

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hovioikeuslain ja hallinto-oikeuslain 1 ja 2 §:n sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä marraskuuta 2012 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi hovioikeuslain ja hallinto-oikeuslain 1 ja 2 §:n sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 153/2012 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö, hallitusneuvos Heikki Liljeroos ja kehittämisspäälikkö Ann-Mari Pitkäranta, oikeusministeriö
- presidentti Olavi Snellman, Itä-Suomen hovioikeus
- presidentti Pertti Nieminen, Kouvolan hovioikeus
- presidentti Olli Varila, Vaasan hovioikeus
- ylituomari Helena Asikainen, Kouvolan hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Jaana Malinen, Kuopion hallinto-oikeus

- ylituomari Marja Mattila, Oulun hallinto-oikeus
- ylituomari Pirkko Wesslin-Nenonen, Rovaniemen hallinto-oikeus
- varapuheenjohtaja, asianajaja Risto Sipilä, Suomen Asianajajaliitto
- hovioikeudenneuvos, dosentti Aki Rasilainen, Suomen tuomariliitto ry
- hallituksen puheenjohtaja Harri Lindberg, Suomen Lakimiesliitto ry
- puheenjohtaja Tuija Heino, Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtiovarainministeriö
- sisäasiainministeriö
- korkein oikeus
- korkein hallinto-oikeus
- Rikosseuraamuslaitos
- Julkiset Oikeusavustajat ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

Lisäksi Kouvolan kaupunki on toimittanut valiokunnalle asiasta lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hovioikeuslakia, hallinto-oikeuslakia, merilakia, ryhmäkannelakia, poronhoitolakia, poronhoitajien sijaisapukokeilusta annettua lakia, omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien

päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa annettua lakia, eurooppalaisesta todisteiden luovuttamismääräyksestä esineiden, asiakirjojen ja tietojen hankkimiseksi rikosasian käsittelyä varten tehdyn puitepäätöksen lainsäädän-

nön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätyksen soveltamisesta annettua lakia, rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettua lakia sekä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä annettua lakia.

Ehdotetuilla muutoksilla toteutettaisiin hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistus siten, että muutosten jälkeen Suomessa olisi viisi hovioikeutta ja kuusi hallinto-oikeutta. Uudistuksella vähennettäisiin hovioikeuksien määrää yhdellä ja hallinto-oikeuksien määrää kahdella. Uudistuksella yhdistettäisiin Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet ja Kouvolan ja Kuopion sekä Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet.

Itä-Suomen hovioikeus ja Kuopion hallinto-oikeus sijoitettaisiin Kuopioon ja Oulun hallinto-oikeus Ouluun. Hovi- ja hallinto-oikeuslakeihin tehtäisiin uudistuksen edellyttämät muutokset.

Muihin edellä mainittuihin lakeihin tehtäisiin rakenneuudistuksen edellyttämistä tuomiopiiri-muutoksista johtuvat korjaukset niihin pykäliin, joissa säädetään alioikeuksien ja syyttäviranomaisten alueellisesta toimivallasta hovioikeuspiireittäin. Lisäksi valitukset poronhoitolaissa tarkoitettuista Paliskuntain yhdistyksen päätöksistä sekä poronhoitajien sijaisapukokeilusta annetun lain mukaiset asiat käsiteltäisiin yhdistymisen seurauksena Oulun hallinto-oikeudessa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Rakenneuudistuksen tausta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistusta, jossa hovioikeuksien määrää vähennetään yhdellä ja hallinto-oikeuksien kahdella. Uudistuksen myötä hovioikeuksia olisi viisi ja hallinto-oikeuksia kuusi. Taustalla on pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma, jonka mukaan tuomioistuinten riittävän laaja toimipaikkaverkko turvataan ja hovi- ja hallinto-oikeuksia ja niiden toimialueita uudistetaan.

Vuonna 2010 toteutettiin käräjäoikeuksien rakenneuudistus, jossa käräjäoikeuksien määrää merkittävästi vähennettiin ja käräjäoikeuksista luotiin aiempaa suurempia yksiköitä. Tästä uudistuksesta saadut kokemukset ovat myönteisiä ja uudistusta on yleisesti pidetty onnistuneena. Vastaavalla tavalla voidaan lakivaliokunnan mukaan arvioida, että aiempaa suurempien yksikköjen avulla voidaan myös hovi- ja hallinto-oikeuksissa vahvistaa sekä tuomioistuimen toimintakykyä että sen asiantuntemusta ja osaamis-

ta. Osa nykyisistä hovi- ja hallinto-oikeuksista on sekä asia- että henkilöstömäärältään varsin pieniä. Tuomioistuinverkoston tiivistämistä puoltaa myös se, että hovioikeuksien asiamäärät ovat vähentyneet ja myös hallinto-oikeuksien asiamäärät ovat kääntyneet laskuun.

Taustalla ovat myös tarpeet tehostaa toimintaa ja hakea säästöjä. Valtiontaloudellinen tilanne on viime vuosina kiristynyt, mikä heijastuu myös oikeusministeriön hallinnonalalle ja tuomioistuinlaitokseen. Oikeusministeriö on vuonna 2012 asettanut oikeusturvaohjelmaa valmistelevan neuvottelukunnan pohtimaan sekä pitkän että lyhyen aikavälin toimenpiteitä, joilla tuomioistuinlaitoksen toimintaa ja tehtäviä pyritään sopeuttamaan valtiontalouden näkymiin. Odotettavissa on, että tulevina vuosina on tarpeen toteuttaa muitakin tuomioistuinlaitosta ja tuomioistuinmenettelyä koskevia merkittäviä uudistuksia.

Edellä esitetyn valossa valiokunta pitää hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistusta tarpeellisena ja perusteltuna sekä puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Hovi- ja hallinto-oikeuksien sijaintipaikat ja nimet

Esityksessä ehdotetaan, että Itä-Suomen hovioikeus ja Kouvolan hovioikeus yhdistetään ja sijoitetaan Kuopioon. Lisäksi ehdotetaan, että Kouvolan hallinto-oikeus ja Kuopion hallinto-oikeus yhdistetään ja sijoitetaan Kuopioon ja että Oulun hallinto-oikeus ja Rovaniemen hallinto-oikeus yhdistetään ja sijoitetaan Ouluun. Sijoituspaikkoja määritettäessä on kiinnitetty huomiota paitsi nykyiseen väestömäärään myös ennusteiden mukaiseen väestökehitykseen sekä tuomioistuinten maantieteelliseen sijaintiin tuomiopiirissään. Myös nykyisten tuomioistuinten henkilöstö- ja asiamäärät on otettu huomioon. Tuomioistuinten asiamääriä on niin ikään tarkoitettu tasata tuomiopiirimuutoksilla, joista säädetäisiin myöhemmin valtioneuvoston asetuksella.

Hallituksen esittämä ratkaisu rakenneuudistukseksi poikkeaa hallituksen esitystä edeltäneen laajapohjaisen toimikuntatyön ehdotuksista siinä, että toimikunta ehdotti yhdistetyn hovioikeuden sijoituspaikaksi Kouvolaan. Lakivaliokunnan erityisesti Kouvolan seudulta kuulemat asiantuntijat ovatkin katsoeet, että hallituksen esittämä rakenneuudistus aiheuttaa haittaa Kouvolan seudulle sekä Kouvolan hovi- ja hallinto-oikeuksien henkilöstölle. Myös sen puolesta, että hallinto-oikeus sijoitettaisiin Rovaniemelle, on vedottu.

Se, että toimikuntatyössä on päädytty osin erilaiseen ratkaisuun kuin hallituksen esityksessä, ilmentää rakennemuutokseen ja tuomioistuinten sijoituspaikkojen määrittämiseen liittyviä haasteita. Kun tuomioistuimista muodostetaan aiempaa suurempia yksiköitä ja niiden toimialueita entisestään laajennetaan, voi tuomioistuimen sijoituspaikaksi olla useita vartenotettavia vaihtoehtoja. Nyt käsillä olevassa tapauksessa valiokunta on asiaa harkittuaan päättänyt puoltamaan hallituksen esittämiä sijoituspaikkoja. Kuopiota hovioikeuden sijoituspaikaksi puoltaa erityisesti sen maantieteellinen sijainti lähempänä tulevan tuomiopiirin keskiötä. Kuopiossa on jo nykyisin vahva oikeudellinen keskittymä, joka uudistuksen myötä entisestään vahvistuu. Toisaalta myös Rovaniemelle jää var-

sin vahva oikeudellinen keskittymä siitäkin huolimatta, että hallinto-oikeus sijoitetaan Ouluun.

Rakenneuudistuksen myötä Ouluun sijoittuvan hallinto-oikeuden tuomiopiiri laajenee maantieteellisesti erittäin merkittävästi. Siksi valiokunta on päättänyt ehdottamaan, että hallinto-oikeus nimetään Pohjois-Suomen hallinto-oikeudeksi. Ehdotus poikkeaa hallituksen esittämästä ja hallinto-oikeuksien kohdalla noudatetusta tuomioistuinpaikkakunnan nimeen perustuvasta nimeämiskäytännöstä, mutta valiokunnan mielestä se vastaa paremmin hallinto-oikeuden maantieteellisesti merkittävästi laajentunutta tuomiopiiriä. Vastaavasta syystä valiokunta ehdottaa, että Kuopioon sijoittuvan hallinto-oikeuden nimi on Itä-Suomen hallinto-oikeus. Sen sijaan valiokunta ei pidä tarpeellisena muuttaa yhdistyvän hovioikeuden nimeä, koska Itä-Suomen hovioikeus kuvaa nimenä hyvin myös rakenneuudistuksen jälkeistä hovioikeutta ja sen tuomiopiiriä.

Saadun selvityksen mukaan valtioneuvoston asetuksella myöhemmin säädettävissä tuomiopiirimuutoksissa Hyvinkään käräjäoikeus siirrettäisiin joko Turun tai Helsingin hovioikeuden tuomiopiiriin ja Kainuun käräjäoikeus Itä-Suomen hovioikeuden piiristä Rovaniemen hovioikeuden tuomiopiiriin sekä Päijät-Hämeen maakunta Kouvolan hallinto-oikeuden tuomiopiiristä Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin. Tavoitteena on tasata asiamääriä. Valiokunta pitää tärkeänä, että siirroissa otetaan huomioon eri vaihtoehtojen vaikutukset oikeuden saatavuuteen ja asianosaisten asemaan.

Taloudelliset ja muut vaikutukset

Hallituksen esityksen mukaan tuomioistuinten yhdistämisestä saadaan aikaan toimitilasäästöjä. Yhdistettävien hovi- ja hallinto-oikeuksien sijoittamisesta Kuopioon arvioidaan syntyvän vuotuista säästöä yhdistämisen jälkeen runsas 450 000 euroa ja vuonna 2022, jolloin viimeistään nykyisen Kouvolan hallinto-oikeuden vuokrasopimus on päättynyt, hieman vaajat 700 000 euroa. Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeuden yhdistämisestä syntyisi vuotuista sääs-

töä noin 135 000 euroa. Toisaalta on varauduttava matkakäräjien ja suullisten käsittelyjen aiheuttamiin lisäkustannuksiin, joita arvioidaan Itä-Suomen hovioikeuden Kouvolaan tekemien matkakäräjien osalta aiheutuvan noin 60 000—70 000 euroa. Kaiken kaikkiaan yhdistymisestä arvioidaan kuitenkin syntyvän noin 2 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Näistä 1—1,5 miljoonaa euroa muodostuisi henkilöstösäästöistä (yhteensä noin 20 henkilötyövuotta) päällekkäisten toimintojen poistussa ja toiminnan tehostuessa.

Osa lakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista on epäillyt hallituksen esityksen taloudellisia vaikutusarvioita samoin kuin Kuopion toimitilojen asianmukaisuutta. Lisäksi on tuotu esiin, että rakenneuudistuksen myötä oikeuden saatavuus ja asianosaisten asema heikkenee, kun etäisyydet tuomioistuimiin ja asianosaisten kustannukset kasvavat. Mainituista syistä on esitetty, että sen sijaan että Kouvolaan ja Rovaniemelle jäisi pysyvät istuntopaikat, joissa ei ole tuomioistuimen henkilökuntaa, niihin tulisi jättää pysyvät sivukansliat. Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lisäselvityksiä edellä mainituista seikoista.

Toimitilajärjestelyt

Oikeusministeriön toimitilajärjestelyjä koskevan lisäselvityksen mukaan yhdistetyn hovioikeuden henkilöstötarve olisi noin 75 henkilötyövuotta. Oikeusministeriön näkemys on, että hovioikeuden koko henkilöstö voidaan sijoittaa nykyisiin Itä-Suomen hovioikeuden tiloihin, joissa on enimmillään työskennellyt 83 henkilöä. Pienillä muutostöillä tilat on järjestettävissä noin 90 henkilölle. Järjestely merkitsisi sitä, että Kouvolan hovioikeuden nykyisin käytössä oleva toimitila voidaan irtisanoa kokonaisuudessaan. Kuopioon sijoittuvan hallinto-oikeuden henkilöstötarve puolestaan on rakennemuutoksen jälkeen noin 60 henkilötyövuotta. Saadun selvityksen mukaan Kouvolasta siirtyvä henkilöstö voidaan lisäjärjestelyin sijoittaa hallinto-oikeuden nykyisiin tiloihin, joita on nykyisin kahdessa eri toimipisteessä Kuopiossa. Kouvolan hallinto-oikeuden käytössä olleisiin tiloihin

voidaan vuorostaan sijoittaa sitä Itä-Suomen hovioikeuden henkilöstöä, joka jää Kouvolaan pääkäsittelyjen toimittamiseksi enintään vuoden 2016 loppuun asti. Tämän jälkeen tiloille pyritään löytämään muu käyttäjä vuoteen 2022 asti, jolloin vuokrasopimus päättyy. Rovaniemen hallinto-oikeuden toimitilat voidaan vuorostaan osoittaa oikeushallinnon muun viraston käyttöön, mikä tuo säästöjä toimitilakustannuksiin.

Valiokunnalla ei ole huomauttamista toimitilajärjestelyistä esitettyihin selvityksiin sinällään. Kuopioon sijoittuvan yhdistyvän hallinto-oikeuden osalta ei kuitenkaan ole tuomioistuimen eikä sen henkilöstön kannalta toivottavaa, että hallinto-oikeus työskentelee kahdessa eri toimipisteessä. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että koko henkilöstö pyritään lähitulevaisuudessa sijoittamaan yhteen toimipisteeseen. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota oikeushallinnon toimitiloja koskevien vuokrasopimusten pitkäaikaisuuteen ja ehtojen joustamattomuuteen, sillä ne vaikeuttavat tarpeellisten tilauuidustusten toteuttamista ja säästöjen aikaansaamista.

Oikeuden saatavuus ja asianosaisten asema

Etäisyys tuomioistuimen sijaintipaikkaan voi osalle kansalaisista rakennemuutoksen myötä pidentyä huomattavastikin. Tällä ei kuitenkaan valiokunnan mielestä ole merkittävää vaikutusta oikeuden saatavuuteen ja asianosaisten asemaan käytännössä, sillä valtaosa hallinto-oikeuden asioista käsitellään kirjallisesti, ja hovioikeudessakin asioiden käsittely on pääasiassa kirjallista. Niin ikään niissä tilanteissa, joissa suullinen istunto on tarpeen, tuomioistuin voi järjestää sen muuallakin kuin sijoituspaikassaan, sillä Kouvolaan jää pysyvä istuntopaikka sekä hovioikeudelle että hallinto-oikeudelle ja Rovaniemelle hallinto-oikeudelle. Lisäksi Kouvolan istuntopaikassa voi olla henkilöstöä Itä-Suomen hovioikeuden pääkäsittelyjen järjestämiseksi enintään vuoden 2016 loppuun asti. Tämä merkitsee sitä, että Kouvolan alueelta tulevat pääkäsittelyt hoidetaan pääosin Kouvolan istuntopaikkaan jäävän Itä-Suomen hovioikeuden henkilöstön toimesta, eikä tarvetta järjestää matkakärä-

jiä juurikaan synny. Siirtymäkauden jälkeen hovioikeus järjestää matkakäräjiä myös Kouvolaan, joista aiheutuvien kustannusten arvioidaan olevan noin 60 000—70 000 euroa vuodessa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan arvio perustuu Vaasan ja Rovaniemen hovioikeuksien matkakäräjistä syntyneisiin kustannuksiin, jotka on suhteutettu Kouvolassa arviolta järjestettävien matkakäräjien määrään. Arviossa on otettu myös huomioon Kainuun ja Hyvinkään käräjoikeuden siirto toiseen hovioikeuspiiriin.

Matkakäräjien järjestäminen on ollut jo pitkään tavanomaista. Erityisesti Vaasan ja Rovaniemen hovioikeudet järjestävät niitä yleisesti. Matkakäräjien tekemisestä aiheutuu rasitetta tuomioistuimen matkustavalle henkilökunnalle, mutta Vaasan hovioikeudelta saadun arvion mukaan niistä saatava hyöty on kuitenkin selvästi suurempi kuin matkustavalle henkilökunnalle aiheutuva haitta. Vaasan hovioikeudessa vuonna 2011 tehdyn selvityksen mukaan matkakäräjistä syntyy valtiolle ja asianosaisille vuosittain myös merkittäviä säästöjä. Edellä esitetyn valossa valiokunta pitää tärkeänä, että matkakäräjiä järjestetään tarvittaessa. Niin ikään tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää videoneuvotteluyhteyksiä, sillä myös tällä tavoin voidaan vähentää asianosaisten tarvetta matkustaa.

Sivukansliat

Valiokunnan oikeusministeriöltä saamien laskelmien mukaan sellainen vaihtoehto, jossa Kouvolaan jätettäisiin hallituksen esityksessä ehdotettujen pysyvien istuntopaikkojen sijasta sivukansliat sekä hovi- että hallinto-oikeutta varten, voisi tuoda hieman enemmän säästöjä toimitilakustannuksiin lyhyellä aikavälillä hallituksen esittämään vaihtoehtoon verrattuna. Sivukanslian jättäminen Rovaniemelle hallinto-oikeutta varten sen sijaan ei toisi vuokramenoihin lisäsäästöjä, koska vuokratkustannukset jäisivät tältä osin ennalleen. Hallituksen esittämä vaihtoehto tuleekin toimitiloja koskeissa kokonaiskustannuksissa pitemmällä aikavälillä viimeistään vuodesta 2022 lähtien halvemmaksi toimintojen keskittämistä saatavien etujen vuoksi. Ottaen lisäksi huomioon, että suullisten käsit-

telyjen määrä on hallinto-oikeuksissa vähäinen, sivukanslioiden jättämisestä Kouvolaan ja Rovaniemelle hallinto-oikeuksia varten ei valiokunnan mielestä voida pitää tarpeellisena eikä perusteltuna. Saadun selvityksen mukaan sivukanslioiden jättäminen myös vaarantaisi uudistuksen tavoitteet keskittää toimintoja aiempaa suurempiin yksiköihin ja hankaloittaisi tuomioistuinten käytännön toimintaa ja johtamista. Myös henkilöstösäästöjen toteutuminen edellyttää tuomioistuinyksiköiden tosiasiallista yhdistymistä.

Henkilöstön asema

Hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistus merkitsee sitä, että Kouvolan hovioikeuden ja Kouvolan hallinto-oikeuden henkilöstö siirtyy työskentelemään Kuopioon ja että Rovaniemen hallinto-oikeuden henkilöstö siirtyy työskentelemään Ouluun. Kouvolan hovioikeuden henkilökuntaa voi kuitenkin jäädä Kouvolaan enintään vuoden 2016 loppuun asti pääkäsitteilyjen järjestämiseksi. Tuomioistuinten vakitukselle henkilöstölle turvataan vastaava virka yhdistyvässä tuomioistuimessa. Henkilöstölle, jolla ei ole mahdollisuutta siirtyä toiselle paikkakunnalle, pyritään oikeusministeriön mukaan järjestämään mahdollisuus siirtyä ministeriön hallinnonalan muihin virastoihin työssäkäyntialueella tai pääkaupunkiseudulla.

Rakenneuudistuksesta aiheutuu hankaluutta henkilöstölle, joka joutuu muuttamaan työskentelypaikkakuntansa ja kotinsa jopa useiden satojen kilometrien päähän. Valiokunta pitää tärkeänä, että rakenneuudistuksen valmistelussa ja toimeenpanossa pyritään erityisesti minimoimaan henkilöstölle aiheutuvia haittoja ja hankaluuksia.

Hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten voimaantulo- ja siirtymäsäännöksissä säädetään henkilöstön siirtymisestä ja tuomareiden nimittämisessä noudatettavasta menettelystä. Tasavallan presidentti nimittäisi tuomareiden nimittämisestä annetun lain mukaisessa järjestyksessä virkoja haettavaksi julistamatta Kouvolan hovioikeuden presidentin sekä vaki-

naisessa viroissa olevat hovioikeuksien laamannit ja hovioikeudenneuvokset vastaaviin virkoihin Itä-Suomen hovioikeuteen (1. lakiehdotus). Niin ikään tasavallan presidentti nimittäisi tuomareiden nimittämisestä annetun lain mukaisessa järjestyksessä virkoja haettavaksi julistamatta Rovaniemen hallinto-oikeuden vakinaisessa virassa olevan ylituomarin ja vakinaisessa virassa olevat hallinto-oikeustuomarit vastaaviin virkoihin Oulun hallinto-oikeuteen sekä Kouvolan hallinto-oikeuden vakinaisessa virassa olevat hallinto-oikeustuomarit vastaaviin virkoihin Kuopion tai Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen (2. lakiehdotus). Muista tuomarien siirroista päätettäisiin lakiehdotusten mukaan valtion virkamieslain 47 §:n mukaisesti.

Perustuslain 103 §:n 1 momentin mukaan tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Momentin mukaan häntä ei myöskään voida ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Säännöksen esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan momentissa säädetään tuomareiden erottamattomuuden periaatteesta. Muista virkamiehistä poikkeavan virassapysymisoikeuden tarkoituksena on omalta osaltaan turvata tuomioistuinten riippumattomuutta. Säännöksestä ei kuitenkaan seuraa, että tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestämistilanteissa tuomari voitaisiin siirtää vain toiseen tuomarin virkaan tai virkaan, johon liittyy tuomarin viralle ominainen virassapysymisoikeus (PeVL 3/1994 vp). Valtion virkamieslain 47 §:n mukaan tuomari voidaan siirtää vain sellaiseen virkaan, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana.

Liikevaihtovero-oikeuden lakkauttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 143/1993 vp) ei sisällynyt siirtymävaiheen erityissäännöksiä tuomareiden siirtämisestä, vaan siirrot oli tarkoitus tehdä valtion virkamieslain säännösten perusteella. Ennen uuden perustuslain säätämistä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, että tuomareiden siirrot voidaan tehdä kyseisten säännösten mukaisesti, mutta valiokunnan käsityksen mukaan tu-

lisi kuitenkin harkita sitä, että laissa säädettäisiin, mitkä liikevaihtovero-oikeuden tuomarit siirretään toiseen tuomarin virkaan (PeVL 3/1994 vp). Perustuslakivaliokunnan kannanotto on esitetty säätämisyjärjestykseen vaikuttamattomana lausumana. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten lakivaliokunta ehdotti mietinnössään tuomarien siirtämistä koskevien säännösten lisäämistä asianomaiseen lakiehdotukseen (LaVM 11/1994 vp).

Nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvien säännösehdotusten ja niiden perustelujen valossa esityksessä on lakivaliokunnan mielestä kyse hovi- ja hallinto-oikeuksien uudelleenjärjestämisestä. Esitykseen sisältyy tuomareiden siirtämistä ja nimittämistä koskevat erityissäännökset, mitä voidaan edellä selvitetyn perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa pitää perusteltuna. Säännöksissä täsmennettäisiin osittain ne tuomarit, jotka nimetään vastaaviin toisen hovioikeuden tai hallinto-oikeuden tuomarin virkoihin, mutta osittain tuomareiden siirto jätettäisiin valtion virkamieslain 47 §:n varaan. Tällaiselle sisällölliselle ratkaisulle ei lakivaliokunnan näkemyksen mukaan ole edellä esitetyn valossa esteitä.

Tuomioistuinten uudelleenjärjestely voidaan toteuttaa esimerkiksi niin, että yksi tuomioistuin lakkautetaan ja yhdistetään toiseen tuomioistuimeen, tai niin, että molemmat tuomioistuimet lakkautetaan ja niiden tilalle perustetaan uusi tuomioistuin. Hallituksen esityksessä esitetyn perusteella lakivaliokunta katsoo, että hovioikeuksia koskevan rakennemuutoksen osalta kyse on siitä, että Kouvolan hovioikeus lakkautetaan ja yhdistetään Itä-Suomen hovioikeuteen. Yleisesti ottaen se, että tuomioistuimen tuomiopiiri merkittävästi laajenee, ei lakivaliokunnan näkemyksen mukaan ilman muita muutoksia vielä merkitse uuden tuomioistuimen perustamista. Tätä ei merkitse myöskään pelkästään tuomioistuimen nimen muuttaminen ilman muita muutoksia.

Lakivaliokunta on edellä ehdottanut, että rakennemuutoksen yhteydessä Kuopion hallinto-oikeus nimetään Itä-Suomen hallinto-oikeudeksi ja Oulun hallinto-oikeus Pohjois-Suomen

hallinto-oikeudeksi, jotta hallinto-oikeuksien nimet vastaisivat paremmin maantieteellisesti merkittävästi laajentunutta tuomiopiiriään. Näissä tapauksissa on valiokunnan mielestä mahdollista katsoa, että kyse on uusien hallinto-oikeuksien perustamisesta. Tällöin on valiokunnan mielestä myös aiheellista, että vastaavalla tavalla kuin Kouvolan hallinto-oikeuden ja Rovaniemen hallinto-oikeuden nykyinen henkilöstö myös Kuopion hallinto-oikeuden ja Oulun hallinto-oikeuden nykyinen henkilöstö siirretään ja nimitetään uusiin hallinto-oikeuksiin. Tämän seurauksena siirtymäsäännöksiä on hallinto-oikeuksien osalta tarpeen täydentää valiokunnan jäljempänä tarkemmin ehdottamalla tavalla. Koska hovioikeuksien osalta valiokunta on edellä todetuin perustein katsonut, että kyse on Kouvolan hovioikeuden lakkauttamisesta ja yhdistämisestä Itä-Suomen hovioikeuteen, uudistuksella ei ole sellaista vaikutusta Itä-Suomen hovioikeuden ja sen henkilöstön asemaan, että nykyinen Itä-Suomen hovioikeuden henkilöstö pitäisi vastaavalla tavalla kuin nykyisen Kouvolan hovioikeuden henkilöstö nimittää yhdistyvän Itä-Suomen hovioikeuden virkoihin.

Voimaantulo

Uudistus on hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2014. Edellä mainituin tavoin valiokunta ehdottaa, että hallinto-oikeuksien nimet muutetaan ja henkilöstön nimittämismenettelyä laajennetaan. Käytännössä uudet nimityspäätökset lisääntyvät noin 70:llä, joista tuomareita on noin puolet. Valiokunnan ehdottamilla muutoksilla on vaikutusta uudistuksen voimaantuloon. Oikeusministeriöltä saadun tiedon mukaan uudistus voi tulla voimaan aikaisintaan 1.4.2014.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki hovioikeuslain muuttamisesta

1 §. Hovioikeudet. Pykälän 1 momentissa luetellaan yleisinä ylioikeuksina toimivat hovioikeudet ja 2 momentissa säädetään, että Itä-Suo-

men hovioikeudella on pysyvä istuntopaikka Kouvolassa. Valiokunta ehdottaa selkeys- ja informatiivisuussyistä, että 2 momenttiin lisätään maininta siitä, että Itä-Suomen hovioikeuden sijaintipaikka on Kuopio.

2. Laki hallinto-oikeuslain 1 ja 2 §:n muuttamisesta

1 §. Hallinto-oikeudet. Pykälän 1 momentissa luetellaan yleisinä alueellisina hallintotuomioistuimina toimivat hallinto-oikeudet ja 2 momentissa säädetään hallinto-oikeuksien pysyvistä istuntopaikoista. Edellä yleisperusteluissa esittämänsä viitaten lakivaliokunta ehdottaa, että Kuopion hallinto-oikeuden nimi muutetaan Itä-Suomen hallinto-oikeudeksi ja Oulun hallinto-oikeuden Pohjois-Suomen hallinto-oikeudeksi. Tämän johdosta 1 ja 2 momenttia on tarpeen tarkistaa. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että 2 momenttiin lisätään selkeys- ja informatiivisuussyistä maininta siitä, että Itä-Suomen hallinto-oikeuden sijaintipaikka on Kuopio ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden Oulu.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Valiokunta ehdottaa säännöksen 2, 3, 5, 7 ja 8 momenttiin vastaavia muutoksia hallinto-oikeuksien nimiin kuin edellä 1 §:ssä.

Pykälän 3 momentissa säädetään henkilöstön siirtymisestä. Yleisperusteluissa esittämänsä viitaten valiokunta ehdottaa momenttia täydentäväksi niin, että siinä säädetään myös Oulun hallinto-oikeuden vakinaisessa virassa olevien tuomarien nimittämisestä vastaaviin virkoihin Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen sekä Kuopion hallinto-oikeuden vakinaisessa virassa olevien tuomarien nimittämisestä vastaaviin virkoihin Itä-Suomen hallinto-oikeuteen.

5. Laki poronhoitolain muuttamisesta

45 §. Valitus Paliskuntain yhdistyksen päätöksestä. Pykälän mukaan valitus tehdään Oulun hallinto-oikeudelle. Edellä yleisperusteluissa ja 2. lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa esittämänsä viitaten valiokunta ehdot-

taa hallinto-oikeuden nimen muuttamista Pohjois-Suomen hallinto-oikeudeksi.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Valiokunta ehdottaa 2 momenttiin vastaavaa muutosta kuin edellä 45 §:ssä.

6. Laki poronhoitajien sijaisapukokeilusta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

10 §. Muutoksenhaku.— Pykälässä säädetään muutoksenhausta Melan päätökseen. Aiemmin esittämänsä viitaten valiokunta ehdottaa, että pykälän 1 ja 2 momenttiin sisältyvät viittaukset Oulun hallinto-oikeuteen muutetaan viittauksiksi Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Valiokunta ehdottaa vastaavaa tarkistusta kuin edellä 10 §:ssä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että 3., 4. ja 7.—10. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1., 2., 5. ja 6. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

hovioikeuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan hovioikeuslain (56/1994) 1 § sekä
lisätään lakiin siitä lailla 209/2000 kumotun 4 §:n tilalle uusi 4 § seuraavasti:

1 §

Hovioikeudet

(1 mom. kuten HE)
Itä-Suomen hovioikeuden sijaintipaikka on Kuopio. Lisäksi Itä-Suomen hovioikeudella on pysyvä istuntoaika Kouvolassa.
(3 mom. kuten HE)

4 §

(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

2.

Laki

hallinto-oikeuslain 1 ja 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan hallinto-oikeuslain (430/1999) 1 ja 2 § seuraavasti:

1 §

Hallinto-oikeudet

Yleisiä alueellisia hallintotuomioistuimia ovat Helsingin, Hämeenlinnan, *Itä-Suomen*, *Pohjois-Suomen*, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden sijaintipaikka on Kuopio ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden Oulu. Lisäksi Hämeenlinnan hallinto-oikeudella on (poist.) pysyvä istuntopaikka Jyväskylässä, Itä-Suomen hallinto-oikeudella Joensuussa, Kouvolassa ja Mikkelissä sekä Pohjois-Suomen hallinto-oikeudella Rovaniemellä.

(3 mom. kuten HE)

2 §

(Kuten HE)

(1 mom. kuten HE)

Tämän lain voimaan tullessa Kouvolan *hallinto-oikeudessa ja Kuopion hallinto-oikeudessa* vireillä olevat asiat siirtyvät käsiteltäviksi *Itä-Suomen hallinto-oikeudessa sekä Oulun hallinto-oikeudessa ja Rovaniemen hallinto-oikeudessa* vireillä olevat asiat *Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa*.

Tasavallan presidentti nimittää tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) mukaisessa järjestyksessä virkoja haettavaksi julistamatta Rovaniemen hallinto-oikeuden vakinaisessa virassa olevan ylituomarin sekä *Oulun hallinto-oikeuden ja Rovaniemen hallinto-oikeuden* vakinaisessa virassa olevat hallinto-oikeustuomarit vastaaviin virkoihin *Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen. Kuopion hallinto-oikeuden vakinaisessa virassa oleva ylituomari nimetään vastaavaan virkaan Itä-Suomen hallinto-*

oikeuteen sekä Kouvolan hallinto-oikeuden ja Kuopion hallinto-oikeuden vakinaisessa virassa olevat hallinto-oikeustuomarit (poist.) vastaaviin virkoihin Itä-Suomen hallinto-oikeuteen tai Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Tuomareiden nimittämisestä annetun lain 9 §:n 1 momentissa tarkoitetun lausunnon antaa korkein hallinto-oikeus. Muista tuomareiden siirroista päätetään valtion virkamieslain (750/1994) 47 §:n mukaisesti. Muun kuin edellä tarkoitetun henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain 5 a §:ssä. Henkilöstöä kuullaan ennen virkasiirtoja.

(4 mom. kuten HE)

Jos Kouvolan hallinto-oikeuden määräaikainen ylituomari siirtyy tuomioistuinten yhdistyessä *Itä-Suomen hallinto-oikeuteen* ja hänet määrätään *Itä-Suomen hallinto-oikeuden* jaoston puheenjohtajan tehtävään tai Oulun hallinto-oikeuden määräaikainen ylituomari määrätään *Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden* jaoston puheenjohtajan tehtävään, he toimivat lain 13 b §:n 2 momentista poiketen myös ylituomarin ensimmäisenä sijaisena.

(6 mom. kuten HE)

Tämän lain voimaan tullessa sivutoimiseksi asiantuntijajäseneksi tai varajäseneksi määrättyinä oleva on kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten osalta kelpoinen vastaavaan tehtävään toimikautensa loppuun myös yhdistymisen seurauksena syntyvässä kaksikielisessä *Itä-Suomen hallinto-oikeudessa*.

Mitä muualla säädetään Kouvolan tai Kuopion hallinto-oikeudesta (poist.), koskee tämän lain tultua voimaan *Itä-Suomen hallinto-oikeutta. Mitä muualla säädetään Oulun tai Rovaniemen hallinto-oikeudesta, koskee tämän lain tultua voimaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeutta.*

(9 mom. kuten HE)

5.

Laki

poronhoitolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poronhoitolain (848/1990) 21 §:n 3 momentti, 22 §:n 3 momentti, 44 §:n 3 momentti ja 45 § seuraavasti:

21, 22 ja 44 §
(Kuten HE)

Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle. Muutoksenhaussa noudatetaan, mitä hallintolainkäytölaissa säädetään.

45 §

Valitus Paliskuntain yhdistyksen päätöksestä

Paliskuntain yhdistyksen päätökseen saa se, jota päätös koskee, hakea muutosta sillä perusteella, että päätös ei ole syntynyt asianmukaisessa järjestyksessä tai muutoin on lain tai yhdistyksen sääntöjen vastainen. Valitus tehdään

(1 mom. kuten HE)

Tämän lain voimaan tullessa Rovaniemen hallinto-oikeudessa vireillä oleva asia siirtyy käsiteltäväksi *Pohjois-Suomen* hallinto-oikeudessa.

(3 mom. kuten HE)

6.

Laki

poronhoitajien sijaisapukokeilusta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poronhoitajien sijaisapukokeilusta annetun lain (1265/2009) 10 § seuraavasti:

10 §

Muutoksenhaku

Melan päätöksestä saa valittaa *Pohjois-Suomen* hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valituskirjel-

mä on toimitettava muutoksenhakuajassa Melalle.

Melan on oikaistava päätöksensä, jos se hyväksyy valituksen kaikilta osin. Muussa tapauksessa Melan on toimitettava valituskirjelmä, lausuntonsa sekä asiassa kertyneet asiakirjat viipymättä ja viimeistään 30 päivän kuluessa vali-

tusajan päättymisestä *Pohjois-Suomen* hallinto-oikeudelle.

(3 mom. kuten HE)

Tämän lain voimaan tullessa Rovaniemen hallinto-oikeudessa vireillä oleva asia siirtyy käsiteltäväksi *Pohjois-Suomen* hallinto-oikeudessa.

(3 mom. kuten HE)

(1 mom. kuten HE)

Helsingissä 8 päivänä maaliskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
jäs. Arja Juvonen /ps
Antti Lindtman /sd
Markku Mäntymaa /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vas
Jaana Pelkonen /kok
Kristiina Salonen /sd

Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
Kaj Turunen /ps
Peter Östman /kd
vjäs. Mika Kari /sd
Esko Kiviranta /kesk (osittain)
Anne Louhelainen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Esitys koskee hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistusta siten, että muutosten jälkeen Suomessa olisi viisi hovioikeutta ja kuusi hallinto-oikeutta. Uudistuksella vähennettäisiin hovioikeuksien määrää yhdellä ja hallinto-oikeuksien määrää kahdella. Esityksessä ehdotetaan hovioikeuslakia muutettavaksi siten, että nykyisiä hovioikeuksia vähennettäisiin yhdellä, Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet yhdistettäisiin Itä-Suomen hovioikeudeksi. Hallinto-oikeuksia ehdotetaan vähennettäväksi kahdella siten, että Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet yhdistetään ja yhdistetyn hallinto-oikeuden sijaintipaikaksi tulee Kuopio. Lisäksi Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet yhdistetään ja hallinto-oikeuden sijaintipaikaksi tulee

Hallitus esittää, että tuomioistuinten yhdistymisen seurauksena voidaan hovi- ja hallinto-oikeuksien henkilöstöä vähentää pidemmällä aikavälillä noin 20 henkilötövuodella. Suuremmat tuomioistuinyksiköt lisäksi tarjoavat mahdollisuuden monipuolisiin työtehtäviin sekä erityisosaamisen ja muun ammattitaidon kehittämiseen. Edelleen esityksen mukaan esitys ei vaikuttaisi olennaisesti kansalaisten tai oikeudenkäyntiasiamiesten asiointiin hovi- tai hallinto-oikeuksissa.

Emme hyväksy nyt tehtyä esitystä sillä — toisin kuin hallitus väittää — uudistuksella ei saavuteta säästöjä. Esimerkiksi Rovaniemen hallinto-oikeuden lakivaliokunnalle antamassa lausunnossa todetaan, että yhdistymisestä aiheutuu alkuvuosina lisäkustannuksia. Käsillä olevan esityksenkin mukaan on varauduttava matkakäräjien ja suullisten käsittelyjen aiheuttamiin lisäkustannuksiin. Myös tuomioistuimen henkilöstöön muutostilanteessa kohdistuvista tukitoimenpiteistä syntyisin jonkin verran kustannuksia.

Oikeusministeriön 23.6.2010 hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämistä suunnittelemaan asetetun toimikunnan mietinnöstä järjes-

tettiin laaja lausuntokierros. On kuitenkin ilmeistä, että asian valmistelussa tehdyille selvityksille on tarkoitushakuisuus. Säästöt on kylä laskettu tarkkaan, mutta lisääntyvät kustannukset ovat useimmiten enemmän tai vähemmän unohtuneet.

Katsomme, että kyseisellä tosiasiallisella säästöohjelma-esityksellä on muitakin haittapuolia. Hallituksen esityksessä hovi- ja hallinto-oikeuksien vähentämiseksi Suomessa on annettu suuri painoarvo vertailuille muiden Pohjoismaiden tuomioistuimiin. Vertailutiedoilla esityksessä tahdotaan sanoa, että Suomessa on yleisesti ottaen liikaa tuomioistuimia ja että Suomessa erityisesti hovioikeudet toimivat tehottomasti.

Tuomariliiton eduskunnan lakivaliokunnalle antamassa lausunnossa todetaan kuitenkin, että kokemukset muissa Pohjoismaissa eivät tue hovi- ja hallinto-oikeuksien vähentämistä. Hallituksen esityksessä on kritisoitava sitä, että vertailuista voi tehdä päteviä johtopäätöksiä vain, jos vertailtavat asiat ja suureet ovat vertailukelpoisia. Tuomariliitto katsoo, että esityksessä vertaillaan ylipäättään asioita, jotka eivät ole vertailukelpoisia.

Määräaikaisuuksilla ei saavuteta parempaa tulosta. Moni henkilö jää myös työttömäksi. Kun istuntoja istutaan muualla kuin yleensä, syntyy matkakustannuksia. Hallituksen esityksellä heikennetään entisestään kansalaisten saamaa palvelua oikeuslaitokselta. On myös huomattava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut viime vuosina Suomelle useita langettavia tuomioita liian pitkistä oikeuskäsittelyajoista. Meitä puuttuu myös oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viipymistä vastaan.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Vastalause 1

LaVM 2/2013 vp — HE 153/2012 vp

Helsingissä 8 päivänä maaliskuuta 2013

Kaj Turunen /ps
Arja Juvonen /ps
Anne Louhelainen /ps

VASTALAUSE 2

Perustelut

Hallituksen esityksessä kerrotut tavoitteet lainkäytön laadullisen tason parantamisesta, asian-tuntemuksen lisäämisestä, käsittelyaikojen lyhentämisestä ja oikeusturvan yhdenvertaisuuden toteuttamisesta ovat Keskustan mielestä kannatettavia. Niitä ei kuitenkaan saavuteta vähentämällä hovioikeuksien määrää yhdellä ja hallinto-oikeuksien määrää kahdella.

Korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelon lausunnossa todetaan, että "korkein oikeus katsoo, että hovi- ja hallinto-oikeusverkoston uudistaminen on perusteltua. Uudistamista olisi kuitenkin ollut tarpeen tarkastella laajemmasta näkökulmasta kuin hallituksen esityksessä on tehty".

Hovi- ja hallinto-oikeuksien yhdistäminen on yksi monista Jyrki Kataisen hallituksen keskitämisratkaisuihin. Keskusta ei usko siihen, että vain yksikkökokoa suurentamalla päästäisiin laadukkaampaan ja tehokkaampaan toimintaan.

Kohtuuttoman pitkät matkat tuomioistuimiin vaarantavat kansalaisten oikeusturvan.

Uudistusta on perusteltu myös kustannussäästöillä. Yhdistämisen seurauksena etäisyydet ja matkustaminen lisääntyisivät, minkä vuoksi uudistuksesta ei koidu todellista säästöä. Matkustamisesta koituu lisäkustannuksia hovioikeuksissa asioiville asianosaisille, syyttäjille, oikeusavustajille ja myös tuomioistuimelle, joka joutuu pitämään matkakäräjiä. Matkat lisäävät valtion varoista maksettavia todistelu- ja oikeudenkäyntikuluja. Myös uusista toimitiloista syntyy lisäkustannuksia.

Keskustan eduskuntaryhmä katsoo, että Kouvolan hovi- ja hallinto-oikeus sekä Rovaniemen hallinto-oikeus tulee säilyttää nykyisellään.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 8 päivänä maaliskuuta 2013

Ari Torniainen /kesk
Esko Kiviranta /kesk

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av hovrättslagen och 1 och 2 § i lagen om förvaltningsdomstolarna samt av vissa lagar som har samband med dem

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 november 2012 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av hovrättslagen och 1 och 2 § i lagen om förvaltningsdomstolarna samt av vissa lagar som har samband med dem (RP 153/2012 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef, regeringsråd Heikki Liljeroos och utvecklingschef Ann-Mari Pitkäranta, justitieministeriet
- president Olavi Snellman, Östra Finlands hovrätt
- president Pertti Nieminen, Kouvola hovrätt
- president Olli Varila, Vasa hovrätt
- överdomare Helena Asikainen, Kouvola förvaltningsdomstol
- förvaltningsrättsdomare Jaana Malinen, Kuopio förvaltningsdomstol
- överdomare Marja Mattila, Uleåborgs förvaltningsdomstol

- överdomare Pirkko Wesslin-Nenonen, Rovaniemi förvaltningsdomstol
- vice ordförande, advokat Risto Sipilä, Finlands Advokatförbund
- hovrättsråd, docent Aki Rasilainen, Finlands domareförening rf
- styrelseordförande Harri Lindberg, Finlands Juristförbund ry
- ordförande Tuija Heino, Personalföreningen vid Justitieförvaltningen PJF rf
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- finansministeriet
- inrikesministeriet
- högsta domstolen
- högsta förvaltningsdomstolen
- Brottspåföljdsmyndigheten
- Julkiset Oikeusavustajat ry
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Kouvola stad.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i hovrättslagen, lagen om förvaltningsdomstolarna, sjölagen, lagen om gruppaltan, renskötsellagen, lagen om försök med vikariehjälp för renskötare, lagen om

verkställighet i Europeiska unionen av frysningsbeslut av egendom eller bevismaterial, lagen om det nationella genomförandet av de bestämmelser som hör till området för lagstiftning-

en i rambeslutet om en europeisk bevisinhämtningsorder för att inhämta föremål, handlingar eller uppgifter som ska användas i straffrättsliga förfaranden och om tillämpning av rambeslutet, lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen och lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga nordiska länderna.

Avsikten är att genom de föreslagna ändringarna genomföra en omstrukturering av hovrätterna och förvaltningsdomstolarna så att det efter ändringen finns fem hovrätter och sex förvaltningsdomstolar i Finland. Genom ändringen minskar antalet hovrätter med en och antalet förvaltningsdomstolar med två. Enligt ändringen ska Östra Finlands och Kouvola hovrätter och Kouvola och Kuopio förvaltningsdomstolar samt Uleåborgs och Rovaniemi förvaltningsdomstolar slås samman. Östra Finlands hovrätt

och Kuopio förvaltningsdomstol ska placeras i Kuopio och Uleåborgs förvaltningsdomstol i Uleåborg. De ändringar som reformen förutsätter görs i hovrättslagen och lagen om förvaltningsdomstolarna.

I de övriga ovan nämnda lagarna görs korrigeringar som föranleds av de domkretsändringar som omstruktureringen förutsätter. Korrigeringarna görs i de paragrafer där det föreskrivs om underrätternas och åklagarmyndigheternas territoriella behörighet i varje hovrätts domkrets. Dessutom föreslås det att besvär över beslut som i enlighet med renskötsellagen fattas av Renbeteslagsföreningen och ärenden enligt lagen om försök med vikariehjälp för renskötare efter sammanslagningen ska behandlas i Uleåborgs förvaltningsdomstol.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2014.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Bakgrund till omstruktureringen

Regeringen föreslår en omstrukturering av hovrätterna och förvaltningsdomstolarna där antalet hovrätter minskar med en och antalet förvaltningsdomstolar med två. Efter reformen finns det fem hovrätter och sex förvaltningsdomstolar. Bakgrunden är programmet för statsminister Jyrki Katainens regering, enligt vilket ett tillräckligt omfattande nätverk av verksamhetsställen ska tryggas och hovrätterna och förvaltningsdomstolarna och deras verksamhetsområden förnyas.

År 2010 omstrukturerades tingsrätterna; då minskade deras antal betydligt och de blev större enheter än förr. Erfarenheterna av reformen är positiva och förnyelsen har allmänt ansetts vara lyckad. På motsvarande sätt kan man enligt lagutskottet bedöma att större enheter också i fråga om hovrätterna och förvaltningsdomstolarna kan förstärka såväl domstolarnas funktionsförmåga som deras sakkunskap och kompetens. En del av

de nuvarande hovrätterna och förvaltningsdomstolarna har relativt få ärenden och anställda. För ett tätare nätverk av domstolar talar också att hovrätternas ärendemängd har minskat och att också förvaltningsdomstolarnas ärendemängd uppvisar en sjunkande trend.

I bakgrunden finns också behov av att effektivisera verksamheten och nå besparingar. Det statsfinansiella läget har stramats åt under de senaste åren, vilket också får återverkningar på justitieministeriets förvaltningsområde och domstolsväsendet. Justitieministeriet tillsatte 2012 en delegation för att bereda ett rättssäkerhetsprogram. Delegationens uppgift var också att diskutera åtgärder på lång och kort sikt för att anpassa domstolsväsendets verksamhet och uppgifter till utsikterna inom statsfinanserna. Ytterligare betydande reformer av domstolsväsendet och domstolsförfarandet kan emotes under de närmaste åren.

Mot bakgrund av detta anser utskottet att omstruktureringen av hovrätterna och förvaltningsdomstolarna är behövlig och motiverad och till-

styrker lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Hovrätternas och förvaltningsdomstolarnas säten och namn

Regeringen föreslår att Östra Finlands och Kouvola hovrätter ska sammanslås och placeras i Kuopio. Vidare föreslås det att Kouvola och Kuopio förvaltningsdomstolar ska sammanslås och placeras i Kuopio och att Uleåborgs och Rovaniemi förvaltningsdomstolar ska sammanslås och placeras i Uleåborg. Placeringsorterna väljs med beaktande av dels den nuvarande folkmängden, dels den prognostiserade befolkningsutvecklingen och domstolarnas geografiska läge i sina domkretsar. Också antalet anställda och ärenden i de nuvarande domstolarna har vägts in. Det är också meningen att senare utjämna antalet domstolsärenden genom en reform av domkretsarna genom separat förordning av statsrådet.

Regeringens upplägg för omstruktureringen avviker från förslagen i den omfattande kommittéberedning som föregick propositionen i det att kommittén föreslog att den sammanslagna hovrätten skulle placeras i Kouvola. Särskilt sakkunniga från Kouvolaområdet som lagutskottet har utfrågat ansåg uttryckligen att regeringens reformförslag medför olägenhet för Kouvola med omnejd och för de anställda vid hovrätten och förvaltningsdomstolen i Kouvola. Det har också vädjats för en förvaltningsdomstol med säte i Rovaniemi.

Att kommittéberedningen har kommit till en delvis annan lösning än propositionen visar på de utmaningar som hänger ihop med omstruktureringen och fastställandet av domstolarnas säten. När enheterna och verksamhetsområdena blir större kan det finnas flera tänkbara alternativ till sätesort. I det aktuella fallet har utskottet efter att ha övervägt saken gått in för att tillstyrka de sätesorter som regeringen föreslår. Kuopio är geografiskt belägen nära den framtida domkretsens centrum, vilket talar för att förlägga hovrätten där. Kuopio har redan en stark juridisk koncentration som förstärks ytterligare ge-

nom reformen. Men också Rovaniemi behåller en ganska stark juridisk koncentration trots att förvaltningsdomstolen placeras i Uleåborg.

Omstruktureringen medför att domkretsen för Uleåborgs förvaltningsdomstol utvidgas betydligt i geografiskt hänseende. Därför föreslår utskottet att domstolen ska heta Norra Finlands förvaltningsdomstol. Förslaget avviker från regeringens förslag och från namnpraxis för förvaltningsdomstolar, som brukar namnges enligt domstolsorten, men utskottet anser att det bättre motsvarar förvaltningsdomstolens territoriellt betydligt utvidgade domkrets. På samma sätt föreslår utskottet att förvaltningsdomstolen i Kuopio ska heta Östra Finlands förvaltningsdomstol. Däremot anser utskottet inte att den sammanslagna hovrättens namn behöver ändras, eftersom namnet Östra Finlands hovrätt redan väl beskriver hovrätten plus dess domkrets också efter omstruktureringen.

Enligt utredning ska de omställningar av domkretsar som föreskrivs senare genom förordning av statsrådet leda till följande: Hyvinge tingsrätt ska ingå i domkretsen antingen för Åbo hovrätt eller Helsingfors hovrätt, Kajanalands tingsrätt flyttar från domkretsen för Östra Finlands hovrätt till domkretsen för Rovaniemi hovrätt och Päijänne-Tavastlands landskap från domkretsen för Kouvola förvaltningsdomstol till domkretsen för Tavastehus förvaltningsdomstol. Målet är att jämna ut antalet ärenden. Utskottet anser det viktigt att överföringarna görs med beaktande av hur de olika alternativen inverkar på tillgång till rätten och parternas ställning.

Ekonomiska och andra konsekvenser

Enligt propositionen ger sammanslagningen av domstolar besparingar i fråga om lokaler. Placeringen av de sammanslagna hovrätterna och förvaltningsdomstolarna i Kuopio beräknas spara in drygt 450 000 euro per år direkt efter sammanslagningen och år 2022 när hyreskontraktet för nuvarande Kouvola förvaltningsdomstol senast går ut beräknas besparingen uppgå till knappa 700 000 euro. Sammanslagningen av förvalt-

ningsdomstolarna i Uleåborg och Rovaniemi sparar årligen in ca 135 000 euro. Samtidigt bör man räkna med extra kostnader för reseting och muntliga förhandlingar. De beräknas uppgå till ca 60 000—70 000 euro för Östra Finlands hovrätts reseting i Kouvola. Sammantaget väntas omstruktureringen dock ge besparingar om ca två miljoner euro per år. Av det utgör 1—1,5 miljoner euro personalbesparingar (totalt ca 20 årsverken) då överlappande funktioner utgår och verksamheten effektiviseras.

Vissa av de sakkunniga som lagutskottet har hört har varit tveksamma till om lokalerna i Kuopio och de beräknade ekonomiska verkningarna i propositionen är adekvata. Dessutom har det framkastats att omstruktureringen leder till att tillgången till rätten och parternas ställning försvagas då både avståndet till domstolarna och kostnaderna för parterna ökar. Därför har det föreslagits att i stället för fortsatt permanent sammanträdesplats i Kouvola och Rovaniemi utan domstolspersonal ska städerna få behålla permanenta filialkanslier. Lagutskottet har begärt ytterligare utredningar om det ovanstående av justitieministeriet.

Lokalarrangemang

Enligt justitieministeriets tilläggsutredning om lokalarrangemang uppgår den sammanslagna hovrättens personalbehov till ca 75 årsverken. Ministeriet anser att hovrättens personal i sin helhet kan placeras i Östra Finlands hovrätts nuvarande lokaler, där det som mest har arbetat 83 personer. Med små ombyggnadsarbeten kan lokaler ordnas för ca 90 personer. Arrangemanget skulle innebära att Kouvola hovrätts nuvarande lokaler kan sägas upp i sin helhet. Förvaltningsdomstolen i Kuopio behöver för sin del efter omstruktureringen en personalstyrka om ca 60 årsverken. Enligt erhållen utredning kan den personal som flyttar från Kouvola genom tilläggsarrangemang flytta in i förvaltningsdomstolens nuvarande lokaler, som för närvarande finns på två ställen i Kuopio. Kouvola förvaltningsdomstols lokaler kan i sin tur inrymma anställda vid Östra Finlands hovrätt som blir kvar i Kouvola för att förrätta huvudförhandlingar högst till slu-

tet av 2016. Efter det letar man efter nya användare fram till 2022 då hyreskontraktet går ut. Rovaniemi förvaltningsdomstols lokaler kan anvisas för ett annat verk inom justitieförvaltningen vilket sparar in på lokalkostnaderna.

Utskottet har ingenting att anmärka på utredningarna om lokalarrangemangen i sig. I fråga om den sammanslagna förvaltningsdomstolen i Kuopio är det dock inte önskvärt med avseende på domstolen eller de anställda att förvaltningsdomstolen arbetar på två olika ställen. Utskottet vill därför betona att hela personalen inom en snar framtid bör placeras på samma ställe. Dessutom fäster utskottet uppmärksamhet vid att hyreskontrakten för justitieförvaltningens lokaler är långfristiga och att villkoren är osmidiga; de gör det nämligen svårt att genomföra nödvändiga lokalförnyelser och nå besparingar.

Tillgången till rätten och parternas ställning

En del av medborgarna kan till följd av omstruktureringen få anmärkningsvärt längre väg till domstolen. Det får dock inte i praktiken någon betydande verkan på tillgången till rätten och parternas ställning, anser utskottet, eftersom merparten av ärendena i förvaltningsdomstolen behandlas skriftligen och ärendena huvudsakligen behandlas skriftligen också i hovrätten. Också i de situationer då det behövs en muntlig förhandling kan domstolen ordna den på annat håll än placeringsorten. Permanent sammanträdesplatser ska nämligen finnas kvar för hovrätten och förvaltningsdomstolen i Kouvola och för förvaltningsdomstolen i Rovaniemi. Dessutom kan det sammanträdesplatsen i Kouvola ha personal för ordnande av huvudförhandlingar inom Östra Finlands hovrätt högst till utgången av 2016. Det betyder att huvudförhandlingarna från Kouvolaområdet huvudsakligen sköts av de anställda vid Östra Finlands hovrätt som blir kvar på sammanträdesplatsen i Kouvola, och det uppstår inga större behov av att ordna reseting. Efter övergångsperioden ordnar hovrätten reseting också i Kouvola. Kostnaderna för dem beräknas uppgå till 60 000—70 000 euro per år. Enligt erhållen utredning baserar sig bedömningen på kostnader för reseting vid Vasa och Rovaniemi

hovrätter. Kostnaderna har avpassats enligt det beräknade antalet reseting i Kouvola. I bedömningen ingår också överföringen av Kajanalands och Hyvinge tingsrätt till en annan hovrätts domkrets.

Det har länge varit vanligt att ordna reseting. Det är särskilt vanligt inom Vasa och Rovaniemi hovrätter. Reseting medför extra belastningar för personalen som tvingas resa, men enligt Vasa hovrätts bedömning är nyttan klart större än besväret. Enligt en utredning som Vasa hovrätt utförde 2011 medför resetingen också betydande årliga besparingar för staten och parterna. Mot bakgrunden av detta anser utskottet det angeläget att reseting ordnas vid behov. Likaså bör man i möjligaste mån använda sig av videoförhandlingar: det kan också minska parternas resebehov.

Filialkanslier

Enligt de beräkningar som utskottet har fått av justitieministeriet kan det på kort sikt medföra något större besparingar i lokalkostnaderna jämfört med regeringens förslag om Kouvola får behålla filialkanslier för både hovrätten och förvaltningsdomstolen i stället för permanenta sammanträdesplatser. Ett filialkansli i Rovaniemi för förvaltningsdomstolen skulle däremot inte spara in mer på utgifterna för hyror eftersom hyreskostnaderna i detta avseende skulle förbli oförändrade. Regeringens alternativ blir därför billigare på sikt i fråga om totala kostnader för lokaler senast 2022 på grund av fördelarna med samlade funktioner. Då man dessutom beaktar att de muntliga förhandlingarna i förvaltningsdomstolarna är få kan det enligt utskottets mening inte anses vara behövligt eller motiverat att filialkanslier lämnas kvar i Kouvola och Rovaniemi för förvaltningsdomstolarna. Att lämna kvar filialkanslier kan enligt uppgift också äventyra målen för reformen, som går ut på att funktionerna ska samlas i större enheter. En annan tänkbar följd är att domstolarnas praktiska arbete och ledningen av dem försvåras. Också personalbesparingarna förutsätter att domstolsenheterna faktiskt sammanslås.

Personalens ställning

Omstruktureringen av hovrätterna och förvaltningsdomstolarna innebär att personalen vid Kouvola hovrätt och Kouvola förvaltningsdomstol kommer att arbeta i Kuopio och att personalen vid Rovaniemi förvaltningsdomstol kommer att arbeta i Uleåborg. Anställda vid Kouvola hovrätt kan dock stanna i Kouvola högst till utgången av 2016 för att arrangera huvudförhandlingar. Den ordinarie personalen vid domstolarna ska tryggas motsvarande tjänster i den sammanslagna domstolen. För de anställda som inte har möjlighet att flytta till annan ort försöker man enligt justitieministeriet ordna möjlighet att övergå till andra verk inom ministeriets förvaltningsområde inom pendlingsområdet eller i huvudstadsregionen.

Omstruktureringen medför besvär för personalen som tvingas flytta för att kunna fortsätta jobba, i värsta fall flera hundra kilometer bort. Utskottet vill betona att omstruktureringen ska beredas och verkställas på ett sätt som särskilt minimerar olägenheter och besvär för personalen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna i lagförslagen innehåller bestämmelser om förfaranden vid personalförflyttningen och utnämningen av domare. Republikens president utnämner på det sätt som avses i lagen om utnämning av domare och utan att tjänsterna förklaras lediga de som innehar ordinarie tjänst som president vid Kouvola hovrätt och de som innehar ordinarie tjänst som lagman och hovrättsråd vid Kouvola hovrätt till motsvarande tjänster vid Östra Finlands hovrätt (lagförslag 1). Likaså utnämner republikens president på det sätt som avses i lagen om utnämning av domare och utan att tjänsterna förklaras lediga de som innehar ordinarie tjänst som överdomare eller förvaltningsrättsdomare vid Rovaniemi förvaltningsdomstol till motsvarande tjänster vid Uleåborgs förvaltningsdomstol och de som innehar ordinarie tjänst som förvaltningsrättsdomare vid Kouvola förvaltningsdomstol till motsvarande tjänster vid Kuopio eller Tavastehus förvaltningsdomstol (lagförslag 2). I fråga om övriga förflyttning-

ar av domare till andra tjänster ska besluten fattas i enlighet med 47 § i statstjänstemannalagen.

Enligt 103 § 1 mom. i grundlagen får en domare inte förklaras förlustig sin tjänst på annat sätt än genom dom av domstol. Enligt momentet får en domare inte heller utan eget samtycke förflyttas till en annan tjänst, om inte förflyttningen beror på omorganisation av domstolväsendet. Enligt förarbetena till bestämmelsen (RP 1/1998 rd) gäller momentet principen om domares oavsättlighet. Syftet med att ge domarna en från andra tjänstemän avvikande rätt att kvarstå i tjänsten är att trygga domstolarnas oavhängighet. Av bestämmelsen följer emellertid inte att en domare i samband med en sådan omorganisation får flyttas endast till en annan domartjänst eller till en tjänst som är förenad med den för en domartjänst kännetecknande oavsättligheten (GrUU 3/1994 rd). Enligt 47 § i statstjänstemannalagen kan en domare förflyttas enbart till en tjänst vars behörighetsvillkor domaren uppfyller och som kan anses vara lämplig för honom eller henne.

Den proposition som gällde indragning av omsättningsskatterätten (RP 143/1993 rd) innehöll inga specialbestämmelser om förflyttning av domare för övergångsperioden, utan förflyttningarna skulle göras enligt statstjänstemannalagen. I sitt utlåtande innan den nya grundlagen stiftades ansåg grundlagsutskottet att förflyttningarna av domare kan göras enligt dessa bestämmelser, men enligt utskottets uppfattning bör man dock överväga att genom lag bestämma vilka omsättningsskatterättsdomare som ska förflyttas till någon annan domartjänst (GrUU 3/1994 rd). Grundlagsutskottets ställningstagande framställs som ett uttalande som inte påverkar lagstiftningsordningen. Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslog lagutskottet i sitt betänkande att lagförslaget skulle kompletteras med bestämmelser om förflyttning av domare (LaUB 11/1994 rd).

Mot bakgrunden av de nu föreslagna bestämmelserna och deras motiv handlar det enligt lagutskottets åsikt om en omorganisation av hovrätterna och förvaltningsdomstolarna. Propositionen omfattar specialbestämmelser om förflytt-

ningar och utnämningar av domare, vilket i ljuset av grundlagsutskottets ovan nämnda utlåtande kan anses motiverat. Bestämmelserna preciserar delvis vilka domare som utnämns till motsvarande tjänster i en annan hovrätt eller förvaltningsdomstol, men delvis omfattas förflyttningarna av domare av 47 § i statstjänstemannalagen. Utskottet ser mot bakgrunden av det ovan anförda inga hinder för en sådan lösning.

Omorganisationen av domstolarna kan genomföras t.ex. så att en domstol läggs ner och förenas med en annan domstol eller så att bägge domstolarna läggs ner och i stället inrättas en ny domstol. Utifrån propositionen anser lagutskottet att omstruktureringen av hovrätterna handlar om att Kouvola hovrätt läggs ner och förenas med Östra Finlands hovrätt. Att domstolens domkrets blir betydligt större betyder allmänt taget inte utan andra förändringar att det inrättas en ny domstol, anser lagutskottet. En ändring av domstolens namn behöver inte heller få en sådan följd, om inte någonting annat ändras.

Lagutskottet föreslog ovan att Kuopio förvaltningsdomstol ska heta Östra Finlands förvaltningsdomstol och att Uleåborgs förvaltningsdomstol ska heta Norra Finlands förvaltningsdomstol för att namnen på förvaltningsdomstolarna bättre ska motsvara domkretsarna som blir avsevärt större i geografiskt hänseende. I dessa fall kan man enligt utskottets mening anse att det handlar om att inrätta nya förvaltningsdomstolar. I så fall finner utskottet det motiverat att också personalen vid Kuopio förvaltningsdomstol och Uleåborgs förvaltningsdomstol flyttas och utnämns till de nya förvaltningsdomstolarna på samma sätt som den nuvarande personalen vid Kouvola förvaltningsdomstol och Rovaniemi förvaltningsdomstol. Till följd av det måste övergångsbestämmelserna i fråga om förvaltningsdomstolarna kompletteras enligt utskottets detaljerade förslag nedan. Eftersom utskottet i fråga om hovrätterna på ovan konstaterade grunder har ansett att det handlar om att Kouvola hovrätt dras in och förenas med Östra Finlands hovrätt, har reformen inte en sådan effekt på ställningen för Östra Finlands hovrätt och dess anställda att den nuvarande personalen vid Öst-

ra Finlands hovrätt på samma sätt som i fråga om den nuvarande personalen vid Kouvola hovrätt borde utnämnas till tjänster vid den blivande Östra Finlands hovrätt.

Ikraftträdande

Reformen avses enligt propositionen träda i kraft den 1 januari 2014. I överensstämmelse med det sagda föreslår utskottet att förvaltningsrätternas namn ändras och att förfarandet med att utnämna personal utvidgas. I praktiken blir det ca 70 nya utnämningsbeslut. Av dem gäller omkring hälften domare. Utskottets ändringsförslag återverkar på reformens ikraftträdande. Enligt uppgift från justitieministeriet kan reformen träda i kraft tidigast den 1 april 2014.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av hovrättslagen

1 §. Hovrätterna. I paragrafens 1 mom. förtecknas de hovrätter som är allmänna överrätter och i 2 mom. föreskrivs det att Östra Finlands hovrätt har permanent sammanträdesplats i Kouvola. Utskottet föreslår av tydlighets- och informationsskäl att 2 mom. kompletteras med ett omnämnande om att Östra Finlands hovrätt har sitt säte i Kuopio.

2. Lag om ändring av 1 och 2 § i lagen om förvaltningsdomstolarna

1 §. Förvaltningsdomstolarna. I paragrafens 1 mom. förtecknas de allmänna regionala förvaltningsdomstolarna och i 2 mom. föreskrivs det om förvaltningsdomstolarnas permanenta sammanträdesplatser. Med hänvisning till den allmänna motiveringen föreslår utskottet att Kuopio förvaltningsdomstols namn ändras till Östra Finlands förvaltningsdomstol och att Uleåborgs förvaltningsdomstols namn ändras till Norra Finlands förvaltningsdomstol. Således bör 1 och 2 mom. justeras. Dessutom föreslår utskottet att 2 mom. av tydlighets- och informationsskäl kompletteras med ett omnämnande om att Östra

Finlands förvaltningsdomstol har sitt säte i Kuopio och Norra Finlands förvaltningsdomstol i Uleåborg.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelsen. Utskottet föreslår att förvaltningsdomstolarnas namn ändras i 2, 3, 5, 7 och 8 mom. på samma sätt som i 1 §.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det om förflyttning av personal. Med hänvisning till den allmänna motiveringen föreslår utskottet att momentet kompletteras med bestämmelser om att domare i ordinarie tjänst vid Uleåborgs förvaltningsdomstol utnämns till motsvarande tjänster vid Norra Finlands förvaltningsdomstol och att domare i ordinarie tjänst vid Kuopio förvaltningsdomstol utnämns till motsvarande tjänster vid Östra Finlands förvaltningsdomstol.

5. Lag om ändring av renskötsellagen

45 §. Besvär över Renbeteslagsföreningens beslut. Enligt paragrafen ska besvär anföras hos Uleåborgs förvaltningsdomstol. Med hänvisning till den allmänna motiveringen och detaljmotiveringen till lagförslag 2 föreslår utskottet att förvaltningsdomstolens namn ändras till Norra Finlands förvaltningsdomstol.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelsen. Utskottet föreslår samma ändring i 2 mom. som i 45 §.

6. Lag om ändring av 10 § i lagen om försök med vikariehjälp för renskötare

10 §. Ändringssökande. Paragrafen gäller överklagande av beslut av Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt (LPA). Med hänvisning till det som sagts ovan föreslår utskottet att hänvisningarna till Uleåborgs förvaltningsdomstol i 1 och 2 mom. ändras till hänvisningar till Norra Finlands förvaltningsdomstol.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelsen. Utskottet föreslår samma ändring som i 10 §.

Utskottets förslag till beslut
Riksdagen

*godkänner lagförslag 3, 4 och 7—10
utan ändringar och*

*godkänner lagförslag 1, 2, 5 och 6 med
ändringar (Utskottets ändringsför-
slag).*

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av hovrättslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i hovrättslagen (56/1994) 1 § och
fogas till lagen en ny 4 §, i stället för den 4 § som upphävts genom lag 209/2000, som följer:

1 §

(3 mom. som i RP)

Hovrätterna

(1 mom. som i RP)

*Östra Finlands hovrätt har sitt säte i Kuopio.
Dessutom har den permanent sammanträdes-
plats i Kouvola.*

4 §

(Som i RP)

*Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)*

2.

Lag

om ändring av 1 och 2 § i lagen om förvaltningsdomstolarna

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999) 1 och 2 § som följer:

1 §

Förvaltningsdomstolarna

De allmänna regionala förvaltningsdomsto-
larna är Helsingfors, Tavastehus, Östra Fin-

*lands, Norra Finlands, Åbo och Vasa förvalt-
ningsdomstolar.*

*Östra Finlands förvaltningsdomstol har sitt
säte i Kuopio och Norra Finlands förvaltnings-
domstol i Uleåborg. Dessutom har Tavastehus
förvaltningsdomstol (utesl.) permanent sam-
manträdesplats i Jyväskylä, Östra Finlands för-*

valtningsdomstol i Joensuu, Kouvola och S:t Michel samt *Norra Finlands* förvaltningsdomstol i Rovaniemi.

(3 mom. som i RP)

2 §
(Som i RP)

(1 mom. som i RP)

Vid ikraftträdandet av denna lag överförs de ärenden som är anhängiga vid Kouvola förvaltningsdomstol och *Kuopio förvaltningsdomstol* till *Östra Finlands* förvaltningsdomstol för handläggning och de ärenden som är anhängiga vid *Uleåborgs förvaltningsdomstol* och Rovaniemi förvaltningsdomstol till *Norra Finlands* förvaltningsdomstol för handläggning.

Republikens president utnämner i den ordning som avses i lagen om utnämning av domare (205/2000) och utan att tjänsterna förklaras lediga dem som innehar ordinarie tjänst som överdomare (*utesl.*) vid Rovaniemi förvaltningsdomstol eller ordinarie tjänst som förvaltningsrättsdomare vid *Uleåborgs* eller *Rovaniemi förvaltningsdomstol* till motsvarande tjänster vid *Norra Finlands* förvaltningsdomstol. Den som innehar ordinarie tjänst som överdomare vid *Kuopio förvaltningsdomstol* utnämns till motsvarande tjänst vid *Östra Finlands* förvaltningsdomstol och de som innehar ordinarie tjänst som förvaltningsrättsdomare vid Kouvola eller *Kuopio* förvaltningsdomstol (*utesl.*) till motsvarande tjänster vid *Östra Finlands* förvaltningsdomstol eller Tavastehus förvaltningsdomstol. Det utlåtande som avses i 9 § 1 mom. i lagen om utnämning av domare ges av högsta förvaltningsdomstolen. Om övriga förflyttningar av domare till en

annan tjänst bestäms i enlighet med 47 § i statstjänstemannalagen (750/1994). Bestämmelser om ställningen för andra anställda än de som avses ovan finns i 5 a § i statstjänstemannalagen. De anställda ska höras innan tjänsterna förflyttas.

(4 mom. som i RP)

Om en för viss tid utnämnd överdomare vid Kouvola förvaltningsdomstol vid sammanslagningen av domstolarna förflyttas till *Östra Finlands* förvaltningsdomstol och utnämns till sektionsordförande vid förvaltningsdomstolen eller om en för viss tid utnämnd överdomare vid *Uleåborgs* förvaltningsdomstol förordnas till sektionsordförande vid *Norra Finlands* förvaltningsdomstol ska han eller hon med avvikelse från vad som föreskrivs i 13 b § 2 mom. även vara första ställföreträdare för överdomaren.

(6 mom. som i RP)

Den som när denna lag träder i kraft är utnämnd till sakkunnigmedlem med uppdraget som bisyssla eller till suppleant för en sakkunnigmedlem är, i fråga om de behörighetsvillkor som gäller språkkunskaper, behörig till motsvarande uppdrag till utgången av sin mandatperiod även vid *Östra Finlands* förvaltningsdomstol som uppstår genom sammanslagningen och som är tvåspråkig.

Vad som någon annanstans i lag föreskrivs om Kouvola eller *Kuopio* förvaltningsdomstol (*utesl.*) gäller efter det att denna lag har trätt i kraft *Östra Finlands* förvaltningsdomstol. Vad som någon annanstans i lag föreskrivs om *Uleåborgs* eller *Rovaniemi* förvaltningsdomstol gäller efter det att denna lag har trätt i kraft *Norra Finlands* förvaltningsdomstol.

(9 mom. som i RP)

5.

Lag om ändring av renskötsellagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i renskötsellagen (848/1990) 21 § 3 mom., 22 § 3 mom., 44 § 3 mom. och 45 § som följer:

21, 22 och 44 §
(Som i RP)

45 §

Besvär över Renbeteslagsföreningens beslut

Ändring i Renbeteslagsföreningens beslut får sökas av den som berörs av beslutet, på den grund att beslutet inte har tillkommit i behörig ordning eller annars strider mot lag eller fören-

ingens stadgar. Besvär anföras hos *Norra Finlands* förvaltningsdomstol. Vid sökande av ändring iakttas förvaltningsprocesslagen.

(1 mom. som i RP)

Ärenden som är anhängiga vid Rovaniemi förvaltningsdomstol när denna lag träder i kraft överförs till *Norra Finlands* förvaltningsdomstol för handläggning.

(3 mom. som i RP)

6.

Lag

om ändring av 10 § i lagen om försök med vikariehjälp för renskötare

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om försök med vikariehjälp för renskötare (1265/2009) 10 § som följer:

10 §

Ändringssökande

LPA:s beslut får överklagas genom besvär hos *Norra Finlands* förvaltningsdomstol så som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Besvärsskriften ska inom besvärstiden lämnas in till LPA.

LPA ska rätta sitt beslut om den till alla delar godkänner besvären. I övriga fall ska LPA utan dröjsmål och senast inom 30 dagar från besvårs-

tidens utgång sända besvärsskriften, sitt utlåtande och handlingarna i ärendet till *Norra Finlands* förvaltningsdomstol.

(3 mom. som i RP)

(1 mom. som i RP)

Ärenden som är anhängiga vid Rovaniemi förvaltningsdomstol när denna lag träder i kraft överförs till *Norra Finlands* förvaltningsdomstol för handläggning.

(3 mom. som i RP)

Helsingfors den 8 mars 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
medl. Arja Juvonen /saf
Antti Lindtman /sd
Markku Mäntymaa /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vänst
Jaana Pelkonen /saml
Kristiina Salonen /sd

Kari Tolvanen /saml
Ari Torniainen /cent
Kaj Turunen /saf
Peter Östman /kd
ers. Mika Kari /sd
Esko Kiviranta /cent (delvis)
Anne Louhelainen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.

RESERVATION 1

Motivering

Propositionen gäller en omstrukturering av hovrätterna och förvaltningsdomstolarna som leder till att Finland har fem hovrätter och sex förvaltningsdomstolar. Genom reformen ska hovrätternas antal minska med en och förvaltningsdomstolarna med två. Hovrättslagen föreslås bli ändrad så att de nuvarande hovrätterna minskas med en. Östra Finlands och Kouvola hovrätter slås samman till Östra Finlands hovrätt. Det föreslås att förvaltningsdomstolarna minskas med två så att Kouvola och Kuopio förvaltningsdomstolar slås samman och placeringsorten för den sammanslagna förvaltningsstolen blir Kuopio. Dessutom slås Uleåborgs och Rovaniemi förvaltningsdomstolar samman och Uleåborg blir placeringsorten för förvaltningsdomstolen.

Regeringen anför att som följd av domstolarnas sammanslagning kan hovrätternas och förvaltningsdomstolarnas personal på lång sikt minskas med uppskattningsvis cirka 20 årsverk. Större domstolsenheter ger personalen möjlighet till mångsidiga arbetsuppgifter och till att utveckla specialkompetens och andra yrkesfärdigheter. Vidare sägs det i propositionen att den inte väsentligt påverkar medborgarnas eller rätttegångsombudens utträttande av ärenden i hovrätterna eller förvaltningsdomstolarna.

Vi godkänner inte propositionen, eftersom reformen - i motsats till vad regeringen påstår - inte medför besparingar. Till exempel i Rovaniemi förvaltningsdomstols utlåtande till lagutskottet konstateras att sammanslagningen under de första åren medför extra kostnader. Också enligt den aktuella propositionen måste vi bereda oss på extra kostnader förorsakade av reseting och muntliga behandlingar. En del kostnader skulle också förorsakas av stödåtgärder för personalen vid domstolen under omställningen.

Justitieministeriet tillsatte den 23 juni 2010 en kommitté för att planera utvecklingen av nätverket av förvaltningsdomstolar och hovrätter. Kommittén utarbetade ett betänkande som sän-

des på en omfattande remissrunda. Ändå är det uppenbart att utredningarna för beredningen av ärendet är ensidigt vinklade. Besparingarna är visserligen omsorgsfullt uträknade, men de ökande kostnaderna har oftast mer eller mindre blivit bortglömda.

Vi anser att denna framställning, som i själva verket handlar om ett sparprogram, också har andra nackdelar. Propositionen om att minska hovrätterna och förvaltningsdomstolarna i Finland ger jämförelsen med domstolarna i de andra nordiska länderna en stor tyngd. Genom den jämförande informationen vill man få sagt att Finland allmänt taget har för många domstolar och att i synnerhet hovrätterna fungerar ineffektivt i Finland.

I Finlands domareförbunds utlåtande till riksdagens lagutskott konstateras dock att erfarenheter från andra nordiska länder inte stödjer en minskning av hovrätterna och förvaltningsdomstolarna. Propositionen förtjänar kritik för att jämförelserna kan leda till relevanta slutsatser endast om de ärenden och storheter som ska jämföras är jämförbara. Domareförbundet anser att det som propositionen jämför överlag inte är jämförbart.

Vi når inte bättre resultat genom temporära lösningar. Många blir dessutom arbetslösa. När sessioner hålls på annat håll än i allmänhet uppstår det resekostnader. Propositionen försvagar ytterligare de tjänster som medborgarna får av rättsväsendet. Dessutom måste det observeras att Finland på senaste tid flera gånger fått fällande domar i Europadomstolen på grund av rättsbehandlingar som räcker alltför länge. Vi saknar också rättsmedel mot att rättgångar blir fördröjda.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 8 mars 2013

Kaj Turunen /saf
Arja Juvonen /saf
Anne Louhelainen /saf

RESERVATION 2

Motivering

Centern ställer sig positiv till propositionens mål för att förbättra rättskipningens kvalitet, öka expertisen, förkorta behandlingstiderna och genomföra likabehandling i rättssäkerhet. Men de kan inte nås genom att minska antalet hovrätter med en och antalet förvaltningsdomstolar med två.

I högsta domstolens president Pauliine Koskelos utlåtande konstateras att "högsta domstolen anser det motiverat att se över nätverket av hovrätter och förvaltningsdomstolar. Men reformen borde ha setts i ett bredare perspektiv än regeringen gjort i propositionen".

Att förena hovrätterna och förvaltningsdomstolarna är ett av regeringen Jyrki Katainens många centraliseringslösningar. Centern tror inte på att man bara genom att förstora enheter kan åstadkomma bättre kvalitet och större effektivitet i verksamheten. Oskäligt långa vägar till domstolarna äventyrar medborgarnas rättssäkerhet.

Reformen har också motiverats med besparingar. Sammanslagningen skulle få till följd att avståndet och resorna ökar vilket gör att reformen inte ger några faktiska besparingar. Resorna medför extra kostnader för de parter, åklagare och rättsbiträden som besöker hovrätterna, och också för domstolarna som tvingas ordna resetring. Resorna ökar kostnaderna för vittnesmål och rättegångar som ska betalas med statliga medel. Också de nya lokalerna medför extra kostnader.

Centerns riksdagsgrupp anser att Kouvola hovrätt och förvaltningsdomstol samt Rovaniemi förvaltningsdomstol ska bevaras som de är nu.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 8 mars 2013

Ari Torniainen /cent
Esko Kiviranta /cent