

51/2013

# Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025

Lausuntotiivistelmä

*oikeusministeriö  
justitieministeriet*



# Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025

Lausuntotiivistelmä



14.10.2013

Julkaisun nimi Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025  
Lausuntotiivistelmä

Tekijä Tea Skog

Oikeusministeriön julkaisu 51/2013  
Mietintöjä ja lausuntoja

OSKARI numero OM 11/03/2012 HARE numero OM011:00/2012

ISSN-L 1798-7105  
ISSN (PDF) 1798-7105  
ISBN (PDF) 978-952-259-322-1

URN URN:ISBN:978-952-259-322-1  
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-322-1>

Asia- ja avainsanat oikeuslaitos, oikeusturva, oikeudenkäynti

**Tiivistelmä** Oikeusministeriö asetti 1.6.2012 neuvottelukunnan valmistelemaan ehdotukset pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaksi ja valtioneuvoston vuosien 2013–2016 kehyspäätöksen edellyttämäksi sopeuttamisohjelmaksi sekä seuraamaan oikeusturvaohjelman toteutumista ja tarvittaessa ehdottamaan siihen korjauksia. Neuvottelukunta päätyi ehdottamaan Oikeudenhoidon uudistamisohjelmaa vuosille 2013–2025. Ohjelma sisältää sekä horisontaalisia että sektorikohtaisia toimenpide-ehdotuksia yhteensä 57 kappaletta. Ehdotukset liittyvät rakenteisiin, menettelytapoihin, osaamiseen ja henkilöstöön sekä perittäviin maksuihin. Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan ehdotukset edistävät oikeusturvaa ja tuottavat taloustilanteen edellyttämiä säästöjä. Uudistamisohjelma luovutettiin oikeusministerille maaliskuussa 2013.

Neuvottelukunnan mietinnöstä pyydettiin lausuntoja 19.6.2013 mennessä. Lausuntopyynnössä pyydettiin näkemyksiä neuvottelukunnan esittämästä kokonaisuudesta. Lisäksi pyydettiin näkemystä ehdotusten toteuttamisjärjestyksestä ja mahdollisia vaihtoehtoisia malleja. Lausuntoa laadittaessa pyydettiin huomioimaan, että kunkin yksittäisen hankkeen osalta järjestetään erillinen lausuntokierros hankkeen varsinaisen valmistelun aikana. Oikeusministeriö vastaanotti yhteensä 81 lausuntoa.

Suurin osa lausunnonantajista ymmärtää ohjelman lähtökohdat ja taustalla vaikuttavat tavoitteet. Lausunnoissa esitetään kuitenkin huoli siitä, että oikeudenhoitoa vaarannetaan liiallisilla säästötoimenpiteillä. Tämän pelätään johtavan oikeusturvan heikkenemiseen. Toisaalta ymmärretään, että tässä taloudellisessa tilanteessa myös oikeushallinnon on uudistuttava ja tehostettava toimintaansa. Ja juuri tähän Oikeudenhoidon uudistamisohjelman arvioidaan tarjoavan välineitä. Valtaosaa yksittäisistä toimenpide-ehdotuksista kannatetaan. Ehdotusten arvioidaan tehostavan toimintaa ja sujuvoittavan menettelyjä. Eniten kyseenalaistettiin tarve vähentää käräjäoikeuksien määrää edelleen puoleen. Mielipiteet jakautuivat myös tuomioistuinlinjojen yhdistämistä koskevasta selvitystarpeesta. Uudistamisohjelman nopeaa täytäntöönpanoa kuitenkin korostettiin yleisesti.

14.10.2013

Publikationens titel	Reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025 Remissammandrag		
Författare	Tea Skog		
Justitieministeriets publikation	51/2013 Betänkanden och utlåtanden		
OSKARI nummer	OM 11/03/2012	HARE nummer	OM011:00/2012
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-322-1		
URN	URN:ISBN:978-952-259-322-1		
Permanent adress	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-322-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-322-1</a>		
Ämnes- och nyckelord	rättsväsende, rättssäkerhet, rättegång		

**Referat**


Justitieministeriet tillsatte den 1 juni 2012 en delegation för att lägga fram ett förslag till ett långsiktigt rättssäkerhetsprogram och till ett sådant anpassningsprogram som förutsätts i statsrådets rambeslut för åren 2013–2016 samt för att följa upp förverkligandet av programmet och att vid behov föreslå ändringar i det. Som resultat av sitt arbete föreslog delegationen ett reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025. Programmet innehåller sammanlagt 57 åtgärdsförslag, som är dels horisontella och dels sektorspecifika. Förslagen gäller strukturerna, förfarandena, kunnandet och personalen samt avgifterna. Enligt delegationen främjar förslagen rättssäkerheten och medför sådana besparingar som den ekonomiska situationen förutsätter. Reformprogrammet överlämnades till justitieministern i mars 2013.

Utlåtanden om delegationens betänkande skulle lämnas in före den 19 juni 2013. I begäran om utlåtanden ombads remissinstanserna yttra sig om den av delegationen föreslagna helheten. Dessutom önskades kommentarer om ordningen för genomförandet av förslagen som ingår i programmet samt förslag till eventuella alternativ. I fråga om projekten som nämns i programmet ombads remissinstanserna beakta att det i samband med den egentliga beredningen av varje enskilt projekt ordnas en separat remissbehandling. Det inkom totalt 81 utlåtanden.

Merparten av remissinstanserna understöder utgångspunkterna för programmet och målen bakom det. I utlåtandena uttrycks dock oro över att rättsvården kan äventyras till följd av för långtgående sparåtgärder, vilket befaras leda till en svagare rättssäkerhet. Å andra sidan förstår man att även justitieförvaltningens verksamhet måste reformeras och effektiviseras i den rådande ekonomiska situationen. Reformprogrammet för rättsvården bedöms erbjuda verktyg just för detta. Merparten av de enskilda åtgärdsförslagen får understöd. Förslagen beräknas effektivisera verksamheten och göra förfarandena smidigare. Mest ifrågasätts behovet att ytterligare minska antalet tingsrätter till hälften av det nuvarande antalet. Åsikterna var delade också i fråga om behovet att inleda en utredning om sammanslagning av domstolslinjerna. Behovet att snabbt genomföra reformprogrammet betonades dock allmänt i utlåtandena.

# SISÄLLYS

JOHDANTO	9
LAUSUNNOT UUDISTAMISOHJELMAN LÄHTÖKOHDISTA	10
KANNANOTOT NEUVOTTELUKUNNAN EHDOTUKSIIN	13
<b>1 Horisontaaliset ehdotukset</b>	<b>13</b>
<b>2 Sektorikohtaiset ehdotukset</b>	<b>17</b>
2.1 Tuomioistuimet	17
2.1.1 Rakenteet	17
OIKEUSHALLINTO	17
TUOMIOISTUINLINJAT	18
TUOMIOISTUINTEN MÄÄRÄ JA TUOMIOPIIRIT	24
KESKITTÄMINEN	28
2.1.2 Menettelyt ja kokoonpanot	30
MUUTOKSENHAKU	30
KOKOONPANOT	37
MUITA TEHOSTAMISKEINOJA	39
TEKNISET KEVENTÄMISKEINOT	45
2.1.3 Osaaminen ja henkilöstö	49
2.1.4 Maksut	52
2.2 Syyttäjät	53
2.2.1 Rakenteet	53
2.2.2 Menettely	54
2.2.3 Osaaminen ja henkilöstö	55
2.2.4 Maksut	56
2.3 Asianajo ja julkinen oikeusapu	57
2.3.1 Kattavuus ja rakenteet	57
2.3.2 Menettely	58
2.3.3 Osaaminen ja henkilöstö	58
2.3.4 Maksut	61
2.4 Sovittelu	61
2.5 Neuvonta	63



2.6	Ulosotto	64
2.6.1	Rakenteet	64
2.6.2	Menettelyt	65
2.6.3	Osaaminen ja henkilöstö	65
2.6.4	Maksut	65
LIITE		66



# JOHDANTO

Oikeusministeriö asetti 1.6.2012 neuvottelukunnan valmistelemaan ehdotukset pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaksi ja valtioneuvoston vuosien 2013–2016 kehyspäättökseen edellyttämäksi sopeuttamisohjelmaksi sekä seuraamaan oikeusturvaohjelman toteutumista ja tarvittaessa ehdottamaan siihen korjauksia.

Neuvottelukunta päätyi ehdottamaan Oikeudenhoidon uudistamisohjelmaa vuosille 2013–2025. Mietintö luovutettiin oikeusministerille maaliskuussa 2013. Neuvottelukunnan pääkysymykseksi nousi se, mitä on oikea oikeusturva ja miten varmistetaan hyvä oikeudenhoito. Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan kansalaisten oikeusturva on kokonaisuus. Tämän takia ratkaisevaa on, että kutakin asiatyyppeä käsitellään sille riittävissä eri viranomaisten muodostamassa käsittelyketjussa sekä juttutyypin oikeudellisen vaativuuden ja muun merkityksen edellyttämässä kokoonpanossa tuomioistuimessa. Neuvottelukunnan käsityksen mukaan ainoastaan näin voidaan varmistaa hyvä oikeusturva kussakin yksittäistapauksessa myös jatkossa.

Neuvottelukunnan mietinnöstä pyydettiin lausuntoja 19.6.2013 mennessä. Lausuntopyyntöissä pyydettiin erityisesti lausunnonantajan näkemystä neuvottelukunnan esittämästä kokonaisuudesta, joka sisältää sekä horisontaalisia että oikeudenhoidon sektoreittain jaettuja ehdotuksia. Horisontaaliset ehdotukset koskevat koko valtionhallintoa tai ainakin koko oikeudenhoitoa, kun taas sektorikohtaiset ehdotukset rakenteita, menettelyjä, osaamista ja henkilöstöä sekä maksuja. Lisäksi pyydettiin näkemystä ohjelmaan sisältyvien ehdotusten toteuttamisjärjestyksestä ja mahdollisia vaihtoehtoisia malleja neuvottelukunnan esittämälle kokonaisuudelle. Lausuntoa laadittaessa pyydettiin myös huomioimaan, että kunkin yksittäisen hankkeen osalta järjestetään erillinen lausunkierros normaaliin tapaan hankkeen valmistelun aikana.

Oikeusministeriö vastaanotti yhteensä 81 lausuntoa. Tämän lausuntotiivistelmän liitteessä on lueteltu lausunnon antaneet tahot.

# LAUSUNNOT UUDISTAMISOHJELMAN LÄHTÖKOHDISTA

Suuri osa lausunnonantajista ei näe ohjelman lähtökohdissa huomautettavaa ja pitää ohjelmaa kiristyvässä taloustilanteessa välttämättömänä. Kaikkea toimintaa on voitava tarkastella kriittisesti ja kartoitettava mahdollisuudet, joita toiminnan tehostaminen antaa. Resursseja on kohdennettava mahdollisimman tehokkaasti sekä asiallisesti että alueellisesti. Ohjelmaa pidetään hyvänä lähtökohtana jatkovalmistelulle, koska siinä on kartoitettu konkreettisia vaihtoehtoja.

Vaikka ohjelmaa pidetään tarpeellisena, esitetään huoli oikeushallinnon vähiin resursseihin kohdistuvista säästöpainoista ja niiden vaikutuksista oikeusturvan takeisiin. Kriittisesti suhtaudutaan siihen, että julkisen talouden vaikeat näkymät pakottaisivat myös oikeuslaitoksessa arvioimaan oikeusturvan tuottamista vähemmän resurssein, ja miten niillä voidaan parhaiten huolehtia oikeusturvajärjestelmän uudistumisesta yhteiskunnan muun kehityksen tahdissa. Erityisesti painotetaan sitä, että luottamusta herättävällä ja korkealuokkaisella oikeusturvalla on hintansa ja se vaatii riittäviä resursseja. Tähän liittyen osa lausunnonantajista katsoo, ettei oikeusturvan nykytasosta voida tinkiä. Päinvastoin viimeaikaisen Suomea velvoittavan ihmisoikeuskäytännön huomautetaan edellyttävän uudistuksia, jotka merkittävästi lisäävät oikeuslaitoksen menoja.

Siten osa lausunnonantajista katsoo vaadittuja säästöjä toteuttavien neuvottelukunnan ehdotusten käytännössä supistavan kansalaisten oikeuspalveluja ja oikeusturvaa. Tältä osin tuodaan esiin muun muassa se, että oikeusturvan reunaehdot ja saavutettavuus eri puolilla maata ovat jo nyt erilaiset. Lisäksi kritisoidaan sitä, että ohjelman eri kohtiin on kirjattu arvioitu säästövaikutus, muttei vastaavasti vaikutusta oikeusturvaan. Nämä lausunnonantajat pitävät ohjelmaa luonteeltaan säästöohjelmana, jossa ei ole pohdittu oikeusturvan asettamia vaatimuksia eikä oikeusturvan vähimmäistasoa. Osa lausunnonantajista katsookin, että ensin tulisi määrittää perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämän oikeusturvan reunaehdot, se oikeusturvan taso, joka kansalaisille halutaan tarjota ja vasta tämän jälkeen selvittää, mikä sen hinta on ja miten se parhaiten saavutettaisiin.

Lausunnonantajat ovat yhtä mieltä siitä, että koska oikeuslaitoksen menoista valtaosa koostuu henkilöstömenoista, vain niistä tehtävä vähennys voi olla taloudellisesti merkittävä. Laajan eläköitymisen katsotaan antavan mahdollisuuden henkilöstövähennyksiin ilman irtisanomisia. Mutta henkilöstöä voidaan vähentää kuitenkin vain vähentämällä työmäärää. Oikeusturvatehtävästä voidaan siis huolehtia jatkossa ainoastaan, jos tuomioistuinten käsiteltäväksi tulee nykyistä vähemmän asioita tai käsittelemällä niitä aiempaa harvemmassa instanssissa, ja tuomioistuimet voivat toiminnassaan keskittyä ydintehtäväänsä, lainkäyttöön, hyviä ja tehokkaita apuvälineitä hyväksikäyttäen.

Lausunnoissa suhtaudutaan ohjelman laaja-alaisuuteen myönteisesti samoin kuin siihen, että ohjelmaan sisältyy sekä horisontaalisia että sektorikohtaisia ehdotuksia. Mutta kritiikkiä esitetään siitä, ettei ohjelmassa ole riittävästi selvitetty eri ehdotusten vaikutuksia ja oikeuslaitoksen kannalta hyvinkin merkittäviä muutosehdotuksia on käsitelty mainitsemalla vain muutama ehdotusta puoltava ja sitä vastaan puhuva seikka.


Neuvottelukunnan omaksumaa lähtökohtaa oikeudenhoidon kokonaisvaltaisesta tarkastelusta pidetään perusteltuna. Uudistamisohjelman keskeisten tavoitteiden toteutuminen edellyttää pitkälle hahmoteltua kokonaiskuvaa kaikista tarpeellisista uudistuksista. Osa lausujista kaipaa kuitenkin selkeämpää linjausta siitä, minkälaiseen tuomioistuinelaitoksen perusrakenteeseen pyritään. Mahdollisten rakenneuudistusten pääpiirteet olisi tärkeää hahmottaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja rakenteellisten ratkaisujen olisi oltava pysyviä, koska oikeuslaitos ei voi olla jatkuvasti isojen rakenteellisten uudistusten kourissa. Edellä esitetystä kritiikistä huolimatta lausunnonantajat painottivat sitä, että on tehtävä poliittisia päätöksiä oikeuslaitoksen kehittämiseksi ja oikeusturvan ylläpitämiseksi ja parantamiseksi.

## OIKEUDENHOIDON TALOUDELLISISTA RESURSSSEISTA

Siitä huolimatta, että taloudellisia resursseja pidetään myös oikeuslaitoksessa huomioon otettavina realiteetteina, oikeudenhoidolle asetettuja säästövelvoitteita pidetään kohtuuttomina. Oikeusministeriön hallinnonalan budjetti on yksi valtiontalouden pienimmistä, vaikka oikeusturvan merkitys koko yhteiskunnan toiminnalle on merkittävä. Tuntuville leikkauksilla oikeudenhoitoon ei nähdä suurta merkitystä kokonaistaloudelle. Moni lausunnonantaja pelkää leikkausten kuitenkin vaarantavan vakavasti oikeusjärjestelmän toimivuuden. Säästövelvoitteiden ei myöskään katsota olevan sovitettavissa yhteen hallitusohjelman tavoitteiden eli oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämisen ja oikeusturvan laadun parantamisen kanssa. Ohjelmassa olisi pitänyt pohtia, onko oikeuslaitos ylipäättään järkevä kohde valtion varojen säästämiseen.

Osa lausunnonantajista katsoo, että tehokas oikeusturva ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttää valtiovallan päättävän konkreettisesti riittävien voimavarojen osoittamisesta oikeuslaitokselle. Koska oikeuslaitoksen tehtävät perustuvat perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, kyse ei ole organisointinsa ja resursointinsa puolesta vapaan harkinnanvaraisesta hallintotoiminnasta. Edelleen huomautetaan, että ennen isojen linjaratkaisujen ja investointipäätösten tekemistä on realistisesti tarkasteltava voidaanko esitetyillä toimenpiteillä todella saavuttaa tarvittavia säästöjä. Ohjelman pohjaksi ei ole tehty todellisiin lukuihin perustuvia laskelmia, eikä tämän arvioida olevan edes mahdollista.

Mutta lausunnoissa todetaan myös, että taloudellisen tilanteen edellyttäessä merkittäviä säästöjä on välttämätöntä ryhtyä nopeisiin toimenpiteisiin oikeusturvan saamisen varmistamiseksi. Lisäksi tuodaan esiin, että ilman nykyisiä säästövelvoitteitakin oikeuslaitoksen toiminnan tehostamista on selvitettävä. Käsitelyajat ovat liian pitkät, ja kaikkialla muuallakin yhteiskunnassa toimintaa kehitetään jatkuvasti. Säästöt on kuitenkin



suhteutettava tehokkuuden lisääntymiseen. Säästöjen vaikutukset eivät saa ylittää tehokkuuden lisääntymisen vaikutuksia siten, että käsittelyajat lyhenemisen sijasta pitenevät tai oikeusturva muuten heikkenee.

## TAVOITETILA VUOTEEN 2025 MENNESSÄ

Oikeudenhoidon tavoitetilaa lähtökohtineen ja ehdotuksineen pidetään suurelta osin kannatettavana. Keskeiseksi kritiikin aiheeksi nousee tuomioistuinten määrän olennainen vähentäminen. Laajaa kannatusta saa kunkin asiatyypin käsittely sille riittävässä käsittelyketjussa sekä juttutyypin oikeudellisen vaativuuden ja muun merkityksen edellyttämässä tuomioistuimen kokoonpanossa. Henkilöstöressurssien supistuessa pidetään tärkeänä tavoitetta laskea tuomioistuinten työmäärää siten, että tuomioistuimet eivät käsittele asioita, jotka voidaan oikeusturvan vaarantamatta käsitellä hallinnossa tai vaihtoehtoisissa riidanratkaisumenettelyissä.

Tavoitetilasta huomautetaan puuttuvan maininta pätevän henkilöstön rekrytoimisesta ja pysymisestä oikeuslaitoksen palveluksessa. Vakinaisten tuomareiden nimittäminen on jo nykyisin asiallisesti järjestetty. Suurin osa juristeista kuitenkin aloittaa määräaikaisilla virkasuhteilla, joihin tehtäviin rekrytointi ei ole riittävän suunnitelmallista. Motivoinut ja osaava henkilöstö nähdään olennaisena osana toiminnan tuloksellisuutta. Sen lisäksi, että oikeushallinnon tulee olla houkutteleva työpaikka nuorille juristeille, on huolehdittava henkilöstön ammattitaidon jatkuvasta ylläpitämisestä.

# KANNANOTOT NEUVOTTELUKUNNAN EHDOTUKSIIN

## 1 Horisontaaliset ehdotukset

**1. Parannetaan lainvalmistelun ajantasaisuutta ja laatua. Vaikutusarvioinneissa otetaan huomioon myös lainsäädännön vaikutukset oikeudenhoitoon – jatkuvaa kehitystoimintaa**

Ehdotusta kannatetaan yleisesti.

Ministeriötason lausujat toteavat osallistuvansa valtioneuvoston piirissä tehtävään säädösvalmistelun kehittämistyöhön sekä hyödyntävänsä valtioneuvoston tasolla luotuja kehittämistoimenpiteitä parantaakseen ministeriöissä tehtävän säädösvalmistelun edellytyksiä. Sähköisen lainvalmistelun prosessioppaan käyttöönottoa kannatetaan, samoin säädösten ajantasaistamista pidetään tärkeänä. Lisäksi tuodaan esiin, että säädösvalmistelussa pyritään enenevästi ottamaan huomioon myös lainsäädännön vaikutukset oikeudenhoitoon erityisesti säädösehdotuksen kokonaisvaikutusten arvioinnissa. Toisaalta tuodaan esiin säädösvalmistelun rajalliset resurssit ja todetaan, että lainvalmistelun laadun parantaminen edellyttää, että hallitusohjelman toimenpiteet ovat realistisessa suhteessa käytettävissä oleviin valmisteluresursseihin.

Myös tuomioistuimet pitävät perusteltuna pyrkimystä lainsäädännön laadun parantamiseen, mutta katsovat, että lainvalmistelusta huolehtivien ministeriöiden tulisi kiinnittää vielä nykyistä enemmän huomiota niiden hallinnonalalla säädettävän aineellisen oikeuden vaikutuksiin tuomioistuinten asiamääriin ja johdonmukaiseen muutoksenhakusääntelyyn. Oikeudenhoidon laadun ja taloudellisuuden kannalta on välttämätöntä, että säännökset ovat selkeitä ja johdonmukaisia. Tällaiset säännökset lisäävät oikeusvarmuutta yhteiskunnassa ja ovat omiaan vähentämään turhia oikeudenkäyntejä ja valituksia. Hallinto-oikeudet tuovat esiin, että sektorilainsäädännössä tehtävät lainsäädäntöratkaisut ovat merkityksellisiä nimenomaan hallintolainkäytön kannalta, sillä aineellisessa lainsäädännössä tapahtuvat muutokset saattavat aiheuttaa ennakoimatontakin asiamäärien kasvua hallintotuomioistuimissa. Lisäksi kiinnitetään huomiota sellaisiin lainsäädännön muutoksiin, joiden johdosta tuomioistuimiin tulevat valitukset kohdistuvat käytännössä vain tiettyihin hallinto-oikeuksiin. Tällöin on erityisen tärkeää selvittää lainsäädännön vaikutukset kyseisten hallinto-oikeuksien toimintaan riittävässä määrin. Oikea-aikaisen reagoinnin lainsäädännön muutostarpeisiin todetaan voivan poistaa käsittelyä

vaikkeuttavia ja hidastavia tulkintaongelmia ja vähentää tuomioistuimiin tulevien asioiden määrää myös silloin, kun unionin tuomioistuimen tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin on ilmennyt lainsäädännössä oleva puutteellisuus tai muutoin lainsäädännön tasolla parhaiten ratkaistavissa oleva tulkintaongelma.

Myös muut ehdotuksesta lausuvat tahot pitävät perusteltuna arvioida aineellisen ja prosessuaalisen sääntelyn muutosten vaikutuksia oikeuslaitoksen toimintaan säädösvalmistelun eri vaiheissa, mutta myös jälkikäteen. Ministeriöiden sitoutumista lainvalmistelun laadun parantamiseen pidetään tärkeänä. Tämän vuoksi todetaan, että ministeriöiden tulee varata riittävät voimavarat lainsäädäntötutkimukselle ja vaikutusarvioinneille. Lisäksi tuodaan esiin, että lainsäädäntömuutosten yhteydessä tulisi myös nykyistä paremmin ennakoita niiden vaatima koulutustarve, jotta tuomioistuimilla olisi riittävät valmiudet käsitellä vireille tulevat asiat asiantuntemuksella ja tehokkaasti jo heti lain tultua voimaan.

## **2. Valtion ja kuntien sisäisessä tulohajauksessa otetaan hallintotoiminnan indikaattorina käyttöön hallintopäätösten muutoksenhakualttius ja päätösten pysyvyys tuomioistuimissa – jatkuvaa toimintaa**

Ministeriötason lausijat kannattavat ehdotusta ja hallintopäätösten muutoksenhakualttiuden sekä päätösten pysyvyyden käyttöä hallintotoiminnan indikaattorina varsinkin paljon hallintopäätöksiä tekevien tulohajattavien yksiköiden kanssa. Osalla hallinnonaloista indikaattoreiden käytöstä on saatu jo jonkin verran hyviä kokemuksia. Toisaalta tuodaan esiin, että muutoksenhakualttiuden käyttäminen indikaattorina ei kuitenkaan kaikilla aloilla ole ongelmatonta. Tulohajauksessa käytettävän indikaattorin tulisi olla sellainen, johon tulohajattava viranomaisella voi omalla toiminnallaan vaikuttaa. Varsinkin EU-asetukset saattavat olla yksityiskohtaisia ja ministeriön mahdollisuudet vaikuttaa säädösten selkeyteen rajoittuvat tällöin hallinnolle suunnattuun koulutukseen ja ohjeistukseen sekä kansalaisille suunnattuihin oppaisiin. Tästä johtuen aina ei ole myöskään mahdollista muuttaa ratkaisukäytäntöä tai hallinnollisia menettelyjä tavalla, joka tosiasiallisesti vähentäisi muutoksenhakua. Tällöin myös tulohajattavan viraston mahdollisuus vaikuttaa perusteeseen, jonka pohjalta toimintaa arvioidaan, voi olla vähäinen. Osa lausunnonantajista pitää arveluttavana muutoksenhakualttiuden käyttämistä tulohajauksen kriteerinä myös siitä syystä, että perustuslaissa turvataan hyvän hallinnon takeet ja muutoksenhakuoikeus ja katsoo, ettei tulohajauksen tule mennä virastojen ratkaisukäytännöissä laillisuuden edelle. Tämän vuoksi päätösten pysyvyyttä tuomioistuimissa pidetään parempana tulohajauksen mittarina. Päätösten pysyvyyden seurannan arvioidaan kannustavan viranomaisia perustelemaan päätöksensä hyvin, seuraamaan oikeuskäytäntöä sekä muutenkin käsittelemään hallintoasiat oikein ja joutuisasti.

Myös muut ehdotuksesta lausuvat tahot kannattavat ehdotusta. Ehdotuksen arvioidaan toteutuessaan vähentävän hallintotuomioistuinten työmäärää, koska nykyisin hallintopäätösten taso vaihtelee viranomaisesta riippuen. Edelleen todetaan, että päätösten muutoksenhakualttiuden ja pysyvyyden seuraaminen antaa tärkeää tietoa hallinnosta, jota tietoa taas voidaan hyödyntää valtion ja kuntien sisäisessä tulohajauksessa hallinnon toiminnan ohjaamiseen ja päätösten laadun parantamiseen. Vaikka tavoitetta pidetään

hyvänä, tietojen keräämisen arvioidaan vaativan toimivan käytännöllisen järjestelmän kehittämistä ja siten investointeja samoin kuin asiaan liittyvien tietosuojakysymysten selvittämistä. Vielä tuodaan esiin, että muutoksenhakualttiuteen ja päätösten pysyvyyteen vaikuttaa myös ylimpien oikeusasteiden kyky ohjata ennakkopäätöksillään ratkaisutoimintaa.

### **3. Lisätään ICT:n, sähköisen asioinnin ja sähköisten prosessien hyödyntämistä kaikessa toiminnassa – jatkuvaa kehitystoimintaa**

Kaikki ehdotuksesta lausuvat lausunnonantajat kannattavat ICT:n, sähköisen asioinnin ja sähköisten prosessien kehittämistä ja nykyistä laajempaa hyödyntämistä kaikessa toiminnassa. Vaikka sähköisten prosessien kehittämisen todetaan edellyttävän investointeja, arvioidaan, että samalla voidaan merkittäväällä tavalla parantaa prosessien tehokkuutta ja saavuttaa tätä kautta myös säästöjä. Näiden tosin huomautetaan syntyvän viiveellä. Hyvin rakennetulla sähköisellä järjestelmällä todetaan voitavan vähentää rutiininomaisia työvaiheita, parantaa asiakirjojen saatavuutta ja tiedonhakua sekä luoda nykyistä paremmat edellytykset laadukkaalle oikeudenhoidolle.

Ehdottomana edellytyksenä uudistuksen onnistumiselle pidetään sitä, että järjestelmät suunnitellaan ja rakennetaan yhdessä käyttäjien, sekä tuomioistuinten, syyttäjien että asiamiesten kanssa koko käyttäjäkentän tarpeisiin ja että ne toimivat yksinkertaisella ja varmallalla tavalla lainkäytön ehdoilla. Järjestelmiä kehitettäessä tulee huolehtia niiden yhteentoimivuudesta samoin kuin siitä, että ne palvelevat vaivattomasti laadukasta työskentelyä ja parantavat asiakirjojen luettavuutta ja ymmärrettävyyttä. Huomiota kiinnitetään myös siihen, että järjestelmät vaativat suunnittelu- ja käyttöönottoaiheessa huomattavan määrän henkilöstövoimavaroista. Edelleen tuodaan esiin, että pääosa esimerkiksi tuomioistuinten ja tuomareiden työstä ei ole sellaista rutiininomaisten asiakirjojen käsittelyä ja työstämistä, jossa sähköisillä menetelmillä voidaan saada suurimmat hyödyt. Siten tekniikan kehitykseen ei katsota voitavan asettaa liian suuria odotuksia, koska työhön liittyvä selvitys- ja ratkaisutyö pysyy edelleen samana.

Myös sähköisten järjestelmien edellyttämien yhteyksien varmaan toimimiseen sekä sähköisen lainkäyttöjärjestelmän onnistumisen edellyttämiin sopiviin työtiloihin ja laitteisiin kiinnitetään huomiota. Toisaalta huomautetaan, että jo olemassa olevaa tekniikkaa, kuten puhelinta, tulisi hyödyntää nykyistä tehokkaammin. Välttämättömänä pidetään sitä, että tulevaisuudessa järjestelmät ovat yhteensopivia yli virasto- ja hallinnonalarajojen ja tieto hyödynnettävissä läpi koko julkishallinnon. Tämän lisäksi esitetään tarve yhteiselle sisäiselle järjestelmälle, josta löytyisivät tuomioistuinten ratkaisut sekä keskeinen oikeuskirjallisuus. Tuomioistuinten lisäksi myös syyttäjillä ja avustajilla tulisi olla käyttöoikeus ko. järjestelmään, jotta heillä olisi samanlaiset mahdollisuudet selvittää oikeuskäytäntöä ja -kirjallisuutta kuin tuomioistuimilla. Vielä huomautetaan, että sähköisiä järjestelmiä kehitettäessä tulee huolehtia edelleen myös niiden henkilöiden oikeusturvasta, jotka eivät kykene näitä palveluja käyttämään.

#### **4. Koulutustoimintaa kehitetään kaikilla oikeudenhoidon sektoreilla ja tasoilla – jatkuvaa kehitystoimintaa**

Koulutustoiminnan kehittämistä koko oikeudenhoidossa pidetään kannatettavana ja erittäin tarpeellisena. Erityisesti kiinnitetään huomiota koulutuksen suunnitelmallisuuteen ja siihen, että koulutustoimintaa kehitetään kaikilla oikeudenhoidon sektoreilla yhdessä. Nykyistä koulutusjärjestelmää ei pidetä tyydyttävänä ja osa lausunnonantajista katsookin, että ehdotetulla tuomioistuinvirastolla olisi parhaimmat edellytykset suunnitella ja toteuttaa kokonaisvaltaista koulutusta.

Nopeassa tahdissa uudistuvan ja monimutkaistuvan lainsäädännön katsotaan edellyttävän nykyisin jatkuvaa henkilöstön kouluttamista. Osa lausunnonantajista esittää harkittavaksi tuomareiden täydenniskoulutuksen säätämistä pakolliseksi. Tämä mahdollistaisi erityisosaamisen kehittämisen ja tukisi merkittäväällä tavalla tehokkaan oikeusturvan tavoitetta. Koulutustoiminnan kehittäminen nähdään myös yhtenä keinona tasapainottaa lähivuosina tapahtuvaa eläköitymistä.

#### **5. Toimitilajohtamista parannetaan oikeusministeriön hallinnonalalla – jatkuvaa kehitystoimintaa**

Toimitilajohtamisen parantamisen osalta keskeisenä pidetään sitä, että toimitilaratkaisuja tehtäessä huolehditaan aina siitä, että työympäristö täyttää kunkin sektorin ja henkilöstöryhmän osalta työhön liittyvät erityispiirteet. Työtilat tulee suunnitella kutakin tehtävää silmällä pitäen. Erityistä huomiota kiinnitetään lainkäytön edellyttämään työrauhaan sekä riittäviin turvallisuusjärjestelyihin. Toimitilajohtamisen liiallisen tehostamisen kääntöpuolena nähdään työviihtyvyyden ja sitä kautta työtehon, sekä oikeudenhoidon yleisen arvostuksen kärsiminen.

Osa lausunnonantajista ei näe asiassa mahdollisuutta merkittäviin säästövaikutuksiin. Osa puolestaan katsoo, että järkevällä toimitilasunnittelulla voidaan saavuttaa säästöjä vaarantamatta oikeusturvaa. Toimitilauudistusten järkevän suunnittelun ja toteutuksen todetaan edellyttävän selvyyttä tulevista rakenteellisista muutoksista samoin kuin mahdollisista muutoksista käsiteltävissä asioissa sekä prosesseissa. Siten huomautetaan, että jatkossa kaikissa toimitilahankkeissa, oli sitten kyse uudisrakentamisesta, saneerauksesta tai laajennuksesta, on aina varmistettava, että hanke on sopusoinnussa tulevien rakennuudistusten kanssa.



## 2 Sektorikohtaiset ehdotukset

### 2.1 Tuomioistuimet

#### 2.1.1 Rakenteet

##### OIKEUSHALLINTO

#### **6. Perustetaan tuomioistuinvirasto huolehtimaan tuomioistuinhallinnosta – pitkän aikavälin tavoite**

Korkein oikeus, kaikki hovioikeudet ja suurin osa käräjäoikeuksista kannattaa tuomioistuinviraston perustamista pitäen hanketta erittäin tärkeänä ja jopa kiireellisenä sen mahdollistaessa useita merkittäviäkin lisähyötyjä. Erityisesti tuodaan esiin, että erillinen tuomioistuinvirasto vastaisi kansainvälisiä malleja ja edesauttaisi kansainvälistä yhteistyötä. Samalla virasto korostaisi tuomiovallan käytön riippumattomuutta. Tuomioistuinviraston arvioidaan tuottavan toiminnallista etua muun muassa tuomioistuinten voimavarojen kohdentamisessa, johtamisessa, koulutuksessa, sisäisissä tiedonkuluissa ja esimerkiksi tuomioistuinten sisäisten ja ulkoisten tietojärjestelmien kehittämisessä. Edelleen virasto voisi myös edistää lainsäädännön kehittämistä sääntelyaloitteita tekemällä. Tärkeänä pidetään sitä, että oikeusministeriön, perustettavan tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten rooli, keskinäinen työjako sekä hallintoon vaadittavat resurssit määritetään täsmällisesti. Lisäksi todetaan, että viraston tulee perustua ammattimaiseen johtoon, mutta olla riittävän lähellä tuomioistuimia palvellakseen nimenomaan lainkäytön tarpeita.

Usea tuomioistuinviraston perustamista kannattava lausunnonantaja tuo esiin perustamisen merkittävät kustannuksia lisäävät vaikutukset. Tarvittavia investointeja pidetään kuitenkin perusteltuina suhteessa virastosta saataviin hyötyihin. Yleisesti todetaan, että jos tuomioistuinhallintoa halutaan aidosti parantaa, on siihen myös panostettava. Huomiota kiinnitetään kuitenkin siihen, että tuomioistuinviraston perustaminen ei saa merkitä heikennyksiä lainkäyttötoimintaan tai muiden oikeuslaitoksen toimijoiden toimintaan.

Korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeudet sen sijaan suhtautuvat varauksellisemmin ja osa jopa kriittisesti tuomioistuinviraston perustamiseen erityisesti siitä aiheutuvien lisäkustannusten vuoksi. Oikeusministeriön hallinnosta erillistä tuomioistuinvirastoa pidetään sinänsä tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta perusteltuna, mutta nykyjärjestelmässä ei nähdä niin merkittäviä ongelmia, että tässä taloustilanteessa olisi järkevää lähteä investoimaan perustettavaan virastoon. Tärkeämpänä pidetään resurssien suuntaamista lainkäyttöön. Viraston perustamisen katsotaan vähintäänkin edellyttävän varmuutta siitä, että pitkällä aikavälillä se aikaansaisi enemmän säästöjä kuin aiheuttaisi

lisäkustannuksia. Asiassa katsotaan olevan mahdollista edetä myös maltillisemmin kehittämällä oikeushallinnon yhteisiä toimintoja esimerkiksi koulutukseen, turvallisuuteen ja kiinteistöhoitoon liittyvissä asioissa.

Muilta osin tuomioistuinviraston perustaminen saa enemmän kannatusta kuin vastustusta. Erityisesti nostetaan esiin tuomioistuinten riippumattomuuteen, kustannustehokkuuteen sekä oikeusturvaan liittyviä näkökohtia. Tuomioistuinvirastoa pidetään tärkeänä myös tuomioistuinlaitoksen itsenäisen, tavoitteellisen, suunnitelmallisen ja yhdenmuukaisen kehittämisen kannalta. Toisaalta kuitenkin myönnetään viraston perustamisesta aiheutuvat kustannukset ja tämän vuoksi todetaankin, että ennen lopullista päätöksentekoa tulee viraston perustamisesta laatia perusteelliset kustannuslaskelmat.

## TUOMIOISTUINLINJAT

### **7. Selvitetään korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistämisen hyödyt ja haitat – keskipitkän aikavälin tavoite**

Ehdotuksesta korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistämisen hyötyjen ja haittojen selvittämisestä lausutaan sekä puolesta että vastaan. Vain muutama lausunnonantaja vastustaa asian selvittämistä, mutta osa arvioi, että korkeimpien oikeuksien mahdollisen organisatorisen yhdistymisen yhteydessä saavutettaisiin ainoastaan toimintaa tehostavia synergiahyötyjä, jos niitäkään. Tämän vuoksi asian selvittämistä ei pidetä erityisen tarpeellisenä ja kiireellisenä. Osa ehdotukseen varauksellisesti suhtautuvista lausunnonantajista kuitenkin pitää tervetulleena ehdotuksen mukaista valtiosääntöistä keskustelua ja perusteellista kokonaistarkastelua tuomioistuinlaitoksesta.

Varsinkin hallintotuomioistuimet ja hallinto-oikeudellista asiantuntemusta edustavat lausujat suhtautuvat ehdotukseen varauksellisesti, osa jopa kriittisesti. Erityisesti tuodaan esiin, että hallintolainkäyttö on muusta lainkäytöstä erillinen kokonaisuutensa ja esitetään huoli erityisasiantuntemuksen menettämisestä mahdollisessa yhdistämistilanteessa. Vaikka tuomioistuinlinjajaon perusteena oleva raja on muuttunut entistä tulkinnanvaraisemmaksi ja tiettyyn asiakokonaisuuteen voi liittyä sekä rikos- että siviiliprosessissa ja hallintoprosessissa ratkaistavia kysymyksiä, huomautetaan, että enemmistö asioista ei kuitenkaan ole tällaisia eri prosessilajeja yhdistäviä. Edelleen todetaan, että hallintolainkäytön kokonaisuudella on aina myös yksittäisiä asioita laajempi yhteiskunnallinen rooli. Julkisen vallankäytön kontrollointi on olennainen erottava tekijä siviili- ja rikoslainkäyttöön verrattuna. Hallintotuomioistuinten asemassa, roolissa ja toiminnassa nähdäänkin tiettyjä erityispiirteitä verrattuna yleisiin tuomioistuimiin. Erillisiä hallintotuomioistuinta pidetään oikeusturvan ja demokratian kannalta tärkeinä instituutioina. Oikeudenhoidon painopisteen sen sijaan arvioidaan olevan muuttumassa oikeusturvan näkökulmasta hallintolainkäytön puolelle. Lisäksi huomautetaan, että asiantunteva, tehokas ja toimiva hallintolainkäyttö on myös merkittävä tuottavuus- ja kilpailukykytekijä koko yhteiskunnassa. Eri tuomioistuinprosessien raja-alueella esiintyvien

ongelmatilanteiden ei arvioida häviävän, vaikka ylimmät tuomioistuimet organisaatioina yhdistettäisiinkin. Nämä tilanteet tulee ratkaista lainsäädännön keinoin. Vielä tuodaan esiin, että näihin tilanteisiin liittyen mutta myös muuten voidaan ylimmissä tuomioistuimissa etsiä toimintaa tehostavia yhteisiä toimintamalleja monella esitettyä huomattavasti yksinkertaisemmalla organisatorisella tavalla, kuten tuomioistuinten laajemmalla yhteistyöllä, asiantuntijalausunnoilla, urakierrolla tai tuomareiden vaihto- ja lainausjärjestelmällä.

Korkeimpien oikeuksien yhdentymisen selvittämistä kannattavat lausunnonantajat sen sijaan näkevät asian selvittämistä puoltavan erityisesti ylimmän oikeusasteen lainkäyttöle asetettava yhtenäisyyden vaatimus, tuomioistuinlinjajaon väliseen rajaan liittyvät nykyiset ongelmat, sekä asiantuntemuksen ja yhteisten tukitoimintojen parempi ja tehokkaampi hyödyntäminen. Korkeimpien oikeuksien yhdistämistä pidetään mahdollisena ja perusteltuna riippumatta siitä, yhdistetäänkö eri tuomioistuinlinjat laajemmin, koska oikeusjärjestelmä muodostaa joka tapauksessa yhden kokonaisuuden. Siviili-, rikos- ja hallintoprosesseilla todetaan kullakin olevan omat käyttöalansa, vaatimuksensa ja ominaispiirteensä. Tästä huolimatta estettä asioiden käsittelylle prosessimuodosta riippumatta samassa tuomioistuimessa ei nähdä. Toisaalta huomautetaan, että asian selvittäminen olisi aloitettava pikaisesti, koska selvityksen tuloksilla arvioidaan olevan merkitystä sille, pohditaanko yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten yhdistämistä laajemmaltikin. Edelleen todetaan, että korkeimpien oikeuksien yhdistämisellä edistetäisiin oikeuskäytännön sekä yleisemmin lainkäytön yhdenmukaisuutta, koska ylimpänä oikeusasteena olisi yhtenäinen tuomioistuin, joka ei olisi sidottu prosessilajien väliseen toimivaltarajaan. Tämä tukisi korkeimpien oikeusasteiden ensisijaista tehtävää turvata lainkäytön yhtenäisyyttä ennakkoratkaisuja antamalla. Vielä tuodaan esiin, että erityisasiantuntemuksen tarve on viime vuosina lisääntynyt myös korkeimmissa oikeuksissa. Siten niiden yhdistämisen arvioidaan edistävän asiantuntemuksen parempaa hyödyntämistä yli prosessirajojen silloin, kun asian laatu sitä vaatii.

## **8. Selvitetään erillisten tuomioistuinlinjojen hyödyt ja haitat sekä tarve nykyisten tuomioistuinlinjojen yhdistämiseen – keskipitkän aikavälin tavoite**

Kuten edellä, myös ehdotus erillisten tuomioistuinlinjojen hyötyjen ja haittojen selvittämisestä sekä nykyisten tuomioistuinlinjojen yhdistämisen tarpeen arvioinnista saa sekä kannatusta että vastustusta. Huomionarvoista on kuitenkin se, että korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistämisen selvittämistä kannatetaan laajemmin, kuin tuomioistuinlinjojen kokonaisvaltaisen yhdistämisen selvittämistä, jota pidetään perustavammanlaatuiseina ja vaikeampana kysymyksenä.

Ne lausunnonantajat, jotka kannattavat myös tältä osin tuomioistuinlinjojen yhdistämistarpeen selvittämistä, tuovat esiin samoja seikkoja, joiden on edellä todettu puoltavan korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistämisen hyötyjen ja haittojen selvittämistä. Vaikka tuomioistuinlinjojen erillisyydellä todetaan olevan Suomessa pitkät perinteet, tuomioistuinten rakenteellisen selkeyden ja linjakkuuden katsotaan puoltavan yhdenmukaisempaa järjestelmää. Merkittävänä yhdentymistä puoltavana seikkana mainitaan myös tuomioistuinlinjojen toimivallanjakoon liittyvät rajanveto-ongelmat ja erityisesti

tästä mahdollisesti aiheutuvat oikeudenmenetykset. Tuomioistuininlinjojen nykyistä kaksi- ja kolmiportaista organisoitumista ei pidetä esteenä hovi- ja hallinto-oikeuksien yhdistämiselle. Vaikka hallinto-oikeudet toimivat toisin kuin hovioikeudet ensi asteen lainkäyttöeliminä, toimivat nekin muutoksenhakuasteina valitettaessa hallintopäätöksistä. Toisaalta esitetään myös näkemys, jonka mukaan hallinto-oikeudet tulisi yhdistää käräjäoikeuksiin. Joka tapauksessa selvittämisen lähtökohtana edellytetään pidettävän sitä, että prosessilajit säilytetään. Samoin todetaan, että selvityksessä tulisi arvioida, vastaisiko yhdistetty hovi- ja hallinto-oikeus nykyistä paremmin oikeusturvavaatimukseen esimerkiksi siten, että voimavaroja sekä erityisasiantuntemusta pystyttäisiin paremmin kohdentamaan ja hyödyntämään.

Ehdotusta vastustavat lausunnonantajat puolestaan toteavat, että hallintolainkäyttöasioiden siirtäminen siviili- ja rikosasioiden yhteyteen merkitsisi käytännössä organisatorisesti itsenäisen hallintotuomioistuinjärjestelmän lakkauttamista. Vaikka hallintoprosessin vaatimuksia noudatettaisiin jatkossakin, julkisoikeudellisia riitaisuuksia ei ratkaistaisi enää organisatorisesti itsenäisissä hallintotuomioistuimissa, vaan kaikille lainkäyttömuodoille yhteisissä tuomioistuimissa. Näin perustavanlaatuisen muutoksen tekemistä ainoastaan mahdollisten synergiaetujen vuoksi ei pidetä perusteltuna nykytilanteessa, jossa yhteiskunnallisten ja tuomioistuinjärjestelmän sisäisten muutosten katsotaan pikemminkin puoltavan hallintotuomioistuinjärjestelmän erityisosaamisen ja -asiantuntemuksen vahvistamista. Lausunnonantajat myös korostavat hallintolainkäytön merkitystä yhteiskunnan eri lohkojen oikeudellisten riitojen ratkaisussa toteamalla, että hallintolainkäytössä otetaan usein kantaa asioihin, jotka vaikuttavat syväälle yhteiskunnan perusrakenteisiin ja -toimintoihin. Lisäksi tuodaan esiin, että etenkin korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöllä on selkeä ohjaava vaikutus alemmanasteisen hallintolainkäytön lisäksi myös hallintoviranomaisten toimintaan. Vielä kiinnitetään huomiota kolmiasteisten yleisten tuomioistuinten ja kaksiasteisten hallintotuomioistuinten rakenteelliseen eroon, jonka ei katsota mahdollistavan linjojen yhdistämistä oikeusturvaa heikentämättä. Yleisesti huomautetaan myös, ettei tuomioistuinlinjojen erillisyydestä ole aiheutunut ongelmia, vaan se on antanut hallinto-oikeuksille mahdollisuuden kehittää laadukkaan lainkäytön vaatimaa tehokkuutta ja erityisosaamista. Tämän vuoksi nykyistä hyvin toimivaa järjestelmää ei nähdä tarpeelliseksi muuttaa eikä selvittämistarvetta siten ole.

Myös ehdotusta vastustavat lausunnonantajat tuovat esiin, että yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön väliin on muodostunut osa-alueita, jotka edellyttävät yhteistyötä ja vuorovaikutusta eri lainkäyttömuotojen välillä. Tältä osin huomautetaan, että näihin ongelmiin tulisi vastata tuomioistuinlinjojen välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä kehittämällä sekä parantamalla asiantuntemuksen siirtoa linjojen välillä. Yhteistyötä voidaan lisätä myös tilojen ja tukitoimintojen käytössä, mikä merkitsisi kustannussäästöä julkisissa menoissa.

Elinkeinoelämän etujen mukaista todetaan olevan, että tietyt asiaryhmät käsitellään jatkossakin näitä asioita varten perustetuissa erityistuomioistuimissa. Vain erityistuomioistuimen avulla katsotaan olevan mahdollista säilyttää ja kehittää alan asiantuntemusta ja tehostaa oikeusvarmuutta ja oikeusturvaa. Tämän johdosta painotetaan tuomioistuinten erityisasiantuntemuksen turvaamista ja arvioidaan, että tuomioistuinlinjojen yhdistäminen saattaisi heikentää tämän erityisasiantuntemuksen saatavuutta jatkossa. Tärkeänä

pidetään sitä, että myös jatkossa turvataan asioiden käsittelyn korkea taso, erityisasiantuntemus ja oikeusturva ja että tuomioistuinlaitoksen rakenne tukee näiden toteutumista. Laajaan tuomioistuinlinjojen väliseen vuorovaikutukseen ja asiantuntemuksen siirtoon linjojen välillä suhtaudutaan varauksella ja huomautetaan, että erityisosaaminen, erikoistuminen ja asioiden tehokas käsittely edellyttävät keskittymistä tiettyihin tuomioistuimiin.

Osalla lausunnonantajista ei vielä tässä vaiheessa ole selkeää kantaa nykyisten tuomioistuinlinjojen yhdistämisen tarpeesta. Tuomioistuinlinjojen yhdistämisessä todetaan olevan kyse perustuslaissa säädetyn oikeuslaitoksen rakenteen purkamisesta. Tästä huolimatta pidetään tärkeänä, että mikäli ehdotuksen mukaiseen selvitystyöhön ryhdytään, laaditaan mahdollisimman itsenäinen, asiantunteva ja ennakkoluuloton selvitys, joka tehdään kattavasti ottaen huomioon koko oikeusjärjestelmän toimivuus ja tavoiteltava oikeusturvan taso. Ennen selvitystyöhön ryhtymistä pidetään perusteltuna selvittää muun muassa mahdollisuudet oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamiseen sekä tehtävä päätös valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Samoin huomautetaan, että tuomioistuinlinjojen erillisyydestä tai yhdistymisestä riippumatta asioiden käsittelyyn on jatkossakin tärkeää turvata riittävä asiantuntemus.

### **9. Selvitetään rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytapojen ja määräämismenettelyn mahdolliset puutteet ja selkeytetään asiaa koskeva sääntely – keskipitkän aikavälin tavoite**

Ministeriötason lausunnonantajat toteavat, että hallinnollisten seuraamusten käyttöön mahdollisuus nousee ajoittain esiin yksittäisissä lainvalmisteluhankkeissa. Lainvalmistelun näkökulmasta asiaa koskevien sääntelyperiaatteiden arvioiminen sekä sanktioita ja niiden käsittelyä koskevan oikeustilan selkiyttäminen ovat keskeisiä ja kannattavia tavoitteita.

Myös muut ehdotuksesta lausuvat pitävät ehdotusta ja asiassa jo vireillä olevaa selvitystyötä yleisesti perusteltuna ja toivottuna. Nykyistä oikeustilaa pidetään epäselvänä ja tämän vuoksi toivotaan säännösten selkiyttämistä nopeallakin aikataululla. Huomiota kiinnitetään erityisesti siihen, ettei kansallinen lainsäädäntö ole ns. kaksoisrangaistavuuden kiellon osalta sopusoinnussa ihmisoikeussopimusten kanssa. Lisäksi huomautetaan, että myös perustuslakivaliokunta on kehottanut valtioneuvostoa selvittämään mahdollista tarvetta yhtenäisempään sääntelyyn ja arvioimaan nykyisten sääntelyratkaisujen perusteltavuutta.

Prosessioikeuden tutkijan näkökulmasta ehdotukseen suhtaudutaan kuitenkin varauksellisemmin ja katsotaan, että hallinnollisten sanktioiden määräämismenettely tulee harkita tarkoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vakiintuneen seuraamuksen luonnetta määrittelevän kriteeristön tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Tulkinnanvaraisuudesta johtuu, ettei yleisellä tasolla ole kestävästi määriteltävissä rajaa rangaistuksena pidettävän ja ei-rankaisullisen hallinnollisen seuraamuksen välille. Tästä johtuen suhtaudutaan kriittisesti myös hallinnollisten sanktioiden käytön lisäämiseen.

## **10. Sosiaalivakuutusta ja toimeentuloturva koskevien asioiden oikeusturvajärjestelmä uudistetaan kokonaisvaltaisesti – keskipitkän aikavälin tavoite**

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sosiaalivakuutusta ja toimeentuloturva koskevien asioiden ensi asteen päätöksentekomenettelyä ja muutoksenhakulautakuntien toimintaa on jo kehitetty pitkälle uudistamisohjelmassa tarkoitettuun suuntaan. Sosiaalivakuutuslaitokset ja muutoksenhakulautakunnat ovat kiinnittäneet käytännön työssään huomiota asioiden mahdollisimman varhaiseen selvittämiseen ja käsittelyn läpinäkyvyyteen sekä päätösten perusteleamiseen, ja laillisuusvalvojat eivät viime vuosina olekaan löytäneet huomautettavaa perusteluista tai oikeusturvan vaarantumisesta muutamia yksittäistapauksia lukuun ottamatta. Käsittely muutoksenhakulautakunnissa on ministeriön näkemyksen mukaan nykyisin kustannustehokasta ja nopeaa. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan todetaan puolittaneen aiemman käsittelyaikansa noin kahdeksaan kuukauteen. Muissa muutoksenhakulautakunnissa käsittelyajat ovat neljästä kuuteen kuukauteen. Ministeriö kiinnittää huomiota vireillä olevaan vakuutuslääkärijärjestelmän avoimuutta ja kehittämistä koskevaan hankkeeseen, joka osaltaan tähtää vakuuslääketieteellisen tietämyksen parantamiseen ja avoimuuden lisäämiseen sekä ensi asteen päätöksenteossa että muutoksenhakulautakunnissa ja yleisemminkin kansalaisten keskuudessa. Samassa yhteydessä tullaan kiinnittämään huomiota päätösten perustelemiseen ja esimerkiksi suullisten kuulemisten mahdollisuuden käyttämiseen. Hankkeen yhteydessä tarkastellaan myös laajemmin muutoksenhakulautakuntien toiminnan kehittämistä.

Edellä todetun johdosta sosiaali- ja terveysministeriö ei pidä todennäköisenä, että ehdotus johtaisi asiamäärien vähenemiseen vakuutus-oikeudessa. Ministeriö huomauttaa, että ensiasteen valituskelpoisia päätöksiä tehdään pelkästään Kansaneläkelaitoksessa noin kaksi miljoonaa vuosittain. Tämän lisäksi tapaturma-, työeläke-, työttömyysturva- ja opintotukipäätöksiä tehdään satoja tuhansia vuosittain. Tästä huolimatta muutoksenhakulautakunnissa käsitellään vuosittain ainoastaan hiukan yli 40.000 asiaa, joista edelleen vakuutus-oikeuteen päätyy nykyisin enää noin 7.000 asiaa. Aiempina vuosina vakuutus-oikeudessa käsiteltiin vuosittain yli 10.000 asiaa. Koska useimmiten näissä, varsinkin muutoksenhakuun päätyvissä asioissa on kyse ihmisen päivittäisestä toimeentuloturvas- ta, ministeriö ei pidä todennäköisenä asiamäärien vähenemistä.

Ministeriö ei pidä myöskään tarkoituksenmukaisena ja kansalaisten oikeusturvan kannalta hyvänä siirtää asioiden käsittelyä vakuutus-oikeudesta hallinto-oikeuksiin. Tällä hetkellä muutoksenhakulautakunnat ja vakuutus-oikeus toimivat valtakunnallisesti. Asioiden hajaantuminen muutoksenhakulautakuntavaiheen jälkeen alueellisiin hallinto-oikeuksiin ei edistäisi oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta. Lisäksi huomautetaan, että vakuutus-oikeuden käsittely on asiantuntevuuden lisäksi myös kustannustehokasta. Ministeriö korostaa myös vakuutuslääketieteellisen osaamisen tarpeellisuutta näissä asiar- ryhmässä ja toteaa, ettei se pidä ehdotusta kannatettavana pitkälläkään aikavälillä.

Korkein hallinto-oikeus puolestaan katsoo, että näissä asioissa annettavan oikeudellisen ratkaisutoiminnan tulee jo ensi asteessa olla laadukasta ja joutuisaa ja oikeussuojakeino- jen puolestaan lähtökohtaisesti linjassa muun hallintolainkäytön muutoksenhakusäänte- lyn kanssa. Oikeusturvan kokonaisuuden kannalta tulisi selvittää, miten sosiaalivakuu-

tusasioiden järjestelmää voidaan uudistaa siten, että oikeussuojan painopiste on jo ensi asteen päätöksenteossa, jolloin myös muutoksenhakualltius vähenisi, ja että oikeussuojakeinot ovat tehokkaita ja linjassa muiden hallinto- ja viranomaisasioiden kanssa. Vaihtoehtona olisi lisäksi selvitettävä, olisiko oikeusturvasyistä jo ensi asteen muutoksenhaut ratkaistava tuomioistuimessa.

Vakuutusosoikeus sen sijaan huomauttaa, ettei ohjelmasta ilmene selkeästi, mitä toimeentuloturva-asioiden kokonaisvaltaisella uudistamisella tarkoitetaan. Vakuutusosoikeus pitää epävarmana, vähenisikö tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrä sillä, että laitostason päätöksistä tulisi hyvän selvittämisen, läpinäkyvyyden ja hyvien perustelujen kautta niin laadukkaita, että halu hakea muutosta niihin vähenisi. Vakuutusosoikeus viittaa tilanteisiin, joissa etuudenhakijan perustoimeentulo tai sen laatu on riippuvainen haetun etuuden myöntämisestä, kuten valtaosassa vakuutusosoikeuden käsittelemistä asioista. Vakuutusosoikeus arvioi, että edellä mainittujen seikkojen avulla on mahdollista lisätä luottamusta järjestelmään, mutta toteaa, että tässä vaiheessa on vaikea antaa tarkempaa arviota niiden vaikutuksesta valitushalukkuuteen. Edelleen kiinnitetään huomiota siihen, että mikäli asioiden käsittely siirrettäisiin hallinto-oikeuksiin, ylimmästä tuomioistuimesta tulisi valitusluvan kautta ylin muutoksenhakuaste, ennakkopäätöstuomioistuin. Vakuutusosoikeuden näkemyksen mukaan tämä tarkoittaisi kolmeportaista muutoksenhakuastetta, mikäli muutoksenhakulautakunnat kuitenkin säilytettäisiin. Tällaisen muutoksenhakujärjestelmän rakentamista toimeentuloturva-asioihin nykyisen tilalle ei pidetä järkevänä. Vakuutusosoikeus toteaa lisäksi olevansa tällä hetkellä kustannuksiltaan halvin muutoksenhakutuomioistuin, eikä sen korvaaminen hallintotuomioistuimilla siten vaikuta taloudellisesti perustellulta.

Osa lausunnonantajista sen sijaan toteaa kannattavansa ehdotuksen taustalla olevaa tavoitetta alentaa muutoksenhakuallttiutta ehdotuksessa mainituin tavoin. Toisaalta kuitenkin huomautetaan, ettei ehdotuksessa konkretisoida riittävästi sitä, mitä sosiaalivakuutusta ja toimeentuloturva koskevien asioiden oikeusturvajärjestelmän kokonaisvaltaisella uudistamisella tarkoitetaan, eikä tuoda esille konkreettisia keinoja, joilla ehdotuksen mukaiseen tavoitteeseen päästään. Ehdotuksessa mainittuja vaatimuksia asian varhaisesta selvittämisestä, käsittelyn läpinäkyvyydestä ja päätösten hyvästä perustelemisesta pidetään itsestäänselvyyksinä. Lisäksi huomautetaan, ettei tyytymättömyys ratkaisuihin vähene hyvin perustelluilla päätöksillä, vaan ratkaisuilla, jotka ovat lopputuloksiltaan yleisesti hyväksyttäviä. Vaikka ehdotusta pidetään erityisesti kansalaisten näkökulmasta tärkeänä, todetaan olevan vaikea ottaa kantaa näin yleisluonteiseen ehdotukseen. Asioiden käsittelyn siirtoa hallinto-oikeuksiin ei nähdä toistaiseksi mahdollisena ja siirtoa myös osin vastustetaan sillä perusteella, ettei erityisasiantuntemusta vaativien asioiden hajauttamista hallinto-oikeuksiin ole kokonaistaloudellisesti järkevää.

Finanssialan keskusliitto nostaa tässä yhteydessä esiin nykyisin oikeusturvaongelmiakin aiheuttavan lääketieteellisen asiantuntemuksen puutteen asioiden käsittelyssä ja viittaa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston aikaisempaan käytäntöön antaa tuomioistuinten pyynnöstä vakuutuslääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja sosiaali- tai yksityisvakuutuksen vakuutuskorvausta koskevissa riita-asioissa tuomioistuimille ja muutoksenhakulautakunnille. Tilalle ei ole perustettu korvaavaa järjestelmää sen jälkeen kun Valvira lopetti lausuntojen antamisen, minkä todetaan olevan merkittävä ongelma yleisissä tuomioistuimissa. Liitto katsoo, että nykytilannetta on pidettävä oikeusturvan ja

oikeudenhoidon kannalta merkittävänä puutteena ja tämän vuoksi vakuutuslääketieteellisiin korvauskiistoihin tulisivin perustaa mahdollisimman pian lääketieteellisiä lausuntoja antava puolueeton taho, esimerkiksi yliopistollisten sairaaloiden yhteyteen perustettava lääkärikollegio.

## TUOMIOISTUINTEN MÄÄRÄ JA TUOMIOPIIRIT

### **11. Jatketaan käräjäoikeuksien rakenneuudistusta – keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoite**

Ehdotusta käräjäoikeuksien nykyisen määrän puolittamisesta vastustetaan yleisesti. Valtaosa asiassa lausuvista ei myöskään kannata käräjäoikeuksien määrän merkittävää vähentämistä. Huomiota kiinnitetään erityisesti oikeuden saatavuutta koskeviin näkökohtiin ja verkoston tiivistämisestä kansalaisille aiheutuvaan vaivaan ja lisäkustannuksiin. Lisäksi tuodaan esiin, että myös asianajopalvelut vähenevät paikkakunnalla, jossa ei ole käräjäoikeutta. Siten käräjäoikeusverkoston supistamisesta arvioidaan kärsivän kaikkien oikeuspalveluja tarvitsevien eikä pelkästään käräjille joutuvien. Siitä huolimatta, että vuoden 2010 käräjäoikeuksien rakenneuudistuksen arvioidaan vahvistaneen käräjäoikeusverkostoa, pidetään perusteltuna selvittää ennen rakenneuudistuksen mahdollista jatkamista tarkemmin aikaisemman uudistuksen vaikutuksia ja sitä, saavutettiinko uudistuksella sille asetetut tavoitteet. Näin voidaan riittävän tehokkaasti ja kustannustietoisesti arvioida jo toteutettujen muutosten vaikutuksia kansalaisten oikeusturvaan ja oikeuslaitoksen kustannustehokkaaseen toimintaan. Lisäksi pidetään tärkeänä, että aikaisempi käräjäoikeusuudistus viedään ensin loppuun siten, että muista kuin pysyviksi tarkoitettuista sivukanslioista luovutaan myös käytännössä mahdollisimman pian.

Suuremmilla tuomioistuinyksiköillä nähdään kuitenkin etunsa ja tämän vuoksi osa lausunnonantajista ei näe perusteita vastustaa rakenneuudistuksen maltillista jatkamista ja yksittäisten perusteltujen tuomioistuinten yhdistämisä. Pienimpien käräjäoikeuksien tilanne todetaan olevan liian kaukana vuoden 2010 uudistuksen tavoitteista, eli ne ovat haavoittuvaisia eivätkä anna tuomareille yhdenvertaista mahdollisuutta erikoistumiseen. Myös laajempien kokoonpanojen käyttö isoissa jutuissa todetaan vaikeaksi. Painopisteen siirtymisen alioikeustasolle ja oikeudelliseen ydintoimintaan keskittymisen todetaan edellyttävän riittävän vahvoja yksiköitä. Suurempia tuomioistuinyksiköitä edellyttävät erityisesti käräjäoikeuksien lainkäytön tason ja erityisosaamisen kehittäminen, vahvennettujen tuomarikokoonpanojen lisääminen sekä monet käytännön seikat. Optimaalisena käräjäoikeuden kokona mainitaan noin 20 tuomarin käräjäoikeus, joskin tuodaan esiin myös näkemys siitä, että osaamista on mahdollista kehittää jo käräjäoikeudessa, jossa tuomareiden määrä on yli kymmenen. Niin ikään mainitun kokoisen käräjäoikeuden todetaan pystyvän takaamaan laajennettujen kokoonpanojen käytön, hankkimaan lainkäyttöhenkilökunnalle riittävästi erikoisosaamista ja kehittämään tehokkaita työtapoja. Kymmenestä viiteentoista käräjätuomarin yksikössä pystytään toisaalta takaamaan keskusteluyhteys tuomareiden välillä, minkä arvioidaan merkittävästi edesauttavan käräjäoikeuden tehokasta ja laadukasta työskentelyä.



Käräjäoikeuksien sijaintipaikkakuntien osalta osa lausunnonantajista pitää perusteltuna, että käräjäoikeusverkoston rakenne mukaillee tarkoituksenmukaisella tavalla poliisipiiri- en ja syyttäjien organisoitumista. Osa puolestaan pitää tätä tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta ongelmana ja toteaa, että tuomioistuimen toiminnan tulee näyttää itsenäiseltä ja riippumattomalta myös ulospäin. Edelleen todetaan, että käräjäoikeudessa käsitellään rikosasioiden lisäksi myös riita- ja hakemusasioita. Käräjäoikeuden tuomiopiiriä ei sen vuoksi voida arvioida pelkästään poliisin ja syyttäjän toimialueiden perusteella, vaan käräjäoikeuksien lukumäärä ja sijainti ovat ensisijaisesti yhteiskunnallinen kysymys. Oikeusturvan toteutumisen kannalta todetaan olevan välttämätöntä kiinnittää huomiota asiointisuuntiin siten, että käräjäoikeudet ovat kohtuullisen asiointimatkan päässä ja että kielellisistä oikeuksista on huolehdittu.

Käräjäoikeuksien sivukanslioita pidetään johtamisen ja työn organisoinnin kannalta haitallisina. Eri kanslioihin hajautettu käräjäoikeus suurine välimatkoineen ei voi käyttää hyväkseen yhdistämisen etuja koska henkilökunta ei voi olla jatkuvassa liikkeessä. Tämän vuoksi vastustetaan järjestelyjä, jotka johtaisivat sivukanslioiden nykyistä suurempaan määrään. Sen sijaan lausunnonantajien näkemykset erillisten istuntopaikkojen tärkeydestä hajautuvat. Yhtäältä todetaan, että erityisesti videotekniikan laajamittaisella käyttöönotolla ja riittävien istuntopaikkojen ylläpitämisellä voidaan kompensoida käräjäoikeuksien vähentämisistä. Toisaalta huomautetaan, että erillisten istuntopaikkojen käyttö heikentää merkittävästi tuomareiden ja käräjäsihteereiden tehokasta työskentely-aikaa. Lisäksi niitä pidetään ongelmallisina muun muassa tietotekniikan ja turvallisuusjärjestelyjen suhteen. Erillisten istuntopaikkojen käyttöä pidetäänkin perusteltuna ainoastaan harvaan asutuilla alueilla.

Yleisesti todetaan, että käräjäoikeuksien mahdollinen yhdistäminen on kussakin tapauksessa yksilöllinen asia, jota tulee harkita aina tapauskohtaisesti kunkin yhdistämisen yhteydessä. Samoin korostetaan sitä, että käräjäoikeusverkostoon vielä tehtävät muutokset arvioidaan osana tuomioistuinten rakenneuudistusta siten, että siinä otetaan huomioon myös tulevat rakenteelliset ja prosesseihin liittyvät perusratkaisut. Tuomioistuinten lukumääriin todetaan vaikuttavan erityisesti tuomioistuinlinjojen yhdistämiseen liittyvät ehdotukset samoin kuin esimerkiksi summaaristen asioiden käsittelyyn tehtävät mahdolliset muutokset. Myös toimitilojen näkökulmasta painotetaan ennakoivaa toimintaa ja suunnitelmallisuutta.

Erityisosaamisen saatavuuden varmistamiseksi ja mahdollisten yllättävien ruuhkahuippujen tasaamiseksi ehdotetaan vielä otettavaksi käyttöön resurssituomari- tai erityistuomarijärjestelmä. Järjestelmässä olisi kussakin hovioikeuspiirissä muutama asiantuntijatuomari, jotka matkustaisivat eri käräjäoikeuksiin hoitamaan asioita, joissa tarvitaan erityisasiantuntemusta tai tasaamaan ruuhkahuippuja.

## **12. Jatketaan hovi- ja hallinto-oikeusverkoston uudistamista tavoitteena toiminnallisesti ja laadullisesti sekä väestöpohjaltaan vahvat tuomioistuimet – pitkän aikavälin tavoite**

Varovaisesti arvioiden voidaan todeta, että siinä missä korkein oikeus ja hovioikeudet kannattavat hovi- ja hallinto-oikeusverkoston uudistamista, korkein hallinto-oikeus ja

alueelliset hallinto-oikeudet vastustavat sitä. Verkoston kehittämiseen todetaan vaikuttavan erityisesti tuomioistuinlinjojen mahdollista yhdistämistä koskevat ratkaisut sekä oikeudenkäyntimenettelyä koskevat ratkaisut ja tämän vuoksi ehdotuksessa ei katsota voitavan edetä kuitenkaan kiireellisesti. Esimerkiksi Helsingin hovioikeus viittaa hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämistä antamaansa lausuntoon, jossa on todettu, että nykyisellä muutoksenhakusäätelyllä Suomessa voitaisiin tulla toimeen neljällä hovioikeudella, jos nämä on sijoitettu järkevästi. Mikäli muutoksenhakumenettelyä kevennetään ja siinä käytetään laajassa mitassa videoinnin mahdollisuuksia, voi aikanaan tätä vähempikin määrä riittää. Hovioikeus toteaa, että lausunto vastaa edelleen sen käsitystä ja huomauttaa, että viimeaikainen kehitys jopa vahvistaa näitä näkemyksiä, ottaen etenkin huomioon hovioikeuden asiamäärien kehityksen ja vireillä olevan jatkokäsittelyluvajärjestelmän soveltamisalan laajentamisen vaikutukset tähän.

Myös osa käräjäoikeuksista kannattaa hovioikeusverkoston uudistamista ja katsoo, että painopisteen tulisi olla enemmän hovioikeusverkoston uudistamisessa kuin käräjäoikeuksien rakenneuudistuksessa. Jatkokäsittelyluvan kehittäminen yhdessä hovioikeuksien muutenkin vähenevien asiamäärien kanssa arvioidaan johtavan hovioikeuksien liialliseen määrään. Lisäksi huomautetaan, että hovioikeuksia vähentämällä voidaan saada aikaan merkittäviä ja todellisia säästöjä. Verkostoa kehitettäessä pidetään kuitenkin tärkeänä, että alueellinen kehitys sidotaan väestöpohjan mukaisiin kasvuennusteisiin. Tällä tavalla turvataan tuomioistuimille riittävä asukaskanta ja oikeudellisten palvelujen saanti.

Korkein hallinto-oikeus puolestaan viittaa vireillä olevaan hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistukseen ja uudistuksesta saavutettaviin säästöihin, jotka se arvioi ainoastaan vähäisiksi suhteutettuna säästövelvoitteen kokonaismäärään. Tämän perusteella korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei tässä vaiheessa ole tarvetta arvioida hallinto-oikeuksien määrän vähentämistä. Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan hallinto-oikeuksien organisatorisen rakenteen kehittämisen sijaan toiminnallisuuden ja oikeusturvan kannalta keskeisempää olisi edistää hankkeita, joilla hallinto-oikeuksien asiarakenteita yhdenmukaistettaisiin, erillisissä lautakunnissa ratkaistavat muutoksenhakuasiat ohjattaisiin hallinto-oikeuksiin ja korkeimman hallinto-oikeuden roolia kehitettäisiin enemmän oikeuskäytäntöä ohjaavaan suuntaan. Hallintotuomioistuinten järjestelmää voidaan kehittää ensisijaisesti näillä toimin muuttuvien yhteiskunnallisten vaatimusten mukaisesti helposti lähestyttäväksi, ammattitaitoiseksi, avoimeksi, tehokkaaksi ja toimivaksi oikeusturvan takaajaksi. Myös alueelliset hallinto-oikeudet lähtevät siitä, ettei tässä vaiheessa ole enää tarvetta hallinto-oikeuksien vähentämiseen, vaan keskeisempää on asiamäärien tasaaminen hallinto-oikeuksien kesken. Etäisyyksien ei katsota tätä estävän, koska suullisia käsittelyjä tai katselmuksia ei asiamäärään nähden ole paljon. Edelleen huomautetaan, että sähköisen toiminnan avulla alueellinen elementti hallinto-oikeuksien toiminnan järjestelyjen kokonaisuudessa menettää edelleen merkitystään. Vielä pidetään perusteltuna odottaa hallintolainkäyttöä koskevien muiden uudistusten toteutumista ja niiden vaikutuksia, ennen kuin ryhdytään tarkemmin pohtimaan mahdollista tarvetta vähentää hallinto-oikeuksien määrää.

Toisaalta esimerkiksi Tuomariliitto ja Lakimiesliitto puolestaan vastustavat sekä hovi- että hallinto-oikeusverkoston harventamista erityisesti oikeusturvanäkökohtiin, asiantietäisyyksiin ja työhyvinvointiin vedoten. Oikeustieteilijöistä sen sijaan osa pitää

tarpeen vaatiessa mahdollisena vähentää hovi- ja hallinto-oikeuksien määrää, kun taas osa huomauttaa, ettei tuomioistuimen koko automaattisesti takaa parempaa laatua ja oikeussuojaa. Hovioikeuksien osalta esitetään harkittavaksi, tulisiko asiat jakaa niissä siten, että kullakin hovioikeudella olisi omat painopistealueensa, kuten todetaan osittain tehdyn hallintolainkäytön puolella.

Tuomariliitto esittää vaihtoehtoista mallia käräjäoikeuksien sekä hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistukselle toteamalla, että valtionhallinnossa menetellään nykyisin yksikköjen yhdistämiseen perustuvien rakennemuutosten asemesta siten, että asioita siirretään käsiteltäväksi yksiköstä toiseen, jos asioiden määrä jostakin syystä yksiköiden välillä ei jakaudu resursseihin nähden tasaisesti. Esimerkkinä liitto mainitsee Kansaneläkelaitoksen ja Verohallinnon, ja toteaa, että myös Maanmittauslaitoksessa on tarkoitus siirtyä tällaiseen järjestelmään. Lisäksi uudistamisohjelmassa on ehdotettu vastaavaa järjestelmää myös ulosottovirastoille. Tuomariliitto ehdottaakin harkittavaksi tällaista asioiden siirtämistä järjestelmää myös tuomioistuinten välillä hovi- ja hallinto-oikeuksissa. Liitto katsoo, että asioiden siirtämisestä päättäminen kuuluisi perustettavan tuomioistuinviraston tehtäviin.

### **13. Uudistetaan hallinto-oikeuksien jutturyhmien jakautumista – keskipitkän aikavälin tavoite**

Suurin osa ehdotuksesta lausuvista kannattaa tavoitetta olla keskittämättä asioita yhteen tuomioistuimeen, ellei keskittämiseksi ole painavia perusteita. Hallintolainkäytön muutoksenhaun lähtökohtana tulee olla asioiden jakaantuminen mahdollisimman tasaisesti hallinto-oikeuksien kesken. Asioiden keskittämisen vain yhteen hallinto-oikeuteen taikka muutoksenhaun ohjautumisen hallinnosta suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei todeta olevan linjassa hallinto-oikeuksien yleisten kehittämistavoitteiden kanssa. Asioiden keskittämistä ei pidetä perusteltuna myöskään resurssien järkevän kohdentamisen kannalta. Tämän todetaan konkretisoituvan etenkin määrällisesti isoissa asiaryhmissä, joissa vielä tapahtuu huomattavaakin vuosittaista määrällistä vaihtelua, kuten turvapaikka-asioissa. Siten estettä turvapaikka-asioden ja välillistä verotusta koskevien asioiden, tulli- ja valmisteverotusta lukuun ottamatta, hajauttamiselle Helsingin hallinto-oikeudesta muihin hallinto-oikeuksiin ei todeta olevan, mikäli hajauttamisessa varmistetaan riittävän asiantuntemuksen säilyminen. Pitkän aikavälin tavoitteena esitetään harkittavaksi myös sitä, että Vaasan hallinto-oikeuteen keskitetyt vesi- ja ympäristönsuojeluasiat hajautettaisiin useammalle hallinto-oikeudelle, mikä olisi linjassa hallintolainkäytön muutoksenhaun yleisten kehittämistavoitteiden kanssa. Tältä osin kuitenkin huomautetaan, että ympäristö- ja vesilupa-asioissa hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoon kuuluu päätoimisia asiantuntijajäseniä, eikä tästä jatkossakaan ole edellytyksiä poiketa.

Nykyisin keskitettyjen asioiden hajauttamisen kannalta pidetään erityisen tärkeänä sitä, että riittävän resursoinnin ja jatkuvan koulutuksen avulla varmistetaan erityisasiantuntemuksen kehittyminen ja sen ylläpitäminen jatkossa kaikissa hallinto-oikeuksissa. Erittäin ympäristöasioissa todetaan olevan tärkeää turvata erityisasiantuntemuksen tarve ja hajauttamiseen ei tulekaan ryhtyä, mikäli samalla ei voida turvata riittäviä resursseja ja erityisosaamista. Osa lausunnonantajista vastustaa juuri näistä syistä ympäristö- ja vesiasioden hajauttamista edes kahteen hallinto-oikeuteen. Tärkeää todetaan olevan

myös, että koulutusta järjestetään riittävän aikaisessa vaiheessa ennen mahdollisten uudistusten käyttöönottoa. Näistä syistä hallinto-oikeuksien jutturyhmien hajauttamisen säästövaikutusta pidetään kyseenalaisena ja todetaan, että koulutustarpeet ja riittävän erityisasiantuntemuksen takaaminen lisäävät merkittävästi kustannuksia.

Valtiovarainministeriö arvioi erityisasiantuntemuksen tarpeen puoltavan arvonlisäverovalitusten keskitettyä käsittelyä. Jos arvonlisäverovalitusten hajauttaminen kuitenkin katsottaisiin tuomioistuineläytöksen kehittämisen kannalta muutoin perustelluksi, ministeriö katsoo, ettei niitä lähtökohtaisesti tulisi hajauttaa kaikkiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin, vaan esimerkiksi kahteen hallinto-oikeuteen, ottaen kuitenkin huomioon hallinto-oikeusverkoston rakenne tulevaisuudessa. Tätä ratkaisua puoltaa ministeriön näkemyksen mukaan myös arvonlisäverovalitusten melko pieni lukumäärä. Myöskään elinkeinoelämä ei kannata arvonlisäverovalitusten hajauttamista. Verohallinto puolestaan toteaa, että sen yksiköiden ja oikaisulautakunnan valtakunnallinen toimivalta mahdollistaa tämän asiakokonaisuuden käsittelyn tarkoituksenmukaisella tavalla yhdessä ja samassa yksikössä. Verohallinnon näkemyksen mukaan asiakokonaisuus olisikin luontevaa pitää yhdessä tai yhdistää myös hallinto-oikeusvaiheessa, mikä edellyttää sitä, että kaikissa hallinto-oikeuksissa voidaan käsitellä myös arvonlisäverotusta koskevia valituksia. Siten arvonlisäveroasioiden hajauttamisen todetaan olevan Verohallinnon tavoitteiden mukaista. Sosiaali- ja terveysministeriö nostaa tässä yhteydessä esiin lääkkeiden hintalautakunnan, joka toimii ministeriössä vakuutusosaston yhteydessä. Lautakunta vahvistaa muun muassa sairausvakuutuslain perusteella korvattavien lääkevalmisteiden, kliinisten ravintovalmisteiden ja perusvoiteiden korvattavuudet ja tukkuhinnat. Hintalautakunnan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Vireillä olevan muutoksenhakujärjestelmää koskevan lainmuutoksen myötä ensimmäiseksi valitusasteeksi tulisi jatkossa hallinto-oikeus. Ministeriö näkee erityisen painavia syitä keskittää hintalautakunnan päätöksiä koskevat valitukset Helsingin hallinto-oikeuden käsiteltäviksi ja viittaa asioiden erityislaatuisuuteen ja monimutkaisuuteen sekä käsiteltävien asioiden vähäiseen määrään. Oikeusvarmuuden kannalta olisi tarpeen käsitellä kaikki asiat samassa hallinto-oikeudessa.

## KESKITTÄMINEN

### **14. Keskitetään summaaristen riita-asioiden käsittely siirtämällä ne ulosottoviranomaiselle tai enintään kolmeen käräjäoikeuteen – keskipitkän aikavälin tavoite**

Asian tarkempaa selvittämistä pidetään perusteltuna. Lausunnonantajien näkemykset siitä, tulisiko summaaristen riita-asioiden käsittely pitää nykyisellään, keskittää enintään kolmeen käräjäoikeuteen vai siirtää ulosottoviranomaiselle hajaantuvat kuitenkin merkittävästi. Varovaisesti arvioiden voidaan todeta, että vähiten kannatusta saa ajatus asioiden käsittelyn keskittämisestä enintään kolmeen käräjäoikeuteen. Tätä ehdotusta kannattavat käytännössä ainoastaan muutama yksittäinen suuri käräjäoikeus. Pienet käräjäoikeudet ja henkilöstöjärjestöt suhtautuvat osin varauksellisesti siihen, että asioiden käsittely keskitettäisiin tai siirrettäisiin pois käräjäoikeuksista, koska tämän arvioidaan

yhtäältä vaikuttavan merkittäväällä tavalla kansliahenkilöstön ja haastemiesten asemaan samalla kun se johtaisi henkilöstövoimavarojen vähentymiseen käräjäoikeuksissa. Asioiden käsittelyn siirto ulosottoviranomaiselle saa selvää kannatusta, mutta asiassa nähdään vielä monia selvitettäviä kysymyksiä. Osa lausunnonantajista ei ota kantaa ratkaisuvaihtoehtojen paremmuuteen vaan toteaa, että vaihtoehtoja on punnittava perusteellisesti mahdollisimman nopeasti käynnistettävän jatkovalmistelun yhteydessä.

Ne lausunnonantajat, jotka kannattavat asioiden käsittelyn siirtämistä ulosottoviranomaiselle toteavat etenkin, että niukkenevassa taloudessa tuomioistuinten voimavarat on kyettävä suuntaamaan ja jakamaan todellisessa oikeussuojatarpeessa olevien riidanalaisten tuomioistuinasioden ratkaisemiseen. Ongelmana ei pidetä sitä, että asian riitautuessa se siirrettäisiin tuomioistuimen käsiteltäväksi, kunhan huolehditaan siitä, että käräjäoikeuksissa säilyy riittävät resurssit sinne riitaisina siirtyvien summaaristen asioiden käsittelyyn. Velkojan kannalta pidetään tarkoituksenmukaisena, että samalla haastehakemuksella voisi hakea sekä ulosottoperustetta että täytäntöönpanoa. Ulosottoperusteen määrääminen ja täytäntöönpano tulisi joka tapauksessa pitää erillään. Myös ruotsinkielisen käsittelyn saatavuuden ja turvaamisen kannalta pidetään parempana vaihtoehtona summaaristen asioiden siirtämistä ulosottoviranomaisille. Vielä huomautetaan, että riidattomien saatavien vahvistamisessa ulosotto-toimen yhteydessä voitaisiin todennäköisesti nykyistä paremmin ottaa huomioon ne tekniset vaatimukset, jotka täytäntöönpanoperusteen tulee täyttää. Valtakunnanvoudinvirasto puoltaa summaaristen riita-asioiden käsittelyn siirtämistä ulosottoviranomaiselle. Viraston näkemyksen mukaan siirrolla voisi olla tuottavuutta ja taloudellisuutta kohentava vaikutus ainoastaan, mikäli menettelyä samalla kevennetään ja automatisoidaan asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta.

Ne lausunnonantajat, jotka kannattavat asioiden käsittelyn säilyttämistä nykyisellään kaikissa käräjäoikeuksissa tai keskittämistä enintään kolmeen käräjäoikeuteen perustelevat näkemystään etenkin oikeusturvanäkökohdilla. Tältä osin todetaan erityisesti, että asioiden käsittely ja ratkaiseminen on jo nykyisin keskitetty käräjäoikeuksissa tehokkaasti kansliahenkilökunnalle ja asiaryhmän siirto ulosottoviranomaiseen edellyttäisikin nykyistä vastaavan henkilöstömäärän siirtämistä käräjäoikeuksista ulosottoviranomaiseen. Lisäksi summaarisiin velkomusasioihin huomautetaan liittyvän oikeusturvakysymyksiä, joiden valvominen kuuluu tuomioistuimelle ja katsotaan, että ulosottoperusteen määrääminen ja sen täytäntöönpano tulee säilyä erillään. Myös EU-lainsäädännön todetaan lähtevän siitä, että tuomioiden täytäntöönkantavuus edellyttää tuomioistuimen ratkaisua. Edelleen huomautetaan, että vaikka asamäärät ovat suuria, järjestelmän uudistaminen ei juurikaan vaikuttaisi lainkäyttöhenkilöstön työmäärään, koska riitaiset asiat nykyiseen tapaan tulisivat käräjäoikeudessa käräjätuomareiden tai -notaareiden ratkaistaviksi. Asioiden käsittelyn keskittämisen kolmeen käräjäoikeuteen arvioidaan yhtenäistävän oikeuskäytäntöä ja mahdollistavan muun muassa tehokkaan puuttumisen lieveilmiöihin, kuten esimerkiksi luvattomien luotonantajien ja luvattomien perintätoimistojen aiheuttamiin ongelmiin. Samalla tulisi kuitenkin kohdentaa haastemiesresursseja pienemmistä käräjäoikeuksista suuriin käräjäoikeuksiin, koska tehokas käsittely edellyttää aina nopeaa tiedoksiantoa. Siten keskittämisen tiettyihin käräjäoikeuksiin ei todeta vähentävän tarvittavia henkilötövuosia, vaan pelätään johtavan siihen, että muiden käräjäoikeuksien haastamistoiminta tulisi haavoittuvammaksi ja toimintakyky heikkenisi henkilöstöresurssien vähentyessä. Vielä tuodaan esiin summaaristen asioiden käsittelyn

tärkeä merkitys käräjänotaareiden koulutuksessa ja todetaan, ettei uudistukseen tule ryhtyä ennen kuin on selvitetty, miten tuomioistuinharjoittelu toteutetaan tulevaisuudessa.

Vielä huomautetaan, että summaaristen riita-asioiden käsittelyn tehostamisen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista keskustella tehokkaan ja yksinkertaisen sähköisen järjestelmän kehittämisestä näiden asioiden hoitamiseksi. Järjestelmä voisi tulla käyttöön osana syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmä AIPA:a, ja sen tulisi olla niin selkeä ja yksinkertainen sekä asiakasta neuvova, että kuka tahansa kansalainen pystyisi tekemään sillä sähköisen haastehakemuksen ja pyynnön täytäntöönpanosta. Myös sähköistä tiedoksiantoa esitetään selvitettäväksi. Mikäli tällainen vireillepanojärjestelmä saataisiin hyvin toimivaksi, summaaristen asioiden käsittelyn keskittämällä tai siirtämisellä ei arvioida saatavan enää säästöjä.

## 2.1.2 Menettelyt ja kokoonpanot

### MUUTOKSENHAKU

#### **15. Laajennetaan jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa – lyhyen aikavälin tavoite**

Ehdotukseen suhtaudutaan yleisesti myönteisesti, koska jatkokäsittelylupajärjestelmän todetaan tähän asti toimineen hyvin ja koska järjestelmää pidetään hyväksyttävänä ja tehokkaana keinona hovioikeuksien asiamäärien alentamiselle. Toisaalta huomautetaan, että asiamäärät ovat jo järjestelmän käyttöönoton jälkeen alentuneet siinä määrin, ettei soveltamisalan edelleen laajentamiselle nähdä akuuttia tarvetta ja tuodaan esiin, ettei nykyinenkään järjestelmä ole vielä täysimääräisesti kaikkialla käytössä. Tämän vuoksi todetaan, että on pyrittävä oikeuskäytännön yhdenmukaistamiseen. Lisäksi huomautetaan, ettei syyttäjien mahdollisuutta muutoksenhakuun tulisi rajoittaa enempää. Lupajärjestelmän soveltamisalaa laajennettaessa pidetään tärkeänä, että oikeusturvanäkökohtiin kiinnitetään erityistä huomiota. Oikeusturvasyistä kiinnitetään huomiota myös siihen, että painopisteen siirtyessä käräjäoikeuksiin, niiden voimavaroja lisätään.

Järjestelmän soveltamisalan laajentamista myös hakemus- ja ulosottoasioihin kannatetaan, koska ulosottooperusteeseen kohdistuvien ulosottovalitusten käsittelyä hovioikeudessa ei pidetä oikeusturvan kannalta tarpeellisena. Toisaalta esitetään myös varauksellinen suhtautuminen järjestelmän käyttöalan laajentamiseen siviiliasioiden osalta, koska jo nykyisin hovioikeudet käsittelevät suhteellisen vähän siviiliasioita. Asianajajaliiton sijaan vastustaa lupajärjestelmän laajentamista sekä riita- että rikosasioissa oikeusturvanäkökohtiin vedoten. Laajentaminen heikentäisi liiton näkemyksen mukaan kansalaisten ja yritysten oikeusturvaa kohtuuttomasti. Liitto huomauttaa, että ennen uusia päätöksiä järjestelmän laajentamisesta tulisi nykyjärjestelmän vaikutukset selvittää.

Osa lausunnonantajista toteaa oikeusministeriön jo käynnistäneen jatkokäsittelyluvan soveltamisalaa koskevan valmistelun, minkä vuoksi asiasta ei katsota tarpeelliseksi lausua tässä yhteydessä.

## **16. Selvitetään tarve ja mahdollisuudet siirtää noudattamaan normaalia oikeusastejärjestystä eräissä rikoksentehtävien luovuttamista koskeissa asioissa sekä eräissä kansainvälisissä perheoikeusasioissa – lyhyen aikavälin tavoite**

Ehdotukseen annetaan vain muutamia lausuntoja. Näissä todetaan, että ehdotuksessa mainittuja asioita voidaan jakaa normaalin oikeusastejärjestyksen mukaisesti, kunhan huomioidaan se, että asian ratkaisevan lainkäyttöhenkilöstön erityisasiantuntemus on turvattu. Koska asiamäärät ovat vähäisiä, tulee erityisasiantuntemuksen säilymiseen kiinnittää erityistä huomiota. Lisäksi todetaan, että asioiden jakautuminen tulee erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi rajoittaa vain muutamiiin käräjäoikeuksiin.

Osa ehdotuksesta lausuvista toteaa oikeusministeriön jo käynnistäneen valmistelun tässä asiassa eikä näe tämän johdosta tarvetta lausua asiasta tässä yhteydessä.

## **17. Yhdenmukaistetaan hallintoasioiden muutoksenhakumenettelyä – lyhyen aikavälin tavoite**

Ministeriötason lausunnonantajat toteavat osallistuneensa oikeusministeriön johtamaan oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentamista sekä asioiden hajauttamista yhtä useampaan hallinto-oikeuteen koskevan hankkeen valmisteluun. Valmistelun aikana on selvitetty mahdollisuuksia ottaa käyttöön hallinnonalojen lainsäädännössä mahdollisimman laaja-alaisesti korkeimman hallinto-oikeuden valituslupamenettely. Varsinkin lainsoveltajien kannalta todetaan olevan eduksi, että muutoksenhakua koskevat säännökset olisivat mahdollisimman yhdenmukaisia eri toimialojen säädöksissä. Valituslupajärjestelmän ottamista pääsäännöksi pidetään perusteltuna etenkin sellaisten asiaryhmien osalta, joihin liittyviä tapauksia on runsaasti ja oikeuskäytäntöä on syntynyt laajasti. Oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi harvemmin esiintyvissä asiaryhmissä pidetään puolestaan oleellisena saada asioita ylimpien lainkäyttöelimiä ratkaistaviksi.

Myös muut lausunnonantajat pitävät ehdotusta perusteltuna, myös siltä osin, mitä tulee mahdollisuuteen harkita valituskieltoa asioissa, joilla on vain vähäinen merkitys. Tärkeänä hallintolainkäytön kehittämissälinjana pidetään viranomaispäätösten muutoksenhaun ohjaamista aina ensi asteena alueellisiin hallinto-oikeuksiin tai erityisiin hallintotuomioistuimiin ja vain poikkeuksellisesti suoraan hallintoviranomaisesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintoasioiden muutoksenhakumenettelyä yhdenmukaistamalla voidaan parantaa korkeimman hallinto-oikeuden edellytyksiä keskittyä ydintehtäväänsä. Kattavan valituslupajärjestelmä arvioidaan myös nopeuttavan oikeudenkäyntejä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa nykyisin käytössä olevaa valituslupajärjestelmää pidetään hajanaisena, koska se on muodostunut yksittäisten lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Valituslupajärjestelmä on käytössä vain osassa asiaryhmiä ja valituslupaperusteet poikkeavat eri asiaryhmissä. Tällaiseen hajautettuun järjestelmään ei nähdä perusteita. Edelleen huomautetaan korkeimman hallinto-oikeuden käsittelevän nykyisin oikeusturvan kannalta varsin vähämerkityksellisiä asioita, minkä katsotaan puoltavan valituskielto sääntelyn selvittämistä. Valituslupajärjestelmän käyttöönotossa todetaan kuitenkin

olevan tärkeä varmistaa, että itse valituslupa ja sen myöntäminen tai hylkäämisen kriteerit ovat riittävän selkeitä, jotta vältetään asioiden käsittelyn pitkittyminen näistä syistä.

Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotukseen liittyen kuitenkin tärkeänä sen selvittämistä, milloin oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta voidaan hallinto-oikeuden päätöstä pitää riittävänä lopullisena ratkaisuna. Muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden kannalta olisi lisäksi perusteltua selvittää, voitaisiinko ylimääräistä muutoksenhakua koskevaa sääntelyä uudistamalla vaikuttaa siihen, että moninkertaisia tai perustelemattomia ylimääräisiä muutoksenhakuvaatimuksia saapuisi nykyistä vähemmän korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Lisäksi tulisi selvittää mahdollisuudet laajentaa avustajapakko näihin asioihin sekä näistä asioista perittävien oikeudenkäyntimaksujen vaikutus asian vireillepanoon. Edelleen todetaan, että valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamisen yhteydessä on otettava huomioon, että se edellyttää valitusluvan alaisten päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan sääntelyn samanaikaista selvittämistä asiaryhmäkohtaisesti.

## **18. Laajennetaan oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa – lyhyen aikavälin tavoite**

Ministeriötason lausijat toteavat, ettei oikeusministeriössä jo käynnissä olevan hankkeen tavoitteisiin ole huomautettavaa. Hanke on edennyt hyvässä yhteistyössä ja on tehty laajaa selvitystä siitä, missä määrin oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan kullakin hallinnonalalla laajentaa nykyisestä. Tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota vielä siihen, että oikaisuvaatimusten käsittely lisää käsittelevien hallintoviranomaisten työtaakkaa samoin kuin oikaisuvaatimusmenettelystä asianosaisille syntyviin kuluihin. Hallintoviranomaisten työmäärän lisäyksen osalta ehdotetaan tehtäväksi vaikutusarvio, jossa otetaan huomioon kaikkien hallinnonalojen työmäärien ja kustannusten muutokset. Lisäksi korostetaan, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmää tulisi ottaa käyttöön merkittävän julkisen vallan käyttöön liittyvissä asioissa. Samoin huomautetaan etukäteen olevan vaikea arvioida, kuinka paljon hallinto-oikeuksiin tulevien valitusten määrä vähenee oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen kautta.

Myös muut lausunnonantajat pitävät ehdotusta ja vireillä olevaa hanketta tärkeänä, joskin uudistamisohjelmassa esitettyä säästövaikutusta pidetään optimistisena ja epätarkkana. Järjestelmän todetaan olevan jo tällä hetkellä käytössä asioissa, joita on määrällisesti paljon. Siten sen käyttöalan laajentamisen ei arvioida vähentävän enää merkittävästi hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden määrää eikä myöskään lyhentävän käsitteilyaikoja siinä määrin, että sillä tulisi olemaan tosiasiallista merkitystä hallinto-oikeuksien työmäärän ja resurssien kannalta. Oikeusturvajärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta korostetaan joka tapauksessa tavoitetta, että hallinnossa esiintyvät virheet oikaistaan mahdollisimman aikaisessa menettelyvaiheessa.

Toisaalta korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmän huomattavalla laajentamisella ei saavutettaisi oikeusturvan kannalta tehokasta lopputulosta. Oikaisuvaatimusmenettely ei ole lainkäyttöä ja korkein hallinto-oikeus ei näe pitkälläkään aikavälillä perusteita sille, että oikaisuvaatimusvaiheesta tulisi kaikkia hallintolainkäyttöasioita ja siten myös jo valmiiksi riittäisiä oikeuskysymyksiä koskeva



pakollinen välivaihe. Tällaisina asiaryhminä mainitaan esimerkiksi hallintopakkoasiat ja myös erilaisten hankkeiden toteuttamisen edellyttämiä lupia koskevat asiat, joissa kokonaiskäsittelyn kesto ja tuomioistuinvaiheen ajoittuminen ovat eri osapuolten oikeus- suojan saatavuuden kannalta ratkaisevan tärkeitä. Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmä saa muodostua itsetarkoitukseksi. Myös muut lausunnonantajat pitävät tärkeänä, että järjestelmää laajennettaessa varmistetaan etenkin se, ettei oikaisumenettely aiheuta liikaa asian käsittelyn pitkittymistä.

Edelleen todetaan, että järjestelmää laajennettaessa tulisi oikaisuvaatimusmenettelyn sääntelyä uudistaa oikaisuvaatimusmenettelyn muutoksenhakuluonnetta korostavalla tavalla. Tältä osin tuodaan esiin, että nykyisin on esimerkiksi mahdollista ja jopa tavanomaista, että viranomaispäätöksen tehnyt virkamies toimii itse lautakuntatasolle nostetussa oikaisuvaatimuskäsittelyssä esittelijänä. Tämän ei katsota luovan parasta mahdollista asetelmaa tehdyn päätöksen uudelleen arviointiin. Vastaavasti on mahdollista, että sama lautakunta, joka on tehnyt perushallintopäätöksen, käsittelee myös siitä tehdyn oikaisuvaatimuksen. Tämänkään ei arvioida välttämättä johtavan tosiasialliseen uudelleen- harkintaan, jolloin oikaisuvaatimusmenettely tosiasiaissa vain pitkittää mahdollisuutta oikeusturvan toteutumiseen. Toisaalta korostetaan tarvetta oikeusapupalveluiden saatavuudelle myös oikaisuvaatimusmenettelyssä.

#### **19. Selvitetään mahdollisuus siirtyä järjestelmään, jossa lasten huostaanotosta päättäisi ensi vaiheessa moniammatillinen toimielin – lyhyen aikavälin tavoite**

Asiasta lausuvat valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö kannattavat nykyisen päätöksentekojärjestelmän säilyttämistä. Erityisesti todetaan, että lastensuojelu- asioiden päätöksentekojärjestelmän eri vaihtoehtoja selvitettiin voimassa olevan lastensuojelulain valmistelun ja eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Mahdollisena päätöksentekotahona tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa tarkasteltiin tuolloin myös kunnallista tai seudullista asiantuntijaryhmää. Asiantuntijaryhmän etuna todettiin muun muassa se, että se takaisi lastensuojeluasioiden käsittelyssä erityisesti riittävän asiantuntemuksen. Ongelmana sen sijaan todettiin olevan, miten asiantuntijaryhmästä saataisiin muodostettua päätöksenteon edellyttämällä tavalla itsenäinen viranomainen ja toisaalta jääviyskysymykset. Edelleen tuodaan esiin eduskunnan edellyttäneen lastensuojelulain hyväksyttyään, että hallitus seuraa päätöksentekomallin toimivuutta ja tarvittaessa valmistelee esityksen uudesta päätöksentekomallista, jossa päätökset huostaanottoasioissa tekisi moniammatillinen toimielin. Tältä osin viitataan Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuonna 2012 julkaisemaan seurantatutkimukseen, jossa on pidetty huostaanottoasioiden siirtoa hallinto-oikeuksiin perusteltuna. Lisäksi tutkimuksessa on arvioitu moniammatillisen asiantuntijaryhmän olevan päätöksentekotahona muun muassa yksilön oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Jotta se täyttäisi perus- ja ihmisoikeuksien oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asettamat vaatimukset, tulisi tahdonvastaista huostaanottoa koskeva päätös vahvistaa tuomioistuimessa. Tahdonvastaisten huostaanottojen kohdalla ensias- teen päätöksenteko moniammatillisessa asiantuntijatyöryhmässä tarkoittaisikin perheen kannalta ennen kaikkea epävarmuuden ajan pidentymistä, vaikka huostaanottoasioissa

asian käsittelyyn kuluva aika on perheiden kannalta olennaisen tärkeä. Lisäksi tutkimuksessa todetaan tuomioistuinkäsittelyä puoltavan muun muassa se, että huostaanotossa hallintoviranomainen puuttuu merkittäväällä tavalla perheen elämään ja toimenpiteellä on poikkeuksellisen pitkät vaikutukset sen kohteena olevaan perheeseen.

Huostaanottopäätökseen liittyvän sijaishuoltopaikkaa koskevan päätöksenteon osalta ministeriöt toteavat, että päätöksenteon siirtäminen kunnan viranhaltijalle ei välttämättä toisi tavoiteltuja kustannussäästöjä eikä kunnallisen päätöksenteon arvioida tuovan lisäarvoa prosessiin. Myös tältä osin vedotaan jääviyskysymyksiin ja todetaan, että lapsen hyvinvoinnin ja oikeusturvan kannalta on olennaisen tärkeää, että sijoituspaikka arvioidaan puolueettomasti. Lisäksi, mikäli tahdonvastaiset huostaanottoasiat jatkossakin käsitellään ensiasteessa hallinto-oikeudessa, pidetään tarkoituksenmukaisena, että hallinto-oikeus päättää myös sijaishuoltopaikasta niissä tapauksissa, joissa siitä ollaan erimielisiä. Riitaiset tapaukset päätyvät hallinto-oikeuteen joka tapauksessa valituksen kautta. Edelleen huomautetaan, että lastensuojelun päätöksentekojärjestelmän kehittämistä koskevissa ratkaisuissa tulisi ottaa huomioon parhailaan käynnissä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos. Yksittäisiä muutoksia ei tulisi valmistella irrallaan tästä kokonaisuudesta.

Korkein hallinto-oikeus puolestaan toteaa käytännön osoittaneen, että muutoksenhakujärjestelmä, jossa korkein hallinto-oikeus ratkaisee vuosittain useita satoja lasten huostaanottoa koskevia asioita ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena, ei oikeusturvan kannalta ole toimiva. Näissä asioissa näyttökysymysten selvittäminen, mukaan lukien suulliset käsittelyt, on usein työläämpää ja hitaampaa kuin asioiden oikeudellinen arviointi. Lastensuojeluasiat tulee lain mukaan ja luonteensakin puolesta ratkaista kiireellisesti. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus toteaa, että pikaisiin lainmuutostoihin tulisi ryhtyä, jotta lastensuojeluasioissa valittaminen ylimpään asteeseen tapahtuisi valitusluvanvaraisesti. Samoin tulisi selvittää, voidaanko kaikista lasten huostaanottoa koskevista asioista päättää ensi asteena kuntarajat ylittävissä moniammatillisissa toimielimissä. Myös alueelliset hallinto-oikeudet kannattavat ehdotusta yleisesti, joskin Hämeenlinnan hallinto-oikeus arvioi, että moniammatillisten toimielinten perustaminen aiheuttaisi hallinnolle merkittävästi suuremmat kustannukset kuin niiden käsitteleminen aiheuttaa oikeuslaitokselle. Hallinto-oikeus arvioi, että asioiden käsittely pitkittyisi, kun monissa tapauksissa asiat tulisivat moniammatillisen toimielimen päätöksen jälkeen valituksena vireille hallinto-oikeuteen. Myös Asianajajaliitto pitää moniammatillisia lastensuojelun toimielimiä ja niiden päätösmenettelyä ongelmallisina, koska sekä lapsille että vanhemmille on taattava turvallisin tapa saada oikeusturvaa tasapuolisesti. Liiton näkemyksen mukaan tuomioistuinmenettely on huostaanottoasioissa järkevä ja puolustettava, toisin kuin moniammatilliset toimielimet, joissa ei usein tunneta tai tiedosteta lain tarjoamia ratkaisukeinoja. Lisäksi huomautetaan, että toimielin olisi uusi lisäporras, jonka ei arvioida ainakaan keventävän menettelyä.

Muilta osin lausunnoissa todetaan yhtäältä, että nykyinen järjestelmä, jossa hallinto-oikeus toimii ensiasteen päätöksentekoelimenä ja jossa korkein hallinto-oikeus on ainoa valitusinstanssi, ei ole tyydyttävä. Toisaalta kuitenkin huomautetaan, että neuvottelukunnan ehdotukset ovat vielä niin yleisellä tasolla, ettei niihin ole tarkoituksenmukaista ottaa kantaa. Asioiden tarkempaa selvittämistä ei sinänsä vastusteta, mutta korostetaan,

että lasten huostaanottoasioiden järjestämistä tulee selvittää perusteellisesti ja niin, että tavoitteet ja painotukset ovat nimenomaan lasten oikeuksien toteutumisessa.

Oikeusapulakimiehet sen sijaan esittää lastensuojeluasioiden päätösvallan siirtämistä käräjäoikeuksiin. Yhdistyksen näkemyksen mukaan käräjäoikeudet pystyvät nopeampan päätöksentekoon kuin hallinto-oikeudet. Lisäksi lastensuojeluasioissa esitetään usein suullista todistelua, jonka vastaanottaminen olisi helpompaa käräjäoikeuksissa. Yhdistys arvioi, että lapsen huostaanottoa, huostassapitoa, sijoituspaikkaa ja yhteydenpidon rajoitusta sekä erityistä huolenpitoa koskevat asiat ratkaistaisiin sopivimmin käräjäoikeudessa. Vielä todetaan, että lastensuojeluasioiden oikeusturvan osalta olisi tehtävä perusteellinen kokonais selvitys.

## **20. Luovutaan mielenterveyslain mukaisesta alustusmenettelystä – lyhyen aikavälin tavoite**

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä ja jatkamista koskevien päätösten tekoon liittyvästä alustusmenettelystä luopumisen vaikutuksia arvioitaessa tulee huomioida, että tahdosta riippumattoman hoidon peruste on Suomessa lääketieteellinen. Hoitoon määrääminen edellyttää siten nimenomaan mielisairautta sekä muiden laissa määriteltyjen tahdosta riippumattoman hoidon edellytysten täyttymistä. Mikäli tahdosta riippumattoman hoidon edellytykset hoidon kestäessä lakkaavat, potilas on päästettävä poistumaan sairaalasta. Koska tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa sairaalahoidossa voidaan siis pitää ainoastaan henkilöitä, joiden todellisuudentaju on tavalla tai toisella häiriintynyt, on ministeriön näkemyksen mukaan selvää, että pelkkä valitus ei kaikissa tapauksissa ole potilaan kannalta riittävä ja tehokas oikeussuojakeino. Vaikka tilanteet vaihtelevat, on mahdollista, ettei potilas kykene täysimittaiseen valitusprosessiin. Tästä syystä viran puolesta tehtävällä alituksella on ollut oma merkityksensä osana mielenterveyslain mukaisen oikeussuojan kokonaisuutta. Ennen mielenterveyslain mukaisesta alustusmenettelystä luopumista tulisikin selvittää, miten vakavasta mielenterveyden häiriöstä kärsivän potilaan oikeusturvasta voidaan jatkossa huolehtia riittävällä tavalla. Siten ministeriö katsoo, että alustusmenettelystä luopumista voidaan tarkastella vasta osana mielenterveyslain ja samalla sen oikeussuojajärjestelmän laajempaa uudistamista, joka ei kuitenkaan ole toteutettavissa enää tämän hallituskauden kuluessa.

Myös muut lausunnonantajat katsovat hallintolainkäytön muutoksenhakusääntelyn johdonmukaistamisen, hallinto-oikeuksien resursoinnin ja oikeusturvan kannalta tarkoituksenmukaiseksi selvittää, voidaanko mielenterveyslain mukainen alustusmenettely korvata tuomioistuimen ulkopuolisella menettelyllä. Huomiota kiinnitetään erityisesti siihen, että tahdosta riippumattoman hoidon jatkamista koskevan asian käsittelyn tulee jatkosakin joka tapauksessa turvata Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön vaatimukset. Uudistus ei myöskään saa heikentää alitusjärjestelmän nyt turvaamaa psykiatrista asiantuntemusta päätöksenteossa. Edelleen huomautetaan, että oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaaminen edellyttää, että korkein hallinto-oikeus voi ylimpänä oikeusasteena ohjata oikeuskäytäntöä aina, kun hallinto-oikeuksien ratkaisulinjat eriytyvät. Mielenterveyslain uudistamista kannatetaan ja alustusmenettelyn tarkoituksenmukaisuuden selvittämistä pidetään yleisesti perusteltuna tässä yhteydessä.

## **21. Tuomioistuinasioiden käsittelyssä otetaan paremmin huomioon asioiden vaativuus ja oikeusturvan tarve – lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite**

Ehdotuksen taustalla olevaa tavoitetta kannatetaan yleisesti toteamalla, että eri tuomioistuimissa noudatettavia menettelyjä ja kokoonpanoja on arvioitava ottamalla lähtökohdaksi työn vaativuus ja oikeusturvan tarve. Kysymyksen todetaan olevan toiminnan tehostamisesta työmenetelmien kehittämisen avulla, mutta myös tavasta jakaa työtehtävät tarkoituksenmukaisimmalla tavalla eri henkilöstöryhmien kesken. Erityisesti korostetaan kuitenkin sitä, että menettelysääntöjä ei pidä joustavoittaa siten, että tuomioistuintyön laatu vaarantuu. Ehdotusta pidetään vielä varsin yleisenä ja todetaan sen edellyttävän konkreettisempaa ja yksityiskohtaisempaa valmistelua, jossa tulee huolehtia siitä, että tuomioistuinlinjojen välillä ei ole sellaisia eroavuuksia, joihin ei ole asiallisia perusteita, jotta käytettävissä olevat voimavarat voidaan kohdistaa tehokkaasti oikeusturvatarpeet huomioon ottaen. Esimerkiksi korkein oikeus huomauttaa, että korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa asiat ratkaistaan lähtökohtaisesti viisijäsenisessä kokoonpanossa. Valituslupa-asiat ratkaistaan korkeimmassa oikeudessa yleensä kahden jäsenen kokoonpanossa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa noudatetun käytännön mukaan valituslupa-asiat käsitellään lähtökohtaisesti kolmen tuomarin kokoonpanossa, jossa valituslupa voidaan hylätä. Valituslupa myönnetään kuitenkin vasta pääasian käsittelyn yhteydessä viisijäsenisessä kokoonpanossa. Korkein oikeus ei näe asiallisia syitä tällaisiin eri tuomioistuinlinjojen välisiin eroavuuksiin ylimmissä tuomioistuimissa.

Hovi- ja hallinto-oikeuksien esittelijöiden virkojen mahdollista vähentämistä pidetään yleisesti ongelmana etenkin tuomarinuralle tarpeellisen koulutuksen kannalta, mutta myös työtehtävien tarkoituksenmukaisen jaon näkökulmasta. Esittelyjärjestelmästä katsotaan voitavan luopua tietyissä yksinkertaisissa asioissa, mutta esittelijävirkamiesten merkittävää vähentämistä ei pidetä oikeana keinona tuomaripainotteiseen valmisteluun siirtymiseksi. Tuomareiden työmäärän lisääntymisestä todetaan seuraavan ratkaisutehon alentumista ja käsittelyaikojen pidentymistä. Lisäksi tuomaripainotteiseen valmisteluun siirtymisen todetaan edellyttävän henkilöstörakenteen suunnitelmallista kehittämistä tuomaripainotteisempaan suuntaan. Kansliahenkilöstön työn saattamista paremmin tukemaan lainkäyttöä pidetään perusteltuna ja kannatettavana. Lisäksi tuodaan esiin, että vireillä olevat tietojärjestelmä uudistukset tulevat vaikuttamaan monin tavoin eri henkilöstöryhmien väliseen työnjakoon ja huomautetaan, että nämä vaikutukset on tarkoin selvitettävä ennen sen päättämistä, miten mahdolliset henkilöstövähennykset kohdennetaan eri henkilöstöryhmiin.

Etenkin käräjäoikeudet huomauttavat, että lainkäytön painopisteen tulee olla alioikeustyössä. Laadukkaan lopputuloksen varmistamiseksi ja muutoksenhaun vähentämiseksi käräjäoikeudet on resursoitava niin, että kolmen tuomarin kokoonpanojen käyttäminen on tosiasiallisesti mahdollista. Toisaalta oikeustieteen näkökulmasta huomautetaan, ettei ole takeita sille, että kolme tuomaria tekisi paremman ratkaisun kuin yksi hyvä tuomari. Tältä osin viitataan välimiesmenettelyyn, joista suurin osa ratkaistaan yhden välimiehen kokoonpanossa. Siten luonnollisempana lähtökohtana etenkin resurssien säästön näkökulmasta pidetään yhden tuomarin kokoonpanoa. Tämän ei katsota olevan ristiriidassa sen kanssa, että lainkäytön painopisteen tulee olla käräjäoikeudessa.

## KOKOONPANOT

### **22. Joustavoitetaan tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiä – lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite**

Ratkaisukokoonpanojen käytön joustavoittamista ja keventämistä kannatetaan ja ehdotusta pidetään tärkeänä erityisesti voimavarojen tarkoituksenmukaisen kohdentamisen näkökulmasta. On tarpeellista, että kokoonpanot mitoitetaan kulloiseenkin tarpeeseen riittäviksi.

Hallintolainkäytön puolella todetaan kuitenkin käytettävän jo nyt erilaisia käsittelykokoonpanoja tarkoituksenmukaisesti asian käsittelyn vaatimusten ja toiminnan tehokkuuden kannalta ja arvioidaan, että kokoonpanojen tarkistamisella voidaan joissakin yksittäisissä asiaryhmissä saavuttaa lievää työmääräsäästöä. Asiaryhmiä, joihin kevennetyt kokoonpanot soveltuvat, nähdään mahdolliseksi ajantasaistaa. Toisaalta huomautetaan, että kollegiaalinen tuomioistuinmenettely on jo sinällään oikeusturvan tae ja liiaksi kevennetyt kokoonpanot saattavat heikentää oikeuskäytännön yhtenäisyyttä ja sitä kautta lisätä muutoksenhakuja korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Myös hovioikeudet näkevät tarvetta ratkaisukokoonpanojen joustavoittamiseen ja keventämiseen ja vakuutusosoikeus arvioi, että joustavuuden lisääminen tuomioistuinten kokoonpanossa toteutuessaan parantaisi sen toimintoja. Ongelmallisena vakuutusosoikeus samoin kuin työtuomioistuin pitää kuitenkin uudistamisohjelman tavoitetilaa ja intressitahojen esittämien jäsenten poistumista. Lisäksi pidetään tärkeänä, että tuomioistuimille jätetään myös harkintavaltaa työtapojen tehostamisessa, koska tuomioistuinten tehtäväkenttä ja toimintakulttuuri poikkeavat toisistaan. Tämän todetaan koskevan ennen kaikkea erityistuomioistuimia.

Käräjäoikeudet pitävät perusteltuna ja hyväksyttävänä sitä lähtökohtaa, että kokoonpanojen tulee olla asian laadun mukaisesti joustavia. Lisäksi myös tässä yhteydessä korostetaan, että lainkäytön painopisteen tulisi olla käräjäoikeuksissa ja näin ollen vaativissa asioissa kokoonpanoja tulisikin käräjäoikeuksissa vahvistaa. Siitä huolimatta, että säännökset antavat tähän jo nyt mahdollisuuksia, vahvennettujen kokoonpanojen käyttö on käytännössä ollut vähäistä. Ainakin osin kysymyksen todetaan olevan käytettävissä olevista resursseista.

### **23. Laajennetaan asiantuntija-avusteinen huoltoriitamenettely koko maahan – lyhyen aikavälin tavoite**

Asiantuntija-avusteisen huoltoriitamenettelyn laajentamista koko maahan pidetään hankkeena erittäin tärkeänä, kannatettavana ja kiireellisenä. Käräjäoikeudet, joissa asiantuntija-avusteista huoltoriidan sovittelumenettelyä on toistaiseksi kokeiltu, tuovat esiin myönteisiä kokemuksia. Menettelyn todetaan olevan perusteltua erityisesti huoltoriidan kohteena oleva lapsen kannalta, mutta sen merkittäväksi arvioitu säästövaikutus kyseenalaistetaan osin. Toisaalta menettelyllä todetaan saaneen aikaan laadullisesti parempia ratkaisuja sekä säästöjä.

Asianajajaliitto huomauttaa, että sovittelumenettelyn valtakunnallisen käyttöönoton yhteydessä tulisi ratkaista vanhempien taloudellisesti epätasa-arvoinen asema menettelyn aiheuttamien oikeudenkäyntikulujen näkökulmasta. Julkista oikeusapua saava vanhempi ei pääsääntöisesti maksa menettelystä mitään, kun taas itse maksavalle vanhemmalle siitä voi aiheutua merkittäviä kuluja ilman, että menettelyssä päästään ratkaisuun. Liitto ehdottaa harkitsemaan ratkaisua, jossa sovittelumenettelyn vanhemmat voisivat saada julkista oikeusapua tuloistaan riippumatta. Muussa tapauksessa voidaan liiton näkemyksen mukaan arvioida menettelyn jäävän pääosin käytettäväksi vain tilanteissa, joissa vanhemmat saavat julkista oikeusapua, jolloin suurin osa vanhemmista tulee taloudellisista syistä jäämään menettelyn ulkopuolelle.

Sovittelumenettelyn edellyttämän koulutuksen osalta todetaan tarvittavan kaikille osapuolille (tuomarit, asiantuntijat, avustajat) yhteistä koulutusta. Lisäksi huomautetaan koulutuksen kustannuksista, jotka arvioidaan merkittäviksi.

Usea lausunnonantaja tuo esiin, että hanke on jo vireillä eikä katso tarpeelliseksi lausua asiasta tässä yhteydessä.

#### **24. Vähennetään lautamiesten lukumäärää kokoonpanoissa (1+3:n tilalle 1+2, 2+4:n tilalle 2+3) – lyhyen ja pitkän aikavälin tavoite**

Ehdotus lautamiesten lukumäärän vähentämisestä nykyisissä kokoonpanoissa saa yleisesti kannatusta. Ehdotuksella ei kuitenkaan katsota olevan oikeudenhoidon uudistamisen kannalta merkitystä muutoin kuin vähäisenä säästötoimenpiteenä. Toisaalta ehdotusta pidetään ongelmallisena etenkin siitä näkökulmasta, että lautamies sairastuisi kesken istunnon. Tältä osin edellytetään, ettei pääkäsittelyjä jouduta toimittamaan uudelleen. Lisäksi tuodaan esiin, että nykyiset lautamiehet on vuoden 2012 kunnallisvaalien jälkeen valittu tehtävänsä neljäksi vuodeksi. Lautamiesten käytön vähentämisen arvioidaan aikaansaavan sen, että valitut lautamiehet eivät voi osallistua istuntoihin vaadittua 12 kertaa vuodessa. Vaihtoehtoisesti osa lautamiehistä pitäisi vapauttaa tehtävästään, mikä lautamiesten tuomarin asema huomioon ottaen tarkoittaisi viran menettämistä eikä tällä perusteella kesken vaalikauden ole mahdollista. Lisäksi huomautetaan, että uudet istuntojärjestelyt aiheuttaisivat käräjäoikeuden lautamieshallinnossa lisätyötä, joka vähentäisi tämän vaalikauden aikana saatavia säästöjä. Edelleen todetaan, että lautamiehet toimivat tehtävässään tuomarin vastuulla. Perustuslain mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Riippumattomuuteen katsotaan sopivan huonosti se, että tuomioistuimen kokoonpanoa koskevia säännöksiä muutettaisiin pelkästään säästösyistä kesken eduskuntakauden. Tässä yhteydessä esitetään lisäksi, että oikeudenkäymiskaaren luettelo rikoksista, jotka voidaan käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa, päivitetään vastaamaan nykyisiä tarpeita.

Neuvottelukunta on todennut, että pidemmällä aikavälillä koko lautamiesjärjestelmästä olisi syytä luopua. Ehdotusta sekä kannatetaan että vastustetaan. Ne lausunnonantajat, jotka kannattavat lautamiesjärjestelmä luopumista toteavat muun muassa, ettei lautamiesjärjestelmä kuulu moderniin oikeudenhoitoon. Nyky-yhteiskunnassa lautamiesjärjestelmällä ei ole enää tehtäviä, joiden vuoksi järjestelmä aikoinaan rakentui. Lautamiesten nykyistä valintatapaa, jossa lautamiesten valinta kuuluu kunnanvaltuustoille,

pidetään tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ongelmallisena. Lautamiehet ovat nimitettyjä puoluepoliittisin perustein. Lisäksi lautamiesten käyttöä ei pidetä perusteltuna oikeudellisesti tai näytöllisesti vaikeissa asioissa, vaan tällaiset asiat tulisi oikeusturvan kannalta parhaiten ratkaistuksi kärjäoikeuksissa usean ammattituomarin kokoonpanossa. Siten edellytetään lisäpanostuksia kärjäoikeuksien lainkäyttöhenkilöstöön. Tämän arvioidaan parantavan niin asioiden käsittelyaikoja kuin ratkaisujen laatua. Vielä huomautetaan, että asian tullessa hovioikeuden käsiteltäväksi, se joka tapauksessa tutkitaan ja ratkaistaan ilman lautamiesten myötävaikutusta. Käytännön näkökulmasta tuodaan vielä esiin, ettei nykyinen työelämä mahdollista työssä käyvän lautamiehen pitkiä poissaoloja jopa useita viikkoja kestävässä istunnoissa. Tämän todetaan aiheuttavan vaikeuksia kokoonpanojen saamisessa.

Ne lausunnonantajat, jotka vastustavat neuvottelukunnan pidemmän aikavälin tavoitetta toteavat erityisesti, että lautamiehet lisäävät ihmisten luottamusta lainkäyttöön, koska he demokraattisesti valittuina luottamushenkilöinä tuomarinvastuulla voivat vakuuttaa, että lainkäyttö rikosasioissa on sellaista, kuin oikeusvaltiossa pitääkin olla. Luottamusta oikeuslaitokseen pidetään niin tärkeänä asiana, ettei katsota tarkoituksenmukaiseksi horjuttaa sitä säästämällä lautamiesten palkkioissa ja kulukorvauksissa. Lisäksi myös järjestelmästä luopumista vastustavat lausunnonantajat huomauttavat, että lautamieskokoonpano on kolmen tuomarin kokoonpanoon verrattuna halpa vaihtoehto ja järjestelmästä luopumisesta arvioidaankin aiheutuvan säästöjen sijaan merkittäviä lisäkustannuksia. Suomen maallikotuomarit vetoavat kollegiaaliseen päätöksentekoon ja huomauttavat erityisesti, että lautamiesjärjestelmän avulla on mahdollista löytää ratkaisu, johon osapuolet tyytyvät ja josta ei valiteta. Lisäksi maallikoiden panoksen hyödyntämistä pidetään järkevänä erityisesti harkintatilanteissa. Vielä todetaan, että maallikoiden käyttämistä ratkaisukokoonpanoissa puoltaa pitkä perinne sekä pyrkimys kohtuullisuuteen ja hyväksyttävyyteen.

Osa lausunnonantajista sen sijaan huomauttaa, että lautamiesjärjestelmästä luopuminen on poliittinen kysymys, johon ei haluta ottaa kantaa.

## MUITA TEHOSTAMISKEINOJA

### **25. Selvitetään edellytykset hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamiselle – keskipitkän aikavälin tavoite**

Ministeriötason lausunnonantajat pitävät ehdotettua selvitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Selvityksen toivotaan selkeyttävän edellytyksiä hallinnollisten sanktioiden käyttämiseksi. Tällä hetkellä sanktioiden käyttöedellytykset tarkastellaan kunkin lakihankkeen yhteydessä yksittäistapauksina, jolloin yhdenmukaisten käyttöedellytysten varmistaminen samantyyppisissä tilanteissa todetaan haastavaksi. Huomiota kiinnitetään siihen, että laadittavassa selvityksessä tulee arvioida mahdollisten muutosten vaikutuksia yhtäältä viranomaistoimintaan mutta myös sääntelyn kohteeseen. Sisäasiainministeriö toteaa, että hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentaminen tulisi koskemaan myös poliisia, joka määrää maksuja ja viittaa esimerkkinä kuitinantovelvollisuudesta

annettuun lakiin, jossa maksun määrääjänä jo nykyisin on poliisi. Myös muut ministeriöt tuovat esiin, että hallinnollisia sanktioita on käytössä, erityisesti verotuksen alalla. Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lähes puolet nykyisestä noin miljoonasta vuosittaisesta rikoksesta on liikenteeseen liittyviä rikoksia tai rikkomuksia. Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottamisen arvioidaan alentavan näiden rikkomusten määrää, joskin tämä edellyttäisi etenkin automaattivalvonnan lisäämistä ja sanktiointimahdollisuuden antamista myös kunnille. Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa pidetään tärkeänä etenkin kontrollijärjestelmän kannalta, ja sen arvioidaan parantavan seuraamusjärjestelmän tehokkuutta samoin kuin kansalaisten oikeusturvaa nopeamman käsittelyn vuoksi. Ministeriö tuo esiin, että tällä hetkellä esimerkiksi automaattivalvontasakkoon haetaan muutosta noin 7.000 kertaa vuodessa. Käytännössä tämä tarkoittaa vuosittain yhtä monen esitutinnan käynnistymistä sekä yhtä monta potentiaalista syyteharkintaa ja pääkäsittelyä tuomioistuimissa. Ministeriö pitää ylinopeusakon määräämistä menettelynä, joka ei oikeusturvasyistä vaatisi näin järeää menettelyä ja toteaa, että hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamista tullaankin arvioimaan alkamassa olevassa tieliikennelainsäädännön kokonaisuudistuksessa. Ministeriön näkemyksen mukaan ehdotuksen säästövaikutus voisi olla oikeus- ja poliisihallinnossa jopa suuri, jos liikennesanktioita ei vietäisi tuomioistuinten käsiteltäviksi ja jos esimerkiksi vakuutusyhtiöt hoitaisivat peltikolarien selvittelyn ja korvaukset asianosaisten kanssa.

Myös muut ehdotuksesta lausuvat kannattavat sitä yleisesti. Vähäisten rikkomusten käsittelyä rikosprosessin asemasta hallinnollisesti pidetään kokonaisvoimavarojen käytön kannalta tarkoituksenmukaisena, nykytilanteessa osin jopa välttämättömänä. Sen lisäksi, että tulee aktiivisesti pyrkiä dekrimineralisoimaan ja siirtämään hallinnollisten seuraamusten piiriin nykyisiä vähäisiä rikoksia merkitseviä tekoja, tulee jatkossa pyrkiä myös selvästi rajoittamaan rikosoikeudellisen sääntelyn alaa. Kriminalisoinnin käyttö ainoana sanktiokeinona vähentää yhtäältä rikosoikeusjärjestelmän uskottavuutta ja toisaalta ei ole voimavarojen tehokkaan käytön näkökulmasta perusteltua. Edelleen kriminalisoinnin todetaan olevan kallis sanktiokeino, koska rankaisemiseen tähtäävään oikeudelliseen menettelyyn tulee liittyä voimakkaat oikeusturvatakeet ja merkittävä työpanos. Dekriminalisoinnin arvioidaan vapauttavan kaikkien rikosasian käsittelyketjun viranomaisten voimavaroja sellaisten asioiden käsittelyyn, joissa työpanos on oikeusturvanäkökohdat huomioiden tarkoituksenmukaisempi.

Hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamisen todetaan edellyttävän edellä ehdotuksessa 9 esitettyä selvitystä siitä, millä tavoin sanktioiden sääntelytapa ja määrääminen vastavat nykyisiä oikeusturvavaatimuksia. Huomiota kiinnitetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöön, jonka nojalla lievääkin hallinnollista seuraamusta voidaan pitää rikossyytteeseen rinnastettavana ja tällöin sanktion määräämistä koskevan menettelyn edellytetään täyttävän monet rikosprosessin mukaiset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Tämä voi merkitä menettelyn yksinkertaisuutta, nopeutta ja edullisuutta koskevien etujen menettämistä. Lisäksi tällaisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskee rikosasioiden tavoin ne bis in idem -periaate. Tämän katsotaan puoltavan sitä, että hallinnollisia sanktioita käytetään ensisijassa vain sellaisiin tekoihin, joiden tosiasiallinen luonne ja vakavuus on selvitettävissä melko summaarisessa menettelyssä ja että sanktioiden alaa edelleen laajennettaessa harkitaan aina kussakin yksittäistapauksessa tarkoin ne tilanteet, joissa sanktio on toimiva ja tehokas.



Edelleen huomautetaan, että dekriminalisointi ja hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentaminen vähentäisi yleisten tuomioistuinten ja syyttäjien työmäärää, mutta lisäisi samalla asioita jatkossa käsittelevien viranomaisten työmäärää. Hallinnollista menettelyä pidetään kuitenkin rikosprosessia huomattavasti kevyempänä menettelynä, joka ei sitoisi niin paljon julkisia voimavaroja kuin rikosoikeudellinen järjestelmä. Valtionhallinnon kokonaisresurssien käytön näkökulmasta ehdotusta pidetään siten perusteltuna. Esimerkiksi Poliisihallitus katsoo, että vaikka hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentaminen ilmeisesti lisäisi poliisin hallinnollista työtä, kokonaishyödyt olisivat kuitenkin merkittävät. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, että hallintopäätöksistä olisi mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuksiin, minkä arvioidaan lisäävän puolestaan hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden määrää. Vaikka hallinto-oikeudet eivät ehdotusta vastusta huomautetaan, että hallinnollisten sanktioiden lisääminen edellyttäisi hallinto-oikeuksien vahvistamista. Toisaalta osa käräjäoikeuksista puolestaan arvioi, että mikäli ensivaiheessa hallinnollisten viranomaisten tekemistä ratkaisuista olisi muutoksenhakumahdollisuus tuomioistuimeen, olisi muutoksenhakutuomioistuimena käräjäoikeus luontevampi kuin hallinto-oikeus.

Elinkeinoelämä ei kannata hallinnollisten sanktioiden lisäämistä nykyisestä, mutta korostaa rikosoikeudellisen järjestelmän viimesijaisuutta ja siten rikosoikeudellisen järjestelmän osittaista korvaamista hallinnollisiin sanktioihin perustuvalla seuraamusjärjestelmällä. Osa oikeustieteilijöistä puolestaan suhtautuu ehdotukseen varauksellisemmin, joskaan asian selvittämistä ei vastusteta.

## **26. Rikosprosessia kevennetään näytöllisesti selvissä asioissa ja tiivistetään rikosprosessiketjua – keskipitkän aikavälin tavoite**

Sisäasiainministeriö toteaa asian olevan erityisen tärkeä poliisitoimen kannalta, koska ehdotuksen arvioidaan lisäävän poliisin työtä esitutkintavaiheessa, jos poliisin tulisi laatia esitutkinnan jälkeen haastehakemus ja suorittaa haastaminen. Ministeriön näkemyksen mukaan kysymyksessä olisi suuren työmäärän siirto poliisille. Tästä huolimatta ministeriö näkee asiakokonaisuuden selvittämisen tärkeäksi. Poliisihallitus puolestaan pitää rikosprosessin keventämistä näytöllisesti selvissä asioissa sekä lievissä massarikoksissa yleisenä suuntauksena järkevänä. Kokonaishyödyn saavuttamiseksi kannatetaan myös päätösvallan siirtoa rikosprosessiketjuna aikaisempiin vaiheisiin. Resurssipainotusten muutokset eri viranomaisten välillä arvioidaan voitavan hoitaa menettelystä säästyvillä resursseilla.

Myös suuri osa muista lausunnonantajista kannattaa rikosprosessin keventämistä näytöllisesti selvissä asioissa rikosprosessiketjua tiivistämällä. Näytöltään selvien ja tunnustettujen, pienehköjen rikosjuttujen käsittelyn nopeuttamisella ja tehostamisella arvioidaan voitavan säästää merkittävästi resursseja koko oikeudenhoidon ketjussa. Osa lausunnonantajista kuitenkin huomauttaa, että ensiasteen päätösvallan siirtäminen tuomioistuimelta esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle sekä syyttäjän tehtävien siirtäminen esitutkintaviranomaiselle edellyttäisi jatkovalmistelussa myös muutosten periaatteellisten edellytysten tarkkaa arvioimista. Lisäksi osa lausunnonantajista vastustaa esitutkintaviranomaisten roolin laajentamista ja vastaavasti syyttäjän roolin poistamista tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa erityisesti oikeusturvanäkökohtiin, mutta myös

esitutkintaviranomaisten resursseihin vedoten. Menettelyllä ei arvioida saavutettavan merkittäviä säästöjä.

Rangaistusmääräysmenettelyn laajentamisen selvittämistä yksinkertaisissa ja sakoilla rangaistavissa asioissa kannatetaan yleisesti. Usea lausunnonantaja kannattaa myös sen selvittämistä, onko kirjallista menettelyä mahdollista kehittää ja sen käyttöalaa laajentaa rikosasioissa. Tältä osin kiinnitetään huomiota poliisin ja syyttäjän toimintaan ja aktiivisuuteen, jonka todetaan olevan ratkaisevia tekijöitä kirjallisen menettelyn onnistumiselle. Toisaalta arvioidaan, että kirjallisen menettelyn nykyinen käyttöala vastannee laajuudeltaan varsin hyvin menettelylle alun perin asetettuja tavoitteita. Tämän vuoksi osa lausunnonantajista pitää epävarmana, lisäksiivätkö esitetyt lainsäädäntötekniset täsmennykset merkittävästi kirjallisessa menettelyssä käsiteltävien asioiden määrää. Osa puolestaan katsoo, että lainsäädäntöä olisi tältä osin tarpeen yksinkertaistaa. Säännösten täsmentämisen arvioidaan joka tapauksessa olevan omiaan nostamaan käsittelyn laatua. Vielä tuodaan esiin, että kirjallisen menettelyn onnistumista voitaisiin parantaa myös asianosaisille käräjäoikeudesta lähetettävien asiakirjojen ja ohjeiden selkeyttämisellä. Tärkeänä pidetään myös sitä, että syyttäjien ja tuomioistuinten käytössä oleva tietotekniikka on helppokäyttöistä, yhteensopivaa ja käyttäjäystävällistä.

## **27. Kehitetään tiedoksiantotoimintaa – keskipitkän aikavälin tavoite**

Tiedoksiantotoiminnan kehittämistä ja tehostamista pidetään erittäin tärkeänä ja kiireellisenä asiana, koska tiedoksiantotoimintaa kehittämällä katsotaan voitavan vähentää haastemiestoimintaan liittyvien kustannusten lisäksi välillisiä, pääkäsitteilyjen peruuntumisista aiheutuvia kustannuksia. Tiedoksiantotoimintaa arvioidaan voitavan tehostaa kehittämällä nykyisten sähköisten viestintävälineiden tarjoamia mahdollisuuksia samoin kuin laajentamalla posti- ja puhelintiedoksiantojen käyttöalaa. Myös tiedoksiantotoiminnan osittaista ulkoistamista ehdotetaan selvitettäväksi. Lisäksi kiinnitetään huomiota tiedoksiantoresurssien nykyistä tarkoituksenmukaisempaan kohdentamiseen samoin kuin mahdollisuuteen koordinoida järjestelmää käräjäoikeuksien tuomiopiirejä laajemmalla alueella. Tällöin ei hukattaisi resursseja tilanteessa, jossa haasteen kohde muuttuu toiselle paikkakunnalle. Lisäksi huomautetaan, että pyrkimys kirjallisen menettelyn käytön lisäämiseen asettaa entistä suurempia vaatimuksia haastamistilanteeseen liittyvälle neuvonnalle. Tässä yhteydessä korostetaankin tarvetta varmistaa myös oikeusturvaelementtien toteutuminen.

## **28. Selvitetään ryhmäkannelain soveltamisalan tai ryhmäkannejärjestelmän muuttamista siten, että se mahdollistaisi nykyistä monipuolisemmin juttujen viemisen tuomioistuimeen ryhmäkanteena – keskipitkän aikavälin tavoite**

Ne ministeriöt, jotka ehdotuksesta lausuvat, kannattavat selvityksen laadintaa nykyisen ryhmäkannelain vaikuttavuudesta ja lain soveltamisalan laajentamisesta ja sen arvioitavista vaikutuksista. Myös oikeustieteilijät kannattavat ryhmäkannejärjestelmän kehittämistä nykyisestä. Järjestöt sen sijaan kannattavat ryhmäkannejärjestelmän laajentamista järjestökanteeksi erityisesti työoikeudellisiin, mutta myös muihin tasa-arvoa ja muuta yhdenvertaisuutta koskeviin riitoihin. Tämän arvioidaan tuovan myös säästöjä, kun

useita samankaltaisia oikeudenloukkauksia voitaisiin käsitellä yhdellä kertaa. Lisäksi järjestökanne tehostaisi oikeusturvaa ja täydentäisi nykyisiä oikeussuojakeinoja. Osa käräjäoikeuksista puolestaan katsoo, että ryhmäkannelain soveltamisalan laajentaminen myös muihin kuin kuluttajasopimuksiin liittyviin oikeudenloukkauksiin lisäisi tuomioistuinten asiamääriä. Elinkeinoelämä sen sijaan ei näe tarvetta selvittää ryhmäkannelain soveltamisalan muuttamista, koska nykyisessä lainsäädännössä ei arvioida olevan sellaisia aukkoja, jotka olisi tarkoituksenmukaista täyttää ryhmäkannemenettelyn laajentamisella. Nykyisiä oikeussuojakeinoja pidetään riittävinä.

Ehdotusta selvittäjän määräämisestä ajamaan asianomistajien vaatimuksia tietyissä asioissa pidetään sen sijaan kannatettavana, koska sen arvioidaan parantavan asianomistajien asemaa ja vähentävän tuomioistuinten työmäärää. Asian tarkempaa selvittämistä pidetään tärkeänä. Esimerkiksi Vantaan käräjäoikeus viittaa WinCapita-juttuun ja toteaa, että käräjäoikeudessa on tällä hetkellä tähän liittyen vireillä noin 1.300 laajaa riita-asiaa. Käräjäoikeus toteaa, että erillinen prosessi kussakin yksittäisessä asiassa tulee huomattavan kalliiksi ja huomauttaa, että määrätyn selvittäjän avulla asiat olisi voitu käsitellä luontevammin rikosasian yhteydessä. Myös Poliisihallitus arvioi, että yhteinen selvittäjä rikosten asianomistajien puhemiehenä vähentäisi alkuvaiheen jälkeen poliisin työtä ja toisi asianomistajille merkittävää tukea. Lisäksi todetaan, että uudistuksella olisi myös merkittävä ennalta estävä vaikutus, kun nykyisin pienet massajutut jäävät asianomistajilta usein ajamatta.

## **29. Käytetään nykyistä useammin nopeutettua käsittelyä, syyttjähaastetta ja ns. yhden kosketuksen toimintamallia rikosasioissa – lyhyen aikavälin tavoite**

Ehdotusta kannatetaan yleisesti. Nopeutetun rikosprosessin todetaan palvelevan niin asianomistajien kuin vastaajienkin etua kunhan vastaajien oikeusturvasta on huolehdittu riittävässä määrin.

Sisäasiainministeriö pitää ehdotusta erittäin tavoiteltavana asiana myös esitutkinnan näkökulmasta ja erityisesti ulkomaalaisten tekemien rikosten osalta. Nopeutettu menettely tulisi ministeriön näkemyksen mukaan olla käytössä koko maassa viimeistään sitten kun Venäjän viisumivapaus toteutuu. Menettelyn todetaan lisäävän poliisin työmäärää. Siten nopeutettua menettelyä koskevan ehdotuksen toteuttamisen arvioidaan edellyttävän kevennettyä menettelyä esitutkinnassa. Ministeriö pitää asian tarkempaa selvittämistä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena.

Erityisesti käräjäoikeudet tuovat nopeutettujen käsittelyjen osalta esiin, että pääkäsittelyn peruuntumisia aiheutuu merkittävästi myös haastetun asianosaisen poissaolon vuoksi. Tämän vuoksi arvioidaan, että nykyistä laajempi mahdollisuus välittömästi tutkinnan ja kiinnioton yhteydessä tapahtuvaan käsittelyyn vaikeasti tavoitettavien henkilöiden osalta vähentäisi peruuntumisia ja käsittelystä aiheutuvia kustannuksia. Toisaalta huomautetaan, ettei nopeutettujen käsittelyjen käyttöala voine kuitenkaan istuntojen järjestämiseen liittyvistä käytännön syistä muodostua laajaksi.

Kaikkien ehdotuksessa mainittujen kehittämistoimien todetaan edellyttävän käytäntöjen nykyistä tarkempaa sopimista sekä tiivistä yhteistyötä esitutkintaviranomaisten, syyttäjien, käräjäoikeuden sekä avustajien välillä. Keskeisenä pidetään sitä, että oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta ongelmalliset tilanteet tunnistetaan jo esitutkinnassa ja esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien yhteistyö tässä toimii. Oleellinen merkitys todetaan olevan myös tulkkien ja avustajien saatavuudella sekä haastemiesten toiminnalla.

Vantaan käräjäoikeus nostaa esiin yhtenä käsittelyä nopeuttavana toimintamallina menettelyn, jossa selkeät ja tosiseikoiltaan vähäiset asiat pantaisiin käräjäoikeuksissa viireille ns. syyttäjistä vapaina juttuina. Tämä mahdollistaisi käräjäoikeuden mukaan sen, että käräjäoikeus voisi organisoida jutun käsittelyn nykyistä tehokkaammin. Käräjäoikeus toteaa, että kirjallisen menettelyn rikosjutut on organisoitu käräjäoikeudessa siten, että viikoittain yksi tuomari vastaa kakista kirjallisen menettelyn rikosjutuista. Nämä jutut ovat ns. tuomareista vapaita juttuja. Tällaisilla toimintamalleilla saataisiin käräjäoikeuden arvion mukaan nopeutettua tavanomaisten juttujen käsittelyä. Toimintamalli antaisi syyttäjille ja käräjätuomareille mahdollisuuden keskittyä enemmän vaativimpiin rikosjuttuihin. Käräjäoikeus katsoo, että toimintamalli voitaisiin ottaa käyttöön muiden kevennettyjen menettelyjen ohella.

### **30. Yksinkertaistetaan velkajärjestelyä – lyhyen aikavälin tavoite**

Tavoitetta velkajärjestelymenettelyn kehittämisestä pidetään yleisesti hyvänä. Toisaalta kuitenkin huomautetaan, että toiminnan kehittämisen tulee lähteä konkreettisesta tarpeesta. Osa käräjäoikeuksista arvioi velkajärjestelymenettelyn nykymuodossaan edulliseksi ja toimivaksi. Toimintatapojen todetaan vakiintuneen tehokkaiksi ja prosessiekonomisiksi. Myös selvittäjien palkkiotasoa pidetään valtiolle edullisena. Koska ehdotuksessa ei ole esitetty konkreettisia keinoja menettelyn yksinkertaistamiseksi, todetaan olevan vaikea arvioida mahdollista kehittämistapaa, jolla voitaisiin saavuttaa vielä olennaisia työ- tai kustannussäästöjä. Osa lausunnonantajista puolestaan näkee nykyisessä velkajärjestelyssä lukuisia ongelmakohtia ja korostaa tarvetta uudelle selkeälle lainsäädännölle.

Osa käräjäoikeuksista kannattaa yksinkertaistetun velkajärjestelyn mallia, jossa käräjäoikeudelle annettaisiin mahdollisuus vahvistaa sovinto pienvelkojan vastustuksesta huolimatta. Lisäksi huomautetaan, että myös lisäsuoritusjärjestelmän keventäminen vähentäisi käräjäoikeuteen tulevia hakemuksia. Riidattomissa velkajärjestelyissä selvittäjän päätös riittäisi, eikä asiaa tarvitsisi tuoda lainkaan käräjäoikeuden vahvistettavaksi. Osa puolestaan arvioi, ettei esitetty pakkosovinto johtaisi merkitykselliseen hakemusten vähenemiseen, koska sovinnon esteenä on käytännössä aina maksuvaran puute ja velkojien suuri määrä, ei pienvelkojien vastustus. Siten kustannusvaikutus tulisi tältä osin olemaan enintään vähäinen. Vielä tuodaan esiin näkemys siitä, että velkajärjestelyt sopisivat jonkun muun tehtäväksi ja vain riitautetut edellytykset käräjäoikeuden harkittavaksi.

Suomen Yrittäjät nostaa tässä yhteydessä esiin mahdollisuuden laajentaa konkursiasiamiehen toimivaltaa koskemaan myös yksityishenkilön velkajärjestelyä. Tällöin myös konkurssiasiaain neuvottelukunta voisi antaa suosituksia velkajärjestelymenettelyyn liittyen. Uudistettuun lainsäädäntöön voitaisiin luoda pehmeillä sääntelyvälineillä

suosituksia, jolloin oikeusprosessien tarve vähenisi. Lisäksi kiinnitetään huomiota neuvontapalvelujen kehittämiseen niin, että neuvontaa olisi tarjolla jo silloin, kun yritys kohtaa maksuvaikeuksia tai tarvitsee tukea liiketoiminnan tervehdyttämiseen, saneeraukseen tai lopettamiseen. Finanssialan keskusliitto puolestaan kiinnittää huomiota maksuohjelmien siirtämiseen ulosottoon, mikä liiton näkemyksen mukaan vähentäisi merkittävästi tuomioistuinten työmäärää. Maksuohjelmien ulosottovalvonta ja maksujen reaaliaikaisuus poistaisivat käytännössä tarpeen lisäsuoritukseen, mikä vähentäisi ohjelman muutoshakemuksia. Liitto huomauttaa tämän kuitenkin edellyttävän ulosoton resurssien lisäämistä tältä osin samoin kuin tarvittavien järjestelmämuutosten tekemistä.

## TEKNISET KEVENTÄMISKEINOT

### **31. Sähköistetään syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallinta (AIPA) – keskipitkän aikavälin tavoite**

Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmää AIPA:a pidetään erittäin tärkeänä ja tuomioistuinten työmenetelmiin lähivuosina merkittävästi vaikuttavana hankkeena, joka tulee asettaa hankkeiden priorisoinnissa keskeiseen asemaan. Tärkeänä pidetään erityisesti sitä, että hanke on koko sen kehittämisen ajan riittävästi resursoitu, jotta sillä voidaan saavuttaa ne merkittävät tuottavuustavoitteet, joita hankkeelta edellytetään. Samoin korostetaan sitä, että järjestelmä valmistellaan tiiviissä yhteistyössä sitä aikanaan käyttävän henkilöstön kanssa ja että järjestelmä toimii yhteen poliisin Vitja-järjestelmän kanssa. Lisäksi korostetaan sitä, että AIPA:n edellyttämiä uusia toimintatapoja ryhdytään kehittämään tuomioistuinlaitoksessa riittävän ajoissa ja ennakoivasti. Toisaalta huomautetaan, että vaikka asiakirjahallintaa kehitetään ja parannetaan, tuomareiden ja esittelijöiden selvitys- ja ratkaisutyö ei vähene. Vielä kiinnitetään huomiota uuden järjestelmän sisänaajoon menevään aikaan, uusien työtapojen omaksumiseen sekä siihen, ettei entisen paperiarkiston työllistävä vaikutus lakkaa heti järjestelmän käyttöönoton yhteydessä, koska paperiarkistoon kohdistuu asiakirjojen tilauspainetta vielä vuosia.

Osa lausunnonantajista pitää järjestelmälle asetettuja henkilösäästötavoitteita samoin kuin arvioita säästövaikutuksista ylimitoitettuina. Tämän vuoksi todetaankin, ettei mitään säästöjä tule konkretisoida ennen kuin järjestelmä on valmis ja sen toimivuus sekä siitä saatavat hyödyt on voitu todeta.

Vielä kiinnitetään huomiota siihen, että valmiista järjestelmästä tulisi olla mahdollista saada toiminnan kehittämistä varten tarvittavat tilastotiedot vaivattomasti käyttöön. On huolehdittava esimerkiksi siitä, että on mahdollista seurata oikeudenkäyntikulujen kehittymistä. Tällä tavoin todetaan voivan säästää niin tutkimus- ja selvityskuluissa kuin tuomioistuinten työmäärässäkin.

### **32. Sähköistetään hallintotuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinta – keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoite**

Myös hallintotuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan sähköistämistä pidetään merkittävänä tuottavuushankkeena, jonka toimeenpanoon edellytetään ryhdyttävän mahdollisimman pian. Perustoimintojen sähköistämällä arvioidaan voitavan tehostaa tuottavuutta ja taloudellisuutta pidemmällä aikavälillä merkittävästi. Hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmien todetaan olevan elinkaarensa päässä eikä järjestelmä enää riittävässä määrin mahdollista työtapojen modernisointia ja sitä kautta saatavaa tuloksellisempaa toimintaa. Sähköisen asioinnin niin yksittäisten kansalaisten kuin viranomaistenkin kanssa todetaan nopeuttavan asioiden käsittelyä merkittävästi. Siten hankkeessa onkin kiinnitettävä erityistä huomiota eri viranomaistahojen ja hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmien yhteensopivuuteen.

### **33. Lisätään videotallenteiden käyttöä hovioikeudessa – keskipitkän aikavälin tavoite**

Asian selvittämistä ei vastusteta, mutta osa hovioikeuksista toteaa suhtautuvansa jo tässä vaiheessa varauksellisesti siihen, että jatkossa suullinen näyttö otettaisiin muutoksenhaku- ja hovioikeudessa vastaan kärjäoikeudessa tehtyä videotallennetta katsomalla. Näkemystä perustellaan erityisesti oikeudenkäynnin suullisuudella ja välittömyydellä sekä oikeusturvanäkökohdilla. Lisäksi tuodaan esiin, että jatkokäsittelylupajärjestelmästä saatujen kokemusten perusteella voidaan arvioida, että tarve järjestää pääkäsittely ensiasteessa suullisesti vastaanotetun näytön uudelleen arvioimiseksi hovioikeudessa harvenee entisestään. Kysymyksessä todetaan olevan merkittävä resurssikysymys, mutta myös työn mielekkyyteen liittyvä menettelytapojen muutos. Jo olemassa olevan video- ja muun tekniikan hyödyntämistä kuitenkin korostetaan ja todetaan, että ennen lopullista päätöksentekoa tulee selvittää tarkemmin Ruotsissa omaksutun järjestelmän vaikutuksia samoin kuin seurattava kehitystä myös muissa Pohjoismaissa. Vielä pidetään tärkeänä selvittää ehdotetun uuden menettelyn todelliset taloudelliset vaikutukset.

Kärjäoikeudet sen sijaan suhtautuvat ehdotettuun malliin myönteisemmin, siitäkin huolimatta, että sen arvioidaan järjestelmän perustamisvaiheessa edellyttävän merkittäviä investointeja. Erityisesti tuodaan esiin, että valtaosassa niistä asioista, joissa otetaan vastaan suullista todistelua alioikeudessa, ei ole tarvetta ottaa suullisesti todistelua uudelleen vastaan muutoksenhakuasteessa. Lisäksi huomautetaan, että henkilötodistelun näyttöarvo alenee, mitä kauemmin kuluu havaintojen tekemisestä kertomuksen antamiseen. Kärjäoikeudessa vastaanotetun henkilötodistelun tallentamisella ja tallenteiden käytöllä hovioikeudessa todetaan ylläpidettävän henkilötodistelun näyttöarvoa paremmin kuin nykyisessä järjestelmässä, jossa todistelu otetaan usein kokonaisuudessaan vastaan uudestaan. Lisäksi menettelyllä nopeutettaisiin käsittelyä sekä säästettäisiin erityisesti matka- ja oikeudenkäyntikuluissa.

Muilta osin lausunnoissa kannatetaan asian tarkempaa selvittämistä, mutta huomauteaan, että suullisen näytön vastaanottaminen muutoksenhakuasteessa videonauhoja katsomalla muuttaisi lainkäyttöä merkittävästi. Vaihtoehtona korostetaan tarvetta keskittää oikeudenkäyntiä välittömyyden ja suullisuuden pohjalta käräjäoikeuksiin, jossa asia ratkaistaisiin sellaisissa monijäsenisessä kokoonpanossa, että näytön vastaanottaminen uudestaan ylemmässä asteessa olisi vain poikkeuksellisesti tarpeen. Toisaalta kiinnitetään huomiota myös sen selvittämiseen, tulisiko esitutkinnassa annetut kertomukset enenevässä määrin ottaa kuva- tai äänitallenteeseen ja miltä osin näitä tallenteita voisi hyödyntää käräjäoikeudessa samaa periaatetta noudattaen kuin suunnitellussa hovioikeusmenettelyssä. Esitutkinnassa annettujen kertomusten taltiointi kuva- tai äänitallenteeseen on jo nykyisen esitutkintalain mukaan mahdollista, mutta käytännössä tätä käytetään vähäisessä määrin verrattuna esimerkiksi Ruotsiin, jossa pääsääntö on kuulteluiden nauhoittaminen. Menettelyn arvioidaan nopeuttavan esitutkintaa ja parantavan henkilötodistelun näyttöarvoa.

### **34. Lisätään videokuulemisen käyttöä tuomioistuimissa – lyhyen aikavälin tavoite**

Videokuulemisten lisäämistä kannatetaan ja pidetään oikeusturvan kannalta parempana vaihtoehtona kuin videotallenteiden käyttöönottamista hovioikeuden pääkäsittelyssä. Oikeusturvan saatavuuden kannalta pidetään tärkeänä panostaa sähköisen asioinnin toimivuuteen ja videokuulemismahdollisuuksien lisäämiseen nopealla aikataululla. Matkakäräjien tarve korostuu tuomioistuinverkoston tiivistämisen myötä, mutta matkustamisesta aiheutuvia haittoja todetaan voitavan vähentää videoneuvottelua hyödyntämällä. Samalla on mahdollista vähentää kustannuksia ja lyhentää käsittelyaikoja. Videokuulemisen käytön kehittämisen ja laajentamisen todetaan edellyttävän tehokasta asiasta tiedottamista ja markkinointia sekä asianmukaisen palveluverkon ylläpitämistä. Käytön kehittäminen edellyttää myös tiivistä yhteistyötä syyttäjälaitoksen ja avustajien kanssa sekä kaikkia asianosaisia tasavertaisesti palvelevaa teknistä verkostoa. Erityistä huomiota kiinnitetään yhteyksien toimintavarmuuden parantamiseen entisestään sekä lainsäädännössä oleviin, videokuulemisten käytön lisäämisen esteisiin, jotka tulee selvittää ja poistaa. Esimerkiksi todetaan, että vastaajan kuuleminen rikosasiassa videoneuvotteluna tulee tehdä mahdolliseksi mahdollisimman pian. Samoin voidaan helpottaa pelkäävän todistajan kuulemistä ja käräjäoikeudessa tehtäviä järjestelyjä tällaisen todistajan kuulemiseksi. Tältä osin kiinnitetään huomiota kuitenkin siihen, että kuuleminen videoteitse sitoo kaksinkertaisesti kansliahenkilökuntaa paikalla olevan henkilön kuulemiseen verrattuna. Henkilökuntaa tarvitaan sekä vastaanottavassa että videokuvaa lähettävässä käräjäoikeudessa. Vielä huomautetaan, että videokuulemisen käytön kehittäminen ei kuitenkaan saa vaikuttaa asianosaisen oikeuteen saapua halutessaan tuomioistuimeen.

Videokuulemisten lisäämisellä arvioidaan saavutettavan säästöä asioiden käsittelyssä sekä yleisissä tuomioistuimissa että hallintotuomioistuimissa. Lisäksi todetaan saavutettavan jonkin verran toiminnallista tehokkuutta koulutustilaisuuksien videoinnilla. Samoin tekniikkaa todetaan voitavan hyödyntää myös virastojen ja ministeriön välisessä yhteydenpidossa.

Usea lausunnonantaja viittaa oikeusministeriön videokonferenssin käytön lisäämistä pohtineen työryhmän mietintöön ja toteaa, että mietinnössä ehdotetut uudistukset tulisi ottaa pikaisesti käyttöön.

**35. Otetaan rajoitetusti käyttöön tuomioiden suullinen perustelu ja harkitaan myös muita keinoja keventää kirjallisten tuomioiden laatimista – lyhyen aikavälin tavoite**

Erityisesti hovioikeudet ja käräjäoikeudet pitävät tuomioiden laatimisen keventämistä tärkeänä ja nopeasti toteutettavana ehdotuksena. Lausunnoissa todetaan, että kirjallisia tuomioita tulisi vähentää tai ainakin niiden sisällöllisistä vaatimuksista tinkiä tilanteissa, joissa tuomiot jäävät lainvoimaisiksi tai joissa muuten ei ole tarvetta kirjoittaa tuomioiden perusteluja nykyisessä laajuudessa seikkaperäisesti. Tuomioiden laatimisen keventämisellä arvioidaan voitavan saavuttaa merkittäviä työn säästöjä, kun tuomarit voisivat suunnata työpanoksensa niiden asioiden perustelemiseen, joissa perusteleminen on todella tarpeen, esimerkiksi näyttökysymysten ja tulkinnanvaraisten oikeudellisten ongelmien vuoksi. Ehdotuksen taloudellisen säästövaikutuksen todetaan olevan vähäinen, mutta ehdotuksen arvioidaan joka tapauksessa mahdollistavan resurssien oikeanlaisen kohdentamisen. Toisaalta huomautetaan, että kirjallinen tuomio on edellytys muutoksenhauille, mutta sillä on tärkeä merkitys myös oikeudenkäytön julkisuuden kannalta. Kirjallisen tuomion todetaan takaavan sen, että kansalaiset, media ja tutkijat voivat jälkikäteen perehtyä tuomioistuimissa ratkaistuihin asioihin. Lisäksi todetaan, että mikäli tuomioistuin itse saisi harkita tuomion suullisen perustelun käyttöä kussakin yksittäistapauksessa, johtaisi tämä erilaisiin lopputuloksiin eri asianosaisten tuomioissa riippuen siitä, mikä on asiaa käsittelevän tuomarin oma käsitys. Prosessi ei siten olisi kaikille asianosaisille yhdenmukaista eikä ennakoitavaa.

Vaasan hovioikeus esittää lisäksi, että riita-asioissa otettaisiin käyttöön tuomioehdotusmenettely, jossa tuomioistuin selvittäisi asianosaisten suostumuksin miten se on arvioinut näytön ja mihin lopputulokseen se on asiassa päätenyt eli tekisi tuomioehdotuksen. Mikäli ehdotus hyväksyttäisiin, kirjallista tuomiota ei laadittaisi, vaan ainoastaan tuomiolauselma tai sovinto. Hovioikeus toteaa, että menetelmän käyttäminen edellyttäisi neuvotteluja asianajajien kanssa ja koulutuksen järjestämistä. Järjestelmä olisi kuitenkin joutuisa sekä aikaansaisi selvää säästöä tuomioistuimille.

Muilta osin esitetään varauksellisempia kantoja tuomioiden suullisten perustelujen käytölle käräjäoikeuksissa. Perusteluvollisuudella todetaan olevan keskeinen merkitys asianosaisten oikeusturvan kannalta ja asianosaisten onkin saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Ratkaisujen perustelujen todetaan turvaavan keskeisesti myös ratkaisujen oikeellisuutta ja asianmukaisen perustelemisen vähentävän muutoksenhakualltiutta. Kysymystä pidetään siten periaatteellisesti merkittävänä ja sen arvioidaan vaativan perusteellista selvittämistä. Ehdotusta pidetään kuitenkin toteuttamiskelpoisena, mikäli huolehditaan tuomion perusteluiden ja lopputuloksen suullisen julistamisen riittävästä seikkaperäisyydestä ja tuomion julistamisen nauhoittamisesta ja tallenteen riittävän pitkää säilyttämisestä. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, että asianosaiset tarvitsevat joka tapauksessa ulosottoa varten kirjallisena



tuomion lopputuloksen. Vaihtoehtoisesti ehdotetaan kehitettävän järjestelmä, jossa tuomion lopputulos on saatavissa ulosottoa varten sähköisenä.

Hallintotuomioistuimet tuovat esiin, että menettely hallintotuomioistuimissa on kirjallista, joskin suullisia käsittelyjä järjestetään yhä useammin etenkin lastensuojelu- ja mielenterveysasioissa. Päätökset annetaan aina kirjallisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan ehdotettu järjestely ei sovellu hallintotuomioistuimille. Päätösten kirjoittamistavan kehittämällä todetaan voitavan kuitenkin keventää tuomioistuinten työmäärää jonkin verran. Selkeiden perustelujen arvioidaan lisäävän luottamusta tuomioistuintoimintaan ja toimivan ohjaavasti hallinnon suuntaan. Hallintotuomioistuimet ratkaisevat niille tulevat muutoksenhakuasiat hallinnosta riippumattomina itsenäisinä tahoina. Hallintotuomioistuinten riippumattomuuden kannalta korkein hallinto-oikeus toteakin suhtautuvansa varauksellisesti käytäntöön, jossa tuomioistuin voisi päätöksessään suoraan viitata hallinnon tai viranomaisen tekemän päätöksen sisältöön. Toisaalta esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus toteaa viittaavansa jo nykyisin joissakin asiaryhmissä hallintoviranomaisen päätökseen.

## 2.1.3 Osaaminen ja henkilöstö

### **36. Syvennetään oikeuslaitoksen henkilöstön yleis- ja erityisosaamista tavoitteena prosessin johdon ja asiasubstanssin vahva asiantuntijuus – jatkuvaa toimintaa**

Oikeuslaitoksen henkilöstön asianmukaista koulutusta pidetään tärkeänä ja tähän nähdyn koulutusjärjestelmän nykytilaa ei pidetä riittävänä, ottaen erityisesti huomioon meillä oleva eläköityminen, tuomioistuinharjoittelupaikkojen karsiminen ja hovioikeuksien esittelijöiden virkojen vähentäminen. Osaava, ammattitaitoinen ja riittävä henkilöstö todetaan olevan tuomioistuinten tärkein voimavara, minkä lisäksi oman ammattitaidon ylläpitämisellä nähdään tärkeä merkitys myös työssä jaksamiseen ja työhyvinvointiin. Ammattitaidon ylläpitämisen huomautetaan olevan mahdollista kuitenkin vain koko työuran jatkuvalla koulutuksella. Huomiota kiinnitetään siihen, että asiantuntevuus ja erikoistumistarve korostuvat jatkuvasti asioiden monimutkaistumisen ja kansainvälistymisen myötä.

Osa lausunnonantajista toteaa, että yleis- ja erityisosaamisen tavanomaisen syventämisen lisäksi olisi välttämätöntä ryhtyä selvittämään systemaattisen tuomarikoulutusjärjestelmän mallia. Osa puolestaan katsoo, että nykyistä koulutustoimintaa voidaan kehittää lisäämällä sekä perehdyttämistä että täydennyskoulutusta. Ensin mainittu koulutus tulisi suunnata vasta nimitetyille tuomareille ja viimeksi mainittu taas virassa jo toimineille tuomareille. Virassa jo toimineiden tuomareiden koulutuksen tulisi olla jatkuvaa ja tukea myös erityisosaamista, joka on tarpeen, kun oikeudenkäynnin painopiste siirtyy käräjäoikeuksiin. Tuomioistuinten henkilökunnan mahdollisimman hyvän koulutuksen pääasiallinen merkitys todetaan olevan tuomitsemistoiminnan laadun takaaminen ja tältä osin kiinnitetäänkin huomiota siihen, ettei ehdotuksella arvioida olevan säästöpotentiaalia. Sen sijaan huomautetaan, että koulutuksen järjestämisestä aiheutuu huomattavia

kuluja ja että koulutukseen osallistuminen vähentää lyhyellä tähtämellä tuomitsemistoimintaan käytettävissä olevaa työpanosta. Myös tuomioistuinten jo nykyisin järjestämien koulutusten ja laatuhankeiden tehokkaampaa koordinoitua korostetaan, jotta koulutusten ja hankkeiden hyödyt tulisivat mahdollisimman laajaan käyttöön. Vielä ehdotetaan harkittavaksi myös tuomareille pakollista täydennyskoulutautumisvelvoitetta erityisosaamisen kehittämisen mahdollistamiseksi.

Ehdotuksen todetaan liittyvän koulutustoiminnan kehittämiseen kaikilla oikeudenhoidon sektoreilla (ehdotus 4) samoin kuin mahdollisen tuomioistuinviraston perustamiseen (ehdotus 6), jonka tehtäviin usea lausunnonantaja lukee koulutuksen systemaattisen suunnittelun ja järjestämisen.

### **37. Uudistetaan tuomioistuinten johtamismalleja ja henkilöstörakenteita sekä kevennetään hallintoa – lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite**

Tuomioistuinten johtamismallien, henkilöstörakenteiden sekä hallinnon asianmukaisuuden jatkuvaa seurantaä pidetään tarpeellisena. Tuomioistuinten johtamismallien ja henkilöstörakenteen uudistamista todetaankin olevan tarpeen selvittää ja myös hallinnon keventämistä pidetään hyväksyttävänä päämääränä.

Pohdittaessa tuomioistuinlaitoksen ja tuomitsemistoiminnan järjestämistä pitemmällä tähtämellä, lähtökohtana edellytetään olevan sellaisten toimenpiteiden ja järjestelyjen, jotka varmin johtavat tuomitsemistoiminnan laadun ja tehokkuuden parantumiseen käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa. Tiukentuvat resurssit edellyttävät, että käytettävissä olevat voimavarat suunnataan oikein ja mahdollisimman tehokkaasti. Erityisesti todetaan, että rinnakkaista työtä on vältettävä ja työvoimaa vapautettava johtamisesta lainkäyttöön. Toisaalta huomautetaan, että on kirkastettava se, mistä tuomioistuimen toiminnassa ja johtamisessa on kyse. On ymmärrettävä, että tuomioistuinta voi ja pitää johtaa. Edelleen todetaan, että johtajien on oltava sellaisia, että he kykenevät yhdistämään määrätietoisen johtamisen operatiivisten toimintojen mahdollisimman suureen itsenäisyyteen, joustavuuteen, innovatiivisuuteen ja työntöön. Tältä osin kiinnitetään huomiota johtamiskoulutuksen tehostamiseen ja huomautetaan, että päällikkötuomareilla tulisi olla perusteellinen johtamiskoulutus jo ennen tehtävään nimittämistä.

Sen selvittämistä, voitaisiinko valtionhallinnossa ylimpien johtajien kohdalla noudatettua käytännön mukaisesti määräaikaistaa myös tuomioistuinten päälliköiden tehtävät, kannatetaan. Toisaalta huomautetaan, että mikäli päällikkötuomarin tehtävät määräaikaistettaisiin, on erityisesti huolehdittava viran riippumattomuuden takaamisesta. Samoin kannatetaan virkajärjestelmän uudistamista siten, että esimerkiksi ansioitunut toiminta vastuutuomarina sekä yleensäkin lainkäyttötoiminnassa osoitettu etevyys olisivat virassa etenemisperusteita ja näkyisivät palkkauksessa.

Osa lausunnonantajista katsoo, että tuomioistuinten johtamisjärjestelmä tulee muokata sellaiseksi, että muutoksenhakutuomioistuinten jaostojen ja osastojen puheenjohtajat määrää tuomioistuimen päällikkö ja että nuo tehtävät ovat määräaikaista ja kiertäviä.

Esimerkiksi Tuomariliitto sen sijaan toteaa olevansa tyytymätön viimeaikaiseen kehitykseen keskittää ylin hallintotoimivalta tuomioistuimen päällikkötuomarille kollegiaalisen päätöksenteon kustannuksella. Tällainen johtamismalli sopii liiton näkemyksen mukaan huonosti tuomioistuimen kaltaiseen asiantuntijaorganisaatioon. Lisäksi se vaarantaa uransa alussa olevien tuomareiden riippumattomuuden, kun päällikkötuomari saa yksin nimittää tuomarinuralle aikovat esittelijät ja määräaikaiset tuomarit. Tuomariliitto onkin esittänyt lausunnossaan oman kokonaisvaltaisen käsityksensä tuomioistuimen johtamismallista.

Mikäli tuomioistuinten määrää edelleen vähennetään, todetaan sen tarkoittavan myös johtamisvirkojen vähenemistä. Sen sijaan sen ei todeta välttämättä aiheuttavan johtamiseen kuuluvien tehtävien vähentymistä, tehtävien vain keskittyessä entistä harvemmille. Edelleen huomautetaan, että yksikön koon kasvaessa johtamiseen kuluu entistä enemmän aikaa. Tällöin on aiheellista tarkastella työnjakoa ja siirtää tehtäviä viraston päälliköltä alemmalle tasolle. Osa käräjäoikeuksista katsookin, että ainakin keskiuuriin tuomioistuimiin, joissa on useampia kuin yksi kanslia ja useita istuntopaikkoja, tulisi perustaa hallintopäällikön virat. Nykyisin laamannin ajan todetaan kuluvan sellaisiin hallintoasioihin, jotka hallintopäällikkö voisi hoitaa. Tällöin laamannille jäisi myös enemmän aikaa osallistua lainkäyttöön.

Osa lausunnonantajista pitää perusteltuna, että ehdotuksen mukaista uudistusta valmisteltaisiin perustettavan tuomioistuinviraston ohjauksessa. Osa puolestaan huomauttaa, että ehdotukseen liittyviä uudistuksia valmistellaan jo parhaillaan Tuomioistuinlakityöryhmässä eikä lausunnon antamista tässä vaiheessa siten pidetä aiheellisena.

### **38. Lisätään hallintotuomioistuinten päätösten ohjausvaikutusta – keskipitkän aikavälin tavoite**

Ministeriötason lausunnonantajat pitävät tavoitettava kannatettavana. Sen lisäksi, että hallinviranomaisten sisällä tehostetaan hallintotuomioistuinten päätöksistä tiedottamista, on huolehdittava siitä, että päätösten ohjausvaikutus tulee otetuksi huomioon hallintopäätöksiä tehtäessä. Toisaalta kiinnitetään huomiota siihen, ettei päätöksistä tiedottaminen kaikissa tapauksissa riitä. Tämän vuoksi hallintotuomioistuinten ja eduskunnan valiokuntien linjauspäätöksistä ja merkittävistä ratkaisuista todetaan keskusteltavan säädösvalmistelijoiden verkostoissa ja yhteistyössä hallinnonalan kanssa. Sisäasiainministeriö toteaa ottavansa asian huomioon myös Poliisihallituksen tulosohtauksessa.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa ehdotuksen liittyvän ehdotukseen nro 2 ja toteaa hallintotuomioistuimilla olevan hallinnon toimintaa ohjaava rooli. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että hallintotuomioistuinten päätösten julkaisemisella lisätään oikeudenkäytön yleistä avoimuutta ja muidenkin kuin asianosaisten tietoisuutta ratkaisukäytännöstä. Tämä edesauttaa myös hallinnon toiminnan oikeusvarmuutta ja sitä kautta vähentää muutoksenhakualttiutta tuomioistuimiin. Levittämällä tietoa päätöksistä nykyistä enemmän lisättäisiin hallintotuomioistuinten toiminnan vaikuttavuutta ja toisaalta

vähennettäisiin yksittäisistä tai asiaryhmäkohtaisista tietopyynnöistä aiheutuvaa tietopalvelun työtä. Päätösten nykyistä laajamittaisempi levittäminen olisi teknisesti mahdollista esimerkiksi internetin kotisivustolla, mutta esteeksi ovat toistaiseksi nousseet päätöksiin sisältyvien yksityishenkilöiden nimet ja näistä mahdollisesti muodostuva henkilörekisteri. Nimien muuttamiseen kirjainsymboleiksi manuaalisesti ei korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan nykyresursseilla ole mahdollisuutta. Tämän vuoksi olisikin tarpeen selvittää, minkälainen sähköinen järjestelmä sinänsä julkisten päätösten levittämiseen olisi tarkoituksenmukaista luoda.

## 2.1.4 Maksut

### **39. Tuomioistuinmaksujen käyttöalaa laajennetaan ja maksuja korotetaan – lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite**

Suurin osa yleisistä tuomioistuimista ja muista lausunnonantajista kannattaa tuomioistuinmaksujen käyttöalan laajentamisen selvittämistä ja maksujen korottamista ehdotetulla tavalla, kunhan asiassa edetään maltillisesti ja huolehditaan siitä, että oikeudenkäyntimaksut eivät muodosta tosiasiallista estettä tuomioistuimeen pääsulle. Lisäksi todetaan, että oikeudenkäyntimaksut tulisi porrastaa asianosaisten, asian laadun ja siitä aiheutuvan työmäärän mukaan. Tärkeänä pidetään siitä huolehtimista, että ainakin osa käsittely- ja oikeudenkäyntimaksuista tulee tuomioistuinlaitoksen hyväksi. Samoin kiinnitetään huomiota siihen, että maksujen perimiseen liittyvää tuomioistuinten työmäärää ei tule lisätä vaan mieluummin vähentää hyödyntämällä maksujen perimisessä sähköisiä menetelmiä. Toisaalta tuomioistuinmaksujen valtiontaloudellisen merkityksen arvioidaan jäävän vähäiseksi. Oikeudenkäyntimaksuilla todetaan perittävän takaisin vain pieni osa lainkäytön todellisista kustannuksista, ja tämän vuoksi niihin katsotaan olevan perusteltua liittää myös ohjausvaikutusta. Siten myös maksujen perimistä etukäteen voittoaikaisesti kannatetaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tuomioistuinmaksujen käyttöalan laajentamista ja maksujen korottamista perusteltuna erityisesti sellaisissa asiaryhmissä, joissa oikeudenkäynnin osapuolina on pääosin yrityksiä. Maksujärjestelmällä on mahdollista ohjata muutoksenhakuun siten, että kynnys muutoksenhakuun nousisi nykyisestä. Maksuja voitaisiin myös periä jo asia vireilletulon yhteydessä. Lisäksi huomautetaan, että muutoksenhakuasian jäädessä sillensä, rautessa tai jäädessä tutkimatta, oikeudenkäyntimaksua ei peritä. Ministeriö kiinnittää huomiota julkisiin hankintoihin, joissa oikeudenkäyntimaksujen maksuperusteet ovat laajemmat siten, että julkista hankintaa koskevassa valituksessa peritään oikeudenkäyntimaksu, vaikka valitusta ei oteta tutkittavaksi tai se poistetaan muutoin käsittelystä. Oikeudenkäyntimaksun perimistä näissä tilanteissa perusteltiin muutosta tehtäessä sillä, että tällaisen päätöksen tekeminen on voinut edellyttää tuomioistuimelta merkittäviä ja laajoja selvitystoimia.

Vielä esitetään selvitettäväksi mahdollisuuksia keventää avustajan- ja puolustajanpalkkioiden sekä eräiden oikeudenkäyntikuluihin rinnastettavien kustannusten käsittelyä pääasian yhteydessä tuomioistuimissa. Tältä osin viitataan Norjan malliin, jossa

takaisinkorvausvelvollisuus on ratkaistu siten, että rikosasiassa tuomittu vastaaja veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikuluja valtiolle asian laadun ja laajuuden mukaan.

Korkein hallinto-oikeus ja osa alueellisista hallintotuomioistuimista suhtautuu hieman varauksellisemmin ehdotukseen. Erityisesti huomautetaan, että oikeudenkäyntimaksut ovat suomalaisissa tuomioistuimissa alhaisia moniin muihin maihin verrattuna, ja että esimerkiksi Ruotsissa hallintotuomioistuimissa ei peritä oikeudenkäyntimaksuja lainkaan. Tuomioistuinmaksuja koskevaa lainsäädäntöä arvioidaan voitavan kehittää maltillisesti ja asiaryhmäkohtaisesti siten, että menoja katetaan nykyistä enemmän tuomioistuintuloilla. Päätösten maksullisuuteen todetaan vaikuttavan kuitenkin asioiden laatu ja sisältö. Huomiota kiinnitetään lisäksi siihen, että myös ylimääräistä muutoksenhaku koskevissa asioissa voitaisiin periä nykyistä suurempia käsittelymaksuja. Samalla on kuitenkin varmistettava siitä, etteivät maksut estä oikeussuojan hakemista ja että kaikilla muutoksenhakijoilla varallisuudesta riippumatta on yhtäläinen oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lisäksi toivotaan pidettävän kiinni nykyisestä sääntelystä sen suhteen, että hallinto-oikeuden päätös on maksuton, jos muutoksenhaku hyväksytään.

Pieni osa lausunnonantajista suhtautuu torjuvasti ehdotukseen erityisesti oikeusturvanäkökohtiin vedoten. Lisäksi huomautetaan, että jo tällä hetkellä prosessikynnys siviiliasioissa on korkea. Tuomioistuinmaksujen korottamisen pelätään nostavan erityisesti keskituloisten kynnystä oikeusapupalveluiden käyttöön. Toisaalta merkittävämpänä oikeusturvan saatavuutta rajoittavana tekijänä nähdään korkeiksi kohonneet oikeudenkäyntikulut, joiden määrän hallintaan toivotaankin kiinnitettävän tarkempaa huomiota. Lisäksi huomautetaan, että saatavien perintää koskevissa asioissa maksut siirtyvät lähtökohtaisesti velallisen maksettavaksi ja jos velallisella ei ole maksukykyä, ne jäävät velkojan vahingoksi. Tämän vuoksi todetaan, että maksuja tulee korottaa enintään todellista kustannustasoa vastaavasti.

## 2.2 Syyttäjät

### 2.2.1 Rakenteet

#### **40. Syyttäjälaitoksen organisaatio rakennetaan toiminnallisten tarpeiden lähtökohdista – lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite**

Suurin osa niistä lausunnonantajista, jotka ehdotuksesta lausuvat, pitävät sitä perusteltuina. Säästöjen hakemisen sijaan ehdotuksessa nähdään toiminnallisia tehostamistavoitteita ja organisaation rakentamista toiminnallisten tarpeiden lähtökohdista pidetään hyvänä periaatteena. Itsetarkoituksellista supistamista ei sen sijaan pidetä järkevänä toimintatapana. Sisäasiainministeriö korostaa syyttäjälaitoksen toimialueiden yhtenäisyyttä poliisiorganisaation kanssa ja arvioi, että ehdotuksessa todettu syyttäjien palvelutoimistojen sijoittelu takaa riittävät syyttäjäpalvelut poliisilaitoksien alueilla myös jatkossa.

Syyttäjähdistys ei näe järkeviä perusteita vähentää syyttäjävirstojen määrää esitettyä enempää. Jo nykyisten virstoalueiden laajuuden ja pitkien etäisyyksien todetaan aiheuttavan ongelmia. Edelleen huomautetaan, että sivutoimipaikkojen vähentäminen lisää henkilökunnan matkustustarvetta ja vähentää työtehokkuutta, työhyvinvointia ja työviihtyvyyttä. Tärkeänä pidetään myös sitä, että syyttäjävirstoissa turvataan henkilökunnan oikeus hyvään johtamiseen, minkä vuoksi virstoissa tulee olla riittävä määrä apulaispäälliköitä. Yhdistyksen näkemyksen mukaan johdettavia alaisia tulee olla apulaispäälliköitä kohden enintään 15. Käräjäoikeustasolta puolestaan huomautetaan, että syyttäjävirstojen toimialueiden kasvaessa tulee huolehtia siitä, että jokaisessa palvelu-toimistossa olisi esimies, joka toimisi yhteyshenkilönä paikalliseen käräjäoikeuteen.

## 2.2.2 Menettely

### **41. Syyttäjät osallistuvat esitutkintaan kaikkien uuden esitutkintalain tarjoamien mahdollisuuksien ja asettamien velvoitteiden mukaisesti – lyhyen aikavälin tavoite**

Suurin osa ehdotuksesta lausuvista katsoo, että esitutkintayhteistyön mahdollisia muutoksia on perusteltua seurata ensin riittävästi 1.1.2014 voimaan tulevien lainmuutosten jälkeen. Tehokkaan yhteistyön esitutkintaan osallistuvien eri tahojen välillä arvioidaan lyhentävän tutkinta-aikoja ja aikaansaavan siten merkittäviä kustannussäästöjä. Mikäli esitutkintayhteistyön ei kuitenkaan havaita tuottavan riittäviä hyötyjä, tutkinnanjohtajuuden siirtämistä syyttäjälle todetaan olevan syytä selvittää.

Osa lausunnonantajista tuo tässä yhteydessä esiin näkemyksensä myös syyttäjän tutkinnanjohtajuuden puolesta ja vastaan. Menettelyllä arvioidaan voivan olla mahdollista saavuttaa etuja muun muassa rikosasian teemälähtöisessä selvittämisessä, tutkinnan suuntaamisessa sekä todisteluun ja pakkokeinojen käyttöön liittyvissä kysymyksissä. Syyttäjän tutkinnanjohtajuus todetaan olevan omiaan myös helpottamaan merkitykseltään ja määrältään jatkuvasti kasvavaa rikosasioiden kansainvälistä yhteistyötä. Syyttäjien nykyistä aktiivisemmän otteen todetaan kuitenkin edellyttävän lisäresursseja syyttäjälaitokselle. Korkeimman oikeuden näkemyksen mukaan kysymystä pitäisi arvioida yhteydessä siihen, millaista kokonaisvastuuta syyttäjältä jatkossa vaaditaan esitutkinnan laadusta, rikosasian koko käsittelyketjun toiminnasta ja käsittelyn joutuisuudesta ja huomauttaa, että tähän kokonaisuuteen liittyy osaltaan myös mahdollisesti käyttöön tulevan syyteneuvottelun soveltaminen. Eduskunnan oikeusasiamies puolestaan huomauttaa tässä yhteydessä, että jos syyttäjän roolia muutetaan tutkinnanjohtajaksi, voi samalla nousta esille kysymys esitutkintaviranomaisten ja oikeusviranomaisten sijoittamisesta samalle hallinnonalalle, esimerkiksi Ruotsin mallin mukaisesti oikeusministeriön hallinnonalalle. Tästä voisi hänen näkemyksensä mukaan olla muitakin hyötyjä, kuten tutkintavankeuden järjestämisessä ja tiedonkulussa esitutkinta-, oikeus- ja vankeinhoitoviranomaisten välillä.

## 42. Otetaan käyttöön syyteneuvottelumenettely – lyhyen aikavälin tavoite

Suurin osa niistä lausunnonantajista, jotka lausuvat ehdotuksesta, kannattavat syyteneuvottelumenettelyn käyttöönottoa. Syyteneuvottelumenettelyä pidetään prosessiekonomisista syistä ja oikeudenkäyntien nopeuttamiseksi välttämättömänä uudistuksena, jonka edellytykset tulee kuitenkin määritellä tarkkarajaisesti. Menettelyn todetaan tarjoavan huomattavia mahdollisuuksia tehostaa esimerkiksi suhteellisen vaikeasti selvitettävissä olevien talousrikosten esitutkintaa ja tutkintaa tuomioistuimissa. Lisäksi menettelyn arvioidaan tuovan tiettyjen rikosten selvittämiseen uusia vaihtoehtoja, joissa samalla turvataan rikoksesta epäillyn oikeusturva. Edelleen huomautetaan, että mahdollisuus palata tietyissä tilanteissa syyteneuvottelumenettelystä ja tunnustamisoikeudenkäynnistä perinteiseen täysimittaiseen esitutkintaan ja oikeudenkäyntiin, estää uuden menettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia tehokkaasti. Menettelyn arvioidaan vähentävän myös tuomioistuinten asiamääriä etenkin muutoksenhaun osalta.

Huomiota kiinnitetään erityisesti siihen, että menettelyä sovelletaan jatkossa yhdenmukaisesti niin, ettei kansalaisia aseteta eriarvoiseen asemaan sen perusteella, kenen syyttäjän harkittavaksi asia tulee. Lisäksi edellytetään, että syyttäjälaitos saa tehtävän hoitamiseksi vaadittavat lisäresurssit ja että syyttäjille tarjotaan tehtävän hoitamiseksi lisäkoulutusta. Syyttäjän tehtävän vaativuustason kasvaessa huomautetaan lisäksi, että tämän tulisi näkyä maksettavassa palkassa. Esitetyllä syyteneuvottelumenettelyllä ei uskota kuitenkaan saavutettavan arvioituja säästövaikutuksia, erityisesti ottaen huomioon mahdollinen avustajan tarve esitutkinnan aikana käytävissä syyteneuvotteluissa.

Pieni osa lausunnonantajista vastustaa syyteneuvottelumenettelyn käyttöönottoa tai näkee siinä vielä ratkaisemista vaativia ongelmakohtia. Tältä osin arvioidaan kyseessä olevan periaatteellisesti ongelmallinen oikeusturvaa ja yhdenmukaista kohtelua vaarantava uudistus, jossa rikosoikeusjärjestelmän perusteet asetetaan vaakalaudalle taloudellisista syistä.

Usea lausunnonantaja viittaa asiassa sen valmistelun yhteydessä lausumaansa eikä tämän vuoksi näe tarvetta lausua asiasta tässä yhteydessä.

### 2.2.3 Osaaminen ja henkilöstö

## 43. Syyttäjälaitoksen osaamista kehitetään suunnitelmallisesti – keskipitkän aikavälin tavoite

Ehdotuksessa mainittuja tavoitteita kannatetaan. Syyttäjäjyhdistys kiinnittää kuitenkin huomiota syyttäjälaitoksessa käytettävien tehtävämääräysten virkamiesoikeudelliseen merkitykseen ja soveltamiseen. Esimerkiksi nykyisin käytössä olevasta ympäristöasioiden avainsyyttäjäjärjestelmästä todetaan saadun myönteisiä kokemuksia. Tältä osin

huomautetaan, että myös jatkossa on turvattava syyttäjälaitoksen ammattitaito ympäristörikosasioissa. Ammattitaidon kehittämistä todetaan edistävän ympäristörikoksien torjuntaan ja selvittämiseen liittyvien eri hallinnonalojen viranomaisten yhteistyö.

Ehdotuksen huomautetaan liittyvän koulutustoiminnan kehittämiseen kaikille oikeudenhoidon sektoreilla ja tasoilla (ehdotus 4).

## 2.2.4 Maksut

### **44. Selvitetään, onko tarkoituksenmukaista saattaa maksulliseksi syyttäjän toimiminen asianomistajan edustajana – keskipitkän aikavälin tavoite**

Suurin osa ehdotuksesta lausuvista vastustaa syyttäjän toiminnan muuttamista maksulliseksi niissä tapauksissa, joissa syyttäjä ajaa asianomistajan yksityisoikeudellisia vaatimuksia. Erityisesti huomiota kiinnitetään oikeusturvanäkökohtiin. Syyttäjien todetaan ajavan asianomistajien yksityisoikeudellisia vaatimuksia vain yksinkertaisissa ja selvissä tapauksissa. Näissä tapauksissa syyttäjät ilmoittavat jo haastehakemuksessa ajamiensa asianomistajien korvausvaatimukset ja haastamisen yhteydessä ne saatetaan vastaajien tiedoksi. Tämä todetaan nopeuttavan rikosprosessia. Edelleen huomautetaan, että syyttäjillä on rikosasian yhteydessä velvollisuus selvittää rikoksesta asianomistajille aiheutuneiden vahinkojen määrät. Sen vuoksi asianomistajan edustamisen ei arvioida tuottavan sellaista lisätyötä, josta syyttäjillä olisi tarve vaatia erillinen korvaus asianomistajilta. Korvauksen vaatimisen katsotaan heikentävän asianomistajien oikeusturvaa, sillä kaikki asianomistajat eivät ole valmiita tai eivät kykene maksamaan erillistä korvausta heidän edustamisestaan. Ei ole myöskään tarkoituksenmukaista, että edustamisesta mahdollisesti tuomittavia korvauksia perittäisiin ulosottoteitse. Lisäksi arvioidaan, että syyttäjän toiminnan asettaminen maksulliseksi voisi johtaa usein asioiden saapumiseen valmistelemattomana tuomioistuimiin, mikä puolestaan lisäisi tuomioistuinten työtä ja kustannuksia. Kun otetaan lisäksi huomioon ehdotuksen vähäiseksi arvioitu säästövaikutus, nykykäytännön muuttamista ei pidetä aiheellisena.

Vain muutama lausunnonantaja puoltaa ehdotusta. Tältä osin huomautetaan, että tuomioistuimen kannalta on toivottavaa, että syyttäjä edustaa asianomistajia mahdollisimman kattavasti ja pieni maksu tästä arvioidaan kohtuulliseksi. Toisaalta ehdotetaan harkittavaksi myös sitä, onko asianomistajan syyteoikeuden säilyttäminen virallisen syyttäjän ajamissa jutuissa tarpeen, koska syyttäjälaitos kykenee vastaamaan rikosvastuun toteuttamisesta riittävän hyvin. Asianomistajien oikeuksien kannalta katsoen riittävää olisi, että asianomistajalla olisi pelkästään mahdollisuus ajaa rikokseen perustuvat korvausvaatimukset rikosjuttujen yhteydessä.



## 2.3 Asianajo ja julkinen oikeusapu

### 2.3.1 Kattavuus ja rakenteet

#### **45. Tarkistetaan julkisen oikeusavun kattavuus – lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite**

Ehdotuksen eteenpäin vieminen neuvottelukunnan esityksen mukaisesti saa kannatusta.

#### **46. Jatketaan oikeusaputoimistoverkoston hallinnollista uudistamista – lyhyen ja pitkän aikavälin tavoite**

Oikeusaputoimistoverkoston supistamista nykyisestäään pidetään ongelmallisena erityisesti siksi, että sen arvioidaan johtavan erilaisiin kielteisiin vaikutuksiin oikeusavun asiakkaiden oikeusturvan kannalta. Tältä osin mainitaan erityisesti esteellisyytilanteet, joiden todetaan jo tällä hetkellä olevan hankalia. Oikeusapujärjestelmän tosiasiallisen toimivuuden kannalta pidetään tärkeänä, että toimistoja sijaitsee myös pienemmillä paikkakunnilla, koska suuri osa oikeusavun asiakkaista on heikommassa asemassa olevia henkilöitä, joilla ei ole mahdollisuuksia hankkia oikeusapua kovin etäältä. Etäpalvelujen kehittämisen ei katsota voivan korvata oikeusaputoimistoja.

Ehdotuksen eteenpäin vieminen neuvottelukunnan esityksen mukaisesti saa kuitenkin myös kannatusta. Oikeusaputoimistojen alueellisen kattavuuden riittävää turvaamista kuitenkin korostetaan. Toimialueiden osalta tuodaan esiin, ettei oikeusaputoimistojen ole tarpeen olla yhteneväiset esimerkiksi poliisihallinnon, syyttäjien tai ulosoton toimialueiden kanssa, vaan ne voidaan määrittää muutoin tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Tässä yhteydessä huomautetaan lisäksi, että myös oikeusaputoimistojen johtamistehtävien rinnalla tulisi olla riittävästi sellaisia etenemisvirkoja, joihin nousee asianajollisen etevyyden tai edunvalvonnassa osoitetun erityisen taidon ja kyvykkyyden perusteella.

Osa lausunnonantajista katsoo, että oikeudenkäyntiasioiden hoitaminen tulisi ulkoistaa oikeusaputoimistoista kokonaan yksityisille palveluntarjoajille. Näin toimien arvioidaan asioiden tulevan hoidettua kustannustehokkaammin, esteellisyysongelma poistuisi ja yksityisten palveluntarjoajien edellytykset ylläpitää toimintaansa paranisivat. Oikeusaputoimistojen huomautetaan tällä hetkellä kilpailevan tietyillä alueilla yksityisten palveluntarjoajien kanssa tilanteessa, jossa oikeusaputoimistojen palveluista ei peritä arvonnalisäveroä. Lisäksi tuodaan esiin, että ns. täysin maksavat asiakkaat muodostavat tietyillä alueilla jopa kymmeniä prosentteja oikeusavun volyyymistä. Tilannetta pidetään epärealistisena kilpailuna, joka ei kuulu oikeusaputoimistojen tehtäviin. Samalla tämän todetaan heikentävän yksityisten palveluntarjoajien toimintaedellytyksiä erityisesti harvaan asutuilla alueilla.

## 2.3.2 Menettelyt

### **47. Oikeusavun sähköistä asiointia ja etäpalveluja laajennetaan – keskipitkän aikavälin tavoite**

Oikeusavun sähköisen asioinnin ja etäpalvelujen laajentamista kannatetaan. Erityisesti etäasiointia pidetään hyvänä täydentävänä toimintamuotona, jonka mahdollisimman laajamittaista käyttöönottoa pidetään perusteltuna. Käytön laajentamisen todetaan kuitenkin vievän aikaa ja edellyttävän totuttelua sekä oikeusaputoimistojen henkilöstöltä että asiakkailta. Lisäksi huomautetaan, ettei etäpalvelun käyttö ole tarkoituksenmukaista ja mahdollista absoluuttisesti kaikissa oikeusaputoimistojen käsittelemissä asioissa, sillä asianajo on luonteeltaan erityistä luottamusta edellyttävää. Etäpalvelua ei katsota tarkoituksenmukaiseksi esimerkiksi erityisen sensitiivisten asioiden käsittelyssä. Samoin korostetaan avustajan ja asiakkaan keskinäistä vuorovaikutusta, joka ei etäyhteydellä toteudu samassa määrin kuin henkilökohtaisessa kanssakäymisessä. Vielä huomautetaan, että etäpalveluiden toimivuus edellyttää suojattua videoyhteyttä käytännössä ympäri vuorokauden, josta järjestelmästä aiheutuva kustannus arvioidaan huomattavaksi. Tämän vuoksi osa lausunnonantajista arvioi, että oikeusapupalvelujen antaminen etäpalveluina tulee rajoittumaan asiakkaan ja oikeusaputoimiston väliseen ensikontaktiin.

Viranomaisten yhteispalvelupisteiden nykyistä laajemman käytön osalta kiinnitetään huomiota erityisesti turvallisuusjärjestelyihin, jotka tulee taata myös yhteispalvelupisteissä.

## 2.3.3 Osaaminen ja henkilöstö

### **48. Tehostetaan tuomioistuimien ja valvontaelinten roolia oikeudenkäyntiavustajien laadun valvomisessa – lyhyen aikavälin tavoite**

Sekä eduskunnan oikeusasiamies että suurin osa ehdotuksesta lausuvista tuomioistuinta kannattaa ehdotusta. Ehdotusta kannattavat lausunnonantajat kiinnittävät huomiota erityisesti siihen, että oikeudenkäyntiavustajien työn laatu vaikuttaa merkittävästi tuomioistuinten edellytyksiin antaa asiassa oikeussuojaa. Avustajat joko edistävät asian tarkoituksenmukaista käsittelyä tai tekevät oikeudenkäynnistä epätarkoituksenmukaisen ja sotkuisen. Siten arvioidaankin, että mikäli avustajien työ olisi nykyistä laadukkaampaa ja mikäli he sitoutuisivat edistämään tehokasta oikeudenhoitoa, olisi mahdollista saavuttaa merkittäviä säästöjä. Avustajien tekemän turhan työn todetaan aiheuttavan turhaa työtä myös tuomioistuimelle, samoin kuin turhia kuluja päämiehelle ja vastapuolelle. Tämän vuoksi huomautetaan, että tuomioistuimien tulisi paremmin pystyä valvomaan avustajien toimintaa ja vaikuttamaan siinä vaiheessa, kun avustajille annetaan oikeus esiintyä. Samoin tuomioistuinten tulisi tehokkaammin käyttää voimassa olevan lainsäädännön keinoja laadun varmistamiseen ja alentaa avustajan palkkiota tai jättää se määräämättä, mikäli työn laatu ei ole asianmukaista. Toisaalta esitetään myös harkittavaksi mahdollisuutta avustajan palkkion korottamiseen, jos työ on ollut korkealaatuista

ja vähentänyt tuomioistuimen tai muiden asianosaisten työtä ja siten vähentänyt myös oikeudenkäynnin kustannuksia.

Myös kiinteiden palkkiotaksojen määrittelyä yksinkertaisille asioille pidetään perusteltuna, koska näin palkkiot saadaan yhdenmukaisiksi. Järjestelmän todetaan edistävän myös asianajon tehokkuutta ja taloudellisuutta. Oikeudenkäyntikustannusten alentamiseksi ja avustajien palkkioiden kohtuullisuustason säilyttämiseksi puolestaan esitetään, että vastapuolen oikeudenkäyntikulut olisi kaikissa asioissa määrättävä oikeusavun palkkioasetuksen mukaisten perusteiden suuruisina riippumatta siitä, onko asianosaisella oikeusapu vai ei.

Oikeudenkäyntiavustajien työn laatua parantavia keinoja esitetään arvioitavaksi myös nykyistä laaja-alaisemmin, koska asianosaisella itsellään on vain harvoin edellytykset itse arvioida avustajan työn laatua. Erityisesti perusteita nähdään julkista oikeusapua antavien avustajien työn laadun arviointiin. Samoin ehdotetaan selvitettäväksi julkisen oikeusavun tosiasialliset kustannukset.

Lakimiesliitto sen sijaan pitää ehdotusta tarpeettomana ja katsoo, että nykyinen lainsäädäntö riittää tuomareiden ohjaamiseen avustajien laskujen valvonnassa. Asianajajaliitto puolestaan toteaa, että mikäli tuomioistuin katsoo sille olevan aihetta, asiamiehen toiminnasta tulee tehdä ilmoitus Valvontalautakunnalle. Tämän tulee liiton käsityksen mukaan olla ensisijainen valvontamekanismi. Liitto kiinnittää huomiota ehdotuksen arviointiin säästövaikutukseen pitäen sitä virheellisenä ja toteaa, ettei lähtökohtana voida pitää avustajien palkkioiden leikkauksia. Päinvastoin lähtökohtana tulee olla se, että kaikki tehty työ korvataan, ellei erityisistä, tuomioistuimen päätöksen perusteluihin kirjattavista yksilöidyistä syistä johtuen ole aihetta avustajan palkkion alentamiseen. Edelleen liitto nostaa esiin oikeusaputaksojen jälkeenjääneisyyden yleiseen ansiokorotukseen ja markkinoilla vallitseviin hintoihin verrattuna. Ellei asiaan puututa, ammattitaitoisen oikeusavun saanti ja kansalaisten oikeusturva tulevaisuudessa vaarantuu. Vielä huomauteetaan, ettei ohjelmassa kiinnitetä huomiota muiden oikeudenhoidon toimijoiden kuin avustajien työn laadun valvontaan ja esitetään toive, että jatkovalmistelussa myös tähän kiinnitetään huomiota.

Oikeusapulakimiehet pitää nykyistä lainsäädäntöä valvonnan näkökulmasta riittävänä. Valvonnassa pidetään kuitenkin tärkeänä, että valvontaviranomaisena on puolueeton valtion julkinen viranomainen. Jo perustuslain huomautetaan edellyttävän, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä annetaan vain viranomaiselle. Yhdistys näkeekin luvanvaraisista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain erittäin vakavana epäkohtana luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonnan alistamisen Asianajajaliiton valvontalautakunnalle. Asianajajaliiton huomautetaan olevan jäsentensä eli asianajajien etujärjestö, jonka oikeuspoliittisissa tavoitteissa suhtaudutaan kielteisesti asianajotoimistojen kanssa kilpaileviin lakiasiaintoihin. Siten Asianajajaliittoa ja sen yhteydessä olevaa valvontalautakuntaa ei pidetä lakiasiaintoihin nähden puolueettomana ja riippumattomana valvontaelimenä. Yhdistys toteaaakin pitävänsä tärkeimpänä muutoksena asianajotoiminnassa, että luvanvaraisten oikeudenkäyntiavustajien valvonta siirretään pois Asianajajaliitolta ja luvanvaraisten oikeudenkäyntiavustajien valvonta keskitetään kokonaisuudessaan luvanvaraisista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain

mukaiselle oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle. Muutoksen huomautetaan poistavan luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonnan kaksivaiheisuuden ja johtavan siten kustannussäästöihin.

**49. Selvitetään oikeudenkäyntiasiamiehelle asetettavia vaatimuksia hallintolainkäytössä. Selvitetään asiamiespakkoa ja oikeudenkäyntiasiamiehelle asetettavaa erityisosaamisvaatimusta korkeimmissa oikeuksissa – lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite**

Ehdotuksesta lausuvat hallintotuomioistuimet kannattavat hallintolainkäytön osalta kokonaisarviota siitä, mihin asiaryhmiin hyväksytään avustajiksi vain asianajajat tai luvansaaneet oikeudenkäyntiavustajat. Kelpoisuusvaatimusten todetaan edistävän oikeusturvan toteutumista ja vapauttavan tuomarit varsinaiseen tuomitsemistoimintaan. Lisäksi asiassa ei nähdä enää tosiasiallisia perusteita soveltaa erilaisia sääntöjä eri tuomioistuinlinjoilla. Asian selvittämistä erityisesti mielenterveys- ja ulkomaalaisasioissa pidetään perusteltuna ja kiireellisenä. Oikeusapulakimiehet sen sijaan toteaa, ettei asiamiehen ja avustajan kelpoisuusedellytyksiä tule rajoittaa hallintolainkäytössä vain asianajajiin ja luvan saaneisiin oikeudenkäyntiavustajiin, koska asiamieheltä ja avustajalta tarvitaan hallintolainkäytössä ennen kaikkea käsiteltävän asian substanssiosaamista. Lisäksi prosessin katsotaan olevan siinä määrin yleisiä tuomioistuimia yksinkertaisempaa, että prosessinhallinta ei vaadi asiamiehen ja avustajan kelpoisuusedellytysten tiukentamista. Yhdistys esittää tässä yhteydessä päinvastoin asianajajan ja luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan käyttöpakon poistamista lastensuojeluasioissa, asianomistajan avustajalta rikosasioissa sekä intressiltään vähäisemmissä riita-asioissa.

Korkein oikeus toteaa, että muutoksenhaku ylimmissä oikeusasteissa edellyttää oikeudellista ammattitaitoa ja valituslupajärjestelmän tuntemusta. Tästä huolimatta todetaan korkeimpaan oikeuteen saapuvan kuitenkin edelleen suuri määrä sellaisia valituslupahakemuksia, joissa valituslupaperustetta ei ole lainkaan yksilöity, joissa ainoastaan toistetaan oikeudenkäymiskaassa mainitut valituslupaperusteet tai jotka perustuvat yksinomaan alemmissa asteissa vastaanotetun näytön riitauttamiseen. Laadukkaiden valituslupahakemusten ja valitusten huomautetaan parantavan valitusluvan hakijan oikeusturvaa samalla, kun korkeimman oikeuden edellytykset keskittyä ydintehtäväänsä paranevat. Tämän johdosta korkein oikeus pitää perusteltuna selvittää asiamiespakon ja asiamiesten erityisen pätevyysjärjestelmän käyttöönoton edellytykset korkeimmassa oikeudessa.

Oikeusapulakimiehet sen sijaan vastustaa asiamiespakkoa korkeimmissa oikeuksissa. Yhdistyksen näkemyksen mukaan jokaisen kansalaisen on voitava halutessaan itse hoitaa asiansa ilman asiamiespakkoa ja asiamiespakko estäisi kansalaisilta perustuslain mukaisen mahdollisuuden saattaa asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Samoin vastustetaan erityisen pätevyysjärjestelmän luomista ennakkoratkaisuasioihin korkeimmasa oikeudessa.

## 2.3.4 Maksut

### **50. Selvitetään mahdollisuudet kattaa nykyistä suurempi osa oikeusavun kustannuksista maksuilla – lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite**

Ehdotusta pidetään vähintäänkin arveluttavana. Oikeusavun omavastuurajojen korottamisen ei arvioida johtavan merkittäviin valtiontaloudellisiin etuihin. Sen sijaan maksujen korottamisen arvioidaan todennäköisesti heikentävän oikeusavun saatavuutta ja siten oikeusturvaa.

Toisaalta ehdotuksen eteenpäin vieminen neuvottelukunnan esityksen mukaisesti saa myös osin kannatusta.

## 2.4 Sovittelu

### **51. Sovintomenettelyjä hyödynnetään jatkossakin tuomioistuinkäsittelyn vaihtoehtona yleisten tuomioistuinten toimialalla. Hallintoasioiden osalta kannatetaan sovitteluratkaisun etsimistä ennen tuomioistuinkäsittelyä – lyhyen aikavälin tavoite**

Sovintomenettelyjen hyödyntämistä tuomioistuinkäsittelyn vaihtoehtona kannatetaan yleisesti, muun muassa siksi, että menettelystä todetaan saadun tuomioistuimissa erinomaisia kokemuksia. Erityisesti tuomioistuinsovittelemista, asianosaisvalmistelusta ja asiantuntijatodistelusta nähdään mahdolliseksi kehittää edelleen kiinteistö- ja asuntokauppariidoissa, mutta myös muissa riita-asioissa. Tuomioistuinsovittelemista soveltamisen laajuuden todetaan kuitenkin vaihtelevan suuresti käräjäoikeuksittain. Tämän arvioidaan johtuvan sekä käräjäoikeuksien että myös eri alueilla toimivien asianajajien ja muiden avustajien toimintatavoista, mutta myös monista muista syistä. Jotta sovittelumenettelyn käyttö laajentuisi ja olisi yhdenmukaisempaa, esitetään harkittavaksi sovittelun ohjaamista lainsäädännöllä. Esimerkiksi työtuomioistuin kiinnittää huomiota riitojen pakolliseen sovitteluun ennen niiden tuomioistuinkäsittelyä ja viittaa hyviin kokemuksiin, joita sovintomenettelystä on saatu sen toimialalla. Erimielisyysneuvottelujen käymisen todetaan olevan edellytyksenä sille, että asia voidaan saattaa työtuomioistuimen käsiteltäväksi. Työtuomioistuin tuo esiin, että selvitysten perusteella jopa 90 prosenttia sopimusriidoista ratkaistaan neuvottelumenettelyssä. Niissäkin tapauksissa, joissa sovintoon ei ole päästy, erimielisyys on siten täsmentynyt, että sen tuomioistuinkäsittely voidaan aloittaa tehokkaasti. Toisaalta Oikeusapulakimiehet pitävät oikeusturvan kannalta tärkeänä, ettei asianosaisia painosteta sovitteluihin, vaan että asianosaisella on täydet mahdollisuudet olla suostumatta sovitteluihin ja saattaa asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Sovittelumenettelyjen tehokkuuden tuomioistuimissa todetaan edellyttävän kuitenkin sovintojen osuuden pysymistä suurena. Jos sovitteluasiana vireille tulleessa asiassa ei päästä sovintoon, asian käsittely on aloitettava alusta laajana riita-asiana, sillä soittelija ei saa käsitellä tuomarina oikeudenkäynnissä asiaa, jossa hän on toiminut sovittelijana. Toisaalta osa lausunnonantajista huomauttaa sovittelumenettelyjen olevan jo nykyisin laajasti käytössä. Tämän vuoksi epäillään, voitaisiinko sovintoon päättyvien asioiden määrää enää ainakaan merkittävästi lisätä.

Samoin kannatetaan suurelta osin sovitteluratkaisun etsimistä ennen tuomioistuin­käsitelyä myös hallintoasioissa. Sovinnollisten ratkaisujen todetaan vähentävän muutoksenhakua kärjäoikeuden ratkaisuihin. Vastaavanlaisesti arvioidaan tapahtuvan sovinnollisesti ratkaistujen hallintolainkäyttöön kuuluvien asioiden osalta. Lastensuojeluasiat mainitaan yhtenä hyvin perusteltuna asiaryhmänä, jossa sovittelutyypinen toiminta voi johtaa asianosaisten kannalta parempiin lopputuloksiin kuin huostaanotto. Toisaalta huomautetaan, että sanktioiden määräämisen perusteet, etuuksien myöntämisen edellytykset sekä lupien myöntämisen ja peruuttamisen perusteet on tarkoin kirjattu lakiin, eikä näissä asioissa nähdä mahdolliseksi hakea sovinnollista ratkaisua lainkäytössä.

Tuomariliitto pitää tärkeänä, että tuomioistuinten asema oikeussuojan antajana yksittäisissä riita-asioissa taataan jatkossakin ja että tuomioistuinmenettely myös tulevaisuudessa voi vastata oikeuttaan tuomioistuin­menettelyä hakevien osapuolten oikeusturvatarpeisiin. Tämä ei liiton näkemyksen mukaan ole mahdollista, ellei oikeudenkäynnin kynnystä kyetä alentamaan. Tärkeää on myös, että asiat tuodaan kärjäoikeuden ratkaistavaksi niin varhaisessa vaiheessa kuin mahdollista. Liitto korostaa, että kaikkien kärjäoikeudessa käsiteltävien asioiden ei tarvitse käydä läpi samanlaista täysimittaista oikeudenkäyntimenettelyä. Suhteellisuusperiaatteen todetaan edellyttävän, että yksinkertaiset ja taloudelliselta intressiltään vähäiset asiat voidaan käsitellä kevyemmässä menettelyssä kuin monimutkaiset ja taloudelliselta intressiltään merkittävämmät asiat. Tuomariliitto tuo esiin, että jo nyt laajoissa riita-asioissa on käytössä kaksi lailla säänneltyä vaihtoehtoista menettelyä, sovinnon edistäminen ja sovittelu. Liitto pitää tärkeänä, että sanottuja menettelyjä kehitetään niin, että ne jatkossa tarjoavat houkuttelevan vaihtoehdon täysimittaiselle oikeudenkäyntimenettelylle. Menettelyjen kehittämisen ohella liitto pitää tärkeänä, että tuomareiden koulutuksessa huomiota kiinnitetään aiempaa enemmän sellaisiin valmiuksiin, joita aktiivinen tarttuminen sovittelumenettelyjen keinoihin tuomareilta edellyttää. Edelleen liitto korostaa, että jatkossa on syytä selvittää, onko olemassa muitakin sellaisia ratkaisumalleja, joissa vaihtoehtoinen riidanratkaisu voidaan sulauttaa viralliseen riidanratkaisuun ja näin säilyttää asiakkaat ja tuomioistuimille kuuluva arvovalta riidanratkaisijoina.

## 2.5 Neuvonta

### **52. Kehitetään oikeudellista neuvontaa ja osallistutaan valtion yhteispalvelupisteisiin – keskipitkän aikavälin tavoite**

Ehdotuksen eteenpäin viemistä neuvottelukunnan esittämällä tavalla kannatetaan. Eriyisesti korostetaan mahdollisuuksia saada neuvontapalveluja myös haja-asutusalueilla.

Valtiovarainministeriö pitää hyvänä, että ministeriössä vireillä olevat kansalaisten yleisneuvontapalvelu -hanke samoin kuin julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishanke on huomioitu uudistamisohjelmassa ja esittää, että oikeusministeriö uudistamisohjelman ja sen toimenpide-ehdotusten jatkovalmistelussa selvittäisi, voitaisiinko joitakin uudistamisohjelmaan sisältyviä oikeushallinnon palveluja tarjota jatkossa julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun kautta joko lakisääteisenä tai sopimusperusteisena palveluna.

### **53. Selvitetään mahdollisuutta valtiollistaa talous- ja velkaneuvonta ulosoton tai oikeusavun yhteyteen – keskipitkän aikavälin tavoite**

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa talous- ja velkaneuvonnan toimivuudesta ja kehittämisestä laadittuun kokonaisarvioon. Selvityksen mukaan talous- ja velkaneuvonta tulisi siirtää oikeusaputoimistoihin omaksi toiminnokseen oikeusavun ja edunvalvonnan rinnalle ja toiminnan kehittäminen, ohjaus, johto ja valvonta oikeusministeriölle. Lisäksi todetaan, että selvityksen mukaan valtion rahoitus talous- ja velkaneuvonnan järjestämiseen on riittämätön, organisaatio hajanainen eivätkä asukkaat ole tasavertaisessa asemassa neuvonnan saatavuuden ja laadun suhteen. Vielä viitataan hallitusohjelmaan, jonka mukaan etsitään tarkoituksenmukainen tapa yhtenäistää talous- ja velkaneuvonnan palveluja sekä kuluttajapoliittisesta ohjelmasta tehtyyn valtioneuvoston periaatepäätökseen vuosille 2012–2015, jossa todetaan, että talous- ja velkaneuvonta valtiollistetaan. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan talous- ja velkaneuvonta tulisi siirtää oikeusaputoimistojen yhteyteen ja tehtävien ja resurssien siirrossa tulisi edetä mahdollisimman nopealla aikataululla.

Myös muilta osin asian tarkempaa selvittämistä kannatetaan. Ne lausunnonantajat, jotka esittävät jo tässä yhteydessä asiassa tarkempia näkemyksiä, arvioivat, että talous- ja velkaneuvonta sopisi hyvin oikeusaputoimistoissa annettavaksi palveluksi ottaen huomioon, että oikeusaputoimistoja kehitettäisiin entistä enemmän oikeudellisia neuvontapalveluja, kuten puhelinneuvontaa sekä talous- ja velkaneuvontaa antaviksi ja asiakirjoja laativiksi yksiköiksi. Esimerkiksi oikeusapupiirien oikeusaputoimen johtajat kannattavat tehtävän siirtoa oikeusaputoimistoille. Lisäksi tuodaan esiin arvio siitä, että velkajärjestelyasiat siirtyvät keskipitkällä aikavälillä maksuohjelman osalta ulosottolaitoksen hoidettavaksi, kun taas velkajärjestelyn myöntäminen säilyy ainakin toistaiseksi tuomioistuimilla. Tämän kehitysennusteen perusteella pidetään tarkoituksenmukaisena sijoittaa talous- ja velkaneuvontaa oikeusavun yhteyteen. Samalla todetaan voivan turvata myös yrittäjien velkaneuvonnan erityisvaatimukset tarvittaessa ostopalvelujen avulla.

Valtakunnanvoudinvirasto puolestaan katsoo, että talous- ja velkaneuvonta, joka ei ole lainkäyttöä, soveltuisi huonosti ulosottolaitoksen tehtäväkenttään. Viraston näkemyksen mukaan neuvonta yksittäisen asiakkaan taloudellisissa asioissa olisi omiaan vaarantamaan ulosottoviranomaisten roolin puolueettomana lainkäyttäjänä. Tämän vuoksi siirtoa oikeusavun yhteyteen pidetään luontevampana. Toisaalta tehtävän siirtoa valtiolle ei todeta pidettävän järkevänä, koska sen huomautetaan lisäävän merkittävästi valtion menoja.

## 2.6 Ulosotto

### 2.6.1 Rakenteet

#### **54. Selvitetään ulosoton organisaation uudistamisen tarve – keskipitkän aikavälin tavoite**

Ehdotus saa kannatusta, joskin huomautetaan, että myös ulosoton organisatoriset uudistukset tulee perustella toiminnallisin syin eivätkä säästöt saa olla tälläkään sektorilla itsetarkoitus. Samoin kiinnitetään huomiota siihen, että ulosottolaitos on jo kyennyt uudistumaan niin, että kustannukset ovat alentuneet samalla kun tuottavuus on noussut. Siten huomautetaan, ettei säästöpainneissa pidä tehdä toimiviin järjestelmiin sellaisia uudistuksia, jotka tuovat mukanaan riskin siitä, että järjestelmän toiminta päinvastoin heikkenee.

Valtakunnanvoudinvirasto toteaa oikeusministeriön jo antaneen virastolle tehtäväksi selvittää taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseksi ulosottolaitoksen tehtävät, työmenetelmät ja virkarakenne. Samassa yhteydessä tullaan arvioimaan, millaisia muutoksia selvitystyön tulosten toteuttaminen edellyttäisi palkkausjärjestelmään. Siten ulosottolaitoksen rakenneuudistushanke on jo käynnistynyt ja hankkeessa otetaan huomioon uudistamisohjelman linjaukset. Hankkeen yhteydessä tullaan arvioimaan ulosotto-prosessin ja sitä sääntelevän lainsäädännön nykytila ja kehittämistarpeet. Samoin tutkitaan ulosottolaitoksen organisaation uudistamistarve sekä selvitetään paikallisten ulosottovirastojen vähentämismahdollisuuksien lisäksi, voitaisiinko paikallispiireistä luopua kokonaan ja siirtyä yhden viraston malliin. Selvittämistyössä tulee pohdittavaksi myös hallintoviraston asema ja lainkäytön riippumattomuuden vaatimukset.



## 2.6.2 Menettelyt

### **55. Selvitetään erilaisissa täytäntöönpanoasioissa tarvittava menettely ja sen edellyttämä henkilöstörakenne – keskipitkän aikavälin tavoite**

Valtakunnanvoudinvirasto tuo esiin, että selvitystyö on jo käynnissä osana edellisessä kohdassa mainittua hanketta. Kehittämishankkeessa arvioidaan ulosottomenettelyn, sen käsittelyketjujen ja työnjaon nykytila ja määritellään niiden kehittämismahdollisuudet. Tavoitteena on täytäntöönpanomenettely, joka on järjestetty asiakaslähtöisesti, asian vaativuuden mukaisesti, koko henkilöstöä hyödyntäen sekä tehokkuudesta ja asianosaisien oikeusturvasta huolehtien. Lisäksi selvitetään mahdollisuudet lisätä asioiden sähköistä käsittelyä ja tehtävien keskittämistä yhteen tai muutamaankin yksikköön.

## 2.6.3 Osaaminen ja henkilöstö

### **56. Huolehditaan henkilöstön osaamistasosta – jatkuvaa toimintaa**

Valtakunnanvoudinvirasto toteaa huolehtivansa jatkossakin siitä, että henkilöstön osaamistaso pysyy korkealla. Ulosoton hallinnonalan todetaan olevan oikeudenhoidon sektoreista eläköitymismäärältään suurin. Tämä aiheuttaa sen, että alalle tulevien uusien virkamiesten määräkin on suuri, mikä on huomioitava koulutustarpeita arvioitaessa.

## 2.6.4 Maksut

### **57. Eräitä (velkoja)maksuja tarkistetaan kustannuskehitystä vastaavasti. Sähköisesti tilatun todistuksen maksu säädetään halvemmaksi kuin virastosta tilattu – lyhyen aikavälin tavoite**

Valtakunnanvoudinvirasto tuo esiin, että valtioneuvosto on antanut asetuksen ulosottomaksujen muuttamiseksi ja asetus on tullut voimaan 1.7.2013.

Ulosottomaksujen tarkistamista jatkossakin kustannuskehitystä vastaavasti pidetään perusteltuna. Esimerkiksi vuonna 2012 ulosottomaksujen todetaan kattaneen noin 70 prosenttia ulosottolaitoksen menoista. Loput korvattiin verovaroista. Ulosoton rakenneuudistuksen yhteydessä todetaan olevan mahdollista uudelleen harkita, mikä osuus menoista kohdistuisi ulosoton asianosaisiin ja mikä osa katettaisiin verovaroista. Toisaalta elinkeinoelämä huomauttaa, että koneellisen ja tehokkaan ulosottojärjestelmän maksuja tulisi ennemminkin harkita alennettavaksi. Perusteltuna pidetään kuitenkin sitä, että sähköisesti tilatut todistukset ovat halvempia kuin virastosta tilatut.

## LIITE

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013–2025 pyydettiin tai saatiin muuten lausunto seuraavilta tahoilta. Tähdellä (\*) merkityiltä tahoilta ei saatu lausuntoa.

Sisäasiainministeriö  
Valtiovarainministeriö  
Maa- ja metsätalousministeriö  
Liikenne- ja viestintäministeriö  
Työ- ja elinkeinoministeriö  
Sosiaali- ja terveysministeriö  
Ympäristöministeriö

Oikeuskansleri  
Eduskunnan oikeusasiamies

Korkein oikeus  
Korkein hallinto-oikeus

Helsingin hovioikeus  
Itä-Suomen hovioikeus  
Kouvolan hovioikeus  
Rovaniemen hovioikeus  
Turun hovioikeus  
Vaasan hovioikeus

Helsingin hallinto-oikeus  
Hämeenlinnan hallinto-oikeus  
Kouvolan hallinto-oikeus  
Kuopion hallinto-oikeus  
Oulun hallinto-oikeus  
Rovaniemen hallinto-oikeus  
Turun hallinto-oikeus  
Vaasan hallinto-oikeus

Markkinaoikeus\*  
Vakuutuslaitosten valtuutettu  
Työtuomioistuin

Ahvenanmaan kärjäoikeus ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuin  
Espoon kärjäoikeus  
Etelä-Karjalan kärjäoikeus  
Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus  
Etelä-Savon kärjäoikeus\*  
Helsingin kärjäoikeus  
Hyvinkään kärjäoikeus  
Itä-Uudenmaan kärjäoikeus

Kainuun käräjäoikeus  
Kanta-Hämeen käräjäoikeus\*  
Kemi-Tornion käräjäoikeus  
Keski-Pohjanmaan käräjäoikeus  
Keski-Suomen käräjäoikeus  
Kymenlaakson käräjäoikeus\*  
Lapin käräjäoikeus  
Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus  
Oulun käräjäoikeus  
Pirkanmaan käräjäoikeus  
Pohjanmaan käräjäoikeus\*  
Pohjois-Karjalan käräjäoikeus  
Pohjois-Savon käräjäoikeus\*  
Päijät-Hämeen käräjäoikeus  
Satakunnan käräjäoikeus\*  
Tuusulan käräjäoikeus  
Vantaan käräjäoikeus  
Varsinais-Suomen käräjäoikeus  
Ylivieska-Raahen käräjäoikeus

Oikeusaputoimen johtajat

Valtakunnansyyttäjänvirasto  
Valtakunnanvoudinvirasto  
Konkurssiasiamiehen toimisto\*  
Poliisihallitus  
Verohallinto

Suomen Tuomariliitto  
Suomen Asianajajaliitto  
Suomen Lakimiesliitto

Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK  
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK  
Oikeushallinnon Henkilökunta OHR ry ja Palkansaajajärjestö Pardia ry  
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry  
Akava ry  
Elinkeinoelämän keskusliitto  
Finanssialan keskusliitto  
Suomen Yrittäjät

Senaatti-kiinteistöt

Suomen maallikkotuomarit ry

professori Mikko Vuorenpää  
professori Risto Koulu  
professori Dan Frände\*

---

professori Olli Mäenpää\*  
professori Matti Tolvanen  
professori Tuula Linna  
professori Marcus Norrgård  
OTT Kaijus Ervasti  
professori Heikki Kulla  
ma. professori Leena Halila

Suomen syyttäjyhdistys ry  
Suomen Oikeusapulakimiehet ry  
Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry  
Seinäjoen kaupunginhallitus  
Etelä-Pohjanmaan liitto  
Suomen luonnonsuojeluliitto ry  
OM, Lainvalmisteluosasto, parempi sääntely





OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091  
ISBN 978-952-259-322-1 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO  
[www.om.fi](http://www.om.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 STATSRÅDET  
[www.jm.fi](http://www.jm.fi)