

Helsinki 20.6.2010

Dnro 1688/5/11

Oikeusministeriö

oikeusministerio@om.fi

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 26.4.2011 (OM 7/021/2010)

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa toimikunnan mietinnöstä Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen (OMML 17/2011).

Toimikunta ehdottaa yhden hovioikeuden ja kahden hallinto-oikeuden lakauttamista. Hovioikeus poistuisi Kuopiosta ja hallinto-oikeus poistuisi Rovaniemeltä ja Kouvolaan. Toimikunta ehdottaa lisäksi eräitä tuomiopii-
rimuutoksia hovi- ja hallinto-oikeuksiin asiamäärien tasaamiseksi.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Hovi- ja hallinto-oikeuksien vähentäminen

Mietinnössä esitettyjä asiallisia tai toiminnallisia perusteita suurempien tuomioistuinyksiköiden hyödyistä pieniin yksiköihin verrattuna (muun muassa työnjaon ja erikoistumisen edistäminen, hallinnollinen johdettavuus, toimintatapojen yhdenmukaisuus, edut koulutukselle, toimintakyvyn säilyttäminen poikkeuksellisissa tilanteissa, henkilöstön hallittu vaihtuvuus) voidaan pitää asianmukaisina.

Kehitystyön reunaehtoina mietinnössä käsitellään oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja kielellisiin oikeuksiin liittyviä vaatimuksia sekä valtion aluejaosta johtuvia vaatimuksia. Huomiota on kiinnitetty myös taloudellisiin seikkoihin, erityisesti toimitilakustannuksiin. Muina reunaehtoina mainitaan hallinnonalan henkilöstöpoliittiset periaatteet, oikeuspalveluja tarjoavien muiden toimijoiden verkoston huomioiminen sekä tuomioistuinten historiallinen ja kulttuurillinen merkitys.

Nykytilan epäkohtina mietinnössä korostetaan asioiden käsittelyaikojen vaihtelua ja siitä koituvaa oikeuden saatavuuden eroja. Mietinnön mukaan

tuomioistuinten tuottavuuteen vaikuttaa paljolti myös tuomioistuimen johtaminen ja työtavat.

Tuomioistuinten lakkauttamisilla olisi väistämättä vaikutuksia asianosaisten ja sidosryhmien asemaan ja toimintaan. Tämä puoli jää mietinnössä varsin pieneen rooliin. Asiaa pohditaan lähinnä muiden kuin tuomioistuinten lakkauttamisiin liittyvien ehdotusten kannalta. Suullisten käsittelyiden osuuden ja määrän mahdollinen vähentyminen hovioikeuksien työssä samoin kuin videoneuvotteluiden ja vastaavien järjestelyiden enenevä käyttö vähentäisi asianosaisille ja heidän avustajilleen pidemmistä matkoista aiheutuvia vaivoja ja kustannuksia. Toisaalta hallintolainkäytön kehittämistyössä tavoitteena on päinvastoin suullisten käsittelyiden osuuden jonkinasteinen nostaminen nykyiseltä matalalta tasolta. Hallinto-oikeuksien kohdalla kirjallinen menettelytapa tullee silti olemaan jatkossakin selvästi merkittävin käsittelymuoto, ja suullisia käsittelyitä tulisi voida järjestää teknisin etäyhteyksin myös hallinto-oikeuksissa.

Kansainvälisessä vertailussa erityisesti Suomen ja Ruotsin järjestelmien vielä lähempi rinnakkainen tarkastelu voisi olla perusteltua. Suomessa ja Ruotsissa hovioikeuksissa on saman verran lainkäyttöhenkilöstöä eli noin 350. Tuomarin tehtävissä näistä toimii Ruotsissa noin 250 ja Suomessa alle 190; vastaavasti esittelijöitä on Ruotsissa noin 100 ja Suomessa 160. Ruotsissa tuomareita on siis suhteessa huomattavasti enemmän kuin esittelijöitä. Ruotsissa yhtä suuri lainkäyttöhenkilöstön kokonaismäärä tuottaa yli 40 prosenttia enemmän asiaratkaisuja Suomeen verrattuna, minkä lisäksi suomalaisiin seulontaratkaisuihin verrattuna valituslupan epääviä ratkaisuja annetaan yhdeksänkertainen määrä (ks. Yleiset tuomioistuimet ja työtuomioistuin vuonna 2010. Korkeimman oikeuden, hovioikeuksien ja käräjäoikeuksien sekä työtuomioistuimen toimintakertomus, s. 39–40). Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämistyöryhmämietinnössä (s. 47) tuodaan lisäksi esille, että pääkäsittelyiden osuus ei selitä eroa, koska pääkäsittelyiden osuus rikosasioista oli viime vuonna Ruotsissa 64 prosenttia ja riita-asioista 12 prosenttia (Suomessa pääkäsittelyiden osuus, 25–35 prosenttia, on huomattavasti alhaisempi, jos kohta meillä suullista todistelua ei Ruotsin tavoin vastaanoteta lähtökohtaisesti vain talenteelta).

Merkittäviä järjestelmämuuttujia ovat muun muassa Ruotsin valituslupajärjestelmä sekä se, että ruotsalaisissa tuomioistuimissa rikosoikeudellisten asioiden määrä väestöön suhteutettuna on olennaisesti alempi kuin Suomessa; Suomessa tuomioistuimeen saapuvien rikosasioiden määrä väestöön suhteutettuna on yli 60 prosenttia Ruotsia korkeampi. Jatkovalmistelussa olisi nähdäkseni perusteltua selvittää mahdollisia vertailua valettavia järjestelmämuuttujia vielä nyt tehtyä seikkaperäisemmin ja tarvittaessa hakea (vaihtoehtoisia) kehittämisajatuksia ruotsalaisten muutoksenhakutuomioistuinten organisoinnista ja työskentelytavoista.

Mietinnön jaksossa 5.3 käsitellään tuomioistuinten yhdistämisestä aiheutuvia säästöjä. Minulla ei ole edellytyksiä ottaa kantaa muun muassa toi-

mitila- ja henkilöstökustannuksia koskevien laskelmien kattavuuteen tai tarkkuuteen. Huomiota kiinnittää kuitenkin se, että mietinnössä käsitellään vain lyhyesti ja rahamääristä puhumatta (jakso 5.4) sidosryhmävaikutuksia kuten etäisyyksien pidentymisestä johtuvia matka- ja muita kuluja. Välittömistä kustannuksista puhuttaessa pidän tarpeellisena, että huomioon otetaan myös se, kuinka paljon valtion varoista maksettavat todistelu- ja muut oikeudenkäyntikustannukset tulisivat mahdollisesti lisääntymään.

Joka tapauksessa pidän ennakoitua noin yhden miljoonan euron kokonaissäästöä pienenä ehdotettujen muutosten laajuuteen ja merkitykseen suhteutettuna. Käsitykseni mukaan tuomioistuinverkostoon liittyviä organisaatio- ja resurssikysymyksiä pohdittaessa huomioon tulisi ottaa myös laaja-alaisesti ne erilaiset oikeustaloudelliset vaikutukset, joita hyvin tai huonosti saatavalla oikeusturvalla on muuhun yhteiskuntaan ja muun muassa talouselämän toimintaan. Mietintöön ei sisälly tämäntyypisiä arvioiteja.

En näe, että oikeuslaitoksen toiminnallisiin haasteisiin voidaan vastata pelkästään suurempiin tuomioistuinyksiköihin siirtymisellä, mihin nyt esitettävät konkreettiset ehdotukset rajoittuvat. Esimerkiksi hovioikeuksien osalta minun on vaikea nähdä, että ehdotetulla Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeuksien yhdistämisellä olisi merkittävää vaikutusta hovioikeusmenettelyn ongelmiin.

Sinänsä en näe ehdotuksille perustuslaista tai ihmisoikeussopimuksista johtuvia sellaisia suoranaisia esteitä, joihin minun tulisi laillisuusvalvojana puuttua. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että voimavarojen kohdistamisella oikeuslaitokselle on välitön yhteys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Oikeuslaitoksen kehittämisen tulisi perustua pitkäjänteiseen, laajapohjaiseen ja yksittäisten ministeriöiden talousarvioiden puitteet ylittävään päätöksentekoon.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että riippumatonta tuomiovaltaa käyttävää tuomioistuinlaitosta ei tule organisointinsa suhteen, resursointimielessä tai tuottavuusarviointien näkökulmasta arvioida samoin periaattein kuin muuta valtionhallintoa.

Totean lopuksi, että jos hovi- ja hallinto-oikeuksien yhdistämisestä ja uusien tuomioistuinten perustamisesta tullaan tekemään päätös (lakitasolla), samalla olisi perusteltua yhdenmukaistaa hovi- ja hallinto-oikeuksien tuomiopiireistä annetun lakia alemmiparhaisen sääntelyn säädöstaso (nyt hovioikeuksien tuomiopiireistä säädetään valtioneuvoston asetuksella ja hallinto-oikeuksien tuomiopiireistä valtioneuvoston päätöksellä).

Mietinnön muista kehittämisajatuksista

Yhtenä hovioikeuksien toiminnallisena kehittämistarpeena toimikunta pitää muutoksenhaun rajoittamista oikeuskysymyksiin ja siirtymällä ruotsalaistyyppiseen järjestelmään, jossa käräjäoikeuden todistelu voitaisiin tar-

vittaessa ottaa vastaan ääni- ja kuvataallenteelta toistamatta suullista todistelua hovioikeudessa. Pidän tällaisten toiminnallisten kysymysten selvittämistä perusteltuna sillä edellytyksellä, että alioikeuksien edellytyksistä antaa korkeatasoista oikeusturvaa pidetään samalla tarkoin huolta.

Voimassa olevan lainsäädännön osalta toimikunta on toivonut hovioikeuksien työmenetelmien kehittämistä. Erityisesti kiinnitetään huomiota prosessinjohtoon, esittelijöiden osallistumiseen pääkäsittelyihin ja siihen, voitaisiinko osa esittelijöiden tehtävistä siirtää kansliahenkilöstölle. Pidän myös näitä kehitysajatuksia jatkovalmistelussa tärkeinä.

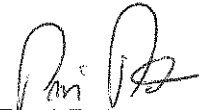
Toimikunta esittää hovioikeuksille, että ne selvittäisivät, missä määrin ja miten matkakäräjiä voidaan vähentää. Toimikunta toivoo lisäksi hovi- ja hallinto-oikeuksilta selvitystä keinoista, joilla työmenetelmiä ja eri henkilöstöryhmien välistä työnjakoa voidaan kehittää ja erityisesti hovioikeuksien osalta siitä, voidaanko esittelijän osallistumista pääkäsittelyihin vähentää.

Valmistelusta vastaavan jäsenen ja esittelijän työnjaosta ei ole säädetty laissa. Pidän tätä puutteena. Käsitykseni mukaan jatkovalmistelussa olisi perusteltua harkita valmistelusta vastaavan jäsenen tehtävien selvästi nykyistä yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Tällaisella sääntelyllä voitaisiin selvittää myös hovioikeuden esittelijöiden pääkäsittelyyn osallistumiseen liittyviä kysymyksiä.

Oikeusasiamies


 Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamiehensihteeri


 Pasi Pölönen