

OIKEUSTURVAOHJELMAA VALMISTELEVAN NEUVOTTELUKUNNAN LYHYEN AIKAVÄLIN SÄÄSTÖTOIMENPITEET

Asian tausta

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseksi ja oikeusturvan laadun parantamiseksi laaditaan oikeusturvaohjelma aiempien toimenpidesuunnitelmien pohjalta. Ehdotus oikeusturvaohjelmaan sisällytettävistä asioista valmisteltiin oikeusministeriössä virkатыönä. Ehdotuksesta pyydettiin lausuntoja maaliskuussa 2012. Oikeusministeriö vastaanotti yhteensä 44 lausuntoa.

Valtioneuvoston kehyspääatöksessä vuosille 2013-2016 edellytetään oikeusministeriön vähentävän hallinnonalan menoja aiemmin asetetun 14 milj. euron säästötavoitteen lisäksi vuositasona vähintään 8 milj. eurolla vuodesta 2015 alkaen. Tästä hallituksen kehysneuvotteluiden 22.3.2012 pöytäkirjamerkinnän mukaisesti 6 milj. euron osalta sopeuttamisohjelma on valmisteltava korkean tason työryhmässä ja ehdotusten valmistuttua tuotava talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltäväksi. Edelleen ministeriön hallinnonalalle tultaneen kohdentamaan osa hallitusohjelmassa tietohallintomenoihin kaavaillusta 110 milj. euron säästövelvoitteesta. Tämän säästön lopullinen määrä ei vielä ole selvillä.

Oikeusturvaohjelmaa valmisteleavan neuvottelukunnan toimeksianto

Oikeusministeriö on 1.6.2012 asettanut neuvottelukunnan valmistelemaan ehdotusta pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaksi ja valtiontalouden tilan edellyttämäksi sopeuttamisohjelmaksi oikeusministeriön hallinnonalalla sekä seuraamaan oikeusturvaohjelman toteutusta (OM 11/03/2012). Ohjelmien yhteisvalmistelulla pyritään varmistamaan se, etteivät säästötavoitteet vaaranna oikeusturvavoitteita. Neuvottelukunnan tehtävänä on 1) valmistella ehdotus pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaksi, 2) valmistella ehdotus valtioneuvoston vuosien 2013-2016 kehyspääatöksen edellyttämäksi sopeuttamisohjelmaksi sekä 3) seurata oikeusturvaohjelman toteutumista ja tarvittaessa ehdottaa siihen korjauksia. Neuvottelukunnan toimikaudeksi on asetettu 1.6.2012-31.12.2015. Neuvottelukunnan tuli kuitenkin valmistella ehdotus oikeusturvaohjelmaksi ja sopeuttamisohjelmaksi 30.11.2012 mennessä. Neuvottelukunnan ehdotuksen määräaika on pidennetty 15.2.2013 saakka.

Oikeusturvaohjelmaa valmisteleavan neuvottelukunnan ehdotukset

Neuvottelukunnan tehtävä on ollut laaja ja vaativa. Neuvottelukunnan asettamis päätöksen mukaisesti laadittava lyhyen aikavälin sopeuttamisohjelma ei saa olla ristiriidassa pitkän aikavälin oikeusturvaohjelman kanssa ja molempia on voitava toteuttaa tulevaisuudessa kehys- ja talousarviovalmisteluissa. Neuvottelukunta on kokoontunut tähän mennessä yhteensä 11 kertaa. Kokouksissa on keskusteltu tarvittavista perustavaa laatua olevista oikeudenhoidon (rakenteet, prosessit, menettelyt jne.) uudistuksista. Työryhmässä käydyissä keskusteluissa on noussut esiin uusia toimenpiteitä ja näkökulmia.

Esillä olleista toimenpiteistä suuri osa on sellaisia, joiden säästövaikutukset syntyvät vasta pitkällä aikavälillä. Hallituksen kehysneuvotteluiden pöytäkirjamerkinnän mukaisesti **vuonna 2015 saavutettavien 6 milj. euron sopeuttamistoimien osalta** neuvottelukunnassa on tunnistettu seuraavia lyhyen aikavälin säästötoimenpiteitä.

Toimenpiteiden ohella neuvottelukunta korostaa hyvin toimivan oikeuslaitoksen merkitystä. Oikeuslaitos yhteiskunnan jäsenten oikeuksien suojan takeena ja siten yhteiskunnan toimivuuden ja yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä on oikeusvaltion kulmakivi. Korkealaatuinen ja tehokas oikeuslaitos lisää turvallisuutta ja hyvinvointia sekä yhteiskunnan kilpailukykyä ja hallinnon toimivuutta. Se myös säästää kustannuksia muilla hallinnonaloilla ja edistää yhteiskunnan taloudellista toimivuutta ja voi myös osaltaan estää syrjäytymiskehitystä.

Säästöt oikeuslaitoksen toimitilakustannuksissa lyhyellä aikavälillä (osin vasta 2016)

Ulosottotoimessa pyritään aikaansaamaan toimitilasäästöjä Helsingin ulosottoviraston toimitilan käyttöä tehostamalla sekä lakkauttamalla ulosoton toimipisteitä (säästötavoite ulosotossa yhteensä 650 000 euroa). Hovi- ja hallinto-oikeuksien rakennemuutoksesta odotetaan vajaan 600 000 euron säästöjä* ja tilankäytön tehostamisella Porin oikeustalossa 70 000 euron säästöjä. Näillä tilankäyttöä tehostavilla toimenpiteillä pyritään siten yhteensä **noin 1,3 milj. euron menosäästöihin**.

Kaikissa toimitilahankkeissa tavoitellaan oikeusministeriön toimitilastrategian mukaista toimitilatehokkuustavoitetta max 20 m²/htv, mikä johtaa selkeästi alhaisempiin toimitilakuluihin kuin nykyisellä tilankäytöllä. Uusissa toimitiloissa ja/tai suuremmille paikkakunnille toimintaa keskitettäessä neliövuokra on nykytasoa korkeampi, mikä toisaalta pienentää toimitilakustannussäästöjä lyhyellä aikavälillä.

Asiantuntija-avusteisen huoltoriitamenettelyn (ns. Follo-malli) laajentaminen koko maahan

Asiantuntija-avusteisen huoltoriitojen sovittelumenettelyn kokeilusta on saatu hyviä tuloksia. Menettely on säästänyt kokeilussa mukana olevien tuomioistuinten sekä sosiaalitoimen voimavaroja. Onnistunut sovittelumenettely nopeuttaa vanhempien välisten riitaisuuksien käsittelyä ja vähentää vanhempien vastakkainasettelua. Tällä on vaikutuksia myös viranomaistoimintaan. Onnistuneessa sovittelumenettelyssä huoltoriidan keskimääräinen käsittelyaika lyhenee ja menettely on keveämpi kuin riita-asian oikeuden-

* Lisäksi Kouvolan hallinto-oikeudelta vapautuvat toimitilat, vuokra 250 000 €/v, vuokrasopimus päättyy 2022. Tiloille yritetään löytää toinen vuokralainen, jolloin toimitilasäästö toteutuisi aikaisemmin.

käynnissä. Tätä kautta se vähentää merkittävästi pitkistä oikeudenkäynneistä lapsen kehitykselle aiheutuvaa vahinkoa.

Kun tuomioistuinsovittelun käyttöä tulisi muutoinkin laajentaa, voidaan arvioida, että Follo ja tuomioistuinsovittelun käytön muu laajentaminen pitäisi sisällään **1-2 milj. euron säästöpotentiaalin** oikeusministeriön hallinnonalalla. Menettelyn arvioidaan säästävän lisäksi merkittävästi myös oikeusavun, sosiaalitoimen ja muun yhteiskunnan voimavaroja, jotka muutoin sitoutuisivat huoltoriidan käsittelyyn.

Hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistuksen htv-säästöt

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi hovioikeuslain ja hallinto-oikeuslain 1 ja 2 §:n sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 153/2012 vp) todetaan, että tuomioistuinten yhdistymisen seurauksena voidaan hovi- ja hallinto-oikeuksien henkilöstöä vähentää pidemmällä aikavälillä arviolta noin 20 henkilötyövuodella. Tämä on toteutettavissa hyödyntämällä nykyistä suurempien yksiköiden mahdollisuutta kehittää työmenetelmiään ja tuottavuuttaan sekä poistamalla päällekkäisiä toimintoja. Vähentäminen tehtäisiin sitä mukaa kuin eläköitymisen myötä tai muutoin vapautuu virkoja. Tästä aiheutuu noin 1–1,5 milj. euron vuotuiset säästöt henkilöstökustannuksissa siitä riippuen kohdennetaanko vähennykset kanslia- vai lainkäyttöhenkilöstöön. Jo lyhyemmällä aikavälillä, v. 2015 alkaen, voidaan rakenneuudistuksella arvioida saavutettavan noin 12 henkilötyövuoden eli **0,7 milj. euron säästö**.

Lautamiesten lukumäärän vähentäminen tuomioistuimen kokoonpanoissa

Lautamiesjärjestelmän merkityksen on nähty perustuvan siihen, että lautamiehet edustavat kansan oikeustajua ja valvovat oikeudenkäyttöä käräjäoikeuksissa sekä varmistavat oikeudenkäyntien julkisuuden. Lautamiesjärjestelmän merkitys on kuitenkin vähentynyt jo sen vuoksi, että suurin osa rikosasioista ja kaikki riita-asiat käsitellään käräjäoikeuksissa nykyisin ilman lautamiehiä. Lisäksi lainsäädännön ja oikeudenkäyntien monimutkaistuminen on johtanut siihen, että rikosasioiden ratkaiseminen edellyttää yhä useammin asianmukaista koulutusta. Oikeudenkäyntien julkisuus toteutuu nykyisin parhaiten tiedotusvälineiden kautta. Myös lautamiesten nimittämismenettelyyn on todettu liittyvän puutteita, ja lisäksi lautamieskokoonpanoihin liittyy erityinen käsittelyn pitkittymisen riski lautamiesten mahdollinen esteellisyys ja poissaolo huomioon ottaen.

Lautamiesten lukumäärää vähennetään siten, että nykyisen 1+3 –kokoonpanon (1 tuomari, 3 lautamiestä) tilalla käytetään 1+2 –kokoonpanoa ja 2+4 -kokoonpanon tilalla 2+3 –kokoonpanoa. Lukumäärän vähentäminen voidaan tehdä ehdotetulla tavalla ilman, että sillä olisi merkitystä niiden seikkojen kannalta, jotka puoltavat lautamiesjärjestelmän käyttöä. Maallikkoedustus toteutuu, vaikka heidän lukumääränsä kokoonpanossa vähennee. Uudistus kuitenkin vähentäisi käräjäoikeuksien lautamiesjärjestelmän ylläpitämiseen liittyvää työtä, ja vapauttaisi henkilöstöä muihin tehtäviin. Tämän lisäksi lautamiesten lukumäärän vähentäminen säästäisi vuosittain lautamieskuluja **0,7 milj. euroa**.

Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen

Jatkokäsittelylupajärjestelmä otettiin käyttöön hovioikeuksissa 1.1.2011. Menettelyn käyttöönottoaminen on vähentänyt asiakohtaisia kustannuksia ja tuonut työnsäästöä erityisesti rikosasioiden osalta. Pääkäsittelyjen määrä järjestelmän soveltamisalaan kuulu-

vissa asioissa on vähentynyt ja siten myös käräjäoikeudessa käytyjen oikeudenkäyntien tarpeeton uusiminen. Valitusasioiden keskimääräiset käsittelyajat ovat lyhentyneet ja valitusten määrä vähentynyt noin 12 prosentilla. Järjestelmälle asetetut tavoitteet näyttäisivät toteutuneen, eikä oikeusturva- tai muita vastaavia ongelmia ole ilmennyt.

Ottaen huomioon oikeudenhoitoon kohdistuvat säästötavoitteet on edellä mainituin perustein selvitettävä mahdollisuuksia laajentaa jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa etenkin rikosasioissa. Riita-asioissa sekä häviöarvon nostamista että järjestelmän soveltamisalan muuttamista tulisi harkita. Myös järjestelmän ulottamista hakemusasioihin on syytä harkita vakavasti. Jos jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa laajennettaisiin, pääkäsittelyn toimittaminen hovioikeudessa yksin näytön arvioinnin riittämisen perusteella tulisi nykyistä harvemmin kysymykseen.

Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamisesta saatava hyöty on suoraan riippuvainen sen soveltamisalaan kuuluvista asioista. Alustavan arvion perusteella järjestelmän käyttöönotto ja sen soveltamisalan laajentaminen mahdollistaisivat yhdessä noin 10 – 15 henkilötyövuoden säästöt. Tämä tarkoittaisi **1 milj. euron** vuosittaista säästöä.

Syyteneuvottelumenettelyn käyttöönotto

Syyteneuvottelumenettelyn käyttöönoton tavoitteena ovat prosessiekonomiset edut ja oikeudenkäyntien nopeuttaminen. Käytännössä syyteneuvottelu toimisi siten, että esitutinnan ulkopuolelle rajoitetaan tunnustuksen perusteella tiettyjä epäiltyjä rikoksia tai että rikosasia käsitellään tuomioistuimessa tavanomaista oikeudenkäyntiä keveämmässä menettelyssä ja tuomitaan lievempi rangaistus. Syyteneuvottelu voisi koskea rikoksia, joista säädetty ankarin rangaistus on enintään kuusi vuotta vankeutta, ei kuitenkaan rikoslain 20 luvussa rangaistavaksi säädettyjä seksuaalirikoksia, jotka loukkaavat seksuaalista itsemääräämisoikeutta tai jotka kohdistuvat lapsiin, eikä henkeen tai terveyteen kohdistuvia rikoksia rikoslain 21 luvussa (Syyteneuvottelu ja syyttämättä jättäminen, oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 26/2012).

Hallituksen esitys pyritään antamaan eduskunnan kevätistuntokauden aikana vuonna 2013. Lait voisivat tulla voimaan vuoden 2014 aikana. Säästöt syyttäjälaitoksessa ja tuomioistuimissa olisivat alustavasti arvioiden **1-2 milj. euroa**.

Oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentaminen

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa edellytetään, että itseoikaisuменettelyn käyttöä lisätään ja muutoksenhaun uudistustarpeiden selvittämistä hallinto-oikeuksissa jatketaan mukaan luettuna valituslupamenettelyn käyttöönottoaminen myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Oikeusministeriössä on yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa vireillä hanke oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmien laajentamiseksi uusiin asiaryhmiin. Oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisen arvioidaan vähentävän hallinto-oikeuksiin tulevien muutoksenhakuasioiden määrää. Tarkoituksena on kuluvan vuoden aikana koota eri hallinnonaloja koskeva hallituksen esitys asiasta. Lainsäädännön kehittämistyön vaikutukset alkavat vähitellen 2014-2015. Jos oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentamisella saavutetaan 10 % työmäärävähennys asianmäärien vähenemisen ja hallinnon päätösten laadun paranemisen kautta, voidaan hallintolainkäytössä arvioida saavutettavan **1 milj. euron** vuosittainen säästö. Yksityiskohtaisempia vaikutusarvioita voidaan kuitenkin tehdä vasta hankkeen edetessä.

Maksujärjestelmän kehittäminen

Työmääriin ja kustannuksiin vaikuttavien toimenpiteiden ohella on arvioitu määräraha-vajeen paikkaamista ja maksujen ohjausvaikutuksen lisäämistä osittain maksujärjestelmän muutoksilla, joiden myötä maksutulo voisi kasvaa. Asiaa valmistelleen oikeusministeriön työryhmän ehdotuksen mukaan tuomioistuimien ns. hakemusmaksuja olisi korotettavissa suhteellisen nopealla aikataululla. Maksutulon kasvun hyödyntäminen tuomioistuimien rahoitustilanteen parantamiseksi edellyttäisi, että ao. budjetissa/kehyksessä voitaisiin tehdä tätä vastaava kehyksen rakennekorjaus.