokonaismäärässä ei yleisten tuomioistuinten puolella ole tapahtunut kovinkaan merkittäviä muutoksia (**kuva 2**). Saapuneiden asioiden määrässä jo tapahtuneet ja tapahtumassa olevat lisäykset ovat pääosin johtuneet yksittäisistä syistä, kuten viime vuosina hallinto-oikeuksissa turvapaikka- ja autoerotuspäätöksiin liittyvien valitusten taikka markkinaoikeudessa julkisia hankintoja koskevien asioiden lisääntymisestä. Hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden määrä (**kuvat 3 ja 4**) tulee lähivuosina lisääntymään ainakin uusien asiaryhmien, kuten ympäristölupien uusimisen, koulupiirien lakkauttamisen, vankiasioiden ja maaseutuelinkeinoasioiden myötä, ja samansuuntaisesti vaikuttavat myös lastensuojeluasioiden menettelylliset muutokset.

Keskimääräiset käsittelyajat hallinto-oikeuksissa (**kuva 5**) ovat vaihdelleet 1990-luvun lopun noin puolesta vuodesta yli 9 kuukauteen vuonna 2003, minkä jälkeen ne ovat asteittain laskeneet 8 kuukauteen vuonna 2006. Myös hallinto-oikeuksien väliset käsittelyaikaerot ovat hieman supistuneet.

Vastaavanlaista käsittelyaikojen kehitystä on tapahtunut myös hovioikeuksissa (**kuva 6**). Keskimääräisten käsittelyaikojen lyheneminen ja erojen pieneneminen vuodesta 2004 lukien johtui hovioikeuksien tuomiopiirien uudelleenjärjestelystä sekä seulontaa koskevasta menettelyuudistuksesta. Seulontojen määrä on sittemmin vähentynyt. Syksyllä 2006 seulonnan laajentamiseen tähdännyt hallituksen esitys vedettiin pois eduskunnasta.

Markkinaoikeus ruuhkautui vuonna 2005 erityisesti vireille tulleiden julkisista hankinnoista tehtyjen valitusten määrän kasvettua jyrkästi. Keskimääräinen käsittelyaika on kaksinkertaistunut vuodesta 2003 vuoteen 2006.

3.2.2. Strategiset tavoitteet ja niitä toteuttavat toimintalinjat

Oikeusturvapolitiikan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet

Yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on oikeusoloiltaan ennustettava yhteiskunta, jonka jäsenten oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat yhdenvertaisella tavalla. Oikeusturvapolitiikan tehtävänä on huolehtia tuomioistuinlaitoksen ja julkisen oikeusaputoimen toimintaedellytyksistä ja tukea niitä perustehtävänsä suorittamisessa sekä vastata toimialan palvelujen saatavuudesta ja oikeudellisesta jaotuksesta. Näiden lisäksi huolehditaan asianajolaitoksen ja vaihtoehtoisen riidanratkaisun kehittämisestä ja niiden näkemysten huomioimisesta oikeusturvapolitiikassa. Toimiva oikeuslaitos on perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen, yhteiskunnan kehityksen, hyvinvoinnin ja turvallisuuden, oikeussuhteiden pitävyyden, hallinnon lainalaisuuden, toimivan kansantalouden sekä kansallisen kilpailukyvyyn takaaja.

Yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on myös, että oikeudensaantimahdollisuudet toteutuvat yhdenvertaisesti. Oikeusturvapolitiikalla pyritään siihen, että lainsäädäntö kattavuudeltaan, tuomioistuimet ja oikeusapu palvelukyvyltään ja rakenteiltaan sekä oikeudelliset prosessit muun muassa kuluriskin ja keston puolesta turvaavat oikeudensaantimahdollisuuksien tosiasiallisen toteutumisen. Näin tuomioistuimet ja oikeusapu voivat edelleenkin huolehtia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja aineellisen oikeuden toteuttamisesta siviili-, rikos- ja hallintolainkäyttöasioissa lainmukaisesti ja yhdenvertaisesti.

Toimintalinjat tavoitteiden saavuttamiseksi

A. Alkuvaiheen oikeusturvan kehittäminen

Oikeusturvaodotukset täytetään sitä paremmin, mitä aikaisemmassa vaiheessa yhteiskunnan jäsenten oikeusturvatarpeisiin vastataan. Tähän nähden kehitetään oikeudellisia neuvontapalveluja, vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä ja hallinnon oikaisumenettelyjä. Alkuvaiheen oikeusturvaa korostamalla voidaan välttää oikeudellisten ongelmien vaikeutumista ja edistää oikeusriitojen ratkeamista joustavasti ja mahdollisimman vähäisin kustannuksin.

Oikeudellisen neuvonnan kehittäminen

Oikeusturvan saatavuutta on edistetty kehittämällä oikeudellista neuvontaa. Riittävät oikeudelliset neuvontapalvelut varmistetaan koko maassa ja niitä tarjotaan riittävän lähellä kansalaisia. Näin vähennetään ongelmien tarpeetonta siirtymistä kalliimman ja hitaamman oikeusturvakoneiston piiriin. Neuvontaa on kehitetty muun muassa oikeusaputoimistojen antamana oikeusapuhjauksena, jossa oikeusturvaa tarvitseville neuvotaan mihin tahoon ja millä tavalla heidän on oltava yhteydessä saadakseen asiansa eteenpäin. Valtionhallinnon yksiköistä oikeusaputoimistot ovat keskeisessä asemassa neuvontaa kehitettäessä. Oikeusavun henkilöstöä koulutetaan ja myönteistä palveluasennetta edistetään.

- Oikeusapuhjausta kehitetään edelleen. Selvitetään mahdollisuudet tarjota oikeusapuhjausta myös verkkopalveluna sekä kehittää oikeusaputoimistojen ja muiden neuvontapalvelujen yhteistyötä.
- Tuetaan oikeudellisia neuvontapalveluita myös viestinnän– erityisesti verkkoviestinnän ja laajemminkin verkkopalvelun keinoin. Pitemmällä tähtäimellä oikeusongelmien syntymiseen voidaan vaikuttaa myös edistämällä kansalaisille ja varsinkin nuorille tarkoitettua oikeuskasvatusta. Viestintäsuunnitelma toteutetaan TTS-kaudella.
- Annetaan hallituksen esitys oikeusapulain muuttamisesta ja uusi valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista asiaa vuonna 2006 valmistelleen työryhmän ja sen mietinnöstä saatavan lausuntopalautteen perusteella.
- **Tuottavuushankkeena** valmistellaan yksityisten avustajien asiakkaille tehtävien oikeusapupäätösten keskittämistä tiettyihin oikeusaputoimistoihin.

- **Tuottavuushankkeena** kehitetään sähköistä asiointia oikeusapuhakemuksen ja –päätöksen sekä yksityisten avustajien palkkiojärjestelmän osalta.

Vaihtoehtoisten riidanratkaisumenetelmien kehittäminen

Oikeusturvan monipuolistaminen vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä kehittämällä edistää tavoitetta antaa oikeusturvaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa niin, että tarve turvautua raskaampiin oikeussuojakeinoihin vähenee.

- Seurataan riita-asioiden tuomioistuinsovittelu-uudistuksen toteutumista ja tuetaan sitä koulutuksella.
- Tuetaan kuluttajariitojen ratkaisemista lautakuntamenettelyssä ja sovintojen aikaansaamista oikeusaputoimistoissa.
- Kehitetään kuluttajavalituslautakunnan toimintaa ja laajennetaan sen toimialaa hallituksen esityksen (HE 115/2006) mukaisesti. Lautakunta voisi käsitellä ja ratkaista asuinhuoneiston vuokrauksesta ja asumisoikeuden luovutuksesta syntyviä erimielisyyksiä. Näissä asioissa lautakunta voisi käsitellä paitsi kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan myös kahden yksityishenkilön välisiä riitoja. Lisäksi lautakunta voisi käsitellä asioita ryhmävalituksina, jos useilla kuluttajilla on samaa elinkeinonharjoittajaa kohtaan sellaisia vaatimuksia, jotka voidaan ratkaista yhdellä päätöksellä.

Oikaisumenettelyjen kehittäminen hallinnossa

- Luodaan välillisen verotuksen verolajien muutoksenhaun ensimmäiseksi vaiheeksi hallinnon sisäinen hallinto-oikeudellisesta muutoksenhausta erillinen oikaisumenettely ja pohditaan laajemminkin oikaisumenettelyjen kehittämistä niin, että päätösten virheet voitaisiin korjata mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

B. Tuomioistuinten kehittäminen

Jotta tuomioistuimet voivat keskittyä perustehtävänsä ja jotta asiat voidaan niissä käsitellä joutuisasti ja sujuvasti, tulee niiden toimintaedellytysten olla oikein mitoitettut. Toimintaedellytyksiin kuuluvat voimavarojen, erityisesti henkilöstön, mitoitus, osaaminen, työn organisointi, työmenetelmät, toimitilat, riittävä tietotekninen varustus, kehittynyt tietotekniikka ja viestinnän välineet sekä niiden tehokas ja tarkoituksenmukainen hyväksikäyttö. Nämä elementit muodostavat perustan myös tuomioistuinten toiminnan tuottavuuden kehittämiseksi.

Ensisijaisena tavoitteena tuomioistuinlaitoksen supistuvassa menokehyksessä on säilyttää oikeusturvan saatavuus ja asioiden käsittelyajat saavutetulla tasolla. Tämä edellyttää tuottavuus- ja kehittämistoimin toteutettavia laajoja rakenteellisia uudistuksia. Käräjäoikeusverkoston supistaminen yhdessä summaaristen asioiden ja kiinteistöasioiden käsittelyn kehittämisen kanssa muodostaa lähivuosien merkittävimmän rakenneuudistuksen tuomioistuinlaitoksessa. Jos nämä hankkeet pystytään toteuttamaan käytännössä, niillä voidaan saavuttaa tuottavuusohjelman edellyttämiä säästöjä. Aikaisemman kokemuksen perusteella neljän vuoden periodi on kuitenkin varsin lyhyt oikeuslaitoksen merkittävien uudistusten toteuttamiseen. Sen vuoksi myös tuottavuusohjelman edellyttämiä henkilöstösäästöjä pitäisi pystyä jakamaan pidemmälle ajanjaksolle. Palvelurakenteita pyritään uudistamaan myös avaamalla tuomioistuinten alueellista toimivaltajakoa valtakunnallistamalla riidattomien velkomusasioiden käsittelyä. Tämän ohella pyritään tasoittamaan tuomioistuinten alueellisia käsittelyaikaeroja. Samoin asioiden kokonaiskestoon ja pitkään vireillä olleisiin asioihin kiinnitetään erityistä huomiota. Tässä tarkoituksessa kehitetään mahdollisuuksia siirtää asioita tuomioistuimesta toiseen ja ulottaa tuomareiden ratkaisuvaltaa omaa tuomiopiiriä laajemmalle.

Tuomioistuintenmenettelyjen kehittämisessä pyritään siihen, että kukin asia voidaan käsitellä oikeusturvan toteutumisen kannalta oikeassa menettelyssä niin, että asian laatu sekä asianosaisten oikeussuojan tarve ja näkemykset voidaan ottaa nykyistäkin paremmin huomioon. Oikeudenkäyntien painopisteen pitäisi olla käräjäoikeuskäsittelyssä niin, että käräjäoikeuden ratkaisu yhä useammin jäisi lopulliseksi. Näin alennetaan

myös kustannuksia. Jotta tuomioistuimet voivat käsitellä vaativat asiat perusteellisesti ja joutuisasti, erityisesti rutiiniluonteisten asioiden tehokkaaseen käsittelyyn on jatkossakin kiinnitettävä suurta huomiota.

Hallintolainkäytön erityisenä haasteena on oikeusturvaodotusten kasvu ja yhä uusien asiaryhmien tuleminen hallintolainkäytön piiriin. Lisäksi hallinnon ja julkisen palvelutuotannon rakenteet muuttuvat. Toimiva hallintolainkäyttöjärjestelmä edistää hallinnon lainmukaisuutta ja ennaltaehkäisee konflikteja. Tämä edellyttää hallintolainkäyttöjärjestelmän kehittämistyön jatkamista sekä siitä huolehtimista, että voimavarat on kohdennettu oikeusturvatarpeiden kannalta optimaalisella tavalla.

Tuomioistuinten toimintaedellytysten kehittäminen asia- ja palvelurakenteita uudistamalla

- **Tuottavuushankkeena** jatketaan käräjäoikeusverkoston kehittämistä yhdistämällä pieniä käräjäoikeuksia. Tämän hetkisen suunnitelman mukaan tavoitteena on enintään 30 käräjäoikeuden verkosto, jossa käräjäoikeuspiirit perustuisivat maakuntajaon ja sitä tukevan sivukansliaverkoston varaan. Käräjäoikeusverkoston uudistaminen kytkeytyy riidattomia velkomusasioita ja kiinteistöjen kirjaamisasioita koskeviin kehittämishankkeisiin.
- **Tuottavuushankkeena** yksinkertaistetaan ja nopeutetaan riidattomien velkomusasioiden (ns. summaaristen asioiden) käsittelyä lokakuussa 2006 valmistuneen mietinnön pohjalta. Selvitetään mahdollisuutta summaaristen asioiden käsittelyn sähköistämiseen, tiedoksiantojärjestelmän keventämiseen ja valtakunnalliseen palveluun siirtymiseen tuomioistuinten alueellisia toimivaltaroja avaamalla. Toimenpiteillä on vaikutusta asiakkaiden, käräjäoikeuksien ja ulosottoimen kustannuksiin. Ehdotusten mukaiset tietotekniikan investoinnit edellyttävät lisärahoitusta.
- **Tuottavuushankkeena** kehitetään sähköistä kiinteistönvaihdantaa vuonna 2005 valmistuneen toimikunnan mietinnön pohjalta (KM 2006:1). Harkittavana on, käsitelläänkö kirjaamisasiat jatkossakin tuomioistuimessa vai siirretäänkö ne Maanmittauslaitokselle. Työryhmä selvittää myös, voidaanko kirjaamisasioiden käsittelyä tehostaa mahdollistamalla niiden siirto toimivaltaisten yksiköiden kesken. Tämä edellyttää ensinnäkin alueellisen toimivaltajaon avaamista ja siirtymistä esimerkiksi valtakunnalliseen toimialueeseen. Lisäksi siirto edellyttää sähköisen asioinnin kehittämistä. Sähköisen kiinteistönvaihdannan käyttöön ottaminen ja kiinteistötietojärjestelmän kehittäminen edellyttävät kehittämishankkeeseen osoitettavaa määrärahalisäystä vuosien 2008-2011 kehyyksen.
- Jatketaan voimavarojen kohdentamista tuomioistuinlaitoksen sisällä niihin yksiköihin, joissa juttutilanne on vaikein. Erityisesti talousrikosasioissa sekä asumiseen ja lasten huoltoon liittyvissä riita-asioissa joutuisa ja tarkoituksenmukainen käsittely on yhteiskunnan, perheiden ja lasten elinolosuhteiden kannalta tärkeää. Hallintolainkäytön puolella erityisesti yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien maankäyttö- ja rakennuslakia koskevien valitusten, turvapaikka-asioiden ja sosiaaliturva-asioiden joutuisa käsittely on tärkeää yhteiskunnalle ja yksilöille aiheutuvien tarpeettomien kustannusten välttämiseksi.
- Oikeusturvan tarjonnan alueellisen tasapuolisuuden kehittämiseksi hajautetaan välillisen verotuksen eri verolajien muutoksenhaku Helsingin hallinto-oikeudesta kaikkiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Muutoksen toteutuessa toteutetaan myös siinä yhteydessä tarvittava voimavarojen uudelleen kohdentaminen sopivalla aikataululla.
- Hovioikeuksien työtilanteissa olevien erojen tasaamiseksi on ehdotettu valitusasioiden siirtomenettelyn käyttöönottoa (HE 202/2006). Uudistuksen toteutuessa tuetaan sen käyttöönottoa.
- Siirretään maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimivan maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan tehtävät alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Siirron yhteydessä huolehditaan tarvittavista voimavarojen siirroista ja henkilöstön perehdyttämisestä uuteen asiaryhmään.
- Lisätään oikeudenkäynnin avoimuutta ja julkisuutta yleensä sekä parannetaan lainkäytön läpinäkyvyyttä tuomioistuimissa saattamalla voimaan syksyllä 2007 uusi oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva lainsäädäntö ja järjestämällä uudistusta koskevaa koulutusta.
- Hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelmän kehittäminen edellyttää hallintolainkäyttöjärjestelmän kokonaistarkastelua, jolloin virheiden oikaisemiseen pyritään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Menettelysäännösten kehittämistarpeet kartoitetaan. Samalla selvitetään, missä laajuudessa tuomioistuinvaihetta edellyttävää oikaisumenettelyä olisi tarkoituksenmukaista käyttää sekä olisiko joihinkin asiaryhmiin syytä luoda vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä.

- Jatketaan valtiovarainministeriön kanssa keskusteluja virkamieslautakunnan lakkauttamisesta valtion viranhaltijoiden virkamiesoikeudellisen aseman parantamiseksi.
- Kehitetään sähköistä asiointia, verkkopalveluja ja viestintää.
- **Tuottavuushankkeena** laajennetaan digitaali- ja videotekniikkaa oikeudenkäynneissä digitalisoimalla salien äänentallennuslaitteita ja varustamalla käräjäoikeuksia edelleen jo olemassa olevien kuuden oikeudenkäynti- ja neljän etäkuulemislaitteiston lisäksi. Tänä vuonna voimaan tullut pakkokeinolain muutos mahdollistaa vangittavaksi vaaditun kuulemisen videoitse. Videotekniikan käyttöönoton laajentaminen on niin ikään tarpeen oikeudenkäyntien kansainvälistymisen ja yli rajojen tapahtuvien kuulemisten lisääntymisen vuoksi. Uuden tekniikan käyttöön ottaminen edellyttää kuitenkin kehittämishankkeeseen osoitettavaa määrärahalisäystä vuosien 2008-2011 kehykseen.
- Huolehditaan tuomioistuinten ja muiden oikeuslaitoksen yksiköiden toimitilojen asianmukaisuudesta. Kotkan, Kuopion, Hämeenlinnan ja Lahden oikeustalojen sekä Helsingin hovioikeuden tilojen parantaminen on tarkoituksenmukaista toteuttaa uudistalohankkeena. Remontoituja toimitiloja ja lisätiloja tarvitaan niiden lisäksi myös Helsingissä (korkein oikeus, hallinto-oikeus, vakuutus-oikeus, markkinaoikeus ja kuluttajavalituslautakunta), Joensuun käräjäoikeudessa ja Ahvenanmaan käräjäoikeudessa ja hallintotuomioistuimessa. Uusiin toimitilahankkeisiin ei voida ryhtyä ilman hankkeiden edellyttämää täyttä lisärahoitusta vuosien 2008-2011 kehyksessä.

Tuomioistuinten menettelyjen joustavuuden lisääminen ja muutoksenhaun kohdentaminen palvelemaan todellista oikeusturvatarvetta

- **Tuottavuushankkeena** tuetaan ja arvioidaan vuonna 2006 voimaan tulleen rikosoikeudenkäyntimenettelyn uudistusten (kirjallinen menettely vähäisissä rikosasioissa) tavoitteiden toteutumista.
- Parannetaan tarvittavin osin oikeudenkäymiskaaren selkeyttä ja johdonmukaisuutta toteutuneiden erillisuudistusten jälkeen.
- Yleisten tuomioistuinten oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämistä ja laajojen asioiden käsittelyn kehittämistä pohtivan työryhmän mietintö valmistuu vuoden 2006 lopussa. Mietinnön pohjalta arvioidaan tulevaisuuden kehittämissuuntaviivat.
- **Tuottavuushankkeena** nopeutetaan valitusten käsittelyä hovioikeudessa ja kohdennetaan voimavaroja niihin asioihin, joissa on todellinen tarve hakea muutosta käräjäoikeuden ratkaisuihin käynnistämällä valmistelu, jossa ”ennakkoluulottomasti arvioidaan mahdollisuuksia kehittää oikeudenkäymiskaaren säännöksiä valitusasian käsittelystä ja pääkäsittelyn toimittamisesta hovioikeudessa”¹
- **Tuottavuushankkeena** tuetaan ja seurataan vuoden 2007 alusta voimaan tulevien joustavampien kokoonpanovaihtoehtojen käyttöönottoa hallinto-oikeuksissa.
- Jatketaan vakuutus-oikeuden käsittelyaikojen lyhentämiseksi organisaation ja työmenetelmien kehittämistä hankealoitteen pohjalta selvittämällä mahdollisuuksia valituslupamenettelyn käyttöönottoon, asiantuntijajäsenten osallistumisen vähentämiseen, lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamiseen ja viisijäsenisen kokoonpanon menettelytapojen keventämiseen.
- Markkinaoikeuden ruuhkautuneen työtilanteen korjaamiseksi julkisia hankintoja koskevaa oikeussuojajärjestelmää kehitetään. Samalla seurataan muutoinkin markkinaoikeuden työtilanteen kehitystä.
- Oikeudenkäyntiä patenttia, tavaramerkkiä ym. immateriaalioikeuksia koskevissa asioissa kehitetään niin, että niissä tarvittava osaaminen ja erikoistuminen voidaan järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla.
- Tuetaan tuomioistuinten itsensä johtamaa tuomioistuinten laatutyötä.

¹ Perustuslakivaliokunnan lausunto 30/2006 vp I/6

- **Tuottavuushankkeena** yksinkertaistetaan oikeusavun palkkioperusteita sekä selvitetään näitä palkkioita koskevan päätöksenteon menettelyvaihtoehdot.
- Käynnistetään oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten asemaa, kelpoisuusvaatimuksia ja koulutusta koskeva suunnittelu.

C. Henkilöstön osaamisen kehittäminen

Henkilöstön osaamisen ylläpito ja kehittäminen on oikeuslaitoksen tavoitteiden toteutumisen kannalta keskeinen tehtävä. Tämä edellyttää jatkuvaa panostusta. Keskeistä on myös, että tuomareiden koulutus- ja vastuujärjestelmät ovat sopusoinnussa tuomioistuimien ja oikeusturvapolitiikan perustavoitteiden kanssa. Oikeuslaitoksen henkilöstölle on tarjottava jatkokoulutusta laajalti ja kuhunkin tilanteeseen soveltuviissa muodoissa. Tuomareille on lisäksi tarjottava mahdollisuus nykyistä syvällisempään erikoistumiseen. Tämä edellyttää paitsi koulutustarjonnan laajentamista ja kehittämistä myös työyhteisöjen kehittämistä niin, että työntekijät voivat käytännössä riittävällä tavalla irtautua päivittäisistä tehtävistään ammattitaitonsa ylläpitämistä ja kehittämistä varten. Rungon tuomioistuimien koulutusjärjestelmälle muodostavat tuomarikoulutus, laajeneva oikeustradenomikoulutus sekä toimiva täydennyskoulutusjärjestelmä. Näiden kehittäminen edellyttää jatkossa voimavarojen lisäämistä.

- Oikeusministeriössä on valmisteltu luonnos tuomarikoulutusta koskevaksi hallituksen esitykseksi keväällä 2006 ja tuomarikoulutuksen kehittämistä jatketaan tuomarikoulutuksen kokonaistarkastelulla, jossa selvitetään tuomareiden ja muun lainkäyttöhenkilöstön täydennyskoulutuksen tarpeet sekä auskultoinnin asema osana tuomarikoulutusta.
- Kehitetään oikeuslaitoksen ammattikorkeakoulutusta ja hallinnonalan omaa henkilöstökoulutusta. Oikeustradenomikoulutusta annetaan 13 ammattikorkeakoulussa. Ohjausryhmä seuraa ja arvioi tämän hankkeen toteutumista. Koulutukseen otettavien opiskelijoiden harjoittelumahdollisuuksista huolehditaan.
- Kehitetään oikeuslaitoksen täydennyskoulutusta.
- Kehitetään tuomioistuimien johtamiskoulutusta johtamistehtävissä toimiville, tuleville johtajille sekä lähiesimiehinä toimiville suunnatulla koulutuksella.

Oikeusturvan keskeiset tunnusluvut

Oikeuslaitoksen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta mitataan seuraamalla kansalaisten oikeuslaitosta kohtaan tuntemaa luottamusta. Oikeusturvan saatavuuden joutuisuutta puolestaan mitataan seuraamalla oikeusturvaprosessin eri vaiheita (neuvonta, sovittelu kuluttajavalituslautakunnassa, oikeusaputoimistoissa ja tuomioistuimissa, varsinainen tuomioistuin käsittely ensiasteessa, muutoksenhaku) ja niissä päättyvien asioiden määrää. Oikeusturvan alueellisen saatavuuden tasapuolisuutta mitataan erityisesti eri tuomioistuimien käsittelyaikojen eroja seuraamalla. Samoin selvitetään hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten kannalta merkityksellisten tilastotietojen hyödyntämistä eri hallinnonaloilta; kuten tietoja verotus-, sosiaaliturva-, terveydenhoito-, kaavoitus- ja ympäristöasioiden määrästä ja käsittelyvaiheista hallintoviranomaisissa.

Oikeusministeriön strategiatyön yhteydessä arvioidaan mahdollisuuksia mallintaa ja analysoida julkisen arvon mallin avulla entistä laajemmin oikeusturvan kokonaisvaikuttavuutta, missä olisi mukana nykyistä tarkemmin myös oikeusturvan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulma.

Oikeusministeriössä on asetettu suomalaisten luottamusta oikeuslaitokseen koskeva yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite, ns. luottamusmittari. Vuoden 2000 tutkimuksessa 66 % suomalaisista ilmoitti luottavansa oikeuslaitokseen. Tavoitteena on, että vuonna 2010 toistettavassa tutkimuksessa oikeuslaitokseen luottavien suomalaisten osuus on tätä suurempi.

Oikeusaputoimistoissa on käytössä asiakkaiden jonotusaikaseuranta, jonka tarkoituksena on selvittää toimistojen mahdollisen ruuhkautumisen nykytila ja samalla määrittää lähtötaso oikeusturvan joutuisuuden kehittämiseksi oikeusaputoimistossa. Jonotusajan tavoitetaso koko maan tasolla on seitsemän päivää.

Riita-asioiden tuomioistuinsovittelun osalta seurannan kohteeksi on valittu sovittelussa päättyvien asioiden määrän suhde kärjäoikeuksien kaikkiin riita-asioihin. Tämän ns. sovittelumittarin tarkempi tavoitetaso määritellään vuonna 2008 kahden vuoden soveltamiskokemusten perusteella.

Oikeusministeriön strategisena tavoitteena on turvata korkealaatuisten oikeudellisten palvelujen tasapuolinen saatavuus koko maassa. Tämän vuoksi alueellista yhdenvertaisuutta lainkäytössä seurataan jo nyt hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien kohdalla. Tilannetta kärjäoikeuksissa on tarkoitettu myös tulevaisuudessa seurata tasojen tarkemman määrittelyn jälkeen. Tavoitteena on käsittelyaikaerojen aleneva trendi. Vuotta 2006 koskevien ennakkotietojen perusteella alueellisen yhdenvertaisuuden tavoitetta ei saavuteta sen enempää hallinto-oikeuksissa kuin hovioikeuksissakaan. Kummallakin lainkäyttölinjalla on kuitenkin tapahtunut edistystä.

Oikeusturvan tarjontaa mitataan lisäksi tiettyjen keskeisiksi arvioitujen asiaryhmien asiamääriä ja käsittelyaikoja tarkastelemalla. Tällaisia keskeisiä asiaryhmiä ovat muun muassa kaava-, rakennuslupa- ja poikkeuslupa-asiat, sekä verotus-, ympäristö- ja ulkomaalaisasiat hallinto-oikeuksissa, ja talousrikosasiat, asumiseen liittyvät asiat sekä lasten huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvät asiat kärjäoikeuksissa.

| Tunnusluku/mittari | Lähtötaso/ajankohta | Tavoitetaso/määräaika | Lähde |
|---|--|-------------------------------|------------------------------|
| Luottamusmittari; suomalaisten luottamus oikeuslaitokseen | 66% / 2000 | >66% / 2010 | OPTULA (World Values Survey) |
| Oikeusavun joutuisuusmittari; jonotusajat oikeusaputoimistoissa | X / 2004-2005 (referenssivuodet) (v. 2004 11 pv) | <X / 2008; 7 päivää | OM |
| Sovittelumittari; sovittelussa päättyvien riita-asioiden osuus kaikista riita-asioista | Y / 2006-2007 (referenssivuodet) | >Y / 2010; määritellään 2008 | OM |
| Hallintolainkäytön alueellisen yhdenvertaisuuden mittari; pisimmän ja lyhimmän keskimääräisen käsittelyajan erotus hallinto-oikeuksissa | 5 kk / 2006 | 4 kk / 2007, jatkossa aleneva | OM |
| Yleisen lainkäytön alueellisen yhdenvertaisuuden mittari (hovioikeudet); pisimmän ja lyhimmän keskimääräisen käsittelyajan erotus hovioikeuksissa | 5½ kk / 2006 | 4 kk / 2007, jatkossa aleneva | OM |
| Yleisen lainkäytön alueellisen yhdenvertaisuuden mittari (kärjäoikeudet) | Määritellään myöhemmin. | Määritellään myöhemmin. | OM |

3.2.3. Oikeusturvan resurssit

Tuomioistuinlaitoksessa voimavaroja kohdennetaan uudelleen niihin yksiköihin, joissa juttutilanne on vaikein. Näitä ovat olleet erityisesti vakuutus oikeus sekä eräät muut Etelä-Suomen suuret tuomioistuimet. Liikkumavaraa resurssien uudelleenkohdentamiseen pyritään luomaan supistamalla kärjäoikeusverkostoa, yksinkertaistamalla massaluonteisten asioiden ja hakemusasioiden käsittelyä tuomioistuimissa ja keventämällä muutoksenhakujärjestelmiä. Keskeiset lähivuosien toimenpiteet on esitetty hallinnonalan tuottavuusohjelmassa.

Toiminnan ja talouden suunnittelu oikeusturvapolitiikan alalla ja erityisesti suunnitelmien toimeenpano on välttämätöntä sopeuttaa käytettävissä oleviin voimavaroihin. Hankkeita, joiden toteuttaminen edellyttää lisärahoitusta, ovat seuraavat:

- Sähköinen kiinteistönvaihdanta ja kiinteistötietojärjestelmän kehittäminen
- Summaaristen asioiden tietojärjestelmien kehittäminen

- Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan asioiden siirto hallinto-oikeuksiin
- Digitaalitekniikan ja videoneuvottelutekniikan kehittäminen
- Tuomarikoulutuksen kehittäminen
- Tuomioistuinten ja eräiden muiden yksiköiden toimitilahankkeet
- Tuomiorekisterihanke

Hallinnonalan menokehyksessä tulee tasokorjauksena ottaa huomioon kaikilla sektoreilla vuosittain nousevat vuokramenot. Hallinto-oikeuksien kohdalla tulee myös ottaa huomioon noihin tuomioistuimiin kokonaan uusien asiaryhmien siirrosta (maaseutuelinkeinoasiat vuonna 2008) tai muutoin toimialan laajentumisesta (lastensuojeluasiat vuonna 2008) aiheutuvat henkilöstö- ja muiden resurssilisäysten vaatimat menot.

Tuottavuuden kehittäminen

Oikeuslaitoksen tehtävät kuuluvat valtion ydinalueelle. Tuomioistuimet ovat valtiollisen järjestelmän ja kansallisen kilpailukyvyyn kannalta keskeisiä pysyviä rakennetekijöitä. Vajain resurssein toimiva tuomioistuinlaitos aiheuttaa yhteiskunnan yksittäisille jäsenille, yrityksille ja yhteisöille pitkien käsittelyaikojen vuoksi huomattavia taloudellisia ja muita menetyksiä. Oikeuslaitoksen toimintakyvyn heikentyminen heijastuu väistämättä ja kertautuen koko yhteiskunnan toimintakykyyn ja muun muassa kansantalouden kehitykseen.

Edellä sanotusta ei kuitenkaan seuraa, etteikö myös oikeusministeriön hallinnonalan toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta olisi aihetta kehittää, samoista syistä kuin muuallakin valtionhallinnossa. Kehittämistoimenpiteet on kuitenkin kohdennettava, mitoitettava ja ajoitettava niin, ettei valtion perustehtävien hoitamisen edellytyksiä heikennetä kaavamaisilla tai hätiköidyillä toimenpiteillä, vaan että kehittäminen on vakaata ja hallittua.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on käynnistetty kaikki kehyspäätöksen 11.3.2005 pohjana olleet tuottavuushankkeet ja niihin liittyvät lainsäädäntöhankkeet. Vireillä olevista oikeusturvapolitiikan hankkeista on kuvaukset edellä. Osa lainsäädäntöhankkeista on jo ollut eduskunnan käsiteltävänä. Esimerkiksi rikosprosessia käräjäoikeuksissa ja hallintoprosessia alueellisissa hallinto-oikeuksissa on lainsäädäntömuutoksilla kevennetty. Oikeusministeriö tukee näiden uudistusten käyttöönottoa. Vuoden 2007 osalta tuottavuusohjelman mukaiset htv-vähennykset on viety momentteihin euromääräisinä vähennyksinä.

3.3. KRIMINAALIPOLITIikka

Kriminaalipolitiikan tavoitteena on rikosten ehkäiseminen, luotettavan seuraamusjärjestelmän toiminnan varmistaminen sekä rikosvahinkojen ja rikollisuuskontrollin aiheuttamien kustannusten minimoiminen.

3.3.1. Kriminaalipolitiikan toimintaympäristö

Rikollisuuden *kansainväliset uhkakuvat* liittyvät kansainväliseen terrorismiin, tietoyhteiskunnan haavoittuvuuteen ja järjestäytyneen rajat ylittävän rikollisuuden leviämiseen. Tietoverkkoihin liittyvä rikollisuus voi yleistyä ja muuttaa nopeasti muotoaan. Suomesta saattaa tulla vielä nykyistä useammin kohde- tai kauttakulkumaa ihmiskaupalle ja huumausaineiden salakuljetukselle. Schengen-alueen laajentuminen lisää ilman passia maahan tulevien määrää. Kehitystrendit edellyttävät kansainvälisen yhteistyön lisäämistä ja kotimaisen viranomaisyhteistyön tehostamista. Eri maiden esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten yhteistyötä on tarpeen lisätä, jotta rikokset tutkittaisiin ja käsiteltäisiin tuomioistuimessa siellä, missä teko on tapahtunut.

Rikosoikeudellisen sääntelyn kansainvälistyminen on syvenemässä. Euroopan neuvoston puitteissa tapahtuvan perinteisen yhteistoiminnan rinnalle on nousemassa EU:n sopimis- ja sääntelymekanismeja, jotka koskettavat myös kriminaalipolitiikkaa ja rikosseuraamusalaa. EU:n piirissä rikosoikeuden sisällöllinen yhdenmukaistaminen tulee todennäköisesti kohdistumaan lähinnä ylikansallisiin, unionin ydintoiminnan kannalta keskeisiin intresseihin (ympäristösäännökset, talousrikokset, järjestäytynyt rikollisuus, korruptio

jne.). Painetta harmonisointiin saattaa lisätä EY- tuomioistuimen tuomio ympäristörikospuitepäätöksestä, johon liittyen komissio on ehdottanut rikosoikeudellisia velvoitteita koskevien puitepäätösten muuttamista direktiiveiksi keskeisillä politiikkalohkoilla. Tavanomaisten rikosoikeudellisten säännösten sisällölliseen yhdenmukaistamiseen ei kohdistu samanlaisia vaatimuksia.

Suomen rikollisuustilanteessa ei ole viime vuosina tapahtunut suuria muutoksia. Suhteessa väkilukuun Suomessa tapahtuu edelleen henkirikoksia enemmän kuin muissa Pohjoismaissa ja Länsi-Euroopan maissa. Tilastoitu pahoinpitelyrikollisuus on pitkällä aikavälillä jonkin verran lisääntynyt.

Oikeusministeriön hallinnonalan kannalta *poliisin tietoon tullut rikollisuus* on merkittävä indikaattori.

Omaisuusrikoksissa poliisin tietoon tulleiden rikosten pitkän aikavälin kehitys on laskeva (**kuva 7**), mikä vastaa Länsi-Euroopan maiden yleistä kehitystä. Tammi-syyskuussa 2006 varkausrikoksia oli 5 % vähemmän kuin samana aikana edellisvuonna.

Henkeen ja terveyteen kohdistuvissa rikoksissa, joista valtaosa on pahoinpitelyjä, poliisin tietoon tulleiden rikosten määrä on viime vuosina ollut nouseva, joskin vuonna 2005 kasvu näyttää taittuneen (**kuva 8**). Vuonna 2006 pahoinpitelyrikosten määrä on pysynyt edellisvuoden tasolla.

Henkirikosten kokonaismäärä on Suomessa ollut pitemmällä aikavälillä hieman aleneva. Tosin tämän vuosikymmenen alkupuoliskolla niiden määrä on joinakin vuosina ylittänyt pitkän aikavälin keskiarvon. Vuosien 2005-2006 tietojen perusteella määrä näyttää kääntyneen uudelleen laskuun (**kuva 9**).

Poliisin tietoon tulleiden rattijuopumusten määrä on tällä vuosikymmenellä hieman kasvanut (**kuva 10**). Ilmitulleiden rattijuopumusten määrään vaikuttavat rikoskontrollissa tapahtuneet muutokset. Rikosmäärien kasvu on ainakin osittain aiheutunut huumaantuneena ajamisen ns. nollaraja-lainsäädännön voimaan tulosta vuonna 2003. Vuonna 2005 rattijuopumusrikoksia tuli ilmi 4 % vähemmän kuin edellisena vuonna. Tammi-syyskuussa 2006 rattijuopumusten määrä oli vajaan prosentin pienempi kuin vastaavana aikana vuonna 2005.

Törkeissä huumausainerikoksissa pitkän aikavälin nouseva kehitys on viime vuosina taittunut (**kuva 11**). Myöskään huumausainerikosten kokonaismäärä – joista valtaosa on huumausaineen käyttörikoksia – ei ole enää noussut. Tammi-syyskuussa 2006 poliisin tietoon tulleiden huumausainerikosten kokonaismäärä oli noin 9 % pienempi kuin vastaavana aikana vuonna 2005. Viimeaikoina tehtyjen tutkimusten mukaan huumekekeilujen määrä ei ole lisääntynyt ja aiempaa suuremmalla osalla nuorista on kielteinen asenne huumeiden käyttöön.

Väestön ikääntyminen saattaa vähentää rikollisuutta tulevaisuudessa. Muuttoliike kasvukeskuksiin saattaa puolestaan lisätä rikollisuutta ja rikollisuuden muodot voivat muuttua. Osa maaseutuväestöstä on syrjäytymisriskissä ja samalla kaupunkien lähiyhteisöihin kiinnittymätön väestönosa suurenee ja epävirallinen sosiaalinen kontrolli heikkenee. Maahanmuuton jatkuessa muukalaisvihamieliset asenteet saattavat voimistua, vaikka tiivis kanssakäyminen maahanmuuttajien kanssa voi parhaimmillaan heikentää ennakkoluuloja ja stereotyyppisiä asenteita. Monikulttuurisuuden lisääntyminen voi tuoda uusia vivahteita rikollisuuteen.

Tulevaisuudessa työelämän osaamisvaatimukset lisääntyvät eikä osa väestöstä pysty tai halua sopeutua tähän kehitykseen. Työttömyys ja muut toimeentuloa vaikeuttavat ongelmat - kuten tilapäiset työsuhteet ja kotitalouksien velkaantuminen - lisäävät yksilöiden välisiä tuloeroja, köyhyyttä ja syrjäytymisriskiä. Asunnottomuus saattaa osittain vahvistaa syrjäytymiskehitystä erityisesti kasvualueilla. Myös perhe- ja läheisväkivalta sekä viime aikoina tapahtunut huostaan otettujen lasten määrän kasvu ovat huomattava riskitekijä rikollisuuskehityksen kannalta. Pitemmällä aikavälillä keskeisimpinä rikollisuutta vähentävinä keinoina ovat syrjäytymistä ehkäisevät toimenpiteet.

Piilorikollisuus ja rikosten selvittäminen. Kaikista rikoksista tulee poliisin tietoon arviolta 20-30 %. Tulevan kehityksen kannalta merkittävä seikka on, että esimerkiksi pahoinpitelyrikoksista entistä suurempi osa ilmoitetaan poliisille. Poliisin tietoon tulleista rikoslakirikoksista (pl. liikennerikokset) selvitetään nykyisin hieman alle 50 %. Omaisuusrikosten selvitystaso oli vuonna 2005 39,4 % sekä henkeen ja terveyteen kohdistuneiden rikosten 79,9. Viimeksi mainitun luvun arvioidaan vuonna 2006 selvästi paranevan.

Kokonaisuutena rikosten selvitysprosentti ja rikosentekijöiden syytteesenpano ovat viime vuosina tehostuneet.

Poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten työmäärä. 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. Viime vuosina on poliisin voimavaroja kohdennettu talousrikostutkintaan, mikä on lisännyt syyttäjien ja tuomioistuinten työmäärää. Samaan suuntaan vaikuttaa suunniteltu huomattava lisävoimavarojen kohdentaminen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan.

Vankimäärän kehitys

Vankien määrä lisääntyi vuodesta 1999 vuoteen 2005 yli 1100:lla eli 41 %:lla. Vuonna 2005 vankien päivittäinen keskimäärä oli 3 888. Vankiluvun kasvuun tällä vuosikymmenellä ovat vaikuttaneet lainmuutokset, rangaistuskäytännön ankaroituminen ja muutokset rikollisuudessa. Vankimäärän kasvu aiheutui pääosin vankeusvankien määrän kasvusta. Vankien määrän kasvu pysähtyi keväällä 2006 ja vuoden 2006 loppukuukausina vankiloissa on ollut yli 350 vankia vähemmän kuin edellisvuonna. Tähän ovat vaikuttaneet muutokset sakon muuntoa koskevassa lainsäädännössä sekä 1.10.2006 voimaan tulleet ehdonalaista vapauttamista koskevat säädösmuutokset. Vuoden 2006 keskivankiluku jää noin 100 vankia pienemmäksi kuin vuonna 2005 (**kuva 12**).

Vankimäärän kehitys on ollut erilaista eri rikoslajeissa.

Vankeusvankien päärikos 1999-2006 (poikkileikkaus 1.5.)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Muutos 1999- 2006 | % |
|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------|--------------|
| Väkivaltarikos | 794 | 801 | 837 | 951 | 1 095 | 1 171 | 1 254 | 1 349 | +555 | +69,9 |
| Omaisuusrikos | 746 | 782 | 821 | 875 | 885 | 884 | 864 | 827 | +81 | +10,9 |
| Huumerikos | 360 | 375 | 449 | 498 | 496 | 556 | 512 | 484 | +124 | +34,4 |
| Liikennejuopumus | 312 | 277 | 317 | 313 | 355 | 359 | 409 | 386 | +74 | +23,7 |
| Muut | 149 | 167 | 184 | 125 | 143 | 137 | 134 | 140 | -9 | -6,0 |
| Yhteensä | 2 361 | 2 402 | 2 608 | 2 762 | 2 974 | 3 107 | 3 173 | 3 186 | +825 | +34,9 |

Elinkautisrangaistuksen käyttö on lisääntynyt. Vielä 1990-luvun alussa elinkautisvankeja oli vain noin 30, mutta marraskuussa 2006 jo 136. Samalla kun uusien elinkautisvankien määrä on kasvanut, elinkautisrangaistusten kesto on pidentynyt 1990-luvun alun 10–12 vuodesta 14–15 vuoteen. Elinkautisrangaistusten lisääntymiseen on vaikuttanut syyntakeisuussäännösten aiempaa tiukempi soveltaminen, jonka taustalla on Terveystieteiden tutkimuskeskuksen muuttunut linja tekoaikaisen mielentilan määrittelyssä.

Tuomioistuinkäytännön ankaroituminen johtuu pääosin muista seikoista kuin rikosten laadussa tapahtuneesta muutoksesta. Tosin erityisesti törkeät huumauserikokset ovat muuttuneet organisoiduimmiksi ja ainemäärät ovat kasvaneet. Sen sijaan käytössä olevat mittarit eivät viittaa siihen, että väkivaltarikollisuus olisi raaistunut. Voidaan arvioida, että kaksi kolmasosaa vankimäärän noususta on ollut seurausta koventuneista rangaistuksista ja kolmannes tuomioistuimiin tulleiden tapausten lukumäärän kasvusta. Tuomioistuimiin tulleiden tapausten määrällinen kasvu on johtunut toisaalta rikollisuuden kasvusta ja toisaalta rikosten selvitysprosentin noususta.

3.3.2. Strategiset tavoitteet ja niitä toteuttavat toimintalinjat

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet

Kriminaalipolitiikan tärkeimmät yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat:

- rikollisuuden ehkäisy ja vähentäminen, erityisinä painoituksina väkivalta-, huume-, talous- ja uusinta-rikollisuuden sekä nuorten henkilöiden tekemien rikosten vähentäminen
- luotettavan seuraamusjärjestelmän toiminnan varmistaminen ja rikollisuudesta aiheutuvien kontrollikustannusten minimoiminen
- rikoksen uhrin aseman parantaminen.

Rikollisuuden vähentäminen on yleinen koko kriminaalipolitiikkaa ja muutakin yhteiskuntapolitiikkaa koskeva vaikuttavuustavoite, joka edellyttää useiden hallinnonalojen yhteistä tavoitteenasettelua ja yhteisiä toimintalinjoja. Nämä tavoitteet ja toimintalinjat sisältyvät hallituksen 23.9.2004 hyväksymään sisäisen turvallisuuden ohjelmaan. Ohjelmassa yleistavoitteeksi on asetettu, että Suomi on Euroopan turvallisin maa ohjelmassa esitetyillä mittareilla.

Oikeusministeriön hallinnonalan toimenpitein voidaan vaikuttaa rikollisuuteen lähinnä kehittämällä yhteistyössä muiden tahojen kanssa rikosentorjuntaa, huolehtimalla rikosvastuun tehokkaasta toteutumisesta sekä kehittämällä rangaistusten täytäntöönpanoa niin, että rikosten uusimisriski vähenee.

Oikeusministeriön pitkän aikavälin strategiassa 2003-2012 vaikuttavuustavoitteet esitetään kuuden alaotsikon alla: 1) tehostetaan rikosentorjuntaa ja laaja-alaista kriminaalipolitiikkaa, 2) parannetaan rikosten uhrien tuki- ja korvausjärjestelmiä, 3) toteutetaan rikosvastuu joutuisasti, 4) vahvistetaan syyttäjien

kokonaisuutena rikosvastuun toteuttamisessa, 5) monipuolistetaan seuraamusjärjestelmää ja 6) parannetaan rangaistusten täytäntöönpanon vaikuttavuutta.

Tehostetaan rikosentorjuntaa ja laaja-alaista kriminaalipolitiikkaa

Seudullisia ja paikallisia turvallisuussuunnitelmia kehitetään edelleen. Tavoitteena on toimivan paikallisen ja seudullisen rikosentorjuntayhteistyön luominen suunnittelukauden loppuun mennessä.

Väkivallan vähentämiseen tähtäävä ohjelma. Suunnitelmakaudella toteutettavan väkivallan vähentämiseen tähtäävän ohjelman tavoitteena on vähentää erityisesti hengenmenetyksiin ja muuten vakaviin seurauksiin johtavaa väkivaltaa ja toisaalta vähentää myös väkivaltaisuutta ennustavia psyko-sosiaalisia riskitekijöitä ja väkivallan käytön hyväksyntää. Ohjelma kattaa väkivallan keskeiset osa-alueet. Ohjelman toteutuskausi on kolmivuotinen. Kriminaalipoliittisen osaston rikosentorjuntayksikkö koordinoi ministeriöiden välistä yhteistyötä ja kokoaa väkivaltaa ja sen ehkäisyä koskevan tietopankin internet-sivustoiin.

Väkivaltarikollisuuden vähentämiselle on asetettu mm. seuraavat tavoitteet:

| Vaikuttavuustavoite | Tunnusluku/mittari | Tavoitetaso |
|-------------------------------------|--|--|
| Henkirikosten vähentäminen | Poliisin tietoon tulleet henkirikokset ja kuolinsyytilasto | Suunnittelukaudella alle 100/vuosi pysyvästi |
| Väkivaltarikollisuuden vähentäminen | Kansainväliset ja kansalliset uhritutkimukset | Lyömisen sisältävät ja tätä vakavammat väkivaltatapaukset, enintään 95 000 suunnittelukaudella |

Kyseiset vaikuttavuustavoitteet ovat koko kriminaalipolitiikkaa koskevia, joten niissä on vain hyvin rajoitetulta osin kyse oikeusministeriön hallinnonalan toiminnan vaikuttavuudesta.

Parannetaan rikosten uhrien tuki- ja korvausjärjestelmiä

Vuonna 2006 voimaan tullut rikosvahinkolain uudistus parantaa henkilövahingon kärsineen rikoksen uhrin oikeutta korvaukseen ja selkeyttää korvauskäytäntöä.

| Vaikuttavuustavoite | Tunnusluku/mittari | Lähtötaso/ajankohta | Tavoitetaso/määräaika |
|------------------------------------|--|--|---|
| Rikoksen uhrin aseman parantaminen | Uuden rikosvahinkolain perusteella törkeiden väkivaltarikosten uhreille suoritettavat kärsimyskorvaukset | Nykyisin rikosvahinkolain perusteella ei makseta | Suunnittelukaudella keskimäärin 2000-2500 euroa |

Uhria ja tekijää koskevaa tietoa kerätään ja analysoidaan kattavasti. Kansallisen uhritutkimuksen tutkimusaineisto kerätään vuonna 2006 ja raportti valmistuu 2007. Sisäisen turvallisuuden ohjelman seuranta edellyttää uhritutkimuksen pysyvää järjestämistä, josta tässä ohjelmassa on tehty ministeriöiden välinen aiesopimus. Kehitetään oikeusturvabarometri, jolla mitataan eri osapuolten kokemuksia rikosprosessissa.

Viranomaisyhteistyötä kehitetään niin, että uhrin ja todistajan turvallisuuteen liittyvät toimenpiteet toteutetaan oikea-aikaisesti ja tiedot välittyvät poliisilta syyttäjälle ja edelleen tuomioistuimelle. Kehitetään todistajan ja asianomistajien tukitoimia rikosprosessissa vuonna 2006 valmistuneen työryhmämietinnön pohjalta.

Toteutetaan rikosvastuu joutuisasti

Rikosvastuun toteutumiseen liittyvä keskeinen vaikuttavuustavoite koskee joutuisuutta. Asiaa koskevien selvitysten perusteella määritellään suunnitelmakaudella rikosasioiden käsittelyn kokonaiskestoajaa koskevat tavoitteet ja kehitetään tätä koskeva seurantajärjestelmä. Viimeaikaisen kehityksen perusteella keskimääräisen syyteharkinta-ajan lyhentäminen edellyttäisi huomattavia lisäresursseja vaativien juttujen määrän lisääntyessä mm. poliisin talousrikosten ja järjestäytyneen rikollisuuden tutkintaan suuntaamien lisäresurssien ansiosta. Nykyisillä resursseilla ei pystyttäne pääsemään alle 2 kuukauden keskimääräiseen käsittelyaikaan.

Vuonna 2005 oli syytteiden ja rangaistusmääräysten yhteenlaskettu osuus kaikista syyttäjien ratkaisuisista (pl. siirrot ja yhdistämiset) 84 %. Osuuden arvioidaan vuonna 2006 ja lähivuosina hieman pienenevän ja olevan noin 82 %.

Keskeinen syyttäjälaitoksen toiminnan joutuisuustavoite on yli vuoden syyteharkinnassa avoinna olleiden määrän vähentäminen vuoden 2005 371 asiasta vuoteen 2011 mennessä enintään 100 asiaan.

Keskeisinä keinoina rikosvastuun toteuttamiseksi joutuisasti ja asianosaisten oikeusturvan vaatimalla tavalla ovat:

- kirjallisen rikosprosessin soveltaminen lainsäädännön mahdollistamassa laajuudessa
- esitutkinnan rajoittamismahdollisuuden yhdenmukainen ja aiempaa laajempi käyttö
- syyttäjien osallistuminen poliisin toiminnan painopistealueiden suunnitteluun
- summaaristen rikosasioiden käsittelyn yksinkertaistaminen yhdistämällä rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyt mm. siirtämällä pienten sakkorangaistusten määrääminen syyttäjältä poliisille sekä siirtymällä asiakirjojen sähköiseen välittämiseen
- syyttäjien ja poliisin yhteistyö summaaristen asioiden käsittelyn järjestämisessä
- asioiden käsittelyjärjestyksen priorisointi ja voimavarojen suuntaaminen vaativien rikosasioiden käsittelyyn
- syyttäjälaitoksen henkilöstörakenteen ja henkilöstön toimenkuvien kehittäminen
- syyttäjälaitoksen rakenneuudistuksen ja siihen liittyvien toiminnallisten muutosten toteuttaminen
- tietotekniikan (asiankäsittelyjärjestelmä) kehittäminen ja tehokas hyväksikäyttö

Käytettävissä olevien tietojen mukaan kirjallisen menettelyn käyttö on vuonna 2006 käynnistynyt eri paikkakunnilla varsin epätasaisesti. Sen käytön laajentamista ja kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta riittävän yhdenmukaista soveltamista tuetaan koulutuksella ja tehokkaalla tiedotuksella. Kirjallisella menettelyllä voitaneen syyttäjälaitoksessa ja käräjäoikeuksissa suunnittelukaudella saavuttaa yhteensä vähintään 20 henkilötyövuoden säästö.

Henkilöresurssien käyttöä koskevaa seurantajärjestelmää kehitetään niin, että kehittämishankkeiden ja muiden muutosten vaikutus resurssitarpeeseen voidaan arvioida nykyistä tarkemmin ja luotettavammin. Vuonna 2007 toteutettava syyttäjälaitoksen organisaatorakenteen uudistaminen merkitsee syyttäjäyksiköiden määrän vähenemistä 62:sta 15:een. Suunnittelukaudella käytetään hyväksi uudistuksen tarjoamat mahdollisuudet resurssien kohdentamiseen päätavoitteen eli syyteharkinnan joutuisuuden ja laadun parantamiseen. Tavoitteena on resurssien ja työmäärien nykyistä tasaisempi jakautuminen siten, että yksiköiden resurssit vastaavat juttujen määrää ja laatua. Lisäksi tavoitteena on erityisasiantuntemuksen tehokas kohdentaminen. Syyttäjälaitosta edelleen kehitettäessä otetaan huomioon oikeuslaitoksen ja poliisin organisaatiomuutokset. Syyttäjäyksiköt pyritään sijoittamaan samoihin toimitiloihin käräjäoikeuksien kanssa.

Esitutkinta- ja pakkokeinolaki sekä poliisilaki uudistetaan kokonaisuudessaan tavoitteena selkeyttää lukuisten osittaisuudistusten vuoksi vaikeaselkoiseksi muodostunutta lainsäädäntökokonaisuutta sekä uudistaa poliisin toimivaltuuksia siten, että rikostutkinnan tehokkuusvaatimukset ja perus- ja ihmisoikeudet otetaan tasapuolisesti huomioon; erityisesti kiinnitetään huomiota syyttäjän roolin muuttumiseen uudessa rikosprosessissa ja sitä kautta rikosten esitutkinnassa.

Monipuolistetaan seuraamusjärjestelmää

Kalliiden vankilassa suorittavien vankeusrangaistuksen vaihtoehdoksi on tarpeen jatkaa sellaisten seuraamusvaihtoehtojen kehittämistä, jotka ovat toteutettavissa yhteiskunnan turvallisuuden siitä kärsimättä.

Suunnittelukaudella arvioidaan *nuorten seuraamusjärjestelmän* kehittämistarpeet ja tarvittavat toimenpiteet.

Puhelinvalvonnan ja elektronisen valvonnan käyttöä laajennetaan uusien seuraamusmuotojen valvonnassa, vankeusrangaistusta korvaavana rangaistuksena sekä tutkintavankeuden valvontaan liittyen. Uusia valvontakeinoja käytetään 1.10.2006 käyttöön tulleen valvotun koevapauden toteuttamisessa.

Yhdyskuntaseuraamusten käytön lisääminen päihdekuntoutusta järjestämällä

Yhdyskuntaseuraamuksia kehitetään siten, että niiden vaikuttavuutta parannetaan ja niitä on mahdollista käyttää nykyistä enemmän ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta. Tämä edellyttää tehokkaita tuomittujen päihdeongelmiin vaikuttavia toimenpiteitä. Päihdekuntoutus ja yhdyskuntaseuraamukset – työryhmä (OM 2006:19) on esittänyt, että kaikissa yhdyskuntaseuraamuksissa lisätään mahdollisuuksia käyttää hyväksi päihdekuntoutusta osana seuraamuksen suorittamista. Työryhmän arvion mukaan yhdyskuntaseuraamuksiin, etenkin yhdyskuntapalveluun vuosittain tuomittavien määrää voitaisiin näin lisätä noin 400:lla, jolloin päivittäinen vankimäärä vähenisi noin 50:llä.

Parannetaan rangaistusten täytäntöönpanon vaikuttavuutta

Uusintarikollisuuden vähentäminen on rikosseuraamusten täytäntöönpanon keskeinen tavoite. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on määritelty uusintarikollisuuden vähentämistavoite seuraavasti:

| Tunnusluku/mittari | Lähtötaso/ajankohta | Tavoitetaso/määräaika |
|--|---|---|
| Ensikertaisten vankilaan palaamisprosentti | 35 % viiden vuoden seurannassa | enintään 32 % suunnittelukaudella |
| Tois- ja useampikertaisten vankilaan palaamisprosentti | Tois- ja useampikertaisilla vankilaan palaamisprosentti kasvaa asteittain vankilakertaisuuden myötä | alenee kolme prosenttiyksikköä suunnittelu-kaudella |

Uusintarikollisuuden viimeaikaisesta kehityksestä tehdään selvitys, jonka pohjalta tarkennetaan tavoitemäärittelyä. Suunnitelmakaudella otetaan käyttöön uudistettuja tietojärjestelmiä hyväksikäyttäen tarkoituksenmukainen uusintarikollisuuden seurantajärjestelmä.

Uusintarikollisuuden vähentämistavoitteen saavuttaminen edellyttää rangaistusten täytäntöönpanojärjestelmässä suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa. Rikosseuraamusalan vaikuttavuus näkyy tuomitun rikoksettoman elämäntavan valmiuksien lisääntymisenä, ammattitaidon ja osaamisen sekä työ- ja toimintakyvyn lisääntymisenä sekä päihderiippuvuuden vähentymisenä. Suunnitelmakaudella kehitetään menetelmät, joilla voidaan luotettavasti arvioida Kriminaalihoitolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen toiminnan vaikutusta näihin tekijöihin.

Vaikuttavuustavoitteen saavuttamista edistävät toiminnalliset tavoitteet:

- (1) Tehostunut yhteistyö sekä rikosseuraamusalan sisällä että muiden viranomaisten kanssa
- (2) Rangaistusajan yksilöllinen suunnittelu: Viimeistään *vuoteen 2009* mennessä on saavutettu tilanne, jossa jokaiselle vankeusrangaistusta suorittavalle laaditaan rangaistusajan suunnitelma, joka sisältää kyseisen vangin rangaistusaikaisen toiminnan tavoitteet. Suunnitelmien toteutumisen seuranta varten on käytössä toimiva järjestelmä ja toteutumista seurataan. Kaikille vangeille tehdään lisäksi vapauttamissuunnitelma.
- (3) Tavoitteellisen toiminnan lisääminen niin, että päivittäin toiminnoissa olevien osuus vankeusvankien kokonaismäärästä nousee keskimäärin 62 %:sta (vuonna 2005) *vuoteen 2011* vähintään 70 %:iin. Seurantajärjestelmää ja tunnuslukuja kehitetään niin, että ne kuvaavat nykyistä paremmin vankien osallistumista eri toimintoihin.

(4) Henkilöstörakenteen ja koulutuksen kehittäminen

- Vankeinhoitolaitoksen henkilöstörakenne vastaa tuloksellisen toiminnan vaatimuksia.
- Alan koulutuksessa hyödynnetään yhteistyötä eri oppilaitosten kanssa voimavarojen käytön tehostamiseksi ja noudatetaan yleisiä ammatillisen koulutuksen rakenteita.
- *Tavoite 2008:* Rangaistusajan suunnitelmien toteuttamiseksi järjestettävien toimintojen ohjauksesta huolehtivalla henkilöstöllä on vähintään samantasoinen koulutus kuin vastaavissa ohjaustehtävissä muussa yhteiskunnassa. Ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus ohjaushenkilöstöstä on lisääntynyt. Vankeinhoitoalan ammatillisen koulutuksen siirtäminen opetushallinnon alaisuuteen on selvitetävänä.
- *Tavoite 2011:* Vankeinhoitohenkilöstön koulutustaso on kohonnut valvonta- ja ohjaushenkilöstön koulutustason nousun johdosta vuoden 2007 tasosta niin, että koulutustasoindeksi on 4,2 (vuonna 2007: 3,9). Vankeinhoitoalan ammatillinen koulutus järjestetään yleisen koulutusjärjestelmän vaatimusten ja rakenteen mukaisesti.

(5) Rikosseuraamusalan organisaation kehittäminen

Vuonna 2007 oikeusministeriön johdolla suoritettavan selvitystyön pohjalta käynnistetään vuonna 2008 toimenpiteet yhtenäisen rikosseuraamusalan organisaation muodostamiseksi. Tavoitteena on tarvittavien muutosten toteuttaminen vuonna 2009.

(6) Jälkihuollon tehostaminen

- Edistetään jälkihuoltoasiakkaiden pääsyä yhteiskunnan tuottamien palvelujen piiriin OM:n, STM:n ja Suomen Kuntaliiton yhteisten suositusten mukaisesti.
- Tuomittujen asemaa sosiaaliturvajärjestelmässä, työvoimapaikatuissa ja muissa peruspalveluissa vahvistetaan ja yhdenmukaistetaan sekä jatketaan muita toimenpiteitä normaalisuuspäätteen toteutumiseksi rikosseuraamusalan asiakkaiden kohtelussa yhteiskunnassa.

Uusintarikollisuuden vähentämistavoitteen lisäksi ja siihen osittain liittyvä toinen rikosseuraamusalan tärkeä vaikuttavuustavoite on, että vankeusrangaistusta suorittavien asuinolosuhteet vastaavat kansainvälisesti hyväksytyjä vaatimuksia. Tähän liittyvät suunnittelukauden toiminnalliset tulostavoitteet ovat:

- *Tavoite 2009:* Pääsääntöisesti kaikki aluevankilan toiminta-alueelta tulevat vangit voidaan sijoittaa ko. aluevankilaan.
- *Tavoite 2011:* Vankiloissa on riittävästi eri turvallisuustasojen mukaisia majoituspaikkoja vankeusrangaistusta suorittamaan tuleville henkilöille. Hygieenisten olosuhteiden parantamisessa on edistytty.

Vankiloiden majoituspaikkojen määrä on tarkistettu 1.10.2006 Rikosseuraamusviraston päätöksellä ja se on 3 607. Jos vankiluku laskee ennakoitulla tavalla, laitospaikkojen lisärakentamista koskevia suunnitelmia Kaakkois- Suomen alueella supistetaan vastaavasti.

Vankien majoitustilat eivät tällä hetkellä vastaa kaikilta osin kansainvälisiä vaatimuksia. Ns. paljusellejä on vielä vankipaikoista 740. Vuoteen 2010 mennessä määrä vähenee Kuopion ja Mikkelin vankiloiden peruskorjausten valmistuttua, mutta edelleen paljupaikkoja on Helsingin, Hämeenlinnan, Keravan ja Konnunsuonsuon vankiloissa 467. Vankien määrän vähentyessä paljuselleihin majoitettavien määrää vähennetään vankien tarkoituksenmukaisella sijoittelulla ja toiminnallisilla ratkaisuilla.

Avolaitospaikkojen osuus kaikista vankipaikoista on 29 %. Avolaitospaikkojen osuus eri aluevankiloissa vaihtelee kuitenkin alle 20 %:sta yli 40 %:iin. Jotta vankien sijoittelussa voitaisiin noudattaa yhtenäisiä periaatteita, vankipaikkojen jakautuma eri turvallisuustason vankiloihin tarkistetaan ja saatetaan vastaamaan suljettujen ja avolaitospaikkojen tavoitteellista jakautumaa (suljettuja laitospaikkoja 71 %, avolaitospaikkoja 29 %).

Vankeinhoitolaitoksen rakennuskantaa koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi tarkistetaan Senaatti-kiinteistöjen kanssa vuonna 2001 tehdyt vuokrasopimukset 10-vuotisen sopimuskauden umpeutuessa vuonna 2010. Tavoitteena on karsia Vankeinhoitolaitokselle tarpeettomia tiloja ja lisätä mahdollisuuksia aluevankiloiden toiminnan edellyttämiin investointeihin.

3.3.3. Vankiluvun ja yhdyskuntaseuraamuksiin tuomittujen määrän kehitys suunnittelukaudella

Vankeusrangaistusten määrään vaikuttavat olennaisesti rikosten määrä ja laatu, kiinnijäämisriski (rikosten ilmitulo, selvitysosuus ja syytteeseenpano) sekä rikoslain ja tuomioistuinkäytännön muutokset. Kohdassa 3.3.1. esitettyjen rikollisuuskehitystä koskevien tietojen perusteella rikollisuustilanteessa ei siis ole odotettavissa merkittäviä muutoksia. Toisaalta rikosten ilmitulon ja selvitystason nousu lisännevät rikosasioiden käsittelyketjun piiriin tulevia tapauksia lähivuosina. Vankimäärään tällä on vaikutusta lähinnä omaisuus- ja pahoinpitelyrikoksissa.

Vankimäärän kehityksen kannalta olennaisia kysymyksiä ovat tulevaisuudessakin rangaistuskäytäntö ja sen muutokset sekä toisaalta rangaistusten täytäntöönpanossa tapahtuvat muutokset. Keskeisiä ovat toimenpiteet, joilla voidaan vaikuttaa vankimäärään vaarantamatta seuraamusjärjestelmän perustavoitteita. Vankien määrä on viime aikoina vähentynyt vuoden 2005 tasosta. Vuonna 2007 määrän arvioidaan olevan keskimäärin 3 600 – 3 700. Vankimäärään ovat vaikuttaneet vuonna 2006 voimaan tulleet säädösmuutokset, jotka koskivat ehdonalaista vapauttamista, rangaistusaikojen laskemista ja sakon muuntorangaistusta.

Hallitus antoi lokakuussa 2006 eduskunnalle esityksen sakon muuntorangaistuksen käytön vähentämisestä niin, ettei enintään 20 päiväsakon suuruisia, rangaistusmääräysmenettelyssä annettuja maksamattomia sakkoja enää muutettaisi vankeudeksi. Muutoksen on arvioitu vähentävän sakkovankien päivittäistä määrää 20-30:lla.

1.10.2006 voimaan tulleet jäännösrangaistusta koskevat säännökset pidentävät pitkistä jäännösrangaistuksista vankeudessa suoritettavia aikoja, mikä vaikuttaa vankimäärään. Toisaalta jäännösrangaistusten täytäntöön panematta jättäminen lisääntynee. Kokonaisvaikutusta voidaan arvioida tarkemmin vasta sitten, kun tuomioistuinkäytännöstä on käytettävissä riittävästi tietoa.

Valvottu koevapaus vähentää vankimäärää vankiloissa. Tavoitteena on hallittu vapautuminen vankilasta. Vuonna 2007 on koevapauden käytön arvioitu vähentävän vankilassa rangaistustaan suorittavien määrää 25:lla. Suunnittelukaudella koevapaudessa olevien määrä lisääntyisi niin, että sen arvioidaan olevan vuonna 2011 keskimäärin noin 400.

Tuottavuusohjelman valmistelun yhteydessä on asetettu tavoitteeksi vankimäärän vähentäminen suunnittelukaudella noin 3 300:een. Lukuun eivät sisälly koevapaudessa olevat.

Oikeusministeriön hallinnonala voi myös omilla rikosentorjunnan ja uusintarikollisuuden ehkäisytoimillaan vaikuttaa ainakin jossain määrin vankimäärän tulevaan kehitykseen.

| Toiminnan laajuus | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|
| | | arvio | suunn. | | | | |
| Vankeja vankilassa keskimäärin | 3 880 | 3780 | 3 675 | 3 625 | 3 525 | 3 425 | 3 300 |
| Valvotussa koevapaudessa keskimäärin | | | 25 | 75 | 175 | 275 | 400 |
| Vapaudesta vankilaan tulleet | 7 552 | 7 500 | 7 500 | 7 500 | 7 500 | 7 500 | 7 500 |
| Yhdyskuntaseuraamuksia suorittavia keskimäärin | 4 791 | 4 750 | 4 940 | 4 800 | 4 800 | 4 800 | 4 800 |
| Täytäntöön pantaviksi tulleet yhdyskuntaseuraamukset | 5 819 | 5 800 | 6 140 | 5 800 | 5 800 | 5 800 | 5 800 |

Täytäntöön pantaviksi tulevien yhdyskuntaseuraamusten ja yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien määrien arvioidaan pysyvän vähintään vuosien 2005-2006 tasolla. Yhdyskuntaseuraamusten osuutta on kuitenkin mahdollista listätä seuraamuksiin liittyvää päihdekuntoutusta järjestämällä niin, että täytäntöön pantaviksi tulevien yhdyskuntaseuraamusten vuotuinen määrä nousee suunnittelukaudella noin 400:lla eli yhteensä 6 200:een. Tämä vähentäisi päivittäistä vankimäärää noin 50:llä. Päihdekuntoutuksen järjestäminen edellyttää määrärahojen uudelleen kohdentamisen lisäksi lisämäärärahan saamista. Rahoitusta koskevat suunnitelmat tarkennetaan suunnittelukauden alkuun mennessä.

3.3.4. Kriminaalipolitiikan resurssit

Tuottavuuden kehittäminen

Tuottavuusohjelman mukaisesta hallinnonalan 720 htv:n vähennyksestä on alustavasti kohdennettu rangaistusten täytäntöönpanoon 308 htv:n (v. 2011) ja syyttäjälaitokselle 36 htv:n (v. 2011) vähennys.

Huomattava osa tuottavuussäästöistä toteutetaan keskittämällä talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä Oikeushallinnon palvelukeskukseen.

Rangaistusten täytäntöönpanossa toteutetaan tuottavuussäästöjen aikaansaamiseksi seuraavat toimenpidekokonaisuudet:

- (1) Vankimäärää laitoksissa vähennetään laajentamalla valvotun koevapauden käyttöä ja vähentämällä sakan muutorangaistuksen käyttöä. Näitä koskevat säädösmuutokset on jo toteutettu. Suunnitelmakauden alkuun mennessä selvitetään myös muiden vankimäärään vaikuttavien toimenpiteiden toteuttamismahdollisuudet ja aikataulu. Tavoitteena on vankimäärän vähentäminen 3 300:een. Tämän arvioidaan vähentävän henkilöstötarvetta noin 100 htv, mikä edellyttää myös toiminnallisia uudelleenjärjestelyjä.
- (2) Rikosseuraamusviraston, Vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltolaitoksen organisaation kehittäminen. Arvioitu henkilöstösäästö on 30 htv, minkä lisäksi henkilöresursseja uudelleen kohdennetaan tukitehtävistä ydintehtäviin. Aluevankilojen hallintotehtäviä keskitetään ja Rikosseuraamusviraston roolia kehitetään niin, että se keskittyy keskusvirastotehtäviin. Selvitetään Vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltolaitoksen hallinnon yhdistämiseen liittyvät toimenpiteet ja toteutetaan ne suunnittelukaudella.
- (3) Vankeinhoito- ja ruokahuolto järjestetään käynnistetyn selvitystyön pohjalta entistä taloudellisemmin. Syksyllä 2006 valmistunutta perusselvitystä täydennetään vuonna 2007 tehtävällä tarkemmalla kustannusselvityksellä, jonka perusteella tehdään päätökset tarkoituksenmukaisimmasta toimintamallista.
- (4) Vuonna 2007 tehtävien selvitysten pohjalta tehdään päätökset vankien työtoimintaa,

- vanginkuljetuksia, vankien terveydenhuoltoa, vankeinhoidon henkilöstökoulutusta sekä hankintoja ja palvelussuhdeasuntoja koskevista tuottavuutta parantavista ja valtion henkilöstötarvetta vähentävistä toimista.
- (5) Parannetaan vankeinhoitolaitoksen toimintojen kustannustehokkuutta muun muassa vuoden 2006 lopulla valmistuneiden selvitysmiehen ehdotusten pohjalta.

Rangaistusten täytäntöönpanon määrärahararve vähenee vankimäärän vähentyessä muuttuvien kustannusten pienentymisen myötä. Muuttuvien kustannusten osuudeksi, johon ei ole laskettu henkilöstömenoja, on arvioitu 7 000 euroa/vanki vuodessa.

Syyttäjälaitoksen tärkeimmät tuottavuustoimenpiteet ovat:

- Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistus vuonna 2007, jolloin henkilöstötarve hallinnollisissa tehtävissä vähenee.
- Kirjallisen menettelyn mahdollisimman laaja käyttö yksinkertaisissa rikosasioissa.
- Rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyn keventäminen yhdistämällä ne ja siirtymällä asiakirjojen sähköiseen välittämiseen.

Tuottavuussäästöjen toteutuminen rikosseuraamusalalla riippuu ratkaisevasti vankimäärän vähentämistavoitteen toteuttamisesta ja toisaalta tuki- yms. toimintojen järjestämiskäytännöistä. Suoritettavien selvitysten perusteella mahdollisesti toteutettavista toimenpiteistä voidaan odottaa kustannussäästöjä vasta pitemmällä aikavälillä. On mahdollista, että siirtymävaiheessa kustannukset jopa kasvavat.

Vankeinhoitolaitoksen vuokramenot

Vankeinhoitolaitoksen laitostamien kunnostamisen ja kehittämisen kannalta on tärkeää, että Senaatti-kiinteistöjen vuosittaisen investointikehyksen puitteissa on suunnittelukaudella mahdollista rahoittaa tarvittavat peruskorjaus- ja lisärakennusinvestoinnit.

Senaatti-kiinteistöille maksettavat vankeinhoitolaitoksen vuokramenot kasvavat tuntuvasti laitostamien koskevan investointiohjelman toteuttamisen johdosta.

Vuoden 2008 vuokramenojen mitoituksessa on lisäyksenä vuoden 2007 tasoon tarpeen ottaa huomioon vuokrien indeksikorotus, jonka arvioitu kustannusvaikutus on 469 000 euroa.

Senaatti-kiinteistöille maksettavat vankeinhoitolaitoksen vuokramenot ovat suunnitelmakaudella seuraavat (1 000 €):

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Vuokramenot yhteensä | 27 598 | 31 981 | 33 275 | 35 166 | 36 697 |
| Vuokramenojen kasvu vuodesta 2007 | | 4 383 | 5 677 | 7 568 | 9 099 |
| Kehykseen 23.3.2006 sisältyvä lisäys vuokramenoihin | | - 1 510 | - 3 360 | -3 360 | -3 360 |
| Lisämäärärahan tarve | | 2 873 | 2 317 | 4 208 | 5 739 |

Vuonna 2008 vuokramenojen huomattava kasvu pääosin johtuu alkusyksyllä 2007 käyttöönotettavan uuden Turun vankilan vuokrasta. Sen valmistuttua ovat merkittävimpiä ja toiminnallisesti tärkeitä investointikohteina vanhojen ja tiloiltaan puutteellisten Kuopion ja Mikkelin vankiloiden peruskorjaus- ja lisärakennustyöt. Nämä hankkeet lisäävät valmistuttuaan vuotuisia vuokramenoja yhteensä yli 3 milj. eurolla. Kylmäkosken vankilan laajentamishankkeen suunnittelu käynnistetään hallituksen talousarvioesityksen mukaisesti vuonna 2007. Rakennustyöt voidaan käynnistää aikaisintaan vuoden 2009 jälkipuoliskolla. Muita aikaisintaan tämän vuosikymmenen lopussa käynnistettäviä laitostamien

perusparannus- ja kehittämishankkeita koskevia investointitarpeita arvioidaan tarkemmin aluevankiloiden toiminnan päästyä kunnolla käyntiin. Toteutettavat hankkeet vaikuttavat vuokramenoihin aikaisintaan vuonna 2011.

Rangaistusten täytäntöönpanon toimintamenot

Rangaistusten täytäntöönpanossa toimintamäärärahojen käyttö vuonna 2006 ylittää jonkin verran varsinaisessa talousarviossa ja kevään lisätalousarviossa myönnettyjen määrärahojen tason. Kireä määrärahatilanne vaikeuttaa määrärahojen kohdentamista uuden vankeuslain ja ns. köyhyyspaketin mukaisten tavoitteiden (mm. päihdekuntoutuksen tehostaminen) toteuttamiseen. Lisäksi on huomattava, että menojen sopeuttamiseksi käytettävissä oleviin määrärahoihin on jo usean vuoden ajan toteutettu toimenpiteitä (esim. rakennusten kunnossapitotöiden ja kalustohankintojen lykkääminen), joita ei voida käyttää pitempään säästökeinoina.

Vankeuslain mukaisen toiminnan järjestäminen

Uusintarikollisuuden vähentämiseksi järjestetään vankiloissa uuden vankeuslain mukaisesti yksilöllisiin rangaistusajan suunnitelmiin perustuvaa tavoitteellista toimintaa. Tavoitteena uuden lainsäädännön toteuttamiseksi on päivittäin toimintaan osallistuvien osuuden nostaminen selvästi nykyisestä keskimäärin noin 62 %:sta, mikä lisää vastaavasti määrärahatarpeita.

Valvotun koevapauden toteuttaminen

Valvotun koevapauden toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset pystytään arvioimaan tarkemmin vasta sitten, kun siihen liittyvän valvonnan toteuttamisesta teknisine ratkaisuihin on saatu kokemuksia. Tähän mennessä eri tahoilla tehty arviot ja laskelmat poikkeavat toisistaan.

Syyttäjälaitoksen toimintamenot

23.3.2006 päätetty vuosien 2007-2011 määrärahakehys johtaa vuoden 2006 tilinpäätösennusteen perusteella siihen, että henkilöstömäärää joudutaan vähentämään suunnittelukaudella enemmän kuin oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuussäästöjä koskeva tavoite edellyttäisi. Poliisi on viime vuosina lisännyt voimavaroja talousrikosten tutkintaan. Jatkossa poliisin voimavaroja suunnataan erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Tämä lisää syyttäjille tulevien vaativien rikosasioiden määrää ja on otettava huomioon syyttäjäresurssien määrässä ja kohdentamisessa. Lisäpanostusta tarvitaan sekä tällaisten rikosasioiden esitutkintavaiheessa että niiden oikeuskäsittelyssä, jossa usein tarvitaan kahta syyttäjää.

Toimintaedellytysten turvaaminen ja käsittelyaikojen pitäminen kohtuullisina edellyttävät puolestaan, ettei suunniteltujen tuottavuussäästöjen lisäksi jouduta toteuttamaan muita resurssivähennyksiä. Keskimääräiset syyteharkinta-ajat ovat viime vuosina pidentyneet. Määrärahaan on näistä syistä tarpeen tehdä 1,5 milj. euron tasokorjaus.

3.4. MAKSUHÄIRIÖT JA VELKAHALLINTA

3.4.1. Maksuhäiriöpolitiikan toimintaympäristö

Maksuhäiriöpolitiikalla tarkoitetaan niitä oikeuspolitiikan keinoja, joiden avulla huolehditaan velvoitteiden riittävän tehokkaasta täytäntöönpanosta sekä hallitaan velkaantumisesta johtuvia ongelmia ja niiden hoitamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Yleinen talouskehitys vaikuttaa voimakkaasti velkaongelmien syntyyn. Oikeuspolitiikan keinot vaikuttaa velkaongelmien syntyyn ja niiden hoitamiseen ovat rajalliset. Niinpä toiminnan hoitaminen vaatii laajaa yhteistoimintaa viranomaisten ja myös ns. kolmannen sektorin kesken.

Yleinen taloustilanne on ollut viime vuosina myönteinen. Kotitalouksien velkaantuminen on kuitenkin jatkunut viime vuosikymmenen loppupuolelta lähtien. Velkaantumisaste suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin vuonna 2005 oli 90 % ja valtiovarainministeriö ennustaa sen nousevan kuluvan vuoden loppuun mennessä 100 %:iin. Kulutuksen rahoittaminen luotolla on jatkunut. Velkaantuminen yhdessä korkokannan nousun kanssa voi muodostaa riskin erityisesti, jos kuluttajan olosuhteissa tapahtuu odottamattomia muutoksia. Kotimaisten pankkien järjestämättömät saamiset ja luottotappiot ovat kasvussa, samoin luottokorttien peruutukset ja niiden käytöstä aiheutuvat luottotappiot. Määrät ovat kuitenkin vielä pienet luottokantaan ja korttien yleisyyteen verrattuna. Käräjäoikeuksiin saapuneiden velkomusasioiden ja niissä nimenomaan ns. pikaluottojen määrä on noussut. Myös suurten kaupunkien talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiden määrä on noussut nopeasti kesän aikana (VM:n taloudellinen katsaus syyskuu 2006, julkaisu 2a).

Pankkien järjestämättömien luottojen määrä laski vuodesta 1995 vuoteen 2005, mutta vuonna 2006 luottotappioiden määrä on noussut kuukausittain. Verojäämien määrä on laskenut viime vuosikymmenen puolivälistä lähtien. Verojäämien määrä vuoden 2005 lopussa oli 2,99 mrd euroa eli 33 miljoonaa euroa vähemmän kuin edellisen vuoden lopussa. Ulosottoon perittäväksi saapui vuonna 2005 veroja 740 miljoonaa euroa.

Huomattava osa velkaongelmista on peräisin 1990-luvun lamavuosilta. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (HE 83/2006) ehdotetaan yksityishenkilöiden velkojen lopullista vanhentumista. Yli 15 vuotta vanhoille saataville kertyy ulosotossa suorituksia vain vähän ja rahamäärä, joka saadaan perityksi palkan tai eläkkeen ulosmittauksen kautta, kohdistuu pääasiallisesti korkoihin.

Luottotietorekisteriin merkittyjen henkilöiden määrä oli syyskuun 2006 lopussa 308 400 (**kuva 13**). Määrää ovat kasvattaneet vuoden 2006 aikana nimenomaan tili- ja kertaluotot sekä rahoitusyhtiöiden saatavat.

Liiketoimintakieltojen määrä on neljän viimeisen vuoden aikana ollut nousussa. Vuoden 2005 aikana annettiin noin 230 uutta liiketoimintakieltoa. Syyskuun 2006 lopussa oli voimassa lähes 800 liiketoimintakieltoa.

Käräjäoikeuksien käsiteltäväksi saapuneiden *summaaristen asioiden* määrä on vähentynyt merkittävästi 1990-luvun laman jälkeen. Vuonna 2005 määrä oli 132 000. Vuotta 2006 koskevien ennakkotietojen mukaan määrä on kääntynyt nousuun (**kuva 14**).

Yksityishenkilöiden velkajärjestelyhakemusten määrä on vähentynyt vuoden 1995 huipusta (18 500 kpl) merkittävästi. Vuonna 2005 hakemuksia jätettiin käräjäoikeuksiin 4 300. Ennakkotietojen mukaan määrä jää vuonna 2006 alle 4 000:n.

Vireille pantujen *yrityssaneerausten* määrä oli suurimmillaan vuonna 1993 (570 kpl). Viime vuosina määrä on vakiintunut 300 tienoille.

Konkurssihakemusten määrän lasku (2 272 v. 2005) on taittunut (**kuva 15**). Konkurssien määrää on vähentänyt erityisesti se, että tarvetta kuolinpesien konkurssiin on perintökaaren muutoksen seurauksena enää vain harvoin. Uuden konkurssilain myötä käyttöön tulleen *julkisselvityksen* tavallisimpana syynä ovat olleet velallisen toimintaan kohdistuneet rikosepäilyt. Julkisselvityksien loppuunsaattaminen vaatii aikaa, joten tuloksista ei vielä ole saatavissa tietoja. Vuonna 2006 vireille pantujen julkisselvitysten määrä on noin 60.

Ulosottovelallisten määrä vuoden 2005 lopussa oli selkeästi lamaa edeltävän tason alapuolella (**kuva 16**). Syitä kehitykseen voivat olla esim. yksityishenkilön velkajärjestelyyn pääsyn helpottuminen ja velkaneuvonnan lisääntyminen ja passiiviperinnän käyttöönotto. Velallisten, asioiden ja perittävien euromäärien arvellaan lähivuosina jonkin verran lisääntyvän, mutta tasoittuvan suunnittelukauden lopulla, sillä vuodesta 2008 alkaen tiettyjen yksityisoikeudellisten saatavien ulosottokelpoisuus päättyy. Vuosittain ulosottoon saapuu perittäväksi runsaat kolme miljardia euroa, mikä on selvästi lama-aikaa alhaisempi, mutta lamaa edeltänyttä aikaa suurempi. Hakijoille tilitettävän euromäärän arvioidaan säilyvän jo saavutetulla hyvällä tasolla.

3.4.2. Strategiset tavoitteet ja niitä toteuttavat toimintalinjat

Onnistuneella maksuhäiriöpolitiikalla voidaan osaltaan vahvistaa tervettä taloutta ja luotonantoa sekä ehkäistä sosiaalista ja taloudellista syrjäytymistä ja vastustaa harmaata taloutta ja talousrikollisuutta.

Maksuhäiriöpolitiikan pitkän aikavälin tärkeimmät yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat:

- velkaongelmien vähentäminen
- luottotappioiden torjunta perintätulosta parantamalla
- velkaongelmista selviämisen edistäminen
- harmaan talouden ja väärinkäytösten torjunta, sekä
- perintäkustannusten alentaminen.

Velkaongelmien vähentäminen

Maksuhäiriöpolitiikan yksi tärkeimmistä vaikuttavuustavoitteista on velkaongelmien vähentäminen. Velkaongelmalla tarkoitetaan maksuhäiriöpolitiikan toimintaohjelmassa tilannetta, jossa velallinen on velkasuhteensa vuoksi joutunut sellaiseen maksuhäiriöitä käsittelevään viranomaismenettelyyn, josta seurauksena on merkintä luottotietorekisterissä ja velallisen luottokelpoisuuden menettäminen.

Velkaongelmien määrä riippuu vahvasti yleisestä yhteiskunta- ja talouskehityksestä. Vain vakaassa toimintaympäristössä on mahdollista tavoitella ongelmien vähentämistä, kun taas epävakaassa ympäristössä tavoitteena lyhyellä tähtäimellä voi olla ongelmien kasvun hillintä. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää sellaisten kestävien puitteiden sekä tehokkaiden ja joustavien toimintatapojen luomista, joilla velkaongelmien syntyminen ja syvenemistä voidaan ehkäistä ja joilla maksukyvyttömyystilanteita voidaan hoitaa.

Epävakaassa toimintaympäristössä selviytymistavoite korostuu perintätulostavoitteen kustannuksella.

Velkaongelmien vähentäminen edellyttää oikeuspoliittisten keinojen käyttämisen lisäksi toimenpiteitä muillakin hallinnonaloilla. Eri hallinnonalojen ja viranomaistahojen sekä keskeisten velkoja- ja velallistahojen yhteistyönä on toukokuussa 2004 valmistunut velkahallintaohjelma, jossa täsmennetään pitkän aikavälin kehittämisen linjat ja toimenpiteet erityisesti velkaongelmien syntyminen ja syvenemisen estämiseksi. Ohjelman toimeenpanoa sekä julkishallinnon ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyön koordinointia varten on asetettu taloudenhallinnan neuvottelukunta.

Luottotappioiden torjunta perintätulosta parantamalla

Kuluttajan ja velkojan kannalta ensisijainen tavoite on luottotappioiden torjunta perintätulosta parantamalla. Perintätulos vähentää suoraan velkojan luottotappion määrää ja kuvaa torjuttujen luottotappioiden määrää. Luottotappiot maksaa viime kädessä kuluttaja korotettuina palvelujen ja hyödykkeiden hintoina. Sekä velkojan että velallisen kannalta tulos on sitä parempi mitä nopeammin se syntyy, koska tällöin alenevat perinnästä aiheutuvat kustannukset.

Velkaongelmista selviämisen edistäminen

Tavoitteena on, että mahdollisimman moni virallisiin maksukyvyttömyysmenettelyihin (*ulosotto, velkajärjestely, yrityssaneeraus, konkurssi*) joutunut velallinen saa velkansa maksetuksi ja että velallisen sosiaalista ja taloudellista toimintakykyä voidaan ylläpitää. Tavoitteen saavuttamiseksi velallinen tulee ohjata kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisimpaan menettelyyn. Sellaisille pitkäkestoisessa ulosotossa oleville velallisille, joilta toistuvaissuorituksina (palkan ulosmittaus) peritään saatavia kuukausittain, mutta joiden velan pääoma ei lyhene, ulosoton sijasta oikeampi menettely voisi olla velkajärjestely tai yrityssaneeraus edellyttäen, että vaihtoehtoisen menettelyjen myöntämisedellytykset täyttyvät. Yleisenä tavoitteena on täysimääräisen maksun turvaaminen hakijalle ja sellaisten tapausten määrän pitäminen

mahdollisimman pienenä, joissa täysimääräistä suoritusta ei voida saada. Sosiaalisten suoritusesteiden ja muiden maksuvaikkeuksien vuoksi täysimääräisen suoritus ei kaikissa tapauksissa ole mahdollista. Velkavastuun tulee myös näissä tilanteissa päättyä ennustettavalla ja johdonmukaisella tavalla.

Harmaan talouden ja väärinkäytösten torjunta

Vaikka suurin osa maksukyvyttömyys tilanteista on aitoja ja todellisista vaikeuksista johtuvia, osa velvoitteista jätetään kuitenkin hoitamatta maksuhaluttomuudesta, jolloin velallinen pyrkii epäasianmukaisin ja keinotekoisin järjestelyin välttämään vastuutaan. Näiden tapausten tunnistaminen, selvittäminen ja tuloksellinen hoitaminen on yleisen yhteiskunta- ja maksumoraalin sekä oikeusjärjestelmän uskottavuuden kannalta välttämätöntä. Tavoitteena on velkojan oikeuden toteuttaminen myös näissä tilanteissa (ulosotto, konkurssi ja julkisselvitys rauenneissa konkurseissa) mahdollisimman kattavasti.

Perintäkustannusten alentaminen

Tavoitteena on perinnästä aiheutuvien kokonaiskustannusten alentaminen, mistä hyötyvät niin velkoja, velallinen kuin yhteiskuntakin.

Kustannuksia pyritään alentamaan jouduttamalla ja yksinkertaistamalla perintämenettelyä. Mahdollisimman suuri osa maksuhäiriötilanteista on pyrittävä hoitamaan ennen niiden joutumista virallisiin maksukyvyttömyysmenettelyihin, toisin sanoen velkojan omalla perinnällä tai muulla vapaaehtoisella järjestelyllä. Myös menettelyjen välillä on eroja kustannuksissa. Kustannuksia yksityisessä perinnässä on seurattava.

Virallisten menettelyjen tehokkuus parantaa todennäköisesti yksityisen perinnän tulosta (ennaltaehkäisevä vaikutus), lisää maksuhalukkuutta ja parantaa muutoinkin mahdollisuuksia saada aikaan vapaaehtoisia järjestelyjä.

Seuraavaan taulukkoon on koottu maksuhäiriöpolitiikan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden keskeiset avainmittarit ja tunnusluvut.

| Vaikuttavuustavoite | Avainmittari ja sen lähtötaso | Tavoitetaso/määräaika | Lähde |
|--|--|--|--|
| Velkaongelmien vähentäminen | Luottotietorekisteriin merkityt henkilöt; lähtötasona vuoden 2005 303 000 henkilöä | < 300 000 henkilöä v. 2011 | OM, Asiakastieto |
| Luottotappioiden torjunta | Perintätulos; lähtötasona vuoden 2003 612 milj. € | Perintätuloksen, hakijalle tilitettävän rahamäärän vakiinnuttaminen 630-640 milj.euroon v. 2008-2011 | OM |
| Velkaongelmista selviämisen edistäminen | Veloistaan täydellä suorituksella selviytyneet; lähtötasona vuosi 2005, velallisista 20,9 %:n ulosotto päättyi. Pitkäkestoisessa ulosotossa olleiden määrän vähentäminen. Kehitetään tunnusluku v. 2007, käyttöön v. 2008. Niiden varattomaksi todettujen velallisten osuuden vähentäminen, joiden ulosotto on päättynyt kalenterivuonna; lähtötaso v. 2006, tunnusluku, käyttöön 2008 | Selviytyneiden asteittainen nostaminen 23 %:iin vuoteen 2011 mennessä | OM; edellyttää selvitystyötä ja raportoinnin edelleen kehittämistä. Edellyttää perustietojen analysointia. Edellyttää perustietojen analysointia |
| Harmaan talouden ja väärinkäytösten torjunta | Pakoilevien velallisten laatu ja määrä sekä näiden velallisten suhteen aikaansaadut tulokset. Kehitetään tunnusluku 2007, valmiita lähteitä ei ole, käyttöön v. 2009 | | Edellyttää selvitystyötä ja raportoinnin kehittämistä. |
| Perintäkustannusten alentaminen | Kehitetään tunnusluku v. 2007 | | Vaatii tilastoinnin kehittämistä ja erilliselvityksiä |

Kokonaisvaikuttavuuden kannalta keskeistä on löytää tasapaino eri oikeuspoliittisten keinojen välillä niin, että toisen tavoitteen saavuttamiseksi tehtävä työ ei estä toisen tavoitteen saavuttamista. Maksuhäiriöpolitiikan tavoitteissa kilpailevat toisaalta ulosoton tehokkuusvaatimus ja toisaalta velallisten oikeussuojavaatimus.

Tasapainon kannalta kriittisiä kysymyksiä ovat:

- Voiko vastuu laman aikana syntyneistä veloista päättyä hallitusti (HE 83/2006 velan vanhentumisesta eduskunnassa)?

- Käytetäänkö velallisen ansaintakykyä johdonmukaisesti velkojen hyväksi ulosotossa ja velkajärjestelyssä (uudistus tulee voimaan 2007)?
- Kyetäänkö maksuhäiriöpolitiikan keinoin estämään velkavastuun toteutumatta jääminen väärinkäytösten kautta?
- Voidaanko perinnän kokonaiskustannuksia alentaa/hallita ja voidaanko niiden oikeudenmukaista kohdentumista säännellä?

Konkreettiset toimenpiteet

Esitettyjen vaikuttavuustavoitteiden toteuttamisessa keskeisiä toimenpiteitä ovat:

I *velkahallintaohjelman toimeenpano*; osittain oikeusministeriön hallinnonalan vastuulla olevia toimenpiteitä (lainsäädäntö, ulosoton kehittäminen, muiden maksuhäiriömenettelyjen kehittäminen) on kuvattu edellä

II *ulosoton kehittäminen*

III *muiden maksukyvyttömyysmenettelyjen ja -lainsäädännön kehittäminen.*

I Velkahallintaohjelman toimeenpano (OM:n toimivalta)

Velkahallintaohjelman ehdotuksia ovat muun muassa (suluissa päävastuulliset ministeriöt):

- valistus ja neuvonta (OPM, KTM, taloudenhallinnan neuvottelukunta asetettu)
- luottosuhteen osapuolten velvollisuudet (lainsäädäntö OM)
- vapaaehtoiset järjestelyt, sovinnollisuuden edistäminen virallisissa menettelyissä kuten tuomioistuimissa ja ulosotossa (OM)
- tutkimus- ja tilastotieto: velkaongelmien säännönmukainen seuranta (OM)
- siirtyminen paperittomaan menettelyyn tuomioistuimen ja ulosoton välillä summaarisissa velkomusasioissa (OM)
- ulosottoimen kehittäminen (käsitelty jäljempänä erikseen)
- luottotietolainsäädännön uudistaminen ja sen mahdollisuudet velkaongelmien vähentämiseen ja syvenemisen estämiseen (HE 241/2006 annettu)
- velallisten tilanteen selvittäminen maksukyvyttömyyden jälkeen (OM) ja
- erityisryhmien velkaongelmat (elatusapu ja vankien ongelmat, OM).

II Ulosoton kehittäminen

Ulosoton kehittämisessä keskeiset *tavoitteet* suunnittelukaudella ovat:

- ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen loppuunsaattaminen
- ulosoton tulohjauksen kehittäminen
- ulosoton organisaation ja toimintaprosessien kehittäminen

Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen loppuunsaattaminen

Vuodelta 1895 olevaa ulosottolakiä (37/1895) on viimeisen kymmenen vuoden aikana uudistettu laajoin osittaisuudistuksin. Vuonna 1996 uudistettiin ulosoton viranomaisorganisaatio ja muutoksenhaku. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa uudistuksen neljännessä ja viimeisessä vaiheessa (HE 83/2006 vp) ehdotetaan säädettäväksi uusi ulosottokaari, jolla kumottaisiin nykyinen ulosottolaki ja osittaisuudistuksilla toteutetut säännökset siirrettäisiin ulosottokaareen. Ulosotto-organisaatiota kehitettäisiin vastaamaan uudistetun lainsäädännön asettamia vaatimuksia. Samassa yhteydessä säädettäisiin saatavan lopullisesta vanhentumisesta sekä alaikäistä velallista koskevista ilmoituksista holhousviranomaisille. Velka vanhentuu vastaisuudessa pääsääntöisesti samalla kun siitä annettu tuomio menettää täytäntöönpanokelpoisuutensa. Myös veroulosottoa koskeva lainsäädäntö uudistettaisiin. Uuteen lakiin otettaisiin tarkistettuina nykyiseen veroulosottolakiin (verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin annettu laki, 367/1961) sisältyvät säännökset.

Tulohjauksen kehittäminen

Ulosoton tulosoajasta kehitetään vaikuttavuustavoitteiden pohjalta siten, että tulostavoitteet ohjaavat toimintaa haluttuun suuntaan. Tulostavoitteet asetetaan yhtenäisin perustein sekä ulosottoopiiri- ja henkilötasolle. Vuoteen 2008 mennessä pyritään mallintamaan piireille parhaat käytännöt ja arvioimaan toiminnan tulosta.

Ulosoton toiminnalliset tulostavoitteet ovat:

- *Euromääräinen perintätulos* eli hakijoille tilitetty euromäärä kuvaa ulosoton kautta torjuttuja luottotappioita. Hakijalle tilitetty määrä pyritään säilyttämään 630-640 milj. € eurossa. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää perinnän olennaista tehostamista, sillä suojaosuuden nostaminen ja vapaakuukaudet palkan ja eläkkeen ulosmittauksessa vuoden 2007 alusta ja ulosoton määräaikaisuuden voimaantulo 1.3.2008 alkaen tulevat pienentämään perintätulosta. Onnistunut perintä käsitellyistä asioista olisi 40 % ja käsitellyistä rahamääristä 20 %.
- *Kolmessa kuukaudessa aikaansaatu tulos* kuvaa ulosoton etupainotteisuutta ja palvelukykyä. Lähtökohtana on, että velallisen taloudellinen tilanne selvitetään (*ulosotto selvitys*) ja toimenpiteet suoritetaan kolmessa kuukaudessa uuden velallisen vireille tulosta ja vastaavasti vanhan velallisen uuden asian vireille tulosta. Ulosottoon saapuneista asioista noin 40 % pitäisi saada käsitellyiksi kolmen kuukauden kuluessa. Keskimääräiseksi käsitelyaika yhtä asiaa kohti olisi kuusi kuukautta.
- *Väärinkäytöstopausten selvittäminen ja niissä saadut tulokset* kuvaavat ulosoton kykyä tunnistaa ja selvittää väärinkäytöksiä. Ilmiön laajuus ja merkitys pyritään selvittämään suunnittelukaudella. Ulosottotyön painopiste kohdistetaan näihin tapauksiin. Näissä tapauksissa aikaansaadut konkreettiset tulokset kuvaavat ulosoton kykyä torjua väärinkäytöksiä. Analyysin pohjalta kehitetään mittareita ja tavoiteasetantaa.

Organisaation ja toimintaprosessien kehittäminen

Hallituksen selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista ja ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen neljäs vaihe (eduskunnassa) mahdollistavat ulosoton yksikkökoon suurentamisen, jolloin vuoden 2008 alusta maa jakautuisi 22 ulosottoopiiriin nykyisten 51 asemesta. Ulosottopiireistä säädetään luonnoksen mukaan oikeusministeriön asetuksella. Yksikkökoon suurentaminen on välttämätön edellytys valtion tuottavuusohjelman mukaisille henkilöstösäästöille. Ulosoton keskushallinto ehdotetaan järjestettäväksi uudelleen aikaisintaan vuonna 2009.

Perinnän organisoinnissa keskitytään erityisesti ulosottoa vältteleviin velallisiin kohdistuvan vaativan perinnän toimintamallien kehittämiseen. Ulosottoopiirien yhdistymisen ja tietojärjestelmän kehittymisen myötä vapautuvaa toimistohenkilöstön työpanosta käytetään perintätyön tukemiseen. Työpanos kohdistetaan tehokkaasti velallisselvitystyöhön ja perintätoimenpiteisiin. Ulosotto prosessin eri työvaiheisiin – ulosottoasioiden kirjaamisesta lopputilitykseen - haetaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisia ratkaisuja.

III Muiden maksukyvyttömyysmenettelyjen ja lainsäädännön kehittäminen

Muita painopisteitä suunnittelukaudella ovat:

- *Konkurssivalvonnan ja konkurssiasiamiehen toiminnan kehittäminen* erityisesti vuonna 2004 käyttöön otetun julkisselvitysmenettelyn kohdentamiseksi talousrikollisuuden ja väärinkäytösten ehkäisemiseen ja paljastamiseen.
- *Kehitetään julkisselvitysjärjestelmää* ja sen toimintamalleja arvioimalla julkisselvityksen valintakriteerien toimivuutta ja luomalla järjestelmä julkisselvitysten taloudellisten tulosten ja julkisselvityksissä paljastuneen talousrikollisuuden seurantaan varten. Käynnistetään vuosittain 50-80 uutta julkisselvitystä.
- Yrityssaneerauslainsäädännön tarkistaminen (HE 152/2006)
- Täytäntöönpanokelvottoman velan lakkaamista koskevat säännökset.(HE 83/2006)

- Luottotietolainsäädännön uudistamista (HE 241/2006) koskeva hallituksen esitys on eduskunnan käsiteltävänä. Luottotietojen rekisteröintimenettelyllä on tärkeä merkitys myös velkaongelmien vähentämisen ja syvenemisen estämisen kannalta.

3.4.3. Maksuhäiriöpolitiikan resurssit

Valtaosa maksuhäiriöpolitiikan julkisista resursseista sitoutuu ulosottoimeen. Ulosoton uuden tietojärjestelmän valmistumisen sekä toimintaprosessien ja organisaation kehittämisen myötä rutiinomainen työvaiheet tehostuvat ja työpanoksen käytön painopistettä voidaan suunnata nopeasti toimitettavaan velallisselvitykseen, velalliskohtaisesti mitoitettuihin perintämenettelyihin, väärinkäytöstopausten tunnistamiseen ja muihin mm. velkahallintaohjelmassa määriteltäviin toimenpiteisiin. Ulosottohenkilöstön *ammattillisia valmiuksia parannetaan* koulutuksella (johtamiskoulutus, lainsäädäntökoulutus, ulosoton peruskurssit, perehdyttämiskoulutus, erityiskoulutus, ammattikorkeakouluhankkeen tukeminen).

Organisaation kehittäminen ja Uljas-tietojärjestelmän tuottamat työnsäästöt mahdollistavat **tuottavuusohjelman** mukaiset tavoitteet (- 100 htv vuoteen 2011 mennessä) ja henkilöstön liikkumavaran hyödyntämisen vuosina 2008-2011.

Tässä yhteydessä on syytä ottaa huomioon, että kihlakuntaudistuksen jälkeen vuonna 1997 toteutuneiden henkilötyövuosien määrä oli 1535,7, josta vuoden 2004 loppuun mennessä oli vähennetty jo 106,7 henkilötyövuotta. Vuoden 2007 kumulatiivinen toteuma mukaan lukien henkilöstön voimavarat ovat vähentyneet jo 162,8 henkilötyövuotta kihlakuntaudistuksen jälkeen.

Henkilöstön palkkausjärjestelmän kehittämistä jatketaan.

Konkurssivalvonnan ja konkurssi-asiamiehen toiminnan kehittämisessä arvioidaan jatkuvasti julkisselvitysmenettelylle asetettujen tavoitteiden toteutumista ja resurssien käytön tarkoituksenmukaisuutta.

3.5. KANSALAISTEN OIKEUSSUHTEET

Oikeusministeriön toimialaan kuuluu kansalaisten oikeussuhteiden sääntely lähinnä perheoikeuden, yhtiöoikeuden, yleisen varallisuus-oikeuden ja kuluttajansuojan aloilla. Yhteistä koko tälle alueelle on, että lainsäädännöllä luodaan ne rakenteet, joissa kansalaiset voivat toimia haluamallaan tavalla, eikä kansalaisia ohjata tai pakoteta mihinkään tiettyihin toimintatapoihin. Kuluttajansuojassa tavoitteena kuitenkin on heikomman osapuolen suojaaminen. Lainsäädännöllä pyritään oikeusvarmuuteen ja ennakoitavuuteen.

3.5.1. Toimintaympäristön kehitys

Yhteiskunnan yleisistä muutoksista vaikuttavat lähivuosina erityisesti väestön ikääntyminen, monikulttuuristuminen, perhesuhteiden monimuotoistuminen, kansainvälistyminen, taloudellisen kilpailun lisääntyminen, teknologian kehittyminen, luottoyhteiskunnan kehitys sekä kansalaisten välisten suhteiden oikeudellistuminen ja monimutkaistuminen. Nämä muutostekijät edellyttävät sen arvioimista, ottaako luonteeltaan pysyvä peruslainsäädäntö muutokset riittävästi huomioon ja muodostaako oikeusjärjestys toimivan kokonaisuuden.

3.5.2. Strategiset tavoitteet ja niitä toteuttavat toimintalinjat

Tavoitteena on, että peruslainsäädäntö, joka koskee sekä luonnollisia että juridisia henkilöitä, on selkeää ja ymmärrettävää. Se turvaa mahdollisimman laajasti toimintavapauden, mutta ei ole kenenkään kannalta kohtuutonta ja aiheuttaa mahdollisimman vähäisen hallinnollisen taakan. Lainsäädäntö ei tarpeettomasti kahlitse kansalaisten tai yhteisöjen toimintamahdollisuuksia, mikä lisää yleistä yhteiskunnallista toimeliaisuutta ja sen myötä hyvinvointia.

Perhe- ja perintöoikeudellisessa sääntelyssä kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että säännökset turvaavat elämän murrostilanteissa suojaavat tarvittavia.

- *Perintöoikeutta* uudistetaan vuonna 2004 valmistuneen perusselvityksen pohjalta ensin tehostamalla menettelyä. Saatu lausuntopalaute ja julkisuudessa käyty keskustelu ei luo pohjaa testamenttausvapauden lisäämiselle lähiaikoina lakiosaa supistamalla. Lesken aseman tosiasiallinen parantaminen edellyttää perintöverotusta koskevien säännösten tarkistamista.
- *Aviovarallisuutta* koskeviin säännöksiin liittyvät mahdolliset muutostarpeet selvitetään ja tehdään tarvittaessa sitä koskevat lainsäädännön muutokset.
- Uudistetaan Suomen kansainvälis-yksityisoikeudelliset *isyttä ja holhous*ta koskevat säännökset.

Yhteisöjen ja säätiöiden toiminnan sääntelyssä tavoitteena on, että säännökset vastaavat erilaisten ja erikokoisten yhteisöjen ja säätiöiden ja niiden sidosryhmien kehittyviä tarpeita.

- Uudistetaan *asunto-osakeyhtiölakia* erityisesti kunnossapito- ja korjausrakentamiseen liittyvän vastuunjaon ja päätöksenteon selkeyttämiseksi.
- Täydennetään *yhdistyslakia* toimielimiä ja etäosallistumista koskevalla sääntelyllä ja tarkistetaan laki muutoinkin tarpeellisin osin.
- Selvitetään tarve tarkistaa *säätiölakia*.

Tavoitteena on, että *uuden tekniikan* mahdollisesti synnyttämässä niin kansallisissa kuin rajat ylittävissäkin oikeudellisissa rakenteissa eri tahojen vastuusuhteet ovat selkeät.

Selvitetään tarve uudistaa julkisyhteisön *vahingonkorvausvastuuta* koskevat säännökset.

Euroopan unionin *kuluttajansuojaa ja sopimusoikeutta* koskevassa valmistelussa turvataan kuluttajansuojan korkea taso Suomessa.

Tehdään mahdolliseksi *sähköisen kiinteistönvaihdannan ja sähköisten panttikirjojen* käyttö. Ratkaistaan, pysytetäänkö kirjaamisasiat oikeuslaitoksessa vai siirretäänkö ne Maanmittauslaitokseen. Joka tapauksessa sähköiseen kiinteistönvaihdantaan siirtyminen vähentää pitkällä aikavälillä merkittävästi sekä julkisen että yksityisen sektorin kustannuksia. Uudistuksen tuottavuussäästöjä ei kuitenkaan voida arvioida ennen kuin on päätetty, missä kirjaamisasiat hoidetaan.

Strategia-alueen laajuudesta ja moninaisuudesta johtuen kehittämistavoitteena on, että alan valmistelijoilla on osaamista useammalta ydinalueelta, jotta he voisivat toimia alan päävalmistelijan apuna eri alojen hankkeissa.

3.6. SÄÄDÖSPOLITIikka

3.6.1. Säädöspolitiikan toimintaympäristö

Yhteiskunnan monimutkaistuminen sekä perusoikeuksien ja muun oikeudellisen tarkastelun korostuminen ovat lisänneet sääntelyn määrää ja lain tasolla tapahtuvaa sääntelyä verrattuna muuhun normistoon (**kuva 17**). Samaan suuntaan on vaikuttanut jatkuvasti voimistunut EU- ja muu kansainvälinen yhteistyö. Kasvava lainsäädännön määrä on aiheuttanut ongelmia niin sääntelyn johdonmukaisuuden ja hallittavuuden kuin valmisteluresurssien käytön kannalta.

Sääntelyn määrän kasvu ja hallittavuuden vaikeutuminen on kansainvälinen ilmiö. Kehitystä onkin jo pitemmän aikaa pyritty saamaan hallintaan niin kansainvälisten organisaatioiden – kuten OECD:n ja EU:n – kuin monien kansallisvaltioiden toimenpitein.

3.6.2. Strategiset tavoitteet ja niitä toteuttavat toimintalinjat

Tavoitteena on, että lainsäädäntöä käytetään johdonmukaisesti ja tilanteissa, joissa lainsäädäntö toteuttaa asetetut tavoitteet kokonaisuutena arvioiden parhaalla mahdollisella tavalla. Lainsäädäntö on hallittavaa, selkeää ja ymmärrettävää.

Lainsäädännön laadun parantaminen edistää kansalaisten oikeuksien toteutumista ja julkisen hallinnon toimivuutta ja luotettavuutta sekä estää tarpeettomia kustannuksia ja edistää yritysten kilpailukykyä. On siten perusteltua, että myös Suomi jatkaa aktiivista työtä niin kansallisella tasolla kuin EU- ja muussa kansainvälisessä yhteistyössä lainsäädännön laadun edistämiseksi.

Toimintalinjat ja toiminnalliset tavoitteet

- *Valtioneuvoston yhteisten toimintaperiaatteiden, rakenteiden ja menettelytapojen vahvistaminen.* Säädosvalmistelun laadun parantaminen edellyttää Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa (VNK:n julkaisusarja 8-10/2006) ehdotettujen valtioneuvoston yhteisten säädöspoliittisten linjausten, rakenteellisten toimenpiteiden sekä lainvalmisteluprosessissa noudatettavien periaatteiden ja menetelmien vakiinnuttamista. Uuteen hallitusohjelmaan valmistellaan sisällytettäväksi kirjaukset Paremman sääntelyn toimintaohjelman ehdotuksista.
- Sääntelyn *vaihtoehtojen ja vaikutusten* arvioinnin tehostamiseksi oikeusministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on yhtenäistää ja selkiyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskeva ohjeistus ja luoda niiden täytäntöönpanoa tukevat järjestelyt. Työryhmän määräaika on 31.3.2007. Kunkin ministeriön on panostettava vaikutusarviointien laatimiseen, osaamiseen ja resursointiin.
- Oikeusministeriö yhteensovittaa toimenpiteitä sekä edistää *hyvää säädosvalmistelukulttuuria* muun muassa *ohjauksella, neuvonnalla ja laintarkastuksella.*
- Oikeusministeriön päätöksellä on asetettu 31.10.2007 päättyväksi toimikaudeksi *valtioneuvoston säädosvalmistelun kehittämistyöryhmä* tehtäväänään toimia ministeriöiden yhteistyötä ja hyvää lainvalmistelukäytäntöä edistävänä informaationvaihto-, ideointi- ja kehittämisfoorumina.
- Jatketaan lainsäädännön laadun parantamista koskevaa kehittämistyötä EU:ssa ja kansainvälisellä tasolla kiinteässä yhteistyössä VNK:n, KTM:n ja VM:n kanssa. Myös tässä työssä keskeisenä tavoitteena on parantaa säädösten vaikuttavuutta ja välttää tarpeettomia kustannuksia.

Laintarkastuksen tulee toimia tehokkaasti sekä kohdentua oikein ja vastata tehtävälle säädöksissä ja valtioneuvoston säädosvalmistelun kehittämisessä asetettuja tavoitteita. Ministeriöiden tulee omalta osaltaan noudattaa tarkastuttamisvelvollisuutta ja jättää riittävä aika kääntämiselle ja tarkastukselle. Oikeusministeriön tavoitteena on yhteistyössä ministeriöiden ja keskeisten säädosvalmistelun kehittämistyöryhmien kanssa kehittää laintarkastusta ja luoda siitä entistä integroidumpi osa valmisteluprosessia.

- *laintarkastuksen kattavuustavoite* on, että säädöskokoelmassa julkaistuista laeista vähintään 80 % sekä kaikista säädöksistä (lait, TPA:t ja VNA:t) vähintään 70 % tulee tarkastetuiksi (**kuva 18**).
- *laintarkastuksen joutuisuustavoite* on, että tarkastettavat ehdotukset viipyvät tarkastuksessa keskimäärin enintään 15 päivää.

3.6.3. Säädospolitiikan resurssit

Valtioneuvoston yhteisen säädosvalmistelun kehittämistyön jatkuminen ja Paremman sääntelyn toimintaohjelman ehdotusten täytäntöönpanon turvaaminen edellyttävät valtioneuvoston resurssien vahvistamista. Ehdotetun säädöspoliittisen ministerivaliokunnan, neuvottelukunnan ja näitä palvelevan sihteeristön vuosittaiset kustannukset ovat arviolta 500 000–600 000 euroa. Oikeusministeriössä on huolehdittava siitä, että ministeriössä on vahva osaaminen niin oman toimialansa lainvalmistelussa kuin koko valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisessä.

3.7. EU-POLITIikka JA MUU KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

3.7.1. Toimintaympäristön kehitys

Kehitys Euroopan unionissa

EU laajenee jälleen vuoden 2007 alussa, kun Bulgariasta ja Romaniasta tulee unionin jäseniä. Jäsenyysneuvotteluja jatketaan Kroatian ja Makedonian sekä Turkin kanssa, vaikka unionin jatkuva laajeneminen on kohdannut myös vastustusta nykyisten jäsenvaltioiden kansalaisten keskuudessa.

Vuonna 2004 allekirjoitetulla sopimuksella *Euroopan unionin perustuslaista* pyritään kehittämään EU:ta sen laajetessa muun muassa uudistamalla unionin toimielimiä ja päätöksentekorakenteita. Sopimuksen ratifiointi jäsenvaltioissa joutui vastatuuleen Ranskan ja Alankomaiden kielteisten kansanäänestystulosten myötä.

EU:ssa jatketaan *oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä* koskevan toimintaohjelman (ns. Haagin ohjelma) toteuttamista Suomen kaudella tehdyn väliarvioinnin pohjalta. Yhteistyön periaatteet ja pääasialliset tavoitteet on Tampereen Eurooppa-neuvoston linjausten mukaisesti määritelty painottaen oikeusministeriön hallinnonalan osalta erityisesti vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta yhteistyön kulmakivenä, jo hyväksytyjen instrumenttien täytäntöönpanoa myös käytännössä sekä yleisemmin viranomaisten käytännön yhteistyön tehostamista.

Muu kansainvälinen yhteistyö

Pohjoismaista yhteistyötä on harjoitettu oikeusministeriön hallinnonalalla erityisesti siviili- ja rikosoikeutta koskevilla kysymyksissä. Pohjoismaiden kiinteiden yhteyksien ja ihmisten suuren liikkuvuuden vuoksi yhteistyölle on jatkossakin tilausta.

Euroopan neuvoston (EN) työ on osin rinnakkaista EU-yhteistyölle ja sitä vahvistavaa. Oikeusministeriön toimialalla EN:n keskeinen instrumentti on Euroopan ihmisoikeussopimus, jonka toteuttamiseen monet hankkeet välittömästi tai välillisesti liittyvät.

Kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevän *Haagin konferenssin* osalta Suomen kannalta merkittävin viimeaikainen kehitystrendi on ollut EU:n roolin kasvaminen konferenssin käsittelemissä kysymyksissä.

Venäjän kanssa harjoitettavan yhteistyön tavoitteena on Suomen lähialueiden vakauden edistäminen tukemalla Venäjän oikeusvaltiokehitystä ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa. Kahdenvälistä yhteistyötä toteutetaan Suomen lähialueyhteistyöstrategian puitteissa. Venäjä-suhteita käsitellään yhä enemmän myös EU:n tasolla.

Suomen harjoittaman lähialueyhteistyön määräraha-kehitys on voimakkaasti laskeva. Kansainväliseen hanketoimintaan tarvittavat määrärahat joudutaan jatkossa budjetoimaan ministeriön omalle toimintamomentille.

Kiinan ja Suomen oikeusministeriön välinen yhteistyösopimus vuosille 2007-2009 on neuvoteltu ja se allekirjoitetaan alkuvuodesta 2007.

3.7.2. Strategiset tavoitteet ja niitä toteuttavat toimintalinjat

Vaikuttavuustavoitteet

Oikeusministeriön EU-politiikkaa ja muuta kansainvälistä yhteistyötä koskevan strategian keskeisenä tavoitteena on siihen vaikuttaminen, että ihmiset ja yritykset voivat luottaa oikeuksiensa toteutumiseen ja saada tehokasta oikeusturvaa, kun konfliktitilanteeseen liittyy rajat ylittäviä elementtejä.

Tavoitteena on *todellinen eurooppalainen oikeusalue*, jolla kansalaiset voivat käyttää oikeuksiaan yhtenäisin perustein. EU:n oikeudellisen yhteistyön kulmakivenä pidetään vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta,

koska se on yksi tehokkaimmista keinoista vastustaa rajat ylittävää järjestäytynyttä rikollisuutta sekä edistää kansalaisten ja yritysten oikeusaseman turvaamista rajat ylittävissä konfliktitilanteissa.

Euroopan unionia kehitettäessä on tavoitteena kansanvaltaisesti, avoimesti ja tehokkaasti toimiva yhteisö, jonka tavoitteet ja toimivaltuudet on määritelty selkeästi ja jonka päätöksentekojärjestelmä on läpinäkyvä.

Kansainvälisen yhteistyön tavoitteena on *oikeusvaltiokehityksen edistäminen* etenkin niissä maissa, joihin suomalaisilla on runsaasti yhteyksiä ja joiden oikeusjärjestelmissä on kehittämisen tarvetta.

Toimintalinjat

Edistetään oikeuksien toteutumista Euroopan unionin alueella siviilioikeudellisen yhteistyön kautta

Tuomioiden ja päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttaminen edellyttää luottamusta toisten jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiin ja viranomaisiin. Luottamusta lisäävät tuomioistuinmenettelylle asetettavat vähimmäisvaatimukset, joilla taataan yksilön oikeusturva. Tämän vuoksi kannatetaan siviiliprosessuaalisten vähimmäisvaatimusten määrittelemistä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttamiseksi. Vähimmäisvaatimusten kehittämistä yleisinä periaatteina pidetään parempana kuin yksittäisten lainsäädäntöhankkeiden kautta tapahtuvaa lähestymistapaa, koska se johtaa nopeammin tuloksiin. Vaikutetaan siihen, että EU:n siviiliprosessuaalisia säädöksiä virtaviivaistetaan yhdistämällä eri instrumentit yhdeksi säädökseksi.

Tuetaan kansainväliseen yksityisoikeuteen kuuluvien lainvalintaa ja tuomioistuinten toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa koskevien *säännösten yhdenmukaistamista* siten, että ne ovat johdonmukaisia ja sopusoinnussa samoja kysymyksiä koskevien jo valmiiden tai valmisteilla olevien laajempien kansainvälisten järjestelyjen kanssa.

Oikeuksien toteutumista rajat ylittävissä tilanteissa edistää vaivaton tiedonsaanti muiden jäsenvaltioiden lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä. Osallistutaan aktiivisesti Euroopan siviilioikeudellisen verkoston toimintaan.

Tuetaan käytännön yhteistyömuotojen kehittämistä kansainvälisessä rikollisuuden torjunnassa

Myös rikosoikeudellisen yhteistyön puolella tuetaan erityisesti *vastavuoroisen tunnustamisen* periaatteeseen nojautuvia EU-hankkeita. Rikosvastuun tehokkaaksi toteuttamiseksi rajat ylittävissä tilanteissa lainsäädäntöhankkeissa pyritään vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mahdollisimman laajaan toteutumiseen siten, että lainsäädäntöehdotuksissa rajoitettaisiin minimiin jäsenvaltion mahdollisuus kieltäytyä toisen jäsenvaltion tekemän oikeudellisen päätöksen täytäntöönpanosta.

Eräs tapa parantaa jäsenvaltioiden välistä luottamusta ja yksilön asemaa erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa on sopia EU:n tasolla yhtenäisistä *rikosprosessuaalisista vähimmäisvaatimuksista*. Tällä tavoin voidaan samalla edistää vastavuoroista tunnustamista.

Yksittäisiä rikoksia koskevissa *puitepäätöksissä* sovitaan rikosten maksimirangaistuksista ja tunnusmerkistöistä, mutta jätetään lievemät teot ja niistä tuomittavat rangaistukset jäsenvaltioiden kansallisten lainsäädäntöjen varaan. *Yhteisön säädöksissä* säädetään rikosoikeuteen liittyvistä toimenpiteistä vain niiden edellytysten täytyessä, jotka EY-tuomioistuin on oikeuskäytännössään vahvistanut.

Rikoksantorjunnan tehostamiseksi kannatetaan tietojen vaihtamista parhaista käytänteistä sekä rikosten ehkäisemisestä vastaavien kansallisten viranomaisten verkoston ja kansallisten rikosten ehkäisemisjärjestöjen välisen yhteistyön vahvistamista.

Rikosten selvittämiseksi ja rikosvastuun toteuttamisen varmistamiseksi edistetään viranomaisten kansainvälistä verkottumista ja yhteisten tutkintaryhmien käyttöä. Pyritään Eurojustin operatiivisen toimintakyvyn sekä Eurojustin ja Europolin välisen yhteistyön kehittämiseen. Vaikutetaan Euroopan rikosoikeudellisen verkoston toiminnan kehittämiseen.

Osallistutaan EU:n kehittämiseen

Edistetään laaja-alaista työtä lainsäädännön laadun kehittämiseksi, erityisesti tukemalla lainsäädännön laatua koskevan toimielinten välisen sopimuksen täysimääräistä täytäntöönpanoa käytännön lainsäädäntötyössä.

Osallistutaan asiakirjajulkisuutta koskevien asioiden käsittelyyn neuvostossa ja yhteisöjen tuomioistuimessa avoimuutta lisäävien tulkintojen ja käytänteiden edistämiseksi. Osallistutaan myös perus- ja ihmisoikeuksia koskevien hankkeiden valmisteluun sekä yhteisöjen tuomioistuinta koskevien sääntöjen kehittämiseen.

Osallistutaan EU:n perustuslakisopimuksen kohtaloa koskeviin valmisteluihin ja varaudutaan uusiin sopimusneuvotteluihin. Tulevissa neuvotteluissa pyritään erityisesti edistämään perusoikeussuojaa, avoimuuden lisäämistä ja hyvän hallinnon periaatteiden vakiinnuttamista unionin toiminnassa sekä oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön päätöksentekomenettelyn tehostamista.

Osallistutaan yleiseurooppalaisen oikeusjärjestyksen kehittämiseen

Euroopan neuvoston piirissä tavoitteena on vaikuttaa oikeusvaltiokehitykseen Euroopassa sekä vahvistaa hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista. Oikeudellisten välineiden lisäksi pyritään vaikuttamaan tavoitteiden toteutumiseen käytännössä muillakin keinoin.

EU:lla on kehittyvän sisäisen sääntelyn vuoksi rooli myös sellaisia kansainvälisiä sopimuksia koskevissa neuvotteluissa, joissa on lainvalintaa ja tuomioistuinten toimivaltaa koskevia määräyksiä. Pyritään siihen, että näissä neuvotteluissa tavoitteeksi asetetaan maailmanlaajuisesti paras mahdollinen ja laajasti hyväksyttävä lopputulos.

Harjoitetaan yhteistyötä Venäjän ja muiden Suomen kannalta tärkeiden yhteistyökumppanien kanssa

Kattavana teemana lähivuosina on korruption torjuminen.

Venäjä-yhteistyössä tavoitteena on oikeudellisten yhteistyörakenteiden vahvistaminen siten, että suhteissa voitaisiin jatkossa siirtyä tavanomaiseen kansainväliseen viranomaistoimintaan sekä temaattiseen, laajempaan hankeyhteistyöhön.

Oikeusministeriö jatkaa erityisesti yleisen (maksuttoman) oikeusavun kehittämistä koskevaa pilottihanketta Venäjällä. Muita yhteistyöaloja ovat korruption torjuminen, vankeinhoidon työtoiminnat ja koulutus, ulosotto ja kiinteistörekisterijärjestelmä.

Venäjän kanssa harjoitettavassa kahdenvälisessä hankeyhteistyössä päähuomio kiinnitetään oikeushallinnon avoimuuden, hyvän hallinnon periaatteen omaksumisen ja ihmisoikeuksien suojelemisen kehittämiseen.

Parannetaan Suomen ja Venäjän välisen rikos- ja siviilioikeudellisen oikeusavun toimivuutta edistämällä Venäjän liittymistä kansainvälisiin monenkeskisiin rikos- ja siviilioikeudenalan sopimuksiin ja tukemalla kansainvälisten sopimusten tehokasta täytäntöönpanoa Venäjällä. Painotetaan keskusviranomaistoiminnan kehittämiseen tähtäviä hankkeita. Hyödynnetään oikeusalan erityisasiantuntijaa (yhteyssyyttäjä) oikeusavun toimivuuden kehittämisessä rikosasioissa.

Kahdenvälisen yhteistyön lisäksi osallistutaan EU:ssa sen Venäjä –strategian yhteisen turvallisuuden, vapauden ja oikeuden alueen tiekartan toimeenpanoon.

Jatketaan Kiinan kanssa aloitettua yhteistyötä. Kiina-yhteistyössä merkittävää on toimintatavan muutos eli siirtyminen provinssitasolle. Samoin temaattisuutta parannetaan: valitut yhteistyöaiheet ovat laajempia, monivuotisia kokonaisuuksia. Tällaisia ovat mm. oikeusapu ja riitojen sovittelu, vankeinhoito ja yhdyskuntapalvelu sekä korruption vastainen työ.

Siviilikriisinhallinnassa vastataan EU:n operaatioissa tarvittavien oikeusalan asiantuntijoiden valinnasta ja osallistutaan koulutuksen suunnitteluun.

4. LINJAUSTEN EDELLYTTÄMÄT YLEISET KEHITTÄMISTOIMET

4.1. HENKILÖSTÖ

Henkilöstösuunnittelu

Suunnitelmakaudella henkilöstön siirtyminen eläkkeelle nopeutuu olennaisesti aikaisempaan verrattuna. Myös hallinnonaloilla toteutettava tuotavuusohjelma edellyttää poistuman käyttämistä tehtävien uudelleenjärjestelyihin. Uudelleenjärjestelyjen tarvetta edellyttävät myös useat hallinnonalan organisaatioiden ja toimintatapojen muutokset. Tärkeimpiä niistä ovat henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävien jo tapahtunut keskittäminen palvelukeskukseen sekä vankeinhoidon ja syyttäjälaitoksen organisaatiouudistukset, joiden toimeenpano ja seurausvaikutusten hallinnointi tulee hoidettavaksi suunnitelmakaudella.

Henkilöstösuunnittelu on lähtökohtaisesti kunkin viraston johdon vastuulla. Oikeusministeriö sekä keskusvirastot ohjaavat ja seuraavat henkilöstömuutosta sekä järjestävät virastoja tukevia palveluja. Valtioneuvostossa on järjestetty mm. työnhakua helpottava extranet-palvelu. Henkilöstösuunnittelun tavoitteet vahvistetaan vuosittaisissa tulosneuvotteluissa.

Hallinnonalan henkilöstösuunnittelun tavoitteellisuutta lisää myös se, että lähtövaihtuvuus eri ammattiryhmissä on varsin erisuuruista. Sen vuoksi osaamisen siirtäminen henkilöstöryhmissä, joissa uusrekrytoinnit ovat vaikeita, on ensiarvoisen tärkeää. Sen sijaan tasaisen työllisyyden ja koulutustuotoksen ammattiryhmissä voidaan selvittää ilman rekrytoinnin erityistoimenpiteitä.

Muutosten muu hallinta

Valtion toimintojen alueellistaminen ei vaikuta suunnitelmakaudella olennaisesti oikeusministeriön hallinnonalaan. Kun hallinnonalan organisaatiot ovat jo alueellisesti hajautuneet, ei lisätavoitteita tarvittane. Myös organisaatioiden keskittämistapauksissa tulevat otettaviksi huomioon valtion toimintojen alueellistamista koskevat valtioneuvoston ohjeet ja hallinnonalan täydentävät ohjeistukset. Työn tarjoaminen työssäkäyntialueelta ja muut alueellistamisen muutosturvatoimenpiteet tulisi sisällyttää uudistusten henkilöstösuunnitelmiin.

Henkilöstöpoistuman hallintaa varten hallinnonalan keskustasolla sekä virastoissa tulee kehittää keinovalikoimia mm. osaamisen siirtämisen parantamiseksi muutostilanteessa. Kireässä taloudellisessa tilanteessa osaamisen siirtämisyjärjestelyt, kuten rinnakkaistehtävien järjestäminen ja muu mentorointi ei voi olla pitkäaikaista ja sen vuoksi se on suunniteltava tarkasti etukäteen.

Muutosten paremman hallinnan toteuttamiseksi tarvitaan aikaisempaa parempaa tietopohjaa, jonka kehittämisessä tarvitaan kaikkien hallinnonalan toimijoiden panosta. Henkilöstömuutoksen hallinnan ja sen reunaehtojen kuvaaminen tehdään hallinnonalan henkilöstöstrategian uudisteessa, jonka tekeminen aloitetaan vuoden 2007 alussa.

Hyvinvoinnin säilyttäminen

Oikeushallinnon työpaikkojen työilmapiiri on tehtyjen mittausten mukaan yleensä melko hyvä ja työn sisältöön ollaan yleisesti tyytyväisiä. Sen sijaan mahdollisuus vaikuttaa omiin työtehtäviin koetaan heikoksi. Tämän vuoksi olisi tarpeen luoda oikeushallinnon työpaikoille menettelytapoja, joilla työtehtävien kehittämisen ja työnjaon kysymyksiä käydään työpaikkakohtaisesti läpi työntekijöiden ja viraston johdon kesken.

Työviihtyvyyden seuraamiseksi on välttämätöntä jatkaa säännöllistä työolobarometriä toteuttamista vuosittain kaikilla toimintasektoreilla. Vain näin voidaan turvata johdon ja henkilöstön tiedonsaanti työviihtyvyystekijöiden kehittymisestä. Olennaista on myös huolehtia henkilöstön työsuojelusta työpaikkakohtaisesti, missä etusijalla ovat useimmiten työkuormituksen jakaantumisen ja mitoituksen seuraaminen ja työajan seuranta ja säätely. Henkisen työn suurimmat työsuojeluriskit ovat näillä alueilla.

Henkilöstötoimen uudistaminen

Virastojen henkilöstötoimen kehittämistä tulee jatkaa niiden työprosessien pohjalta, jotka on muodostettu luotaessa työnjakoa palvelukeskuksen ja virastojen välillä. Kustannustehokas henkilöstöprosessi tulee edelleen syventämään työnjakoa. Samalla virastojen johdon henkilöstöasioiden osaamiseen tulee kiinnittää edelleen runsaasti huomiota. Rekrytointitapoihin ja -järjestelyihin joudutaan suunnitelmakaudella kiinnittämään erityistä huomiota.

4.2. TUOTTAVUUDEN JA RAKENTEIDEN KEHITTÄMINEN

Tuottavuuden kehittäminen

Hallinnonalan tuottavuutta parannetaan hallituksen keväällä 2006 tekemän kehyspäätöksen ja siihen liittyvien linjausten pohjalta. Kehyspäätös edellyttää hallinnonalan henkilöstön vähentämistä 720:lla vuoteen 2011 mennessä. Henkilöstövähennyksiä vastaavat määrärahavähennykset on otettu huomioon hallinnonalan määrärahaehyöksissä. Oikeusministeriön tuottavuusohjelmassa on esitetty tuottavuuden parantamisen lähtökohdat, yleiset kehittämistavoitteet sekä keskeiset tuottavuuden parantamiseen tähtäävät hankkeet ja toimenpiteet. Keskeiset tuottavuushankkeet ja -toimenpiteet on esitetty eri toimintasektoreita käsittelevien tämän suunnitelman kohdissa.

Tuottavuusohjelmassa keskeistä on hallinnonalan *henkilöstövoimavarojen ja kustannuskehityksen hallinta* tilanteessa, jossa toisaalta henkilöstön saatavuus julkiselle sektorille tulee lähivuosikymmeninä olennaisesti vaikeutumaan ja toisaalta esimerkiksi väestön ikärakenteen muutoksista aiheutuu julkiselle sektorille kasvavia menopaineita. Hallinnonalan henkilöstön eläkkeelle siirtyminen tulee olennaisesti kiihtymään vasta vuosikymmenen vaihteesta alkaen. Monet keskeisistä tuottavuushankkeista ja -toimenpiteistä luovat liikkumavaraa vasta suunnittelukauden viimeisinä vuosina.

Tuottavuuden parantamisessa on huolehdittava siitä, että oikeusvaltion toimivuus ja kehitysedellytykset turvataan. Hyvin toimiva oikeusjärjestelmä on yhteiskunnan keskeinen turvallisuustekijä ja sillä on tärkeä merkitys yhteiskunnan kokonaistuottavuuden ja kansallisen kilpailukyvyn kannalta. Hallinnonalan kireä määrärahatilanne ja hyvin henkilöstömenopainotteinen menorakenne merkitsevät kuitenkin käytännössä sitä, että henkilöstövähennyksiä jouduttaisiin merkittävässä määrin tekemään jo ennen kuin tuottavuustoimet alkavat vaikuttaa. Ainakin tuomioistuimien, vankeinhoitolaitoksen, syyttäjän toimien ja ministeriön osalta on välttämätöntä jonkin verran korjata kauden alkuvuosien määrärahatasoa, jotta hallinnonalan perustehtävien asianmukaisen hoidon ja hyvän henkilöstöpolitiikan edellytykset eivät vaarannu.

Hallinnonalan tuottavuusohjelma kattaa sekä hallinnonalan *ydintehtävien* että *tukitehtävien* kehittämisen. Monet suunnitelluista toimenpiteistä ovat vasta tulossa sellaiseen selvitysvaiheeseen, jonka perusteella kyetään esittämään edes kohtuullisen luotettavia vaikutusarvioita. Myös hallinnonalan virastorakenne – henkilötöpanos jakaantuu yli 300:aan keskimäärin varsin pieneen virastoon - asettaa tavallista suurempia vaikeuksia tuottavuushyötyjen realisoimiselle.

Tuottavuuden kehittämisessä tärkeimpiä näkökulmia ovat vähemmän tärkeiden tehtävien karsiminen, hallinnonalan viranomaismenettelyjen keventäminen ja virtaviivaistaminen tarpeettomia työvaiheita karsimalla, kehittämällä sähköisiä palveluja ja tietotekniikan hyväksikäyttöä, kehittämällä organisaatorakenteita ja viranomaisten välistä työnjakoa, terävöittämällä ohjausta ja keventämällä rakenteita. Ohjelma kattaa myös hallinnonalarajat ylittäviä tehtävä- ja palvelukokonaisuuksia.

Tärkeimpiä *koko hallinnonalan kattavia* tuottavuuden kehittämishankkeita ovat:

- Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen keskittäminen Oikeushallinnon palvelukeskukseen, jolla pyritään 220 henkilötyövuoden säästövaikutukseen suunnittelukaudella. Palvelukeskus siirtyy nettobudjettiin ja rahoittaa toimintansa suurelta osin palvelumaksuilla vuodesta 2008 alkaen. Palvelukeskus toimii osana valtion

- palveluskeskusverkostoa ja sitä kehitetään ottaen huomioon palvelukeskusverkoston kehittämistä koskevat valtionhallinnon yleiset linjaukset.
- Hankintatoimen kehittäminen mm. hankintaprosesseja virtaviivaistamalla ja tukeutumalla valtionhallinnon keskitettyihin hankintamenettelyihin ja -palveluihin.
 - Tietotekniikkapalvelujen ja palvelutuotannon kehittäminen ottaen huomioon valtionhallinnon yhteiset tietohallinnon kehittämislinjat.

Tuottavuusohjelman toteuttamiseen liittyvät kehittämistoimet suunnitellaan ja toteutetaan tiiviissä yhteistyössä hallinnonalan henkilöstöjärjestöjen kanssa. Toimenpiteet toteutetaan noudattaen valtionhallinnon yleisiä henkilöstöpoliittisia linjauksia, joiden mukaan vakinaisen henkilöstön palvelussuhteiden jatkuvuus tehtäväjärjestelyjen ja uudelleenorganisointien yhteydessä turvataan. Vuonna 2007 valmistuvien selvitysten pohjalta kehitetään myös hallinnonalan tuottavuuden indikaattoreita.

Rakenteiden kehittäminen

Tuottavuuden parantamisessa sekä hallinnonalan toimintojen ja palvelujen kehittämisessä tarvitaan myös hallinnonalan rakenteiden jatkuvaa uudistamista. Perustavoitteena on turvata korkealaatuisten oikeudellisten palvelujen tasapuolinen saatavuus koko maassa ja pitää jatkossakin näitä palveluja tuottavien viranomaisten verkosto koko maan kattavana. Tätä tukevana kehityslinjana on palvelujen ja viranomaisverkoston keskittäminen alueilla vahvemmiksi ja paremman toimintakyvyn omaaviksi hallinnollisiksi kokonaisuuksiksi. Tämän mukaisesti kehitetään mm. käräjäoikeusverkostoa sekä ulosotto-, syyttäjä- ja rangaistusten täytäntöönpanoviranomaisten organisaatioita.

Hallituksen aluepoliittisten tavoitteiden mukaisesti pyritään viranomaistoimintoja mahdollisuuksien mukaan siirtämään pääkaupunkiseudulta muille alueille. Hallinnonalan henkilöstöstä noin 70 % toimii jo nykyisin pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Vuosina 2006 ja 2007 on toteutettu talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden sijoittaminen Oikeushallinnon palvelukeskukseen, sen Hämeenlinnan, Turun ja Kuopion toimipisteisiin. Selvitetäviä keskeisiä alueellistamistoimia ovat Rikosseuraamusviraston eräiden hallinto- ja palvelutehtävien, käräjäoikeuksien kiinteistöasioiden ja summaaristen asioiden, oikeusaputoimistojen eräiden tehtävien ja palvelujen, sekä hallinnonalan puhelinliikenteen välityspalvelujen siirtäminen pääkaupunkiseudulta muualle maahan.

Ministeriön roolia hallinnonalan strategisena ohjaajana selkiytetään. Ministeriöön sijoitettuja talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tietotekniikan tukitehtäviä on siirretty vuoden 2006 alusta perustettaviin palvelukeskuksiin. Näiden muutosten tavoitteena on, että ministeriö jatkossa voi nykyistä selvemmin keskittyä oikeusjärjestelmän kehittämiseen ja toimintaedellytysten luomiseen oikeusviranomaisille sekä kansainväliseen yhteistyöhön.

4.3. VIESTINTÄ

Useat toiminta- ja taloussuunnitelman linjaukset edellyttävät viestinnän kehittämistä. Viestintä on keskeistä, kun tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuuden ja vuorovaikutuksen lisääminen, kansalaisille tarjottavan neuvonnan kehittäminen sekä kansalaisvaikuttamisen ja äänestysaktiivisuuden lisääminen. Oikeusministeriön hallinnonalalla toteutettavat organisaatiouudistukset korostavat muutoksia tukevan viestinnän merkitystä.

Kiinnostus oikeudellisia asioita kohtaan on kasvanut. Media seuraa ja arvioi aiempaa tiiviimmin tuomioistuinten ja oikeushallinnon viranomaisten tekemiä ratkaisuja. Tiedotusvälineiden välittämä kuva oikeudenkäytöstä ja rangaistuksista muovaa ihmisten käsityksiä oikeudenhoidosta ja vaikuttaa näin oikeuslaitosta kohtaan tunnettavaan luottamukseen.

Internet on muodostumassa kaikessa viestinnässä yhä tärkeämmäksi suoran tiedottamisen kanavaksi.

Viestinnän toimintalinjat ovat seuraavat:

* Kehitetään verkkoviestintää erityisesti valmistelun avoimuuden ja vuorovaikutuksen edistämiseksi.

* Oikeusministeriön hallinnonalalla toteutettavat organisaatiouudistukset edellyttävät muutoksia tukevan viestinnän kehittämistä. Erityisen keskeistä on hallinnonalan sisäinen viestintä.

* Jatketaan koulutusta tuomioistuinten ja hallinnonalan muiden yksiköiden viestintävalmiuksien parantamiseksi. Pidemmän tähtäyksen tavoitteena on, että nykyistä suuremmissa yksiköissä on myös viestinnän erityisosaamista.

* Kehitetään viestinnän arviointia.

4.4. TUTKIMUS JA TOIMINNAN TIETOPOHJA

Lähtökohtia

Viime vuosikymmenien aikana arviointitiedon ja –tutkimuksen merkitys on korostunut yhä enemmän päätöksenteossa. Tietoon perustuva toimintapolitiikka (evidence based policy) nousee yhä keskeisempään asemaan. Sen mukaan toiminnan tulisi käsitellä todellisia ongelmia, olla eteenpäin katsovaa ja perustua tiedolle, eikä vain vastata lyhyen aikavälin paineisiin. Keskeisinä keinoina tällaisessa toimintapolitiikassa ovat olemassa olevan tutkimuksen hyväksikäyttö, uusien tutkimusten teettäminen sekä asiantuntijoiden hyödyntäminen päätöksenteossa.

Oikeusministeriön panostus tutkimukseen on ollut valtionhallinnon pienimpiä. Tutkimus- ja kehittämismenojen osuus oikeusministeriön hallinnonalan budjetista oli 0,24 % vuonna 2004, kun vastaava osuus koko valtioneuvoston piirissä on keskimäärin 4,5 %. Hallinnonalalla on vain yksi sektoritutkimuslaitos, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Laitos on valtion tutkimuslaitoksista pienin, vaikka se useimmilla edustamillaan tutkimuslohkoilla on maan ainoa tutkimuslaitos. Oikeusministeriö on julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellista kehittämistä koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen (7.4.2005) sekä oikeusministeriön asettaman selvitysmiehen raportin (Pekka Timonen, elokuu 2005) pohjalta valmistellut oikeuspoliittisen tutkimuksen kehittämissuunnitelman (syyskuu 2005).

Oikeuspoliittisen tutkimuksen ydinalueita ovat jatkossakin rikollisuuden ja seuraamusjärjestelmän tutkimus (kriminaalipoliittinen tutkimus), oikeuslaitoksen ja oikeusturvajärjestelmän tutkimus (oikeusturvapoliittinen tutkimus), laajasti kansalaisten oikeusasemaan ja hallinnon toimivuuteen vaikuttavan lainsäädännön ja oikeudellisten instituutioiden kuten perheoikeuden, kuluttajansuojan ja maksuhäiriöiden tutkimus (kansalaisten oikeussuhteiden tutkimus) sekä lainsäädännön ja sen vaikutusten tutkimus toisaalta yleisesti (säädospoliittinen tutkimus) ja toisaalta yksittäisten tärkeiden oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöhankkeiden osalta (lainsäädäntö- ja vaikuttavuustutkimus). Näihin kaikkiin liittyy olennaisena osana kansainvälisen kehityksen arviointi ja ennakointi. Tällä hetkellä tutkimuksessa on lukuisia katvealueita. Ei ole esimerkiksi tutkimustietoa siitä, miten erilaiset rangaistukset ja muut kriminaalipoliittiset toimenpiteet vaikuttavat ja onnistutaanko niiden avulla vähentämään rikollisuutta. Myöskään uusintarikollisuudesta ei ole tehty kokonaisvaltaisia tutkimuksia. Tietoa puuttuu niininkään tuomioistuinten toiminnasta ja kansalaisten oikeussuhteista.

Oikeuspoliittinen suunnittelu-, päätöksenteko ja ohjaus edellyttävät kuitenkin vielä tätäkin laajempaa näkökulmaa, joka kattaa em. oikeuspolitiikan tutkimuksen ydinalueen lisäksi mm. demokratian kehittämiseen ja kansalaisvaikuttamiseen sekä kansainväliseen oikeusyhteistyöhön ja oikeusvaltiokehitykseen liittyvät kysymykset.

Kehittämislinjaukset ja kehittämistoimenpiteet

Oikeusministeriön strategisena tavoitteena on oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen sekä yliopistollisten ja muiden tutkimusyksiköiden yhteistyöstä muodostuva, laaja-alainen ja monitieteinen oikeuspoliittinen tutkimus, joka tuottaa sekä ministeriön strategisten tavoitteiden toteuttamisen kannalta merkityksellistä tutkimustietoa että sellaista yleistä kotimaista ja kansainvälistä kehitystä koskevaa tietoa, jonka avulla oikeuspolitiikan ja oikeusministeriön strategiaa arvioidaan ja uudistetaan. Sektoritutkimuksen keskeinen strateginen kehittämistavoite on laajentaa oikeuspoliittisen tutkimuksen kenttää vastaamaan oikeusministeriön hallinnonala ja oikeuspolitiikan haasteita. Tässä tarkoituksessa on toisaalta tehostettava ja entisestään kansainvälistettävä tutkimusta oikeuspoliittisen tutkimuksen ydinalueilla ja toisaalta edistettävä oikeuspoliittisen tutkimuksen syntymistä ja kehittymistä katvealueilla.

Tätä tarkoitusta varten oikeusministeriön tutkimuksen ja kehittämisen ohjausryhmä laatii vuonna 2007 oikeusministeriön tutkimusstrategian sekä sitä täydentävän toimenpideohjelman. Ohjausryhmä on jo kartoittanut lukuisia tutkimuksen katvealueita sekä hyväksynyt Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen organisaation uudistamisen päälinjaukset. Tarkoituksena on laajentaa Oikeuspoliittista tutkimuslaitoksen tutkimusta, lisätä yhteistyötä yliopistojen kanssa sekä kehittää laitoksen organisaatiota siten, että oikeusministeriön hallinnonalan keskeiset tutkimuksen katvealueet voidaan peittää. Oikeusministeriö aikoo myös lisätä yhteistyötä muiden ministeriöiden kanssa tutkimushankkeissa, jotka koskevat useita hallinnonaloja.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos tulee jatkossakin olemaan oikeusministeriön hallinnonalan sektoritutkimuksen keskeinen toimija, jonka voimavaroja tulee vahvistaa. Myös eduskunnan lakivaliokunta on useaan otteeseen edellyttänyt laitoksen resurssien lisäämistä. Laitoksen toimialan tulisi jatkossa kattaa edellä tarkoitettu oikeuspolitiikan ydinalue. Koska oikeusministeriö tarvitsee myös tämän ydinalueen ulkopuolelle sijoitettavaa oikeuspoliittisesti orientoitunutta tutkimusta, sektoritutkimuksen kehittäminen edellyttää yhteistyöjärjestelyjä yliopistollisten ja muiden tutkimusyksikköjen kanssa sekä tähän liittyen myös oikeusministeriön sitomattomien tutkimusmäärärahojen lisäämistä.

4.5. TIETOHALLINTO

4.5.1. Tietohallinnon toimintaympäristö

Vuosina 2005 - 2006 käynnistyneen perustekniikan uusimisen viimeisenä kehittämiskohteena viedään läpi toimistojärjestelmän uusimishanke vuosina 2007 – 2009. Lotuksen SmartSuite –toimistojärjestelmä korvataan vaiheittain avointa lähdekoodia käyttävällä OpenOffice -järjestelmällä. Käyttäjäkoulutuksen valmistelu ja asiakirjapohjien uusiminen aloitetaan vuonna 2007. Vuosina 2008 – 2009 toteutetaan SmartSuite –sidosten korvaaminen sovellusliittymistä ja otetaan uusi toimistojärjestelmä käyttöön.

Kiinteiden it-menojen taso on kehusehdotuksessa melko tasainen, koska hankinnoissa siirryttiin leasing-menettelyyn vuonna 2006. Näin pystyttiin välttämään mm. palvelinhankintojen odotettavissa ollut kustannuspiikki. Ympäristöt on vakioitu ja hallintakustannukset sitä kautta vähentyneet, mikä on mahdollistanut uusien palveluiden (esim. VoIP-puhelut) sisällyttämisen it-menoihin kustannustason merkittävästi kasvamatta.

Eräiden operatiivisten järjestelmien keskuskoneympäristö, sen tuen puute ja sen ylläpitoon liittyvän osaamisen vähentyminen muodostavat riskin sekä käytettävyyden että kustannusten kasvamisen osalta. Uusittavaksi tulevat

- tuomiolauselmajärjestelmä (TL),
- kiinteistötietojärjestelmä (KTJ) ja
- vaalitietojärjestelmä (uVat).

4.5.2. Kehittämislinjaukset

Kehittämisen pääpaino on lähivuosina asiointi - ja tietopalveluiden, myös johtamista tukevan tietopalvelun, ja niiden edellytyksenä olevan teknisen palvelukerroksen (tunnistaminen, käyttöoikeudet, pääsynvalvonta, tietoturva) rakentaminen operatiivisten järjestelmien päälle.

Keskeiset kehitysinvestoinnit lähivuosina ovat:

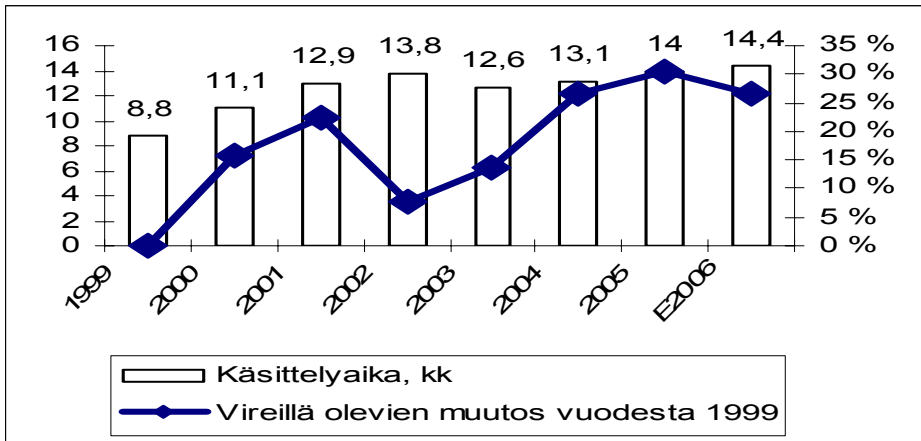
- Tietoyhteiskuntaohjelmaan liittyvä digitaalinen oikeussali, joka antaa mahdollisuudet asianosaisten ja todistajien kuulemiselle oikeusprosessissa verkossa sekä kotimaassa että kansainvälisessä oikeusaputoiminnassa.
- Rikosasioiden tuomiorekisterin kehittäminen. Tuomiorekisteri mahdollistaa rikostuomion tuottamisen keskitetysti yhdestä sovelluksesta ja sähköisen jakelun sekä paluutiedon toimittamisen poliisille.

- Sähköisen asioinnin ja verkkopalvelujen edellytysten parantaminen kehittämällä verkkoviestintää ja internetpalveluita sekä sähköisiä lomakkeita ja sähköpostipalveluja. Tavoitteena on laajentaa asioiden sähköistä vireillepanoa ja asiointia kehyskaudella.
- Hallinnonalan tietoresurssien hyväksikäyttöä toiminnan johtamisessa ja kehittämisessä tehostetaan jatkamalla tietovarastojen rakentamista.
- Viranomaisyhteistyön edistäminen oikeuslaitoksen ja poliisin välillä lisäämällä sähköisiä palveluita. Palvelut toteutetaan yhteisen portaalin kautta.
- Keskuskonepohjaisten järjestelmien uusiminen vuosikymmenen loppuun mennessä.

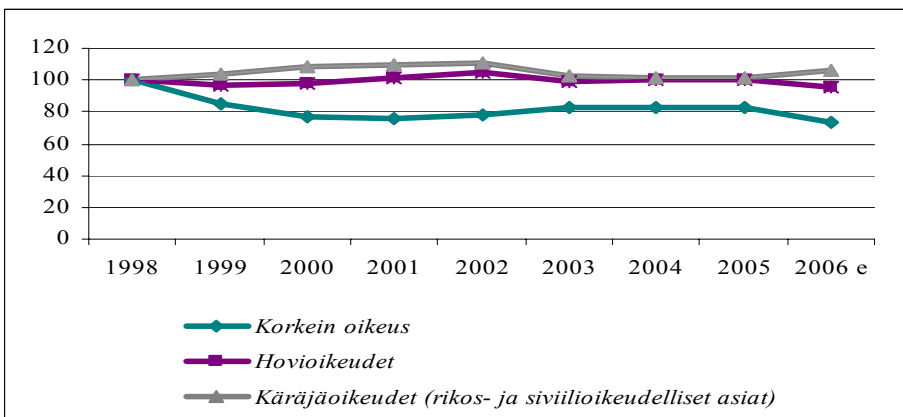
Erityisesti kehittämisessä panostetaan viranomais- ja sidosryhmäyhteistyöhön, varsinkin sisäisen turvallisuuden ja rikosoikeudellisen toimintaprosessin sekä tietoyhteiskuntaohjelmaan kuuluvan sähköisen oikeusprosessin kehittämisen puitteissa.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston ja kriminaalipoliittisen osaston sekä ministeriön ja eräiden virastojen it-menojen kehittyminen kehyskaudella käy ilmi **kuvista 19-21**.

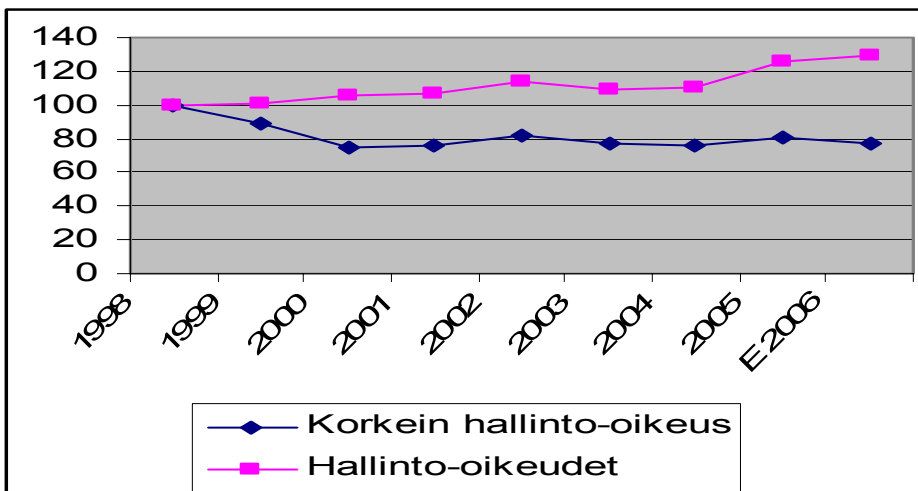
5. KUVAT



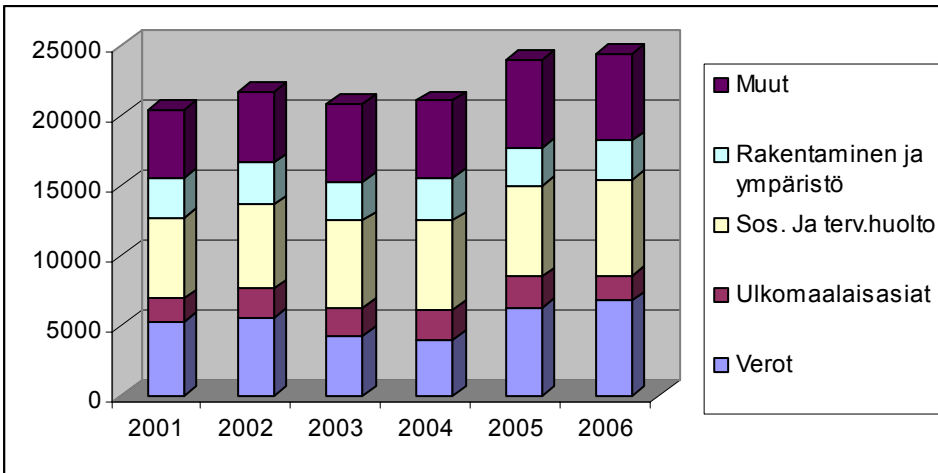
Kuva 1. Vakuutusoikeuden käsittelyaika ja vireillä olevien asioiden muutos.



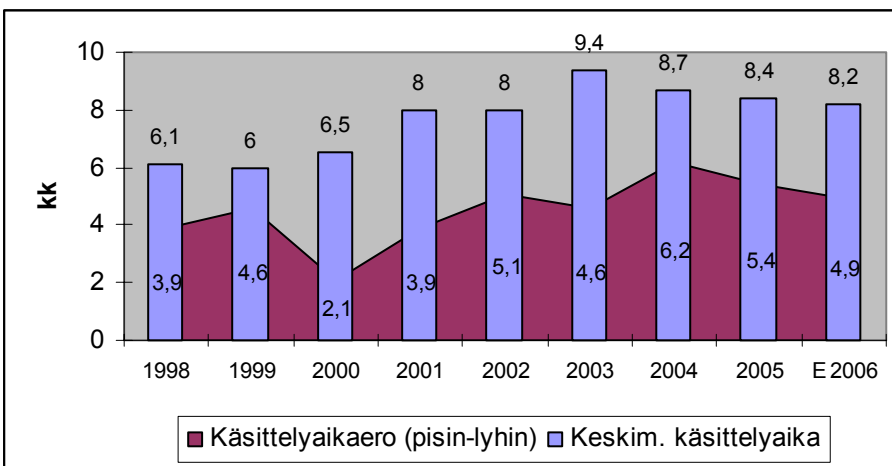
Kuva 2. Yleisiin tuomioistuimiin saapuneiden asioiden muutos.



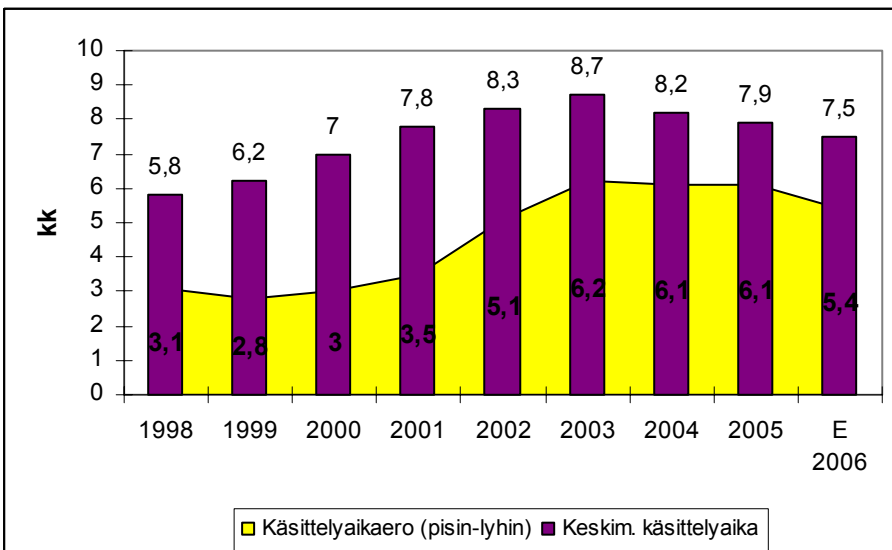
Kuva 3. Hallintotuomioistuimiin saapuneiden asioiden määrän muutos.



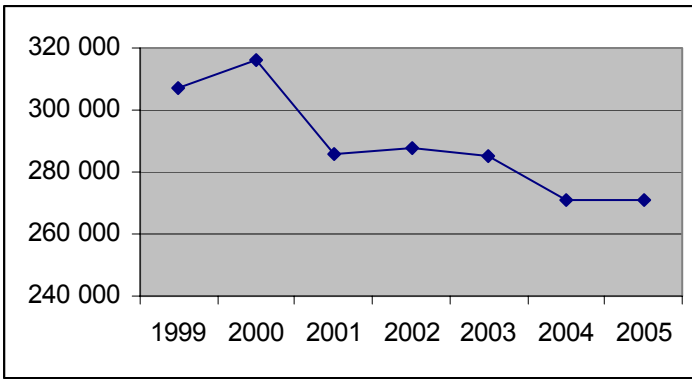
Kuva 4. Hallinto-oikeuksiin saapuneet asiat asiaryhmittäin.



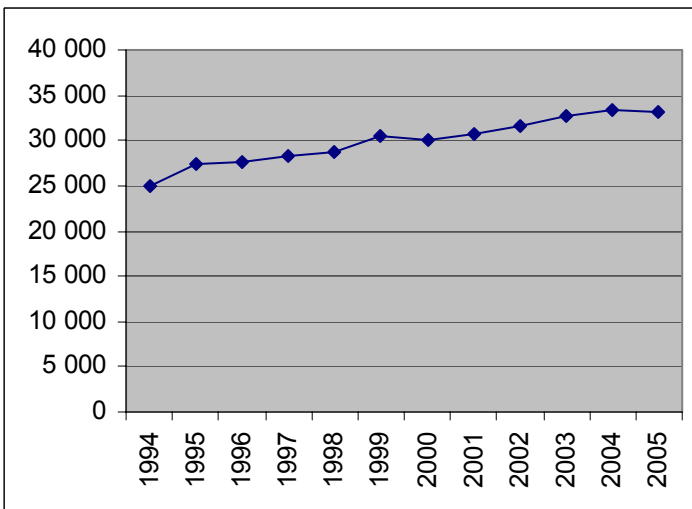
Kuva 5. Hallinto-oikeuksien keskimääräinen käsittelyaika v. 1998-2006.



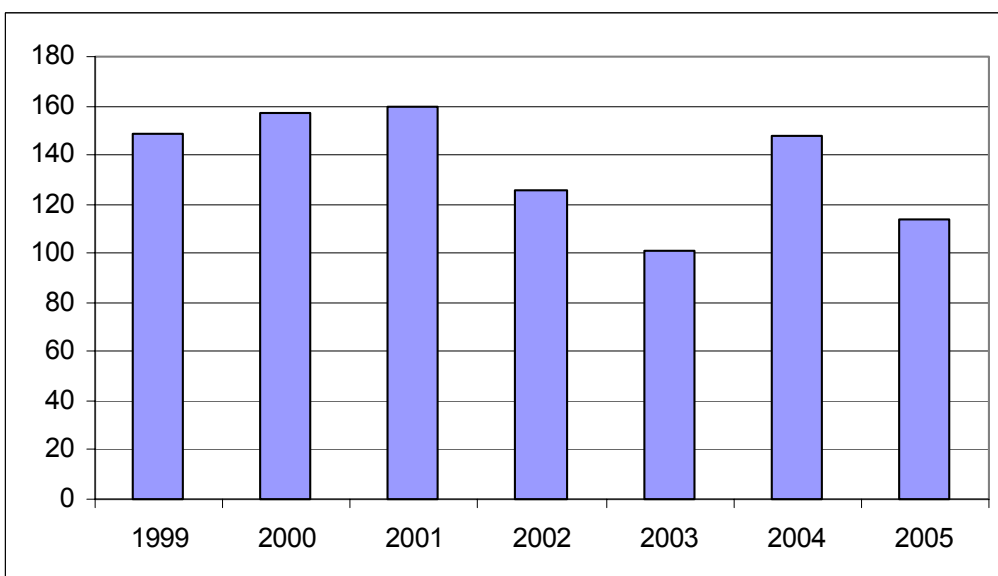
Kuva 6. Hovioikeuksien keskimääräinen käsittelyaika.



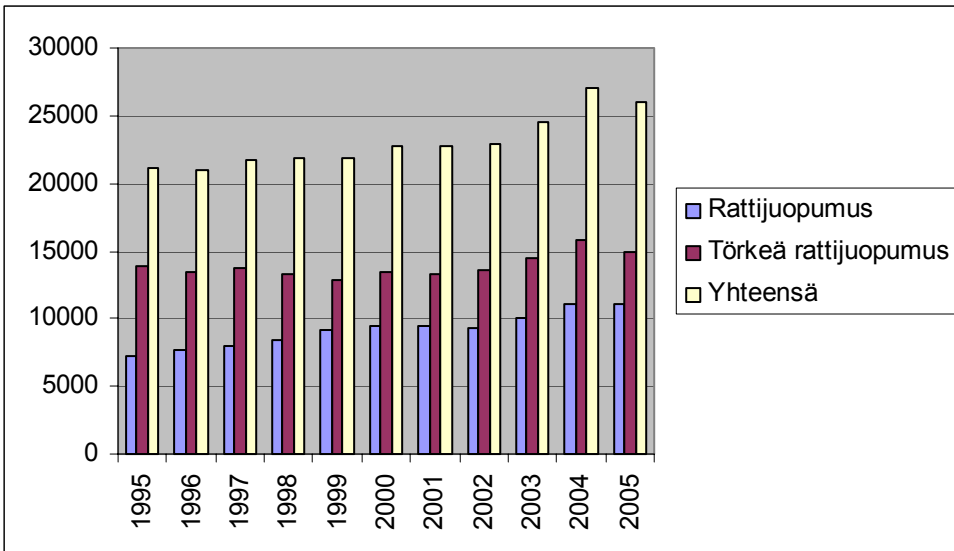
Kuva 7. Omaisuusrikosten määrän muutos.



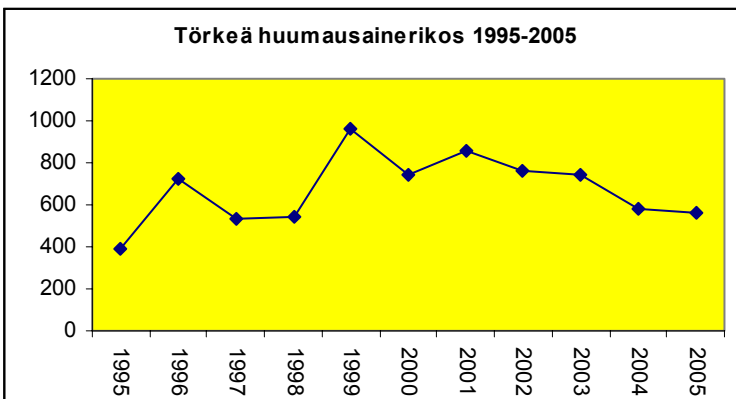
Kuva 8. Henkeen ja terveyteen kohdistuneiden rikosten määrän muutos..



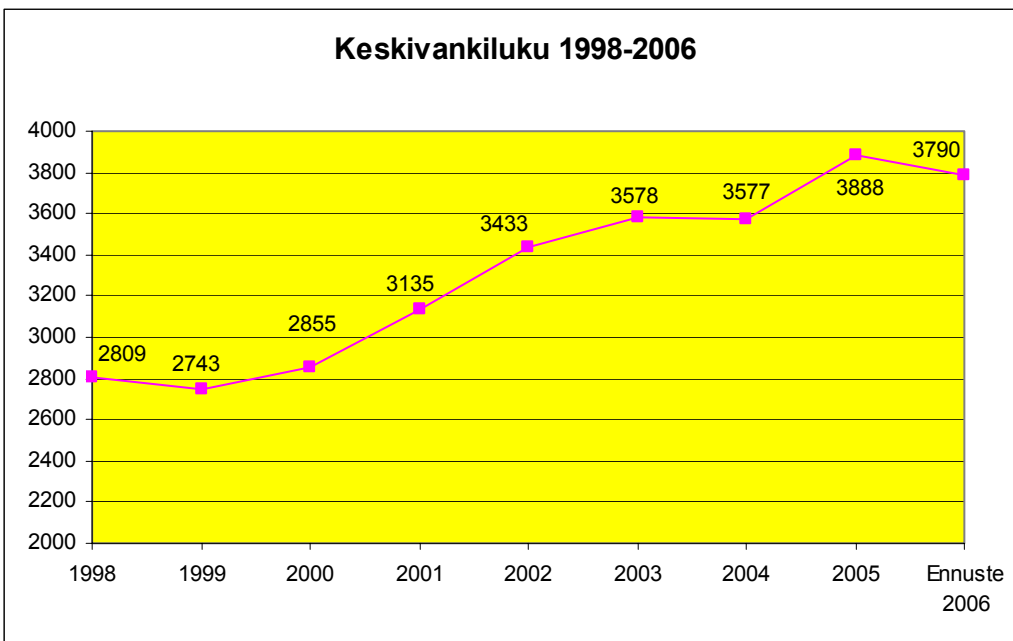
Kuva 9. Henkirikosten määrän muutos.



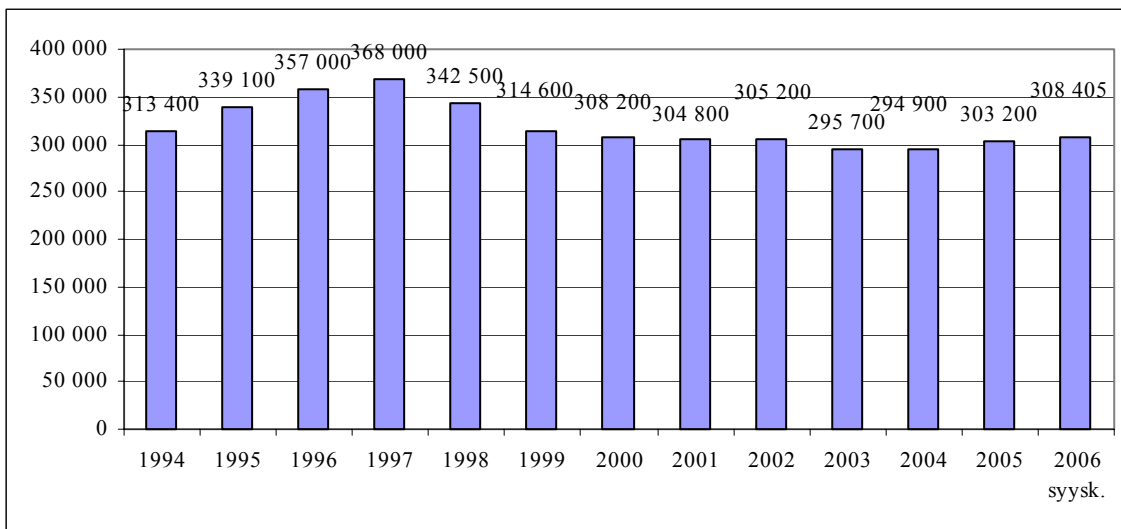
Kuva 10. Rattijuopumusten määrän muutos.



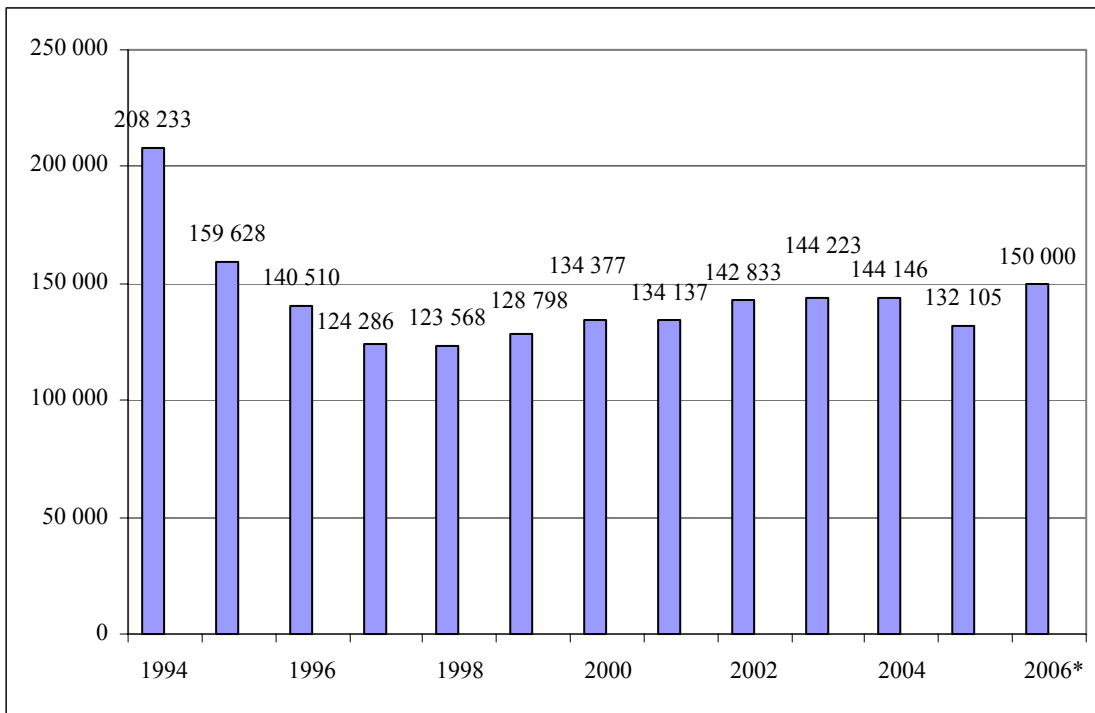
Kuva 11. Törkeiden huumausainerikosten määrän muutos.



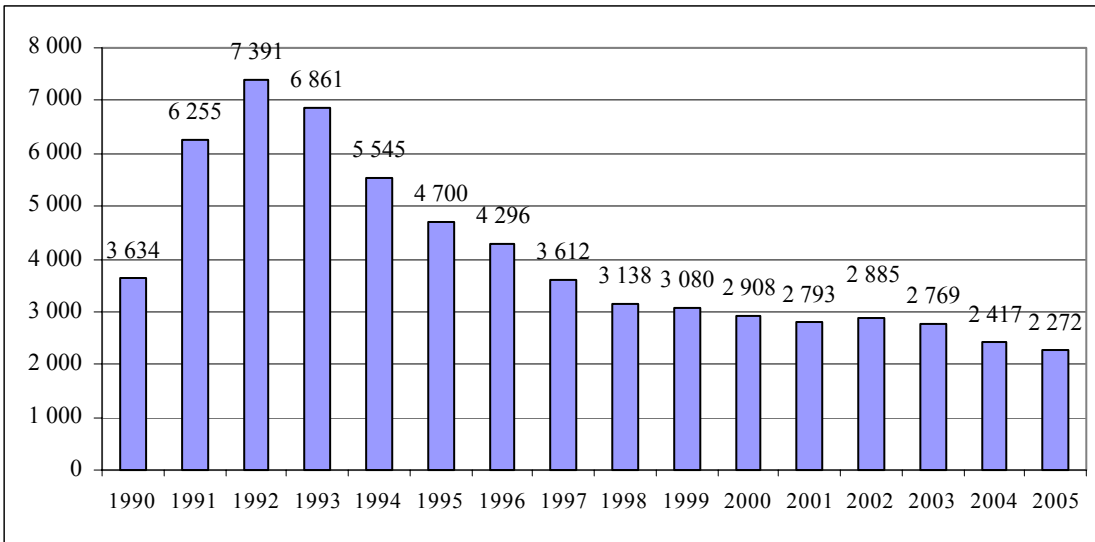
Kuva 12. Vankien päivittäinen keskimäärä 1998 – 2006



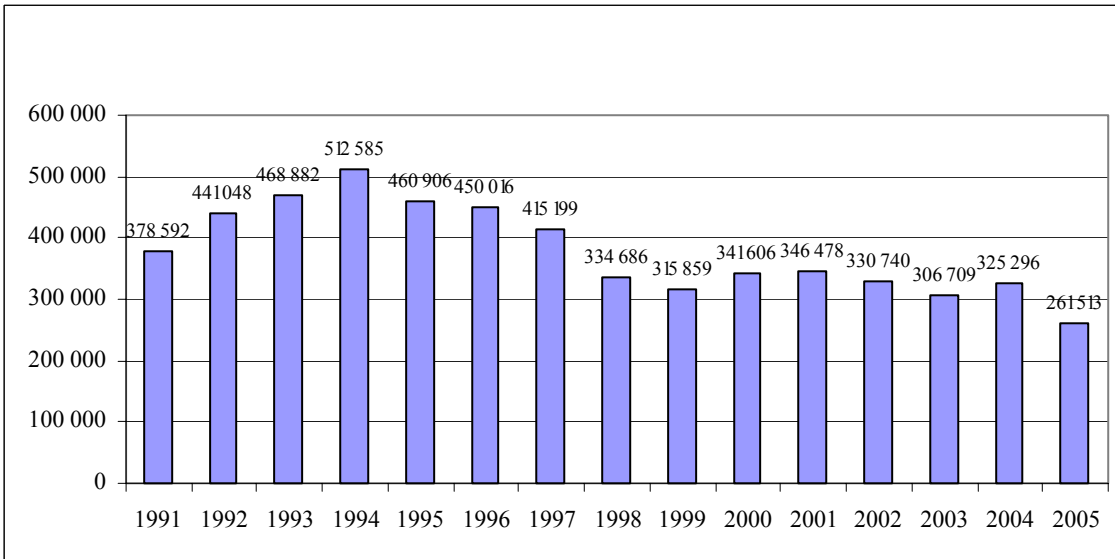
Kuva 13. Luottotietorekisteriin merkittyjen henkilöiden määrä.



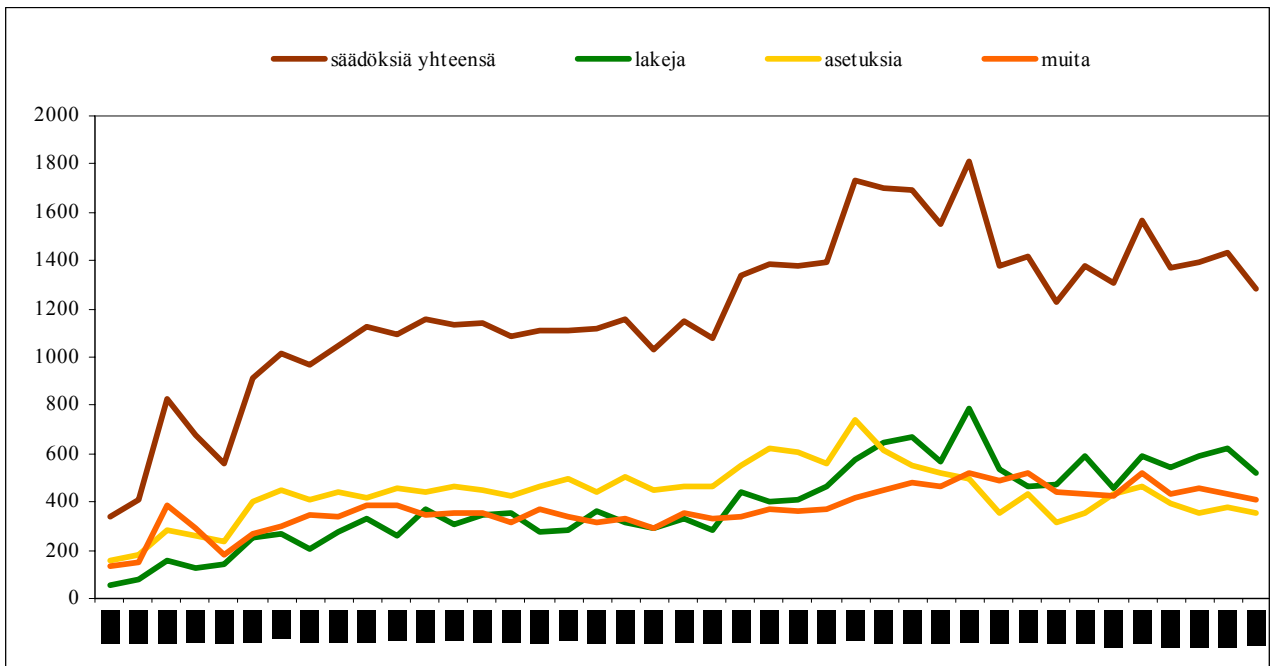
Kuva 14. Käräjäoikeuksiin saapuneet summaariset asiat.



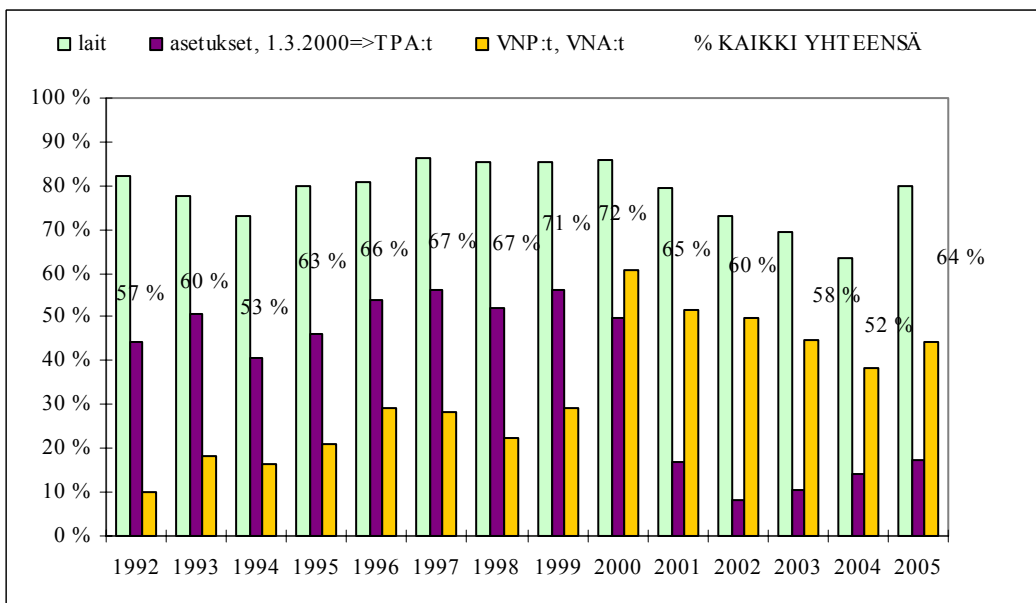
Kuva 15. Käräjäoikeudessa vireille pannut konkurssit.



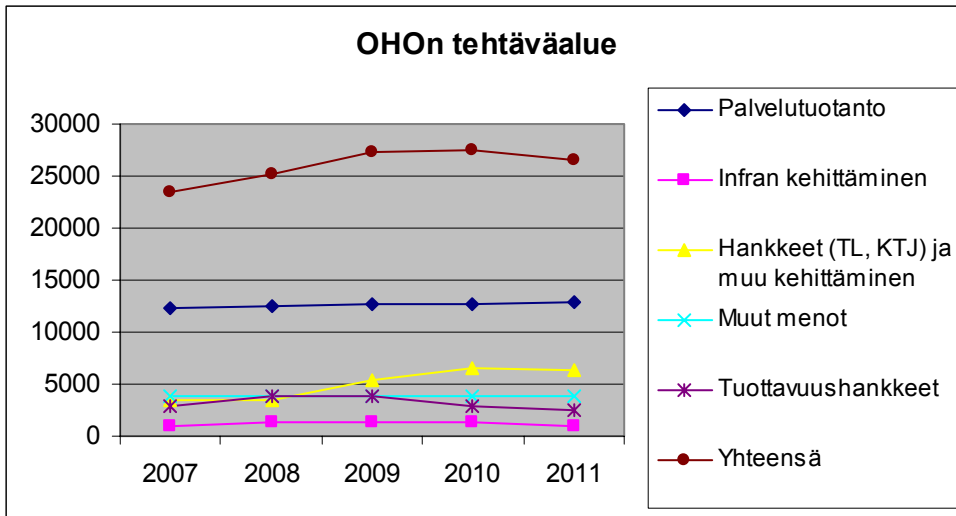
Kuva 16. Ulosottovelalliset, tilanne vuoden lopussa



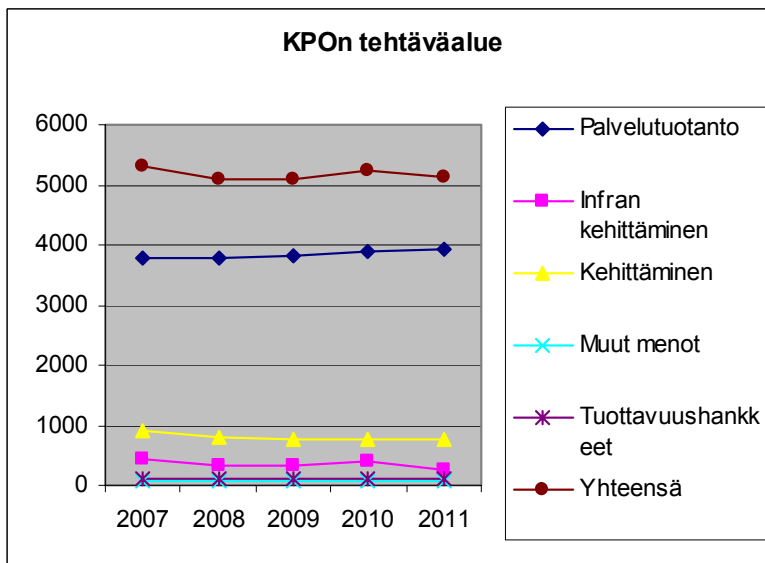
Kuva 17. Suomen asetus- ja säädöskokoelmassa julkaistujen säädösten määrä vuosina 1920-2005.



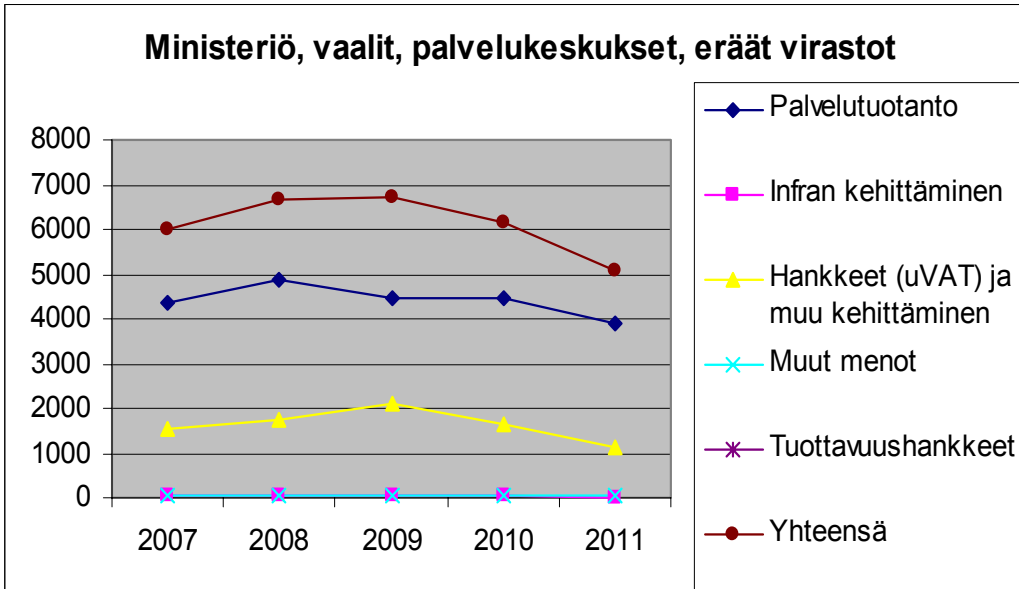
Kuva 18. Oikeusministeriön tarkastustoimiston tarkastettavana olleiden säädösten osuus vuosina 1992-2005 säädöskokoelmassa julkaistuista laeista, asetuksista ja valtioneuvoston päätöksistä.



Kuva 19. Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston (OHO) tehtäväalueen it-menojen kehittyminen suunnittelukaudella.



Kuva 20. Oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston (KPO) tehtäväalueen it-menojen kehittyminen suunnittelukaudella.



Kuva 21. Oikeusministeriön, vaalien, palvelukeskusten ja eräiden virastojen it-menojen kehittyminen suunnittelukaudella.