

17/2011

Hovi- ja hallinto- oikeusverkoston kehittäminen

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

17/2011

Hovi- ja hallinto- oikeusverkoston kehittäminen



Edita Prima Oy, Helsinki 2011

30.3.2011

| | | | |
|-----------------------------------|--|--------------------|--------------------------|
| Julkaisun nimi | <i>Hovioikeus- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen</i> | | |
| Tekijä | <i>Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämistä suunnitteleva toimikunta Puheenjohtaja Leif Sevón, sihteeri Jarkko Männistö ja Ville Hinkkanen</i> | | |
| Oikeusministeriön julkaisu | <i>17/2011 Mietintöjä ja lausuntoja</i> | | |
| OSKARI numero | <i>OM 7/021/2010</i> | HARE numero | <i>OM018:00/2010</i> |
| ISSN-L | <i>1798-7091</i> | | |
| ISSN (nid.) | <i>1798-7091</i> | ISSN (PDF) | <i>1798-7105</i> |
| ISBN (nid.) | <i>978-952-259-122-7</i> | ISBN (PDF) | <i>978-952-259-123-4</i> |
| URN | <i>URN:ISBN:978-952-259-123-4</i> | | |
| Pysyvä osoite | <i>http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-123-4</i> | | |
| Asia- ja avainsanat | <i>tuomioistuimet, hovioikeus, hallinto-oikeus, hovioikeuksien toimipaikat, hallinto-oikeuksien toimipaikat, tuomiopiiri</i> | | |
| Tiivistelmä | <p><i>Oikeusministeriö asetti 23.6.2010 toimikunnan laatimaan ehdotus hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämiseksi siten, että tavoitteena oli asiamäärältään ja rakenteeltaan mahdollisimman tasakokoiset hovi- ja hallinto-oikeudet. Lisäksi toimikunnan tehtävänä oli arvioida hovi- ja hallinto-oikeuksien sijaintipaikkakunnat.</i></p> <p><i>Toimikunta ehdottaa, että Itä-Suomen hovioikeus ja Kouvolan hovioikeus yhdistetään. Toimikunta ehdottaa myös, että Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet yhdistetään ja Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet yhdistetään. Näin hovioikeuksia olisi tulevaisuudessa nykyisen kuuden asemesta viisi ja hallinto-oikeuksia kahdeksan asemesta kuusi Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen toimiessa edelleen Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä. Toimikunta on myös arvioinut yhdistettäväksi ehdotettujen tuomioistuinten sijaintipaikkakuntia.</i></p> <p><i>Toimikunta ehdottaa lisäksi hovi- ja hallinto-oikeuksiin tuomiopiirimuutoksia asiamäärien tasaamiseksi. Mietintö sisältää myös muita ehdotuksia jatkotoimenpiteiksi.</i></p> | | |

30.3.2011

Publikationens titel *Betänkande av kommissionen för översyn av hovrätts- och förvaltningsdomstolens struktur*

Författare *Kommissionen för översyn av hovrätternas och förvaltningsdomstolarnas struktur
Ordförande Leif Sevón, sekreterare Jarkko Männistö och Ville Hinkkanen*

Justitieministeriets publikation *17/2011
Betänkanden och utlåtanden*

OSKARI nummer *OM 7/021/2010* **HARE nummer** *OM018:00/2010*

ISSN-L *1798-7091*
ISSN (häft.) *1798-7091* **ISSN (PDF)** *1798-7105*
ISBN (häft.) *978-952-259-122-7* **ISBN (PDF)** *978-952-259-123-4*

URN *URN:ISBN:978-952-259-123-4*
Permanent adress *http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-123-4*

Sak- och nyckelord *domstolar, hovrätt, förvaltningsdomstol, hovrätternas verksamhetsort, förvaltningsdomstolarnas verksamhetsort, domkrets*

Referat *Justitieministeriet tillsatte 23.6.2010 en kommission med uppdrag att göra förslag till utveckling av hovrätts- och förvaltningsdomstolsnätverket så, att målsättningen är hovrätter och förvaltningsdomstolar som i fråga om antalet ärenden och struktur är möjligast lika stora. Dessutom hade kommissionen i uppdrag att utvärdera var hovrätterna och förvaltningsdomstolarna ska förläggas.*

Kommissionen föreslår att Östra Finland hovrätt och Kouvola hovrätt förs samman. Kommissionen föreslår också att Kouvola och Kuopio förvaltningsdomstolar förs samman och att Uleåborgs och Rovaniemi förvaltningsdomstolar förs samman. I framtiden skulle det alltså finnas fem hovrätter i stället för sex och sex förvaltningsdomstolar i stället för åtta. Ålands förvaltningsrätt skulle också i fortsättningen fungera i samband med Ålands tingsrätt.

Kommissionen föreslår dessutom ändringar i hovrätternas och förvaltningsdomstolarnas domkretser för att utjämna antalet ärenden. Betänkandet innehåller också förslag till fortsatta åtgärder.

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 23.6.2010 toimikunnan suunnittelemaan hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämistä. Toimikunnan tehtäväksi annettiin laatia ehdotus hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämiseksi siten, että tavoitteena on asiamäärältään ja rakenteeltaan mahdollisimman tasakokoiset hovi- ja hallinto-oikeudet. Lisäksi toimikunnan tuli arvioida hovi- ja hallinto-oikeuksien sijaintipaikkakunnat.

Toimikunnan puheenjohtajaksi kutsuttiin presidentti Leif Sevón. Toimikunnan jäseniksi kutsuttiin oikeusneuvos Hannu Rajalahti korkeimmasta oikeudesta, hallintoneuvos Pekka Vihervuori korkeimmasta hallinto-oikeudesta, presidentti Pertti Nieminen Kouvolan hovioikeudesta, ylituomari Marjatta Mäenpää Helsingin hallinto-oikeudesta, presidentti Lauri Melander, ylituomari Pekka Kainlauri, professori Matti Kuusimäki, puheenjohtaja Tuija Heino Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry:stä, hallitusneuvos Heikki Liljeroos ja kehittämisspäällikkö Ann-Mari Pitkäranta oikeusministeriöstä, hallinto-oikeustuomari Marjatta Korsbäck Suomen Tuomariliitto ry:stä, ylijohtaja Aki Kangas harju Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta, johtava tuloksellisuustarkastaja Anne Hamppula-Luoto Valtiontalouden tarkastusvirastosta sekä kehittämisspäällikkö Teemu Eriksson valtiovarainministeriöstä.

Toimikunnan pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin johtava lakimies Heikki Harjula Suomen kuntaliitto ry:stä (nykyisin määräaikainen hallintoneuvos korkeimmasta hallinto-oikeudesta), professori Jari Stenvall Lapin yliopistosta sekä yliasiamies Timo Rabinä Verohallinnosta. Heikki Harjula ei työpaikanvaihdoksen johdosta ole voinut osallistua toimikunnan työhön, eikä hän siten allekirjoita mietintöä.

Toimikunnan sihteerinä ovat toimineet lakimies Jarkko Männistö ja tutkija Ville Hinkkanen Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta.

Toimikunnan toimikaudeksi asetettiin 1.7.2010–28.2.2011. Oikeusministeriö pidensi toimikunnan toimikautta 28.2.2011 siten, että toimikausi päättyy 31.3.2011.

Toimikunta on ottanut nimekseen *hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistustoimikunta*. Toimikunta on kokoontunut 17 kertaa.

Työryhmä on jakaantunut hovi- ja hallinto-oikeusjaostoihin, joissa on valmisteltu kouksissa käsiteltäviä asioita.

Toimikunta on työnsä aikana kuullut presidentti Pauliine Koskeloa korkeimmasta oikeudesta, presidentti Pekka Hallbergia korkeimmasta hallinto-oikeudesta, valtakunnan-syyttäjä Matti Nissistä ja valtiosyyttäjä Christer Lundsrömiä valtakunnansyyttäjänvirastosta, johtava hallintovouti Petteri Katajistoja valtakunnanvoudinvirastosta, asianajaja Risto Sipilää Suomen Asianajajaliitosta sekä professori Kaarlo Tuoria Helsingin yliopistosta.

Työryhmän ehdotusten tavoitteena on esittää toteuttamiskelpoinen suunnitelma hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämiseksi. Lisäksi toimikunta esittää joukon parannusehdotuksia, joilla muutoksenhakutuomioistuinten toimintaedellytykset voidaan turvata pidemmällä aikavälillä.

Mietintöön liittyy kolme eriävää mielipidettä.

Saatuaan mietintönsä valmiiksi toimikunta luovuttaa sen kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 2011.

Leif Sevón

Hannu Rajalahti

Pekka Vihervuori

Pertti Nieminen

Marjatta Mäenpää

Lauri Melander

Pekka Kainlauri

Matti Kuusimäki

Tuija Heino

Heikki Liljeroos

Ann-Mari Pitkäranta

Marjatta Korsbäck

Aki Kangasharju

Anne Hamppula-Luoto

Teemu Eriksson

Heikki Harjula

Jari Stenvall

Timo Rabinä

Jarkko Männistö

Ville Hinkkanen

Sisältö

| | |
|--|----|
| Tiivistelmä toimikunnan ehdotuksista | 11 |
| Sammanfattning av kommissionens förslag | 15 |
| 1 Toimeksianto ja sen rajat | 19 |
| 1.1 Toimeksiannon lähtökohta | 19 |
| 1.2 Toimeksiannon rajat | 21 |
| 1.3 Tavoitetila | 24 |
| 1.4 Kehitystyön reunaehdot | 28 |
| 1.4.1 Oikeudelliset kriteerit | 28 |
| 1.4.2 Taloudelliset kriteerit | 29 |
| 1.4.3 Muut kriteerit | 30 |
| 2 Nykytila | 31 |
| 2.1 Hovioikeudet | 31 |
| 2.2 Hallinto-oikeudet | 36 |
| 2.3 Nykytilanteen arviointi | 43 |
| 3 Kansainvälinen vertailu | 45 |
| 3.1 Norja | 45 |
| 3.2 Ruotsi | 46 |
| 3.2.1 Hovioikeudet | 46 |
| 3.2.2 Hallintotuomioistuimet | 48 |
| 3.3 Tanska | 49 |
| 4 Kehittämismuutokset | 51 |
| 4.1 Muutoksenhakutuomioistuinten määrän vähentäminen | 52 |
| 4.1.1 Hovioikeudet | 52 |
| 4.1.2 Hallinto-oikeudet | 53 |
| 4.2 Sijaintipaikkakuntien muutokset | 55 |
| 4.3 Toimivalta- ja tuomiopiiriin kehittäminen | 57 |

| | | |
|-------|---|----|
| 4.3.1 | Alueellinen ja asiallinen toimivalta | 57 |
| 4.3.2 | Vaihtoehtoiset toimivaltajärjestelyt | 59 |
| 5 | Toimikunnan ehdotukset ja niiden vaikutukset | 61 |
| 5.1 | Yleisesti ehdotusten vaikutuksista | 61 |
| 5.2 | Hovioikeusverkoston ja hallinto-oikeusverkoston vahvistaminen | 63 |
| 5.2.1 | Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeuksien yhdistäminen | 63 |
| 5.2.2 | Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeuksien yhdistäminen | 65 |
| 5.2.3 | Rovaniemen hovioikeuden sijaintipaikka | 68 |
| 5.2.4 | Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeuksien yhdistäminen | 70 |
| 5.2.5 | Tuomiopiirien muutokset | 71 |
| 5.3 | Tuomioistuinten yhdistämisestä aiheutuvat säästöt | 75 |
| 5.4 | Sidosryhmävaikutukset | 76 |
| 5.5 | Toimikunnan ehdotukset | 76 |
| 6 | Jatkotoimenpiteet | 77 |
| | Eriävät mielipiteet | 79 |
| | Arviolaskelma toimitilakustannuksista | 87 |

Tiivistelmä toimikunnan ehdotuksista

Kehittämistarpeet. Suomessa on kuusi hovioikeutta ja kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta. Sekä hovioikeudet että hallinto-oikeudet ovat hyvin erikokoisia niin käsiteltävien asioiden kuin henkilöstönkin määrällä mitattuna.

Toimikunnan tehtäväksi on annettu hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen siten, että näiden muutoksenhakutuomioistuinten verkosto koostuisi asiamääriltään ja rakenteeltaan mahdollisimman tasakokoisista yksiköistä. Tämä edellyttäne toimeksiannon mukaan 1–2 hovioikeuden ja 1–3 hallinto-oikeuden vähentämistä.

Toimikunnan ensisijaisena tavoitteena on muutoksenhakutuomioistuinten toiminnan kehittäminen siten, että ratkaisujen laatu paranee ja työ tehostuu entisestään. Muutoksenhakutuomioistuinten organisaation tarkistamisella voidaan vaikuttaa tuomioistuinten kokoon ja siten luoda nykyistä paremmat edellytykset varmistaa riittävä erityisosaaminen. Tarkistuksella voitaneen myös vähentää muutoksenhakutuomioistuinten haavoittuvuudesta johtuvaa oikeudenkäyntien pitkittymistä.

Hovioikeuksien määrän vähentäminen. Toimikunta ehdottaa hovioikeusverkoston kehittämistä siten, että Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet yhdistetään uudeksi Itä-Suomen hovioikeudeksi, jonka toimipaikka sijoitetaan joko Kouvolaan tai Kuopioon. Toimikunta katsoo tekemänsä selvityksen perusteella, että perusteet painottuvat Kouvolan puolelle.

Toimikunta on myös pohtinut Rovaniemen hovioikeuden sijaintipaikkakuntaa, joka voisi olla joko Oulu tai Rovaniemi. Asiassa esitettävissä olevat näkökohdat puoltavat hovioikeuden nykyisen sijaintipaikan säilyttämistä.

Toimikunta katsoo, ettei tässä vaiheessa ole tarkoituksenmukaista ehdottaa hovioikeuksien määrän vähentämistä kahdella hovioikeudella.

Hovioikeuksien tuomiopiirien tarkistaminen. Toimikunta ehdottaa hovioikeuksien tuomiopiirien tarkistamista siten, että

- Kainuun käräjäoikeus siirretään Rovaniemen hovioikeuspiiriin,
- Pirkanmaan käräjäoikeus siirretään Vaasan hovioikeuspiiriin,
- Satakunnan ja Hyvinkään käräjäoikeudet siirretään Turun hovioikeuspiiriin.

Hallinto-oikeuksien määrän vähentäminen. Toimikunta ehdottaa hallinto-oikeusverkoston kehittämistä siten, että Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet yhdistetään Pohjois-Suomen hallinto-oikeudeksi sekä Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet yhdistetään Itä-Suomen hallinto-oikeudeksi.

Toimikunta katsoo tekemänsä selvityksen perusteella, että Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden sijoittamista koskevat näkökohdat painottuvat siten, että yhdistetty hallinto-oikeus olisi sijoitettava Ouluun. Itä-Suomen hallinto-oikeuden sijoittamista koskevat näkökohdat painottuvat Kuopion puolelle. Tähän liittyen toimikunta ehdottaa, että Päijät-Hämeen maakunta siirretään Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin.

Toimikunta on myös keskustellut hallinto-oikeuksien määrän vähentämisestä kolmella, mutta on tullut siihen tulokseen, ettei tämä ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista.

Muita toimenpiteitä. Toimeksianto koskee muutoksenhakutuomioistuinverkostoa. Verkoston tarkistaminen on tarpeellinen, mutta ei riittävä toimenpide muutoksenhakutuomioistuinten kehittämistarpeita silmällä pitäen.

Hovioikeuksien keskeinen ongelma on se, että käytävissä oleviin resursseihin nähden muutoksenhakujen määrä on liian suuri ja muutoksenhakumenettely kokonaisuutena liian raskas.

Näyttökysymyksiin keskittyvä hovioikeusmenettely ei ole oikeusturvan kannalta optimaalinen ratkaisu. Tämä koskee erityisesti suullisen todistelun esittämistä hovioikeudessa.

Muun muassa hallinto-oikeuksien koossa, henkilöstömäärässä ja -rakenteessa sekä asiarakenteessa olevista eroista johtuen hallinto-oikeuksien keskimääräisissä käsittelyajoissa sekä asioiden ikärakenteessa on merkittäviä eroja. Myös hallinto-oikeuksien tuotavuudessa on huomattavia eroja. Lisäksi on ilmennyt ongelmia tilapäisten ruuhkauppujen hallinnassa.

Toimikunnan ehdotus. Toimikunta ehdottaa, että:

- Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet yhdistetään uudeksi Itä-Suomen hovioikeudeksi, jonka toimipaikka sijoitetaan Kouvolaan tai Kuopioon. Toimikunnan tekemä vertailu puoltaa Itä-Suomen hovioikeuden sijoittamista Kouvolaan.
- Rovaniemen hovioikeuden sijaintipaikka voisi olla joko Oulu tai Rovaniemi. Toimikunnan tekemä vertailu puoltaa tällä hetkellä sijaintipaikan säilyttämistä Rovaniemellä.
- Hovioikeuspiirejä muutetaan toteuttamalla seuraavat tuomiopiirimuutokset:
 - Kainuun kärjäoikeus siirretään Rovaniemen hovioikeuspiiriin
 - Pirkanmaan kärjäoikeus siirretään Vaasan hovioikeuspiiriin

- Satakunnan ja Hyvinkään käräjäoikeudet siirretään Turun hovioikeuspiiriin
- Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet yhdistetään uudeksi hallinto-oikeudeksi, jonka toimipaikka sijoitetaan Ouluun tai Rovaniemelle. Toimikunnan tekemä vertailu puoltaa hallinto-oikeuden sijoittamista Ouluun.
- Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet yhdistetään hallinto-oikeudeksi, jonka toimipaikka sijoitetaan Kouvolaan tai Kuopioon. Toimikunnan tekemä vertailu puoltaa hallinto-oikeuden sijoittamista Kuopioon.
- Päijät-Hämeen maakunta siirretään Kouvolan hallinto-oikeuden tuomiopiiristä Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin.

Toimikunta ehdottaa lisäksi, että

- todistelua hovioikeuksissa kehitetään siten, että tarve esittää toistamiseen todistelua ja järjestää pääkäsittelyjä vähenee;
- selvitetään myös muita mahdollisuuksia keventää hovioikeusmenettelyä;
- hovioikeuksia kehotetaan selvittämään, missä määrin ja miten matkakäräjiä voidaan vähentää;
- hovi- ja hallinto-oikeuksia kehotetaan selvittämään, miten työmenetelmiä ja eri henkilöstöryhmien välistä työnjakoa voidaan edelleen kehittää ja erityisesti hovioikeuksien osalta voidaanko esittelijän osallistumista pääkäsittelyihin vähentää; sekä
- hallintolainkäytön tasotyöryhmän ja maaseutuelinkeinojen muutoksenhakutyöryhmän ehdotukset arvioidaan samanaikaisesti toimikunnan ehdotusten kanssa.

Sammanfattning av kommissionens förslag

I Finland finns sex hovrätter och åtta regionala förvaltningsdomstolar. Såväl hovrätterna som förvaltningsdomstolarna är avsevärt olika stora mätt både i antal ärenden och i personal.

Kommissionen har fått i uppdrag att utveckla hovrätts- och förvaltningsdomstolsnätverket så att nätverket skulle bestå av enheter som i fråga om antal ärenden och struktur är så enhetliga i storlek som möjligt. Enligt kommissionens uppdrag torde det förutsätta att antalet hovrätter minskas med 1–2 och antalet förvaltningsdomstolar med 1–3.

Kommissionens primära målsättning är att rättsmedelsinstansernas utvecklas så att avgörandenas kvalitet förbättras och arbetet ytterligare effektivteras. Med en översyn av hur man organiserar rättsmedelsinstanserna kan man påverka domstolarnas storlek och på så sätt skapa bättre förutsättningar än för närvarande att säkra ett tillräckligt specialkunnande. Genom en översyn kan man också minska risken att rättegångarna drar ut på tiden på grund av att rättsmedelsinstanserna är sårbara.

Minskning av antalet hovrätter. Kommissionen föreslår att nätverket av hovrätter utvecklas så att Östra Finland och Kouvola hovrätter förs samman till en ny Östra Finlands hovrätt som placeras antingen i Kouvola eller i Kuopio. På grundval av den genomgång som kommissionen gjort anser den att argumenten talar starkare för Kouvola.

Kommissionen har också diskuterat om Rovaniemi hovrätt borde placeras i Rovaniemi eller i Uleåborg. Synpunkterna i frågan talar för hovrättens nuvarande placering.

Kommissionen anser att det i det nuvarande skedet inte är ändamålsenligt att föreslå att hovrätternas antal minskas med två.

Översyn av hovrätternas domkretsar. Kommissionen föreslår en översyn av hovrätternas domkretsar så att

- tingsrätten i Kajana förs över till Rovaniemi hovrättsdomkrets,
- Birkalands tingsrätt förs över till Vasa hovrättsdomkrets.
- Satakunta och Hyvinge tingsrätt förs över till Åbo hovrättsdomkrets och

Minskning av antalet förvaltningsdomstolar. Kommissionen föreslår att nätverket av förvaltningsdomstolar utvecklas så att Uleåborgs förvaltningsdomstol och Rovaniemi förvaltningsdomstol förs samman till Norra Finlands förvaltningsdomstol samt Kouvola förvaltningsdomstol och Kuopio förvaltningsdomstol förs samman till Östra Finlands förvaltningsdomstol.

De argument som kan anföras talar för att Norra Finlands förvaltningsdomstol förläggs till Uleåborg och Östra Finlands förvaltningsdomstol till Kuopio. I anslutning till det föreslår kommissionen att landskapet Päijänne-Tavastland överförs till Tavastehus förvaltningsdomstols domkrets.

Kommissionen har också diskuterat möjligheten att antalet förvaltningsdomstolar minskas med tre, men anser att det i nuvarande skede inte är ändamålsenligt att föreslå en sådan minskning.

Andra åtgärder. Uppdraget gäller nätverket av rättsmedelsinstanser. En översyn av nätverket är påkallad men är inte en tillräcklig åtgärd med tanke på att utveckla rättsmedelsinstanserna.

Hovrätternas centrala problem är att hovrätternas resurser är alltför små i förhållande till antalet ändringssökningar och att förfarandet för ändringssökande i dess helhet är alltför tungt.

Ett hovrättsförfarande som koncentreras till bevisfrågor är inte en optimal lösning med tanke på rättsskyddet. Det är särskilt fallet med muntlig bevisning i hovrätten.

Bland annat olikheterna i förvaltningsdomstolarnas storlek, antalet personer vid domstolarna, personalens sammansättning och målens struktur leder till betydande olikheter i den genomsnittliga handläggningstiden och målens ålder. Det finns också betydande olikheter i förvaltningsdomstolarnas produktivitet. Dessutom har det förekommit problem i möjligheterna att hantera tillfälliga målanhopningar.

Kommissionens förslag. Kommissionen föreslår att

- Östra Finlands hovrätt och Kouvola hovrätt förs samman till en ny Östra-Finlands hovrätt som förläggs till Kouvola eller till Kuopio. Den bedömning som kommissionen har gjort talar för att hovrätten förläggs till Kouvola;
- Rovaniemi hovrätt kunde förläggas till Uleåborg eller till Rovaniemi. Den jämförelse som kommissionen har gjort talar för närvarande för att hovrätten stannar i Rovaniemi;
- hovrättsdomkretsarna ändras på följande sätt:
 - tingsrätten i Kajanalands förs över till Rovaniemi hovrättsdomkrets,
 - Birkalands tingsrätt förs över till Vasa hovrättsdomkrets,

- Satakunta tingsrätt och Hyvinge tingsrätt förs över till Åbo hovrättsdomkrets;
- Uleåborgs förvaltningsdomstol och Rovaniemi förvaltningsdomstol förs samman till en ny förvaltningsdomstol som förläggs till Uleåborg eller till Rovaniemi. Argumenten talar för att förvaltningsdomstolen förläggs till Uleåborg;
- Kouvola förvaltningsdomstol och Kuopio förvaltningsdomstol förs samman till en förvaltningsdomstol som förläggs till Kouvola eller till Kuopio. Argumenten talar för att förvaltningsdomstolen förläggs till Kuopio;
- landskapet Päijänne-Tavastland förs över till Tavastehus förvaltningsdomstols domkrets.

Vidare föreslår kommissionen att

- bevisningen i hovrätterna bör utvecklas så att behovet att på nytt föra bevisning och hålla huvudförhandling minskar;
- också andra möjligheter att förenkla förfarandet i hovrätterna utreds;
- hovrätterna uppmanas att undersöka i vilken utsträckning och hur behovet för hovrätterna att hålla förhandling på annan ort kunde minskas;
- hovrätterna och förvaltningsdomstolarna uppmanas att reda ut hur arbetsmetoderna och arbetsfördelningen mellan olika personalkategorier ytterligare kunde utvecklas och särskilt i fråga om hovrätterna om man kunde minska medverkan av föredragande vid huvudförhandling; och att
- de förslag som arbetsgruppen för förvaltningsprocessnivåerna och arbetsgruppen för landsbygdsnäringsarnas besvärdsnämnd har gjort, utvärderas samtidigt som kommissionens förslag.

1 Toimeksianto ja sen rajat

1.1 Toimeksiannon lähtökohta

Suomessa on kuusi hovioikeutta, Turun, Vaasan, Itä-Suomen, Helsingin, Kouvolan ja Rovaniemen hovioikeudet. Yleisiä alueellisia hallinto-oikeuksia on kahdeksan, Helsingin, Hämeenlinnan, Kouvolan, Kuopion, Oulun, Rovaniemen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet. Ahvenanmaan maakunnassa yleisenä alueellisena hallintotuomioistuimena toimii Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, Ålands förvaltningsdomstol.

Toimikunnan tehtäväksi on annettu hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen siten, että näiden muutoksenhakutuomioistuinten verkostot koostuisivat asiamääriltään ja rakenteeltaan mahdollisimman tasakokoisista yksiköistä.

Toimeksiannossa lähdetään siitä, että tavoitteen saavuttaminen voi edellyttää hovioikeuksien määrän vähentämistä 1–2 yksiköllä ja hallinto-oikeuksien määrän vähentämistä 1–3 yksiköllä.

Toimeksiannon mukaan uudistustarve aiheutuu siitä, että asiat jakaantuvat tuomioistuimiin epätasaisesti painottuen useimmiten Etelä-Suomen tuomioistuimiin. Tästä katsotaan seuraavan suuria käsittelyaikaeroja tuomioistuinten välillä, mikä vaarantaa kansalaisten yhdenvertaisuutta. Toisaalta työmäärän epätasaisen jakaantumisen on katsottu johtavan siihen, että osa tuomioistuinten henkilökunnasta joutuu jatkuvasti työskentelemään suuressa työpaineessa.

Toimeksiannossa todetaan myös, että pienet yksiköt ovat rakenteeltaan haavoittuvia. Esimerkiksi poissaolot työstä aiheuttavat usein muun henkilöstön työn lisääntymistä kohuttomasti. Pienissä yksiköissä on myös vaikeaa irrottaa henkilöstöä kehittämistoimintaan, joka pitemmällä aikavälillä edesauttaisi parhaiden työtapojen ja -käytäntöjen omaksumista ja siten työssä jaksamista.

Toimeksiannossa viitataan vielä siihen, että mahdollisuudet virkauralla etenemiseen ja tehtäväkiertoon ovat erilaiset riippuen tuomioistuinyksiköiden koosta ja sijainnista. Tulevaisuudessa on yhä tärkeämpää taata tuomioistuimissa työskenteleville henkilöstön jaksamista tukeva, motivoiva ja myös työuraa edistävä työympäristö.

Toimikunta toteaa tämän johdosta ensinnäkin, että hovioikeudet ovat asiamääriltään ja henkilöstömääriltään varsin erikokoisia. Ne eroavat toisistaan myös asiarakenteeltaan. Joidenkin asioiden käsittely on keskitetty yhteen hovioikeuteen. Kyse on kuitenkin mää-

riltään suhteellisen pienistä asiaryhmistä. Suuret ja vaikeat asiat keskittyvät jossain määrin Turun ja Helsingin hovioikeuksiin.

Myös hallinto-oikeudet ovat asiamääriltään ja henkilöstömääriltään varsin erikokoisia. Tämä johtuu joidenkin asiaryhmien muutoksenhaun keskittämisestä tiettyihin hallinto-oikeuksiin, mutta myös hallintolainkäyttölain forumsäätelyn vaikutuksesta asioiden ohjautumiseen eri hallinto-oikeuksiin.

Hallinto-oikeudet eroavat toisistaan myös henkilöstörakenteeltaan. Vaasan hallinto-oikeudessa on vesi- ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden keskittämisestä johtuen muista hallinto-oikeuksista poiketen lakimiestuomareiden lisäksi päätoimisia tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomareita. Myös hallinto-oikeustuomareiden osuus koko lainkäyttöhenkilöstöstä samoin kuin lainkäyttöhenkilöstön osuus koko henkilöstöstä vaihtelee. Viime vuosina hallinto-oikeuksien henkilöstörakennetta on pyritty kehittämään tuomaripainotteisempaan suuntaan.

Hallinto-oikeuksissa ei ole vielä käytössä eri asiaryhmien vaatimaa työmäärää kuvaavia mittareita. Asia on tällä hetkellä oikeusministeriön asettaman työryhmän käsiteltävänä.¹ Henkilöstöressurssien kohdentamisessa on siten jouduttu painottamaan lähinnä asiamääriä, jotka eivät välttämättä anna oikeaa kuvaa hallinto-oikeuden työmäärästä. Tarkempien mittarien käyttöönoton jälkeen voidaan paremmin arvioida, onko henkilöstöressurssi jaettu oikein ja johtuvatko esimerkiksi tuottavuuserot käsiteltävien asioiden laadusta vai todellisista tuottavuuseroista.

Toimikunnan ensisijaisena tavoitteena on muutoksenhakutuomioistuinten toiminnan kehittäminen siten, että ratkaisujen laatu paranee ja työ tehostuu entisestään. Muutoksenhakutuomioistuinten organisaation tarkistamisella voidaan vaikuttaa tuomioistuinten kokoon ja siten luoda nykyistä paremmat edellytykset varmistaa riittävä erityisosaaminen. Tarkistuksella voitaneen myös vähentää muutoksenhakutuomioistuinten haavoittuvuudesta johtuvaa oikeudenkäyntien pitkittymistä. Edelleen voidaan edistää mahdollisuuksia osoittaa henkilöstöä tuomioistuimen sisäistä uudistustyötä ja koulutusta varten, vaikka tiedossa ei ole, että tästä olisi nykyisin aiheutunut epäkohtia.

Lisäksi uudistustyöllä pyritään edistämään muutoksenhakutuomioistuinten tuottavuutta ja taloudellisuutta sikäli kuin se on mahdollista ensisijaista tavoitetta vaarantamatta. Muutoksenhakutuomioistuinverkoston tarkistuksella voitaneen kohdentaa henkilöstöressursseja nykyistä paremmin ja tämän myötä vähentää henkilöstöä muun muassa karsimalla päällekkäisiä toimintoja. Vähentämismahdollisuudet ovat kuitenkin rajalliset.

Muutoksenhakutuomioistuinten rakenteiden muutoksilla ja lukumäärän vähentämisellä pyritään parantamaan muutoksenhakutuomioistuinten tuloksellisuutta. Sopiva yksikkökoko on lähinnä edellytys tiettyjen jäljempänä käsiteltävien toiminnan tuloksellisuutta tukevien ratkaisujen toteuttamiselle.

¹Hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmä on asetettu 2.7.2010 (OM 5/32/2010).

1.2 Toimeksiannon rajat

Toimeksianto koskee muutoksenhakutuomioistuiverkostoa. Verkoston tarkistaminen on tarpeellinen, mutta ei riittävä toimenpide muutoksenhakutuomioistuinten kehittämistarpeita silmällä pitäen. Kehittämistarpeita tarkastellaan seuraavassa erikseen hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien osalta.

Hovioikeuksien kehittämistarpeet. Hovioikeuksien keskeinen ongelma on, että käytettävissä oleviin resursseihin nähden muutoksenhakujen määrä on liian suuri ja muutoksenhakumenettely kokonaisuutena liian raskas.

Erityisen ongelmallisia ovat näyttökysymyksiin kohdistuvat muutoksenhaut, jotka edellyttävät pääkäsittelyn järjestämistä. Pääkäsittely järjestetään keskimäärin 35 prosentissa asioita. Näiden asioiden käsittelyyn sitoutuu arviolta noin 70 prosenttia hovioikeuksien lainkäyttöhenkilöstön resursseista.

Näyttökysymyksiin keskittyvä hovioikeusmenettely ei ole oikeusturvan kannalta optimaalinen ratkaisu. Tämä koskee erityisesti suullisen todistelun esittämistä hovioikeudessa. Voidaan kysyä, onko todistelu hovioikeudessa muun muassa ajan kulumisen myötä käsiteltävinä olevista tapahtumista enää yhtä luotettavaa kuin kärjäoikeudessa. Menettely on liian raskas ja vastaa huonosti todellisiin oikeusturvatarpeisiin, jotka ovat pikemminkin lainsoveltamiseen liittyvissä kysymyksissä.

Oikeusministeriö on 16.11.2010 asettanut toimikunnan uudistamaan todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön. Olisi toivottavaa, että tässä yhteydessä tai, jollei se ole mahdollista, eri hankkeena pohdittaisiin paitsi muutoksenhaun rajoittamista oikeuskysymyksiin myös sen mahdollistamista, että hovioikeuden käytettävissä olisi kärjäoikeuden todistelu muutoksenhaun kannalta relevantilta osin ääni- ja kuvatallenteena. Tallenteen perusteella hovioikeus voisi selvittää, miten ja miksi todistelu muuttuu hovioikeudessa ja onko todistelun vastaanottaminen uudelleen hovioikeudessa tarpeellista. Kärjäoikeuden todistelun kuvaaminen olisi mahdollista toteuttaa varsin kohtuullisin kustannuksin esimerkiksi videokameralla ja tallentamalla todistelu tietokoneelle. Ruotsin kokemusten perusteella myös jälkimmäinen vaihtoehto vähentäisi merkittävässä määrin muutoksenhakua ja tarvetta järjestää pääkäsittelyjä ja voisi nopeuttaa prosessia.

Toimikunnan käsityksen mukaan hovioikeusprosessia voitaisiin tehostaa jo nykyisen lainsäädännön puitteissa. Erityisen tärkeätä olisi selvittää, mitä voitaisiin tehdä, jotta muutoksenhakukirjelmältä alettaisiin myös käytännössä vaatia olennaisesti nykyistä suurempaa täsmällisyyttä ja että prosessinjohtoa kehitettäisiin muutoinkin nykyistä aktiivisemmaksi.

Hovioikeuksissa tulisi jatkaa työtä sen selvittämiseksi, voidaanko tehtäviä siirtää henkilöstöryhmästä toiselle. Olisi selvitettävä, missä määrin esittelijän osallistuminen pääkäsittelyyn on tarpeen ja voidaanko joitakin esittelijöiden tehtävistä siirtää kansliahenkilöstölle. Työnjaollisten selvitysten ohella olisi tarpeen jatkaa hovioikeuksissa työmenetelmien ja -tapojen kehittämistä.

Matkakäräjät rasittavat hovioikeuksien henkilöstöä merkittävästi. Hovioikeuksittain olisi selvitettävä, voidaanko matkakäräjiä vähentää, esimerkiksi käyttämällä videokonferensseja. Lisäksi tulisi selvittää, miten matkakäräjien vähentäminen vaikuttaisi asioiden käsittelyn kokonaiskustannuksiin, ottaen huomioon myös valtion varoista oikeudenkäyntiavustajalle maksettavat korvaukset ja asianosaiselle aiheutuvat kustannukset.

Käsittelyaikaerot hovioikeuksissa ovat monissa asiaryhmissä kohtalaisen suuret. Oikeuden saatavuuden yhdenvertaisuus ei tältä osin toteudu.

Edellä mainitut kysymykset vaativat pikaista selvittämistä. Olisi toivottavaa, että selvitykset johtaisivat lainsäädännön ja käytäntöjen muutoksiin samanaikaisesti kuin hovioikeusverkostoa muutetaan. Toimikunnan käsityksen mukaan hovioikeuksien toimintatapa olisi uudistettava niin pian kuin mahdollista.

Hallinto-oikeuksien kehittämistarpeet. Muun muassa hallinto-oikeuksien koossa, henkilöstömäärässä ja -rakenteessa sekä asiarakenteessa olevista eroista johtuen hallinto-oikeuksien keskimääräisissä käsittelyajoissa ja asioiden ikärakenteessa on merkittäviä eroja. Myös hallinto-oikeuksien tuottavuudessa on huomattavia eroja. Lisäksi on ilmennyt ongelmia tilapäisten ruuhkahuippujen hallinnassa.

Hallintolainkäyttötoimikunnan alatyöryhmänä toiminut tasotyöryhmä on lokakuussa 2010 julkaissut mietintönsä Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken (OM Mietintöjä ja lausuntoja 78/2010). Mietinnön mukaan tavoitteena on hallinto-oikeuksien kehittäminen mahdollisimman tasavahvoina ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimina. Lähtökohtana tulee olla asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Jos tämä ei ole jossakin asiaryhmässä mahdollista esimerkiksi erityisasiantuntemuksen turvaamisesta aiheutuvien kustannusten vuoksi, vaihtoehtona on asioiden hajauttaminen yhtä useampiin, mutta ei kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Tasotyöryhmän käsityksen mukaan erityisen asiantuntemuksen tarve valtion aluehallintoviranomaisten toimivaltaan kuuluvia ympäristöasioita koskevien valitusten käsittelyssä puoltaa kuitenkin näiden asioiden keskittämistä yhteen tai kahteen hallinto-oikeuteen. Sen sijaan kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisutoimivaltaan kuuluvien asioiden osalta on perusteita hajauttaa ne kaikkiin hallinto-oikeuksiin kunhan selvitetään, millä tavoin erityisasiantuntemus turvataan niiden käsittelyssä. Työryhmämietinnöstä ilmenee tarkempia ehdotuksia eri asiaryhmien hajauttamiseksi.

Työryhmämietinnössä on niin ikään todettu, että muutoksenhaku hallintopäätöksistä tai oikaisuvaatimukseen annetuista päätöksistä tulisi ohjata yleisten kehittämislinjojen mukaisesti ensin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Muutoksenhaun tulisi ohjautua suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos se on asian laadun vuoksi välttämätöntä. Tämä merkitsisi muun muassa sitä, että muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä ohjautuisi yleisesti hallinto-oikeuksiin.

Hallintolainkäyttötoimikunnan alatyöryhmänä toiminut prosessityöryhmä on helmikuussa 2011 jättänyt mietintönsä Oikeudenkäynti hallintoasioissa (OM Mietintöjä ja

lausuntoja 4/2011), jossa ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Se korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan ollut muuttaa keskeisiä hallintoprosessin periaatteita. Nykyistä yksityiskohtaisemmat menettelysäännökset selkeyttäisivät menettelyä hallintotuomioistuimissa ja vähentäisivät perusteettomia eroja menettelytavoissa eri hallinto-oikeuksien kesken. Työryhmän esittämällä muutoksilla ei voida arvioida olevan merkittävää muutosta hallinto-oikeuksien asiamääriin. Näin ollen työryhmän ehdotuksilla ei ole välitöntä vaikutusta hallinto-oikeuksien rakennetta koskevaan tarkasteluun.

Maaseutuelinkeinojen muutoksenhakutyöryhmä on 16.2.2007 ehdottanut, että maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa käsiteltävät asiat siirrettäisiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin.²

Eduskunnan käsiteltävänä on ollut lakiehdotus valtion virkamieslain muuttamiseksi (HE 181/2010 vp). Esityksessä ehdotettiin, että valtion virkamieslain yleinen valituskielto kumottaisiin. Pääsääntönä olisi ollut virkamiehen oikeus valittaa häntä koskevasta päätöksestä. Muutoksenhakuoikeuden laajentumisen myötä valtion virkamiehet hakisivat tulevaisuudessa muutosta heitä koskevissa asioissa hallinto-oikeuksilta. Virkamieslautakunta lakkautettaisiin ja sille kuuluvat asiat siirrettäisiin hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi. Asiaan koskeva hallituksen esitys on kuitenkin raukeamassa.

Valtion aluehallinnon organisaatiomuutoksen myötä on noussut keskusteluun myös hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin forumsäännöksen mahdollinen muutostarve. Tältä osin tulisi arvioida, pitäisikö kyseisessä lainkohdassa tarkoitettu valtakunnallista viranomaista koskeva alueperiaatteen mukainen toimivalta ulottaa myös valtion aluehallintoon. Tällaisella muutoksella olisi jonkin verran vaikutuksia eri hallinto-oikeuksiin ohjautuvien asioiden määrään ja laatuun.

Toimikunnan tehtäviin ei kuulu arvioida tasotyöryhmän ja maaseutuelinkeinojen muutoksenhakutyöryhmän tekemien ehdotusten mahdollista toteuttamista. Toimikunta on siten tarkastellut hallinto-oikeuksien rakennetta nykyisen asiarakenteen pohjalta. Toimikunta kuitenkin katsoo, että mahdollisimman toimivan hallinto-oikeusverkoston toteuttaminen edellyttäisi tasotyöryhmän ja maaseutuelinkeinojen muutoksenhakutyöryhmän ehdotusten tarkastelua ja toimeenpanoa mahdollisuuksien mukaan samanaikaisesti hallinto-oikeuksien rakenneuudistuksen kanssa. Myös muut edellä selostetut kysymykset tulisi ottaa tässä yhteydessä huomioon.

Hallinto-oikeuksien toiminnalle on tyypillistä, että eri asiaryhmien asiamäärät vaihtelevat merkittävästi johtuen muun muassa taloudellisista suhdanteista, laintulkintaongelmista ynnä muista syistä. Painopistealueiden vaihtelua on myös vaikea ennustaa pidemmällä tähtäimellä. Ruuhkahuippujen hallinta hyvinkin erilaista erityisosaamista edellyttävissä asiaryhmissä on siten varsin haasteellista. Hallinto-oikeuksien tulisikin olla kooltaan

²Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa käsiteltävien asioiden siirtäminen hallinto-oikeuksiin. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2007:1.

sellaisia, että jatkossa ainakin tavanomaisista asiamäärävaihteluista ja sairauslomista selvittää työjärjestelyin ilman lisähenkilöstön tarvetta siten, ettei hallinto-oikeus ruuhkaudu. Edelleen on varauduttava siihen, että vakinaisen henkilöstön eläköitymisen kiihtyessä osaamista voidaan hallitusti siirtää jäljelle jäävälle ja uudelle henkilöstölle.

Toimikunnan ehdotukset. Toimikunnan tehtävänä on ollut laatia ehdotus hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämiseksi. Muutoksenhakutuomioistuinten toiminnan kehittämiseksi toimikunta ehdottaa lisäksi, että

- todistelua hovioikeuksissa kehitetään siten, että tarve esittää toistamiseen todistelua ja järjestää pääkäsittelyjä vähenee;
- selvitetään myös muita mahdollisuuksia keventää hovioikeusmenettelyä;
- hovioikeuksia kehoitetaan selvittämään, missä määrin ja miten matkakäräjiä voidaan vähentää;
- hovi- ja hallinto-oikeuksia kehoitetaan selvittämään, miten työmenetelmiä ja eri henkilöstöryhmien välistä työnjakoa voidaan edelleen kehittää ja erityisesti hovioikeuksien osalta voidaanko esittelijän osallistumista pääkäsittelyihin vähentää; sekä
- hallintolainkäytön tasotyöryhmän ja maaseutuelinkeinojen muutoksenhakutyöryhmän ehdotukset arvioidaan samanaikaisesti toimikunnan ehdotusten kanssa.

1.3 Tavoitetila

Kansalaisten alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi 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. Tämä edellyttää riittävän suurista yksiköistä muodostuvaa muutoksenhakutuomioistuinten verkostoa.

Koko on yksi tekijä, joka vaikuttaa tuloksellisuuteen. Kuitenkin myös optimaalista kokoa suuremmat tai pienemmät muutoksenhakutuomioistuimet voivat saavuttaa hyviä tuloksia, kuten on käytännössä tapahtunutkin.

Muutoksenhakutuomioistuinta voidaan pitää nykyisellä asiarakenteella kooltaan sopivana, kun sen henkilöstöön kuuluu:

- noin 30–50 tuomaria,
- sanotun tuomarimäärän lainkäyttölistä työpanosta vastaava määrä esittelijöitä ja kansliahenkilökuntaa.

Työnjako, erikoistuminen ja erityisosaaminen. Keskeinen rakenteellinen keino edistää muutoksenhakutuomioistuimen työn laatua ja tuloksellisuutta on työnjaon kehittäminen. Riittävän suurella yksiköllä on paremmat edellytykset huolehtia tuomioistuimen toiminnan riittävästä laadusta ja taloudellisuudesta lainkäytössä sekä lainkäyttöä tukevissa tehtävissä.

Riittävän suuri lainkäyttöhenkilöstö antaa mahdollisuuden keskittää tiettyjä asiaryhmiä joko tietyille osastoille/jaostoille tai tietyille kokoonpanoille.

Erikoisosaamisen hyödyntämisen kautta voidaan puolestaan saavuttaa parempaa laatua, tehokkuutta ja oikeuskäytännön yhtenäisyyttä. Mitä suuremmasta yksiköstä on kyse, sitä pidemmälle erikoistuminen voidaan viedä työtä jakamalla. Tuomareiden tulee kuitenkin säilyttää kokonaisnäkemys oikeusjärjestyksestä. Erikoistumista ei voida eikä ole tarpeenkaan viedä liian pitkälle.

Tuomioistuimissa erikoistumiselle otollisia asiaryhmiä ovat esimerkiksi:

- vähälukuiset asiat (osaamisen keskittäminen)
- runsaslukuiset asiat (käsittelyn tehokkuus)
- erityisosaamista vaativat asiat (parhaiden kykyjen hyödyntäminen).

Hovioikeuksien esittelijöiden ja tuomareiden erikoistumiseen on viime vuosina kiinnitetty enenevästi huomiota. Erikoistumisen aste ja mallit vaihtelevat hovioikeuksittain.

Hallinto-oikeuksissa työnjako on perinteisesti perustunut siihen, että ainakin suurimmat pääasiaryhmät (verot, sosiaaliasiat, maankäyttö- ja rakennusasiat, ulkomaalaisasiat) on keskitetty tietyille jaostoille. Hallinto-oikeuksissa on myös yleisenä käytäntönä, että esittelijät ja tuomarit ovat enemmän tai vähemmän erikoistuneet joihinkin asiaryhmiin. Yleisosaamista pyritään kehittämään antamalla tuomareille ja esittelijöille mahdollisuus jaosto- ja tehtäväkiertoon. Tähän voidaan motivoida ottamalla monipuolinen osaaminen huomioon nimitystilanteissa. Hallinto-oikeuksien laajan toimialan vuoksi lähes kaikki tuomarit ovat jossain määrin erikoistuneita tiettyihin asiaryhmiin, mutta heidän edellytetään kuitenkin hallitsevan riittävän laajasti myös muita hallintolainkäyttöasioita.

Hallittu erikoistuminen ja ammattitaidon kehittäminen edellyttävät riittävän suurta lainkäyttöhenkilöstöä. Erityisen tärkeää tämä on hallinto-oikeuksissa, mikäli muutama hallinto-oikeuksiin keskitettyä asiaryhmiä hajautetaan käsiteltäviksi useammassa hallinto-oikeudessa. Asiantuntemusta ei tässä tilanteessa saa heikentää.

Työnjako muutoksenhakutuomioistuimissa ei koske ainoastaan lainkäyttöhenkilökunnan erikoistumista tietyn tyyppisiin asioihin. Mitä pidemmälle osaamista voidaan kehittää ratkaisutoimintaa tukevien tehtävien osalta, sitä korkeampi laatutaso on saavutettavissa myös näiden tehtävien hoidossa.

Johdettavuus ja hallittavuus. Muutoksenhakutuomioistuimen johtaminen vaikuttaa sen toiminnan laatuun, taloudellisuuteen ja toimintakykyyn.

Muun muassa tulostavuu, jatkuvasti muuttuva lainsäädäntö, oikeuskäytäntö, kansainvälistyminen ja vaatimustason kasvu sekä erityispiirteinä oleva lainkäytön riippumattomuus edellyttävät, että muutoksenhakutuomioistuimet ovat kooltaan sellaisia, että johtaminen on toteutettavissa vaikuttavasti ja tehokkaasti.

Esimiehen tulee esimerkiksi tuntea yksikkönsä henkilöstö, sen osaaminen, työjärjestelyt, työnjaot, työmenetelmät ja -tavat sekä henkilöstön mahdollisuudet laadulliseen ja määrälliseen suoritukseen.

Muutoksenhakutuomioistuimen hyvä johtaminen edellyttää, että tuomioistuin on edellä kerrotulla tavalla hallittavissa ja että johtamisella kyetään saamaan aikaan asianmukainen vaikuttaminen koko työyhteisössä.

Nykyisellä osastoista/jaostoista koostuvalla rakenteella muutoksenhakutuomioistuimen on oltava riittävän iso, jotta johtamisresurssit tulevat optimaalisesti hyödynnetyksi. Toisaalta tällä rakenteella yksikön johdettavuus edellyttää, ettei sen koko kasva myöskään liian suureksi, koska tällöin edellytykset tehokkaalle johtamiselle saattavat heikentyä esimerkiksi hallintotehtävien osuuden kasvaessa.

Muutosvalmius. Tuomioistuimen toimintakyvyn säilyttäminen pitkällä aikavälillä edellyttää riittävää muutosvalmiutta. Tuomioistuimien lainkäyttö- ja muut tehtävät edellyttävät toiminnan jatkuvaa tarkastelua ja kehittämistä.

Keskeistä on, että muutosten suunnitteluun ja toteuttamiseen voidaan kytkeä kulloinkin tarvittava henkilöstö. Koska muutosten suunnittelu ja toteutus hoidetaan tyypillisesti oman toimen ohella, on tärkeää, että henkilöiden työt kyetään järjestämään tilapäisesti uudelleen tilanteen vaatimalla tavalla. Henkilöstön koon tulee olla riittävä. Muutosten toteuttaminen edellyttää muun muassa tiedottamista, koulutusta, toteutumisen seuraamista ja tarvittaessa korjaaviin toimenpiteisiin ryhtymistä.

Yhdenmukaiset toimintatavat. Tuomioistuimen lainkäytön laadun ja taloudellisuuden sekä yleisen toimintakyvyn ylläpitäminen edellyttää yhdenmukaisia toimintatapoja. Yhdenmukaisista työmenetelmistä ja -tavoista sopiminen onnistuu, kun niistä on mahdollista keskustella riittävästi henkilöstön kanssa ja laatia tarpeellinen ohjeistus. Mikäli henkilöstön koko on huomattavan suuri, edellytykset yhdenmukaisten toimintatapojen saavuttamiselle heikentyvät.

Yksikköjen määrän vähentäminen luo paremmat edellytykset myös sille, että kummankin tuomioistuinlinjan eri yksiköissä noudatetaan mahdollisimman yhdenmukaisia ja parhaita mahdollisia toimintatapoja.

Koulutus ja vastuutuomarijärjestelmä. Tuomioistuimen lainkäytön laadun ja taloudellisuuden ylläpitäminen pitkällä aikavälillä edellyttää henkilöstön jatkuvaa koulutusta. Noin 40 tuomarin tuomioistuimessa henkilöstön koko on riittävän suuri koulutuksen järjestä-

mistä varten. Tällaisessa yksikössä koulutusta voidaan järjestää sekä yksikön sisällä että yhteistyössä lainkäytön muiden toimijoiden kanssa.

Noin 40 tuomarin tuomioistuimessa voidaan myös järjestää toimiva vastuutuomarijärjestelmä. Tällaisessa tuomioistuimessa on riittävästi tuomareita, jotta vastuualueista voidaan luoda tilanteeseen sopivia.

Yhteisvastuu ja sitoutuminen. Tuomioistuimen toimintakyvyn kannalta on tärkeää, että henkilöstö on työhönsä sitoutunutta ja kantaa vastuuta koko yksikön toiminnasta.

Poikkeukselliset tilanteet – sairaustapaukset, koulutuksiin osallistuminen, työmäärältään suuret asiat, muista syistä aiheutuva työmäärän kasvaminen ja vastaavat seikat – vaikuttavat välittömästi yleensä koko työyhteisöön. Tällaisissa tilanteissa tarvitaan tyypillisesti jokaiselta keskimääräistä suurempaa työpanosta.

Kooltaan sopivassa tuomioistuimessa esimiehellä on hyvät edellytykset sitouttaa henkilöstöä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Toimintakyky poikkeuksellisissa tilanteissa. Yksikön toimintakyvyn kannalta on tärkeää, että se kykenee selviytymään myös poikkeustilanteista. Mitä pienempi yksikkö on, sitä herkempi se on erilaisille satunnaisvaihtelusta johtuville poikkeustilanteille. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi sairauksien aiheuttamat poissaolot tai poikkeuksellisen laajat jutut taikka äkillinen muutos asiamäärässä. Suurempi yksikkökoko tasaa tehokkaasti satunnaisvaihtelun vaikutukset. Mitä suurempi yksikkö on, sitä pienempi poikkeuksellisen olosuhteen aiheuttama suhteellinen työmäärän muutos yleisesti ottaen on työntekijää kohden.

Jos tuomioistuimen työmäärä jollakin hetkellä ylittää tuomioistuimen normaalin ratkaisukapasiteetin, muutos näkyy konkreettisesti ratkaisuaikojen pidentymisenä. Vastavasti kun työmäärä alittaa ratkaisukapasiteetin, muutos näkyy konkreettisesti esimerkiksi ratkaisuaikojen lyhenemisenä.

Ongelmaksi pienen yksikön herkkyys satunnaisvaihteluille muodostuu siinä tapauksessa, että käsittelyajoissa tapahtuvat muutokset ylittävät hyväksyttävänä pidettävän vaihteluvälin.

Henkilöstön vaihtuminen. Lainkäytön laadun ja taloudellisuuden sekä tuomioistuimen toimintakyvyn kannalta on tärkeää, että henkilöstö uudistuu hallitusti.

Riittävän kookkaassa tuomioistuimessa tapahtuu kaikissa henkilöstöryhmissä uudistumiseen, innovointiin, motivaatioon, jaksamiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin myönteisesti vaikuttavaa hallittua henkilökunnan vaihtumista.

Vaihtuvuuden johdosta henkilökuntaan kuuluu eri-ikäisiä ja molempia sukupuolia edustavia työntekijöitä. Tämä on tärkeätä ylipäätään ja erityisesti sukupolvenvaihdostilanteissa. Vaihtuvuudesta on hyötyä myös esittelijöiden koulutuksen kannalta.

Yksikön tulee olla niin iso, että sen henkilöstöllä on päällekkäistä osaamista. Näin yhden henkilön poislähtö ei vaaranna yksikön toimintakykyä. Pienissä yksiköissä vaihtuvuus on vähäisempää, mutta silloin kun henkilövaihdoksia tapahtuu, ne voivat vaikeuttaa yksikön toimintaa pitkän ajan.

1.4 Kehitystyön reunaehdot

Kehittämistyötä ohjaavat edellä käsitellyt toiminnalliset kriteerit. Lisäksi kehittämisehdotusten on täytettävä seuraavassa tarkemmin käsiteltävät oikeudelliset, taloudelliset ja eräät muut kriteerit.

1.4.1 Oikeudelliset kriteerit

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin määrittää ne rajat, joissa muutoksenhakutuomioistuinten organisaatiota voidaan kehittää.

Kielelliset oikeudet. Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään turvataan lailla. Kielellisistä oikeuksista säädetään tarkemmin kielilaissa (423/2003).

Kielilain yksi- ja kaksikielisiä viranomaisia koskevista säännöksistä seuraa, että yksikielisiä muutoksenhakutuomioistuimia ovat ne, joiden virka-alueeseen kuuluu ainoastaan samankielisiä yksikielisiä kuntia. Kaksikielisiä ovat ne muutoksenhakutuomioistuint, joiden tuomiopiiriin kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. Kuntien kielellisestä jaotuksesta säädetään valtioneuvoston asetuksessa virka- ja itsehallintoalueiden kielellisestä jaotuksesta vuosina 2003–2012 (1174/2002).

Kaksikielisiä muutoksenhakutuomioistuimia ovat Helsingin, Turun ja Vaasan hovioikeudet ja hallinto-oikeudet sekä Kouvolan hallinto-oikeus.

Kielilain mukaan asianosaisilla on oikeus käyttää joko suomea tai ruotsia asioidessaan muutoksenhakutuomioistuimessa riippumatta siitä, onko tuomioistuin yksi- vai kaksikielinen. Viranomaisen tulee lisäksi huolehtia oma-aloitteisesti siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Kaksikielisten tuomioistuinten tulee selviytyä kielellisistä velvollisuuksista ilman ulkopuolisen tulkin apua.

Kaksikielisissä muutoksenhakutuomioistuimissa työkielenä on kielilain mukaan pääsääntöisesti tuomiopiirin alueen enemmistökieli, mikä tarkoittaa käytännössä suomen kieltä. Käsittelykielenä on suomi tai ruotsi ja se määräytyy pääsääntöisesti asianosaisen kielen perusteella.

Tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 12 §:n mukaan tuomariksi voidaan nimittää muut kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilö, jolla on tuomioistuimen tuomiopiirin väestön enemmistön kielen erinomainen suullinen ja kirjallinen taito sekä yksikielisessä tuomioistuimessa toisen kielen tyydyttävä ymmärtämisen taito ja tyydyttävä suullinen taito sekä kaksikielisessä tuomioistuimessa tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. Vastaava kielitaito on hovioikeuslain (56/1994) 6 §:n ja hallinto-oikeuslain (430/1999) 10 §:n mukaan kelpoisuusvaatimuksena esittelijän virkaan.

Saamen kielilain (1086/2003) tavoitteena on muun muassa, että saamelaisten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin taatan kielestä riippumatta sekä että saamelaisten kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. Laki koskee sen 2 §:n mukaan muun muassa niitä tuomioistuinta, joiden virka-alueeseen Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnat kuuluvat. Saamelaisella on lain 4 §:n mukaan oikeus omassa asiassa tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää saamen kieltä. Sama koskee yhteisöä tai säätiötä, jonka pöytäkirjakieli on saame. Laissa on tarkemmat säännökset oikeudesta saada toimituskirja tai muu asiakirja saamen kielellä, saamen kielen taidosta ja sitä koskevista kelpoisuusvaatimuksista, viranomaisen velvollisuudesta käyttää saamen kieltä sekä oikeudesta tulkkaukseen ja käännökseen.

Valtion aluejako. Kehittämissuunnitelman on myös oltava mahdollisuuksien mukaan sopusoinnussa valtion aluejakoa koskevien periaatteiden kanssa. Maakuntajakolaista (1159/1997) ilmenevän peruseriaatteen mukaan valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden tulee perustua maakuntajakoon, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tällaisia syitä voivat olla viranomaisen tehtävän luonne ja asianomaisen alueen kielelliset olosuhteet. Perustuslain 122 §:ssä edellytetään, että hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin.

Maakuntajakolaissa maakunnaksi määritellään alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Päätöksen maakuntien määräästä ja alueesta tekee valtioneuvosto.

Seutukunnilla tarkoitetaan kunnista muodostuvaa aluetta, jonka perusteena on kuntien välinen yhteistyö ja työssäkäyntialue. Saman seutukunnan kunnat kuuluvat samaan maakuntaan. Seutukuntajaot vahvistaa työ- ja elinkeinoministeriö.

1.4.2 Taloudelliset kriteerit

Muutoksenhakutuomioistuinten toiminnassa saavutettavien kustannussäästöjen on oltava todellisia. Sellaisia kehittämishdotuksia ei tulisi toteuttaa, jotka johtavat pitkällä tähtäimellä muutoksenhakutuomioistuinten toiminnassa saavutettavia säästöjä vastaavaan tai sitä suurempaan kustannusten nousuun jossakin muualla.

Tuomioistuintenkustannusten lisäksi organisaatorakenteen uudistamisella voi olla merkitystä asianosaisten ja heidän avustajiensa tai edustajiensa kannalta. Se voi myös vaikuttaa poliisin ja syyttäjälaitoksen toimintamenoihin. Lisäksi tuomioistuimen sijainnilla voi

olla huomattava merkitys oikeusapulain (257/2002) nojalla maksettavien avustajanpalkkioiden suuruuteen, sillä avustajalla on oikeusapulain 17 §:n perusteella oikeus korvaukseen välttämättömästä matkustamisesta aiheutuvasta ajanhukasta ja kuluista.

Muutoksenhakutuomioistuinten organisaation kehittämisessä on kyse investoinnista, jolla tavoitellaan kustannusten alentamista pitkällä tähtäimellä. Koska uudistuksen toteuttaminen aiheuttaa itsessään kustannuksia, investoinnin kannattavuuteen on kiinnitettävä huomiota. Uudistuksella on oltava osoitettavissa selkeitä ja riittävällä varmuudella toteutuvia hyötyjä.

1.4.3 Muut kriteerit

Muutoksenhakutuomioistuinten organisaatiouudistus koskettaa myös oikeudenhoidon muita toimijoita. Niihin kohdistuvien vaikutusten ei tule jäädä organisaatiosuunnittelussa vaille huomiota.

Ehdotettavien muutosten on sovittava yhteen hallinnonalan henkilöstöpoliittisten periaatteiden kanssa. Tämä liittyy ennen kaikkea muutosten toteuttamistapaan. Ministeriön henkilöstöstrategiassa korostetaan muutosten suunnittelua ja valmistelua, joka tulee toteuttaa tiiviissä yhteistyössä henkilöstön kanssa.

Muutoksenhakutuomioistuinten sijainnilla voi olla tärkeä merkitys erilaisten sidosryhmien kannalta. Muutoksenhakutuomioistuimen ympärille on esimerkiksi saattanut rakentua merkittävä oikeuspalveluja tarjoavien toimijoiden verkosto. Tällaisen verkoston olemassaolo on riippuvainen muutoksenhakutuomioistuimen läheisyydestä, mutta todennäköisesti kyse ei ole vain yksipuolisesta riippuvuussuhteesta. Myös muutoksenhakutuomioistuin hyötyy siitä, että siellä asioivat lakimiehet ovat työhönsä rutinoituneita.

Eryteisesti hallinto-oikeuksien kannalta merkitystä on myös sillä, missä keskeiset valtionhallinnon viranomaiset toimivat.

Muutoksenhakutuomioistuinten organisaatiota kehitettäessä on huomioitava myös sellaiset seikat, kuten muutoksenhakutuomioistuinten historiallinen ja kulttuurinen merkitys. Turun hovioikeus on perustettu jo vuonna 1623. Vaasan hovioikeus perustettiin 1776. Kuopiossa toimiva Itä-Suomen hovioikeus perustettiin Viipurin hovioikeuden nimellä vuonna 1839. Nämä muutoksenhakutuomioistuimet edustavat maamme tuomioistuineläytöksen perinteitä.

2 Nykytila

Hovioikeuksista Helsingin ja Itä-Suomen hovioikeudet sijaitsevat tuomiopiirinsä suurimmassa väestökeskittymässä. Hallinto-oikeuksista Helsingin, Kuopion, Oulun, Rovaniemen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet sijaitsevat tuomiopiirinsä suurimmassa väestökeskittymässä.

Tuomioistuinten keskushallintoa hoidetaan Suomessa oikeusministeriössä, lähinnä sen oikeushallinto-osastolla. Suomen perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Ne voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Lainkäytön valvontatehtävällä tarkoitetaan lainkäytön yhtenäisyyden, käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvontaa. Valvontajärjestelmä ei tuomioistuinten riippumattomuus huomioon ottaen kuitenkaan ulotu alempien tuomioistuinten yksittäisiin lainkäyttöratkaisuihin.

Muutoksenhakutuomioistuimet toimivat tulosohtausjärjestelmän puitteissa. Niiden ja oikeusministeriön välisissä vuosittaisissa neuvotteluissa sovitaan tulostavoitteista (tuotokset ja laadunhallinta, toiminnallinen tehokkuus sekä henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen) ja tavoitteiden saavuttamiseen käytettävissä olevista taloudellisista voimavaroista. Vaikka tulosneuvotteluissa asetetaan tavoitteita, tuomioistuinten riippumattomuudesta seuraa, että oikeusministeriö ei voi tulosohtauksella puuttua lainkäyttöön.

2.1 Hovioikeudet

Turun hovioikeuspiiriin kuuluvat Ahvenanmaan, Kanta-Hämeen, Länsi-Uudenmaan, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen käräjäoikeudet. Käräjäoikeuksien päätoimipaikat sijaitsevat 2–164 kilometrin ajomatkan päässä hovioikeudesta.

Vaasan hovioikeuspiiriin kuuluvat Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Pohjanmaan ja Satakunnan käräjäoikeudet. Käräjäoikeuksien päätoimipaikkojen etäisyydet hovioikeuteen ovat 1–271 ajokilometriä.

Itä-Suomen hovioikeus käsittää Etelä-Savon, Kainuun, Pohjois-Karjalan sekä Pohjois-Savon käräjäoikeudet. Käräjäoikeuksien päätoimipaikkojen etäisyydet hovioikeuteen vaihtelevat 1 ja 171 ajokilometrin välillä.

Helsingin hovioikeuspiiriin kuuluvat Espoon, Helsingin, Itä-Uusimaan, Tuusulan ja Vantaan käräjäoikeudet. Pisin välimatka käräjäoikeuden päätoimipaikasta hovioikeuteen

on 54 ajokilometriä.

Kouvolan hovioikeuspiiriin kuuluvat Etelä-Karjalan, Hyvinkään, Kymenlaakson ja Päijät-Hämeen käräjäoikeudet. Käräjäoikeuksien päätoimipaikkojen etäisyydet hovioikeuteen ovat 0–131 ajokilometriä.

Rovaniemen hovioikeuspiiriin kuuluvat Kemi-Tornion, Lapin, Oulun ja Ylivieska-Raahen käräjäoikeudet. Oulun käräjäoikeus on 219 kilometrin ja Ylivieska-Raahen päätoimipaikka 350 ajokilometrin päässä hovioikeudesta.

Helsingin hovioikeudella on yksinomainen toimivalta eräissä asioissa. Tällaisia asioita ovat muun muassa pitkäaikaisvankien vapauttaminen, eräät kansainväliset perheoikeudelliset asiat, asianajajien kurinpito sekä immateriaali- ja sotilasoikeudelliset asiat. Näiden asiaryhmien asiamäärät ovat kuitenkin vähäisiä.

Nykyisten hovioikeuspiirien tämänhetkinen ja vuodelle 2040 ennustettu väestöpohja on esitetty taulukossa 2.1.

Taulukko 2.1: Väestön jakautuminen hovioikeuksien nykyisten tuomiopiirien alueella 2010 ja ennuste vuodelle 2040 (Tilastokeskus/Väestöennuste 2009 ja Väestön ennakkotilasto 2010)

| | Väkiluku 2010 | Ennuste 2040 | Muutos (%) |
|-----------|---------------|--------------|------------|
| Turku | 1 281 579 | 1 554 032 | 21 % |
| Vaasa | 940 409 | 911 373 | -3 % |
| Itä-Suomi | 647 087 | 612 481 | -5 % |
| Helsinki | 1 279 855 | 1 553 792 | 21 % |
| Kouvola | 643 779 | 711 227 | 10 % |
| Rovaniemi | 581 790 | 642 451 | 10 % |
| Yhteensä | 5 374 499 | 5 985 356 | 11 % |

Taulukosta 2.2 käy ilmi, että saapuneiden asioiden määrä on vuodesta 2002 lähtien hienoisessa laskussa. Vuoden 2002 asiamäärästä 13 145 asiasta laskua on ollut noin 15 prosenttia vuoden 2010 asioiden määrään 11 156.¹

Asiamäärien laskusta huolimatta työmäärä hovioikeuksissa ei ole vähentynyt sitä vastaavasti. Keskeisimmät syyt tälle ovat pääkäsittelyjen määrän ja työläyden kasvu sekä se, että asiat ovat yleisesti ottaen aikaisempaa laajempia ja vaikeampia. Oletettavasti työläiden asioiden osuus tulee jatkossa lisääntymään.

¹Jäljempänä esitettävissä taulukoissa esiintyvät vähäiset tilastopoikkeamat johtuvat asioiden kirjaamis-tavasta oikeusministeriön ylläpitämään tilastojärjestelmään.

Taulukko 2.2: Hovioikeuksiin saapuneet asiat 2002—2010 (OM/BO)

| Vuosi | [kpl] |
|-------|--------|
| 2002 | 13 145 |
| 2003 | 12 489 |
| 2004 | 12 568 |
| 2005 | 12 511 |
| 2006 | 11 874 |
| 2007 | 11 485 |
| 2008 | 11 539 |
| 2009 | 11 435 |
| 2010 | 11 156 |

Taulukossa 2.3 on jaoteltu saapuneet asiat asiaryhmittäin. Taulukosta käy ilmi, että hovioikeuksien asiat ovat lukumääräisesti painottuneet vahvasti rikosasioihin.

Taulukko 2.3: Hovioikeuksiin saapuneet asiat asiaryhmittäin 2002—2010 (OM/BO)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Talousrikokset | 251 | 219 | 230 | 281 | 276 | 228 | 258 | 253 | 286 |
| Liikennerikokset | 1 604 | 1 549 | 1 755 | 1 803 | 1 838 | 1 840 | 1 691 | 1 541 | 1 488 |
| Muut rikokset | 6 210 | 5 757 | 5 726 | 5 598 | 5 173 | 4 910 | 4 947 | 4 922 | 4 773 |
| Muut rikosoik. asiat | 698 | 722 | 725 | 783 | 813 | 796 | 649 | 716 | 636 |
| Riita-asiat | 2 258 | 2 226 | 2 140 | 2 111 | 1 866 | 1 825 | 1 992 | 2 027 | 2 049 |
| Hakemusasiat | 2 122 | 2 016 | 1 991 | 1 934 | 1 907 | 1 885 | 2 000 | 1 974 | 1 912 |
| Yhteensä | 13 143 | 12 489 | 12 567 | 12 510 | 11 873 | 11 484 | 11 537 | 11 433 | 11 144 |

Asiamäärät jakautuvat hovioikeuksien kesken varsin epätasaisesti. Taulukosta 2.4 käy ilmi, että Helsingin hovioikeuteen saapui vuonna 2010 lähes kolme kertaa niin paljon asioita kuin Rovaniemen hovioikeuteen. Myös Kouvolan ja Itä-Suomen hovioikeudet olivat saapuneiden asioiden määrän perusteella pieniä.

Taulukko 2.4: Eri hovioikeuksiin saapuneet asiat 2002—2010 (OM/BO)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Turku | 3 251 | 2 953 | 2 850 | 2 832 | 2 894 | 2 832 | 2 806 | 2 806 | 2 761 |
| Vaasa | 1 700 | 1 562 | 1 774 | 1 751 | 1 564 | 1 501 | 1 637 | 1 547 | 1 551 |
| Itä-Suomi | 1 561 | 1 558 | 1 552 | 1 511 | 1 393 | 1 271 | 1 230 | 1 226 | 1 190 |
| Helsinki | 4 301 | 4 044 | 4 035 | 3 724 | 3 558 | 3 509 | 3 460 | 3 574 | 3 355 |
| Kouvola | 1 398 | 1 376 | 1 348 | 1 441 | 1 333 | 1 284 | 1 247 | 1 099 | 1 170 |
| Rovaniemi | 934 | 996 | 1 009 | 1 252 | 1 132 | 1 088 | 1 159 | 1 183 | 1 127 |
| Yhteensä | 13 145 | 12 489 | 12 568 | 12 511 | 11 874 | 11 485 | 11 539 | 11 435 | 11 154 |

Taulukosta 2.5 käy ilmi, että hovioikeudet ratkaisevat vuosittain suurin piirtein saman verran asioita kuin uusia saapuu.

Taulukko 2.5: Hovioikeuksissa ratkaistut asiat 2002—2010 (OM/BO)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Turku | 3 239 | 3 163 | 3 361 | 2 911 | 2 632 | 2 426 | 2 857 | 3 048 | 3 010 |
| Vaasa | 1 576 | 1 671 | 1 806 | 1 796 | 1 762 | 1 608 | 1 564 | 1 482 | 1 486 |
| Itä-Suomi | 1 503 | 1 512 | 1 674 | 1 510 | 1 541 | 1 496 | 1 233 | 1 210 | 1 259 |
| Helsinki | 3 812 | 3 793 | 4 717 | 4 279 | 3 937 | 4 166 | 3 676 | 3 361 | 3 377 |
| Kouvola | 1 403 | 1 399 | 1 466 | 1 409 | 1 389 | 1 344 | 1 280 | 1 179 | 1 179 |
| Rovaniemi | 880 | 875 | 1 043 | 1 017 | 1 153 | 1 201 | 1 101 | 1 166 | 1 157 |
| Yhteensä | 12 413 | 12 413 | 14 067 | 12 922 | 12 414 | 12 241 | 11 711 | 11 446 | 11 468 |

Keskimääräinen käsittelyaika hovioikeuksissa on esittelystä ratkaistavissa asioissa noin 5,5 kuukautta ja pääkäsittelyasioissa noin 9,8 kuukautta. Käsittelyajat Kouvolan hovioikeudessa ovat esittelyasioissa 3,0 ja pääkäsittelyasioissa 5,7 kuukautta. Itä-Suomen hovioikeuden käsittelyajat ovat lähellä Kouvolan hovioikeuden käsittelyaikoja. Turun, Vaasan, Helsingin ja Rovaniemen hovioikeuksien käsittelyajat ovat esittelyasioissa noin 5,0 – 6,7 ja pääkäsittelyajoissa noin 9,8 – 10,9 kuukautta. Vuotta vanhempien asioiden määrä on nykyisin noin 300 eli viidesosan siitä, mitä se oli vuonna 2004. Muutos on johdettu hovioikeuksien tekemistä muutoksista työjärjestelyihin ja lisäresursseista, joita on ohjattu ruuhkautuneisiin hovioikeuksiin.

Hovioikeuksien keskimääräisten käsittelyaikojen kehitys käy ilmi taulukosta 2.6.

Taulukko 2.6: Hovioikeuksien keskimääräiset käsittelyajat 2002–2010 (OM/BO)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Turku | 8,9 | 8,2 | 6,8 | 6,2 | 6,0 | 7,7 | 9,1 | 8,4 | 7,5 |
| Vaasa | 7,2 | 7,7 | 6,8 | 6,8 | 6,9 | 6,1 | 5,3 | 5,7 | 6,3 |
| Itä-Suomi | 6,8 | 6,6 | 7,6 | 7,0 | 8,2 | 6,8 | 5,3 | 5,2 | 5,2 |
| Helsinki | 10,2 | 11,6 | 11,0 | 11,4 | 10,5 | 9,5 | 7,6 | 6,8 | 7,0 |
| Kouvola | 6,9 | 6,6 | 5,5 | 5,2 | 5,2 | 5,2 | 4,8 | 4,4 | 3,8 |
| Rovaniemi | 5,2 | 5,3 | 5,1 | 5,3 | 7,1 | 7,4 | 6,6 | 6,8 | 7,0 |
| Yhteensä | 7,7 | 7,9 | 7,2 | 7,1 | 7,3 | 7,2 | 6,6 | 6,3 | 6,3 |

Muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen on uudistettu vuoden 2011 alusta, jolloin tuli voimaan jatkokäsittelylupajärjestelmä. Lisäksi muutettiin pääkäsittelyn toimitamista ja todistelun vastaanottamista koskevia säännöksiä. Sääntelyn lyhyen voimassaolon takia toimikunta ei ole voinut todeta, miten sääntely vaikuttaa hovioikeuksien käsittelyaikoihin.

Matkakäräjien määrät vaihtelevat merkittävästi hovioikeuksien kesken. Eniten matkakäräjiä vuonna 2009 oli Rovaniemen hovioikeudella (170) ja Vaasan hovioikeudella (284).

Taulukosta 2.7 käy ilmi, että toimintamenot vaihtelevat huomattavasti.

Taulukko 2.7: Hovioikeuksien kulurakenne 2010 (Meur)

| | Palkat | Toimitilat | Muut | Yhteensä |
|-----------------------|--------|------------|------|----------|
| Helsingin hovioikeus | 10,6 | 2,3 | 0,8 | 13,7 |
| Itä-Suomen hovioikeus | 3,7 | 0,5 | 0,2 | 4,4 |
| Kouvolan hovioikeus | 3,4 | 0,5 | 0,2 | 4,1 |
| Rovaniemen hovioikeus | 3,3 | 0,5 | 0,3 | 4,1 |
| Turun hovioikeus | 7,7 | 0,9 | 0,4 | 9,0 |
| Vaasan hovioikeus | 4,3 | 0,5 | 0,3 | 5,1 |
| Hovioikeudet yhteensä | 33,0 | 5,2 | 2,2 | 40,4 |

Hovioikeuksien kustannukset muodostuvat pääasiassa henkilöstökuluista, tilavuokrista sekä matka- ja toimistopalvelujen kustannuksista. Kustannuksiin vaikuttavat muun muassa henkilöstörakenne kuten jäsenten ja esittelijöiden suhde, toimitilojen sijainti ja laatu sekä pääkäsittelyjen ja matkakäräjien osuus.

Talukko 2.8 osoittaa, että hovioikeuksien taloudellisuudessa ja tuottavuudessa on jonkin verran eroja.

Taulukko 2.8: Hovioikeuksien taloudellisuus ja tuottavuus vuonna 2010

| | e/ratk. | ratk/htv |
|-----------------------|---------|----------|
| Helsinki | 4053 | 20 |
| Itä-Suomi | 3468 | 23 |
| Kouvola | 3489 | 22 |
| Rovaniemi | 3551 | 23 |
| Turku | 2997 | 25 |
| Vaasa | 3450 | 22 |
| Hovioikeudet yhteensä | 3525 | 22 |

Hovioikeuksien omien toimintamenojen lisäksi niiden toiminnasta aiheutuu kustannuksia, jotka kohdistuvat kolmansiin osapuoliin, kuten esimerkiksi asianosaisten matka- ja oikeudenkäyntikulut.

Taulukosta 2.9 käy ilmi hovioikeuksien henkilöstörakenne vuonna 2010.

Taulukko 2.9: Hovioikeuksien henkilöstörakenne 2010

| | Kanslia | Esittelijät | Tuomarit | Yhteensä |
|-----------------------|---------|-------------|----------|----------|
| Helsingin hovioikeus | 53 | 57 | 59 | 169 |
| Itä-Suomen hovioikeus | 19 | 16 | 21 | 56 |
| Kouvolan hovioikeus | 18 | 15 | 20 | 53 |
| Rovaniemen hovioikeus | 17 | 13 | 21 | 51 |
| Turun hovioikeus | 36 | 40 | 44 | 120 |
| Vaasan hovioikeus | 22 | 19 | 27 | 68 |
| Hovioikeudet yhteensä | 166 | 160 | 192 | 518 |

2.2 Hallinto-oikeudet

Helsingin hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluu Uudenmaan maakunta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Kanta-Hämeen, Pirkanmaan ja Keski-Suomen maakunnat.

Kouvolan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Päijät-Hämeen, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnat.

Kuopion hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnat.

Oulun hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnat.

Rovaniemen hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluu Lapin maakunta.

Turun hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Varsinais-Suomen ja Satakunnan maakunnat.

Vaasan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen tuomiopiiriin kuuluu Ahvenanmaa.

Hallinto-oikeuksien nykyinen ja vuodelle 2040 ennustettu väestöpohja on esitetty taulukossa [2.10](#).

Taulukko 2.10: Väestön jakautuminen hallintotuomioistuinten tuomiopiirien alueella 2010 ja ennuste vuodelle 2040 (Tilastokeskus/Väestöennuste 2009 ja Väestön ennakkotilasto 2010)

| | Väkiluku 2010 | Ennuste 2040 | Muutos (%) |
|-------------|---------------|--------------|------------|
| Helsinki | 1 531 895 | 1 877 882 | 23 % |
| Hämeenlinna | 936 092 | 1 088 572 | 16 % |
| Kouvola | 517 828 | 528 278 | 2 % |
| Kuopio | 568 415 | 539 668 | -5 % |
| Rovaniemi | 183 465 | 184 453 | 1 % |
| Oulu | 476 997 | 525 013 | 10 % |
| Turku | 692 131 | 731 624 | 6 % |
| Vaasa | 439 728 | 473 689 | 8 % |
| Ahvenanmaa | 27 948 | 36 177 | 29 % |
| Yhteensä | 5 374 499 | 5 985 356 | 11 % |

Hallinto-oikeuksista ja niiden tuomiopiireistä säädetään hallinto-oikeuslaissa (430/1999) sekä valtioneuvoston päätöksessä hallinto-oikeuksien tuomiopiireistä (490/1999). Lähtökohtana on, että alueellisten hallinto-oikeuksien toimivalta on yleinen. Erityislainsäädäntöön perustuen Helsingin hallinto-oikeudella on kuitenkin yksinomainen toimivalta turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa (turvapaikka-asiat), välillistä verotusta koskevissa asioissa (arvonlisäverot, tulliverot ja valmisteverot) sekä joissakin muissa vähäisemmissä asiaryhmissä.

Vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa muutoksenhaku on puolestaan keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen. Vaasan hallinto-oikeuteen valitetaan vuonna 2000 voimaan tulleen ympäristönsuojelulain (86/2000) ja samaan aikaan laajasti muutetun vesilain (264/1961) mukaisista lupa- ja hallintopakkopäätöksistä. Näissä asiaryhmissä päätöksentekoon osallistuvat lakimiesjäsenten ohella päätoimiset tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit. Vastaavia päätoimisia asiantuntijajäseniä ei ole muissa hallinto-oikeuksissa.

Hallinto-oikeuksien alueellisen toimivallan sääntely perustuu hallintolainkäyttölain 12 §:ään (433/1999). Pykälän mukaan toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy ensisijaisesti sen mukaan, minkä hallinto-oikeuden tuomiopiirissä on sen viranomaisen toimialue, jonka päätöksestä valitetaan. Jollei tätä perustetta voida käyttää, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee tai, jollei tätäkään perustetta voida käyttää, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty.

Näistä forum-säännöksistä poiketen sellaisen viranomaisen päätöksestä, jonka toimialueena on koko maa, valitus tehdään kuitenkin sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisimmin liittyy sen vuoksi, että tässä tuomiopiirissä sijaitsee pääosa päätöksessä tarkoitettusta alueesta tai kiinteistöstä taikka sen henkilön kotikunta tai sen

yhteisön kotipaikka, johon päätös pääosin liittyy. Jollei edellä todetuin perustein voida määrittää toimivaltaista hallinto-oikeutta, valitus tehdään Helsingin hallinto-oikeudelle.

Sanottu säännös sisältää sinänsä johdonmukaiset määräykset oikeuspaikasta. Sen tulkinta ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa ole yksiselitteistä. Säännös ei myöskään käytännössä aina johda tarkoituksenmukaiseen lopputulokseen, vaan kiinteästi toisiinsa liittyvät asiat voivat hajautua ratkaistavaksi eri hallinto-oikeuksissa. Myös erityislainsäädäntö sisältää runsaasti toimivaltasäännöksiä, jotka syrjäyttävät hallintolainkäyttölain forum-säännökset.

Vuoden 2010 alusta voimaan tullut valtion aluehallintouudistus toi muutoksia myös eri hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden laatuun ja määrään. Tämä johtuu siitä, että aluehallintouudistuksen yhteydessä asioiden käsittelyä aluehallintoviranomaisissa (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa (ELY) keskitettiin, mikä hallintolainkäyttölain 12 §:n forum-säännöksistä johtuen saattaa käytännössä johtaa asioiden keskittämiseen myös hallinto-oikeuksissa. Tämä keskittäminen voi myös johtaa siihen, että asian ratkaiseva hallinto-oikeus saattaa olla fyysisesti hyvinkin etäällä asianosaisen kotikunnasta taikka siitä alueesta tai kiinteistöstä, jota valitusasia koskee. Se, mihin hallinto-oikeuteen asiat ohjautuvat määräytyy pitkälti sen mukaan, miten viranomaistoiminnot on järjestetty tai tullaan tulevaisuudessa järjestämään. Tästä seuraa, että hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden määrä ja laatu on valtion viranomaisten päätöksistä tehtävien valitusten osalta hankalasti ennakoitavissa.

Jo pitkään niin hallintotuomioistuinten kuin oikeusministeriönkin tavoitteena on ollut hallinto-oikeuksien kehittäminen yleisinä alueellisina hallintotuomioistuimina. Asioiden keskittämistä tiettyyn hallinto-oikeuteen on tapahtunut vain erityisistä syistä. Viimeksi tehtävien jakoa hallintotuomioistuinten kesken pohtinut hallintolainkäytön tasotyöryhmä on pitänyt tavoiteltavana asioiden hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Jos tämä ei ole jossain asiaryhmässä mahdollista esimerkiksi erityisasiantuntemuksen turvaamisesta aiheutuvien kustannusten vuoksi, vaihtoehtona on tasotyöryhmän mukaan asioiden hajauttaminen yhtä useampiin mutta ei kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Asioiden keskittämiseen yhteen hallinto-oikeuteen tulisi tasotyöryhmän mukaan olla erittäin painavat perusteet.

Taulukosta 2.11 käy ilmi, että hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden määrät vaihtelevat vuosi vuodelta. Vaihtelut asiamäärissä ovat hallinto-oikeuksissa suhteellisen yleisiä ja vaikeuttavat voimavarojen kohdentamista.

Taulukosta 2.12 käy ilmi, että veroasiat ja muut taloudelliseen toimintaan liittyvät asiat ovat lukumääräisesti merkittävin asiaryhmä. Huomionarvoista on myös ulkomaalaisasioiden selvä kasvu vuonna 2010.

Taulukko 2.11: Hallinto-oikeuksiin saapuneet asiat 2005–2010 (OM/BO)

| Vuosi | [kpl] |
|-------|--------|
| 2005 | 25 157 |
| 2006 | 25 786 |
| 2007 | 20 764 |
| 2008 | 21 581 |
| 2009 | 23 356 |
| 2010 | 23 768 |

Taulukko 2.12: Hallinto-oikeuksiin saapuneet asiat asiaryhmittäin 2005–2010 (OM/BO)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Valtio-oikeus ja yleishallinto | 1 498 | 1 295 | 1 490 | 1 694 | 2 044 | 1 911 |
| Itsehallinto | 1 076 | 1 001 | 951 | 958 | 1 294 | 1 019 |
| Ulkomaalaisasiat | 2 232 | 1 764 | 1 708 | 1 635 | 2 239 | 3 364 |
| Rakentaminen | 1 555 | 1 562 | 1 752 | 1 744 | 1 430 | 1 420 |
| Ympäristö | 1 157 | 1 286 | 1 179 | 1 258 | 1 120 | 1 083 |
| Lastensuojeluasiat | 1 159 | 1 129 | 1 215 | 1 929 | 2 201 | 1 613 |
| Mielenterveysasiat | 2 894 | 2 952 | 2 966 | 2 864 | 2 660 | 2 674 |
| Muut sosiaali-/terveysasiat | 2 467 | 2 635 | 2 238 | 2 159 | 2 075 | 1 995 |
| Taloudellinen toiminta | 3 702 | 3 749 | 2 828 | 3 070 | 3 330 | 3 483 |
| Verot | 6 352 | 7 070 | 3 242 | 3 273 | 4 139 | 4 556 |
| Muut asiat | 1 065 | 1 343 | 1 195 | 997 | 824 | 650 |
| Yhteensä | 25 157 | 25 786 | 20 764 | 21 581 | 23 356 | 23 768 |

Taulukko 2.13: Eri hallinto-oikeuksiin saapuneet asiat 2005–2010 (OM/BO)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Helsinki | 11 432 | 11 873 | 7 504 | 7 969 | 9 135 | 9 269 |
| Hämeenlinna | 2 843 | 2 914 | 2 769 | 2 963 | 3 046 | 2 975 |
| Kouvola | 1 464 | 1 523 | 1 348 | 1 424 | 1 670 | 1 470 |
| Kuopio | 2 529 | 2 484 | 2 334 | 2 554 | 2 664 | 3 083 |
| Rovaniemi | 860 | 786 | 807 | 754 | 791 | 726 |
| Oulu | 1 499 | 1 391 | 1 366 | 1 305 | 1 388 | 1 467 |
| Turku | 2 314 | 2 579 | 2 489 | 2 447 | 2 572 | 2 487 |
| Vaasa | 2 216 | 2 236 | 2 147 | 2 165 | 2 090 | 2 291 |
| Yhteensä | 25 157 | 25 786 | 20 764 | 21 581 | 23 356 | 23 768 |

Taulukosta 2.13 käy ilmi, että suurimpaan eli Helsingin hallinto-oikeuteen saapui vuonna 2010 yli kymmenen kertaa niin monta asiaa kuin pienimpään eli Rovanie-

men hallinto-oikeuteen. Myös Kouvolan ja Oulun hallinto-oikeudet ovat selvästi muita hallinto-oikeuksia pienempiä vuonna 2010 saapuneiden asioiden määrän perusteella.

Taulukko 2.13 osoittaa myös, että saapuneiden asioiden määrä vaihtelee eri vuosina saman hallinto-oikeuden sisällä. Erityisen selvästi näin on tapahtunut Helsingin hallinto-oikeudessa vuosina 2005–2010 ja Kuopion hallinto-oikeudessa vuonna 2010. Suuret asiämäärät Helsingin hallinto-oikeudessa ovat vuosina 2005 ja 2006 aiheutuneet turvapaikka-asioiden ja autoverovalitusten lisääntymisestä ja vuosina 2009–2010 turvapaikka- ja muiden ulkomaalaisasioiden määrän kasvusta. Kuopion hallinto-oikeuteen saapui vuonna 2010 noin 500 asiaa enemmän kuin vuonna 2009. Kasvu johtui lähinnä autoverovalitusten määrän kasvusta.

Taulukko 2.14: Eri hallinto-oikeuksissa ratkaistut asiat 2005–2010 (OM/BO)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Helsinki | 10 277 | 10 664 | 10 851 | 9 171 | 8 341 | 8 598 |
| Hämeenlinna | 2 956 | 2 949 | 3 036 | 3 160 | 3 129 | 3 017 |
| Kouvola | 1 729 | 1 544 | 1 612 | 1 498 | 1 546 | 1 737 |
| Kuopio | 2 599 | 2 530 | 2 536 | 3 188 | 2 940 | 3 235 |
| Rovaniemi | 712 | 864 | 788 | 872 | 881 | 771 |
| Oulu | 1 414 | 1 407 | 1 339 | 1 498 | 1 345 | 1 273 |
| Turku | 2 509 | 2 459 | 2 660 | 2 758 | 2 726 | 2 688 |
| Vaasa | 1 928 | 1 950 | 2 434 | 2 335 | 2 212 | 2 069 |
| Yhteensä | 24 124 | 24 367 | 25 256 | 24 480 | 23 120 | 23 388 |

Keskimääräinen käsittelyaika kaikissa hallinto-oikeuksissa on viime vuosina ollut laskussa. Vuonna 2010 kaikkien hallinto-oikeuksien keskimääräinen käsittelyaika oli 7,1 kuukautta. Eri hallinto-oikeuksien välillä on suuria eroja keskimääräisissä käsittelyajoissa. Vuonna 2010 ero oli suurimmillaan 4,7 kuukautta. Pisin keskimääräinen käsittelyaika oli Oulun hallinto-oikeudessa, 9,3 kuukautta. Lyhin keskimääräinen käsittelyaika, 4,8 kuukautta, oli Kuopion hallinto-oikeudessa.

Tarkemmat tiedot hallinto-oikeuksien keskimääräistä käsittelyaikojen kehityksestä käyvät ilmi taulukosta 2.15.

Taulukko 2.15: Hallinto-oikeuksien keskimääräiset käsittelyajat 2005–2010 (OM/BO)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|
| Helsinki | 7,8 | 7,8 | 9,3 | 8,5 | 6,8 | 6,4 |
| Hämeenlinna | 7,8 | 8,1 | 7,7 | 7,0 | 6,8 | 7,0 |
| Kouvola | 11,3 | 10,5 | 9,7 | 8,9 | 9,4 | 8,6 |
| Kuopio | 9,0 | 8,7 | 8,7 | 9,0 | 5,6 | 4,8 |
| Rovaniemi | 6,0 | 7,5 | 8,2 | 8,1 | 7,4 | 6,3 |
| Oulu | 7,7 | 7,7 | 9,1 | 8,9 | 8,3 | 9,3 |
| Turku | 5,5 | 5,0 | 5,5 | 6,3 | 5,7 | 5,5 |
| Vaasa | 7,3 | 8,0 | 9,9 | 9,2 | 9,5 | 9,0 |
| Yhteensä | 7,8 | 7,9 | 8,5 | 8,2 | 7,4 | 7,1 |

Taulukosta 2.16 käy ilmi, että hallinto-oikeuksien toimintamenot vaihtelevat huomattavasti.

Taulukko 2.16: Hallinto-oikeuksien toimintamenot (Meur)

| | Palkat | Toimitilat | Muut | Yhteensä |
|-------------|--------|------------|------|----------|
| Helsinki | 9,0 | 0,8 | 0,4 | 10,1 |
| Hämeenlinna | 3,4 | 0,4 | 0,2 | 3,9 |
| Kouvola | 1,9 | 0,3 | 0,1 | 2,3 |
| Kuopio | 3,0 | 0,4 | 0,2 | 3,5 |
| Oulu | 1,9 | 0,2 | 0,1 | 2,1 |
| Rovaniemi | 1,0 | 0,2 | 0,1 | 1,2 |
| Turku | 3,2 | 0,4 | 0,1 | 3,8 |
| Vaasa | 4,9 | 0,5 | 0,2 | 5,7 |
| Yhteensä | 28,3 | 3,1 | 1,3 | 32,7 |

Myös hallinto-oikeuksien kustannukset muodostuvat pääasiassa henkilöstökuluista, tilavuokrista sekä toimistopalvelujen kustannuksista. Kustannuksiin vaikuttavat muun muassa henkilöstörakenne kuten jäsenten ja esittelijöiden suhde, toimitilojen sijainti ja laatu sekä hallinto-oikeudessa järjestettävien suullisten käsittelyjen ja katselmusten määrä.

Hallinto-oikeuksien toiminnasta aiheutuu myös kolmansiin osapuoliin kohdistuvia kustannuksia, kuten asianosaisten oikeudenkäyntikulut.

Taulukosta 2.17 käy ilmi hallinto-oikeuksien henkilöstörakenne vuonna 2010.

Taulukko 2.17: Hallinto-oikeuksien henkilöstörakenne

| | Kanslia | Notaarit | Esittelijät | Tuomarit | Yhteensä |
|-------------|---------|----------|-------------|----------|----------|
| Helsinki | 36 | 15 | 43 | 55 | 148 |
| Hämeenlinna | 15 | 2 | 12 | 24 | 52 |
| Kouvola | 7 | 4 | 10 | 11 | 31 |
| Kuopio | 12 | 3 | 13 | 19 | 48 |
| Oulu | 7 | 2 | 9 | 11 | 30 |
| Rovaniemi | 5 | 0 | 5 | 6 | 16 |
| Turku | 12 | 5 | 14 | 19 | 50 |
| Vaasa | 20 | 6 | 20 | 32 | 77 |
| Yhteensä | 114 | 36 | 124 | 179 | 453 |

Hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteissa on eroja. Erityisesti tuomareiden määrä suhteessa esittelijöiden määrään vaihtelee eri hallinto-oikeuksissa. Hallinto-oikeudet ovat viime vuosina pyrkineet kehittämään henkilöstörakennettaan tuomaripainotteisemmaksi. Tuomaripainotteisin on Hämeenlinnan hallinto-oikeus, jossa tuomareita on noin kaksinkertainen määrä esittelijöihin nähden.

Esittelijöinä hallinto-oikeuksissa toimivat hallinto-oikeussihteerit. Myös notaarit hoitavat esittelytehtäviä.

Kaikkien hallinto-oikeuksien taloudellisuudessa, tuottavuudessa (ratk./htv) ja käsittelyajoissa on esiintynyt vaihtelua, mutta viime vuosina tuottavuus on ollut kasvussa. Taulukosta 2.18 käy kuitenkin ilmi, että asiamääriin perustuvassa tuottavuudessa ja taloudellisuudessa on merkittäviä eroja eri hallinto-oikeuksien kesken. Suurimman ja pienimmän tuottavuusluvun välinen ero oli vuonna 2010 lähes kolminkertainen.

Tiedot eri hallinto-oikeuksien taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja käsittelyajoista eivät kuitenkaan ole keskenään vertailukelpoisia, koska tuomioistuinten asiarakenteet poikkeavat toisistaan merkittävästi.

Taulukko 2.18: Hallinto-oikeuksien taloudellisuus ja tuottavuus 2010

| | e/ratk. | ratk./htv |
|----------------------------|---------|-----------|
| Helsinki | 1 180 | 58 |
| Hämeenlinna | 1 306 | 58 |
| Kouvola | 1 319 | 55 |
| Kuopio | 1 096 | 68 |
| Oulu | 1 682 | 43 |
| Rovaniemi | 1 606 | 47 |
| Turku | 1 405 | 53 |
| Vaasa | 2 740 | 27 |
| Hallinto-oikeudet yhteensä | 1 400 | 52 |

2.3 Nykytilanteen arviointi

Sekä hovioikeudet että hallinto-oikeudet ovat asiamääriltään ja henkilöstöstään varsin erikokoisia. Asiamääriltään Itä-Suomen, Kouvolan ja Rovaniemen hovioikeudet ovat muita pienempiä ja Helsingin hovioikeus on selvästi suurin. Väestön osalta Itä-Suomen, Kouvolan ja Rovaniemen hovioikeudet ovat pieniä, Helsingin ja Turun hovioikeudet muita selvästi suurempia. Hallinto-oikeuksista Rovaniemen hallinto-oikeus on pieni ja Helsingin hallinto-oikeus selvästi suurin.

Sekä hovioikeuksissa että hallinto-oikeuksissa myös asioiden käsittelyajoissa on merkittäviä eroja. Erot käsittelyajoissa ovat niin suuret, että yhdenvertaisuus oikeuden saataavuudessa ei toteudu.

Hovioikeuksien tuottavuus on niiden työtilastojen perusteella melko samantasoista, kun tuottavuudessa otetaan huomioon kunkin hovioikeuden asiakanta, voimavarat sekä matkakäräjät ja muut erityispiirteet. Vertailukelpoisuutta vähentää kuitenkin jossain määrin se, että hovioikeudet ovat kohtalaisen erikokoisia ja että niissä on asiakannasta, matkakäräjistä ja muista seikoista johtuvia erityispiirteitä.

Hallinto-oikeuksien tuottavuudessa on suuria eroja. Tuottavuutta ei kuitenkaan pysty luotettavasti kuvaamaan tarkastelemalla yksinomaan ratkaistujen asioiden määrää suhteessa henkilötyövuosiin.

Tuottavuuteen vaikuttaa merkittävästi myös asioiden laatu ja laajuus, järjestetäänkö asiassa suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus sekä se, minkälaisessa ratkaisukokoonpanossa asia ratkaistaan. Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeuteen keskitetyissä ympäristö- ja vesiasioissa ratkaisukokoonpanot ovat päätoimisine asiantuntijajäsenineen lähtökohtaisesti suuremmat kuin muissa asioissa, mikä laskee tuottavuutta.

Viime vuosilta tunnetaan esimerkkejä, joissa yksittäinen poikkeuksellisen laaja asia on sitonut kohtuuttomasti pienimpien muutoksenhakutuomioistuinten resursseja.

Tuottavuuteen vaikuttavat myös ne reunaehdot, joiden puitteissa työtapoja voidaan kehittää ja työtä järjestää. Esimerkiksi tuomioistuimen henkilöstörakenne, kuten tuomareiden ja esittelijöiden lukumääräsuhde ja välittömästi lainkäytön tukena olevan kansliahenkilöstön määrä, vaikuttaa muun muassa siihen, paljonko tuomarit voivat käytännössä valmistella ja esitellä asioita.

Muutoksenhakutuomioistuinten tuottavuutta on pystytty parantamaan merkittävästi asioiden laadun ja henkilöstön pysyessä suunnilleen aikaisempaa vastaavana. Tämä osoittaa, että tuottavuuteen on vaikuttanut paljon myös tuomioistuimen johtaminen ja työtavat.

3 Kansainvälinen vertailu

Muutoksenhakutuomioistuinverkoston rakenne riippuu olennaisesti oikeudenkäyntijärjestelmästä. Tämän vuoksi eri maiden muutoksenhakutuomioistuinverkostojen erillinen vertailu ei anna riittävän selkeää kuvaa verkoston toimivuudesta. Eräiden maiden muutoksenhakujärjestelmiä on hiljattain selostettu useissa lainvalmisteluasiakirjoissa.¹ Näin ollen toimikunta on rajoittanut vertailun Norjaan, Ruotsiin ja Tanskaan.

Näistä Pohjoismaista Ruotsissa on Suomen tavoin erilliset hallintotuomioistuimet, kun taas Norjassa ja Tanskassa myös hallinto-oikeudelliset lainkäyttöasiat kuuluvat yleisille tuomioistuimille. Kuitenkin jo Ruotsi eroaa Suomesta useissa suhteissa. Hallintotuomioistuinjärjestelmä on siellä kolmiasteinen, ei kaksiasteinen kuten Suomessa. Toisaalta myös työnjako erityistuomioistuinten suuntaan on osittain olennaisesti erilainen.

Norjassa ja Tanskassa taas on hallintoasioissa keskeisillä hallinnonaloilla omat muutoksenhakumenettelynsä joko hallinnon sisällä tai erityisissä muutoksenhakulautakunnissa, ja näiden kautta eteneminen on yleensä edellytyksenä prosessin vireillepanolle yleisessä tuomioistuimessa, mikä useimmiten merkitsee yleistä alioikeutta. Tästä myös johdetaan, että esimerkiksi verotuksen tai sosiaaliturvan aloilla pääsy ylimpään oikeusasteeseen on Norjassa ja Tanskassa aikaa vievää ja ylimmän asteen oikeuskäytäntöä syntyy näissä asiaryhmissä merkittävästi vähemmän kuin Suomessa. Näillä rakenneseikoilla on vaikutusta myös siihen, miten asioiden käsittelyssä tarvittavat henkilövoimavarat jakautuvat tuomioistuinten ja muunlaisten muutoksenhakuelinten kesken.

3.1 Norja

Norjassa on kuusi Lagmannsrett-nimistä muutoksenhakutuomioistuinta. Ne käsittelevät sekä riita- ja rikosasioita että hallintoasioita. Tuomioistuinten päätehtävä on käsitellä alioikeuksien tuomioista tehtyjä valituksia, mutta ne ratkaisevat tiettyjä siviilioikeudellisia asioita myös ensimmäisenä oikeusasteena.

¹HE 33/1997 vp, s. 10–18, KM 2001:10, s. 34–44, HE 91/2002 vp, s. 19–23 ja Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2006:28, s. 16–32, Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 49–56 ja Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011, s. 30–40.

Muutoksenhakutuomioistuimissa käsitellään vuosittain noin 10 000 asiaa.

Muutoksenhakutuomioistuimissa työskentelee yhteensä noin 270 henkilöä. Valtaosa henkilökunnasta on juristikoulutuksen saaneita. Tuomioistuimet ovat yleensä järjestäytyneet sihteeristöön, hallinnolliseen osastoon ja tuomitseviin osastoihin.

Tuomioistuinta johtaa Førstelagmannen-niminen päällikkötuomari. Lainkäyttöosasto ja johtaa laamanni (lagmann) ja niihin kuuluu vaihteleva määrä muita virkatuomareita.

Muita lakimieskoulutuksen saaneita työntekijöitä ovat valmistelijat (saksbehandlere) ja juridiske utredere -sihteerit.

Monet tuomioistuimet mainitsevat organisaatioonsa kuuluvan myös eläköityneitä ylimääräisiä tuomareita (ekstraordinær dommere), joita nimitetään tuomioistuimiin tarpeen mukaan. Lisäksi tuomioistuinten toimintaan osallistuu tiettyjen rikosjuttujen kohdalla neljä valamiestä.

3.2 Ruotsi

3.2.1 Hovioikeudet

Ruotsin tuomioistuinlaitos jakautuu Suomen tapaan yleisiin tuomioistuihin ja hallinto-tuomioistuihin.

Yleisen tuomioistuinlinjan muutoksenhakutuomioistuihin ovat hovioikeudet (hovrätt). Ruotsissa on kuusi hovioikeutta. Ne sijaitsevat Tukholmassa, Jönköpingissä, Malmössä, Göteborgissa, Sundsvallissa ja Uumajassa. Hovioikeuksien tuomiopiiriin (domkrets) koko vaihtelee. Pienimmän hovioikeuden jutut tulevat viidestä käräjäoikeudesta, kun taas suurimman eli Svean hovioikeuden piiriin kuuluu 14 käräjäoikeutta.

Hovioikeuksissa käsitellään vuosittain noin 20 000–25 000 asiaa. Vuonna 2009 hovioikeuksiin saapui noin 23 000 valitusta ja tuomioistuimet antoivat noin 24 000 ratkaisua. Ruotsin korkeimpaan oikeuteen (högsta domstolen) valitetaan keskimäärin joka neljästä jutusta.

Hovioikeuksissa työskentelee kaikkiaan noin 600 henkilöä, joista virkatuomareita on noin 250. Valtaosa henkilökunnasta on juristikoulutuksen saaneita.

Kutakin hovioikeutta johtaa päällikkötuomarina hovioikeuden presidentti (hovrättspresidenten), jonka toimenkuva vastaa suomalaista hovioikeuden presidentin toimenkuvaa. Hovioikeudet jakaantuvat ratkaisutoimintaa varten eri osastoihin, joiden puheenjohtajina toimivat joko hovioikeudenpresidentit tai hovioikeudenlaamannit (hovrättslagman). Muiden osastoihin kuuluvien tuomareiden virkanimike on hovioikeudenneuvos (hovrättsråd).

Muita hovioikeuksien lakimiesvirkoja ovat asessorit (assessor) ja viskaalit (fiskal) sekä valmistelijat (beredningsjurister ja föredraganden). Ruotsalaisen järjestelmän assessor ja fiskal eivät vastaa suomalaisen järjestelmän asessoria ja viskaalia.

Joissakin hovioikeuksissa toimii myös tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tulevia la-

kimieskoulutuksen saaneita henkilöitä (adjungerade ledamöter). Tehtäviin on yleensä nimitetty lähinnä syyttäjiä ja asianajajia, mutta myös muissa viranomaisissa tai yliopistoissa toimineita juristeja.

Lainkäyttöosastojen ohella hovioikeuksissa on aina hallinnollinen yksikkö (administrativ enhet tai avdelning), jonka yhteydessä työskentelee muun muassa tuomioistuinsihiteerejä (domstolssekreterare) ja muuta hallinnollista tukihenkilökuntaa, kuten kirjaajia, arkisto- ja kirjastohenkilökuntaa sekä vahtimestareita.

Lisäksi hovioikeuksien toimintaan osallistuu noin 650 lautamiestä (nämndemän). Poliittiset puolueet valitsevat heidät luottamustoimeensa neljän vuoden määräajaksi.

Hovioikeusmenettelyn muutos tuli voimaan vuonna 2008. Muutoksella pyrittiin vahvistamaan periaatetta, jonka mukaan oikeudenkäynnin painopisteen tulee olla kärjäoikeudessa. Muutoksella puututtiin todistelun esittämiseen hovioikeudessa. Näin tehtiin sen vuoksi, että todisteluharkinnan edellytykset ovat heikommat hovioikeudessa kuin kärjäoikeudessa. Rajoittamalla tarvetta arvioida todistelua hovioikeudessa pyrittiin myös vähentämään muutoksenhakua ja nopeuttamaan oikeudenkäyntiä. Kärjäoikeuden kuva- ja äänitallenne esitetään hovioikeudessa, jos kuultavaa on tarpeen kuulla uudestaan. Muutos on myös lisännyt mahdollisuuksia kuulla asianosaisia ja muita henkilöitä kuvayhteyden tai puhelimen avulla.

Muutoksella laajennettiin myös valituslupaa koskevien säännösten soveltamisalaa koskemaan periaatteessa kaikkia asiaryhmiä paitsi rikosasioita. Valituslupa vaaditaan kaikkien kärjäoikeusratkaisujen osalta (tuomiot, lopulliset päätökset ja oikeudenkäyntiä koskevat päätökset).

Ruotsin hovioikeuksissa on lainkäyttöhenkilöstöä saman verran kuin Suomen hovioikeuksissa. Tuomarin tehtävissä on Ruotsissa noin 250 (vakinaiset tuomarit ja eivakinaisina tuomareina toimivat asesorit), Suomessa vajaat 190. Esittelijöinä toimivia viskaaleita on Ruotsin hovioikeuksissa noin 100, Suomen hovioikeuksissa noin 160. Avustavaa henkilöstöä on Ruotsissa huomattavasti enemmän kuin Suomessa.

Ruotsin hovioikeuksien kokonaisasiamäärät ovat yli kaksinkertaiset Suomeen verrattuna. Keskeisenä järjestelmäerona on Ruotsissa voimassa oleva valituslupajärjestelmä. Yleisten tuomioistuinten vuoden 2010 vuosikertomuksen mukaan Ruotsissa tuotetaan 30 prosenttia suuremmalla tuomarimäärällä 40 prosenttia enemmän asiaratkaisuja ja yhdeksänkertainen määrä ratkaisuja, joissa asia jätetään kärjäoikeuden ratkaisun varaan.

Vuonna 2010 pääkäsittelyjä oli Ruotsissa 64 prosentissa rikosasioista ja 12 prosentissa riita-asioista. Pääkäsittelyjen osuus ei siten selitä eroja. Pääkäsittelyt ovat kuitenkin Ruotsissa sikäli erilaisia kuin Suomessa, ettei todistajia juuri kuulla uudestaan hovioikeudessa. Niin sanotut matkakäräjät lienevät Ruotsissa selvästi harvinaisempia kuin eräissä Suomen hovioikeuksista.²

²Yleiset tuomioistuimet ja työtuomioistuin vuonna 2010. Korkeimman oikeuden, hovioikeuksien ja kärjäoikeuksien sekä työtuomioistuimen toimintakertomus, s. 39–40.

3.2.2 Hallintotuomioistuimet

Ruotsin hallintotuomioistuinjärjestelmä on Suomen kaksiasteisesta järjestelmästä poiketen kolmiasteinen. Alimpana asteena toimivat hallinto-oikeudet (förvaltningsrätter). Hallinto-oikeudesta muutoksenhakutie kulkee kamarioikeuteen (kammarrätt). Ylimpänä hallintotuomioistuimena toimii korkein hallinto-oikeus (högsta förvaltningsdomstolen). Joissakin poikkeustapauksissa muutosta viranomaisen päätökseen voidaan hakea hallinto-oikeuden sijasta myös suoraan kamarioikeudelta.

Ruotsin järjestelmä eroaa Suomen järjestelmästä myös erityistuomioistuinten osalta.

Ruotsissa toimeentuloturva-asioiden muutoksenhaku tapahtuu yleisissä hallintotuomioistuimissa, joiden työmäärästä nämä asiat muodostavat merkittävän osan. Suomessa toimeentuloturva-asioiden ensi asteen muutoksenhaku tapahtuu muutoksenhakulautakunnissa. Ylimpänä muutoksenhakutuomioistuimena toimii vakuutusosasto.

Ulkomaalaisasioiden muutoksenhaku on Ruotsissa keskitetty Tukholman, Malmön ja Göteborgin hallinto-oikeuksiin (migrationsdomstolar). Näitä asioita käsitellään vuosittain yli 20 000. Noin kolme neljäsosaa asioista koskee turvapaikkaa. Hallinto-oikeuksien päätöksistä valitetaan Tukholman kamarioikeuteen (migrationsöverdomstol).

Suomessa hallintotuomioistuimille kuuluvat ympäristönsuojelu- ja vesiasiat puolestaan ratkaistaan Ruotsissa yleiseen tuomioistuinlinjaan kuuluvissa erityistoimivallan ja -asiantuntemuksen omaavissa tuomioistuimissa (mark- och miljödomstolar, Mark- och miljööverdomstol), mutta asian käsittelyyn sovelletaan laajalti hallintoprosessilakeja. Hallintotuomioistuinten ulkopuolella käsiteltäviin asioihin on hiljattain liitetty myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset valitusasiat.

Ruotsin hallinto-oikeudet ovat kolmiportaisessa hallintotuomioistuinjärjestelmässä käräjäoikeuksiin rinnastettavia tuomioistuimia, joissa yhden tuomarin ja kolmen lautamiehen muodostamassa kokoonpanossa ensi asteena käsitellään hallintoviranomaisten päätöksistä suoraan hallinto-oikeuteen tehtyjä valituksia. Kamarioikeudet toimivat muutoksenhakutuomioistuimina, joissa asiat ratkaistaan kollegiaalisessa menettelyssä kolmen tuomarin (ja joissakin asioissa yhden tuomarin ja kahden lautamiehen) kokoonpanossa. Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmässä hallinto-oikeusvaihetta edeltää pääsääntöisesti hallinnon sisäinen oikaisuvaatimusmenettely tai asian käsittely erillisissä muutoksenhakulautakunnissa, minkä jälkeen on vasta mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen. Suomen hallinto-oikeuksia voidaan näin pitää lähinnä Ruotsin kamarioikeuksiin rinnastettavina muutoksenhakutuomioistuimina.

Ruotsissa on 12 hallinto-oikeutta, jotka helmikuun alusta 2010 voimaan tulleen rakennemuutoksen myötä korvasivat aikaisemmat 23 läänioikeutta. Myös Ruotsin rakennemuutoksen tavoitteena oli luoda niin suuret yksiköt, että erikoistuminen ja laadun kehittäminen onnistuisi aikaisempaa paremmin tehokkuusnäkökohtaa unohtamatta.

Hallinto-oikeuksien sijaintipaikat ovat Falun, Göteborg, Härnösand, Jönköping, Karlstad, Linköping, Luulaja, Malmö, Tukholma, Uumaja, Uppsala ja Växjö. Hallinto-oikeudet käsittelevät vuosittain noin 100 000 asiaa. Erilaisia hallinto-oikeuksissa käsitel-

täviä asiaryhmiä on yli 500. Hallinto-oikeuksissa työskentelee yhteensä noin 1 500 virkamiestä, joista virkatuomareita (lagman, chefsrådman och rådman) on noin 220. Hallinto-oikeuksissa on myös notaareita (notarie), esittelijöitä (föredragande handläggare) ja hallintohenkilöstöä (administrativ personal). Joissakin hallinto-oikeuksissa on myös viskaalin (fiskal) ja asesorin (asessor) virkoja. Hallinto-oikeuden päällikkönä toimii laamanni (lagman). Lisäksi hallinto-oikeuksissa toimii lautamiehiä (nämndemän), jotka ovat poliittisten puolueiden valitsemia. Hallinto-oikeuden perusratkaisukokoonpano on yksi lainopinut tuomari ja kolme lautamiestä, mutta lainoppineiden jäsenten määrää voidaan laissa tarkemmin määritellyin perustein lisätä.

Ruotsissa on neljä kamarioikeutta. Kamarioikeuksien sijaintipaikat ovat Tukholma, Göteborg, Sundsvall ja Jönköping. Kamarioikeudet käsittelevät noin 20 000–25 000 tapusta vuosittain. Kamarioikeuksissa työskentelee yhteensä noin 550 virkamiestä, joista virkatuomareita on noin 140.

Kamarioikeudet ratkaisevat ensimmäisenä muutoksenhakuinstanssina salassapitoasiat (sekretessmål). Lisäksi tiettyjen viranomaisten päätöksistä tehdyt jatkovalitukset keskitetään hallinto-oikeuksista tietyille kamarioikeuksille. Esimerkiksi Göteborgin kamarioikeus on ainoa kamarioikeus, joka käsittelee ruotsalaisten viranomaisten ulkomailla esimerkiksi lähetystöissä tekemiä päätöksiä koskevat valitukset.

Kutakin kamarioikeutta johtaa päällikkötuomarina kamarioikeuden presidentti (kammarrättspresidenten). Muita laitoksen tuomarinvirkoja ovat kamarioikeudenlaamanni (kammarrättslagman) ja kamarioikeudenneuvos (kammarrättsråd), minkä lisäksi tuomioistuimissa työskentelee kamarioikeudenasessoreita (kammarrättsassessorer) ja kamarioikeudenviskaaleja (kammarrättsfiskal) sekä muun muassa esittelijöitä (föredragande jurist).

Lainkäyttöosastojen ohella kamarioikeuksissa on hallinnollinen yksikkö (administrativ enhet tai avdelning), jonka yhteydessä työskentelee muun muassa tuomioistuinsihteerijä ja muuta hallinnollista henkilökuntaa. Lisäksi kamarioikeuksissa toimii noin 350 lautamiestä. Poliittiset puolueet valitsevat heidät luottamustoimeensa neljän vuoden ajaksi.

Pääsääntö on, ettei alempien hallinto-oikeuksien päätöksistä valittaminen edellytä valituslupaa, mutta tietyissä asioissa lupa vaaditaan. Valitusluvan myöntäminen ratkaistaan kahden tuomarin kokoonpanossa.

3.3 Tanska

Tanskassa on kaksi Landsret-nimistä yleistä muutoksenhakutuomioistuinta. Niistä toinen toimii Kööpenhaminassa ja toinen Viborgissa.

Tuomioistuinten pätehtävä on käsitellä alioikeuksien tuomioista tehtyjä valituksia, mutta ne ratkaisevat tiettyjä siviilioikeudellisia asioita myös ensimmäisenä oikeusasteena. Ne käsittelevät myös hallinto-oikeudelliset valitukset, jotka sisältyvät tilastoissa siviilioikeudellisiin asioihin. Hallintoasioiden ensi asteen muutoksenhaku on tosin vastaavasti

kuin Norjassa järjestetty joko hallinnon sisällä tai erillisessä muutoksenhakulautakunnassa.

Tuomioistuimissa käsitellään vuosittain noin 13 000 tapausta. Ensimmäisenä oikeusasteena tuomioistuimet ratkaisivat vuonna 2009 ainoastaan noin 450 asiaa.

Tuomioistuimissa työskentelee kaikkiaan noin 250 henkilöä, joista virkatuomareita on noin 100. Valtaosa henkilökunnasta on juristikoulutuksen saaneita. Tuomioistuimet koostuvat sihteeristöstä, hallinnollisesta osastosta ja lainkäyttöosastoista. Hallinnollisten osastojen ja sihteeristöjen tehtävät koostuvat tietopalvelusta, kirjaston ja arkiston ylläpidosta, viestinnästä ja IT-tehtävistä.

Kutakin tuomioistuinta johtaa päällikkötuomarina presidentti (præsident). Jäseninä ovat landsdommere-nimikkeellä toimivat tuomarit. Tuomioistuimissa työskentelee myös määräaikaista tuomareita konstitueret landsdommer -nimikkeellä. Lisäksi tuomioistuimissa on tuomioiden toimeenpanoon keskittyviä retsassessor- ja dommerfuldmægtige-nimikkeellä lakimieskoulutuksen saaneita henkilöitä. Rikostapausten käsittelyyn osallistuu rangaistuksen pituudesta riippuen kolmesta yhdeksään lautamiestä.

4 Kehittämisvaihtoehdot

Toimikunnan tehtävänä on laatia ehdotus hovioikeus- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämiseksi siten, että tavoitteena on asiamäärältään ja rakenteeltaan mahdollisimman tasakokoiset hovioikeudet ja hallinto-oikeudet. Tämä edellyttäneen toimeksiannon mukaan 1–2 hovioikeuden ja 1–3 hallinto-oikeuden vähentämistä.

Toimikunta on pohtinut myös muita vaihtoehtoja asiamäärältään ja rakenteeltaan mahdollisimman tasakokoisten hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien kehittämiseksi. On keskusteltu mahdollisuudesta siirtyä yhden koko maan käsittävän yhden hovioikeuden ja yhden hallinto-oikeuden rakenteeseen. Vaihtoehdossa kummankin tuomioistuinlinjan muutoksenhakutuomioistuimien olisi hallinnollisesti yksi tuomioistuin, mutta toimisi useilla paikkakunnilla. Toimikunta on kuitenkin todennut, ettei tämä vaihtoehto vastaa toimeksiannosta ja se edellyttäisi uusia hallintorakenteita muun muassa toimipisteiden välistä asioiden jakamista ja koko tuomioistuimen hallintoa varten. Sääntely edellyttäisi myös useiden perustuslakikysymysten selvittelyä, mihin tässä työssä ei ole ollut mahdollisuutta. Muun muassa on huomattava, että perustuslain 98 §:ssä säädetään hovioikeuksista ja hallinto-oikeuksista monikkomuodossa (”Yleisiä tuomioistuimia ovat – – hovioikeudet”) ja todetaan hallinto-oikeuksien olevan alueellisia (”Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat – – alueelliset hallinto-oikeudet”).

Toimikunta on myös keskustellut vaihtoehdosta, jonka mukaan hovioikeuksien osalta tyydyttäisiin niiden määrää vähentämättä vain tuomiopiirien uudelleen järjestelyyn, jotta hovioikeudet tulisivat samankokoisiksi. Väestön alueellisessa sijoittumisessa jo tapahtuneiden ja ennustettavien muutosten vuoksi toimikunta on kuitenkin päätenyt esittämään yksiköiden yhdistämistä pelkästään tuomiopiireihin tehtävien muutosten sijasta. Vaihtoehto ei olisi ollut toimeksiannon mukainen.

Sen sijaan toimikunta on selvittänyt hovioikeuksien määrän vähentämisen rinnalla toteutettavia tuomiopiirijärjestelyjä. Lisäksi on keskusteltu hallinto-oikeuksien määrän vähentämisen ohella eräistä tuomiopiirijärjestelyistä ja hallinto-oikeuksien toimivallan hajuttamisesta.

4.1 Muutoksenhakutuomioistuimien määrän vähentäminen

4.1.1 Hovioikeudet

Toimikunnan edellä hahmottama hovioikeuden sopiva koko olisi 30–50 tuomaria. Nykyisellä hovioikeuksien henkilöstörakenteella ja -määrällä tämä tarkoittaisi, että muutoksenhakutuomioistuinten sopiva koko on saavutettavissa 4–6 yksiköstä koostuvalla hovioikeusverkostolla.

Koska asiamäärän jakaminen täysin tasan hovioikeuksien kesken ei ole järkevin toimenpitein toteutettavissa, Helsingin hovioikeus jäisi tavoitekokoa suuremmaksi. Itä-Suomen, Kouvolan ja Rovaniemen hovioikeudet jäisivät ilman toimenpiteitä edelleen tavoitekokoa pienemmiksi.

Turun, Vaasan ja Helsingin hovioikeudet ovat kaksikielisiä. Kaksikielisyys edellyttää hovioikeuksien tuomareilta ja esittelijöiltä molempien kielten taitoa. Toimikunnan arvion mukaan ei ole tarkoituksenmukaista lisätä kaksikielisten hovioikeuksien määrää. Tämä vaikuttaa myös hovioikeuksien tuomiopiireihin.

Hovioikeuksien määrän vähentämisen myötä myös välimatkat hovioikeuksiin muuttuvat ja eräiltä osin kasvavat. Matkustustarvetta voidaan kuitenkin ainakin eräiden tahojen osalta vähentää. Riita-asiassa asianosaisia, heidän edustajiaan ja todistajia sekä rikosasiassa asianomistajia ja todistajia voidaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34 a §:ssä säädetyin edellytyksin kuulla niin, että kuultavat ovat käräjäoikeudessa ja heitä kuullaan videoyhteydellä. Kuulemisessa voidaan käyttää myös puhelinta. Tällöin kuultavan ei tarvitse olla tuomioistuimessa. Rikosasian vastaajien kohdalla vastaavaa mahdollisuutta ei ole. Käytännössä näin on joskus toimittu, kun asianosaiset ovat tähän suostuneet ja kertomuksen uskottavuuden arviointi on voitu tehdä luotettavasti kuultavan olematta henkilökohtaisesti paikalla. Valtakunnansyyttäjän asettama työryhmä on hiljattain ehdottanut, että hovioikeuspaikkakunnan syyttäjä hoitaisi keskitetysti paitsi oman virastonsa syyttäjien myös muiden kyseisessä hovioikeuspiirissä toimivien syyttäjänvirastojen syyttäjien eräitä syyttäjän tehtäviä toimipaikassaan sijaitsevassa hovioikeudessa. Näillä toimenpiteillä matkustustarvetta voidaan vähentää, joskaan ei kokonaan poistaa.¹

Turun, Vaasan, Helsingin ja Rovaniemen hovioikeudet sijaitsevat paikkakunnalla, jossa annetaan tuomarin virkaan pätevöittävään tutkintoon johtavaa oikeustieteellistä opetusta. Tällä seikalla on merkitystä sekä tuomareiden koulutuksen että henkilöstön rekrytoinnin kannalta. Lisäksi myös muissa yliopistoissa kuten Itä-Suomen yliopistossa annetaan oikeustieteellistä koulutusta, jota voidaan hyödyntää ammattitaidon kehittämisessä.

Vähentäminen yhdellä yksiköllä. Jos hovioikeuksien määrää vähennettäisiin yhdellä yksiköllä, ensisijaisena yhdistämiskohteena voidaan pitää Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeuksia. Tuomioistuimet sijaitsevat suhteellisen lähellä toisiaan. Kumpikin tuomioistuin

¹Hovioikeussyyttäjätöryhmä. Työryhmän ehdotus 10.1.2011.

on kooltaan noin puolet tavoitekoosta. Näistä kahdesta tuomioistuimesta muodostettavan uuden tuomioistuimen koko olisi nykyisellä henkilöstöllä mitattuna noin 110 henkilötyövuotta.

Tässä ratkaisussa Rovaniemen hovioikeus jäisi edelleen selvästi tavoitekoon alle, vaikka Rovaniemen hovioikeuden kokoa voitaisiin kasvattaa siirtämällä Kainuun käräjäoikeuden tuomiopiiri ja laskennallisesti vastaava henkilöstömäärä nykyisestä Itä-Suomen hovioikeuden tuomiopiiristä. Tämä vaihtoehto saattaisi kuitenkin lisätä entisestään matkakäräjien tarvetta, erityisesti jos Rovaniemen hovioikeuden toimipaikaksi jää Rovaniemi.

Vaikka hovioikeuksien keskikoko tämän ratkaisun myötä kasvaisi, hovioikeuksien koon vaihteluväli säilyisi suurin piirtein ennallaan.

Yhdistämisen seurauksena syntyvästä hovioikeudesta käytetään jäljempänä tässä mie-tinnössä työnimeä uusi Itä-Suomen hovioikeus. Jos hovioikeus päätetään perustaa, sen lopullinen nimi tulee harkittavaksi perustamisen yhteydessä.

Vähentäminen kahdella yksiköllä. Nykyisen hovioikeusverkoston pohjalta tavoiteko-koiset tuomioistuimet olisivat muodostettavissa yhdistämällä Itä-Suomen ja Kouvolan ho-vioikeuksien lisäksi Rovaniemen ja Vaasan hovioikeudet. Tämä merkitsisi käytännössä hovioikeusverkoston palauttamista ennen 1970-lukua vallinneeseen tilaan. Kouvolan ja Rovaniemen hovioikeudet perustettiin 1970-luvulla silloisen jutturuuhkan takia.

Yhdistetyt Itä-Suomen ja Kouvolan sekä Vaasan ja Rovaniemen hovioikeudet olisivat kooltaan nykyisellä henkilöstöllä mitattuna noin 110 henkilötyövuotta.

Tässä ratkaisussa hovioikeuksien kokoerot tasoittuisivat merkittävästi. Pienimmän ja suurimman hovioikeuden välinen suhteellinen kokoero puolittuisi nykyisestä eli se olisi noin 1,5-kertainen.

Vaasan ja Rovaniemen hovioikeuden yhdistämiseen liittyy kuitenkin nykyisessä ho-vioikeusmenettelyssä vakavia ongelmia, erityisesti pääkäsitteilyn järjestämisen tarpeelli-suudesta johtuen. Vaasan ja Rovaniemen nykyisistä hovioikeuspiireistä muodostuvan ho-vioikeuden tuomiopiiriin maantieteellinen laajuus lisäisi huomattavasti sekä tuomioistui-men henkilöstön että siellä asioivien henkilöiden matkustustarvetta.

Kun hovioikeusmenettelystä johtuva matkustustarve on jo nykyisellään merkittävä henkilöstöä ja asianosaisia kuormittava sekä kustannuksia aiheuttava tekijä, ei näin mer-kittävää matkustustarpeen lisäystä voida pitää kehittämishankkeen vaatimusten kannal-ta hyväksyttävänä ainakaan jollei matkakäräjien määrää pystytä vähentämään. Tällainen ratkaisu ei näyttäisi täyttävän ainakaan kehittämisehdotuksen taloudellisia tai henkilös-töpoliittisia arviointikriteerejä. Lisäksi on huomattava, että Rovaniemen hovioikeus on nykyään suomenkielinen, Vaasan hovioikeus puolestaan kaksikielinen.

4.1.2 Hallinto-oikeudet

Vähentäminen yhdellä yksiköllä. Jos ratkaisuksi valitaan hallinto-oikeuksien vähentä-minen yhdellä, kyseeseen tulee ensisijaisesti kahden pienimmän eli Oulun ja Rovaniemen

hallinto-oikeuksien yhdistäminen yhdeksi yksiköksi.

Molemmat yksiköt ovat pieniä. Pienen kokonsa vuoksi yksiköt ovat haavoittuvia ja niissä on vaikea kehittää laajempaa erityisosaamista, minkä vuoksi uusien asiaryhmien sijoittaminen niihin esimerkiksi hallintolainkäytön tasotyöryhmän esittämällä tavalla on hankalaa. Vaikka henkilöstö jossain määrin lisääntyisikin toimivaltasäännösten muutoksen seurauksena, henkilöstön erityisosaaminen ei edelleenkään olisi niissä riittävässä määrin mahdollista.

Ratkaisu edistäisi yksiköiden tasakokoisuuden tavoitetta, sillä kahdesta pienestä hallinto-oikeudesta muodostuisi ratkaisun seurauksena yksi keskikokoinen hallinto-oikeus. Muutoksen seurauksena suhteellinen ero pienimmän ja suurimman hallinto-oikeuden välillä laskisi 8,8-kertaisesta 5,3-kertaiseksi. Pienin hallinto-oikeus olisi muutoksen jälkeen Kouvolan hallinto-oikeus (10 tuomaria). Ratkaisu on myös alueellisesti perusteltu, koska Pohjois-Suomi muodostaa varsin yhtenäisen alueen.

Yhdistämisen seurauksena syntyvästä hallinto-oikeudesta käytetään jäljempänä tässä mietinnössä työnimeä Pohjois-Suomen hallinto-oikeus. Jos hallinto-oikeus päätetään perustaa, sen lopullinen nimi tulee harkittavaksi perustamisen yhteydessä.

Vähentäminen kahdella yksiköllä. Jos ratkaisuksi valitaan hallinto-oikeuksien vähentäminen kahdella yksiköllä, Rovaniemen ja Oulun hallinto-oikeuksien yhdistämisen ohella myös Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet voitaisiin yhdistää.

Kouvolan hallinto-oikeus on nykyisellään samaa kokoluokkaa kuin Rovaniemen ja Oulun hallinto-oikeudet ja sillä on siten samankaltaisia ongelmia kuin niillä. Yhdistämällä Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet voitaisiin Itä-Suomeen luoda vahva alueellinen hallinto-oikeus, jossa on yleisosaamisen rinnalla mahdollisuus kehittää tarpeellista erityisosaamista.

Yhdistämisen seurauksena syntyvästä hallinto-oikeudesta käytetään jäljempänä tässä mietinnössä työnimeä Itä-Suomen hallinto-oikeus. Jos hallinto-oikeus päätetään perustaa, sen lopullinen nimi tulee harkittavaksi perustamisen yhteydessä.

Lisäksi tuomiopiirejä voitaisiin tasata siirtämällä Päijät-Hämeen maakunta Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin. Tällöin Hämeen ELY-keskuksen toimialue kuuluisi samaan tuomiopiiriin, mikä selkeyttäisi forum-säännösten soveltamista.

Ratkaisu edistäisi yksiköiden tasakokoisuuden tavoitetta edellistä vaihtoehtoa enemmän, sillä muutoksen jälkeen suhteellinen ero pienimmän ja suurimman hallinto-oikeuden välillä olisi enää 3,1-kertainen. Pienin hallinto-oikeus olisi muutoksen jälkeen Pohjois-Suomen hallinto-oikeus (Oulu ja Rovaniemi, 17 tuomaria).

Vähentäminen kolmella yksiköllä. Jos tavoitellaan vielä pidemmälle menevää rakenneuudistusta, tarkastelu tulisi kohdentaa Turun, Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeuksien uudelleen järjestämiseen siten, että näistä tuomioistuimista muodostuisi kaksi mahdollisimman tasavahvaa yksikköä.

Tällä muutoksella Suomeen olisi mahdollista luoda hallinto-oikeusverkosto, jossa olisi yksi suuri yksikkö, yksi pieni ja kolme tasavahvaa, noin 30 tuomarin yksikköä.

Tämä vaihtoehto edistäisi yksiköiden tasakokoisuuden tavoitetta enemmän kuin edelliset vaihtoehdot. Muutoksen jälkeen suhteellinen ero pienimmän ja suurimman hallinto-oikeuden välillä olisi edelleen arviolta 3,1-kertainen.

Tässä vaihtoehdossa olennaista on kuitenkin se, että suhteellinen ero toiseksi pienimmän ja suurimman hallinto-oikeuden välillä olisi enää noin 2-kertainen. Lisäksi syntyvät hallinto-oikeudet olisivat varsin saman kokoisia eli noin 30 tuomarin yksiköitä.

Tällä hetkellä ei ole tietoa siitä, tullaanko eri hallinto-oikeuksiin keskitettyjä asiaryhmiä mahdollisesti jatkossa hajauttamaan. Tästä syystä ja ottaen huomioon myös näin suuren organisaatiomuutoksen kustannusvaikutukset, toimikunta ei näe syytä vaihtoehdon laajempaan tarkasteluun.

4.2 Sijaintipaikkakuntien muutokset

Muutoksenhakutuomioistuimien määrän vähentämisestä seuraa, että on selvitettävä myös tuomioistuimien tuomiopiirit ja sijaintipaikat.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on vuonna 2009 selvittänyt hovioikeuksien tuomiopiirien väestökehitystä Tilastokeskuksen vuoden 2007 väestöennusteen perusteella tutkimuksessa Hovioikeuksien käsittelyaikojen erot ja aluerakenne². Tutkimuksen jälkeen Tilastokeskus on päivittänyt väestöennustettaan vuoden 2009 tiedoilla. Taulukoissa 4.1 ja 4.2 tarkastellaan muutoksenhakutuomioistuinten tuomiopiirien väestöpohjan muutoksia Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennusteen pohjalta.

Taulukko 4.1: Väestön jakautuminen hovioikeuksien tuomiopiirien alueella 2010 ja ennuste vuodelle 2040 (Tilastokeskus/Väestöennuste 2009 ja Väestön ennakkotilasto 2010)

| | Väkiluku 2010 | Ennuste 2040 | Muutos (%) |
|-----------|---------------|--------------|------------|
| Helsinki | 1 279 855 | 1 553 792 | 21 % |
| Turku | 1 281 579 | 1 554 032 | 21 % |
| Itä-Suomi | 647 087 | 612 481 | -5 % |
| Vaasa | 940 409 | 911 373 | -3 % |
| Kouvola | 643 779 | 711 227 | 10 % |
| Rovaniemi | 581 790 | 642 451 | 10 % |
| Yhteensä | 5 374 499 | 5 985 356 | 11 % |

Tilastokeskuksen ennusteen mukaan väestön arvioidaan kasvavan Turun ja Helsingin hovioikeuspiireissä noin 21 prosenttia vuodesta 2010 vuoteen 2040. Rovaniemen hovioi-

²Tanja Kirjavainen, Aki Kangasharju ja Juho Aaltonen. *Hovioikeuksien käsittelyaikojen erot ja aluerakenne*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 2009.

keuspiirissä väestön ennustetaan kasvavan noin kymmenen prosenttia painottuen Ouluun ja sen lähialueisiin. Kouvolan hovioikeuspiirissä kasvua on samoin kymmenen prosenttia ja painopiste on Päijät-Hämeen alueella. Ennusteen mukaan väestömäärä tulee pienemään nykyisen Itä-Suomen hovioikeuspiirin alueella noin viisi prosenttia ja Vaasan hovioikeuden alueella noin kolme prosenttia.

Taulukko 4.2: Väestön jakautuminen hallinto-oikeuksien tuomiopiirien alueella 2010 ja ennuste vuodelle 2040 (Tilastokeskus/Väestöennuste 2009 ja Väestön ennakkotilasto 2010)

| | Väkiluku 2010 | Ennuste 2040 | Muutos (%) |
|-------------|---------------|--------------|------------|
| Helsinki | 1 531 895 | 1 877 882 | 23 % |
| Hämeenlinna | 936 092 | 1 088 572 | 16 % |
| Kouvola | 517 828 | 528 278 | 2 % |
| Kuopio | 568 415 | 539 668 | -5 % |
| Rovaniemi | 183 465 | 184 453 | 1 % |
| Oulu | 476 997 | 525 013 | 10 % |
| Turku | 692 131 | 731 624 | 6 % |
| Vaasa | 439 728 | 473 689 | 8 % |
| Ahvenanmaa | 27 948 | 36 177 | 29 % |
| Yhteensä | 5 374 499 | 5 985 356 | 11 % |

Hallintotuomioistuinten asiamäärät eivät kehity väestömäärän mukaan yhtä suoraan kuin hovioikeuksissa. Forum-säännöksistä seuraa, että asiamääriin vaikuttavat väestökehityksen lisäksi muun muassa hallintoviranomaisten sijoittuminen ja toimialueet.

Suhteellinen väestönkasvu on voimakkainta Helsingin ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuksien sekä Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen tuomiopiireissä (16—29 prosenttia). Oulun, Vaasan ja Turun hallinto-oikeuksien alueen väestön ennakoitaan kasvavan kuudesta kymmeneen prosenttia. Kuopion hallinto-oikeuden tuomiopiirin väestön ennustetaan vähenevän vuoteen 2040 mennessä noin viidellä prosentilla. Rovaniemen ja Kouvolan hallinto-oikeuksien väestöpohjan arvioidaan pysyvän vuoden 2010 tasolla.

Arvioitaessa muutoksenhakutuomioistuinten sijaintipaikkoja on koko tuomiopiirien väestökehityksen lisäksi merkitystä myös varsinaisten sijaintipaikkakuntien ja niitä ympäröivän seutukunnan väestökehityksellä. Taulukossa 4.3 on tarkasteltu eräiden seutukuntien väestökehitystä.

Suurimmassa osassa nykyisten tuomioistuinten sijaintipaikoista väestön ennakoitaan kasvavan seuraavan 30 vuoden aikana noin 10—20 prosentilla. Suhteellisesti nopeimmin kasvavat Maarianhaminan (28 prosenttia), Oulun (25 prosenttia) ja Helsingin (23 prosenttia) seutukunnat. Kouvolan seutukunnassa väestön arvioidaan vähenevän vuodesta 2010 vuoteen 2040 noin kahdeksalla prosentilla, Kuopiossa kasvavan noin viidellä prosentilla.

Taulukko 4.3: Eräiden seutukuntien väestön muutos 2010—2040 (Tilastokeskus/Väestöennuste 2009 ja Väestön ennakkotilasto 2010)

| | Väkiluku 2010 | Ennuste 2040 | Muutos (%) |
|---------------------------|---------------|--------------|------------|
| Helsingin seutukunta | 1 393 462 | 1 710 341 | 23 % |
| Tampereen seutukunta | 366 238 | 435 114 | 19 % |
| Turun seutukunta | 309 281 | 346 328 | 12 % |
| Oulun seutukunta | 226 400 | 283 619 | 25 % |
| Lahden seutukunta | 201 756 | 223 799 | 11 % |
| Jyväskylän seutukunta | 173 652 | 205 522 | 18 % |
| Kuopion seutukunta | 121 619 | 127 644 | 5 % |
| Kouvolan seutukunta | 95 069 | 87 277 | -8 % |
| Hämeenlinnan seutukunta | 93 381 | 111 205 | 19 % |
| Vaasan seutukunta | 92 777 | 106 660 | 15 % |
| Rovaniemen seutukunta | 64 412 | 72 609 | 13 % |
| Maarianhaminan seutukunta | 11 165 | 14 265 | 28 % |

Taulukko 4.4: Hovioikeuksien tuomiopiirijaon kehittämisvaihtoehdot

| Käräjäoikeus | Luovuttava hovioikeus | Vastaanottava hovioikeus |
|--------------|-----------------------|--------------------------|
| Kainuu | Itä-Suomi | Rovaniemi |
| Pirkanmaa | Turku | Vaasa |
| Satakunta | Vaasa | Turku |
| Hyvinkää | Kouvola | Turku |

4.3 Toimivalta- ja tuomiopiirijaon kehittäminen

4.3.1 Alueellinen ja asiallinen toimivalta

Yleistä. Toimikunnan toimeksiannossa pidetään yhtenä epäkohtana työn epätasaista jakautumista tuomioistuinten kesken.

Muutoksenhakutuomioistuinten työmäärää voidaan ensisijaisesti pyrkiä tasaamaan tuomioistuinten asiallista ja maantieteellistä toimivaltajakoa kehittämällä. Maantieteellisellä toimivaltajaolla voidaan lisäksi pyrkiä minimoimaan väestön etäisyys tuomioistuinta samoin kuin matkakäräjien etäisyydet.

Hovioikeudet. Hovioikeuksien määrän vähentämisen lisäksi tasakokoisuutta voidaan edistää tarkistamalla hovioikeuksien tuomiopiirejä taulukosta 4.4 ilmenevällä tavalla.

Edellä kuvatut käräjäoikeuksien tuomiopiirien siirrot parantaisivat Kainuun käräjäoikeutta lukuun ottamatta käräjäoikeuksien sijaintia suhteessa muutoksenhakutuomioistuihin.

Taulukko 4.5: Hallinto-oikeuksien tuomiopiirijaon kehittäminen

| Maakunta | Luovuttava hallinto-oikeus | Vastaanottava hallinto-oikeus |
|-------------|----------------------------|-------------------------------|
| Päijät-Häme | Kouvola | Hämeenlinna |

Lisäksi Pirkanmaan ja Satakunnan käräjäoikeuksien tuomiopiirien vaihtaminen Turun ja Vaasan hovioikeuksien kesken tasaisi kyseisten tuomioistuinten asiamääriä. Samaa tavoitetta palvelisivat myös Kainuun ja Hyvinkään käräjäoikeuksien siirrot toiseen hovioikeuspiiriin.

Hallinto-oikeudet. Hallintolainkäytön piirissä on vireillä useita uudistushankkeita, jotka toteutuessaan tulisivat lisäämään hallinto-oikeuksien asiamääriä tai muuttamaan asioiden jakautumista hallinto-oikeuksien kesken. Näitä ovat ainakin virkamieslautakunnan ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan asemassa mahdollisesti tapahtuvat muutokset, muutoksenhaun ohjaaminen ministeriöiden hallintopäätöksistä hallinto-oikeuksiin ja tasotyöryhmän ehdotukset arvonlisäveroasioiden, turvapaikka-asioiden sekä vesi- ja ympäristöasioiden toimivaltasäntelyyn liittyen. Uusia asioita siirtyisi hallinto-oikeuksiin virkamieslautakunnasta vuosittain 60–70, maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta 400–550 ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta ministeriöiden hallintopäätöksiä koskevia valituksia noin 60–70. Tasotyöryhmän ehdottama hajauttaminen koskisi arvonlisäveroasioita (noin 500 vuodessa), turvapaikka-asioita (500–1000 vuodessa) sekä vesi- ja ympäristöasioita (noin 700 vuodessa).

Näiden muutosten toteuttamisesta ja vaikutuksista ei ole tässä vaiheessa tietoa, mutta oletettavaa on, etteivät muutokset yksinään tasaisi merkittävästi hallinto-oikeuksien kokoeroja. Lisäksi on huomattava, että uudet asiaryhmät vain lisäävät yksiköiden toimintakyvyille asetettavia vaatimuksia. Hajautettavaksi ehdotettuihin asiaryhmiin sisältyy vaativia asioita, joiden käsittelystä selviäminen edellyttää joka tapauksessa riittävän vahvoja yksiköitä.

Kokoeroja voidaan tasata myös tekemällä tarkistuksia hallinto-oikeuksien tuomiopiireihin. Uusien tuomiopiirien tulee muodostua maantieteellisesti yhtenäisistä alueista, jotka muodostuvat hallintolainkäytön kannalta mielekkäistä alueellisista yksiköistä. Taulukossa 4.5 on tarkasteltu mahdollisuuksia tasata hallinto-oikeuksien kokoeroja maakuntatasolla.

Toimikunta on lisäksi tarkastellut Helsingin hallinto-oikeuden tuomiopiiriin mahdollista pienentämistä muuttamalla piirijakoa kuntatasolla. Helsingin hallinto-oikeuden tuomiopiiriä voitaisiin pienentää esimerkiksi liittämällä pääkaupunkiseudun läntisiä ympäristökuntia Turun hallinto-oikeuden tuomiopiiriin ja itäpuolisia kuntia Kouvolan hallinto-oikeuteen. Mahdollisuudet tasata hallinto-oikeuksien työmäärää tällä tavoin ovat kuitenkin vähäiset. Läntisen Uudenmaan kunnista (Raasepori, Karjalohja, Nummi-Pusula, Lohja, Siuntio, Inkoo, Karkkila) tulee Helsingin hallinto-oikeuden ratkaistavaksi vuosittain

vain noin 140–160 asiaa. Lisäksi ratkaisu poikkeaisi maakuntajaosta.

4.3.2 Vaihtoehtoiset toimivaltajärjestelyt

Etenkin hallinto-oikeuksissa tyypillisistä osin ennakoimattomista asiamäärävaihteluista seuraa, että yksikkökokojen erojen tasaaminen ei välttämättä ole kaikissa tilanteissa riittävä ratkaisu. Asiamäärien tasaamiseksi tarvittaisiin rakenteellisten ratkaisujen lisäksi muita keinoja. Mikäli tuomioistuimia ryhdytään yhdistämään, on rakennemuutoksen siirtymäkautena tärkeää taata tuomioistuinten toimivuus, mikä edellyttää mahdollisuutta asioiden siirtämiseen yhdistyvien tuomioistuinten välillä.

Perustuslaillisista lähtökohdista asioiden siirtomenettelyä rajoittaa erityisesti perustuslain 98 §:n 4 momentin satunnaisten tuomioistuinten asettamisen kieltö. Tämä tarkoittaa, ettei yksittäistapauksissa voida poiketa lain mukaan määräytyvästä tuomioistuinten alueellisesta, asteellisesta tai asiallisesta toimivallasta (HE 1/1998 vp., s. 156).

Hallinto-oikeuksien edeltäjillä lääninoikeuksilla, joiden tuomiopiiri oli asianomainen lääni, on aikanaan ollut yhteiset tuomiopiirit lääninoikeuslain (1021/1974) 1.9.1996 voimaan tulleen muutoksen (629/1996) perusteella.³ Lainmuutosta ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Lääninoikeuslaki kumottiin 1.11.1999 voimaan tulleella hallinto-oikeuslailla (430/1999), joka ei sisällä säännöksiä yhteisistä tuomiopiireistä.

Asioiden joutuisaa käsittelyä pyrittiin turvaamaan myös hallituksen esityksessä laeiksi valitusasioiden siirtämisestä toisessa hovioikeudessa käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi sekä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 13 §:n muuttamisesta (HE 2002/2006 vp). Tuolloin ehdotettiin, että hovioikeuksiin vireille tulevia uusia valitusasioita voitaisiin hovioikeuden hakemuksesta kuulemismenettelyn jälkeen siirtää korkeimman oikeuden luvalla toisessa hovioikeudessa käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 55/2006 vp) lakiehdotuksen olevan huonosti sopusoinnussa perustuslain kanssa, koska se monilta osin koskettaa asianosaisten oikeusturvaa ja tuomioistuinten alueellista ja asiallista toimivaltaa. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että mikäli siirtomenettelyä voidaan pitää tarpeellisena välittömän, poikkeuksellisen jutturuuhkan purkamiseksi, laki voitaisiin tässä tarkoituksena säätää olemaan voimassa määräajan, enintään kaksi vuotta. Perustuslakivaliokunta esitti, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotus raukesi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 55/2006 vp) perusteella järjestelmä, jossa asioita voitaisiin ruuhkahuippujen tasaamiseksi siirtää kaikkien hallinto-oikeuksien välillä, näyttäisi sisältävän paljon perustuslaillisia ongelmia.

³Turun ja Porin sekä Vaasan lääninoikeudet muodostivat Länsi-Suomen, Hämeen ja Keski-Suomen lääninoikeudet Sisä-Suomen, Kymen, Mikkelin, Kuopion ja Pohjois-Karjalan lääninoikeudet Itä-Suomen sekä Oulun ja Lapin lääninoikeudet Pohjois-Suomen tuomiopiiriin. Asioita voitiin siirtää yhteisen tuomiopiiriin sisällä, ellei asia ollut erikseen säädetty tietyn lääninoikeuden ratkaistavaksi. Siirrosta huolehti se lääninoikeuden ylituomari, jonka korkein hallinto-oikeus oli tehtävään määrännyt. Siirrosta ilmoitettiin asiaan osallisille.

Yhteiset tuomiopiirit voisivat kuitenkin olla käyttökelpoinen ratkaisu ainakin yhdistettävien tuomioistuinten täysipainoisen toiminnan varmistamiseksi rakennemuutoksen siirtymävaiheessa.

Pysyvien yhteisten tuomiopiirien luomista ruuhkahuippujen tasaamiseksi ei ole ainaakaan tässä vaiheessa pidettävä tarpeellisena, koska jo ehdotetut rakennemuutokset yhdistettyinä mahdollisesti tasotyöryhmän ehdotuksiin tasaisivat eri hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden määrää. Mikäli asiamäärien kehityksessä jatkossa tapahtuu suuria muutoksia, joita ei muilla keinoin pystytä hallitsemaan, yhteiset tuomiopiirit voitaisiin ottaa myöhemmin harkintaan työmäärän tasaajana. Kaikkia asiaryhmiä koskevat yhteiset tuomiopiirit pysyvänä järjestelynä merkitsisi kuitenkin käytännössä sitä, että yhdessä yhteisessä tuomiopiirissä toimisi kaksi tuomioistuinta vastaavasti kuin yksi tuomioistuin toimisi kahdessa eri toimipaikassa. Hovioikeuksissa järjestelyille ei ole erityistä tarvetta, koska niiden juttumäärissä ei ole yhtä suurta vaihtelua kuin hallinto-oikeuksissa.

Ilmeisesti ei olisi perustuslaillista estettä siihenkään, että tietyillä hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävillä asiaryhmillä olisi erityislainsäädännön muutoksenhakusäännösten nojalla yhteinen tuomiopiiri. Sopiva asiaryhmä voisi olla esimerkiksi veroasiat, koska verohallinnon virka-alueena jo sinänsä on koko maa, eikä asioiden käsittelyä ole maantieteellisesti sidottu verovelvollisen kotipaikkaan. Näissä asioissa myös suullisten käsittelyjen määrä on hyvin vähäinen, joten tuomioistuimen sijainnilla ei ole merkitystä. Lisäksi juuri veroasioissa verotuskäytännön yhtenäistämiseksi ja tuomioistuimessa mahdollisesti myöhemmin muuttuvien ratkaisujen kertaantumisen estämiseksi olisi tärkeää etsiä keinoja pitkien käsittelyaikojen välttämiseksi.

5 Toimikunnan ehdotukset ja niiden vaikutukset

Kehittämisvaihtoehtojen arvioinnin perusteella toimikunta ehdottaa yhden hovioikeuden ja kahden hallinto-oikeuden lakkauttamista. Lisäksi ehdotetaan eräitä tuomiopiirijärjestelyjä.

5.1 Yleisesti ehdotusten vaikutuksista

Oikeusturvan toteutuminen. Toimikunnan ehdotukset hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien yhdistämiseksi tuomiopiirimuutoksineen kasvattavat osittain tuomioistuinten yksikkökokoja ja tekevät tuomioistuinyksiköistä asiamääriltään nykyistä tasakokoisempia.

Suuremmat tuomioistuinyksiköt ja asiamäärät luovat aikaisempaa paremmat edellytykset henkilöstön ammattitaidon kehittämiseen ja sitä kautta päätösten oikeellisuuden lisäämiseen, nopeampaan ratkaisutoimintaan ja asiakaspalvelun kehittämiseen. Suuremmat yksiköt ovat myös vähemmän haavoittuvia, jolloin satunnaisista ruuhkahuipuista tai sairastumisista johtuvista poissaoloista pystytään yleensä selviytymään työjärjestelyin ilman, että tuomioistuimen ratkaisutoiminta merkittävästi häiriintyisi. Aikaisempaa suuremmat ja tasakokoisemmat sekä myös vertailukelpoisemmat yksiköt mahdollistavat nykyistä paremmin tuomioistuinten kehittämistyön päätösten laadun ja työmenetelmien parantamiseksi.

Toisaalta myös muutoksenhakutuomioistuinten saavutettavuus on vaikuttanut toimikunnan tekemiin ehdotuksiin. Hovioikeuksien osalta tuomioistuimen sijainnilla ei ole oikeuden saatavuuden kannalta yhtä suurta merkitystä kuin esimerkiksi käräjäoikeuksien sijainnilla. Nyt ehdotettujen tuomioistuinten yhdistämistä koskevien ratkaisujen ei siten voida katsoa pääkäsittelyjen vuoksi heikentävän oikeuden saatavuutta.

Lisäksi toimikunta on ottanut huomioon kielellisten oikeuksien turvaamisen.

Toimitilat. Toimitilamenot, jotka ovat noin 12 prosenttia muiden tuomioistuinten toimintamenoista, muodostavat palkkakustannusten jälkeen tuomioistuinten suurimman toimintamenoerän. Valtiotalouden tilanne edellyttää säästöjen aikaan saamista muun muassa toimitilamenoista. Pitkällä aikavälillä rakenneuudistuksiin liittyvästä toimintojen yhteen

kokoamisesta voidaan tavoitella jopa 20 prosentin vähennyksiä toimitilojen käytössä.¹ Toimitilaratkaisujen kustannusvaikutukset ovat siten merkittävä osatekijä myös hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneratkaisuissa.

Toimikunnan näkemyksen mukaan tuomioistuintyön sujuvuuden kannalta olisi tärkeää, että yhdistyvät tuomioistuimet siirtyisivät toimimaan yhdessä toimipaikassa mahdollisimman lyhyen siirtymäajan jälkeen. Toimitila- ja muiden käytännön järjestelyjen keston vuoksi henkilöstölle jää joka tapauksessa kohtuullinen sopeutumisaika muutokseen sen jälkeen, kun yhdistämistä koskevat ratkaisut on tehty.

Toimitilarapeet ja toimitilojen aiheuttamat kustannukset riippuvat siitä, minne yhdistettävät tuomioistuimet sijoitetaan ja minkälaisia tuomioistuinten käyttöön sopivia tiloja asianomaisella paikkakunnalla on käytettävissä.

Jäljempänä on esitetty laskennallinen arvio yhdistyvien tuomioistuinten toimitilojen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin eri sijaintipaikkavaihtoehtojen osalta. Arvion perusteena ovat tarkemmat laskelmat ilmenevät mietinnön liitteestä [Arviolaskelma toimitilakustannuksista](#).

Karkeat kustannusarviot on laadittu niin, että toimitiloihin sijoitetaan yhdistettävien tuomioistuinten nykyinen henkilöstö ilman, että otetaan huomioon yhdistämisessä tapahtuvia henkilöstömäärän supistuksia tai toisaalta tuomiopiirimuutoksista aiheutuvia henkilöstömuutoksia. Hallinto-oikeuksien osalta tilatarpeeseen voivat merkittävästi vaikuttaa myös rakenneuudistuksen yhteydessä mahdollisesti tehtävät asioiden keskittämistä ja hajauttamista koskevat ratkaisut samoin kuin virkamieslautakunnan ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan asemassa mahdollisesti tapahtuvat muutokset.

Uusien toimitilaratkaisujen kustannusarviot perustuvat vuokratilakustannusten osalta nykyisiin kustannuksiin sekä tilatarpeen osalta oikeusministeriön oikeustalokonseptiin, jossa tilatarpeeksi on määriteltä 25 neliometriä henkilöä kohden. Tähän neliömetrimäärään ei lueta istuntosalitiloja ja muita yhteisiä tiloja. Lisäksi on otettu huomioon arvioitu istuntosalitilatarve. Kokonaan uuden toimitilan tai toimitilan laajennuksen kustannukset voivat kuitenkin nousta arvioitua suuremmiksi.

Henkilöstö. Valtioneuvoston periaatepäätöksen (VM 9/01/2006, 23.3.2006) mukaan ministeriöillä on muutoksen kohteena olevan henkilöstön sijoittamisvastuu omalla hallinnonalallaan ja niiden tulee valvoa muutostilanteisiin liittyvien velvoitteiden noudattamista. Muutostilanteiden suunnittelussa ja toteutuksessa noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, virka- ja työehtosopimuksia sekä valtionhallinnon yhteisiä henkilöstöpoliittisia periaatteita ja linjauksia. Oikeusministeriö on 22.12.2010 vahvistanut 1.1.2011 käyttöön otettavat muutostilanteiden henkilöstöpoliittiset periaatteet oikeusministeriössä ja sen hallinnonalalla (OM 24/129/2009).

¹Tilannearvio hallitusvaihdokseen: oikeusministeriön hallinnonalan toiminnan ja menorakenteen arviointi 1/012/2011 OM, s. 10

Henkilöstöjärjestelyt edellyttävät yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/1988) mukaisen yhteistoimintamenettelyn käymistä.

Muutoksessa on myös otettava huomioon erityisesti henkilöstön hyvinvointiin liittyvät seikat. Puutteet tältä osin voivat pahimmillaan vaikeuttaa yhdistyvän tuomioistuimen toimintaa pitkiksikin ajoiksi.

Rekrytointiin liittyvät kysymykset. Yhdistymisen myötä suuremmat ja tasavahvemmat tuomioistuinyksiköt ovat työpaikkoina houkuttelevampia ja synnyttävät luonnostaan enemmän henkilöstökiertoa. Näin uusille työntekijöille avautuu mahdollisuuksia muun muassa viransijaisuuksien kautta tutustua tuomioistuintyöhön. Myös urakehitysmahdollisuudet ovat isommissa yksiköissä paremmat. Tämä lisää kiinnostusta tuomioistuintyöhön.

Tuomioistuimista ja muista tehtävistä siirtyy lähivuosina eläkkeelle varsin paljon henkilöstöä. Tämän vuoksi niille, jotka eivät voi tai halua tuomioistuinten yhdistyessä muuttaa työskentelemään toisella paikkakunnalla, on tarjolla tavanomaista enemmän työllistymisvaihtoehtoja. Toisaalta on riskinä, että tuomioistuinlaitos tästä syystä menettää hyvää henkilöstöä.

5.2 Hovioikeusverkoston ja hallinto-oikeusverkoston vahvistaminen

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

Hallinto-oikeuksista haavoittuvimpia ovat pienimmät eli Rovaniemen ja Oulun hallinto-oikeudet. Hallinto-oikeusverkoston vahvistamista koskevat toimenpiteet on kohdennettava ensi sijassa näihin hallinto-oikeuksiin. Lisäksi vahvan ja ajallisesti kestävämmän rakenneratkaisun luomiseksi toimikunta pitää perusteltuna, että hallinto-oikeusverkoston vahvistamistoimenpiteet ulotetaan myös kooltaan seuraavaksi pienimpiin Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeuksiin.

5.2.1 Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeuksien yhdistäminen

Mikäli Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet yhdistetään, uuden Itä-Suomen hovioikeuden väestöpohja olisi 2010 noin 1 210 000 henkilöä mutta nousisi vuoden 2040 väestöennusteen mukaan 1 227 000 henkilöön. Vuoden 2010 tilastojen mukaan hovioikeuden vuosittainen asiamäärä olisi noin 2 000 asiaa.

Taloudelliselta kannalta ja henkilöstöä silmällä pitäen olisi tarkoituksenmukaista sijoittaa hovioikeus jompaan kumpaan nykyisten hovioikeuksien sijaintipaikkakunnista eli Kouvolaan tai Kuopioon. Valintaan näiden paikkakuntien kesken vaikuttavat oikeusturvapäätökset, lähinnä etäisyydet väestökeskittymistä hovioikeuteen, toimitilat ja niiden kustannukset sekä siirtyvän henkilöstön määrä. Merkitystä on myös sillä, päätetäänkö yhdistää Kouvolaan ja Kuopion hallinto-oikeudet ja mihin mahdollisesti yhdistetty hallinto-oikeus sijoitetaan.

Oikeusturva. Oikeusturvan kannalta ei ole nähtävissä muita sijaintipaikkaan vaikuttavia tekijöitä kuin se, että etäisyydet väestökeskittymistä hovioikeuteen saattavat vaikuttaa oikeuden saatavuuteen. Etäisyyksien merkitystä ei kuitenkaan ole syytä erityisesti korostaa varsinkaan, jos pääkäsittelyt jo toteutettujen hovioikeusmenettelyä koskevien muutosten ja toimikunnan esille ottamien mahdollisesti vastaisuudessa toteutettavien muutosten johdosta vähenevät.

Maantie-etäisyydet. Ajomatkoja Itä-Suomen ja Kouvolaan hovioikeuspiirien tärkeimmistä väestökeskuksista Kuopioon ja Kouvolaan tarkastellaan taulukossa 5.1.

Taulukko 5.1: Etäisyydet väestökeskittymistä hovioikeuteen

| Paikkakunta | Kuopioon (km) | Kouvolaan (km) |
|--------------|---------------|----------------|
| Hamina | 311 | 51 |
| Imatra | 239 | 120 |
| Joensuu | 136 | 319 |
| Kotka | 319 | 55 |
| Kouvola | 264 | |
| Kuopio | | 264 |
| Lahti | 291 | 63 |
| Lappeenranta | 277 | 94 |
| Mikkeli | 164 | 100 |
| Savonlinna | 161 | 223 |

Sekä Itä-Suomen että Kouvolaan hovioikeuden pääkäsittelyprosentti on keskimäärin 39. Tässä vaiheessa ei voida ennakoita, miten jatkokäsittelylupaa koskeva säännöstö tulee vaikuttamaan pääkäsittelyjen määrään. Pääkäsittelyihin matkustamista voidaan vähentää kaikenlaisissa asioissa puhelin- ja videoyhteyksillä tapahtuvalla kuulemisella silloin, kun edellytykset tällaiselle kuulemiselle ovat olemassa. Tämä vähentää matkustamista, ajanhukkaa ja kustannuksia. Toisaalta on odotettavissa, että useissa asioissa asianosaisia ja todistajia tullaan edelleen kuulemaan niin, että he ovat henkilökohtaisesti läsnä pääkäsittelyssä. Myös tästä syystä hovioikeuden sijainnilla on tärkeä merkitys paitsi etäisyyden myös kulkuyhteyksien kannalta.

Sekä Kuopio että Kouvola ovat oman alueensa merkittäviä väestökeskittymiä. Kuopion seutukunnalle ennustetaan vuoteen 2040 mennessä viiden prosentin väestönkasvua kun taas Kouvolan väestön ennustetaan samassa ajassa pienenevän kahdeksan prosenttia. Jos sitä vastoin tarkastellaan Itä-Suomen ja Kouvolan koko hovioikeuspiirien väestöennusteita, uuden hovioikeuden sijaintipaikaksi sopisi paremmin Kouvola.

Kulkuyhteydet Joensuusta ja Mikkelistä Kuopioon ovat hyvät. Sen sijaan muun muassa Kotkasta, Kouvolasta ja Lahdesta julkiset kulkuyhteydet Kuopioon ovat sellaiset, että käräjämatka edellyttäisi useimmiten yöpymistä Kuopiossa.

Lisäksi on otettava huomioon, että Kouvolan hovioikeudessa on toistuvasti pääkäsitelyssä käsiteltäviä riita- ja rikosasioita, joissa on erityisesti Pietarin ja Viipurin alueelta saapuvia asianosaisia ja todistajia. Heidän osaltaan matkustaminen Kouvolan sijasta Kuopioon lisää matkan pituutta, matka-aikaa ja kustannuksia merkittävästi.

Henkilöstö. Itä-Suomen hovioikeus ja Kouvolan hovioikeus ovat henkilöstömäärältään lähes samankokoisia. Työpaikan siirtyminen toiselle paikkakunnalle koskisi siten paikkakunnasta riippumatta suunnilleen lähes yhtä suurta henkilöstömäärää.

Historialliset tekijät. Vuonna 1839 perustettu Viipurin, vuodesta 1945 Itä-Suomen hovioikeus toimi talvisodan aikana Heinolassa. Hovioikeudella on vaiheikas historia. Hovioikeuden perinteet eivät kuitenkaan painotu erityisesti sen nykyiseen sijoituspaikkaan.

Kouvolan hovioikeus aloitti toimintansa vuonna 1978, joten sen historiallinen tausta on varsin nuori.

5.2.2 Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeuksien yhdistäminen

Alueellisesti ja maantieteellisesti tarkoituksenmukainen sijaintipaikka Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeuksien yhdistämisen seurauksena syntyvälle hallinto-oikeudelle olisi joko Kuopio tai Kouvola.

Seuraavassa arvioidaan yhdistettävän hallinto-oikeuden tarkoituksenmukaisinta sijaintipaikkaa.

Maantie-etäisyydet Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeuksien tuomiopiirien tärkeimmistä väestökeskittymistä Kouvolaan ja Kuopioon käyvät ilmi edellä hovioikeuksien kohdalla tehdyn arvioinnin yhteydessä esitetystä taulukosta 5.1.

Sekä Kuopio että Kouvola ovat alueensa merkittäviä väestökeskittymiä ja siten sopivia uuden yhdistyneen hallinto-oikeuden sijaintipaikaksi. Sen sijaan tuleva väestökehitys puoltaisi hallinto-oikeuden sijoittamista Kuopioon. Kuopion seutukunnalle ennustetaan vuoteen 2040 mennessä viiden prosentin väestönkasvua kun taas Kouvolan väestön ennustetaan samassa ajassa pienenevän kahdeksan prosenttia.

Hallinto-oikeuksissa prosessi on pääosin kirjallista, joten maantieteellisillä etäisyyksillä ei ole hallinto-oikeuden sijainnille vastaavaa merkitystä kuin hovioikeuksissa. Edel-

lä hovioikeuksien osalta esitetty arviointi etäisyyksien vaikutuksista tuomioistuimen sijaintivaihtoehtoihin pitää kuitenkin lähtökohtaisesti paikkansa myös hallinto-oikeuksien osalta.

Henkilöstö. Kouvolan hallinto-oikeudessa työskentelee nykyisin 31 henkilöä ja Kuopion hallinto-oikeudessa 48 henkilöä. Tämä seikka puoltaa hallinto-oikeuden sijoittamista Kuopioon.

Kuopioon ja Kouvolaan voidaan arvioida olevan saatavissa lainkäyttöhenkilöstöä kaikista kolmesta oikeustieteellisestä tiedekunnasta. Kaupungit ovat asukasmäärältään suunnilleen samankokoiset, joten niiden houkuttelevuudessa työskentelypaikkakuntana ei tältä osin voida arvioida olevan eroa.

Muut näkökohdat. Kuopiossa sijaitsee yksi Itä-Suomen yliopiston kolmesta toimipisteestä. Yliopistolla on laaja oikeustieteellinen opetusohjelma. Sen antama opetus ei kuitenkaan johda tuomarin virkaan oikeuttavaan tutkintoon, joten yliopiston sijainnilla ei ole olennaista merkitystä tuomioistuinten rekrytoinnin kannalta. Yliopisto on kuitenkin Kuopion tuomioistuimille merkittävä sidosryhmä.

Kuopion hallinto-oikeus on yksikielinen, kun taas Kouvolan hallinto-oikeus on kaksikielinen. Uusi yhdistynyt hallinto-oikeus olisi siten myös kaksikielinen, jolloin muun muassa tuomareiden suomen ja ruotsin kieltä koskevat kelpoisuusvaatimukset määräytyvät kaksikielistä tuomioistuinta koskevien säännösten mukaisesti. Mikäli tästä aiheutuu ongelmia, on mahdollista harkita Kouvolan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvan ainoan kaksikielisen kunnan Pyhtään siirtämistä Helsingin hallinto-oikeuden tuomiopiiriin.

Historiallisten, kielellisten ja oikeusturvan toteutumisen turvaavien seikkojen kannalta sijaintipaikkakuntien välillä ei ole eroja.

Se vaihtoehto, että hovioikeudet ja hallinto-oikeudet sijoitettaisiin samalle paikkakunnalle lisäisi mahdollisuuksia henkilöstön liikkuvuuteen näiden tuomioistuinten välillä. Toisaalta käräjäoikeuksien sijainnilla on rekrytointimahdollisuuksien kannalta vähintään yhtä suuri merkitys kuin hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien sijainnilla samalla paikkakunnalla. Tuomarin uralle hovioikeuteen hakeuduttaneen jatkossakin käräjäoikeuksista ja toisaalta hovioikeuksien esittelijät siirtyvät tuomareiksi erityisesti käräjäoikeuksiin. Toisaalta riittävän suuren käräjäoikeuden sijainti hovioikeus- tai hallinto-oikeuspaikkakunnalla mahdollistaa jatkossa tuomioistuinharjoittelun suorittamisen osin käräjäoikeudessa ja osin hovioikeudessa tai hallinto-oikeudessa, mikä osaltaan lisää molempien tuomioistuinten rekrytointimahdollisuuksia.² Tuomarin uralle hakeudutaan myös muista lakimiesammateista kuin tuomioistuintehtävistä. Hallinto-oikeuksien osalta rekrytointimahdollisuuksia lisää erityisesti hallintoviranomaisten sijainti tuomioistuinpaikkakunnalla.

²Hallituksen esitys tuomioistuinharjoittelua koskevaksi lainsäädännöksi HE 278/2010 vp on osin muutettuna hyväksytty eduskunnassa 1.3.2011.

Ammattitaidon kehittämistä ja ylläpitämistä koskevaa koulutusta on mahdollista saada mistä tahansa yliopistosta tai muulta koulutuksen tuottajalta siten, että koulutus voidaan järjestää tuomioistuinpaikkakunnalla. Sinänsä sidosryhmien, kuten yliopiston sijaitseminen lähiseudulla mahdollistaa toimintaa hyödyttävien yhteistyösuhteiden luomisen.

Hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien toimitilat. Nykyisten henkilöstömäärien mukaan uuden Itä-Suomen hovioikeuden henkilöstön määrä olisi noin 110 ja Itä-Suomen hallinto-oikeuden noin 80 henkilöä.

Itä-Suomen hovioikeuden toimitalo on rakennettu 1968. Lisärakennus on valmistunut 1992. Rakennuksissa on toimitilat yli 80 henkilölle. Rakennusten vieressä on rakennus, johon on mahdollista sijoittaa lisähenkilöstöä, mutta koko yhdistyvän hovioikeuden toimitilarive huomioon ottaen tarvittaisiin myös lisätilaa.

Mikäli uusi Itä-Suomen hovioikeus sijoitettaisiin Kuopioon, tarkoituksenmukaisin vaihtoehto olisi sijoittaa hovioikeus nykyisiin tiloihin ja hankkia tarvittava lisätila siten, että se rakennettaisiin hovioikeuden vieressä sijaitsevan rakennuksen yhteyteen. Tämä edellyttää kuitenkin kaavamuutosta. Toimitilan vuokratilastustussuunnitelma on noin 912 000 euroa vuodessa.

Kouvolaan hovioikeuden toimitalo on valmistunut 1996. Siinä on työskentelytilat noin 65 henkilölle. Hovioikeus on järjestänyt istuntoja myös noin kilometrin etäisyydellä sijaitsevan Kymenlaakson kärjäoikeuden tiloissa. Kärjäoikeus toimii valtion virastotalossa, jossa ovat myös poliisin toimitilat sekä tilat pidätetyille ja vangituille henkilöille. Istuntonjärjestäminen kärjäoikeuden tiloissa on liittynyt myös turvajärjestelyihin.

Mikäli hovioikeus sijoitettaisiin Kouvolaan, se voitaisiin sijoittaa osaksi Kouvolaan hovioikeuden tiloihin. Jos Kouvolaan hallinto-oikeuden henkilöstö siirtyisi Kuopioon, osa hovioikeuden henkilöstöstä voitaisiin sijoittaa hallinto-oikeudelta vapautuviin valtion virastotalossa sijaitseviin tiloihin. Talossa järjestetään jo nykyisin osa Kouvolaan hovioikeuden istunnoista. Tässä vaihtoehdoissa yhdistyneen hovioikeuden vuokratilastuksiksi muodostuisi vuodessa noin 690 000 euroa. Epäkohtana voidaan pitää sitä, että hovioikeus toimisi kahdessa tilassa.

Mikäli sekä yhdistetty hovioikeus että yhdistetty hallinto-oikeus sijoitettaisiin Kouvolaan, joko hovioikeudelle tai hallinto-oikeudelle olisi hankittava uudet tilat. Vuokratilastukset uusista tiloista olisivat arviolta noin 610 000 euroa vuodessa.

Siinä tapauksessa, että yhdistyvä hallinto-oikeus sijoitettaisiin Kuopioon, tarkoituksenmukaisinta olisi sijoittaa se Itä-Suomen hovioikeuden nykyisiin tiloihin ja tarvittaessa lisäksi hovioikeuden vieressä oleviin nykyin osin hallinto-oikeuden käytössä oleviin tiloihin. Tällöin vuotuiset vuokratilastukset olisivat noin 470 000 euroa.

Mikäli hallinto-oikeus sijoitettaisiin Kouvolaan ja yhdistetty hovioikeus Kuopioon, hallinto-oikeudelle voitaisiin saada toimitilat nykyisistä Kouvolaan hovioikeuden ja Kouvolaan hallinto-oikeuden tiloista. Tällöin vuokratilastukset olisivat noin 690 000 euroa vuodessa.

Mikäli sekä hovioikeus että hallinto-oikeus sijoitettaisiin samalle paikkakunnalle joko Kuopioon tai Kouvolaan, kustannusvaikutukset olisivat seuraavat:

Itä-Suomen hovioikeuden nykyisiin tiloihin ja sen viereiseen rakennukseen mahtuisi yhdistynyt hallinto-oikeus, jolloin vuotuiset vuokratkustannukset olisivat noin 470 000 euroa. Hovioikeuden osalta uusien toimitilojen vuokratkustannusarvio on noin 960 000 euroa vuodessa.

Kouvolan hovioikeuden ja Kouvolan hallinto-oikeuden nykyisiin toimitiloihin sopii joko hovioikeuden tai hallinto-oikeuden henkilöstö. Toiselle tuomioistuimelle jouduttaneen hankkimaan uudet tilat, joiden vuokratkustannusarvio on noin 612 000 euroa vuodessa.

Molempien tuomioistuinten sijoittaminen joko Kuopioon tai Kouvolaan aiheuttaisi uuden toimitilan hankkimistarpeen samalla kun toisesta nykyisestä tuomioistuinten sijaintipaikasta vapautuisi toimitilaa.

Uusien toimitilojen hankkiminen lisää vuokratkustannuksia. Uudisrakentaminen on yleensä kallein vaihtoehto. Olemassa olevien tilojen peruskorjaus tuomioistuinkäyttöön voi tosin tilanteesta riippuen johtaa yhtä suuriin vuokratkustannuksiin, kuin uudisrakentaminenkin. Tuomioistuinkäytöstä poistuvista tiloista aiheutuu myös päällekkäisiä vuokratkuluja. Kulujen määrä riippuu vuokrasopimuksen pituudesta ja mahdollisuuksista neuvotella sen irtisanomisesta ennen vuokrasopimuksen päättymistä.

Tehtyjen arviolaskelmien perusteella suurin säästö vuokratkustannuksissa saavutetaan, jos Itä-Suomen hallinto-oikeus sijoitetaan Kuopioon ja Itä-Suomen hovioikeus Kouvolaan. Tällöin säästöä kertyy noin 300 000 euroa vuodessa. Sijoittamalla hovioikeus Kuopioon ja hallinto-oikeus Kouvolaan säästöä kertyy ainoastaan 30 000 euroa.

Ehdotus. Edellä mainituilla perusteilla toimikunta ehdottaa hovioikeusverkoston kehittämistä siten, että Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet yhdistetään uudeksi hovioikeudeksi, jonka toimipaikka sijoitetaan joko Kouvolaan tai Kuopioon. Edellä olevan selvityksen perusteella toimikunta katsoo, että perusteet painottuvat Kouvolan puolelle. Toimikunta ehdottaa myös, että Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet yhdistetään uudeksi hallinto-oikeudeksi, jonka sijaintipaikka olisi joko Kouvola tai Kuopio. Sijoittamista koskevat näkökohdat painottuvat Kuopion puolelle.

5.2.3 Rovaniemen hovioikeuden sijaintipaikka

Toimikunta ei ole taloudelliset ja muut syyt huomioon ottaen ryhtynyt laajemmin arvioimaan niiden hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien nykyisten toimipaikkojen tarkoituksemukaisuutta, jotka eivät ole yhdistämisehdotuksen kohteena. Tästä poiketen toimikunta on kuitenkin harkinnut Rovaniemen hovioikeuden siirtämistä Ouluun.

Rovaniemen hovioikeuden siirtämistä Ouluun puoltaisi se, että Oulun seutukunta on tuomiopiirin merkittävin väestökeskittymä (226 400 asukasta) ja sille ennustetaan vuoteen 2040 mennessä 25 prosentin väestönkasvua. Myös Rovaniemen seutukunta on merkittä-

Taulukko 5.2: Ajomatkat tärkeimmistä väestökeskuksista mahdolliseen hovioikeuteen

| Paikkakunta | Ouluun (km) | Rovaniemelle (km) |
|-------------|-------------|-------------------|
| Haapajärvi | 161 | 384 |
| Kemi | 105 | 114 |
| Oulu | | 224 |
| Raahe | 78 | 300 |
| Rovaniemi | 224 | |
| Tornio | 130 | 124 |
| Ylivieska | 131 | 353 |

vä Pohjois-Suomen väestönkeskittymä (64 412 asukasta) ja seutukunnalle ennustetaan 13 prosentin väestönkasvua vuoteen 2040 mennessä. Ero näillä väestömittareilla Oulun seutukunnan hyväksi on kuitenkin suuri.

Taulukko 5.2 osoittaa, että maantie-etäisyydet tuomiopiirin väestökeskuksista ovat monessa tapauksessa lyhyemmät Ouluun kuin Rovaniemelle.

Toisaalta useista Lapin käräjäoikeuden kunnista matka Ouluun on huomattavasti pidempi kuin Rovaniemelle. Lisäksi hovioikeudella on nykyäänkin istuntoaika Oulussa. Hovioikeuden sijaintipaikkakunnan merkitys myös vähenee, mikäli henkilökohtaista kuulemista edellyttävien pääkäsittelyjen määrä jatkossa laskee.

Varsin merkittävä osa Rovaniemen hovioikeuden asiakannasta tulee käräjäoikeuksista, jotka sijaitsevat suurin piirtein yhtä lähellä tai lähempänä Oulua kuin Rovaniemeä.

Toimitilat. Rovaniemen hovioikeuden toimitilat ovat toimivat ja tarkoituksenmukaiset. Rovaniemen hovioikeus toimii rakennuksessa, joka saneerattiin hovioikeuden käyttöön vuonna 1995. Toimitilojen vuosittainen vuokra on noin 460 000 euroa.

Rovaniemen hovioikeuden siirtäminen Ouluun edellyttäisi uusien tilojen rakentamista tai vuokraamista samalla kun hovioikeuden nykyiset tilat jäisivät tyhjäksi, jollei Oulun hallinto-oikeutta siirretä Rovaniemeen.

Henkilöstö. Hovioikeuden siirtäminen Ouluun edellyttäisi sen henkilöstön muuttamista.

Muut näkökohdat. Rovaniemellä sijaitsee Lapin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, jonka kanssa Rovaniemen hovioikeus harjoittaa suhteellisen kiinteää yhteistyötä. Rovaniemen hovioikeuteen nimitetyt jäsenet ja esittelijät ovat pääosin valmistuneet Lapin yliopistosta. Nykyinen sijainti on vaikuttanut merkittävästi henkilöstön rekrytointiin. Hovioikeudella on myös merkittävä rooli ja tehtävä osana Rovaniemelle kehittyvää oikeuskeskittymää.

Ehdotus. Toimikunta katsoo, että Rovaniemen hovioikeuden sijaintipaikka voisi olla joko Oulu tai Rovaniemi. Näkökohdat painottuvat kuitenkin tällä hetkellä sen ratkaisun puolelle, ettei Rovaniemellä jo toimivan hovioikeuden sijaintipaikkaa ole syytä muuttaa.

5.2.4 Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeuksien yhdistäminen

Toimikunnan arvion mukaan Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeuksien yhdistämisen seurauksena syntyvän hallinto-oikeuden sijaintipaikka voisi olla joko Oulu tai Rovaniemi. Hallinto-oikeudella voisi alkuvaiheessa olla kaksi toimipaikkaa, mutta mahdollisimman lyhyen siirtymäajan jälkeen toimintojen tulisi keskittyä yhteen toimipaikkaan, jotta yksiköiden yhdistämisellä tavoiteltavat edut toteutuisivat täysimääräisesti.

Oulu olisi uuden Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden tuomiopiirin merkittävin väestökeskittymä, mikä puoltaa hallinto-oikeuden sijoittamista Ouluun. Jos väestön kasvuennusteet toteutuvat, Oulun merkitys väestökeskittymänä ja hallinnollisena keskuksena kasvaa entisestään.

Rovaniemeä sijaintipaikkana puoltavat soveltuvien osin samat näkökohdat kuin, jotka puoltavat hovioikeuden jäämistä Rovaniemelle.

Yhdistämisen käytännön toteuttamisen kannalta merkitystä on myös sillä, että suurin osa uuden yksikön henkilökunnasta työskentelee nyt Oulussa. Rovaniemen hallinto-oikeus on henkilöstöltään noin puolet Oulun hallinto-oikeutta pienempi, joten hallinto-oikeuden sijoittaminen Ouluun aiheuttaisi työpaikan siirtymisen selvästi pienemmälle henkilöstömäärälle kuin jos yhdistetty hallinto-oikeus sijoitettaisiin Rovaniemelle.

Toimitilat. Mikäli yhdistettävä hallinto-oikeus sijoitettaisiin Ouluun, sen henkilöstö olisi mahdollista sijoittaa Oulun hallinto-oikeuden rakennukseen. Oikeusministeriön arvion mukaan vuokratustannukset olisivat yhdistämisen jälkeen noin 200 000 euroa vuodessa. Jos yhdistettävä hallinto-oikeus puolestaan sijoitettaisiin Rovaniemelle, hallinto-oikeudelle jouduttaisiin hankkimaan uudet toimitilat, joiden vuotuinen vuokratustannusarvio on noin 270 000 euroa. Mikäli Rovaniemen hovioikeus siirtyisi Ouluun, hallinto-oikeus voisi ottaa käyttöön hovioikeudelta vapautuvia tiloja.

Muut näkökohdat. Oikeustieteellisen tiedekunnan ja hovioikeuden sijainti Rovaniemellä puoltavat Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden sijoittamista sinne. Rovaniemellä on muutenkin vahva oikeushallinnon toimijoiden keskittymä, jota Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden sijoittaminen Rovaniemelle vahvistaisi entisestään.

Oikeustieteellisen tiedekunnan sijainti Rovaniemellä puoltaa samoin perustein kuin edellä on todettu hovioikeuden osalta myös hallinto-oikeuden sijoittamista Rovaniemelle. Lisäksi hovioikeuden sijainti Rovaniemellä puoltaa hallinto-oikeuden sijoittamista sinne.

Toisaalta siinäkin tapauksessa, että hallinto-oikeuden sijaintipaikka olisi Oulu, ei voida arvioida oikeustieteellistä opetusta antavan tiedekunnan etäisyyden erityisesti vai-

keuttavan tarvittavan henkilöstön rekrytoimista. Oulu tarjoaa suurempana kasvukeskukseksi enemmän mahdollisuuksia muiden perheenjäsenien työllistymiseen, mikä osaltaan lisää houkuttelevuutta hakeutua tuomioistuintehtäviin.

Jos uusi Pohjois-Suomen hallinto-oikeus sijoitetaan Ouluun, Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnat tulisivat kuulumaan sen tuomiopiiriin. Näin ollen olisi varmistettava, että uusi hallinto-oikeus pystyy huolehtimaan palvelusta myös saamen kielellä.

Historiallisten seikkojen kannalta sijaintipaikkakuntien välillä ei ole eroja.

Ehdotus. Valinta Oulun ja Rovaniemen välillä yhdistyvän hallinto-oikeuden sijaintipaikkana riippuu siitä, millaisia tekijöitä painotetaan. Järjestelyn toteuttamisen lyhyen aikavälin kustannuksia ja pitkän aikavälin vuokramenoja silmällä pitäen Oulu olisi parempi vaihtoehto. Jos taas pidetään tärkeänä keskittää edelleen oikeushallinnon toimijoita Rovaniemelle, hallinto-oikeuden sijoittaminen Rovaniemelle olisi Oulua parempi vaihtoehto.

Toimikunnan käsityksen mukaan yhdistetyn hallinto-oikeuden sijaintipaikkaa koskevat näkökohdat Oulun ja Rovaniemen puolesta ovat vahvoja. Toimikunnan käsityksen mukaan edellä esitetyt näkökohdat painottuvat kuitenkin siten, että yhdistetty hallinto-oikeus olisi sijoitettava Ouluun.

5.2.5 Tuomiopiirien muutokset

Hovioikeudet. Toimikunta ehdottaa hovioikeusverkoston kehittämistä toteuttamalla seuraavat tuomiopiirimuutokset:

- Kainuun käräjäoikeus siirretään Rovaniemen hovioikeuspiiriin,
- Pirkanmaan käräjäoikeus siirretään Vaasan hovioikeuspiiriin,
- Satakunnan ja Hyvinkään käräjäoikeudet siirretään Turun hovioikeuspiiriin.

Kainuun käräjäoikeuden siirto Rovaniemen hovioikeuspiiriin on sikäli ongelmallinen, että etäisyys käräjäoikeudesta Rovaniemelle on pitkä ja kulkuyhteydet hankalat. Kainuun käräjäoikeudesta tulevia pääkäsittelyistuntoja voitaneen kuitenkin monessa tapauksessa pitää Oulussa. Toisaalta tämä lisää entisestään matkakäräjien tarvetta.

Pirkanmaan käräjäoikeuden siirto Vaasan hovioikeuspiiriin vahvistaisi Vaasan hovioikeutta, mutta johtaisi Turun hovioikeuden tuomiopiiriin ja asiamäärän pienenemiseen. Etäisyys Tampereelta Vaasaan on noin 100 kilometriä pitempi kuin Turkuun. Julkiset kulkuyhteydet Pirkanmaan käräjäoikeuden väestökeskittymistä Vaasaan ovat kuitenkin suunnilleen yhtä hyvät kuin Turkuunkin. Siirto olisi kuitenkin tarkoituksenmukainen, mikäli Satakunnan käräjäoikeus siirretään Turun hovioikeuden tuomiopiiriin.

Turun hovioikeutta vahvistettaisiin siirtämällä Satakunnan käräjäoikeus ja Hyvinkään käräjäoikeus Turun hovioikeuden tuomiopiiriin. Satakunnan käräjäoikeuden maantieteellinen sijainti ja etäisyydet tuomiopiiriin väestökeskittymistä Turkuun puoltavat vahvas-

ti käräjäoikeuden siirtoa Turun hovioikeuden tuomiopiiriin. Siirroilla tasoitettaisiin niitä vaikutuksia, joita Pirkanmaan käräjäoikeuden siirtäminen aiheuttaisi Turun hovioikeudelle ja sen toimintaedellytyksille, sekä kokoeroa näin muodostuvien hovioikeuksien välillä. Samalla muutokset edistäisivät tavoitetta luoda mahdollisimman tasavahvat hovioikeudet.

Vuonna 2010 saapuneiden asioiden perusteella on tehty taulukosta 5.3 ilmi käyvä arvio uusien hovioikeuspiirien asiamääristä.

Taulukko 5.3: Uusien hovioikeuspiirien arvioidut asiamäärät

| Hovioikeus | |
|------------|-------|
| Turku | 2 400 |
| Vaasa | 2 200 |
| Itä-Suomi | 2 000 |
| Helsinki | 3 400 |
| Rovaniemi | 1 300 |

Tuomiopiirien muutokset aiheuttaisivat muutoksia myös henkilöstön määrässä.

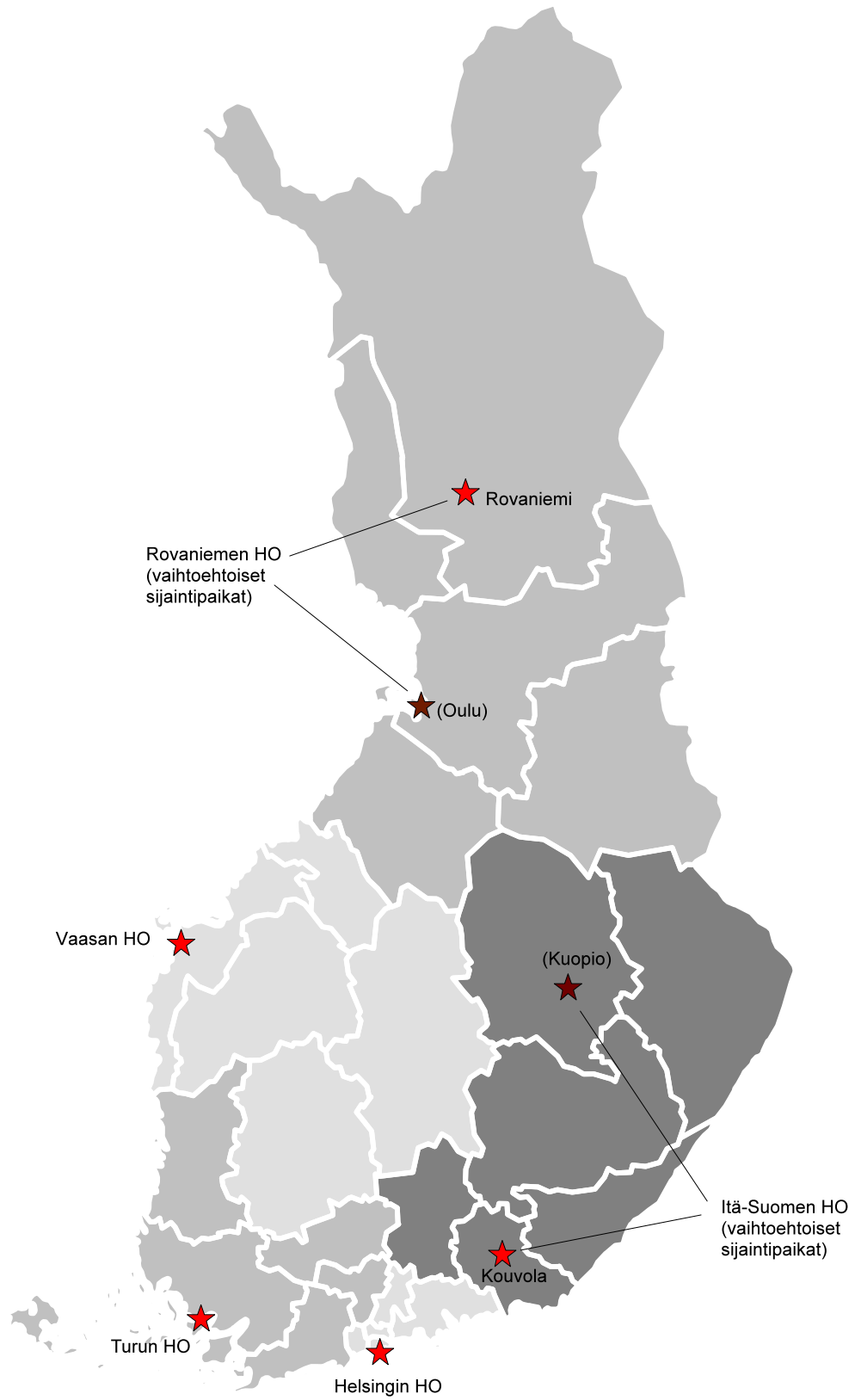
Vaasan hovioikeuden asiamäärä kasvaisi noin 600 jutulla, mikä edellyttää asiamäärää vastaavan henkilöstön lisäämistä Vaasan hovioikeuteen.

Kainuun käräjäoikeuden siirto Rovaniemen hovioikeuden tuomiopiiriin merkitsisi Rovaniemen hovioikeuden asiamäärän kasvamista noin 150 asialla. Tämä edellyttäisi Rovaniemen hovioikeuden henkilöstön kasvattamista muutosta vastaavalla tavalla.

Turun hovioikeuden ja uuden Itä-Suomen hovioikeuden asiamäärät pienenisivät kumpikin noin 300 asialla, mikä edellyttäisi henkilöstön määrän vähentämistä niistä muutosta vastaavalla tavalla.

Hallinto-oikeudet. Toimikunta ehdottaa, että Päijät-Hämeen maakunta siirretään nykyisen Kouvolan hallinto-oikeuden tuomiopiiristä Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin. Tämä tarkoittaisi Hämeenlinnan hallinto-oikeuden asiamäärän kasvamista arviolta vähintään 500 asialla, Itä-Suomen hallinto-oikeuden asiamäärän vähenemistä ja vastaavia henkilöstömuutoksia asianomaisissa hallinto-oikeuksissa. Siirto tasaisi asiamääriä Hämeenlinnan ja yhdistetyn uuden hallinto-oikeuden välillä ja edistäisi tavoitetta luoda mahdollisimman tasavahvat hallinto-oikeudet.

Lisäksi valtion aluehallinnossa Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialue kuuluu osittain Hämeenlinnan ja osittain Kouvolan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin. Päijät-Hämeen maakunnassa sijaitseva päätoimipaikka Lahti sijaitsee nykyisin Kouvolan hallinto-oikeuden tuomiopiirissä. Hallinto-oikeuden alueellista toimivaltaa koskevat epäselvyydet vähentyisivät, jos keskuksen koko toimialue kuuluisi saman hallinto-oikeuden tuomiopiiriin. Päijät-Hämeen maakunnan siirtäminen Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin tukisi tätä tavoitetta.



Kuva 5.1: Ehdotettu hovioikeusverkosto



Kuva 5.2: Ehdotettu hallinto-oikeusverkosto

Muilta osin hallinto-oikeuksien asiamääriä olisi vielä mahdollista tasata ottamalla huomioon tasotyöryhmän ehdotukset.

Vuonna 2010 saapuneiden asioiden perusteella on tehty taulukosta 5.4 ilmi käyvä arvio uusien hallinto-oikeuksien asiamääristä.

Taulukko 5.4: Uusien hallinto-oikeuspiirien arvioidut asiamäärät

| Hallinto-oikeus | |
|-----------------|-------|
| Helsinki | 9 000 |
| Hämeenlinna | 3 800 |
| Itä-Suomi | 4 100 |
| Pohjois-Suomi | 2 200 |
| Turku | 2 400 |
| Vaasa | 2 200 |

5.3 Tuomioistuinten yhdistämisestä aiheutuvat säästöt

Tuomioistuinten yhdistymisen osalta syntyy henkilöstösäästöjä lähinnä siltä osin kun yhdistyvissä tuomioistuimissa on päällekkäisiä johtamis- ja kansliatehtäviä. Lainkäytössä työskentelevän henkilöstön vähentämismahdollisuudet voidaan arvioida vasta sen jälkeen, kun yhdistyneet tuomioistuimet ovat toimineet jonkin aikaa ja nähdään, miten nykyistä suurempien tuomioistuinyksiköiden mahdollisuudet erityisosaamisen lisäämisessä ja työtapojen kehittämisessä näkyvät toiminnan laadussa ja tuottavuudessa. Tältä osin avainasemassa on yhdistyneissä tuomioistuimissa muodostuva johtamis- ja työskentelykulttuuri. Tähän vaikuttaa paljon myös se, miten hyvin yhdistyminen ja muutostilanne on henkilöstön näkökulmasta onnistuttu hoitamaan.

Tässä vaiheessa voidaan päällekkäisten tehtävien poistumisesta arvioida syntyvän säästöä kaikissa rakennemuutoksen kohteena olevissa tuomioistuimissa yhteensä noin 800 000–1 000 000 euroa vuodessa.

Samalla on otettava huomioon, että aikaisempaa pidemmät etäisyydet hovioikeuksiin aiheuttavat matkakäräjäkustannusten kasvua. Toisaalta tämä ei ole väistämätöntä, mikäli pääkäsittelyjen määrä jatkokäsittelylupamenettelystä johtuen vähenee tai tulevaisuudessa toteutetaan muita prosessiuudistuksia. Myös hallinto-oikeuksissa aiheutuu lisäkustannuksia suullisten käsittelyjen ja katselmusten osalta. Tämä lisäys on kuitenkin vähäisempää johtuen suullisten käsittelyjen ja katselmusten suhteellisen vähäisestä määrästä. Matkustamisesta aiheutuvia kustannuksia voidaan vähentää myös hyödyntämällä videoneuvottelijärjestelmiä.

Lisäksi on otettava huomioon, että tuomioistuinten yhdistyminen aiheuttaa erilaisia lähinnä kertaluonteisia rakennemuutoksen toteuttamiseen liittyviä kustannuksia.

5.4 Sidosryhmävaikutukset

Hovioikeuksien tärkeimpiä sidosryhmiä ovat käräjäoikeudet, syyttäjänvirastot, asianajotoimistot sekä valtion oikeusaputoimistot.

Käräjäoikeuksiin ehdotukset vaikuttaisivat lähinnä siten, että tarve käyttää niiden tiloja videokuulemisia varten saattaisi jossain määrin lisääntyä. Syyttäjien osalta ehdotukset merkitsisivät matkustamisen lisääntymistä. Tätä vähentäisi kuitenkin toteutuessaan hovioikeussyyttäjäjärjestelmä. Myös asianosaisten sekä asianajajien ja oikeusavustajien matkustaminen lisääntyisi.

Hallinto-oikeuksien tärkeimpiä sidosryhmiä ovat hallintoviranomaiset, asianajotoimistot ja valtion oikeusaputoimistot.

Ehdotukset vaikuttaisivat vähemmän hallinto-oikeuksien sidosryhmien toimintaan. Lähinnä tulisi kysymykseen etäisyyksien pitenemisestä johtuva matkustaminen.

5.5 Toimikunnan ehdotukset

Toimikunta ehdottaa, että:

- Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet yhdistetään uudeksi Itä-Suomen hovioikeudeksi, jonka toimipaikka sijoitetaan Kouvolaan tai Kuopioon. Toimikunnan tekemä vertailu puoltaa Itä-Suomen hovioikeuden sijoittamista Kouvolaan.
- Rovaniemen hovioikeuden sijaintipaikka voisi olla joko Oulu tai Rovaniemi. Toimikunnan tekemä vertailu puoltaa tällä hetkellä sijaintipaikan säilyttämistä Rovaniemellä.
- Hovioikeuspiirejä muutetaan toteuttamalla seuraavat tuomiopiirimuutokset:
 - Kainuun käräjäoikeus siirretään Rovaniemen hovioikeuspiiriin,
 - Pirkanmaan käräjäoikeus siirretään Vaasan hovioikeuspiiriin,
 - Satakunnan ja Hyvinkään käräjäoikeudet siirretään Turun hovioikeuspiiriin.
- Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet yhdistetään uudeksi hallinto-oikeudeksi, jonka toimipaikka sijoitetaan Ouluun tai Rovaniemelle. Toimikunnan tekemä vertailu puoltaa hallinto-oikeuden sijoittamista Ouluun.
- Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet yhdistetään hallinto-oikeudeksi, jonka toimipaikka sijoitetaan Kouvolaan tai Kuopioon. Toimikunnan tekemä vertailu puoltaa Itä-Suomen hallinto-oikeuden sijoittamista Kuopioon.
- Päijät-Hämeen maakunta siirretään Kouvolan hallinto-oikeuden tuomiopiiristä Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin.

6 Jatkoimenpiteet

Lainsäädäntö. Muutoksenhakutuomioistuinten yhdistäminen edellyttää lainmuutoksia.

Hovioikeuslain (56/1994) 1 §:ssä on lueteltu hovioikeudet. Hovioikeuksien yhdistäminen voi tapahtua siten, että Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet lakkautetaan ja perustetaan lailla uusi Itä-Suomen hovioikeus. Olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että nykyisen Itä-Suomen hovioikeuden perinteet jatkuvat uudessa hovioikeudessa. Lakia säädettäessä olisi perusteltua säätää, että ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöön panemiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin.

Lisäksi yhdistäminen edellyttää, että valtioneuvoston asetusta hovioikeuksien tuomiopiireistä (180/2009) muutetaan.

Hallinto-oikeuslain (430/1999) 1 §:ssä on säännös hallinto-oikeuksista. Myös tätä säännöstä olisi muutettava. Muutos voi tapahtua siten, että Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet lakkautetaan ja niiden tilalle perustetaan uusi Pohjois-Suomen hallinto-oikeus. Vastaavalla tavalla voidaan menetellä Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeuksien suhteen perustamalla Itä-Suomen hallinto-oikeus. Myös hallinto-oikeuslain voimaantulosäännös tulisi laatia siten, että ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöön panemiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin.

Lisäksi olisi tarkistettava valtioneuvoston päätöstä hallinto-oikeuksien tuomiopiireistä (490/1999).

Henkilöstö. Muutos edellyttää yhteistoimintamenettelyn käynnistämistä.

Olisi selvitettävä, miten toiselle paikkakunnalle siirtyvää henkilöstöä voitaisiin tukea.

Yhdistettävien muutoksenhakutuomioistuinten johdon ja muun henkilöstön kanssa olisi keskusteltava siitä, miten muutokset käytännössä toteutetaan.

Kun virkoja joudutaan siirtämään muutoksenhakutuomioistuimesta toiseen, olisi pohdittava mahdollisuutta sekä hovi- että hallinto-oikeuksien osalta siirtyä tuomaripainotteisempaan järjestelyyn. Tämä voisi luontevasti tapahtua samassa yhteydessä, kun muutoksenhakutuomioistuimessa tarkastellaan, miten työmenetelmiä ja eri henkilöstöryhmien välistä työnjakoa voidaan edelleen kehittää.

Toimitilat. Koska pohdittavana on ollut useita sijaintipaikkavaihtoehtoja, toimikunta ei ole voinut tarkastella toimitilakysymyksiä yksityiskohtaisesti.

Jos uusi Itä-Suomen hovioikeus sijoitetaan Kouvolaan ja yhdistetyt Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet Kuopioon, ei lisävuokraustarvetta ilmeisesti synny. Jos hovioikeus sijoitetaan Kuopioon, olisi varmistettava, miten käyttöön saadaan riittävä määrä istunto-tiloja.

Yhdistetyn Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeuden sijoituessa Ouluun olisi varmistettava, että tiloja on riittävästi käytettävissä. Hallinto-oikeuden sijoituessa Rovaniemelle olisi hankittava lisätiloja.

Vaasan hovioikeuden henkilöstön kasvaessa olisi hankittava lisätiloja.

Toimikunta ei ole voinut ottaa kantaa siihen, edellyttävätkö nykyiset tilat kunnostamista.

Eriävät mielipiteet

Toimikunnan mietintöön eriävän mielipiteen ovat jättäneet:

- Pekka Vihervuori
- Pertti Nieminen
- Marjatta Mäenpää

Eriävä mielipide

Hallintoneuvos Pekka Vihervuoren eriävä mielipide.

Yhdistettäväksi esitetyn Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeuden sijaintipaikkaa koskeva ehdotus. Yhdyn niihin näkökohtiin, joita mietinnössä on esitetty yhdistetyn hallinto-oikeuden sijaintipaikkana toisaalta Oulun ja toisaalta Rovaniemen puolesta. Katson kuitenkin, että Oulun ja Rovaniemen puolesta esiin tulleet näkökohdat ovat tässä vaiheessa yhtä vahvat.

Muilta osin yhdyn toimikunnan enemmistön kannanottoihin.

Presidentti Pertti Niemisen eriävä mielipide

1. Eriävän mielipiteen kohdentaminen

Olen samaa mieltä toimikunnan mietinnössä hallinto-oikeuksien kohdalta esitetystä. Sen sijaan hovioikeuksien osalta kantani ja sen perusteet poikkeavat mietinnössä esitetystä seuraavasti.

2. Rakennemuutoksen lähtökohdista

Toimikunnan asettamispäätöksessä todetaan epäkohtina erot hovioikeuksien tuottavuudessa, taloudellisuudessa ja käsittelyajoissa, kansalaisten yhdenvertaisuuden vaarantuminen, työmäärän epätasainen jakautuminen sekä pienten yksiköiden haavoittuvuus ja vähäiset mahdollisuudet henkilöstön kehittämiseksi ja urakierrolle.

Väestön ja yritystoiminnan alueellinen keskittyminen sekä sähköisen asioinnin hyödyntämismahdollisuudet vaikuttavat siihen, missä tuomioistuinten tulee sijaita. Oikeusturvapalveluiden tasapuolisuuden turvaamiseksi tuomioistuinten sijoittamisessa on otettava huomioon alueelliset, maantieteelliset taloudelliset, historialliset ja kielelliset seikat sekä oikeustieteellinen opetus. Valtioneuvoston tuottavuusohjelma ja niukkenevat taloudelliset resurssit pakottavat etsimään keinoja toiminnallisen tehokkuuden lisäämiseksi. Samalla on taattava oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.

Katson, että rakennemuutoksen tarkastelussa tulee sanottujen tekijöiden lisäksi ottaa huomioon selostettujen epäkohtien syyt, lainkäytön laadulliset tekijät sekä henkilöstön työhyvinvointi ja etujen turvaaminen. Rakennemuutoksen pitää perustua vaikuttavien tekijöiden kokonaistarkasteluun. Muutosten tuloksena epäkohdat tulisi kyetä poistamaan tai niiden tulisi ainakin olla nykyistä selvästi vähäisempiä ja hovioikeuksien tuloksellisuuden - lainkäytön laadun, tuottavuuden ja taloudellisuuden - pitäisi parantua.

3. Epäkohdista

Kehitys hovioikeuksissa on ollut 2000-luvun puolivälin jälkeen myönteinen. Vuotta vanhempien asioiden määrä on vähentynyt vuoden 2004 lopun 1 636 asiasta vuoden 2011 helmikuun loppuun mennessä 350 asiaan. Keskimääräiset käsittelyajat ovat lyhentyneet 8,2 kuukaudesta 6,0 kuukauteen.

Merkittävimmät epäkohdat ovat edelleen ylipitkät käsittelyajat laajoissa näyttöä ja oikeuskysymyksiä koskevissa asioissa sekä käsittelyaikaerot. Näiltä osin kohtuullinen käsittelyaika ja yhdenvertaisuus eivät toteudu. Pitkät käsittelyajat tapaavat lisätä työmäärää ja kustannuksia.

Kaikki hovioikeudet ovat jatkuvan työpaineen alla. Työtilanne Turun, Vaasan, Helsingin ja Rovaniemen hovioikeuksissa on jossain määrin vaikea. Pääkäsittelyajat vaihtelevat runsaasta 9 kuukaudesta yli 11 kuukauteen. Vaasan, Helsingin ja Rovaniemen hovioikeuksissa ratkaistavien asioiden määrä vastaa suunnilleen näihin hovioikeuksiin saapuvien asioiden määrää. Näin ollen mahdollisuudet lyhentää käsittelyaikoja ovat vähäiset. Asioiden työläys erityisesti Helsingin hovioikeudessa sekä matkakäräjät Vaasan ja Rovaniemen hovioikeuksissa kuormittavat siinä määrin, että on ilmeisen vaikea lisätä ratkaistavien asioiden määrää ja lyhentää käsittelyaikoja nykyisillä henkilöstöresursseilla. Turun hovioikeuden ratkaisemattomien asioiden määrä on alentunut ja työtilanne parantunut kahtena viimeisenä vuonna, kun hovioikeudessa olleet hyvin laajat asiat on ratkaistu. Tästä huolimatta Turun hovioikeudessa ratkaisemattomien asioiden määrä on tuomaria kohden hovioikeuksien suurin.

Väestö ja elinkeinoelämä keskittyvät yhä enemmän pääkaupunkiseudulle ja suuriin kaupunkeihin, Tampereelle, Turkuun, Ouluun ja Jyväskylään. Tähän nähden hovioikeudet eivät ole sijoittuneet parhaalla tavalla. Tästä aiheutuu matkustamista, kustannuksia ja työajan hukkaa kaikille oikeudenhoidossa ammatikseen työskenteleville.

Pienissä hovioikeuksissa haasteina ovat haavoittuvuus, ammatillisen osaamisen kehittäminen, urakierto ja erityisosaamisen hyödyntäminen. Käytännössä nämä eivät ole juurikaan heikentäneet hovioikeuksien tuoksellisuutta. Pienet hovioikeudet ovat selviytyneet laajojen asioiden käsittelystä kohtuullisessa ajassa ruuhkautumatta. Erityisosaamista on hyödynnetty keskittämällä tietyille osastoille sellaisia asioita, joita ei ole määrällisesti paljon tai joissa erityisosaamisesta on selvää hyötyä lainkäytön laadun, tehokkuuden ja kustannusten kannalta.

Kuten mietinnössä on todettu, merkittävä ongelma on se, että käytettävissä oleviin resursseihin nähden muutoksenhakujen määrä on liian suuri ja muutoksenhakumenettely liian raskas. Tähän ei ole mahdollista vaikuttaa hovioikeuksien rakennemuutoksilla.

4. Tavoitteista

Mietinnössä todetun mukaisesti lainkäytön pitää olla laadukasta sekä käsittelyaikojen ja kustannusten kohtuullisia kunkin asian laatuun, laajuuteen ja muihin tekijöihin nähden. Yhdenvertaisuus ja oikeuden tasapuolinen saatavuus eri puolilla maata tulee turvata. Nämä kuuluvat perusoikeuksiin. Lainkäytön tulee vastata myös sille asetettuihin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin kuten oikeusrauhan ja -järjestyksen ylläpitämiseen, riitojen ratkaisemiseen, rangaistusvastuun toteutumiseen sekä yhteiskunnan taloudelliseen luotettavuuteen ja vakauteen.

Tuomioistuinverkoston ja muiden rakenteiden muutosten tulee olla sellaiset, että lainkäytön laatu parane, työmäärät tasaantuvat, käsittelyajat lyhenevät, käsittelyaikaerot poistuvat tai ainakin pienevät merkittävästi, vuotta vanhempien asioiden määrä laskee, haavoittuvuus vähenee sekä ammattitaito, erityisosaaminen ja urakierto lisääntyvät. Kustannusten tulisi laskea ja tuottavuuden nousta.

Tuomioistuimilla pitää olla sellaiset toimintaedellytykset, että ne kykenevät täyttämään sanotut vaatimukset, toimimaan poikkeuksellisissa työtilanteissa sekä turvaamaan henkilökunnan hyvän ammattitaidon, urakierron ja työhyvinvoinnin.

5. Keinoista ja niissä vaikuttavista tekijöistä

5.1 Yleisesti

Siihen, miten tuomiovallan käytössä saavutetaan sille asetetut tavoitteet, vaikuttavat useat tekijät: aineellinen ja prosessuaalinen lainsäädäntö, asioiden määrä ja laatu, oikeudenhoidossa toimivien eri tahojen ammattitaito, resurssit, työhyvinvointi, motivaatio, vaihtoehtoiset riidanratkaisukeinot ja niiden käyttö sekä tuomioistuinten johtamiseen kuuluvat työjärjestelyt, työnjaot, työmenetelmät ja muut tekijät. Useat sanotuista tekijöistä ovat sellaisia, joihin rakennemuutoksilla ei voida vaikuttaa tai muutosvaikutukset ovat hyvin rajalliset.

Rakenteiden uudelleen järjestämisessä on otettava huomioon myös tuomioistuinten rakenteellinen riippumattomuus, kilpailu ammattitaitoisesta henkilöstöstä sekä muutoksista aiheutuvat työ ja kustannukset.

5.2. Mietinnössä esitetyistä muutoksista

Mietinnössä esitetyt muutokset tasaavat hovioikeuksien kokoa ja asiamääriä Turun, Vaasan, Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeuksissa enemmälti sekä Rovaniemen hovioikeudessa vähäisemmässä määrin. Muutokset eivät kuitenkaan johda asetettuihin tavoitteisiin. Jäljempänä esitetystä voidaan päätellä, että jo vuoteen 2020 mennessä muutokset hovioikeuksien asia- ja työmäärissä tulevat olemaan merkittäviä. Tämän vuoksi pian nyt esitettyjen muutosten toteuttamisen jälkeen on ryhdyttävä uudelleen järjestämään hovioikeusverkostoa. Tästä aiheutuu uusi suunnittelu, työn ja kustannusten hukkaa sekä epävarmuutta hovioikeuksien toiminnassa. Perusteet kannalleni ovat seuraavat.

Helsingin hovioikeuden työtilanne on vaikeahko laajojen ja vaikeuden asioiden vuoksi. Väestön ja yritysten määrä sekä tämän vuoksi asiamäärä ja asioiden työläys tulevat lisääntymään ja vaikeuttamaan tilannetta. Käsittelyajat tuskin lyhenevät, ja käsittelyaikaerot tullevat olemaan edelleen merkittäviä. Muutoksilla ei puututa lainkaan sanottuihin epäkohtiin, koska hovioikeuspiiriin ei esitetä muutoksia.

Vaasan hovioikeuspiiriin esitetyillä muutoksilla hovioikeuden työmäärä tulee kasvamaan merkittävästi. Hovioikeus tulee toimittamaan matkakäräjiä Jyväskylän lisäksi myös Tampereella. Pääkäsittelyyn meneviä asioita saapuu Keski-Suomen ja Pirkanmaan käräjäoikeuksista vuosittain yhteensä suunnilleen 500. Matkakäräjien määrä on nykyistä huomattavasti suurempi. Tämä kuormittaa lainkäyttöhenkilöstä ja vähentää tuottavuutta sekä kasvattaa käsittelyaikoja ja todennäköisesti käsittelyaikaeroja. Matka Tampereelta ja sen ympäristöstä Vaasaan on 90 kilometriä pitempi kuin Turkuun. Matkustaminen lisää valtion vastattavia kustannuksia ja asianosaisten kuluja.

Turun hovioikeuden työtilanne tulee helpottumaan. Asiamäärä laskee ja matkakäräjien määrä vähenee. Vaikutukset ovat myönteisiä. Käsittelyaika Hyvinkään käräjäoikeudesta saapuvissa asioissa todennäköisesti tulee kuitenkin pitenemään nykyisestä vajaasta 4 kuukaudesta runsaaseen 6 kuukauteen.

Rovaniemen hovioikeuden matkakäräjien määrä rasittaa lainkäyttöhenkilökuntaa merkittävästi. Kainuun käräjäoikeuden siirtäminen Rovaniemen hovioikeuspiiriin lisää matkakäräjiä ja työn kuormittavuutta. Tämän lisäksi valtion vastattavat kustannukset ja asianosaisten kulut kasvavat.

Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeuksien yhdistämisellä ei ole vaikutusta muiden hovioikeuksien käsittelyaikoihin tai hovioikeuksien välisiin käsittelyaikaeroihin. Kummankin hovioikeuden käsittelyajat ovat lyhyet ja vuotta vanhempien asioiden määrä vähäinen. Yhdistämisellä ei ole vaikutusta niihin epäkohtiin, jotka ovat aiheina toimeksiannolle. Yhdistämisen seurauksena etäisyydet ja matkustaminen lisääntyvät. Tämä heikentää tuottavuutta ja taloudellisuutta sekä vähentää yhdellä paikkakunnalla toimimisesta vuorakustannuksissa saatavaa säästöä.

Esitetyt muutokset eivät sisällä sellaisia järjestelyjä, joiden voitaisiin katsoa tuovan nykyistä parempia edellytyksiä ammattitaidon kehittämiseksi, erityisosaamiselle, urakierrolle tai haavoittuvuuden vähentämiselle.

5.3 Muutoksista väestö- ja asiamäärissä

Seuraavassa taulukossa luvut ovat hovioikeuspiireittäin vuonna 2010 ja mietinnössä esitetyn piiriäön mukaisina vuonna 2020.

| Hovioikeus | 2010 | | 2020 | |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Väestö | Asiamäärä | Väestö | Asiamäärä |
| Turku | 1 274 284 | 2 762 | 1 064 294 | 2 430 |
| Vaasa | 938 988 | 1 551 | 1 265 791 | 2 550 |
| Itä-Suomi (Itä-Suomi ja Kouvola yhteensä vuonna 2010 sekä Hyvinkään ja Kainuun KäO:t poistettuina vuonna 2020) | 1 292 175 | 2 361 | 1 140 534 | 2 060 |
| Helsinki | 1 267 554 | 3 354 | 1 544 618 | 3 840 |
| Rovaniemi | 579 331 | 1 127 | 683 866 | 1 280 |

5.4 Saapuvien asioiden määrä 1 000 asukasta kohden hovioikeuspiireittäin

| Hovioikeus | Asiamäärä/1 000 asukasta |
|------------|--------------------------|
| Turku | 2,2 |
| Vaasa | 1,7 |
| Itä-Suomi | 1,8 |
| Helsinki | 2,6 |
| Kouvola | 1,8 |
| Rovaniemi | 1,9 |

Asioiden erilainen saapumismäärä on tarpeen ottaa huomioon, kun väestöennusteen perusteella lasketaan hovioikeuskohtaista työmäärää. Erot johtunevat muun muassa väestön ikärakenteesta ja elinkeinoelämän määrästä. Erot on otettu huomioon taulukoissa olevissa laskelmissa

5.5 Asioiden työläydestä

Yleisten tuomioistuinten työmäärän mittaamista varten on tehty mittaristo. Hovioikeuksien työmäärästä on tehty yksi koelaskenta. Koelaskennan mukaan työmäärä ja resurssit jakautuvat hovioikeuksien kesken kohtalaisen tasaisesti. Koska mittaristoa ei ole hyväksytty otettavaksi virallisesti käyttöön, sen perusteella tehtyyn laskelmaan on syytä suhtautua varauksella.

Arvioitaessa asioiden työmäärää hovioikeuskohtaisesti on usein tuotu esille näkemys, että Helsingin hovioikeudessa käsiteltävien asioiden laatu ja laajuus merkitsevät keskimäärin suurempaa työmäärää kuin muissa hovioikeuksissa. On esitetty, että Helsingin hovioikeuden asiamäärä tulee kertoa 1,2:lla todellisen työmäärän selvittämiseksi. Jos tämä hyväksytään, Helsingin hovioikeuden työmäärä vuonna 2020 vastaa noin 4 320 asiaa.

6. Esitys hovioikeusverkoston muutoksiksi

Mietinnössä on pidetty tarpeellisena hovioikeusmenettelyn keventämistä prosessuaalisilla muutoksilla. Tarpeellisiksi ovat osoittautuneet myös hovioikeuksien henkilöstörakenteen uudistaminen ja tuomarikoulutusjärjestelmän luominen. Nämä kaikki muutokset liittyvät toisiinsa ja olisi syytä toteuttaa samanaikaisesti. Ne vienevät kuitenkin huomattavan pitkän ajan ja voivat olla vaikeita toteuttaa, koska parhaillaan on käynnissä muita mittavia hankkeita. Näistä syistä hovioikeusverkoston järjestely on perusteltua tehdä erillisenä hankkeena.

Nopeat korjaavat muutokset vähäisin kustannuksin ja toiminnan tehokkuus säilyttäen on tehtävissä hovioikeuspiirien välisillä seuraavilla tuomiopiirimuutoksilla.

| Käräjäoikeus | Luovuttava hovioikeus | Vastaanottava hovioikeus |
|--------------|-----------------------|--------------------------|
| Pirkanmaa | Turku | Vaasa |
| Keski-Suomi | Vaasa | Itä-Suomi |
| Satakunta | Vaasa | Turku |
| Tuusula | Helsinki | Turku |
| Itä-Uudenmaa | Helsinki | Kouvola |

Näillä tuomiopiirimuutoksilla hovioikeuksista saadaan nykyistä tasakokoisempia ja työmäärä jakautuu tasaisemmin. Matkakäräjien tarve pysyy kohtuullisena ja jakautuu nykyistä tasaisemmin Turun, Vaasan, Itä-Suomen ja Rovaniemen hovioikeuksien välillä. Näiden tekijöiden vaikutuksesta on mahdollista lyhentää käsittelyaikoja ja tasata käsittelyaikaeroja.

Mikäli Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeuksien yhdistämistä pidetään perusteltuna väestön ja elinkeinoelämän sijoittumisessa tapahtuneiden ja odotettavien muutosten vuoksi, pidän seuraavaa hovioikeusverkoston järjestelyä sellaisena, jolla saavutetaan parhaiten toimeksiannossa asetetut tavoitteet.

| Hovioikeus | 2010 | | 2020 | |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Väestö | Asiamäärä | Väestö | Asiamäärä |
| Turku | 1 281 701 | 2 546 | 1 217 128 | 2 670 |

(KäO:t Ahvenanmaa, Kanta-Häme, Länsi-Uusimaa, Satakunta, Varsinais-Suomi, Hyvinkää, Tuusula)

| | | | | |
|--------------|---------|-------|-----------|-------|
| Vaasa | 923 295 | 1 772 | 1 265 791 | 2 550 |
|--------------|---------|-------|-----------|-------|

(KäO:t Etelä-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Pirkanmaa)

| | | | | |
|------------------|-----------|-------|-----------|-------|
| Itä-Suomi | 1 454 658 | 2 558 | 1 140 534 | 2 060 |
|------------------|-----------|-------|-----------|-------|

(Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet yhdistettyinä niin, että hovioikeuteen kuuluvat KäO:t: Etelä-Savo, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo, Etelä-Karjala, Kymenlaakso, Päijät-Häme, Itä-Uusimaa, Keski-Suomi)

| | | | | |
|-----------------|-----------|-------|-----------|-------|
| Helsinki | 1 034 106 | 3 004 | 1 391 784 | 3 600 |
|-----------------|-----------|-------|-----------|-------|

(KäO:t Espoo, Helsinki, Vantaa)

| | | | | |
|------------------|---------|-------|---------|-------|
| Rovaniemi | 658 572 | 1 275 | 683 866 | 1 280 |
|------------------|---------|-------|---------|-------|

(KäO:t Kemi-Tornio, Lappi, Oulu, Ylivieska-Raahe, Kainuu)

Eriävä mielipide

Hallinto-oikeuden ylituomari Marjatta Mäenpään eriävä mielipide.

Yhdistettäväksi esitetyn Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeuden sijaintipaikkaa koskeva ehdotus. Yhdyn niihin näkökohtiin, joita mietinnössä on esitetty Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeuksista yhdistettäväksi esitetyn Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden sijaintipaikkana toisaalta Oulun ja toisaalta Rovaniemen puolesta. Toimikunta on suureksi osaksi samoilla perusteilla yksimielisesti päätenyt siihen, ettei Rovaniemen hovioikeuden sijaintipaikkaa Oulun puolesta puhuvista painavista näkökohdista huolimatta ole syytä siirtää Ouluun. Tässä tilanteessa yhdistetyn Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden sijoittaminen Ouluun heikentäisi Rovaniemellä jo olevaa oikeuskeskittymää, kun taas sen sijoittaminen Rovaniemelle vahvistaisi sitä. Mielestäni ei myöskään ole tarkoituksenmukaista luopua niistä eduista, jotka syntyvät siitä, että molempien tuomioistuinlinjojen muutoksenhakutuomioistuimet sijaitsevat samalla paikkakunnalla, jossa lisäksi annetaan oikeustieteellistä opetusta. Toimitilaratkaisuilla ei käsitykseni mukaan yleensä ole, eikä varsinkaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden sijoittamisesta Ouluun aiheutuvilla suhteellisen vähäisillä säästöillä toimitilakustannuksissa, voi olla olennaista merkitystä oikeusturvan parantamiseen tähtäviä tuomioistuinrakenteen uudistamista koskevia ratkaisuja tehtäessä. Näin ollen ja kun hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden kannalta merkitystä on väestökehityksen lisäksi hallintoviranomaisten sijoittumisella ja niiden toimialueilla, katson, että perusteet yhdistyvän Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden sijoittamiselle Rovaniemelle ovat painavimmat.

Muilta osin yhdyn toimikunnan enemmistön kannanottoihin.

Arviolaskelma toimitilakustannuksista

Hallinto-oikeuksien ja hovioukeuksien rakennemuutos

Toimitilojen kustannusarviovertailua eri vaihtoehtoissa

Laskelmissa ei ole huomioitu muutostöistä aiheutuvia lisävuokria eikä sopimusten uusimisten yhteydessä aktualisoituvia vuokrien tasokorotuksia

Nykyiset vuokratustannukset ja henkilömäärät

| | €/kk | €/v | hlöt | m2 | €/m2/v |
|----------------------------|-------|--------|------|------|--------|
| Itä-Suomen hovioukeus | 39614 | 475372 | 52 | | |
| Kouvolan hovioukeus | 36760 | 441116 | 51 | | |
| Kouvolan hallinto-oikeus | 20525 | 246297 | 30 | | |
| Kuopion hallinto-oikeus | 31393 | 376720 | 45 | | |
| Oulun hallinto-oikeus | 11668 | 140016 | 27 | 1140 | 123 |
| Rovaniemen hallinto-oikeus | 13457 | 161484 | 16 | 1159 | |

Vaihtoehto: Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet yhdistetään, toimipaikka Oulussa

(16 hlö sijoitettavissa vanhan toimitilan yhteyteen)

| | €/v | hlöt | m2 | Lisätila, 16 hlö, m2 |
|---|--------|------|------|----------------------|
| Oulun hallinto-oikeus | 140016 | 27 | 1140 | 500 |
| Rovaniemen hallinto-oikeus | 161484 | 16 | | |
| Yhteensä | 301500 | 43 | | |
| Vuokratustannukset yhdistymisen jälkeen Oulussa | 140016 | | | 61411 |

SÄÄSTÖ VUODESSA

100073

Vaihtoehto: Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet yhdistetään, toimipaikka Rovaniemellä

Koko virasto ei ole sijoitettavissa nykyiseen toimipisteeseen
Uusi hallinto-oikeuden toimitila 43 hlö:lle,
hinta-arvio 270000€/v (1500m2*15€/m2/kk*12)

| | €/v | hlöt | Uudet tilat, 43 hlö, m2 |
|----------------------------|--------|------|-------------------------|
| Oulun hallinto-oikeus | 140016 | 27 | 1500 |
| Rovaniemen hallinto-oikeus | 161484 | 16 | |
| Yhteensä | 301500 | 43 | |

Vuokrakustannukset yhdistymisen jälkeen Rovaniemellä 270000

SÄÄSTÖ VUODESSA 31500

Vaihtoehto: Kuopion ja Kouvolan hallinto-oikeudet yhdistetään, toimipaikka Kuopiossa

Yhdistyvä hallinto-oikeus sijoitetaan Itä-Suomen hovioikeuden vanhoihin tiloihin ja viereiseen rakennukseen

| | €/v | hlöt | Viereinen rakennus, 25 hlö, m2 |
|--------------------------|--------|------|--------------------------------|
| Kouvolan hallinto-oikeus | 246297 | 30 | 600 |
| Kuopion hallinto-oikeus | 376720 | 45 | |
| Yhteensä | 623017 | 75 | |

Vuokrakustannukset yhdistymisen jälkeen Kuopiossa 475372 73440

SÄÄSTÖ VUODESSA 74205

Vaihtoehto: Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet yhdistetään, toimipaikka Kouvolassa

Yhdistyvä hovioikeus sijoitetaan Kouvolan hovioikeuden ja Kouvolan hallinto-oikeuden vanhoihin tiloihin

| €/v | hlöt | Kouvolan hallinto-oikeuden |
|-----|------|----------------------------|
|-----|------|----------------------------|

| | | | |
|--|---------------|-----|----------------------|
| Itä-Suomen hovioikeus | 475372 | 52 | vanhat tilat, 45 hlö |
| Kouvolan hovioikeus | 441116 | 51 | |
| Yhteensä | 916488 | 103 | |
| Vuokrakustannukset yhdistymisen jälkeen Kouvolassa | 441116 | | 246297 |
| SÄÄSTÖ VUODESSA | 229075 | | |

Vaihtoehto: Kuopion ja Kouvolan hallinto-oikeudet yhdistetään, toimipaikka Kouvolassa

Yhdistyvä hallinto-oikeus sijoitetaan Kouvolan hovioikeuden ja Kouvolan hallinto-oikeuden vanhoihin tiloihin

| | €/v | hlöt | Kouvolan hallinto-oikeuden vanhat tilat, 45 hlö |
|--|---------------|------|---|
| Kouvolan hallinto-oikeus | 246297 | 30 | |
| Kuopion hallinto-oikeus | 376720 | 45 | |
| Yhteensä | 623017 | 75 | |
| Vuokrakustannukset yhdistymisen jälkeen Kouvolassa | 441116 | | 246297 |
| LISÄVUOKRA VUODESSA | -64396 | | |

Vaihtoehto: Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet yhdistetään, toimipaikka Kuopiossa

Koko virasto ei ole sijoitettavissa nykyiseen Itä-Suomen hovioikeuden toimitilaan ja viereiseen rakennukseen, kun otetaan huomioon istuntosalitilatarve. Kaavamuutoksella on mahdollisuus rakentaa lisätilaa viereisen rakennuksen paikalle.

Uusi hovioikeuden toimitila 103 hlö:lle,
hinta-arvio 912000€/v (4000m²*19€/m²/kk*12)

| | €/v | hlöt |
|-----------------------|--------|------|
| Itä-Suomen hovioikeus | 475372 | 52 |

| | | |
|---|-------------|-----|
| Kouvolan hovioikeus | 441116 | 51 |
| Yhteensä | 916488 | 103 |
| Vuokrakustannukset yhdistymisen jälkeen Kuopiossa | 912000 | |
| SÄÄSTÖ VUODESSA | 4488 | |

Vaihtoehto: Kuopion ja Kouvolan hallinto-oikeudet yhdistetään, toimipaikka Kouvola

Yhdistyvä hallinto-oikeus sijoitetaan uusiin tiloihin ja yhdistyvä hovioikeus sijoitetaan Kouvolan hovioikeuden ja Kouvolan hallinto-oikeuden vanhoihin tiloihin
Uusi hallinto-oikeuden toimitila 75 hlö:lle,
hinta-arvio 612000€/v (3000m²*17€/m²/kk*12)

| | €/v | hlöt |
|---|--------|------|
| Kouvolan hallinto-oikeus | 246297 | 30 |
| Kuopion hallinto-oikeus | 376720 | 45 |
| Yhteensä | 623017 | 75 |
| Vuokrakustannukset yhdistymisen jälkeen Kouvola | 612000 | |

SÄÄSTÖ VUODESSA **11017**

Vaihtoehto: Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet yhdistetään, toimipaikka Kuopiossa

Yhdistyvä hallinto-oikeus sijoitetaan Kuopion hovioikeuden vanhoihin tiloihin ja viereiseen rakennukseen ja yhdistyvä hovioikeus uusiin tiloihin.
Uusi hovioikeuden toimitila 103 hlö:lle,
hinta-arvio 960000€/v (4000m²*20€/m²/kk*12)

| | €/v | hlöt |
|---|--------|------|
| Itä-Suomen hovioikeus | 475372 | 52 |
| Kouvolan hovioikeus | 441116 | 51 |
| Yhteensä | 916488 | 103 |
| Vuokrakustannukset yhdistymisen jälkeen Kuopiossa | 960000 | |

LISÄVUOKRA VUODESSA

-43512

Yhteenveto

Säästö/ lisävuokra yhteensä

| | |
|---|---------------|
| Rovaniemen ja Oulun hallinto-oikeudet Oulussa TAI | 100073 |
| Rovaniemen ja Oulun hallinto-oikeudet Rovaniemellä | 31500 |
| Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet Kuopiossa Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet Kouvolassa TAI | 303280 |
| Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet Kouvolassa Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet Kuopiossa TAI | -59908 |
| Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet Kuopiossa Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet Kuopiossa TAI | 30693 |
| Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet Kouvolassa Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet Kouvolassa | -53379 |



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-259-122-7 (nid.)
ISBN 978-952-259-123-4 (PDF)
Hinta/pris 20,00 €

TILAUKSET
Edita Prima Oy
Asiakaspalvelu
vaihde 020 450 011
faksi 020 450 2470
asiakaspalvelu.prima@edita.fi

BESTÄLLNINGAR
Edita Prima Ab
Kundservice
växel 020 450 011
fax 020 450 2470
asiakaspalvelu.prima@edita.fi