



Oikeusministeriö

26.5.2011

Lausuntopyyntö

OM 7/021/2010

HOVI- JA HALLINTO-OIKEUSVERKOSTON KEHITTÄMINEN. OIKEUSMINISTERIÖN MIETINTÖJÄ JA LAUSUNTOJA 17/2011.

Oikeusministeriö on pyytänyt 26.4.2011 päivätyllä kirjeellään Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa toimikunnan mietinnöstä "Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen" (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 17/2011).

Tarkastusvirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Tarkastusvirasto jakaa erittäin pitkälle toimikunnan mietinnössä – ja jo mietinnön toimeksiannossa - esitetyt lähtökohdat. Ensinnäkin asiat jakaantuvat hovi- ja hallinto-oikeuksiin liian epätasaisesti. Toiseksi käsittelyaikaerot tuomioistuinten välillä ovat niin suuret, että kansalaisten yhdenvertaisuus vaarantuu. Kolmanneksi tuomioistuinten henkilökunnasta osa joutuu työskentelemään suuressa työpaineessa. Neljänneksi varsinkin pienet tuomioistuimet ovat haavoittuvia esimerkiksi poissaolojen vuoksi. Viidenneksi pienissä yksiköissä kehittämistoiminta saatetaan joutua laiminlyömään. Lisäksi pienet tuomioistuimet eivät mahdollista virkauralla etenemistä ja tehtäväkiertoa niin kuin suuremmat yksiköt.

Edellä mainittua taustaa vasten Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää perusteltuna, että toimikunta on laatinut ehdotuksen hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämiseksi siten, että tavoitteena on ollut asiamäärältään ja rakenteeltaan mahdollisimman tasakokoiset hovi- ja hallinto-oikeudet. Tarkastusvirasto ei myöskään kritisoi toimikunnan tekemää ehdotusta yhden hovioikeuden ja kahden hallinto-oikeuden lakkauttamisesta.

Edellä mainitun ohella toimikunta ehdottaa muitakin toimenpiteitä selvitettäväksi, jotta hovi- ja hallinto-oikeusmenettelyä voitaisiin rationalisoida. Tältä osin tarkastusvirasto jakaa toimikunnan mietinnössä esitetyt ehdotukset ensinnäkin siitä, että hovioikeuksissa tarve todistaa toistamiseen ja toisaalta järjestää pääkäsittelyä vähenisi. Tältä osin tulisi uudistusta harkittaessa ja valmisteltaessa käyttää hyväksi Ruotsin vastaavanlaisesta lainsäädännöstä saatuja kokemuksia. (ks. myös s. 21). Myös eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään TrVM

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

9/2010 vp – M 8/2010 vp tähdentänyt – kylläkin ensisijaisesti talousrikoksia silmällä pitäen -, että oikeusprosessien keston lyhentämiseksi on pyrittävä hyödyntämään uutta teknologiaa.

Toimikunta viittaa myös tarpeeseen selvittää muita edellytyksiä hovioikeusmenettelyn keventämiseen, matkakäräjien vähentämiseen sekä hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien työmenetelmien ja työnjaon kehittämiseen. (s. 13) Viimeksi mainittuun liittyen Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että eri asiaryhmien vaatimaa työmäärää kuvaavia mittareita kehitetään. Tämä edistää osaltaan henkilöstöresurssien kohdentamista tuottavalla ja taloudellisella tavalla. Tarkastusvirasto pitää myönteisenä, että oikeusministeriö on asettanut työryhmän käsittelemään asiaa hallinto-oikeuksien osalta. (s. 20)

Tarkastusvirasto kannattaa sitä, että uudistustyöllä pyritään edistämään myös muutoksenhakutuomioistuinten tuottavuutta ja taloudellisuutta sikäli kuin se on mahdollista uudistuksen ensisijaista tavoitetta vaarantamatta. (s. 20) Tältä osin tarkastusvirasto muistuttaa kuitenkin eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 9/2010 vp – M 8/2010 vp kannanotosta, jonka mukaan harmaan talouden torjuntaan tulee varata riittävät resurssit eikä mihinkään osaan harmaan talouden torjuntaketjua, kuten tuomioistuimiin, saa päästä syntymään voimavaravajauksesta johtuvia pullonkauloja. Muussa tapauksessa riskinä on, että pyrkimyksessä käsittelyaikojen lyhentämiseen epäonnistutaan. Tarkastusvirasto katsoo, että vastaava argumentti koskee toki muitakin asiaryhmiä kuin harmaan talouden torjuntaa.

Tarkastusvirasto pitää myönteisenä, että nykytilaa kuvattaessa mietinnössä on käyty läpi varsin laajalti tilastoaineistoa sekä hovioikeuksien että hallinto-oikeuksien osalta. (s. 31-42) Positiivisena seikkana on mainittavissa myös väestöennusteiden esittäminen (vuotta 2040 silmällä pitäen) hovioikeuksien sekä hallinto-oikeuksien nykyisten tuomiopiirien osalta. Mietinnössä on kuvattu myös tuomioistuinten taloudellisuutta ja tuottavuutta eli sitä, mitkä ovat keskimäärin yksittäisen tuomioistuinratkaisun kustannukset ja toisaalta kuinka monta ratkaisua per henkilötyövuosi tehdään. Tältä osin olisi kuitenkin ollut toivottavaa, että ote olisi ollut analyttisempi, jotta uudistus varmuudella rakentuisi oikealle ja riittävälle tietopohjalle. Erityisesti olisi tullut eritellä täsmällisemmin, mistä syistä eroavuudet hovi- ja hallinto-oikeuksien välillä johtuvat, ei siis pelkästään sitä, että tällaisia eroja on olemassa.

Toimikunnan mietinnössä on tehty muutaman sivun laajuinen kansainvälinen vertailu, joka kattaa Norjan, Ruotsin ja Tanskan. (s. 45–50) Tarkastusvirasto katsoo, että kansainvälisen vertailuaineiston hyödynnettävyys paranisi olennaisesti kansallisia uudistuksia valmisteltaessa, jos tietopohjaan sisältyisi vertailumaiden oikeustilan yleiskuvauksen ohella empiiristä tietoa siitä, kuinka toimivaksi sääntely eri maissa on osoittautunut. Samalla tämä loisi paremman pohjan sääntelyvaihtoehtojen kriittiselle arvioinnille.

Toimikunnan mietinnössä on käsitelty sellaiset kehittämisvaihtoehdot, jotka ovat realistisesti toteuttamiskelpoisia. (s. 51–60) Tuomioistuinten tasakokoisuuden tavoitetta silmällä pitäen on ollut myös perusteltua nostaa esille toimivalta- ja tuomiopiirijaon kehittäminen (s. 57–60). Tarkastusvirastolla ei ole näiden näkökohtien osalta huomautettavaa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto yhtyy toimikunnan periaatteelliseen kantaan siitä, että muutoksenhakutuomioistuinten toiminnassa saavutettavien kustannussäästöjen tulee olla todellisia. (s. 29–30). Toiseksi toimikunta on aivan oikein kiinnittänyt huomiota siihen, että yhdistyvät tuomioistuimet siirtyisivät toimimaan yhdessä toimipaikassa mahdollisimman lyhyen

siirtymäajan jälkeen. Tätä voi perustella toimitilaratkaisujen merkittävillä kustannusvaikutuksilla. (s. 61–62)

Tarkastusvirasto pitää myönteisenä toimikunnan esittämiä seikkaperäisiä laskelmia ja muita arvioita hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien yhdistämisen vaikutuksista. (s. 61–76) Päällekkäisten tehtävien poistumisesta on arvioitu syntyvän kustannussäästöjä yhteensä noin 800 000 – 1 000 000 euroa vuodessa. Toisaalta on seikkoja, jotka ovat omiaan aiheuttamaan jossain määrin kustannusten lisäystä. Tämän vuoksi on tärkeää jälkikäteen arvioida sitä, onko uudistuksella onnistuttu tuottamaan nettomääräisesti kustannussäästöjä. Samalla kustannusvaikutuksia on tarkasteltava erikseen lyhyellä aikavälillä (erityisesti siirtymäkauden kustannukset huomioon ottaen) ja pitkällä aikavälillä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto korostaa muutoinkin sitä, että laajoissa lainsäädäntöuudistuksissa on vakavasti harkittava jälkiseurannan organisointia. Tällöin arvioitavaksi tulee erityisesti se, onko uudistuksella päästy sille asetettuihin tavoitteisiin: esimerkiksi, onko uudistuksella luotu paremmat edellytykset varmistaa riittävä erityisosaaminen; onko ratkaisujen laatu parantunut ja työ tehostunut; sekä ovatko oikeudenkäynnit lyhentyneet. Jälkiseurannan tarpeeseen liittyen tarkastusvirasto viittaa myös siihen, että muutoksenhakutuomioistuinten koskevat uudistukset ovat viime aikoina sirpaloituneet ja lisäksi, että varsinkin hallintolainkäytön piirissä on vireillä useita uudistushankkeita, jotka vaikuttavat hallinto-oikeuksien toimintaan. (ks. viimeksi mainitusta s. 58) Esimerkiksi juuri jälkiseurannan yhteydessä on mahdollista arvioida, muodostavatko osittaisuudistukset eheän ja johdonmukaisen kokonaisuuden, ja toisaalta, onko kokonaiskoordinaation parantamiseksi ryhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin.

Pääjohtaja Tuomas Pöysti


Johtava tuloksellisuustarkastaja Kalle Määttä

