

28. 06. 2011

1 (15)

ad 7/021/2010**ROVANIEMEN HOVIOIKEUS**

Valtakatu 10 - 12, 96200 ROVANIEMI

Puh. (016) 336 11, Fax (016) 336 1250

rovaniemi.ho@om.fi

28.6.2011

47/2011

Oikeusministeriölle

Viite Oikeusministeriön kirje 26.04.2011 OM 7/021/2010

Asia Rovaniemen hovioikeuden lausunto hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistustoimikunnan mietinnöstä "Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen" (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 17/2011)

Asiakohdassa mainitusta toimikunnan mietinnöstä Rovaniemen hovioikeus esittää lausuntonaan seuraavaa:

1. Toimeksiannosta ja kehittämisvaihtoehtoista

Toimeksiannon mukaan toimikunnan keskeisenä tehtävänä on ollut laatia ehdotus hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämiseksi siten, että tavoitteena on asiamäärältään ja rakenteeltaan mahdollisimman tasakokoiset hovioikeudet ja hallinto-oikeudet. Toimeksiannon mukaan tämä edellyttäneen 1 - 2 hovioikeuden ja 1 - 3 hallinto-oikeuden vähentämistä. Ehdotuksessaan toimikunta on varsin "orjallisesti" pysynyt toimeksiannon rajoissa.

Toimikunta on työnsä aikana keskustellut myös muista, toimeksiannon ulkopuolelle jäävistä kehittämisvaihtoehtoista, kuten mahdollisuudesta siirtyä koko maan käsittävään yhden hovioikeuden ja yhden hallinto-oikeuden rakenteeseen sekä lisäksi siitä mahdollisuudesta, että hovioikeuksien osalta tyydyttäisiin vain tuomiopiirien uudelleen järjestelyyn. Toimikunta on kuitenkin todennut, ettei tässä yhteydessä ole mahdollisuutta yhden hovioikeuden ja yhden hallinto-oikeuden rakennemalliin, koska toteutukseen liittyvä sääntely edellyttäisi useiden perustuslakikysymysten selvittämistä. Väestön alueellisessa sijoittumisessa jo tapahtuneiden ja ennustettavissa olevien muutosten vuoksi toimikunta ei ole pitänyt riittävänä ratkaisuvaihtoehtona tyytymistä pelkästään hovioikeuksien tuomiopiirimuutoksiin. Tämä kehittämisvaihtoehto ei olisi ollut myöskään toimeksiannon mukainen.

Hovioikeus on toimikunnan kanssa samaa mieltä siitä, että yhden hovioikeuden malli ei ole tässä yhteydessä toteuttavissa. Hovioikeuden mielestä tämänkaltaisen rakennemalli ei ole muutenkaan toteuttamiskelpoinen huomioon ottaen erityisesti koko maan yhdenvertaiset oikeussuojatarpeet ja organisaation tehokkaaseen toimintaan liittyvät tekijät.

Toimikunnan työssä on, kenties juuri asetetun toimeksiannon vuoksi, jäänyt liian vähälle huomiolle sen vaihtoehdon pohtiminen, että tässä vaiheessa olisi hovioikeuksien osalta tyydytty vain tuomiopiirimuutoksiin ja että enempiin rakenteellisiin muutoksiin, mukaan luettuna hovioikeuksien lukumäärän vähentäminen, ryhdyttäisiin vasta myöhemmin tiettyjen muiden muutosten selvittyä ja toteuduttua. Toimikunnankin esityksen mukaan hovioikeusmenettelyä on tarpeen lähitulevaisuudessa keventää prosessisäännöksiin tehtävillä muutoksilla. Lähivuosien keskeisiä haasteita ovat myös hovioikeuksien henkilöstörakenteen uudistaminen ja suomalaisen tuomarikoulutusjärjestelmän luominen. Jo nyt on nähtävissä, että seuraavan vuosikymmenen aikana muutokset hovioikeuksien asia- ja työmäärissä tulevat olemaan merkittäviä. Nämä toimintaympäristön muutokset ja nyt ehdotettavat rakennemuutokset liittyvät toisiinsa. Tämän vuoksi varsin pian toimikunnan ehdottamien muutosten toteuttamisen jälkeen on joka tapauksessa ryhdyttävä uudelleen järjestämään hovioikeusverkostoa.

Tässä tilanteessa harkinnanarvoinen ja tarkoituksenmukainen etenemistapa voisi olla, että ensin tehtäisiin nopeat ja korjaavat muutokset hovioikeuspiirien tuomiopiireihin ja vasta myöhemmin muiden muutosten ja uudistusten selvittyä toteutettaisiin, jos siihen muuttuneessa tilanteessa nähdään olevan tarvetta, suurempi rakenneuudistus ja siinä yhteydessä arvioitaisiin hovioikeuksien lukumäärä ja sijaintipaikat. Hovioikeuden presidentti Pertti Niemisen eriävässä mielipiteessä on monia vartenotettavia näkökohtia tämän kehittämisvaihtoehdon puolesta.

Ensi vaiheessa tehtävillä tuomiopiirimuutoksilla olisi mahdollista saada hovioikeuksista nykyistä tasakokoisempia niin asiamäärien kuin rakenteidenkin osalta. Lisäksi niitä asioita, joissa Helsingin hovioikeudella on yksinomainen toimivalta, voitaisiin siirtää muidenkin hovioikeuksien ratkaistaviksi. Esimerkiksi sotilasoikeudelliset asiat voitaisiin jakaa Helsingin hovioikeuden ja Rovaniemen hovioikeuden kesken. Sijaitsehan ehdotetulla Rovaniemen hovioikeuden tuomiopiirin alueella monia suuria varuskuntia.

Jäljempänä oleva hovioikeuden lausunto keskittyy toimikunnan ehdottamiin muutoksiin ja niiden perusteluihin sekä muutosten vaikutusten arviointiin ennen muuta hovioikeuksia ja erityisesti Rovaniemen hovioikeutta koskevilta osin.

2. Toimeksianto ja sen rajat

2.1 Toimeksiannon lähtökohta

Kuten edellä on todettu, toimikunnan tehtäväksi on oikeusministeriön toimeksiannossa annettu muutoksenhakutuomioistuinverkoston kehittäminen siten, että verkostot koostuisivat asiamääriltään ja rakenteeltaan mahdollisimman tasakokoisista tuomioistuinyksiköistä. Toimeksiannossa on lähdetty siitä, että tavoitteen saavuttaminen edellyttää hovi- ja hallinto-oikeuksien määrän vähentämistä.

Uudistustarvetta on toimeksiannossa perusteltu sillä, että asiat jakaantuvat tuomioistuimiin epätasaisesti ja painottuen useimmiten Etelä-Suomen tuomioistuimiin, mistä seuraa suuria käsittelyaikaeroja tuomioistuinten välillä vaarantaen näin kansalaisten yhdenvertaisuutta. Toisaalta työmäärän epätasaisen jakaantumisen on katsottu johtavan siihen, että osa tuomioistuinten henkilökunnasta joutuu jatkuvasti työskentelemään suuressa työpaineessa. Toimeksiannossa on lisäksi viitattu pienten yksiköiden haavoittuvuuteen ja kehittämistoiminnan vaikeuteen sekä siihen, että mahdollisuudet virkauralla etenemiseen ja tehtäväkiertoon ovat erilaiset riippuen tuomioistuinyksiköiden koosta ja sijainnista.

Toimikunnan ensisijaisena tavoitteena on ollut muutoksenhakutuomioistuinten toiminnan kehittäminen siten, että ratkaisujen laatu paranee ja työ tehostuu entisestään. Verkostouudistuksella voidaan luoda nykyistä paremmat edellytykset varmistaa riittävä erityisosaaminen, vähentää muutoksenhakutuomioistuinten haavoittuvuudesta johtuvaa oikeudenkäyntien pitkittymistä sekä edistää mahdollisuuksia irrottaa henkilöstöä kehittämistyöhön ja täydennyskoulutukseen. Muutoksenhakutuomioistuinverkoston tarkistuksella pyritään myös parantamaan tuomioistuinten tuottavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta.

Kiistaton tosiasia on, että hovioikeudet ovat asiamääriltään ja henkilöstömääriltään varsin erikokoisia. Sitä vastoin hovioikeuden käsityksen mukaan hovioikeudet eivät asiarakenteeltaan juurikaan eroa toisistaan. Suuret ja vaikeat asiat keskittyvät jossakin määrin muita enemmän Helsingin hovioikeuteen.

Hovioikeus toteaa, että toimeksiannon lähtökohdat ja tavoitteet herättävät kysymyksiä. Tasakokoisuuden tavoite ei liene toteutettavissa koko maata silmällä pitäen huomioon ottaen maan erityisolosuhteet ja pitkät etäisyydet, ylioikeuspalvelujen yhdenvertainen saavutettavuus sekä väestö- ja elinkeinoelämän sijoittuminen maan eri osissa. Muutenkin hovioikeus katsoo, ettei toimeksianto ole välttämättä perustunut oikealle lähtökohdalle, koska esitetyt uudistustarpeet eivät ole kiinni hovioikeuden koosta. Tällä hetkellä pienemmät hovioikeudet toimivat laadukkaasti, tehokkaasti ja tuloksellisesti. Tuottavuuden ja taloudellisuuden suhteen ne eivät poikkeaa suuremmista hovioikeuksista ainakaan huonompaan suuntaan.

Hovioikeusverkoston kehittämistä hovioikeuksien määrää vähentämällä ei voida perustella myöskään käsittelyaikaeroilla, haavoittuvuudella, kehittämis- ja koulutustoiminnan vaikeuksilla, virkauralla etenemisellä ja tehtäväkierrolla, erikoistumisella ja työhyvinvoinnilla. Nämäkään kehittämisen lähtökohtina esitetyt syyt eivät ole riippuvaisia hovioikeuksien koosta, niin kuin viime vuosien tilastot, tiedot hovioikeuksien toiminnasta sekä eri puolilla maata syntyneet laatu- ja koulutushankkeet osoittavat. Verkostouudistuksella tuskin voidaan kohdentaa henkilöstöresursseja juurikaan nykyistä paremmin ja tämän myötä vähentää henkilöstöä muun muassa karsimalla päällekkäisiä toimintoja. Vähentämismahdollisuudet ovat joka tapauksessa rajalliset.

Hovioikeus katsoo, että tuomioistuinten tasakokoisuuden sijasta keskeistä olisi jakaa resurssit tuomioistuimiin niiden työmäärän mukaisesti sekä kehittää prosessisäännöksiä ja tuomioistuinten työmenetelmiä erityisesti tietotekniikkaa hyödyntämällä siten, että käytössä olevilla resursseilla voitaisiin selvittää käsittelyyn tulevasta asiamäärästä aikaisempaa paremmin. Tätäkin kautta tuomioistuinten työ tehostuisi, työn laatu paranisi ja henkilökunnan työhyvinvointi kohenisi. Muutenkin tuomioistuinten määrärahat tulisi saattaa vakaalle ja kestäväälle pohjalle.

Edellä olevan perusteella hovioikeus katsoo, että toimeksiannon lähtökohdat ja tavoitteet tuntuvat jossakin määrin tarkoitushakuisilta, eikä niillä voida kovin hyvin perustella hovioikeusverkoston kehittämisen tarpeellisuutta. Siksi toimikunnan mietintö ei ole kaikissa suhteissa perustunut oikeille perusteluille ja niistä johdetuille lopputuloksille.

2.2 Toimeksiannon rajat

Toimikunnan toimeksianto koskee muutoksenhakutuomioistuinverkoston kehittämistä. Hovioikeus on samaa mieltä toimikunnan kanssa siitä, että verkoston tarkistaminen ei ole riittävä toimenpide muutoksenhakutuomioistuinten kehittämistarpeita silmällä pitäen. Hovioikeuksien keskeinen ongelma on, että käytettävissä oleviin resursseihin nähden muutoksenhakujen määrä on liian suuri ja muutoksenhakumenettely kokonaisuutena liian raskas.

Toimikunnan mietinnössä esille nostetut hovioikeuksien kehittämistarpeet vaativat ripeää selvittämistä niin, että selvitykset johtaisivat lainsäädännön ja käytäntöjen muutoksiin samanaikaisesti kun hovioikeusverkostoa muutetaan. Hovioikeus kannattaa toimikunnan ehdotusta selvittämisen yhtäaikaisesta käynnistämisestä. Näitä hovioikeuksien toiminnan kannalta keskeisiä ja selvitettäviä kysymyksiä ovat:

- Todistelua hovioikeuksissa kehitetään niin, että tarve esittää toistamiseen todistelua ja järjestää pääkäsittely vähenee.
- Selvitetään myös muita mahdollisuuksia keventää hovioikeusmenettelyä.
- Missä määrin ja miten matkakäräjiä voidaan vähentää?
- Miten työmenetelmiä ja eri henkilöstöryhmien välistä työnjakoa voidaan edelleen kehittää?

2.3 Tavoitetila

Toimikunnan mukaan kansalaisten alueellisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi muutoksenhakutuomioistuinverkoston tavoitetilana voidaan pitää sitä, että muutoksenhakutuomioistuimilla on yhtäläiset edellytykset ratkaista asiat mahdollisimman laadukkaasti, nopeasti ja kohtuullisin kustannuksin, seurata lainsäädännön kehitystä, kehittää työmenetelmiään sekä turvata henkilöstön hyvä ammattitaito ja työhyvinvointi. Toimikunta on katsonut, että tavoitetila edellyttää riittävän suurista yksiköistä muodostuvaa muutoksenhakutuomioistuinten verkostoa ja että koko on yksi tekijä, joka vaikuttaa tuloksellisuuteen. Hovioikeuden mielestä sanottuun tavoitetilaan pääseminen ei ole, kuten edellä on jo todettu, välttämättä kiinni muutoksenhakutuomioistuimen koosta. Käytännön tulokset osoittavat, että myös pienemmät yksiköt voivat saavuttaa hyviä tuloksia. Työnjaon kehittämisestä sekä erikoistumisesta voidaan yhtä hyvin huolehtia

pienemmässäkin yksikössä. Hovioikeuksien esittelijöiden ja tuomareiden erikoistumiseen on viime vuosina eri hovioikeuksissa kiinnitetty enenevässä määrin huomiota. Erikoistumisen aste ja mallit luonnollisesti vaihtelevat hovioikeuksittain.

2.4 Kehitystyön reunaehdot

Kehittämisehdotusten on edellä selostettujen toiminnallisten kriteerien ohella täytettävä oikeudelliset, taloudelliset ja eräät muut kriteerit.

Toimikunta on mietinnössään käsitellyt oikeudellisia kriteerejä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin, kielellisten oikeuksien ja valtion aluejaon kannalta. Näistä kehittämistyössä huomioon otettavista kriteereistä hovioikeudella ei ole huomautettavaa. Ne on kaikessa kehittämisessä aina otettava huomioon. Rovaniemen hovioikeudessa on tärkeää taata saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutuminen. Kehittämisehdotusten on myös oltava mahdollisuuksien mukaan sopusoinnussa valtion aluejakoa koskevien periaatteiden kanssa. Toimikunnan ehdotus Rovaniemen hovioikeuden tuomiopiirin tarkistamisesta on sopusoinnussa maakuntajaon kanssa. Hovioikeuden ehdotetulla tavalla laajentuva tuomiopiiri kattaa kolme pohjoisinta maakuntaa eli Kainuun, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin maakunnat.

Mitä sitten tulee taloudelliseen kriteeriin, hovioikeus pitää luonnollisena lähtökohtana sitä toimikunnan korostamaa seikkaa, että muutoksenhakutuomioistuinten toiminnassa saavutettavien kustannussäästöjen tulee olla todellisia. Uudistuksella on lisäksi oltava osoitettavissa selkeitä ja riittävällä varmuudella toteutuvia hyötyjä myös muiden oikeudenhoidon ketjussa toimivien tahojen osalta.

Muista kriteereistä hovioikeus korostaa muutosten toteuttamisessa hallinnonalan henkilöstöpoliittisten periaatteiden täysipainoista huomioon ottamista. Merkitystä vailla ei voi myöskään olla muutoksenhakutuomioistuimen ympärille syntynyt sidosryhmäverkosto uudentyyppisine keskustelukulttuureineen esimerkiksi laatuhankeiden yhteydessä. Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatutyöhön osallistuu koko oikeudenhoidon ketju uudentyyppisen keskustelufoorumin puitteissa.

3. Hovioikeuksien nykytilasta ja nykytilanteen arvioinnista

Toimikunta on mietinnössään esittänyt nykyisten hovioikeuspiirien tämänhetkisen väestömäärän ja vuodelle 2040 ennustetun väestöpohjan. Näihin lukuihin hovioikeudella ei ole huomautettavaa. Väestöennusteen mukaan Rovaniemen hovioikeuden nykyisen tuomiopiirin alueella väestö lisääntyy 10 prosentilla. Suurinta väestön kasvu on Helsingin ja Turun hovioikeuksien tuomiopiireissä. Ennusteen mukaan väestön määrä laskee eniten Itä-Suomen hovioikeuspiirissä (5 %).

Hovioikeudella ei ole myöskään huomautettavaa mietinnössä esitetyistä tilastotiedoista hovioikeuksiin saapuneista asioista sekä asioiden jakautumisesta eri asiaryhmiin ja eri hovioikeuksien kesken, hovioikeuksissa ratkaistuista asioista ja hovioikeuksien keskimääräisistä käsittelyajoista. Nämä tilastotiedot koskevat kehitystä vuosina 2002 - 2010. Tilastotiedoista

voidaan toimikunnan esittämin tavoin merkityksellisinä seikkoina todeta, että vaikka saapuneiden asioiden määrä on vuodesta 2002 ollut hienoisessa laskussa, työmäärä hovioikeuksissa ei ole asiamäärien laskua vastaavasti vähentynyt pääkäsitteilyjen määrän ja työläyden kasvun sekä asioiden vaikeutumisen vuoksi. Hovioikeuksien asiat ovat lukumääräisesti painottuneet selvästi rikosasioihin. Myönteistä viime vuosien kehityksessä on ollut, että hovioikeudet ovat kyenneet ratkaisemaan vuosittain saman verran asioita kuin uusia on saapunut. Huolestuttavaa sen sijaan ovat liian suuret käsittelyaikaerot hovioikeuksien välillä. Matkakäräjien määrät vaihtelevat merkittävästi hovioikeuksien kesken. Eniten matkakäräjiä on Rovaniemen hovioikeudella ja Vaasan hovioikeudella.

Hovioikeuksien tuloksellisuudesta, taloudellisuudesta ja tuottavuudesta sekä henkilöstötilanteesta vuodelta 2010 esitetyt työtilastot osoittavat, että hovioikeuksien taloudellisuus ja tuottavuus ovat melko samantasoista, kun otetaan huomioon kunkin hovioikeuden asiakanta, voimavarat sekä matkakäräjät ja muut erityispiirteet. Toisaalta hovioikeuksien henkilöstörakenteessa, kuten tuomareiden ja esittelijöiden lukumääräsuhteessa ja välittömästi lainkäytön tukena olevan kansliahenkilökunnan määrässä, on hovioikeuksien välillä merkittäviä eroja, mitkä vaikuttavat muun muassa työnjakoihin, työtapojen kehittämiseen ja tuottavuuteen.

4. Kehittämismahdollisuuksista hovioikeuksien näkökulmasta

Kuten edellä kohdassa 1 on todettu, toimikunta on kehittämismahdollisuuksia arvioidessaan pitäytynyt tiukasti toimeksiannossaan ja päättänyt esittämään hovioikeuksien määrän vähentämistä ja sen rinnalla toteutettavia tuomiopiirijärjestelyjä. Sen vaihtoehdon selvittäminen, että hovioikeuksien osalta tyydyttäisiin niiden määrää vähentämättä vain tuomiopiirien uudelleen järjestelyihin, on toimikunnan työssä ja ehdotuksessa jäänyt varsin vähälle huomiolle muun muassa sillä perusteella, että vaihtoehto ei olisi toimikunnan toteamin tavoin ollut toimeksiannon mukainen.

4.1 Hovioikeuksien määrän vähentäminen

Hovioikeuden sopivaksi kooksi toimikunta on määritellyt 30 - 50 tuomarin yksikön. Nykyisellä hovioikeuksien henkilöstörakenteella ja -määrällä hovioikeuksien sopiva koko olisi saavutettavissa 4 - 6 yksiköstä koostuvalla hovioikeusverkostolla. Hovioikeus on samaa mieltä toimikunnan kanssa, että asiamäärän jakautuminen täysin tasan hovioikeuksien kesken ei ole järkevin toimenpitein saavutettavissa ja ettei ole tarkoituksenmukaista lisätä kaksikielisten hovioikeuksien määrää. Hovioikeuksien määrän vähentämisessä ja hovioikeuksien tuomiopiirien muuttamisessa on lisäksi otettava huomioon alueelliset ja maantieteelliset näkökohdat niin, että kansalaisten yhdenvertainen mahdollisuus hovioikeuspalvelujen saamiseen ei vaarannu.

Hovioikeuksien määrän vähentämisellä välimatkat hovioikeuksiin kasvavat. Matkustustarvetta voidaan kuitenkin vähentää hyödyntämällä video- ja puhelintekniikkaa entistä enemmän, panostamalla hovioikeusyytättäjäjärjestelmän edelleen kehittämiseen sekä tehostamalla hovioikeuden valmistelussa pitkäjänteistä työnsuunnittelua ja keskittämällä pääkäsitteilyä

matkakäräjillä.

Esimerkiksi Rovaniemellä Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnassa annetaan tuomarien virkaan pätevöittävään tutkintoon johtavaa oikeustieteellistä opetusta. Tällä seikalla on merkitystä sekä tuomareiden ja esittelijöiden täydennyskoulutuksen että henkilöstön rekrytoinnin, mutta myös erilaisten kehittämis- ja koulutushankkeiden toteutuksen kannalta.

Toimikunta on katsonut, että jos hovioikeuksien määrää vähennettäisiin yhdellä yksiköllä, ensisijaisena yhdistämiskohteena voidaan pitää Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeuksia. Tässä ratkaisussa Rovaniemen hovioikeus jäisi edelleen tavoitekoon alle, vaikka Rovaniemen hovioikeuden kokoa voitaisiin kasvattaa siirtämällä Kainuun käräjäoikeuden tuomiopiiri ja laskennallisesti vastaava henkilöstömäärä nykyisestä Itä-Suomen hovioikeudesta Rovaniemen hovioikeuteen.

Mitä sitten tulee hovioikeuksien vähentämiseen kahdella yksiköllä, toimikunta on katsonut, ettei ratkaisuvaihtoehtoa, jossa Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeuksien yhdistämisen lisäksi yhdistettäisiin Rovaniemen ja Vaasan hovioikeudet, voida pitää kehittämishankkeen tavoitteiden kannalta hyväksyttävänä ja tarkoituksenmukaisena. Tällainen ratkaisu ei täyttäisi myöskään kehittämisehdotuksen taloudellisia ja henkilöstöpoliittisia arviointikriteerejä sekä kielellisiä vaatimuksia.

Jos hovioikeuksien määrän vähentämiseen päädytään, hovioikeus pitää hovioikeuksien määrän vähentämistä yhdellä yksiköllä perusteltuna ja ainoana hyväksyttävänä vaihtoehtona. Hovioikeuksien määrän vähentäminen kahdella yksiköllä ei ole toimikunnan esittämin perustein toteuttamiskelpoinen vaihtoehto.

4.2 Tuomiopiirien ja sijaintipaikkakuntien muutokset

Hovioikeuksien määrän vähentämisestä välttämättömästi seuraa, että on selvitettävä myös hovioikeuksien tuomiopiirit ja sijaintipaikat. Hovioikeuksien määrän vähentämisen lisäksi tavoitteeksi asetettua hovioikeuksien tasakokoisuutta voidaan edistää tarkistamalla hovioikeuksien tuomiopiirejä mietinnössä ehdotetulla tavalla.

4.3 Vaihtoehtoiset toimivaltajärjestelyt

Toimikunta on eri kehittämismallivaihtoehtoja pohtiessaan käsitellyt vaihtoehtoisia toimivaltajärjestelyjä, erityisesti asioiden siirtomenettelyä yksiköstä toiseen. Näiltä osin hovioikeudella ei ole huomautettavaa. Hovioikeuden mielestä yhteiset tuomiopiirit voisivat olla käyttökelpoinen ratkaisu ainakin yhdistettävien tuomioistuinten täysipainoisen toiminnan varmistamiseksi rakennemuutoksen siirtymävaiheessa.

5. Toimikunnan ehdotukset ja niiden vaikutukset

5.1 Hovioikeuden kannanotot ehdotuksiin

Kehittämisvaihtoehtojen arvioinnin perusteella toimikunta on ehdottanut yhden hovioikeuden ja kahden hallinto-oikeuden lakkauttamista. Lisäksi toimikunta on ehdottanut eräitä tuomiopiirijärjestelyjä. Näillä ehdotuksilla pyritään asetetun tavoitteen mukaisesti kasvattamaan osittain tuomioistuinten yksikkökokoja ja tekemään tuomioistuinyksiköistä asiamääriltään ja henkilöstövahvuuksiltaan nykyistä tasakokoisempia.

Harkitessaan hovioikeuksien määrän vähentämistä toimikunta on lähtenyt siitä, että pienimmät hovioikeudet eli Itä-Suomen, Kouvolan ja Rovaniemen hovioikeudet ovat haavoittuvimpia. Tuomioistuinysiköiden haavoittuvuus puolestaan saattaa johtaa oikeudenkäytön pitkittymiseen, mikä heikentää oikeusturvaa. Myös erityisosaamisen turvaaminen on pienessä yksikössä vaikeampaa kuin suuremmassa. Tämä saattaa puolestaan vaikuttaa ratkaisujen laatuun. Tämän vuoksi toimikunta on katsonut, että hovioikeuksien vahvistamiseen tähtäävät toimenpiteet olisi kohdennettava näihin hovioikeuksiin.

Hovioikeuksien määrään vähentämisen perusteina esitettyjä toiminnallisia, osaamiseen liittyviä ja laadullisia syitä hovioikeus ei pidä oikeina ja hovioikeuksien tämänhetkistä tilannetta vastaavina. Pikemminkin päinvastoin. Hovioikeuksien nykytilanne osoittaa, että pienimmät hovioikeudet pystyvät vastaamaan oikeusturvaodotuksiin sekä tehokkuus- ja tuottavuusvaatimuksiin ainakin yhtä hyvin kuin isommat hovioikeudet. Haavoittuvuuteen, oikeudenkäyntien pitkittymiseen, erityisosaamisen turvaamiseen ja toiminnan laatuun liittyvät tekijät eivät ole kiinni hovioikeuden koosta, enemmänkin johtamisesta, toimintojen kehittämisestä ja henkilöstön kehitys- ja koulutusmyönteisyydestä. Lisäksi hovioikeus viittaa lausuntonsa kohtaan 2.1, jossa hovioikeus on arvioinut toimeksiannon lähtökohtia.

Jos hovioikeuksien määrää on toimikunnan ehdottamalla tavalla tarkoitus vähentää, siitä luonnollisesti seuraa tarve tarkistaa myös hovioikeuksien tuomiopiirejä.

Rovaniemen hovioikeus ei ole yhdistämisehdotuksen ja siten vähennettävien hovioikeuksien kohteena. Toimikunta on lisäksi ehdottanut, että Kainuun käräjäoikeus siirretään Rovaniemen hovioikeuspiiriin ja että Rovaniemen hovioikeuden sijaintipaikka säilyy Rovaniemellä. Näitä toimikunnan ehdotuksia hovioikeus pitää perusteltuina ja kannatettavina.

5.2 Hovioikeuden kannanottojen perustelut

Rovaniemen hovioikeuden säilymistä omana ylioikeutena ja sen sijaintipaikan pysymistä Rovaniemellä sekä Kainuun käräjäoikeuden siirtämistä Rovaniemen hovioikeuspiiriin hovioikeus perustelee seuraavasti:

5.2.1 Lähes puolet Suomen maapinta-alasta käsittävä Pohjois-Suomi tarvitsee tulevaisuudessakin oman hovioikeutensa. Kun hovioikeus vuonna 1979 perustettiin Rovaniemelle, ratkaisua perusteltiin muun muassa sillä, että

tuloksellisesti yhdistetty palvelemaan kummankin pohjoisen instituution tarpeita ja toimintaa.

5.2.3 Rovaniemellä on vahva oikeudellisen elämän keskittymä: hovioikeus, hallinto-oikeus, kärjäoikeus, Lapin yliopisto ja sen oikeustieteiden tiedekunta, hallinnon tietotekniikkakeskus Haltik, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Turvallisuus ja kemikaaliviraston (Tukes) kaivosviranomaisen sekä Lapin ELY:n liikenne- ja viranomaispalvelut -yksikkö, joka käsittelee keskitetysti koko maan tienpitoon liittyvät vahingonkorvausasiat. Tulevaisuudessa tätä oikeudellista klusteria voisi edelleen vahvistaa. Oikeusministeri Tuija Brax on useassa eri yhteydessä tuonut esille ajatuksensa siitä, että Suomeen mahdollisesti perustettavan tuomioistuinviraston luonnolliseksi sijaintipaikaksi sopisi Rovaniemi. Tuomioistuinviraston sijoittuminen Rovaniemelle olisi myös alueellistamishanke. Samalla se vahvistaisi merkittäväällä tavalla alueella jo olemassa olevaa oikeudellista keskittymää ja toisi monia synergisia yhteistyömahdollisuuksia. Lapin maakuntaohjelmassa on tämä oikeudellisen klusterin vahventamishanke nostettu selkeäksi tavoitteeksi.

Toimikunnan ehdotus, että Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet yhdistetään ja yhdistetty hallinto-oikeus sijoitetaan Ouluun, heikentäisi Rovaniemen oikeudellista klusteria. Tämän näkökohdan lisäksi hovioikeus viittaa mietinnössään esitettyihin ja erityisesti eriävissä mielipiteissä esille tuotuihin perusteisiin. Useat painavat perusteet puhuvat sen vaihtoehdon puolesta, että yhdistyvä Pohjois-Suomen hallinto-oikeus tulisi sijoittaa Oulun sijasta Rovaniemelle.

5.2.4 Rovaniemen hovioikeuden sijaintipaikkaan liittyy myös pohjoisuus ja arktisuus. Rovaniemen hovioikeus on Euroopan unionin (EU) pohjoisin ylioikeus, jonka tuomiopiirin alueella asuu EU:n ainoa alkuperäiskansa, saamelaiset. Hovioikeudelle tyypillisiä erityisiä asioita ovat poronhoitoon, metsästyksen ja kalastukseen sekä luonnonsuojeluun liittyvät asiat. Vuosikymmenten aikana hovioikeudelle on näissä asioissa syntynyt erityisosaamista.

5.2.5 Toimikunta on mietinnössään harkinnut Rovaniemen hovioikeuden siirtämistä Ouluun. Toimikunnan mukaan siirtämistä Ouluun puoltaisi se, että Oulun seutukunta on tuomiopiirin merkittävin väestökeskittymä ja sille ennustetaan vuoteen 2040 mennessä 25 prosentin väestönkasvua. Myös Rovaniemen seutukunta on merkittävä Pohjois-Suomen väestökeskittymä ja seutukunnalle ennustetaan 13 prosentin väestönkasvua vuoteen 2040 mennessä. Ero näillä väestömittareilla on Oulun seutukunnan hyväksi suuri. Lisäksi toimikunta on todennut, että maantie-etäisyydet tuomiopiirin väestökeskuksista ovat monessa tapauksessa lyhyemmät Ouluun kuin Rovaniemelle. Näistä tosiasioista hovioikeudella ei ole huomautettavaa. Hovioikeuden sijaintipaikan valintaan liittyy myös muita näkökohtia.

Kuten toimikuntakin on todennut, useista Lapin kärjäoikeuden tuomiopiirin kunnista matka Ouluun on huomattavasti pitempi kuin Rovaniemelle. Siirto Ouluun veisi hovioikeuden sijaintipaikan laajan ja pitkien etäisyyksien hovioikeuspiirin eteläreunaan. Ratkaisu merkitsisi myös sitä, että kärjämatkat muodostuisivat pohjoisimmasta Suomesta kohtuuttoman pitkiksi ja että hovioikeuden henkilökunnan matkustelun suunta kääntyisi

toisinpäin, etelästä pohjoiseen. Tällä hetkellä hovioikeus järjestää suullisia pääkäsittelyjä lähes saman verran Rovaniemellä ja Oulussa. Hovioikeudella on matkakäräjien toimittamista varten istuntopaikat Oulussa ja Raahessa.

Sijaintipaikkana Rovaniemi on maantieteellisesti keskellä laajaa tuomiopiiriään siinäkin tapauksessa, että Kainuun käräjäoikeus siirretään Rovaniemen hovioikeuspiiriin. Oikeusturvatehtävää hoitaessaan hovioikeus on "lyhentänyt" tuomiopiirinsä pitkiä matkoja järjestämällä säännöllisesti matkakäräjiä tuomiopiirinsä etäisimmillekin paikkakunnille lähelle ihmisiä. Tällä tavoin on merkittävästi pyritty vähentämään kansalaisille oikeudenkäynneistä aiheutuvaa vaivannäköä ja kustannuksia. Organisaatiota sekä työkulkuja, työnjakoa ja työmenetelmiä kehittämällä hovioikeus on eri keinoin pyrkinyt vähentämään matkakäräjistä henkilökunnalle aiheutuvaa rasitusta ja edistämään työssä jaksamista. Hovioikeuden valmistelu, työnsuunnittelu ja matkakäräjien keskittäminen ovat tässä kehittämistyössä olleet keskeisellä sijalla.

Hovioikeuden käsitys on, että 1.1.2011 voimaan tullut jatkokäsittelylupa-uudistus ja pääkäsittelyjen järjestämistä koskevat uudet säännökset vähentävät, jos uudistus toteutuu tavoitteidensa mukaan, pääkäsittelyistä ja matkakäräjistä aiheutuvaa kuormittavuutta ja rasitusta myös hovioikeuden henkilökunnan osalta. Hovioikeuden näkemys on myös, että varsinkin suppeissa pääkäsittelyissä voidaan merkittävästi hyödyntää uutta tekniikkaa (video- ja puhelintekniikkaa). Pääkäsittelyjen ja matkakäräjien tehokasta toteutusta sekä video-oikeudenkäyntien käyttömahdollisuutta on mietitty äskettäin valmistuneessa Rovaniemen hovioikeuspiirin hovioikeussyyttäjätyöryhmässä, jossa ovat olleet edustettuina sekä hovioikeus että hovioikeuspiirin syyttäjäkunta. Työryhmän suunnitelma hovioikeussyyttäjäkäytännön toteutuksesta Rovaniemen hovioikeuspiirissä otetaan hovioikeudessa ja Oulun ja Lapin syyttäjänvirastoissa käyttöön 1.9.2011 alkaen.

Mikäli henkilökohtaista kuulemista edellyttävien pääkäsittelyjen määrä jatkossa laskee jo toteutuneilla muutoksilla ja uudistushankkeilla sekä mahdollisesti tulevaisuudessa vielä toteutuvilla muutoksilla, hovioikeuden sijaintipaikan merkitys myös vähenee.

Rovaniemen hovioikeuden toimitilat Rovaniemellä ovat toimivat ja tarkoituksenmukaiset. Toimitalossa on myös kasvun varaa, jos henkilökunnan määrä lisääntyy. Myös henkilökunta on tyytyväinen työtiloihinsa. Rovaniemen hovioikeuden siirtäminen Ouluun edellyttäisi uusien tilojen rakentamista, mihin ei tässä valtion taloustilanteessa ole mahdollisuutta, etenkin kun käräjäoikeusverkostouudistuksen edellyttämien toimitilaratkaisujen toteutus eri puolilla maata on vielä kesken. Hovioikeuden siirtäminen Ouluun edellyttäisi sen koko henkilöstön muuttamista.

Viitaten kaikkeen edellä olevaan, hovioikeuden perusteltu kanta on sama kuin toimikunnankin, että Rovaniemellä jo toimivan hovioikeuden sijaintipaikkaa ei ole syytä muuttaa. Toimikunnan tehtävän tavoitteeksi asetetusta tasakokoisuuden vaatimuksesta tulee voida "tinkiä" hovioikeuden erityispiirteiden ja -olosuhteiden perusteella. Suomi on pitkä maa ja tämä tosiseikka asettaa olennaisen haasteen kansalaisten oikeusturvan tasapuoliselle ja yhdenvertaiselle toteuttamiselle asuinpaikasta riippumatta.

Hovioikeuden toiminta on ollut tuloksellista ja tehokasta sekä hovioikeuden erityispiirteet huomioon ottaen myöskin taloudellista. Rovaniemen hovioikeuden juttukanta on pitkälti samanlainen kuin muissakin hovioikeuksissa.

5.2.6 Hovioikeus pitää perusteltuna ja kannatettavana toimikunnan ehdotusta, että Kainuun kärjäoikeus siirretään Itä-Suomen hovioikeuspiiristä Rovaniemen hovioikeuspiiriin. Tämä tuomiopiirimuutos liittyy laajempaan kokonaisuuteen ja on osa hovioikeusverkoston kehittämistä. Kainuun kärjäoikeuden siirtäminen Rovaniemen hovioikeuspiiriin on sopusoinnussa myös alue- ja maakuntajakoa koskevien periaatteiden kanssa. Ehdotuksen toteuduttua Rovaniemen hovioikeuspiiriin kuuluisi kolme pohjoisinta maakuntaa eli Kainuun, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnat.

Etäisyys Kainuun kärjäoikeudesta Rovaniemelle on pitkä ja kulkuyhteydet jossakin määrin hankalat. Tätä ongelmallisuutta tulevaisuudessa vähentänee, kuten edellä on jo todettu, toteutuneet ja mahdollisesti toteutettavat muutokset ja uudistukset, joilla henkilökohtaista kuulemistä edellyttävien pääkäsittelyjen määrä laskee, sekä video-oikeudenkäyntien lisääntyminen. Kainuusta tulevien juttujen pääkäsittelyistuntoja istutaan oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 13 §:n 3 momentin mukaisesti tarvittaessa myös matkakäräjillä joko Kajaanissa tai Oulussa.

Kainuun kärjäoikeuden siirto Rovaniemen hovioikeuden tuomiopiiriin merkitsisi Rovaniemen hovioikeuden asiamäärän kasvamista arviolta 150 asialla. Tämä edellyttää Rovaniemen hovioikeuden henkilöstön määrän kasvattamista muutosta vastaavalla lisähenkilökunnalla. Henkilöstölisäyksessä on riittävällä tavalla otettava huomioon myös matkakäräjien vaikutus ja rasittavuus. Oikeudenmukaiselle ja todellista työmäärää vastaavalle henkilöstömitoitukselle antavat hyvän pohjan uudet työmäärämittarit. Lisäksi Rovaniemen hovioikeus tarvitsee Kainuun kärjäoikeudesta asianmukaiset istunto- ja muut työtilat matkakäräjien toimittamista varten.

5.2.7 Toimikunta on katsonut, että verkostouudistuksella voidaan luoda paremmat edellytykset kehittämis- ja laatutyölle, koulutukselle, erikoistumiselle ja ylipäänsä toiminnan tehokkuudelle. Hovioikeus on edellä jo todennut, etteivät edellä mainitut seikat ole hovioikeuden koosta kiinni. Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuimissa ja itse hovioikeudessa on viimeisen kymmenen vuoden aikana käynnistetty monia kehittämis- ja koulutushankkeita, joihin tuomarit, esittelijät ja kansliahenkilökunta ovat osallistuneet kehitys- ja koulutusmyönteisesti ja esimerkillisen sitoutuneesti.

Mittavimpana esimerkkinä voidaan mainita vuosina 1999 - 2002 toteutettu Pohjois-Suomen tuomarikoulu, suunnitelmallinen ja pitkäjänteinen tuomareiden täydennyskoulutusjärjestelmä, jonka toteutuksesta ja korkealuokkaisesta opetuksesta vastasi oikeustieteiden tiedekunta tuomarikoulun johtajan, professori Ahti Saarenpään ja professori Aulis Aarnion johdolla. Tuomarikoulun jälkeen koulutuksellinen yhteistyö on painottunut hovioikeuspiirin laatutyön laatutavoitteiden tukemiseen "räätelöidyin" opetuskokonaisuuksin ja aihein.

Tuomarikoulun opetuksessa paneuduttiin tuomarien ammattitaidon kannalta keskeisten taitojen kehittämiseen, syvälliseen perehtymiseen eri oikeusalojen ydinkysymyksiin ja tuomareiden oikeudellisen yleissivistyksen laajentamiseen (tuomariaineet). Opettajina toimivat maamme eturivin opettajat ja asiantuntijat. Koulutushankkeen mittavuudesta antaa hyvän kuvan, että osanottajien koulutuspäivät nousivat lähes 4 000 päivään.

Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhanke käynnistyi vuonna 1999. Laatuhanke on palkittu kansainvälisesti ja kansallisesti ja se kiinnostaa yhä enemmän myös kansainvälisesti. Laatumittaristoa ollaan parhailaan kääntämässä kiinan kielelle aikaisempien ruotsin, englannin, ranskan, espanjan ja venäjän kielisten painosten lisäksi.

Laatuhankkeen ydintarkoitus on ylläpitää ja kehittää tuomarikunnan ja laajemminkin oikeudenhoidon osapuolten osaamista ja ammattitaitoa. Elämme tietoyhteiskunnassa. Tietoa on yhä enemmän, se muuttuu jatkuvasti ja yhä nopeammin. Tämä koskee myös oikeudellista tietoa. Tässä yhteydessä voidaan viitata vain EU-oikeuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien esiinmarssiin tuomioistuimissa. Laatuhankkeella on pyritty osaltaan vastaamaan tietoyhteiskunnan ja tuomarin työn uudelaaisiin haasteisiin.

Laatuhanke onkin ollut oikeudenhoidon ammattilaisten yhteinen oppimismatka. Keskeisenä opetusmetodina ovat olleet tuomareiden yhteiset keskustelut, joihin on kutsuttu mukaan myös sidosryhmien edustajia, syyttäjiä, asianajajia, julkisia oikeusavustajia ja poliiseja. Koko oikeudenhoidon ketjun huomioon ottaminen on ollut laatuhakkeelle leimallista. Keskusteluissa on kunnioitettu toinen toistensa rooleja ja tehtäviä oikeusturvatyössä riippumattomuudesta tinkimättä. Oppimista on tuettu korkealaatuisella täydennyskoulutuksella, jonka antamisesta on esimerkillisellä tavalla kantanut päävastuun Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta.

Tulevina vuosina laatutyö keskittyy tuomioistuimien eri asiaryhmien työprosessien läpikäymiseen tavoitteenaan työprosessien yhtenäistäminen ja kehittäminen. Samalla pyritään etsimään syitä ja keinoja käsittelyaikaisten viipymiseen. Lisäksi pyritään aktivoimaan tuomioistuinsovittelevuutta.

Rovaniemen hovioikeudessa vuonna 2007 käynnistynyt CAF 2006 -arviointimalliin perustuva organisaation laadun kehittämishanke on edennyt toiseen vaiheeseen eli prosesseja koskevaan arviointialueeseen. Kehittämistyössä on ennakoitu myös 1.1.2011 voimaan tullut hovioikeusuudistus muun muassa jatkokäsittelylupajärjestelmän osalta. Lisäksi jatkokäsittelyluvasta hovioikeuden työprosesseissa on valmistunut oma kehittämissuunnitelma.

Vuonna 2011 käynnistetään CAF-laatutyön viimeinen vaihe, jossa käydään läpi tuloksia koskevat arviointialueet. CAF-arviointimallin rakentamistyössä on hyödynnetty Lapin yliopiston asiantuntijuutta.

Kehittämishankkeissa on myös käsitelty muun muassa työhyvinvointiin, jaksamiseen, työilmapiiriin ja henkilökohtaiseen koulutukseen (HOPS) liittyviä kysymyksiä. Matkakärajien rasittavuutta on pyritty helpottamaan

valmistelua tehostamalla sekä pitkäjänteisen työsuunnittelun ja resurssien järkevän käytön kautta.

Ammattitaitoon ja osaamiseen kuuluvien tietojen ja taitojen sekä kokemusten välittäminen tuleville sukupolville on keskeinen kehittämisalue, jossa koulutus, tutorointi ja mentorointi ovat merkittävällä sijalla. Tämän vuoksi hovioikeudessa on valmisteltu suunnitelma koulutuksen, tutoroinnin ja mentoroinnin toteuttamisesta lähitulevaisuudessa.

Hovioikeuden lainkäyttöhenkilökunta on aktiivisesti osallistunut muuhunkin kuin hovioikeuspiirin laatukoulutukseen, kuten oikeusministeriön ja eri yliopistojen oikeustieteiden tiedekuntien järjestämiin täydennyskoulutus-tilaisuuksiin.

5.3 Toimikunnan lisäehdotukset

Hovioikeus yhtyy toimikunnan kannanottoon, että hovioikeusverkoston tarkistaminen ei yksistään riitä hovioikeuksien kehittämistarpeita silmällä pitäen. Muutoksenhakufrekvenssi on Suomessa korkea ja hovioikeusprosessi kokonaisuutena käytettävissä oleviin resursseihin nähden liian raskas. Näyttökysymyksiin painottuva hovioikeusmenettely ei ole oikeusturvan kannalta optimaalinen ratkaisu. Tämä koskee erityisesti suullisen todistelun esittämistä hovioikeudessa.

Tämän vuoksi toimikunta on tehnyt lisäehdotuksia, joilla pyritään kehittämään todistelua hovioikeuksissa ja selvittämään muita mahdollisuuksia keventää hovioikeusmenettelyä. Lisäksi hovioikeuksia kehoitetaan selvittämään mahdollisuuksia vähentää matkakäräjiä ja sitä, miten työmenetelmiä ja työtapoja voidaan edelleen kehittää.

Lisäehdotusten osalta hovioikeudella ei ole huomautettavaa. Kehittämisen ja selvitystyö on aiheellista käynnistää ripeästi. Toki lisäehdotuksiin liittyy myös periaatteellisia kysymyksiä oikeusturvan toteutumisesta, mutta koko ajan niukkeneva talous ja julkisen sektorin säästötavoitteet pakottavat etsimään uusia rakenteellisia ratkaisuja ja toimintatapoja niin, että hovioikeudet pystyvät nykyistä paremmin ja tarkoituksenmukaisemmin kohdistamaan rajalliset voimavaransa todellisessa muutoksenhauntarpeessa olevien asioiden ratkaisemiseen asian laadun edellyttämässä laajuudessa ja menettelymuodossa.

Kehittämistyö on tärkeä osa hovioikeuksien jokapäiväistä työtä ja tätä työtä Rovaniemen hovioikeus on edellä kuvatuin tavoin tehnyt paljon ja kattavasti.

5.4 Tuomioistuinten yhdistämisestä aiheutuvat säästöt

Näiden säästöjen osalta hovioikeudella ei ole lausuttavaa tai huomautettavaa.

5.5 Sidosryhmävaikutukset

Toimikunnan arviosta, miten ehdotukset vaikuttavat tärkeimpiin sidosryhmiin, hovioikeudella ei ole huomautettavaa. Ehdotetut muutokset lisäävät syyttäjien, asianosaisten sekä asianajajien ja oikeusavustajien matkustamista. Matkustamisen lisääntymistä voidaan kuitenkin vähentää

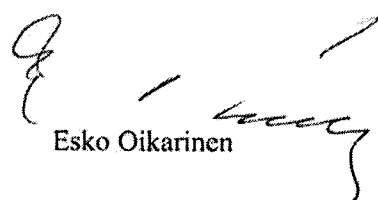
erilaisilla kehittämishankkeilla, kuten hovioikeussyöttäjäjärjestelmällä ja muilla työmenetelmien kehittämiseen tähtäävillä hankkeilla. Myös video-oikeudenkäynneillä on mahdollisuus vähentää matkustamista.

6. Jatkotoimenpiteet

Toimikunta on tarkastellut jatkotoimenpiteitä lainsäädännön, henkilöstön ja toimitilojen kannalta. Näiltä osin hovioikeudella ei ole huomautettavaa.

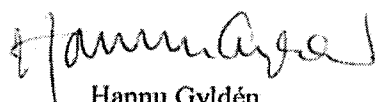
Lausunto on käsitelty Rovaniemen hovioikeuden yhteistyökomiteassa 22.6.2011. Lisäksi kullakin lainkäyttötiimillä on ollut mahdollisuus lausua lausuntoehdotuksesta.

Presidentti



Esko Oikarinen

Kansliapäällikkö



Hannu Gylén