

16/2013

Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

16/2013

Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025

13.3.2013

Julkaisun nimi Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025

Tekijä Oikeusturvaohjelmaa valmisteleva neuvottelukunta
puheenjohtaja Tiina Astola
sihteerit: Ann-Mari Pitkäranta, Tea Skog, Tuula PääkkönenOikeusministeriön julkaisu 16/2013
Mietintöjä ja lausuntoja

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

ISSN-L 1798-7091
ISSN 1798-7091 ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (nid.) 978-952-259-282-8 ISBN (PDF) 978-952-259-283-5URN URN:ISBN:978-952-259-283-5
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:978-952-259-283-5>

Asia- ja avain- sanat oikeuslaitos, oikeusturva, oikeudenkäynti

Tiivistelmä Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseksi ja oikeusturvan laadun parantamiseksi laaditaan oikeusturvaohjelma aiempien toimenpidesuunnitelmien pohjalta. Valtioneuvoston kehyspääatöksessä vuosille 2013–2016 edellytetään oikeusministeriön valmistelevan 6 milj. euron sopeuttamisohjelman korkean tason työryhmässä. Oikeusministeriö asetti 1.6.2012 neuvottelukunnan valmistelemaan ehdotukset pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaksi ja kehyspääatöksen edellyttämäksi sopeuttamisohjelmaksi. Ohjelmien yhteisvalmistelulla pyrittiin varmistamaan se, etteivät säästötavoitteet vaaranna oikeusturvataavoitteita.

Neuvottelukunta ehdottaa oikeusturvaohjelmaksi oikeudenhoidon uudistamisohjelmaa, joka sisältää sekä horisontaalisia että sektoreita koskevia toimenpiteitä. Sen turvaamiseksi, etteivät toimenpiteet ole ristiriidassa pitkän aikavälin oikeusturvataavoitteiden kanssa, neuvottelukunta on hahmottanut oikeudenhoidon uudistamisen tavoitetilan 2025 mennessä. Ohjelmaan sisältyy myös neuvottelukunnalta edellytetty sopeuttamisohjelma. Neuvottelukunta ei ole tarkastellut vain asetettuja säästövaatimuksia, vaan kiinnittänyt huomiota myös oikeudenhoitoon kohdistuviin kustannuspaineisiin, joihin ei ole erillistä rahoitusta. Uudistukset ehdotetaan toteutettaviksi joko jatkuvana kehitystoimintana tai tietyn ajan kuluessa. Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan ehdotukset edistävät välittömästi tai välillisesti oikeusturvaa ja tuottavat taloustilanteen edellyttämiä säästöjä.

Neuvottelukunnassa ei ole äänestetty, mutta siltä osin kuin neuvottelukunta ei ole ollut yksimielinen, eriävä näkemys on kirjattu asianomaiseen kohtaan ja perustelut ovat erillisessä liitteessä. Lisäksi mietintöön liittyy yksi erillinen lausuma.

13.3.2013

Publikationens titel	Reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025		
Författare	Delegationen för utarbetande av ett rättssäkerhetsprogram ordförande: Tiina Astola sekreterare: Ann-Mari Pitkäranta, Tea Skog, Tuula Pääkkönen		
Justitieministeriets publikation	16/2013 Betänkanden och utlåtanden		
OSKARI nummer	OM 11/03/2012	HARE nummer	OM011:00/2012
ISSN-L	1798-7091		
ISSN	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (häft.)	978-952-259-282-8	ISBN (PDF)	978-952-259-283-5
URN	URN:ISBN:978-952-259-283-5		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-283-5		
Ämnes- och nyckelord	rättsväsende, rättssäkerhet, rättegång		
Referat	<p>Enligt regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering ska ett rättssäkerhetsprogram utarbetas utifrån tidigare åtgärdsplaner i syfte att förkorta den totala längden på rättegångsprocesserna och förbättra kvaliteten på rättssäkerheten. Enligt statsrådets rambeslut för åren 2013–2016 ska en högnivåarbetsgrupp vid justitieministeriet förbereda ett anpassningsprogram på 6 miljoner euro. Justitieministeriet tillsatte den 1 juni 2012 en delegation för att lägga fram ett förslag till ett långsiktigt rättssäkerhetsprogram samt till ett sådant anpassningsprogram som förutsätts i rambeslutet. Dessa två ärenden bereddes tillsammans för att säkerställa att besparingsmålen inte äventyrar målsättningarna för rättssäkerheten.</p> <p>Delegationen föreslår att rättssäkerhetsprogrammet ska bestå av ett reformprogram för rättsvården som innehåller både horisontella och sektorspecifika åtgärder. För att säkerställa att åtgärderna inte strider mot de långsiktiga målsättningarna för rättssäkerheten har delegationen skapat en målbild för reformen av rättsvården som ska nås före 2025. I programmet ingår också det anpassningsprogram som delegationen fick i uppdrag att utarbeta. Delegationen har inte enbart bedömt besparingskraven utan även fäst uppmärksamhet vid de kostnadstryck som riktas mot rättsvården och som inte har särskild finansiering. Det föreslås att reformerna genomförs antingen i form av kontinuerlig utvecklingsverksamhet eller inom en viss tid. Enligt delegationen främjar förslagen rättssäkerheten både direkt och indirekt och medför sådana inbesparingar som den ekonomiska situationen förutsätter.</p> <p>Omröstning har inte förekommit i delegationen, men till den del delegationen inte har varit enig, har avvikande mening antecknats på respektive ställe och motiveringarna finns i en separat bilaga. Dessutom har ett separat yttrande fogats till betänkandet.</p>		

Oikeusministeriölle

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. Neuvottelukunnan toimikaudeksi asetettiin 1.6.2012–31.12.2015. Neuvottelukunnan tuli kuitenkin valmistella ehdotukset oikeusturvaohjelmaksi ja sopeuttamisohjelmaksi 30.11.2012 mennessä. Oikeusministeriö pidensi määräaikaa 15.2.2013 saakka. Ohjelmien yhteisvalmistelulla pyrittiin varmistamaan se, etteivät säästötavoitteet vaaranna oikeusturvavoitteita.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseksi ja oikeusturvan laadun parantamiseksi laaditaan oikeusturvaohjelma aiempien toimenpidesuunnitelmien pohjalta. Ehdotus oikeusturvaohjelmaan sisällytettävistä asioista valmisteltiin oikeusministeriössä virkatyönä talvella 2012. Maaliskuussa 2012 siitä pyydettiin lausuntoja, joita saatiin yhteensä 44.

Valtioneuvoston kehyspäättöksessä vuosille 2013–2016 edellytetään oikeusministeriön vähentävän hallinnonalan menoja aiemmin asetetun 14 milj. euron säästötavoitteen lisäksi vuositasolla vähintään 8 milj. eurolla vuodesta 2015 alkaen. Tästä 8 milj. euron säästöstä on hallituksen kehysneuvotteluiden mukaan valmisteltava sopeuttamisohjelma 6 milj. euron osalta korkean tason työryhmässä ja tuotava ehdotukset talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltäviksi. Edelleen ministeriön hallinnonalaan kohdennettaneen yhteensä noin 7 milj. euron säästövelvoite hallitusohjelmassa tietohallintomenoihin sovitusta 110 milj. eurosta.

Neuvottelukunta ehdottaa oikeusturvaohjelmaksi oikeudenhoidon uudistamisohjelmaa, johon sisältyvät myös ne toimenpiteet, joilla oikeudenhoidon alalla voidaan saavuttaa 6 milj. euron säästöt vuodesta 2015 lähtien, eli neuvottelukunnalta edellytetty sopeuttamisohjelma. Oikeudenhoidon uudistamisohjelmaa laatiessaan neuvottelukunta ei kuitenkaan ole rajoittunut tarkastelemaan vain asetettuja säästövaatimuksia, vaan kiinnittänyt huomiota myös oikeudenhoitoon kohdistuviin kustannuspaineisiin, joihin ei ole erityistä rahoitusta. Sen turvaamiseksi, etteivät lyhyen aikavälin toimenpiteet ole ristiriidassa pitkän aikavälin oikeusturvavoitteiden kanssa, neuvottelukunta on hahmottanut oikeudenhoidon uudistamisen tavoitetilan 2025 mennessä. Ajatuksena on, että neuvottelukunnan muutoin määrittämät lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin toimenpiteet ovat linjassa tavoitetilan kanssa. Neuvottelukunnassa ei ole äänestetty, mutta siltä osin kuin neuvottelukunta ei ole ollut yksimielinen, eriävä näkemys on kirjattu asianomaiseen kohtaan ja perustelut ovat erillisessä liitteessä. Lisäksi mietintöön liittyy yksi erillinen lausuma.

Neuvottelukunnan puheenjohtajana on toiminut kansliapäällikkö Tiina Astola ja jäseninä presidentti Pauliine Koskelo korkeimmasta oikeudesta, presidentti Pekka Vihervuori korkeimmasta hallinto-oikeudesta, presidentti Mikko Könkkölä Helsingin hovioikeudesta, laamanni Tapani Koppinen Keski-Suomen kärjäoikeudesta, laamanni Kenneth Nygård Länsi-Uudenmaan kärjäoikeudesta (sittemmin Varsinais-Suomen kärjäoikeudesta), ylituomari Marjatta Mäenpää Helsingin hallinto-oikeudesta, ylituomari Kimmo Mikkola markkinaoikeudesta, valtakunnansyyttäjä Matti Nissinen Valtakunnansyyttäjänvirastosta, valtakunnanvoudi Juhani Toukola Valtakunnansyyttäjänvirastosta, asianajaja Mika Ilveskero Suomen Asianajajaliitosta, pääjohtaja Tuomas Pöysti Valtiontalouden tarkastusvirastosta, ylijohtaja Jarmo Littunen oikeusministeriöstä (sittemmin oikeusneuvos korkeimmassa oikeudessa), ylijohtaja Kari Kiesiläinen oikeusministeriöstä ja lainsäädäntöjohtaja Asko Välimaa oikeusministeriöstä. Neuvottelukunnan pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin talousjohtaja Harri Mäkinen, hallitusneuvos Heikki Lilje-roos, lainsäädäntöjohtaja Sami Manninen ja tietohallintojohtaja Max Hamberg oikeusministeriöstä. Neuvottelukunnan sihteereiksi nimettiin kehittämisspäällikkö Ann-Mari Pitkäranta ja johdon asiantuntija Tea Skog oikeusministeriöstä sekä esittelijäneuvos Tuula Pääkkönen korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Saatuana ehdotuksensa valmiiksi neuvottelukunta luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä helmikuun 27 päivänä 2013



Tiina Astola



Pekka Vihervuori



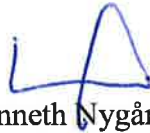
Mikko Könkkölä



Pauliine Koskelo



Tapani Koppinen



Kenneth Nygård



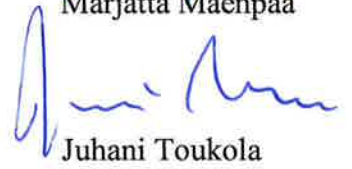
Marjatta Mäenpää



Kimmo Mikkola



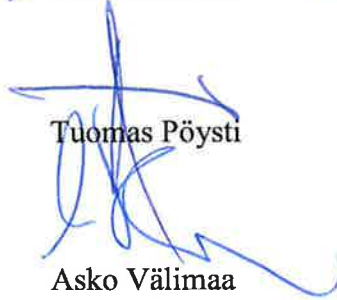
Matti Nissinen



Juhani Toukola



Mika Ilveskero



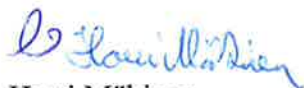
Tuomas Pöysti



Jarmo Littunen

Kari Kiesiläinen

Asko Välimaa



Harri Mäkinen



Heikki Liljeroos



Sami Manninen



Max Hamberg



Ann-Mari Pitkäranta



Tea Skog



Tuula Pääkkönen

SISÄLLYS

LÄHTÖKOHDAT	11
OIKEUDENHOIDON UUDISTAMISEN TAVOITETILA VUOTEEN 2025 MENNESSÄ	13
NEUVOTTELUKUNNAN EHDOTUKSET – OIKEUDENHOIDON UUDISTAMISOHJELMA	16
1 Horisontaaliset ehdotukset	16
2 Sektorikohtainen tarkastelu	20
2.1 Tuomioistuimet	20
2.1.1 Rakenteet	20
OIKEUSHALLINTO	20
TUOMIOISTUINLINJAT	21
TUOMIOISTUINTEN MÄÄRÄ JA TUOMIOPIIRIT	24
KESKITTÄMINEN	28
2.1.2 Menettelyt ja kokoonpanot	28
MUUTOKSENHAKU	28
KOKOONPANOT	32
MUITA TEHOSTAMISKEINOJA	35
TEKNISET KEVENTÄMISKEINOT	39
2.1.3 Osaaminen ja henkilöstö	42
2.1.4 Maksut	43
2.2 Syyttäjät	44
2.2.1 Rakenteet	44
2.2.2 Menettelyt	45
2.2.3 Osaaminen ja henkilöstö	46
2.2.4 Maksut	47
2.3 Asianajo ja julkinen oikeusapu	47
2.3.1 Kattavuus ja rakenteet	48
2.3.2 Menettelyt	48
2.3.3 Osaaminen ja henkilöstö	49
2.3.4 Maksut	50
2.4 Sovittelu	51

2.5	Neuvonta	52
2.6	Ulosotto	53
2.6.1	Rakenteet	53
2.6.2	Menettelyt	54
2.6.3	Osaaminen ja henkilöstö	54
2.6.4	Maksut	54
LIITE 1.	Kehyskirjauksen edellyttämä 6 milj. euron sopeuttamisohjelma	56
LIITE 2.	Taulukko toimenpiteistä ajanjaksoittain ja säästövaikutuksittain	57
LIITE 3.	Henkilökunnan eläköityminen	63
LIITE 4.	Eriävien näkemysten perustelut	74
LIITE 5.	Pauliine Koskelo – Erillinen lausuma 8.3.2013	76

LÄHTÖKOHDAT

Oikeuslaitoksen tehtävä oikeuksien suojan, yhteiskunnan toimivuuden ja yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä on oikeusvaltion kulmakivi. Oikeuslaitoksen tavoitteena on tuottaa oikeita ratkaisuja kohtuullisessa ajassa ja kohtuullisin kustannuksin. Oikeudenhoidon laatua on parannettava sisällöllisesti oikeudellisen ympäristön muututtua voimakkaasti. Samaan aikaan on pystyttävä takaamaan menettelyn taloudellisuus ja ennen kaikkea lyhentämään pitävien oikeudellisten ratkaisujen antamiseen käytettävää aikaa. Reunaehdot ja näiden perusvaatimusten täyttämiseksi asettavat valtiontalouden ankarat näkymät, oikeudenhoidossa tapahtuva voimakas eläköityminen sekä väestö- ja elinkeinorakenteen muutos.

Perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämä oikeusturva on siis tuotettava nykyistä vähemmällä kokonaiskustannuksilla eli oikeudenhoidon tehokkuutta on parannettava. Tämä edellyttää ensinnäkin osaamisen parantamista kaikilla tasoilla. Toiseksi budjettirahoituksen tarvetta voidaan vähentää supistamalla menoja ja/tai korottamalla asianosaisilta perittäviä maksuja.

Oikeuslaitoksen menoista 75 % kohdistuu henkilöstöön, 12 % toimitiloihin ja 6 % tietohallintoon ja -tekniikkaan. Pitkällä aikavälillä sekä toimitila- että tietotekniikkamenot ovat pitkälti henkilöstösidonnaisia. Siten menoja voidaan tehokkaimmin vähentää supistamalla henkilöstöä. Koska lainkäyttö on aina ihmisen tekemää työtä, henkilöstöä voidaan vähentää vain, jos käsiteltävien asioiden määrä vähenee, jos yksittäistä asiaa ei käsitellä monessa viranomaisessa eli käsittelyketju lyhenee, jos kukin ratkaisija käsittelee nykyistä suuremman määrän asioita ja jos oikeuslaitoksen rakenneuudistuksilla voidaan vähentää hallintoon sitoutuvaa työtä.

TALOUDELLISET RESURSSIT

Oikeuslaitoksen taloustilanne on vuotta 2012 koskevien tilinpäätöstietojen perusteella vielä kohtalaisen vakaa. Vuonna 2012 oikeuslaitoksen menot olivat yhteensä 436 milj. euroa, joten talousarviossa myönnetyistä määrärahaista (443 milj. euroa) säästyivät 7 milj. euroa, josta kuitenkin osa eräiden tietohallintohankkeiden viivästyksen vuoksi. Vuoden 2013 talousarviossa oikeuslaitoksen määräraha on 456 milj. euroa. Tämän lisäksi oikeuslaitoksen käytettävissä on edellisiltä vuosilta säästyneitä määrärahoja yhteensä 33 milj. euroa.

Hallitusohjelmasta johtuvien määrärahaileikkausten taso kohoaa portaittain siten, että leikkausten yhteismäärä oikeuslaitoksessa on vuonna 2015 noin 20 milj. euroa. Vaikka otetaan huomioon aiempien kertaluonteisten leikkausten päätyminen, määrärahaileikkaukset ovat runsaan 18 milj. euron tasoa. Tästä vuodelle 2012 kohdistuneiden määrärahaileikkausten osuus oli 6 milj. euroa. Vuosina 2013–2015 määrärahatasoa edelleen pysyvästi alentavat leikkaukset ovat yhteensä 12 milj. euroa.

Oikeuslaitoksen talouteen vaikuttavat lähivuosina merkittävästi myös toimitiloihin ja tietotekniikkaan liittyvät kustannuspaineet, joihin ei nykyisissä määrärahaehyöksissä ole erillistä rahoitusta. On arvioitu, että nykyiseen toimitilakantaan ja sitä koskeviin, muun muassa sisäilmaongelmista johtuviin välttämättömiin muutoksiin, sekä vuokrien indeksikorotuksiin, tarvitaan oikeuslaitoksessa vuonna 2015 noin 5 milj. euron lisärahoitus. Vaikka yksittäisissä toimitilaratkaisuissa pyritään lähivuosina vuokramenoja säästämään 1,4 milj. euroa, toimitilavuokrista lankeaa joka tapauksessa vuonna 2015 ainakin 3,5 milj. euron lisälasku.

Tietotekniikkamenojen arvioidaan lisääntyvän mm. valtion yhteisten työasemapalvelujen (ns. TORI-hanke) käyttöönotosta aiheutuvien investointikustannusten sekä mahdollisen käyttömenojen kasvun vuoksi. Kun otetaan huomioon syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmän (ns. AIPA-hanke) loppuvuosilta puuttuva rahoitus, on tietotekniikkamenoissa vuoden 2015 määrärahasuhteessa jopa noin 10 milj. euron kertaluonteinen kustannuspaine. AIPA:n käyttöönoton on arvioitu tuottavan vuosittaista nettosäästöä 4,8 milj. euroa syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten tehtävissä vuodesta 2018 alkaen.

Oikeuslaitoksen menoista kolme neljäsosaa on henkilöstömenoja. Edellä sanotut määrärahaeräykset ja väistämättömät kustannuspaineet edellyttävät vuoteen 2015 mennessä sopeuttamista oikeuslaitoksessa yhteensä runsaan 25 milj. euron edestä kuluvan hallituskauden aikana. Tämä vastaa 5 % oikeuslaitoksen toimintamenoista. Jos sopeuttaminen jouduttaisiin toteuttamaan kokonaan henkilöstöä vähentämällä, tämä merkitsisi suuruusluokaltaan 450 htv:n vähennystarvetta.

Lisäksi oikeudenhoidon laadun turvaamiseen kohdistuu jatkossa merkittäviä toiminnallisia menopaineita, jotka liittyvät muun muassa koulutuksen, sähköisen oikeudenhoidon ja tuomioistuinhallinnon kehittämiseen sekä oikeusavun turvaamiseen.

OSAAVAN HENKILÖSTÖN ELÄKÖITYMINEN

Oikeuslaitoksen nykyisestä henkilöstöstä suuri osa eläköityy tämän vuosikymmenen aikana. Tuomioistuinlaitoksessa eläköityminen on erityisen suurta. Tuomarikunnasta 417 henkilöä, esittelijöistä 43 ja kansliahenkilöstöstä 839 eläköityy vuoteen 2020 mennessä, mikä vastaa noin 27 % koko henkilöstöstä. Tuomarikunnasta noin puolet eläköityy vuoteen 2020 mennessä.

Eläköityminen on vastaavasti suurta myös muualla oikeuslaitoksessa. Syyttäjäistä vuoteen 2020 mennessä eläköityy 75 ja syyttäjälaitoksen toimistohenkilöstöstä 60. Tämä vastaa noin viidennestä koko henkilöstöstä. Oikeusavustajista eläköityy 77 ja edunvalvojista 61, mikä vastaa noin 30 % nykyisestä henkilöstöstä. Ulosoton osalta kihlakunnanvoudeista ja -ulosottomiehistä eläköityy yhteensä 219 ja toimistohenkilöstöstä 220, mikä vastaa noin 35 % nykyisestä henkilöstöstä.¹

¹ Liite 3. Oikeuslaitoksen nykyisen henkilöstön eläköitymistä kuvaavat taulukot.

OIKEUDENHOIDON UUDISTAMISEN TAVOITETILA VUOTEEN 2025 MENNESSÄ

Tässä jaksossa kuvataan oikeudenhoidon tavoitetilä vuonna 2025, jossa sekä sisällöllistä laatua että menettelyllisiä takeita koskevien vaatimusten uskotaan parhaiten täyttyvän. Tavoitetilan saavuttaminen vaatii lukuisia rakenteellisia, organisatorisia, menettelyllisiä ja henkilöstöön liittyviä uudistuksia. Niiden toteuttaminen edellyttää hyvää kokonaisuuden hahmottamista niin uudistuskohdeiden kuin ajoituksenkin osalta.

JOHTAMINEN, OSAAMINEN, ASIOIDEN KÄSITTELY JA MAKSUT

Virastojen **johtaminen** on ammattimaista ja tehokasta.

Henkilöstön **osaamista** on kehitetty kaikilla sektoreilla ja tasoilla. Henkilöstö saa enemmän ja parempaa koulutusta. Tuomioistuinrakenne ja muut oikeudenhoidon rakenteet tukevat erityisosaamisen syventämistä.

Kielelliset oikeudet toteutuvat oikeudenhoidossa.

Käsittelyketjut ja -menettelyt niin tuomioistuimissa kuin muuallakin oikeudenhoidossa määräytyvät asian laadun ja vaativuuden mukaan.

Tietohallinto ja -tekniikka palvelevat oikeudenhoidon perustavoitteiden saavuttamista. Tekniikka toimii hyvin ja sitä osataan hyödyntää kaikessa oikeudenhoidossa.

Suurempi osa kustannuksista katetaan **maksuilla**. Ne on asetettu niin, etteivät ne heikennä etenkin vähävaraisten oikeusturvaa eikä niiden kerääminen rasita oikeuslaitosta.

TUOMIOISTUINLAITOS

Tuomioistuinhallintoa hoitaa oikeusministeriöstä erillinen **keskusvirasto**, jossa yhdistyvät oikeuslaitoksen syvä tuntemus, ammattimainen operatiivinen johtaminen sekä riittävä ja pätevä henkilöstö.²

² Presidentti Vihervuoren eriävä näkemys: Tuomioistuinviraston perustaminen aiheuttaisi lisäkustannuksia tuomatta lisähyötyjä. Voimavarat olisi säilytettävä itse lainkäytön piirissä, kun leikkaukset jo muutoinkin saattavat olla rajuja.

Tuomioistuinten **työmäärä** on laskenut, kun käsiteltäväksi ei tule asioita, jotka voidaan oikeusturvan kärsimättä käsitellä hallinnossa tai vaihtoehtoisissa riidanratkaisumenettelyissä.

Tuomioistuinten määrää on olennaisesti vähennetty, jotta on voitu taata osaamisen kehittäminen, tuomioistuinten haavoittuvuuden vähentäminen ja tehokkaat työtavat. Tuomioistuinten jakautuminen eri tuomioistuinlinjoihin ja erityistuomioistuimiin ei aiheuta oikeusturvaongelmia tai turhaa työtä. Toimivaltasäännöksiä on uudistettu ja tuomareiden erityisasiantuntemus saadaan joustavasti ja laajalti käyttöön. Tietyissä asiaryhmissä erityisasiantuntemuksen varmistamiseksi tuomioistuimella voi olla valtakunnallinen toimivalta. Tuomioistuinten asiantuntemus on turvattu asioissa, jotka edellyttävät teknisen tai muun erityisalan tietämystä.

Ylimmän oikeusasteen perustehtävä on ohjata oikeuden tulkintaa sekä yhtenäistää ja kehittää lainkäyttöä.

Hovi- ja hallinto-oikeudet tai niitä vastaavat tuomioistuimet ovat aitoja muutoksenhaku- ja tuomioistuimia, joissa on korkea oikeudellinen ammattitaito, joiden lainkäyttö painottuu oikeusturvan kannalta merkittäviin kysymyksiin ja joihin valtaosa asioista valikoituu joko jatkokäsittelytyyppisen lupajärjestelmän tai oikaisumenettelyn kautta. Nämä tuomioistuimet ovat kooltaan ja tuomiopiiriin kuuluvalta väestö- ja elinkeinopohjaltaan toiminnallisesti ja laadullisesti nykyistä vahvempia.

Sosiaaliturvan ja sosiaalihuollon oikeussuojamenettelyjä ja lainkäyttöelinjärjestelmää on kokonaisuudessaan uudistettu ja yhdenmukaistettu. **Hallintolainkäyttöelininä toimivia lautakuntia** on olennaisesti vähennetty.

Alioikeuksien tuomiopiirit määräytyvät tarkoituksenmukaisella tavalla ottaen huomioon väestön sijoittuminen ja asiointialueet sekä oikeudenhoidon yhteistyöviranomaisten (lähinnä poliisin ja syyttäjän) toimialueet. Istuntopaikkoja on riittävä määrä.

Tuomareita ja muuta lainkäyttöhenkilöstöä tarvitaan nykyistä vähemmän. Lautamiehiä ei enää ole³ eikä myöskään intressitahojen esittämiä jäseniä mahdollisesti työ- ja virkaehtosopimusasioiden käsittelyä lukuun ottamatta. Tuomarinvirat ovat pysyviä lukuun ottamatta ali- ja ylioikeuksien erityisiä pätevyitymisvirkoja sekä tilapäisistä resurssitarpeista johtuvia välttämättömiä poikkeustilanteita. Tuomareille voidaan antaa määräys määräaikaiseen johtamistehtävään. Tuomioistuimissa on määräaikaisia virkoja lainkäytön valmistelutehtäviin, joissa voi kouluttautua ja pätevyitä tuomarinvirkaan.

Tuomioistuinten **muun henkilöstön** työtehtäviä ja -menetelmiä on muun muassa tietohallinnon ja -tekniikan avulla kehitetty niin, että myös avustavalta henkilöstöltä on vähennetty rutiiniluontoisia tehtäviä ja he voivat tehokkaammin avustaa lainkäyttötehtävissä.

³ Presidentti Könnkölän eriävä näkemys: Neuvottelukunnan mietintöön ei tulisi sisältyä kannanottoa lautamiesjärjestelmän kumoamisesta edes pitkän tähtäimen tavoitteena.

SYTTÄJÄLAITOS

Syyttäjänvirastojen toimialueet on saatettu vastaamaan poliisilaitosten toimialueita niin, että jokainen syyttäjänvirasto on samarajainen yhden tai useamman poliisilaitoksen alueen kanssa.

Henkilöstö on sijoittunut alueellisesti tarkoituksenmukaisella ja työmäärien edellyttämällä tasapuolisella tavalla eri toimipaikkoihin.

ASIANAJO JA JULKINEN OIKEUSAPU

Asianajon ja julkisen oikeusavun **laatu ja saatavuus** on turvattu ja laatua valvotaan tehokkaasti.

Julkisen oikeusavun **kattavuus, kohdentuminen ja kustannukset** vastaavat todellisia oikeussuojatarpeita.

ULOSOTTOLAITOS

Ulosottolaitos on organisoitu asianmukaisen oikeudenhoidon, täytäntöönpanon tehokkuuden, taloudellisuuden ja tuottavuuden sekä hyvän palvelukyvyn vaatimusten mukaisesti.

Ulosottomenettely on tehokasta ja takaa asianosaisten oikeusturvan. Täytäntöönpano on järjestetty asian vaativuuden mukaisesti hyödyntäen koko henkilöstöä **ulosottoimiuksissa**. Palkkausrakenteen kehittämistä on huolehdittu tehtävien edellyttämällä tavalla ja muutostilanteissa.

NEUVOTTELUKUNNAN EHDOTUKSET – OIKEUDENHOIDON UUDISTAMISOHJELMA

Neuvottelukunta ehdottaa oikeusturvaohjelmaksi oikeudenhoidon uudistamishjelmaa. Se sisältää sekä horisontaalisia että sektoreita koskevia erillisiä toimenpiteitä. Siihen sisältyy myös neuvottelukunnan ehdotus sopeuttamishjelmaksi eli toimenpiteiksi, joilla saadaan aikaan vuosittaiset 6 milj. euron säästöt oikeuslaitoksessa vuodesta 2015 lähtien. Selvyyden vuoksi sopeuttamishjelma on myös erillisenä liitteenä (liite 1).

Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan ehdotukset joko edistävät välittömästi tai välillisesti oikeusturvaa taikka tuottavat taloustilanteen edellyttämiä säästöjä. Lähtökohtana on, että lyhyellä aikavälillä ei tehdä ratkaisuja, jotka ovat ristiriidassa myöhemmäksi ajoitettujen uudistusten kanssa. Tavoitetilan tulee ohjata kaikkia uudistuksia.

Uudistukset ehdotetaan toteutettaviksi joko jatkuvana kehitystoimintana tai tietyn ajan kuluessa. Ilmaisuu ”lyhyt aikaväli” tarkoittaa meneillään olevaa eduskuntakautta (-2015), ”keskipitkä aikaväli” seuraavaa kautta (2015–2019) ja ”pitkä aikaväli” tämän jälkeistä aikaa, kuitenkin enintään vuoteen 2025 asti. Toimenpiteet on lisäksi koottu erilliseen liitteeseen toteuttamisajankohdan ja arvioidun säästövaikutuksen mukaan (liite 2). Kun toimenpiteenä on sekä selvittämistehtävä että toimenpiteen toteutus, aikataululla tarkoitetaan toimenpiteen toteuttamisajankohtaa. Muissa tapauksissa ajankohta viittaa selvityksen toteutukseen.

Kunkin ehdotuksen säästövaikutusta on arvioitu asteikolla ”vähäinen” (alle 400 000 euroa), ”kohtalainen” (400 000–1 milj. euroa) tai ”merkittävä” (yli 1 milj. euroa). Lisäksi on kirjattu tarkempia vaikutusarviointeja niissä kohdin, joissa se on ollut jo tässä vaiheessa mahdollista. Sopeuttamishjelman edellyttämät toimenpiteet säästövaikutuksineen on kirjattu erikseen asianomaiseen kohtaan.

1 Horisontaaliset ehdotukset

Horisontaalisilla ehdotuksilla parannetaan oikeusturvaa yhtäältä vaikuttamalla aineellisen lainsäädännön selkeyteen ja toisaalta lisäämällä erilaisin sähköisin menetelmin asiain sujuvuutta. Lainsäädännön selkeyttäminen parantaa kansalaisten oikeusturvaa, kun asian käsittelyketju lyhenee ja muutoksenhakutie selkeytyy. Tekniikan keinoin helpotetaan asioiden vireillepanoa ja lyhennetään odotusaikoja. Lisäksi kiinnitetään huomiota koulutustoiminnan kehittämiseen. Tämä nopeuttaa oikeiden ratkaisujen saamista ja vähentää tarvetta muutoksenhakuun.

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

Hyvin valmisteltu, oikeusjärjestyksen ja oikeussuojan muutostarpeisiin vastaava lainsäädäntö vähentää turhia tulkintaongelmia, joita tulisi ratkoa tuomioistuimissa. Muutoksenhakualttius erityisesti hallintolainkäytössä johtuu osaltaan epäselvistä säännöksistä. Muutoksenhakusäännöksiä laadittaessa on arvioitava eri muutoksenhakuvaiheiden ja -asteiden tarve ottaen oikeusturvasta johtuvien vaatimusten lisäksi huomioon sääntelyn vaikutukset oikeuslaitoksen toimintaan.

Oikeusministeriön ja Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran hankkeen tuloksena on valmistunut sähköinen lainvalmistelun prosessiopas, jossa on kuvattu lainvalmistelun eteneminen ja vaiheet. Oppaan tavoitteena on parantaa lainvalmisteluhankkeiden suunnittelua, seurantaa ja arviointia sekä yhteisten hyvien menettelytapojen toteuttamista. Opas on tarkoitettu ministeriöiden käyttöön lainvalmistelutyötä ja siihen perehdyttämistä varten. Lainvalmistelijoiden osaamisen parantamiseksi on valmisteilla uusi lainvalmistelun koulutusohjelma, jonka pilotointi alkaa syksyllä 2013. On tärkeää, että kaikissa ministeriöissä sitoudutaan lainvalmistelun laadun parantamiseen sekä sitä tukevien ohjeiden ja välineiden käyttöönottoon ja koulutukseen.

Lainsäädäntötutkimuksessa on seurattava lainsäädännön uudistusten vaikutuksia oikeudenhoitoon.

Tarvittaessa on korjattava säännöksiä, jotka epäselvyytensä vuoksi aiheuttavat oikeudellisia riitoja. Samoin on korjattava lainsäädäntöä, joka on ristiriidassa joko Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisujen kanssa, ja sen myötä luo epäselvän oikeustilan.

Säästövaikutus: Vaikeasti todennettavissa, mutta todennäköisesti **merkittävä**.

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

Hallinnon lainalaisuuden periaate on toimivan yhteiskunnan tukipilareita. Kansalaisten on voitava luottaa siihen, että asiat ratkaistaan hallinnossa oikeusvarmasti. Hallintopäätösten muutoksenhakualttiutta ja päätösten pysyvyyttä hallintotuomioistuimissa tulee siten kaikilla hallinnonaloilla seurata. Näin voidaan edesauttaa hallinnon toimivuutta lainalaisuuden periaatteen mukaisesti. Samalla voidaan löytää niitä ongelmakohtia, jotka tuottavat oikeudellisia tulkintakysymyksiä ja pyrkiä poistamaan niitä.

Säästövaikutus: kohtalainen. Muutoksenhakualttiutta ja päätösten pysyvyyttä kuvaavat indikaattorit voivat nostaa esiin niitä asiaryhmiä, jotka johtavat muutoksenhakuun. Tämä läpinäkyvyys antaa mahdollisuuden hallinnolle itselleen korjata menettelyjään tai vaihtoehtoisesti tarvittaessa esittää ohjeiden, sääntöjen tai lainsäädännön muuttamista.

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

Tietojenkäsittelyä tulee kehittää kokonaisvaltaisesti. Lähtökohtana tulee olla toiminnan kehittäminen, eivät yksittäiset tietojärjestelmät, siten että tietotekniikalla parannetaan laatua ja tuetaan tuomaria työssään sekä oikeudellisen tiedon tehokasta välittämistä.

Hallinnonalalla käytettävän perustietotekniikan tuotanto keskitetään valtionhallinnon tasolla toimialariippumattomaan palvelukeskukseen (ns. Tori-palvelukeskus), jolloin voidaan keskittyä hallinnonalan omien tietojärjestelmien kehittämiseen ja tuotantoon sekä rekisterinpitoon.

Tietojärjestelmien helppokäyttöisyys ja käyttäjien tietoteknisen osaamisen kehittäminen parantavat merkittävästi toiminnan laatua ja tehokkuutta.

Samalla kun sähköinen asiointi asiakkaiden näkökulmasta helpottaa asioiden saattamista vireille ja tiedonsaantia sekä vähentää odotusaikoja, se myös vähentää vireilletuloon liittyvää henkilötyötä. Sähköinen käsittelyketju puolestaan parantaa tietojen oikeellisuutta koko prosessissa ja vähentää paperiaineiston hallinnointiin liittyvää henkilötyötä. Esimerkiksi hallinto-oikeuksissa asioiden sähköinen kulku sekä tuomioistuinten ja muiden viranomaisten välillä että asianosaisten ja tuomioistuinten välillä tuottaisi merkittäviä prosessihyötyjä. Tekniikalla voidaan kehittää myös oikeudenkäyntimenettelyjä. Lisäksi sähköinen toiminta vähentää arkistointitilan tarvetta. Oikeushallinnon uusi toimitilakonsepti perustuu muun muassa monitilaympäristöön, jossa langattomat verkot ja kannettavat työasemat mahdollistavat työtapojen monipuolisen kehittämisen.

Osassa asioita voidaan valmistelua tukea tietojärjestelmän avulla nykyistä voimakkaammin. Esimerkiksi tiettyjen tunnusmerkistöjen täytyessä tietojärjestelmä voisi automaattisesti tarjota asiaan liittyviä fraasiperusteluja, mikä voisi keventää suuren volyymin yksinkertaisten juttujen, kuten rattijuopumukset, käsittelyä. Näin voitaisiin vähentää rutiiniluontoista työtä ja samalla kuitenkin varmistaa päätösten korkea laatu.

Valtionhallinnon sähköisin viestintävälinein voidaan helpottaa asioiden hoitoa viranomaisten välillä ja vähentää matkustustarvetta. Valtavirtaisilla sähköisillä viestintävälineillä voidaan tarjota erilaisia etäpalveluja, esimerkiksi yhteispalvelupisteiden tai sähköisen asiakaspalvelun kautta. Toimisto-ohjelmiston valtavirtaistamisella voidaan vähentää asiakirjojen muotoiluun ja sähköiseen yhteensopivuuteen liittyvää hukkatyötä.

Sähköinen toiminta edellyttää järjestelmien yhteentoimivuutta yli virasto- ja hallinnonalarajojen sekä yhteisiä tiedon esitysmuotoja läpi koko julkishallinnon.

ICT-vaikutukset vaativat investointeja ja hyödyt jaksottuvat pitkälle ajanjaksolle. Oikeusministeriön hallinnonalan tietojärjestelmät ovat suurelta osin vanhoja ja niiden uudistaminen ajankohtaista. Lähes kaikki tässä oikeudenhoidon uudistamisohjelmassakin

ehdotetut toimintatavan tai organisaatorakenteen muutokset edellyttävät muutoksia tietojärjestelmissä. Tietojärjestelmillä yksinään ei kuitenkaan voida saavuttaa toiminnan tehostumishyötyjä, vaan toimintaa on kehitettävä samanaikaisesti tietojärjestelmien kehittämisen kanssa.

Nykyiset järjestelmät eivät välttämättä jousta isoihin muutoksiin ja uudet järjestelmät on pystyttävä rakentamaan siten, että niiden avulla voidaan muuttaa työ- ja toimintatapoja järjestelmän elinkaaren aikana jopa merkittävästi. Investointikustannukset on voitava kattaa ennen kuin säästövaikutukset syntyvät.

Investointitarve: merkittävä. Säästövaikutus: merkittävä

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

Oikeudenhoidon koulutusta järjestävät nykyisin ministeriön oikeushallinto-osasto kaikille sen hallinnonalan sektoreille, korkeimmat oikeudet, hovioikeuspiirit ja alueelliset tuomioistuimet lainkäyttö- ja kansliahenkilöstölle, valtakunnansyyttävivirasto syyttäjille ja valtakunnanvoudinvirasto ulosoton henkilöstölle sekä Suomen Asianajajaliitto asianajajille.

Jatkossakin on tarkoituksenmukaista, että koulutusta annetaan valtakunnallisella ja paikallisella tasolla. Jäljempänä ehdotettavalle tuomioistuinvirastolle on siirrettävä nyt oikeusministeriön yhdessä tuomioistuinten kanssa järjestämä koulutus. Yhteistyötä tarvitaan poliisihallinnon, Suomen Asianajajaliiton ja muiden oikeudenhoidon kannalta tärkeiden sidosryhmien kanssa. Viimeistään viraston perustamisen yhteydessä selvitetään mahdolliset synergiahyödyt yhteistyöstä oikeusministeriön hallinnonalan eri toimijoiden antamassa koulutuksessa mm. tilojen ja henkilöstön osalta.

Kunkin sektorin kohdalla käsitellään osaamisen kehittämistä erikseen.

Säästövaikutus: kohtalainen. Synergiahyötyjä arvioidaan saavutettavan muun muassa koulutuksen suunnittelussa, toimitiloissa sekä koulutuksen hallinnointiin osallistuvan henkilöstön kautta.

5. Toimitilajohtamista parannetaan oikeusministeriön hallinnonalalla – jatkuvaa kehitystoimintaa

Oikeusministeriössä on laadittu hallinnonalan toimitilastrategia, jolla tavoitellaan toimitiloja, jotka tukevat toimintaa ja joilla voidaan saada aikaan säästöjä kokonaiskustannuksissa. Kaikissa toimitilahankkeissa tavoitellaan toimitilastrategian mukaista toimitilatehokkuustavoitetta (enintään 20 m²/htv).

Säästövaikutus: merkittävä. Strategian mukainen tilatehokkuustarve johtaa selkeästi nykyistä alhaisempiin toimitilakuluihin. Kokonaan uusissa toimitiloissa ja/tai keskitetäessä toimintaa suuremmille paikkakunnille neliövuokra on nykytasoa korkeampi, mikä toisaalta pienentää toimitilakustannussäästöjä lyhyellä aikavälillä.

Sopeuttamisohjelma: Ulosottotoimessa pyritään aikaansaamaan toimitilasäästöjä Helsingin ulosottoviraston toimitilan käyttöä tehostamalla sekä lakkauttamalla ulosoton toimipisteitä (säästötavoite ulosotossa yhteensä 650 000 euroa). Hovi- ja hallinto-oikeuksien rakennemuutoksesta odotetaan vajaan 600 000 euron säästöjä ja tilankäytön tehostamisella Porin oikeustalossa 70 000 euron säästöjä. Näillä tilankäyttöä tehostavilla toimenpiteillä pyritään siten yhteensä **noin 1,3 milj. euron menosäästöihin**.

2 Sektorikohtainen tarkastelu

2.1 Tuomioistuimet

Ehdotetuilla toimenpiteillä kehitetään ja järjeistetään oikeudenhoitoa eri tavoin. Oikeusturvan parantaminen on keskeinen tavoite. Perustettava tuomioistuinvirasto vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta. Vähentämällä rutiininomaisia ja pienempiä oikeusturvariskejä sisältävien asioiden käsittelyä tuomioistuimissa, nopeutetaan erityisesti oikeusturvan kannalta vaativien asioiden käsittelyä. Lisäksi parannetaan mahdollisuuksia ratkaista linjakkaasti asiat, joihin liittyy kysymys kaksoisrangaistavuudesta. Luomalla entistä vahvempia tuomioistuinyksiköitä parannetaan osaamista ja myös siten vähennetään muutoksenhaun tarvetta. Ratkaisujen laatu paranee. Huomiota kiinnitetään myös siihen, että kukin asia ratkaistaan sille tarkoituksenmukaisimmassa ja riittävän vahvassa kokoonpanossa. Prosessia tehostetaan ja sujuvoitetaan tekniikan keinoin. Videokuulemista lisätään, mikä keventää asiointia. Kaikessa toiminnassa huolehditaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

2.1.1 Rakenteet

OIKEUSHALLINTO

6. Perustetaan tuomioistuinvirasto huolehtimaan tuomioistuinhallinnosta – pitkän aikavälin tavoite

Vahvistetaan tuomioistuinten riippumattomuutta ja tuomioistuinhallinnon toimivuutta perustamalla nykyisen oikeusministeriössä hoidetun tuomioistuinhallinnon sijaan erillinen tuomioistuinvirasto.

Tuomioistuinviraston hallinto järjestetään siten, että sen hallituksessa on vahva tuomioistuininedustus ja virastossa on ammattimainen johto ja osaava henkilöstö. Viraston tehtävänä on valmistella tuomioistuinlaitoksen talousarvio oikeusministeriölle sekä kohdentaa tuomioistuimille osoitetut henkilöstö- ja muut voimavarat. Viraston tehtävänäalan kuuluisivat myös mm. tuomioistuintoiminnan strateginen suunnittelu ja kehittäminen,

sidosryhmäyhteistyö, toimitilajärjestelyt, tietotekniikan hyödyntämismahdollisuuksien tunnistaminen ja kehittäminen sekä turvajärjestelyt. Virasto vastaisi myös tuomioistuinhenkilöstön täydennyskoulutuksesta sekä yhdessä tuomioistuinten kanssa viestinnän kehittämisestä ja arkistotoimista. Virasto tukisi tuomioistuimia henkilöstöhallinnossa ja muissa hallinnollisissa asioissa. Tuomioistuinvirasto ei voisi puuttua tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan.

Tuomioistuinviraston perustamisen yhteydessä harkitaan lainkäyttöhenkilöstön toimintaa koskevan valvontaelimen perustamista.

Kustannuksia lisäävä vaikutus: merkittävä. Viraston perustaminen aiheuttaa kustannuksia (mm. henkilöstö, työvälaineet, toimitilat). Osa henkilöstöstä siirtyisi oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta ja osa Oikeusrekisterikeskuksesta ja Palkeista siltä osin kuin virastojen tehtäviä siirtyisi tuomioistuinvirastoon. Osa henkilöstöstä siirtyisi tuomioistuinlaitoksesta.

Presidentti Vihervuoren eriävä näkemys: Tuomioistuinviraston perustaminen aiheuttaisi lisäkustannuksia tuottamatta lisähyötyjä. Voimavarat olisi säilytettävä itse lainkäytön piirissä, kun leikkaukset jo muutoinkin saattavat olla rajuja.

TUOMIOISTUINLINJAT

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

Perustuslain mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Yhteiskunnassa on havaittavissa kehitystä, jossa tuomioistuinlinjajaon perusteena oleva raja käy tulkinnanvaraisemmaksi. Lisäksi tuomioistuinasioiden ratkaisemiseksi tarvitaan yhä laajemmin eri oikeudenalojen tuntemusta ja samaan asiakokonaisuuteen voi liittyä sekä rikos- että siviiliprosessissa ja hallintoprosessissa ratkaistavia kysymyksiä. Tämän vuoksi tulee arvioida, olisiko korkeimpien oikeuksien organisatorisella yhdistymisellä tai muilla ylimpien tuomioistuinten yhteistoimintaa tukevilla järjestelyillä saavutettavissa oikeusturvaa parantavia ja tuomioistuinten toimintaa tehostavia synergiahyötyjä.

Säästövaikutus: kohtalainen. Kohtalainen säästövaikutus edellyttää, että tuomioistuinten asiamäärät ovat vähentyneet merkittävästi. Säästön voidaan tässä vaiheessa arvioida syntyvän erityisesti päällekkäisten tehtävien poistumisesta, oikeudenkäynnin tehostumisesta asiantuntijuuden laajentuessa sekä tuomioistuintoiminnan tehostumisesta nykyisin eri linjoilla käsiteltävien samaa asiakokonaisuutta koskevien asioiden yhdistyessä.

Presidentti Vihervuoren eriävä näkemys: Korkeimpien oikeuksien erillisuus ei aiheuta ongelmia, minkä vuoksi yhdistämisen selvittämiseksi ei ole tarvetta.

Presidentti Koskelon eriävä näkemys ehdotuksen säästövaikutukseen: Yhtenäinen ylin oikeusaste on prejudikaatti-instanssi, jossa käsiteltävien asioiden kokonaismäärä sekä jäsenmäärä on olennaisesti suppeampi kuin nykyisissä ylimmissä oikeuksissa yhteensä. Lisäksi yhteinen hallinto poistaa päällekkäiset toiminnot. Säästövaikutus on merkittävä.

Ylituomari Mäenpään eriävä näkemys ehdotuksen säästövaikutukseen: Korkeimpien oikeuksien mahdollisesta yhdistämisestä saavutettava säästövaikutus arvioidaan erikseen laadittavan selvityksen yhteydessä.

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

Nykyiset tuomioistuinlinjat ovat organisoituneet eri tavoin. Yleiset tuomioistuimet toimivat kolmiasteisessa organisaatiossa (käräjäoikeudet, hovioikeudet, korkein oikeus) ja hallintotuomioistuimet kaksiasteisessa (hallinto-oikeudet, korkein hallinto-oikeus). Myös ylimpien tuomioistuinten rooli on erilainen korkeimman oikeuden ollessa leimallisesti aito prejudikaattituomioistuin ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistessa runsaasti myös muita kuin ennakkopäätöskysymyksiä.

Muutoksenhakuasteina toimivien hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien asiamäärien kehitys on ollut erilainen. Hovioikeuksien asiamäärät ovat olleet jo pitkään selvästi laskussa. Hallinto-oikeuksien asiamäärien väheneminen on ollut vähäisempää. Hallinto-oikeuksiin on siirtymässä lisää asioita virkamieslautakunnan ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan todennäköisen lakkauttamisen myötä.

Yhteiskunnassa on havaittavissa ilmiöitä, joissa tuomioistuinlinjajaon perusteena oleva siviili- ja rikosoikeudellisten ja toisaalta hallinto-oikeudellisten kysymysten raja käy tulkinnanvaraisemmaksi. Lisäksi rikosoikeudellisten asioiden ratkaiseminen yleisissä tuomioistuimissa ja hallintolainkäyttöasioiden ratkaiseminen hallintotuomioistuimissa on johtanut tilanteisiin, joissa oikeudenkäyntien kokonaisuutta ei ole aina pystytty ennakkoimaan. Tämä on tullut esille kaksoisrangaistavuuden kiellon (*ne bis in idem*) osalta, kun rikosprosessissa on käsitelty rikosasiaa ja hallintoprosessissa sellaista samoihin tosiseikkoihin pohjautuvaa hallinnollista seuraamusta, joka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan tulee katsoa rikosasiaksi ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tarkoittamassa autonomisessa mielessä. Vaikka saman oikeuskäytännön mukaan tämä ei tarkoitaakaan sitä, että hallinnollisiin sanktioihin johtavan menettelyn tulisi olla varsinaisen rikosprosessin kaltainen, asettaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö menettelylle erityisvaatimuksia kahden tuomioistuinlinjan järjestelmissä. Samat tosiseikat voivat tulla arvioitavaksi kahdessa eri oikeudenkäynnissä, esimerkiksi verorikos- ja verovalitusasioissa tai joskus lasten huoltoriitaa ja lasten huostaanottoa koskevissa asioissa. Lisäksi vahingonkorvauslakiin perustuva vaatimus käsitellään yleisessä tuomioistuimessa silloinkin, kun se liittyy virheellisellä hallintopäätöksellä aiheutettuun vahinkoon. Näistä syistä asioiden ratkaisemiseksi tarvitaan yhä laajemmin eri oikeudenalojen tuntemusta yli tuomioistuinlinjojen.

Lähtökohtana selvitykselle on se, että yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten prosessilajit säilytetään. Selvityksen perusteella voidaan arvioida, olisiko tuomioistuinlinjojen organisatorisesta yhdistämisestä saatavissa oikeusturvaa edistäviä hyötyjä. Joka tapauksessa on edistettävä tuomioistuinlinjojen välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä sekä asiantuntemuksen siirtoa linjojen välillä. Myös tilojen ja tukitoimintojen yhteiskäyttö tulisi toteuttaa niissä tilanteissa, joissa se tuomioistuinten sijainti huomioon ottaen on mahdollista.

Säästövaikutus: Tuomioistuinlinjojen mahdollisesta yhdistymisestä saavutettava säästövaikutus arvioidaan erikseen laadittavan selvityksen yhteydessä.

Presidentti Vihervuoren eriävä näkemys: Tuomioistuinlinjojen erillisuus ei aiheuta ongelmia, minkä vuoksi selvittämiseksi ei ole tarvetta.

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

Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttö lainsäädännössä on yleistynyt. Tällainen kehitys johtuu osin Euroopan unionin lainsäädännöstä, mutta myös kansallisista tarpeista käyttää rikosoikeudellisia seuraamuksia kevyemmiksi miellettyjä sanktioita erinäisten laissa säädettyjen velvollisuuksien rikkomisesta.

Hallinnollisten seuraamusten käytön yleistyessä on korostunut tarve arvioida tällaisten seuraamusten käyttöä koskevia sääntelyperiaatteita sekä seuraamusten määräämismenettelyn oikeusturvatakeita. On tarpeen arvioida myös hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten käytön edellytyksiä kaksoisrangaistavuuden kiellon eli *ne bis in idem* -säännön kannalta. Lainsäädännössä käytetyt sääntelytavat tämän kysymyksen ratkaisemiseksi ovat toistaiseksi vaihdelleet. Perustuslakivaliokunta on siksi kehottanut valtioneuvostoa selvittämään, onko asiassa tarvetta yhtenäisempään sääntelyyn ja ovatko nykyiset sääntelyratkaisut kaikilta osin perusteltuja (PeVL 9/2012 vp).

Oikeusministeriön aloitteesta on Pohjoismaiden ministerineuvoston ja oikeusministeriön rahoituksella käynnissä tutkimushanke hallinnollisten sanktioiden käyttöön liittyvistä kysymyksistä. Hankkeen yhtenä tavoitteena on tuottaa tutkimustietoa asiassa tarvittavan lainvalmistelutyön pohjaksi. Selvää on, että hallinnollisten sanktioiden käsittelyyn tarvitaan selkeämpää ja täsmällisempää prosessisääntelyä.

Säästövaikutus: vähäinen. Oikeustilan selkeytymisen voidaan arvioida vähentävän jonkin verran turhia asioita tuomioistuimissa.

10. Sosiaalivakuutusta ja toimeentuloturvaan koskevien asioiden oikeusturvajärjestelmä uudistetaan kokonaisvaltaisesti – keskipitkän aikavälin tavoite

Nykyinen toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä on muotoutunut siten, että etuuslaitosten (eläkelaitokset, vakuutusyhtiöt, Kela, opintotukikeskus, työttömyyskassat ym.) päätöksistä haetaan muutosta viideltä muutoksenhakulautakunnalta (työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta). Lautakunnat tekevät vuosittain noin 40 000 päätöstä. Lautakuntien päätöksistä on muutoksenhakuoikeus vakuutusosoikeuteen, joka ratkaisee vuosittain noin 7 000 asiaa. Vakuutusosoikeus on ylin tuomioistuin noin 90 %:ssa käsittelemiään asioita. Osassa tapaturmavakuutuslainsäädäntöön liittyviä asioita voi valituslupamenettelyn kautta hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta. Valituslupaa on haettu vuosittain noin 200 asiassa.

Muutoksenhakujärjestelmää on uudistettava kokonaisvaltaisesti siten, että tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden määrää voidaan vähentää. Tämä edellyttää ensi asteen päätöksentekomenettelyn ja muutoksenhakulautakuntien toiminnan kehittämistä siten, että asiat selvitetään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hyvin, ratkaisumenettely on läpinäkyvää ja päätökset hyvin perusteltuja. Näin tuomioistuimen rooli voi aidosti painottua oikeuskäytännön ohjaamiseen ja tulkinnanvaraisten oikeus- ja näyttökysymysten ratkaisemiseen.

Mikäli koko muutoksenhakujärjestelmän kehittymisen myötä ensi asteen päätösten oikeusvarmuus saadaan korkealle tasolle ja vakuutusosoikeuden asiamäärät vähenevät, on pitkällä aikavälillä mahdollista siirtää vakuutusosoikeudessa käsiteltävät asiat hallinto-oikeuksien ratkaistaviksi. Tällöin ylimmälle tuomioistuimelle jäisi näissä asioissa enakkopäätöstuomioistuimen rooli.

Säästövaikutus: merkittävä. Tuomioistuinkäsittelyyn tulevien asioiden määrän voidaan arvioida vähenevän.

TUOMIOISTUINTEN MÄÄRÄ JA TUOMIOPIIRIT

11. Jatketaan kärjäoikeuksien rakenneuudistusta – keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoite

Kärjäoikeuksien viimeisin rakenneuudistus toteutettiin vuoden 2010 alussa, jolloin kärjäoikeuksien määrä väheni 51:stä 27:ään. Samalla kiinteistöjen kirjaamisasiat siirrettiin kärjäoikeuksista Maanmittauslaitokselle. Uudistuksen seurauksena kärjäoikeuksille jäi sivukanslioita, joita on jo lakkautettu tai ollaan lakkauttamassa, mutta joista osan on tässä vaiheessa ollut tarkoitus jäädä pysyviksi. Tuomioistuinten toiminnan keskittäminen on helpottanut tuomioistuinten tulosoajasta sekä henkilöstö- ja muiden voimavarojen oikeaa kohdentamista. Lisäksi se on luonut paremmat edellytykset eri-

tyisosaamisen syventämiselle ja monipuolisemman asiakannan myötä tuomareiden ammattitaidon ylläpitämiselle ja kehittämiselle.

Rakenneuudistusta on tarkoituksenmukaista jatkaa ensi vaiheessa luopumalla sivukanslioista siten, että vain asiointimatkan pituuden johdosta välttämättömät säilytetään. Pidemmällä aikavälillä on tarpeen edelleen vähentää käräjäoikeuksien määrää nykyisestä noin puoleen siten, että tuomiopiirit mahdollisuuksien mukaan vastaavat poliisin ja syyttäjän toimialueita. Rakenneuudistus aloitetaan yhdistämällä pienempiä yksiköitä. Samalla selvitetään, mikä olisi asianmukainen suhde käräjäoikeuksien selkeään vähentämisen ja siitä aiheutuvan erillisten istuntopaikkojen määrän välillä, ottaen huomioon kehittyvän tekniikan tarjoamat mahdollisuudet videokuulemiselle ja muulle sähköiselle asioinnille.

Rakenneuudistusta koskevat ratkaisut tehdään nopeasti. Tapauskohtaisesti harkitaan, asetetaanko uudistuksen aikana auki tulevat päällikkövirat määräaikaisiksi. Kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehditaan.

Säästövaikutus: merkittävä. Uudistuksesta aiheutuvien toimitilasäästöjen sekä tuomioistuintoiminnan tehostumisen arvioidaan johtavan merkittäviin kustannussäästöihin.

Laamanni Koppisen ja laamanni Nygårdin eriävä näkemys: Vuonna 2010 toteutetun käräjäoikeusuudistuksen jälkeen ei enää ole tarvetta merkittävästi vähentää käräjäoikeuksien määrää.

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

Hovioikeuksia on tällä hetkellä kuusi: Turun, Vaasan, Itä-Suomen (sijaintipaikka Kuopio), Helsingin, Kouvolan ja Rovaniemen hovioikeudet. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hovioikeuksien rakenneuudistuksessa hovioikeuksien määrää on esitetty vähennettäväksi viiteen siten, että Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet yhdistetään ja uuden Itä-Suomen hovioikeuden sijaintipaikaksi tulisi Kuopio.

Hovioikeuksien asiamäärä on lähes puoliintunut 1970-luvun lopusta, jolloin kaksi nuorinta hovioikeutta on perustettu. Hovioikeuksien asiamäärä on ollut laskussa myös viime vuosina. Asiamäärän vähenemisen voidaan arvioida edelleen jatkuvan jatkokesittelylupajärjestelmän vakiintumisen ja laajentumisen myötä, jolloin tuomioistuintoiminnan painopiste siirtyy yhä enemmän ensi asteen tuomioistuihin. Toisaalta hovioikeuksissa käsiteltävät asiat ovat entistä vaativampia, mikä edellyttää riittävän suurien tuomioistuinyksiköitä tarpeellisen yleis- ja erityisosaamisen takaamiseksi. Hovioikeusverkostoa on siten tarpeen edelleen uudistaa siten, että hovioikeuksia olisi jatkossa enintään neljä.

Hallinto-oikeuksia on tällä hetkellä kahdeksan: Helsingin, Hämeenlinnan, Kouvolan, Kuopion, Oulun, Rovaniemen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallinto-oikeuksien rakenneuudistuksessa hallinto-oikeuksien määrää on esitetty vähennettäväksi kuuteen siten, että Kouvolan ja Kuopion sekä Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet yhdistetään ja uusien yhdistettyjen tuomioistuinten sijaintipaikoiksi tulisi Kuopio ja Oulu. Ahvenanmaan hallintotuomioistuin toimii Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä.

Hallinto-oikeuksien asiamäärä on viime vuosina kääntynyt hienoiseen laskuun. Vireillä olevan hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen myötä pyritään edelleen vähentämään hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden määrää. Myös nykyisin tiettyihin hallinto-oikeuksiin keskitettyjen asioiden hajauttamisella kahteen tai useampaan hallinto-oikeuteen voidaan tehostaa tuomioistuinten toimintaa. Toisaalta vireillä oleva valtion virkamieslautakunnan ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttaminen lisäävät toteutuessaan jonkin verran hallinto-oikeuksien asiamäärää. Nämä muutokset edellyttävät entistä vahvempia tuomioistuinyksiköitä. Hallinto-oikeuksien ja muiden hallintolainkäyttöelinten määrää on edelleen vähennettävä.

Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston jatkokehittämiseen vaikuttavat osaltaan myös tuomioistuinlinjojen kehittämistä koskevat ratkaisut.

Väestö keskittyy tulevaisuudessa ennusteiden mukaan yhä enemmän Etelä-Suomeen, lähinnä Helsingin, Tampereen ja Turun seutukuntiin sekä lisäksi Oulun seutukuntaan, mikä vaikuttaa pidemmällä aikavälillä eri hovi- ja hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden määriin. Tämä tarkoittaa, että tuomioistuinten sijaintipaikkoja määritettäessä on maantieteellisen jakaantumisen lisäksi otettava huomioon erityisesti väestön ja elinkeinotoiminnan alueellinen jakaantuminen. Sijaintipaikkojen valinta ei saa olla esteenä tuomioistuinverkoston ja -linjojen jatkokehittämiselle.

Rakenneuudistusta koskevat ratkaisut tehdään nopeasti. Tapauskohtaisesti harkitaan, asetetaanko uudistuksen aikana auki tulevat päällikkövirat määräaikaikaisiksi. Kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehditaan.

Säästövaikutus: merkittävä. Uudistuksesta aiheutuvien toimitilasäästöjen sekä tuomioistuintoiminnan tehostumisen arvioidaan johtavan merkittäviin kustannussäästöihin pitkällä aikavälillä.

Sopeuttamisohjelma: Hallituksen esityksessä em. rakenneuudistukseksi (HE 153/2012 vp) arvioidaan, että hovi- ja hallinto-oikeuksien henkilöstöä voidaan vähentää pidemmällä aikavälillä noin 20 henkilötyövuodella kun nykyistä suuremmissa yksiköissä voidaan kehittää työmenetelmiä ja tuottavuutta sekä poistaa päällekkäisiä toimintoja. Vähentäminen tehtäisiin sitä mukaa kuin eläköitymisen myötä tai muutoin vapautuu virkoja. Tästä aiheutuu noin 1–1,5 milj. euron vuotuiset säästöt henkilöstökustannuksissa siitä riippuen, kohdennetaanko vähennykset kanslia- vai lainkäyttöhenkilöstöön. Jo lyhyemmällä aikavälillä voidaan rakenneuudistuksella arvioida saavutettavan noin 12 henkilötyövuoden eli **0,7 milj. euron säästö.**

Presidentti Vihervuoren ja ylituomari Mäenpään eriävä näkemys: Tarvetta vähentää edelleen hallinto-oikeuksien määrää voidaan arvioida vasta sen jälkeen, kun nyt viireillä tai suunnitteilla olevat hallintolainkäyttöä koskevat uudistukset on toteutettu.

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

Hallinto-oikeudet toimivat yleisinä alueellisina ensi asteen hallintotuomioistuimina, joissa pääsääntöisesti käsitellään kaikkia hallinto-oikeuksien toimivaltaan kuuluvia hallintolainkäyttöasioita. Poikkeuksellisesti kuitenkin jotkin asiaryhmät on erityislainsäädäntöön sisältyvien muutoksenhakusäännösten nojalla keskitetty yhteen hallinto-oikeuteen. Merkittävimmät näistä ovat Helsingin hallinto-oikeuteen keskitetyt turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevat asiat (noin 1000 asiaa vuodessa) sekä välillistä verotusta koskevat arvonlisäveroa, ajoneuvoveroa sekä tulleja ja valmisteverotusta koskevat asiat (noin 500 asiaa vuodessa) ja Vaasan hallinto-oikeuteen keskitetyt vesi- ja ympäristönsuojeluasiat (noin 700 asiaa vuodessa). Lisäksi forum-säännösten perusteella muutoksenhaku ohjautuu Helsingin hallinto-oikeuteen myös joissain sellaisissa tapauksissa, joissa on kyse muutoksenhausta valtakunnallisen viranomaisen päätökseen.

Asioita ei pidä keskittää yhteen hallinto-oikeuteen, ellei keskittämislle ole erityisen painavia perusteita. Lyhyen aikavälin tavoitteena on, että välillistä verotusta koskevat valitusasiat, lukuun ottamatta tulli- ja valmisteverotusasioita, hajautetaan Helsingin hallinto-oikeudesta kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Tällöin välitöntä ja välillistä verotusta koskevien päätösten osalta muutoksenhakutiet yhdenmukaistuvat. Myös kansainvälistä suojelua koskevien asioiden hajauttaminen on keskipitkällä aikavälillä perustellumpaa näissä asioissa tyypillisten suurien asiamäärävaihteluiden hallitsemiseksi. Hajauttaminen voidaan tehdä asteittain esimerkiksi ensin kahteen hallinto-oikeuteen. Edelleen on arvioitava vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden hajauttamismahdollisuus Suomessa, Ahvenanmaata lukuunottamatta, kahteen hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttöasioiden keskittämistä ja hajauttamista koskeva kysymys on riippuvainen myös hallinto-oikeusverkoston tulevasta rakenteesta. Jos hallinto-oikeuksien määrä vähenee, on perusteltua lähteä siitä, että kaikki hallinto-oikeudet käsittelevät kaikkia asioita.

Säästövaikutus: kohtalainen. Uudistus synnyttää synergiahyötyjä, kun samaa asiakokonaisuutta koskevat asiat ohjautuvat samaan tuomioistuimeen. Nyt keskitetyistä asioista erityisesti turvapaikka-asioiden määrät vaihtelevat vuosittain paljon. Asioiden hajauttamisella puolestaan luodaan paremmat edellytykset ruuhkatilanteiden hallitsemiseen asioiden jakaantuessa useampaan tuomioistuimeen.

KESKITTÄMINEN

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

Summaaristen riita-asioiden käsittely tulee siirtää ulosottoviranomaisten käsiteltäväksi tai keskittää enintään kolmeen kärjäoikeuteen. Järjestelmää tulee myös muuttaa siten, että velkoja voi yhdellä ja samalla sähköisellä haastehakemuksella hakea sekä ulosotto-perustetta että sen täytäntöönpanoa.

Kärjäoikeuksien työpanos tulee keskittää sellaisiin aidosti riitaisiin asioihin, joihin tarvitaan tuomioistuimen ratkaisu. Järjestelmää uudistettaessa on otettava huomioon käsittelyn keskittämisestä aiheutuvat kustannusvaikutukset, mahdollisuudet tietotekniikan käyttöön ja kehittämiseen sekä oikeusturvanäkökohdat. Riidattomien summaaristen velkomusasioiden siirto ulosottoviranomaisille vähentäisi kaksinkertaista työtä ja velalliselle aiheutuvia kustannuksia. Toisaalta summaarisiin velkomusasioihin voi liittyä oikeusturvakysymyksiä, joiden valvominen kuuluu tuomioistuimelle. Järjestelmän uudistamisen yhteydessä tulee ratkaista tiedoksiantotoiminnan järjestäminen ja Euroopan unionin oikeuteen liittyvän vastaavuus- ja tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteiden toteutuminen. Ulosotto-perusteen määrittämisen ja sen täytäntöönpanon tulee joka tapauksessa säilyä erillään.

Säästövaikutus: merkittävä. Säästövaikutus riippuu siitä, miten tehokkaasti järjestelmä organisoidaan ja mitä hyötyjä tiedoksiannossa ja työnkuluissa saavutetaan ulosotto-laitoksessa ja tuomioistuimissa. Molemmissa vaihtoehdoissa on odotettavissa säästöjä. Jos summaaristen riita-asioiden käsittely siirretään ulosottoviranomaisille, voidaan saada työnsäästöjä asioiden kirjauksessa ja henkilötyövuosisäästöä keskittämällä saavutettavan tehokkuuden lisäyksestä. Jos taas käsittely keskitetään kärjäoikeuksissa, säästetään henkilötyövuosissa, koska asiat käsiteltäisiin tehokkaammin niihin keskittyvissä yksiköissä ja muiden kärjäoikeuksien henkilökuntaa voidaan vähentää. Joka tapauksessa tarvitaan nykyistä vähemmän henkilöstöä käsittelemään näitä asioita.

2.1.2 Menettelyt ja kokoonpanot

MUUTOKSENHAKU

15. Laajennetaan jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa – lyhyen aikavälin tavoite

Jatkokäsittelylupajärjestelmä otettiin käyttöön hovioikeuksissa 1.1.2011. Menettelyn käyttöönottoaminen on vähentänyt kustannuksia ja tuonut työnsäästöä erityisesti rikosasioiden osalta. Uudistus on vähentänyt valitusten ja pääkäsittelyjen määrää sekä lyhentänyt keskimääräisiä käsittelyaikoja. Järjestelmä on yleisesti ottaen täyttänyt hyvin sille asetetut oikeusturva- ja muut tavoitteet.

Ottaen huomioon oikeudenhoitoon kohdistuvat säästötavoitteet on selvítettävä mahdollisuuksia laajentaa jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa etenkin rikosasioissa. Riita-asioissa sekä häviöarvon nostamista että järjestelmän soveltamisalan muuttamista harkitaan. Myös järjestelmän ulottamista hakemusasioihin ja ulosottoasioihin on syytä selvittää.

Jos jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa laajennetaan, pääkäsittelyn toimittaminen hovioikeudessa yksin näytön arvioinnin riitauttamisen perusteella tulisi nykyistä harvemmin kysymykseen.

Säästövaikutus: merkittävä. Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamisesta saatava hyöty riippuu sen piiriin tulevista asioista ja asioiden määrästä sekä tehokkaasta ja yhdenmukaisesta soveltamisesta. Järjestelmän käyttöönotto on tuottanut henkilötyövuosisäästöä, jota ei kuitenkaan vielä ole täysimääräisesti vähennetty.

Sopeuttamisohjelma: Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamisesta saatava hyöty on suoraan riippuvainen sen soveltamisalaan kuuluvista asioista. Alustavan arvion perusteella järjestelmän käyttöönotto ja sen soveltamisalan laajentaminen mahdollistaisivat yhdessä noin 10–15 henkilötyövuoden säästöt. Tämä tarkoittaisi **1 milj. euron** vuosittaista säästöä.

16. Selvitetään tarve ja mahdollisuudet siirtyä noudattamaan normaalia oikeusastejärjestystä eräissä rikoksenteikijän luovuttamista koskevissa asioissa sekä eräissä kansainvälisissä perheoikeusasioissa – lyhyen aikavälin tavoite

Eräissä kansainväliseen rikos- ja prosessioikeuteen liittyvissä asioissa, esimerkiksi eurooppalaisen pidätysmääräyksen toimeenpanossa sekä lapsen palauttamisessa Haagin lapsikaappaussovimuksen nojalla ja eräissä ulkomaisten tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevissa perheoikeudellisissa asioissa tuomioistuimen toimivalta ja muutoksenhaku on järjestetty tavanomaisesta poikkeavalla tavalla.

Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta EU:n jäsenvaltioiden välillä annetun lain mukaan Suomessa neljä eri käräjäoikeutta ovat toimivaltaisia päättämään luovutuksesta. Muutosta haetaan suoraan korkeimmalta oikeudelta valituslupaa pyytämättä. Tämä poikkeava oikeusastejärjestely perustuu asiaa koskevassa puitepäätöksessä päätöksenteolle asetetusta kiireellisestä määräajasta. Helsingin hovioikeus päättää ensi asteena lapsen kansainvälisestä palauttamisesta sekä ulkomaisten tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta eräissä kansainvälisissä perheoikeudellisissa asioissa. On syytä selvittää, voitaisiinko näissä asioissa siirtyä normaaliin oikeusastejärjestelyyn niin, että niihin liittyvä kiireellisen käsittelyn vaatimus voitaisiin kuitenkin toteuttaa.

Säästövaikutus: vähäinen. Uudistus vähentäisi kokonaisuutena arvioiden asioiden käsittelyyn tarvittavaa työpanosta ja johtaisi järkevämpään työnjakoon eri tuomioistuinas-
teiden välillä.

17. Yhdenmukaistetaan hallintoasioiden muutoksenhakumenettelyä – lyhyen aikavälin tavoite

Korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa tulee kehittää laajentamalla valituslupajärjestelmä pääsäännöksi, josta on vain välttämättömiä poikkeuksia, ja yhdenmukaistamalla valitusluvan myöntämisen perusteita sekä ohjaamalla valitustie pääsäännön mukaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen alueellisten hallintotuomioistuinten tai erityistuomioistuinten kautta, erityistapauksia kuten Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisuja lukuun ottamatta. Tähän liittyen selvitetään myös mahdollisuus tarkistaa Ahvenanmaan itsehallintolain 25 §:n sääntelyä asiasta.

Valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentaminen mahdollistaa korkeimman hallinto-oikeuden keskittymisen tärkeimpiin ja vaativampiin oikeuskysymyksiin sekä oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen. Lisäksi asioissa, joilla on vain vähäinen merkitys, tulee harkita valituskieltoa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamisen yhteydessä on huomioitava, että se edellyttää muutosta myös valitusluvan alaisten päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaan sääntelyyn.

Säästövaikutus: merkittävä. Valituslupajärjestelmän laajentaminen vähentää työtä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja mahdollistaa useampien asioiden käsittelyn nykyistä suppeammassa kokoonpanossa. Vaikka muutoksenhaun ohjaaminen ensi asteena alueellisiin hallintotuomioistuihin pidentäisi joidenkin hallintoasioiden käsittelyketjua, yhdessä valituslupajärjestelmän laajentamisen kanssa se tekisi mahdolliseksi ohjata korkeimman hallinto-oikeuden resursseja tarkoituksenmukaisemmalla tavalla. Valituskiellot korkeimpaan hallinto-oikeuteen vähäisen merkityksen omaavissa asioissa eivät vaarantaisi oikeusturvaa, mutta vähentäisivät edelleen tuomioistuimen työmäärää.

18. Laajennetaan oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa – lyhyen aikavälin tavoite

Tavoitteena on, että hallintotuomioistuimet voivat keskittyä kansalaisten oikeusturvan kannalta olennaisiin tehtäviin ja suoriutua tehtävistään kohtuullisessa ajassa. Oikeusturvan oikeaan kohdentumiseen ja käsittelyaikojen lyhenemiseen alueellisissa hallintotuomioistuimissa päästään laajentamalla oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa hallinnossa. Tämän voidaan ennakoida vähentävän alueellisten hallintotuomioistuinten asiamääriä.

Säästövaikutus: merkittävä. Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen vähentää hallinto-oikeuksiin tulevien valitusten määrää. Se lisää jonkin verran hallintoviranomaisten työtä asiaryhmissä, joihin järjestelmä laajennettaisiin, mutta työmäärän lisäys ei ole merkittävä. Valituksenalaisena päätöksenä on hallintopäätöksen sijasta oikaisuvaatimukseen annettu päätös, joka usein perustuu tarkempaan selvitykseen ja on tarkemmin valmisteltu ja yksityiskohtaisemmin perusteltu kuin hallintopäätös. Tämä vähentää sekä hallinto-oikeudelle asiassa lausunnon antavan viranomaisen että hallinto-oikeuden työtä.

Sopeuttamisohjelma: Jos oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentamisella saavutetaan 10 % työmäärävähennys asiamäärien vähenemisen ja hallinnon päätösten laadun paranemisen kautta, voidaan hallintolainkäytössä arvioida saavutettavan **1 milj. euron** vuosittainen säästö.

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

Lastensuojelulaisissa tarkoitetut hallintopäätökset (esim. sijaishuoltopaikan muuttaminen, huostassapidon lopettaminen tai yhteydenpidon rajoittaminen) tekee tavallisesti kunnan viranhaltija. Viranhaltija päättää myös lapsen huostaanotosta ja siihen liittyvästä sijaishuollosta, jos huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi ei vastusta huostaanottoa. Päätöksistä saa valittaa hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Sen sijaan kunnan viranhaltijan päätöksistä, jotka koskevat esim. kiireellistä sijoitusta tai sen jatkamista, esineiden haltuunottoa, liikkumisvapauden rajoittamista, eristämistä tai erityistä huolenpitoa saa valittaa hallinto-oikeuteen, mutta hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Hallinto-oikeus ratkaisee viranhaltijan hakemuksesta ensimmäisenä asteena huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista koskevan asian, jos huoltaja tai lapsi vastustaa huostaanottoa. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Korkein hallinto-oikeus toimii tällöin ainoana valitusasteena.

Eduskunta edellytti nykyisen lastensuojelulain hyväksyessään, että hallitus seuraa päätöksentekomallin toimivuutta ja tarvittaessa valmistelee esityksen uudesta päätöksentekomallista. Siinä päätöksen huostaanottoasioissa tekisi kuntarajat ylittävä, moniammatillinen toimielin.

Nykyinen muutoksenhakumenettely, jossa korkein hallinto-oikeus toimii tahdonvastaisista huostaanottoa koskevissa asioissa ainoana muutoksenhakuasteena, on vastoin yleistä pyrkimystä siirtää oikeusturvan painopistettä entistä enemmän oikaisuvaatimusmenettelyyn ja hallinto-oikeuksiin. Lasten huostaanotosta tulisi päättää ensi vaiheessa asiantuntijaelimessä, jolloin muutoksenhaun sääntely toteutettaisiin näiden yleisten periaatteiden mukaisesti. Joka tapauksessa on selvitettävä valtiosääntöoikeudelliset edellytykset ottaa jo lyhyellä aikavälillä käyttöön valituslupamenettely haettaessa näissä asioissa muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Jos ensi asteen päätöksenteko lapsen huostaanottoa koskevassa asiassa säilyy hallinto-oikeudessa, tulee lastensuojelulain 43 §:ää muuttaa siten, ettei hallinto-oikeus ensi asteena ratkaise lapsen sijaishuoltoon sijoittamista koskevaa asiaa, vaan päätöksen tekisi kunnan sosiaalitoimen viranhaltija. Sijaishuoltopaikan sopivuuden arviointi soveltuisi paremmin kunnan sosiaalitoimelle.

Säästövaikutus: kohtalainen. Jos lasten huostaanotosta päättäisi ensi vaiheessa moniammatillinen toimielin, valitukset hallinto-oikeuteen todennäköisesti vähenisivät. Lisäksi tämä lyhentäisi käsittelyaikoja ja parantaisi päätösten ohjausvaikutusta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on tällä hetkellä vireillä 260 lastensuojeluasiata. Suurin osa näistä asioista koskee huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista. Valitusluvan käyttöönotto lastensuojeluasioissa säästäisi jonkin verran henkilöresursseja, koska asioita olisi mahdollista ratkaista nykyistä suppeammassa kokoonpanossa ja asiaratkaisuun verrattuna kevyemmin perustellen.

20. Luovutaan mielenterveyslain mukaisesta alistusmenettelystä – lyhyen aikavälin tavoite

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö edellyttää, että ulkopuolinen lääkäri osallistuu tahdosta riippumatta hoitoon määräämistä ja jatkamista koskevien päätösten tekoon. Edellyttäen, että tällä menettelyllä ja valitusmahdollisuudella voidaan taata päätöksen kohteena olevan henkilön oikeusturva, luovutaan tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä ja jatkamista koskevien päätösten alistamisesta hallinto-oikeuksien vahvistettavaksi. Tuomioistuimiin tulee ohjautua vain sellaisia riitaisia asioita, joihin on tarpeen saada tuomioistuimen ratkaisu. Tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä ja jatkamista koskevat päätökset ovat valituskelpoisia, joten päätöksen voi aina saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vaikka kyseiset päätökset puuttuvat merkittäväällä tavalla yksilön vapautteen, oikeusturvan toteutumisen kannalta on riittävää, että päätöksestä voi valittaa. Mielenterveyslakia tulee uudistaa siten, että nykyisen alistusmenettelyn sijaan hoitolaitosten tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä ja jatkamista koskevaan päätöksentekoon osallistuu lääketieteellistä asiantuntemusta omaava, hoitolaitosten ulkopuolinen viranomais.

Alistusmenettelystä luopuminen mahdollistaa alueellisten hallinto-oikeuksien voimavarojen keskittämisen oikeusturvan kannalta olennaisten valitusten käsittelyyn ja mahdollistaa myös valitusten käsittelyaikojen lyhenemisen nykyisestä.

Säästövaikutus: kohtalainen. Säästövaikutuksen arvioidaan syntyvän hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden vähenemisestä. Vuonna 2011 mielenterveyslain mukaisia alistuksia käsiteltiin hallinto-oikeuksissa 2064 kappaletta, mikä on yli 9 % hallinto-oikeuksien kyseisenä vuonna ratkaisemista asioista. Sen lisäksi että uudistus mahdollistaisi resurssien käytön tarkoituksenmukaisemmin, se toisi kulusäästöjä myös sen vuoksi, että asiantuntijajäsenille maksettavat palkkiot vähenisivät.

KOKOONPANOT

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

Korkeimmissa oikeuksissa, hallinto-oikeudessa ja vakuutus-oikeudessa asiat ratkaistaan esittelystä. Hovioikeudessa asiat ratkaistaan esittelystä, ellei asiassa järjestetä pääkäsit-

telyä. Työtuomioistuimessa asiat ratkaistaan niin ikään esittelystä, ellei asiassa järjestetä suullista käsittelyä. Markkinaoikeudessa osassa asioita valmistelemaa tuomaria avustaa lakimies, mutta asioita ei ratkaista esittelystä.

Toiminnan tehostamiseksi otetaan käyttöön kunkin tuomioistuimen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisimmat työmenetelmät. Tätä varten on ensinnäkin arvioitava esittelijän tehtävää, roolia ja vastuuta eri tuomioistuimissa. Toiseksi on selvitettävä, miten kansliahenkilöstön työ saatetaan parhaiten tukemaan lainkäyttöä. Periaatteena on työn ohjautuminen tekijälleen työn vaativuuden ja oikeusturvatarpeen mukaan.

Tuomaripainotteinen valmistelu muissa kuin ylimmissä oikeusasteissa todennäköisesti edellyttää virkarakenteiden kehittämistä siten, että tuomareiden ja kansliahenkilöstön suhteellista määrää voidaan lisätä ja esittelijävirkamiesten määrää olennaisesti vähentää. Ylimpien oikeusasteiden osalta tilanne arvioidaan erikseen.

Lisäksi selvitetään mahdollisuutta laajentaa suppeampien kokoonpanojen käyttöä.

Säästövaikutus: kohtalainen / merkittävä. Säästön arvioidaan syntyvän ratkaisukokoonpanoon osallistuvien määrän vähenemisestä, henkilöstön työpanoksen oikeasta kohdentamisesta.

22. Joustavoitetaan tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiä – lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite

Selvitetään mahdollisuudet nykyistä joustavampien ratkaisukokoonpanojen käyttöön asian laadun mukaisesti. Arvioidaan esimerkiksi mahdollisuudet supistaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoja valituslupa-asioissa. Tavoitteena on, että henkilöresurssit kohdennetaan ennen muuta vaativimpien asioiden käsittelyyn. Rutiiniluontoisemmissa asioissa käytetään tavanomaista peruskokoonpanoa suppeampaa kokoonpanoa. Tuomioistuimilla tulisi olla nykyistä laajempi harkintamahdollisuus kokoonpanon määräämisessä kuitenkin siten, että asia voidaan aina sen laadun sitä edellyttäessä siirtää laajempaan ratkaisukokoonpanoon.

Säästövaikutus: kohtalainen / merkittävä. Säästön arvioidaan syntyvän ratkaisukokoonpanoon osallistuvien määrän vähenemisestä, henkilöstön työpanoksen oikeasta kohdentamisesta sekä päällekkäisen työn poistumisesta.

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

Asiantuntija-avusteisen huoltoriitojen tuomioistuinsovittelun kokeilu on alkanut 1.1.2011 neljässä käräjäoikeudessa (Helsinki, Espoo, Oulu ja Pohjois-Karjala). Kokeilua on laajennettu 1.9.2012 lukien seitsemään uuteen käräjäoikeuteen (Pirkanmaa, Keski-Suomi, Pohjanmaa, Kanta-Häme, Lappi, Kemi-Tornio, Etelä-Karjala). Asiantuntija-avusteisen huoltoriitojen sovittelumenettelyn kokeilusta on saatu hyviä tuloksia. Menettely on säästänyt kokeilussa mukana olevien tuomioistuinten ja sosiaalitoimen voimavaroja. Onnistunut sovittelumenettely nopeuttaa vanhempien välisten riitaisuuksien

käsittelyä ja vähentää vanhempien vastakkainasettelua. Tällä on vaikutuksia myös muuhun viranomaistoimintaan. Onnistuneessa sovittelumenettelyssä huoltoriidan keskimääräinen käsittelyaika lyhenee ja menettely on kevyempi kuin riita-asian oikeudenkäynnissä. Tämä säästää tuomioistuimen, sosiaalitoimen ja muita yhteiskunnan voimavaroja. Kokeilupaiikkakunnilla sovittelut ovat vähentäneet myös sosiaalitoimelle tehtyjä olosuhdeselvityspyyntöjä. Asioissa, joissa selvitys yhä tarvitaan, selvityksen hankkimiseen kuluva aika on lyhentynyt.

Säästövaikutus: merkittävä. Säästöt jakautuvat tuomioistuinten ja sosiaalitoimen kesken. Kokeilupaiikkakunnalla tehdyn tutkimuksen mukaan tuomioistuimelle ja sosiaalitoimelle aiheutuvat kustannussäästöt ovat arviolta noin 5.000 euroa / huoltajuusriita verrattuna täysimittaiseen huoltoriidan oikeudenkäyntiin, jota varten hankitaan sosiaalitoimen laatima olosuhdeselvitys lapsesta/lapsista. Sosiaalitoimessa olosuhdeselvitysten tarve on kokeilun aikana vähentynyt.

Sopeuttamisohjelma: Kun tuomioistuinsovittelun käyttöä tulisi muutoinkin laajentaa, arvioidaan Follo-menettelyn ja tuomioistuinsovittelun käytön muun laajentamisen pitävän sisällään **1–2 milj. euron säästöpotentiaalin** oikeusministeriön hallinnonalalla. Menettely säästää lisäksi merkittävästi myös oikeusavun, sosiaalitoimen ja muun yhteiskunnan voimavaroja, jotka muutoin sitoutuisivat huoltoriidan käsittelyyn.

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

Lautamiesjärjestelmän merkityksen on nähty perustuvan siihen, että lautamiehet edustavat kansan oikeustajua ja valvovat oikeudenkäyttöä käräjäoikeuksissa sekä varmistavat oikeudenkäyntien julkisuuden. Lautamiesjärjestelmän merkitys on kuitenkin vähentynyt sen vuoksi, että suurin osa rikosasioista ja kaikki riita-asiat käsitellään käräjäoikeuksissa nykyisin ilman lautamiehiä. Lisäksi lainsäädännön ja oikeudenkäyntien monimutkaisuus on johtanut siihen, että rikosasioiden ratkaisemiseen osallistuminen edellyttää yhä useammin asianmukaista koulutusta. Lautamiehet käyttävät tuomiovaltaa, yksilöllisin äänioikeuksin niin oikeus- kuin näyttökysymyksissäkin, ilman lainopillista koulutusta. Oikeudenkäyntien julkisuus toteutuu nykyisin tiedotusvälineiden kautta. Myös lautamiesten nimittämismenettelyyn on todettu liittyvän puutteita ja lisäksi lautamieskokoonpanoihin liittyy erityinen käsittelyn pitkittymisen riski lautamiesten mahdollinen esteellisyys ja poissaolo huomioon ottaen. Lautamiesten lukumäärää voidaan vähentää ehdotetulla tavalla ilman, että sillä olisi merkitystä niiden seikkojen kannalta, jotka puoltavat lautamiesjärjestelmän käyttöä. Maallikkoedustus toteutuu, vaikka heidän lukumääränsä kokoonpanossa vähenee.

Pidemmällä aikavälillä koko lautamiesjärjestelmästä olisi syytä luopua.

Säästövaikutus: kohtalainen / merkittävä. Uudistus vähentäisi käräjäoikeuksien lautamiesjärjestelmän ylläpitämiseen liittyvää työtä, ja vapauttaisi henkilöstöä muihin tehtäviin. Lautamiesten lukumäärän vähentäminen säästäisi vuosittain lautamieskuluja noin

700 000 euroa. Lautamiesjärjestelmän vuosittaiset kustannukset ovat noin 2,5 milj. euroa. Merkittävä säästövaikutus saavutetaan siis vasta, jos koko lautamiesjärjestelmästä luovutaan.

Sopeuttamisohjelma: Lautamiesten lukumäärän vähentäminen ehdotetulla tavalla vähentäisi käräjäoikeuksien lautamiesjärjestelmän ylläpitämiseen liittyvää työtä ja vapauttaisi henkilöstöä muihin tehtäviin. Tämän lisäksi lautamiesten lukumäärän vähentäminen säästäisi vuosittain lautamieskuluja **0,7 milj. euroa**.

Presidentti Könnkölän eriävä näkemys: Neuvottelukunnan mietintöön ei tulisi sisältyä kannanottoa lautamiesjärjestelmän kumoamisesta edes pitkän tähtäimen tavoitteena.

MUITA TEHOSTAMISKEINOJA

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

Suomessa sanktiojärjestelmä perustuu laajasti rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöön. Vuonna 2011 rikoksia ja muita rikkomuksia kirjattiin yhteensä lähes miljoona. Näistä yli 400 000 oli liikenteeseen liittyvää rikkomusta. Kaikki teot käsitellään rikosoikeusjärjestelmän piirissä. Voidaan kysyä, onko rikosoikeusjärjestelmän näin laaja käyttö tarkoituksenmukaista.

Hallitusohjelman mukaan selvitetään edellytykset hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamiselle. Hallinnollisella sanktiolla tarkoitetaan tyypillisesti tietyn moitittavaksi koetun toiminnan, rikkomuksen, muuta kuin rikosoikeudellista seuraamusta, jonka määrääjänä on hallintoviranomainen. Hallinnollisten sanktioiden määräämisessä ei noudateta rikosprosessuaalista järjestystä. Tästä huolimatta kyseessä on sanktioitu teko, jonka seuraamuksena määrättävä maksu voi olla eri perusteiden pohjalta porrastettu.

Hallinnollisten sanktioiden piiriin voidaan ajatella siirrettävän nykyisten kriminalisointien piiristä esimerkiksi tekoja, joilla ei ole asianomistajaa. Hallinnolliseen menettelyyn mahdollisesti sopivia asioita harkittaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, millaisen oikeushyvän suojaamiseksi sanktio on säädetty. Mitä selvemmin on kysymys pelkästään julkista etua loukkaavasta teosta, sitä paremmin asia voisi sopia hallinnollisesti ratkaistavaksi. Tieliikenne rikkomukset ja verorikkomus voisivat olla esimerkkinä tällaisista teoista.

Lievemmissä teoissa hallinnolliseen sanktiojärjestelmään siirtyminen voisi tuottaa kustannussäästöjä ilman, että rikosoikeusjärjestelmän uskottavuus tästä kärsisi. Tämä mahdollistaisi nykyistä enemmän sen, että asioita ratkaistaisiin ensivaiheessa hallinnollisen viranomaisen toimesta, syyttäjällä ei olisi näissä asioissa lainkaan roolia ja tuomioistuimen tehtävänä olisi muutoksenhakuasioiden käsittely.

Uusien vähäisten tekojen kriminalisointien sijasta tulisi lähtökohtaisesti käyttää hallinnollisia sanktioita esimerkiksi EU-oikeuden täytäntöönpanossa.

Säästövaikutus: kohtalainen. Hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentaminen vähentää erityisesti syyttäjien, mutta myös tuomioistuinten työmäärää. Toisaalta se lisää jossain määrin työtä hallinnossa. Säästövaikutuksen suuruus riippuu kuitenkin siitä, miten laajasti hallinnollisia sanktioita katsotaan kriminaalipoliittisesti tarkoituksenmukaiseksi käyttää.

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

Käräjäoikeuksien istuntokäsittelyyn etenee edelleen juttuja, jotka voitaisiin käsitellä kirjallisessa menettelyssä. Syinä tähän voivat olla tiedoksiintoon liittyvät ongelmat ja asianomistajien vaatimusten selvittäminen, mutta myös eräät seuraavassa kappaleessa selvitettävät lainsäädännölliset seikat. On tarkoituksenmukaista selvittää, miten kirjallista rikosprosessia olisi mahdollista kehittää ja sen käyttöalaa laajentaa ja miten rikosprosessiketjua olisi mahdollista muutoin tiivistää näytöllisesti selvissä rikosasioissa.

Laissa voitaisiin edellyttää tiettyjen seikkojen korostettua selvittämismuutoksia esitutkinnassa silloin, kun on odotettavissa asian käsittely kirjallisessa menettelyssä käräjäoikeudessa. Esitutkintapöytäkirjaan kirjattujen tietojen hyödyntämisestä kirjallisessa menettelyssä voitaisiin säätää tarkemmin. Rikosprosessilainsäädäntöä on syytä harkita muutettavaksi myös siten, että syyttäjän tulee haastehakemuksessa ilmoittaa tarkemmin yksilöidyt rangaistus- ja muut vaatimukset perusteineen, kun asia on tarkoitus käsitellä kirjallisessa rikosprosessissa. Näin vastaajalla olisi parempi mahdollisuus harkita, hyväksyykö hän vaatimukset vai vastustaako hän niitä ja haluaako hän, että asia käsitellään pääkäsittelyssä.

Näytöllisesti selvissä rikosasioissa, kuten rattijuopumuksissa, esitutkintaviranomaisen roolin laajentamista ja vastaavasti syyttäjän roolin poistamista esimerkiksi haastehakemuksen laadinnassa ja haastamisessa selvitetään.

Mikäli näin saavutettavat hyödyt eivät ole riittäviä, selvitetään lisäksi ensiasteen päätösvalan nykyistä laajempaa siirtoa yksinkertaisissa ja sakkorangaistuksella sovitettavissa olevissa rikosasioissa esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle.

Säästövaikutus: kohtalainen. Käsittelyn selkeytyminen vähentäisi muutoksenhakua. Jos esimerkiksi näytöllisesti riidattomissa tavallisissa ja törkeissä rattijuopumuksissa esitutkintaviranomainen laatisi haastehakemuksen, merkitsisi se syyttäjätöiden osalta usean henkilötyövuoden säästöä. Muutos vähentäisi myös merkittävästi tuomioistuinten työtä. Malli lisää jossain määrin esitutkintaviranomaisen työtä, mutta työmäärälisäys ei olisi niin suuri, kuin saavutettava säästö.

27. Kehitetään tiedoksiantotoimintaa – keskipitkän aikavälin tavoite

Tiedoksiantoa tehostetaan ja siitä aiheutuvia kustannuksia, kuten haastemiesten matkakustannuksia, vähennetään kehittämällä uuden tekniikan mahdollistamia tiedoksiantotapoja (puhelimetiedoksianto, e-kirje) ja koordinoimalla tiedoksiantotoimintaa. Haastemiestoiminnan kustannuksia pyritään vähentämään myös käytännön toimenpitein. Lisäksi huolehditaan siitä, että haastemiesten virat on kohdennettu työmäärään nähden tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja tasapuolisesti.

Säästövaikutus: kohtalainen. Säästövaikutuksen arvioidaan syntyvän erityisesti haastamisen tehostumisesta ja muun muassa matkakustannusten vähenemisestä.

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

Nykyisen ryhmäkannelain soveltamisala on suppea. Menettelyä voidaan käyttää ainoastaan kuluttajariidoissa. Kantajana ja ryhmän edustajana voi toimia vain kuluttaja-asiamies. Vuoden 2012 loppuun mennessä kuluttaja-asiamies ei ollut nostanut ainoatakaan ryhmäkannetta.

Ryhmäkannelain soveltamisalaa olisi mahdollista laajentaa kattamaan myös muita kuin kuluttajasopimuksiin liittyviä oikeudenloukkauksia. Näin saatettaisiin nykyistä laajemmin oikeusjärjestelmän piiriin sellaisia riitoja, joissa intressi on vähäisempi kuin mahdollisesta oikeudenkäynnistä aiheutuvat kulut ja vaiva. Järjestelmän laajentaminen parantaisi ryhmän potentiaalisten jäsenten asemaa oikeudenkäynnissä ja toisi heille prosessitaloudellisia hyötyjä. Muutoksesta voisi olla hyötyä esimerkiksi sellaisissa työ sopimuksiin liittyvissä riidoissa tai ympäristövahinkoasioissa, joissa väitetty oikeudenloukkaus on kohdistunut useaan, samassa asemassa olevaan henkilöön. Ryhmäkanejärjestelmän laajentaminen ei kuitenkaan toisi säästöjä oikeusministeriön hallinnonalalla.

Samoin selvitetään rikosprosessia koskevan sääntelyn kehittämistä siten, että asianomistajien vaatimuksia voisi ajaa esimerkiksi erikseen määrättävä yhteinen selvittäjä jutuisa, joissa on huomattava määrä asianomistajia ja näillä keskenään hyvin samankaltaiset korvausvaatimukset. Näitä tilanteita voi syntyä esimerkiksi asioissa, joissa tietoverkkoa on käytetty apuna petosrikoksen tekemisessä ja aiheutettu taloudellista vahinkoa erittäin suurelle määrälle ihmisiä tai yrityksiä.

Ei säästöjä. Ryhmäkannelain soveltamisalan laajentaminen lisäisi todennäköisesti tuomioistuinten asiamääriä. Toisaalta mahdollisuus yhdistettyyn käsittelyyn ja selvittäjän käyttöön turvaisi tehokkaan tuomioistuinkäsittelyn samalla, kun se lisäisi asianosaisten oikeusturvaa.

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

Pääkäsittelyä edellyttävissä rikosasioissa merkittäviä viiveitä aiheutuu usein siitä, että vapaana olevia vastaajia ei yrityksistä huolimatta saada tuomioistuimeen. Yleisimpiä tilanteet ovat pääkaupunkiseudulla, erityisesti Helsingissä, ja ne liittyvät tyypillisimmin ulkomaalaisiin vastaajiin. Nopeutetussa käsittelyssä pakkokeinolain nojalla vapautensa menettänyt vastaaja viedään pidätysajan puitteissa järjestettyyn pääkäsittelyyn, edellyttäen, että hänen puolustuksensa on saatu järjestettyä ja mahdollisen asianomistajan korvausvaatimus on selvitetty. Kyseessä voi olla vanha eli ns. UIV (so. uuden ilmoituksen varaan jätetty) -juttu tai uusi, useimmiten tunnustettu rikosasia.

Viimeksi mainituissa ja myös sellaisissa asioissa, joissa kirjallinen menettely on mahdollinen, vireillepano edellyttää nopeaa syyteharkintaa ja nopeaa vireillepanoa, mikä tarkoittaa syyttäjän antaman haasteen käyttöä tavanomaisen haastehakemuksen sijasta. Syyttäjähasteen nykyistä käyttöalaa voidaan laajentaa kaikkiin niihin tilanteisiin, joissa rikoksesta epäilty on arvioitavissa myöhempää haastamista ajatellen vaikeasti tavoitettavaksi henkilöksi. Koska näissä asioissa vastaajaa ei ole tarkoitus vangita, käytännössä kysymykseen tulee haastaminen kirjalliseen menettelyyn tai ns. poissaolokäsittelyyn.

Yhden kosketuksen toimintamallissa rikoksesta epäillyn asiassa esitutkinta, syyteharkinta ja asian vireillepano haastamalla tapahtuu epäillyn ollessa esitutkintaviranomaisen luona. On arvioitava lainsäädännön mahdollinen selkiyttämisen tarve, jotta epäilty voidaan velvoittaa esitutkinnan päätyttyä olemaan saapuvilla syyteharkintaan, syytteen laatimiseen ja haasteen laatimiseen kuuluva, muutaman tunnin aika.

Kehittämistoimet edellyttävät käytäntöjen sopimista ja muutenkin tiivistä yhteistyötä esitutkintaviranomaisen, syyttäjän ja tuomioistuimen välillä. Käytännön järjestelyt tulee toteuttaa siten, ettei vastaajan oikeusturva vaarannu, vaan hänelle järjestetään tarvittaessa muun muassa oikeusapu, tulkkaus ja muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin oikeusturvatakeet.

Säästövaikutus: kohtalainen. Nopeutettu käsittely, syyttäjähasteen käyttö ja yhden kosketuksen toimintamalli vähentävät erityisesti haastamiseen liittyvää etsintää ja muita työtä sekä peruuntuvista pääkäsittelyistä johtuvaa tuomioistuintyötä.

30. Yksinkertaistetaan velkajärjestelyä – lyhyen aikavälin tavoite

Selvitetään, miten velkajärjestelymenettelyä voitaisiin yksinkertaistaa sekä vähentää hakemuskäyttöä tuomioistuimessa.

Velkojen määrän lisääntyminen on johtanut velkasovintojen vähenemiseen ja siihen, ettei sovinnon mahdollisuutta useinkaan edes selvitetä ennen velkajärjestelyhakemuksen tekemistä. Laissa voitaisiin säätää tuomioistuimelle mahdollisuus vahvistaa sovinto pienvelkojan vastustuksesta huolimatta. Tämä lisäisi mahdollisesti halukkuutta sovintoihin ja vähentäisi velkajärjestelyhakemusten määrää. Lisäsuoritusjärjestelmää on

mahdollisuus keventää ja vähentää käräjäoikeuteen tulevia hakemuksia. Oikeusministeriön 6.11.2012 asettaman työryhmän tehtävänä on selvittää myös muita keinoja, jotka yksinkertaistaisivat velkajärjestelyä.

Säästövaikutus: vähäinen. Velkajärjestelyn yksinkertaistamisen arvioidaan vähentävän jonkin verran tuomioistuimiin tulevien hakemusten määrää erityisesti jos halukkuus sovintoihin lisääntyy.

TEKNISET KEVENTÄMISKEINOT

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

Toteutetaan syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmä (AIPA), jolla tavoitellaan koko oikeusprosessiin liittyvän aineiston käsittelyä sähköisessä muodossa. Järjestelmä rakennetaan niin, että asiakirjat ovat aineistopankissa, josta ne ovat sähköisesti saatavilla prosessin eri vaiheissa. AIPA-järjestelmässä eri toimijat käyttävät yhteiseen aineistopankkiin kertaalleen tallennettuja tietoja, joten tietoja ei tarvitse siirtää manuaalisesti syyttäjän ja tuomioistuinten välillä. Sähköisessä muodossa oleva aineisto on käyttöoikeuksien mukaan myös esitutkintaviranomaisten ja asianosaisten sekä heidän avustajiensa käytössä. Asiakirjojen sähköisen käsittelyn avulla voidaan minimoida aikaa vievää rutiinityötä ja lyhentää oikeudenkäyntien kokonaiskestoja vähentämällä päällekkäistä työtä.

Samalla tavoitteena on kehittää toimintatapoja asioiden käsittelyssä ja parantaa ratkaisujen laadullista tasoa, edistää henkilöstöresurssien kohdentamista enemmän asioiden aineelliseen käsittelyyn ja ratkaisemiseen, tehostaa asioiden käsittelyä ja tuottavuutta, parantaa asiakaspalvelua ja lisätä yhdenvertaisuutta käsittelyaikojen osalta, tehostaa ja nopeuttaa tietojen siirtoa, vähentää arkistointiin käytettävää työpanosta ja kustannuksia sekä laajemmin pitää lainkäytön kustannukset kohtuullisina.

Säästövaikutus: merkittävä. Hanke parantaa tuottavuutta. Hankkeen tavoitteena on, että syyttäjälaitoksessa ja tuomioistuimissa sekä tukityö että juridinen työ tehostuvat 5 %, mikä merkitsee vuosittaista nettosäästöä 4,8 milj. euroa syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten tehtävissä vuodesta 2018 alkaen.

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

Hallintotuomioistuinten lainkäyttötoiminnan sähköistäminen on erittäin tärkeä tuomioistuinten toiminnan tehostamiskeino, joka on toteutettava mahdollisimman pikaisesti. Sähköinen lainkäyttötoiminta edellyttää mahdollisuutta asioiden sähköiseen vireillepanoon ja muutoinkin sähköiseen asiointiin. Edelleen se edellyttää, että kaikkien viranomaisten ja hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmät sopivat siten yhteen, että

asiakirjojen siirtäminen sekä tuomioistuinten ja muiden viranomaisten että asianosaisten ja tuomioistuinten välillä voidaan toteuttaa sähköisesti. Tuomioistuimen sisällä sähköinen lainkäyttö nopeuttaa asioiden käsittelyä merkittävästi. Asiakirja-aineisto on tällöin yhtä aikaa käytettävissä koko ratkaisukokoonpanolla. Myös päätösesityksen muokkaaminen sähköisesti vähentää merkittävästi puhtaaksikirjoitustyötä ja muita ns. jälkitöitä. Sähköinen käsittelyaikojen seuranta ja siihen liittyvät hälytysjärjestelmät ovat hyvä apuväline viiveiden välttämässä ja resurssien oikeassa kohdentamisessa.

Säästövaikutus: Säästövaikutus arvioidaan **merkittäväksi**, mutta tarkempaa arviota ei tässä vaiheessa ole mahdollista antaa.

33. Lisätään videotallenteiden käyttöä hovioikeudessa – keskipitkän aikavälin tavoite

Selvitetään edellytykset ja aikataulu ottaa käyttöön järjestelmä, jossa suullinen näyttö otetaan muutoksenhakutuomioistuimessa vastaan käräjäoikeudessa tehtyä videotallennetta katsomalla.

Suullisen näytön tallentaminen käräjäoikeudessa ja vastaavasti sen vastaanottaminen hovioikeuden pääkäsittelyssä tallennetta katsomalla edellyttäisi teknisiä uudistuksia. Kaikki käräjäoikeuksien ja hovioikeuksien istuntosalit olisi varustettava kuvan ja äänen tallentavalla järjestelmällä. Tällä hetkellä pääkäsittelysaleja on noin 250, mutta rakenneuudistusten myötä niiden määrä tulee vähentymään. Lisäksi salien käyttöastetta tullaan lisäämään. Tässä vaiheessa ei ole käytettävissä täsmällistä arviota siitä, minkä suuruisesta tietohallinnollisesta ja -teknisestä uudistuksesta olisi kysymys, ottaen huomioon järjestelmälle asetettavat käyttövarmuuden ja luotettavuuden vaatimukset. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Ruotsissa vuonna 2008 käyttöönotettua todistelu-uudistusta edelsivät mittavat tekniset muutostyöt ja investoinnit. Lisäksi tuomioistuinhenkilökuntaa koulutettiin uuden järjestelmän käyttämiseen. Uudistus tuli maksamaan n. 30 milj. euroa. Tästä teknisten (laite)investointien osuus oli n. 12 milj. euroa ja henkilökunnan kouluttamisen osuus n. 3 milj. euroa. Videointijärjestelmän asentaminen maksoi n. 118 000 euroa per istuntosali. Saadun tiedon mukaan järjestelmän tekniikkaa ollaan uudistamassa.

On todennäköistä, että järjestelmästä saataisiin merkittävää hyötyä. Prosessinhallinta hovioikeudessa parantuisi, lykkäyksiä poissaolojen vuoksi olisi vähemmän ja todistajille maksettavat palkkiot vähentyisivät. Keskeisin merkitys olisi kuitenkin oikeusturvanäkökohdilla ja järjestelmän käyttöönotosta asianomistajille ja todistajille syntyvästä hyödystä.

Säästövaikutus: vähäinen tuomioistuimille erityisesti käsittelyjen lykkäyksien vähemmän myötä, **kohtalainen** todistajille, joiden ei tarvitse muutoksenhakuvaiheessa saapua enää uudestaan henkilökohtaisesti tuomioistuimeen.

34. Lisätään videokuulemisen käyttöä tuomioistuimissa – lyhyen aikavälin tavoite

Videoneuvottelun käyttöä tuomioistuimissa tulee lisätä. Näin voidaan tehostaa tuomioistuinten työtä, nopeuttaa asioiden käsittelyä, vähentää oikeudenkäyntien osapuolten matkustusta sekä vähentää oikeudenkäyntien kustannuksia. Videoneuvottelun käytön lisääminen tukee osaltaan kansalaisen oikeusturvan saavutettavuutta alueellisesti ja lyhentää oikeudenkäynnin kestoa. Videoneuvottelun käytön tarvetta tulevat jatkossa lisäämään erityisesti rakenneuudistukset.

Videoneuvottelulaitteita on hankittu hallinnonalalle ja tuomioistuimiin vuodesta 2004 lähtien. Tuomioistuinlaitoksessa laitteita käytetään nykyisin muun muassa asianosaisen, todistajan ja asiantuntijan kuulemiseen oikeudenkäynnissä. Prosessin järjestäminen suulliseksi, välittömäksi ja keskitetyksi on tärkeää varman, nopean ja halvan oikeudenkäynnin toteuttamiseksi. Tekniikka on kehittynyt niin, että menettely ei enää juurikaan poikkea normaalista kuulemisesta.

Videoneuvottelun käytön laajentamisen ja joustavoittamisen avulla on saavutettavissa pidemmällä aikavälillä merkittäviäkin kustannussäästöjä. Tämä edellyttää kuitenkin lainmuutoksia. Jo lyhyellä aikavälillä olemassa olevien laitteiden käyttöastetta on mahdollista lisätä. Myös oikeusturvan kannalta on tärkeää panostaa sähköisen asioinnin toimivuuteen ja videokuulemismahdollisuuksien lisäämiseen.

Säästövaikutus: kohtalainen. Erityisesti sivutoimi- ja palvelupisteissä videoneuvottelutekniikka on hyödyllinen apuväline ja tukee osaltaan kansalaisen oikeusturvan saavutettavuutta alueellisesti sekä lyhentää oikeudenkäynnin kestoa säästyneiden kustannusten lisäksi. Edelleen videoneuvottelua hyödyntämällä on mahdollista vähentää ns. matkakäräjiä ja niistä aiheutuvia kustannuksia, lyhentää käsittelyaikoja ja eri osapuolille aiheutuvia kustannuksia. Vaikutukset kohdistuvat sekä tuomioistuimiin että syyttäjiin, oikeudenkäyntiavustajiin, todistajiin ja asianosaisiin.

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

Näytön ja oikeuskysymyksen kannalta selvän asian käsittelyn päätteeksi käräjäoikeuden tulee voida julistaa tuomion perustelut ja lopputulos suullisesti. Julistaminen nauhoitetaan ja tallenne säilytetään oikeusturvan kannalta riittävän pitkään. Jos ratkaisuun ilmoitetaan tyytymättömyyttä tai jos asianosaiset sitä erikseen pyytävät, asiassa laaditaan kirjalliset perustelut.

Lainvoimaiseksi jäävien ratkaisujen kirjoittamiseen kuluu nykyisin merkittävä työmäärä ilman, että siitä on saatavissa vastaavaa hyötyä. Kirjallisten perusteluiden laatimisen tarve riippuu kulloisenkin asian luonteesta. Viimekädessä arviointi jäisi asiaa käsittelevän tuomioistuimen harkintaan. Menettely kannustaisi tuomion julistamiseen kansliatuomion antamisen asemesta. Asianosaisten oikeusturvaa edistäisi se, että asiat saataisiin nopeasti käsitellyksi loppuun.

Hallintolainkäytössä hallinto-oikeus voi selkeissä asioissa viitata hallintoviranomaisen asiassa tekemään päätökseen.

Säästövaikutus: vähäinen. Tuomioiden ja päätösten laatimisen keventäminen säästäisi tuomioistuinten työtä ja resursseja.

2.1.3 Osaaminen ja henkilöstö

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

Tällä hetkellä tuomioistuinten henkilöstön ammattitaidon ylläpitämistä ja kehittämistä koskeva koulutus on toteutettu oikeusministeriön ja tuomioistuinten yhteistyönä. Koulutuksen painopistealueet on määritelty ohjausryhmissä, joissa on laaja tuomioistuinopetus.

Lisäksi ylimmät tuomioistuimet, hovioikeuspiirit ja hallinto-oikeudet ovat organisoineet omaa koulutusta ja seminaareja. Hovioikeuksien lauluhankkeisiin on niin ikään sisällyttänyt koulutusta.

Horisontaalisissa ehdotuksissa todettujen synergiahyötyjen lisäksi on selvitettävä, voidaananko tuomioistuinten järjestämisen koulutuksen ja tuomioistuinten lauluhankkeiden osalta lisätä yhteistyötä ja koordinoita hankkeita siten, että niiden hyödyt saadaan vielä nykyistä paremmin koko tuomioistuinlaitoksen käyttöön.

Säästövaikutus: kohtalainen. Koulutuksen järjestäminen ja laatutyö tehostuu.

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

Tehostetaan tuomioistuinten johtamisjärjestelmiä. Sovitetaan tuomioistuinten sisällä johdettavien yksiköiden (osastot/jaostot) määrä optimaalisella tavalla tuomioistuimen kokoon siten, että organisaatorakenteet ovat toimivia, eikä hallintoon ja johtamistyöhön kulu kohtuuttomasti resursseja lainkäytön kustannuksella. Samoin perusteiden arvioidaan erillisten ammattimaisten hallinnollisten johtajien tarve suurissa tuomioistuinyksiköissä. Hovioikeuksien osastojen päälliköiden/laamannien tehtävistä tehdään hallinto-oikeuksien ja käräjäoikeuksien jaoston/osastonjohtajien tapaan määräaikaista. Näin edistetään tuomioistuinten kykyä kehittyä muuttuvassa toimintaympäristössä. Lisäksi selvitetään valtionhallinnossa ylimpien johtajien kohdalla noudatetun käytännön mukaisesti mahdollisuudet myös tuomioistuinten päälliköiden tehtävien määräaikaistamiselle ja huolehditaan siitä, että tuomioistuimen tai sen osaston johtamistehtävien ohella on riittävästi etenemisvirkoja, joihin nousee lainkäytöllisen etevyyden perusteella.

Säästövaikutus: kohtalainen. Syntyy johtamistehtävien vähenemisestä ja tehokkaamman johtamistoiminnan hyödyistä.

38. Lisätään hallintotuomioistuinten päätösten ohjausvaikutusta – keskipitkän aikavälin tavoite

Huolehditaan siitä, että ennakkopäätösarvoa omaavat sekä hallintotuomioistuinten ja hallinnon toimintaa ohjaavat ratkaisut julkaistaan ja niistä tiedotetaan riittävällä tavalla. Salassa pidettävää tietoa sisältävien ratkaisujen julkaisemisen helpottamiseksi luodaan rakenteellisia asiakirjapohjia, jotka mahdollistavat henkilötietojen poistamisen päätösasiakirjoista helposti. Tämä otetaan huomioon myös päätösten kirjoittamistavassa. Kehitetään myös sähköisiä järjestelmiä päätösten julkaisemisen ja päätöksistä tiedon saannin helpottamiseksi. Lisäksi selvitetään, miten tähän liittyvät tietosuojakysymykset voidaan ratkaista tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla.

Myös hallintoviranomaisten sisällä on tehostettava hallintotuomioistuinten päätöksistä tiedottamista. Lisäksi on huolehdittava siitä, että päätösten ohjausvaikutus tulee otetuksi huomioon hallintopäätöksiä tehtäessä.

Tieto hallintotuomioistuinten ratkaisukäytännöstä ohjaa yhdenmukaiseen ratkaisutoimintaan hallinnossa ja hallintotuomioistuimissa, mutta vähentää myös muutoksenhaun tarvetta, kun tuomioistuinten ratkaisulinjat ovat yleisesti tiedossa.

Säästövaikutus: kohtalainen. Hallinnon ratkaisukäytännön ollessa linjakasta ja ennakoitavaa, muutoksenhaun tarve vähenee, mikä vähentää hallintotuomioistuinten asiämäärää. Merkittävä säästövaikutus saavutetaan kuitenkin vasta, kun päätösten julkaiseminen ja niistä tiedonsaanti on kehitetty sähköiseksi.

2.1.4 Maksut

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

Maksujärjestelmän muutoksilla tavoitellaan tuomioistuinten taloudellisen aseman parantumista ja pyritään tehostamaan maksujärjestelmän ohjausvaikutusta siten, että kynnyks muutoksenhakuun nousisi. Tämä edellyttäisi kunkin oikeusasteen osalta erillistä harkintaa. Fiskaalisiin tavoitteisiin kuuluu maksujärjestelmän kattavuuden lisääminen siten, että oikeudenkäynnit ovat pääsääntöisesti maksullisia ja tästä pääsäännöstä on mahdollisimman vähän poikkeuksia. Samalla on kuitenkin tärkeää varmistua siitä, etteivät maksut estä oikeussuojan hakemista, vaan myös vähävaraisilla on mahdollisuus tuoda asiansa tuomioistuimeen.

Maksujärjestelmän uudistamisen yhteydessä on käytävä läpi tuomioistuimet ja niiden asiaryhmät ja kunkin osalta arvioitava, missä asioissa oikeudenkäyntimaksu peritään ja mitkä asiaryhmät ovat jo luonteensa vuoksi maksuttomia. Tällaisina voidaan mainita rikosasiat ja toimeentulotukiasiat. Samalla tulee selvittää ne asiaryhmät, joissa oikeudenkäyntimaksun suuruus voitaisiin sitoa kysymyksessä olevan asian intressiin. Tällaisia asiaryhmiä voi olla esimerkiksi markkinaoikeuden käsittelemissä asioissa.

Ohjausvaikutus tehostuu selkeimmin, jos oikeudenkäyntimaksu peritään etukäteen. Tämä on vallitseva eurooppalainen tapa ja sopusoinnussa ihmisoikeussopimuksen vaatimusten kanssa. Etukäteismaksujen periminen lisää kansalaisten harkintaa sen suhteen, onko asia vietävä tuomioistuimeen tai miten monessa asteessa muutosta haetaan. Maksujen porrastaminen oikeusasteittain edistäisi yleistä pyrkimystä asioiden mahdollisimman lyhyeen ja asian laadun perusteella määräytyvään käsittelyketjuun.

Jotta etukäteismaksuilla ei lisätä tuomioistuinten työtä nykyisestä, maksujen perimiseen ja maksuvelvollisuudesta vapautumiseen tulee olla käytettävissä selkeä ja yksinkertainen menetelmä. Tavoitteena on hyödyntää jo nykyisin käytössä olevia sähköisiä järjestelmiä.

Tuomioistuinmaksujen käyttöalan laajentamisen ja maksujen korottamisen arvellaan johtavan **merkittävään** tulonlisään.

2.2 Syyttäjät

Syyttäjäsektorilla toteutettavat toimenpiteet liittyvät oikeusturvan näkökulmasta erityisesti osaamisen kehittämiseen sekä eri tapoihin tehostaa asioiden käsittelyä. Kaikessa toiminnassa huolehditaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

2.2.1 Rakenteet

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

Syyttäjälaitoksessa toteutetuilla organisaatiomuutoksilla on tehostettu voimavarojen käyttöä. Tällä hetkellä Suomessa, Ahvenanmaata lukuunottamatta, syyttäjänvirastoja on 12. Suurissa virastoissa on pieniä virastoja paremmat mahdollisuudet työmäärien tasaamiseen, sijaistamisiin, erikoistumiseen ja sisäiseen koulutukseen. Myös hallinnollista työtä ja tukitehtäviä voidaan keskittää.

Virastojen määrää vähennetään yhdistämällä Keski-Suomen ja Pirkanmaan syyttäjänvirastot ja liittämällä Kanta-Hämeen syyttäjänvirasto osaksi Salpausselän ja osaksi Itä-Uudenmaan syyttäjänvirastoon. Selvitetään mahdollisuudet yhdistää Lapin ja Oulun syyttäjänvirastot. Syyttäjänvirastojen palvelutoimistojen määrää vähennetään.

Tavoite on, että syyttäjiä on toimipaikassa 25–45. Tästä voidaan poiketa, jos tehtävämäärät, etäisyydet, toimitilojen pitkät vuokrasopimukset tai muut alueelliset erityispiirteet sitä välttämättä edellyttävät.

Syyttäjänviraston toimialueen on toiminnallisesti tarkoituksenmukaista vastata poliisilaitoksen toimialuetta niin, että syyttäjänvirasto on samarajainen yhden tai useamman poliisilaitoksen alueen kanssa. Palvelutoimistoja on erityisesti paikkakunnilla, joissa poliisi tekee esitutkintayhteistyötä edellyttävää vaativaa tutkintaa.

Syyttäjälaitoksen keskushallintovirastona toimivan Valtakunnansyyttäjänviraston rakenteen ja osaamisen kehittämisen tarpeet selvitetään. Organisaatorakenteen kehittämisen yhteydessä selvitetään myös optimaalista henkilöstömäärää ja -rakennetta.

Säästövaikutus: vähäinen. Organisaatorakenteen kehittämisen tavoitteena ovat toiminnalliset tehostumisvaikutukset (mm. erikoistumismahdollisuudet, töiden jako, sijais-tukset).

2.2.2 Menettelyt

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

Syyttäjän mahdollisuus osallistua esitutkintaan toteutuu käytännössä ennen muuta esitutkintayhteistyön kautta. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyö on 1.1.2014 voimaantulevassa uudessa esitutkintalaissa muutettu nimenomaiseksi velvollisuudeksi tehdä yhteistyötä. Uudet säännökset samalla mahdollistavat syyttäjän nykyistä laajemman osallistumisen esitutkintaan.

Syyttäjät voivat esitutkintayhteistyön keinoin ohjata esitutkintaa monin eri tavoin niin, että esitutkinnan laatu ja sen käytettävyys syyteharkinnassa ja rikosprosessin myöhemmissä vaiheissa paranevat. Samalla syyttäjä voi edistää esitutkinnan tarkoituksenmukaista kohdentamista, mikä säästää työtä esitutkinnassa ja myöhemmin. Tämä nopeuttaa esitutkintaa ja oikeudenkäynnin aloittamista, mikä parantaa oikeusturvaa.

Esitutkintayhteistyöhön panostaminen edellyttää riittäviä syyttäjäresursseja.

Tutkinnanjohtajuuden siirtäminen syyttäjälle on otettava selvitettäväksi, mikäli esitutkintayhteistyön keinoin ei saavuteta esitutkintalaissa tarkoitettuja ja edellä kuvattuja hyötyjä.

Säästövaikutus: kohtalainen. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyö tehostaa esitutkintaa ja oikeudenkäyntejä.

42. Otetaan käyttöön syyteneuvottelumenettely – lyhyen aikavälin tavoite

Syyteneuvottelumenettelyn käyttöönoton tavoitteena ovat prosessiekonomiset edut ja oikeudenkäyntien nopeuttaminen. Käytännössä syyteneuvottelu toimisi siten, että esitutkinnan ulkopuolelle rajoitetaan tunnustuksen perusteella tiettyjä epäiltyjä rikoksia tai että rikosasia käsitellään tuomioistuimessa tavanomaista oikeudenkäyntiä keveämmässä menettelyssä ja tuomitaan lievempi rangaistus. Syyteneuvottelu voisi koskea rikoksia, joista säädetty ankarin rangaistus on enintään kuusi vuotta vankeutta, ei kuitenkaan rikoslain 20 luvussa rangaistavaksi säädettyjä seksuaalirikoksia, jotka loukkaavat seksuaalista itsemääräämisoikeutta tai jotka kohdistuvat lapsiin, eikä henkeen tai terveyteen kohdistuvia rikoksia rikoslain 21 luvussa. Hallituksen esitys pyritään antamaan eduskunnan kevätistuntokauden aikana vuonna 2013. Lait voisivat tulla voimaan vuoden 2014 aikana.

Säästövaikutus: merkittävä. Syyteneuvottelumenettelyn käyttöönotto säästää esitutkintaviranomaisen työtä sekä nopeuttaa asioiden käsittelyä ja oikeudenkäyntejä.

Sopeuttamisohjelma: Säästöt syyttäjälaitoksessa ja tuomioistuimissa olisivat alustavasti arvioiden lyhyellä aikavälillä 1–2 milj. euroa. Uudistus säästäisi myös esitutkintaviranomaisen työtä.

2.2.3 Osaaminen ja henkilöstö

43. Syyttäjälaitoksen osaamista kehitetään suunnitelmallisesti – keskipitkän aikavälin tavoite

Syyttäjälaitoksessa on kehitetty monin tavoin henkilöstön osaamista ja erikoistumista. Suuntautua on voinut joko esimiestehtäviin tai syyttäjän tehtäviin. Avain- ja erikoissyyttäjäjärjestelmän kautta on voinut erikoistua esimerkiksi talousrikoksiin tai huumausainerikoksiin taikka kansainvälisiin asioihin. Mahdollisuus erikoistua tiettyihin tehtäviin tai rikoslajeihin on lisännyt toiminnan laatua, syyttäjätehtävien hyvää hallintaa ja rikosvastuun toteutumista. Samalla on luotu henkilökunnalle mahdollisuus ammatilliseen kehittymiseen ja tuettu sitä myös palkkauksellisesti. Oma koulutustoiminta on tukenut osaamisen kehittämistä. Myös johtamiskoulutukseen on panostettu.

Tavoitteena on jatkaa ja syventää edelleen osaamisen kehittämistä vastaamaan työn kasvavia vaatimuksia. Syyttäjälaitos on asiantuntijaorganisaatio, jolta edellytetään normaaleiden perustehtävien hoitamisen ohella pitkälle vietyä erityisosaamista. Erikoistuneiden syyttäjien palveluita tulisi olla alueelliset erityistarpeet huomioon ottaen saatavilla koko maassa. Syyttäjälaitoksen osaamiset kartoitetaan ja tuloksista muodostetaan syyttäjälaitoksen osaamiskartta. Laaditaan henkilökohtaiset osaamisen kehittämis- ja urapolkusuunnitelmat. Koulutusohjelmat suunnitellaan osaamistarpeita vastaaviksi. To-

dennettu osaaminen otetaan huippuasiantuntijoiden rekrytoinnin perustaksi. Osaamista tukeva koulutus suunnitellaan yksilölliseksi, nousujohteiseksi ja rakentumaan työssä oppimiselle. Asiantuntijuus on yhteistä osaamista. Osaamisen johtaminen on laadukasta ja ennakoivaa.

Säästövaikutus: Vähäinen. Osaamisen suunnitelmallisen kehittämisen tavoitteena ovat toiminnalliset tehostumisvaikutukset (mm. työn jako, käsittelyaika/asia).

2.2.4 Maksut

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

Syyttäjän on ajettava asianomistajan pyynnöstä tämän yksityisoikeudellista vaatimusta, jos se voi tapahtua ilman olennaista haittaa eikä vaatimus ole ilmeisen perusteeton. Menettelyllä on pyritty parantamaan rikoksen uhrin asemaa rikosprosessissa. Käytännössä varsinkin tunnustetuissa ja selvissä rikosasioissa syyttäjä useimmiten ajaa asianomistajan yksityisoikeudellisen vaatimuksen rikosasian yhteydessä.

Koska syyttäjän keskeisenä tehtävänä on rikosvastuun toteuttaminen, asianomistajan yksityisoikeudellisten vaatimusten ajaminen ei kuulu syyttäjän tehtävien ydinalueeseen. Yksityisoikeudellisen vaatimuksen ajaminen myös lisää jonkin verran syyttäjän työmäärää.

Näistä syistä on tarkoituksenmukaista selvittää, voitaisiinko asianomistajalta periä maksu yksityisoikeudellisen vaatimuksen ajamisesta.

Säästövaikutus: vähäinen. Säästövaikutus on riippuvainen asetettavan maksun suuruudesta. Asianomistajan kokemus maksun vähäisyydestä suhteessa asiassa olevaan taloudelliseen intressiin ja asianomistajan taloudelliseen asemaan vaikuttaa siihen, kuinka paljon maksuja kertyisi ja kuinka moni asianomistaja hoitaisi asian itse tai muun asiamiehen edustamana. Maksun perimisellä ei olisi vaikutusta tuomioistuimen työmääriin ja osassa asioita asianomistajan edustamiseen liittyvä työmäärä jäisi edelleen syyttäjälle. Tämä vähentää toimenpiteen nettosäästövaikutusta.

2.3 Asianajo ja julkinen oikeusapu

Asianajon ja oikeudellisen avun laatua parannetaan tehostuvan valvonnan kautta. Tämä lisää oikeusturvaa samalla, kun asioiden käsittely tuomioistuimissa tehostuu. Lisäksi tarkistetaan julkisen oikeusavun kattavuutta, kohdentumista ja kustannuksia vastaamaan todellisia oikeussuojatarpeita.

2.3.1 Kattavuus ja rakenteet

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

Kattavuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota maantieteelliseen sekä asianosais- ja asiaryhmäkohtaiseen kattavuuteen. Kattavuutta arvioitaessa on otettava huomioon vuoden 2013 aikana valmistuvat oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ja valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset julkisen oikeusavun kohdentumisesta ja saatavuudesta. Lisäksi on huomioitava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, joka koskee henkilön oikeutta julkiseen oikeusapuun esitutkinnassa sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö, joka koskee oikeushenkilön oikeutta julkiseen oikeusapuun. Lisäksi on arvioitava, millä perusteilla erilaisiin hallintolainkäyttöasioihin, mukaan luetuna veroasiat, on mahdollista saada julkista oikeusapua.

Säästövaikutus: Säästövaikutus tulee arvioitavaksi kattavuuden arvioinnin yhteydessä.

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

Lyhyen aikavälin tavoitteena on vähentää oikeusaputoimistojen lukumäärää nykyisestä 34 oikeusaputoimistosta 27 oikeusaputoimistoon. Lisäksi selvitetään valtion oikeusaputoimistojen organisaatorakenteen kokonaisuudistuksen tarve.

Oikeusaputoimistojen lukumäärän vähentäminen on lisännyt ja lisää esteellisyystilanteita. Asiointimatkat esteettömään toiseen oikeusaputoimistoon ovat pidentyneet. Samalla harvaan asutuilla alueilla yksityisten avustajien määrän arvioidaan olevan vähenemässä. Esteellisyystilanteissa ensisijaisena vaihtoehtona on oikeusavun tarjoaminen etäpalveluna.

Pitkällä aikavälillä selvitetään mitä vaikutuksia yhden oikeusapuviraston perustamisella olisi. Huomioon on otettava ja selvitettävä esimerkiksi miten yhä lisääntyvät esteellisyystilanteet tällöin ratkaistaan.

Säästövaikutus: Ei arvioitavissa tässä vaiheessa.

2.3.2 Menettelyt

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

Oikeusaputoimistojen sähköistä asiointia laajennetaan luomalla sähköinen ajanvarausjärjestelmä. Oikeusapupalvelujen käyttöä etäpalveluna laajennetaan erityisesti esteellisyystilanteissa ja kielellisten oikeuksien toteuttamisessa. Jos oikeusaputoimisto ei tarjoa

palvelua asiakkaan äidinkielellä tai ei voi esteellisyyden vuoksi ottaa toimeksiantoa vastaan, voidaan asiakkaalle tarjota oikeusapupalvelua etäpalveluna toisesta oikeusaputoimistosta tai mahdollisesti viranomaisen yhteispalvelupisteistä.

Säästövaikutus: kohtalainen - Sähköinen ajanvaraus ja etäpalvelu tehostavat ja sujuvoittavat asiakaspalvelua. Säästöjä on jo nykyisissä kokeiluissa saatu erityisesti ns. etätulkkauksesta. Oikeusapu- ja edunvalvontapalvelujen luonne huomioon ottaen huomattava osa asiakkaista ei kuitenkaan kykene käyttämään näitä välineitä. Näin ollen säästövaikutus on kohtalainen.

2.3.3 Osaaminen ja henkilöstö

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

Oikeudenkäyntiavustajien valvonnassa ja ohjauksessa on käytettävissä esiintymiskiellon lisäksi valvontamenettely. Tuomioistuinten huomiota on kiinnitettävä mahdollisuuteen tehdä ilmoitus valvontalautakunnalle, silloin kun siihen todetaan olevan aihetta. Tuomioistuimet valvovat menettelyn asianmukaisuutta myös aktiivisen prosessin johdon keinoin.

Julkista oikeusapua antavien avustajien työn laadun arviointi on erityisen perusteltua, koska palkkio maksetaan valtion varoista. Voimassaoleva sääntely mahdollistaa avustajan palkkion alentamisen tai jopa sen määräämättä jättämisen, mikäli työn laatu ei ole asianmukaista. Myös lainsäädäntömuutoksen tarvetta on harkittava. Tuomioistuinten tulee aktiivisesti ja päätökset perustellen käyttää myös tätä mahdollisuutta avustajien työn laadun varmistamiseen. Avustajien palkkiokäytännön osalta voidaan jatkossa arvioida mahdollisuutta määritellä yksinkertaisille asioille kiinteät taksat. Julkisen oikeusavun palkkiotason on kaikissa asioissa oltava riittävän hyvä, jotta ammattitaitoiset avustajat ottavat oikeusapuasioita hoitaakseen.

Säästövaikutus: kohtalainen. Parempilaatuinen avustajantyö säästää kustannuksia.

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

Hallintolainkäytön osalta tehdään kokonaisarvio siitä, mihin asiaryhmiin hyväksytään avustajiksi vain asianajajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat. Tarvetta lienee laajentaa asianajajien ja luvansaaneiden oikeudenkäyntiavustajien käyttöä ainakin ulkomaalaisasioihin.

Muutoksenhaku etenkin ylimmissä oikeusasteissa edellyttää oikeudellista ammattitaitoa ja useimmissa tapauksissa valituslupajärjestelmän tuntemista. Vuodesta 2013 alkaen ylimääräistä muutoksenhakua korkeimmassa oikeudessa on koskenut asiamiespakko. Selvitetään, tulisiko asiamiespakko ulottaa myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa tapahtuvaan ylimääräiseen muutoksenhakuun ja olisiko useampikertaiseen purun hakemiseen muutoin syytä puuttua. Selvitetään myös asiaryhmäkohtaisesti, olisiko asiamiespakko syytä ulottaa osaan hallintolainkäytön ylimmässä oikeusasteessa valitusluvan kautta vireille tulevista asioista ja korkeimman oikeuden valituslupamenettelyn kautta vireille tuleviin asioihin. Samalla selvitetään erityisen pätevyysjärjestelmän luominen ennakkoratkaisuasioissa korkeimmissa oikeuksissa.

Säästövaikutus: kohtalainen. Säästövaikutus voitaneen arvioida tässä vaiheessa kohtalaiseksi. Tarkempia arvioita on kuitenkin mahdollista antaa vasta erillisten selvitysten perusteella.

2.3.4 Maksut

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

Oikeusapumaksu on ollut 70 euroa vuodesta 2008 lähtien ja oikeusavun omavastuurajat tarkastettu viimeksi vuonna 2008. Yksityisten avustajien hoitamista oikeusapuasioista 89 %:ssa tapauksista asiakas saa oikeusavun korvauksetta ja 11 % maksaa osakorvauksen. Oikeusaputoimistoissa vastaavat suhteet ovat 74 % (noin 30 200 asiakasta) korvauksetta ja 26 % (noin 10 500 asiakasta) osakorvauksella.

Myös oikeusavussa on tavoitteena kattaa nykyistä suurempi osa oikeusavun kustannuksista maksuilla. Asiakkaalta perittävien maksujen ja palkkioiden taso on kuitenkin määriteltävä niin, etteivät ne heikennä etenkin vähävaraisten oikeusturvaa. Tavoitteen toteutuminen edellyttää maksu- ja palkkiojärjestelmän kokonaistarkastelua sekä mahdollisesti sen sitomista indeksimuutokseen. Lisäksi julkisten oikeusavustajien laskutuksessa kiinnitetään huomiota siihen, että tehty työ laskutetaan säännösten mukaan täysimääräisesti.

Säästövaikutus: vähäinen. Koska oikeusavun tarkoituksena on turvata vähävaraisten oikeus oikeussuojaan, perittävillä maksuilla voidaan kattaa vain hyvin pieni osa toiminnan kustannuksista. Näin ollen maksujen korotuksen vaikutus voi olla joka tapauksessa vain vähäinen.

2.4 Sovittelu

Sovintomenettelyjen tarkoituksena on saada oikeudellisesti pitävä ratkaisu nopeasti ja niin, että ratkaisussa voidaan huomioida myös muita, kuin puhtaan oikeudellisia kysymyksiä. Sovittelu on menettely, joka osapuolten on helpompi ymmärtää ja jossa he voivat enemmän vaikuttaa lopputulokseen. Sovittelulla voidaan välttää erityisesti hävinneen osapuolen heikko sitoutuminen oikeudenkäynnin lopputulokseen.

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

Nykyisin käytössä olevat sovintomenettelyt ovat hyviä ja käyttökelpoisia välineitä oikeusriitojen ratkaisuun ja niiden käyttöä tulee edelleen suosia. Sovintoon voidaan riita-asiassa päätyä tuomioistuimen prosessin johdon kautta tai erityisessä tuomioistuinsovitte- lussa. Lisäksi kärjäoikeus voi vahvistaa tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa tehdyn sovinnon tai sen osan täytäntöönpanokelpoiseksi. Sovintomenettelyt mahdollis- tavat päätöksenteon, joka on osapuolten ja oikeuslaitoksen kannalta sekä nopea että edullinen. Esimerkiksi huoltoriitojen asiantuntija-avusteisesta sovittelusta (Follo) kärjä- jäoikeuksissa saadut kokemukset ovat olleet positiivisia. Sovintomenettelyjen käyttämi- nen säästää oikeuslaitoksen resursseja ja mahdollistaa niiden kohdentamisen muihin, usein hankalampiin asioihin, mikä on kansalaisten oikeusturvan kannalta perusteltua.

Hallintolainkäytössä ei ole vastaavia sovintomenettelyitä kuin yleisessä lainkäytössä, eivätkä sovintomenettelyt lähtökohtaisesti sovellu pääasiassa kirjallisessa menettelyssä tapahtuvaan hallintolainkäyttöön, jossa vastapuolina ovat useimmiten yksityinen ja jul- kinen taho. Hallintoasioita käsiteltäessä on usein kuitenkin mahdollista hyödyntää so- vintomenettelyihin verrattavia ratkaisuja, joissa pyritään riidan selvittämiseen hallinnos- sa jo ennen asian viemistä tuomioistuimeen. Esimerkkinä voidaan mainita lastensuoje- luasiat, joissa lastensuojelutoimien kohteena olevaa perhettä tulisi kannustaa ottamaan vastaan avohuollon tukitoimia vaihtoehtona huostaanotolle.

Säästövaikutus: kohtalainen. Sovintomenettelyjen laajemmalla hyödyntämisellä arvi- oidaan voitavan tehostaa tuomioistuinten työtä ja vähentää asiamääriä. Lisäksi tuomio- istuinsovitte- lussa lyhennetään käsittelyaikoja. Esimerkiksi Oulun kärjäoikeudessa on kehitetty sovittelumenettelyä ja saatu erittäin myönteisiä kokemuksia asiassa. Vuon- na 2012 tuomioistuinsovitte- lukseen siirtyi tai meni suoralla hakemuksella joka kuudes laaja riita- asia (16 %) ja noin 65–70 % lapsioikeudellisista riidoista. Sovintoprosentti ratkai- suista oli 92 %.

2.5 Neuvonta

Helposti saatavilla oleva oikeudellinen neuvonta parantaa mahdollisuuksia välttää oikeudellisia ongelmia ja mahdollisen ongelman syntyessä ryhtyä oikeisiin toimenpiteisiin sen ratkaisemiseksi.

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

Laajennetaan hallitusohjelman mukaista hallinnon keventämistä ja SADe-ohjelman mukaista palvelujen saatavuutta haja-asutusalueella sekä hallinnonrajat ylittävää yhteistyötä. Ryhdytään tekemään aktiivista yhteistyötä Kouvolaan syksyllä 2013 perustettavan kansalaisten yleisneuvontapalvelun kanssa. Kehitetään oikeushallinnon virastojen mahdollisuuksia toimia julkishallinnon yhteisissä palvelupisteissä, joissa suunnitellaan tarjottavan myös etäpalveluita esimerkiksi videoneuvottelun välityksellä.

Kansalaisten yleisneuvontapalvelu on palvelu, joka ottaa vastaan kansalaisten puheluita, ohjaa ja opastaa viranomaisten palveluiden löytämisessä, sähköisten palveluiden käytössä ja antaa tietoja viranomaisten toiminnasta. Kansalaiset voivat ottaa yhteyttä neuvontaan puhelimitse, sähköpostitse, asiointitilin kautta, nettisivujen kautta ja tekstiviesteillä. Heitä palvellaan suomeksi ja ruotsiksi sekä englanniksi. Puhelut ovat maksuttomia. Jatkossa selvitetään myös, miten sosiaalista mediaa voidaan hyödyntää asiakaspalvelussa.

Osallistutaan kansalaisten yleisneuvontapalvelun henkilöstön koulutusohjelmaan ja tehdään yhteistyötä toiminnan kehittämiseksi. Tietojenvaihto parantaa neuvontahenkilökunnan osaamista ja antaa oikeushallinnolle uudenlaisen mahdollisuuden saada jo varhaisessa vaiheessa kootusti palautetta toiminnassa mahdollisesti ilmenneistä ongelmista.

Säästövaikutus: kohtalainen. Yleisneuvontapalvelu vähentää hallinnonalan virastoihin ja oikeusministeriöön tulevia kansalaiskyselyjä. Yhteispalvelupisteiden käytön ja yhteispalvelun etäpalveluiden arvioidaan etenkin pitkällä aikavälillä tuottavan merkittäväkin säästöjä, mutta niiden arviointi vielä tässä vaiheessa on vaikeaa.

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

Talous- ja velkaneuvonnalla on merkittävä vaikutus yksityishenkilöiden taloudellisen toimintakyvyn ja ylläpitämisen kannalta. Neuvonnan laatu ja saatavuus vaihtelevat nykyisin eri puolilla maata siten, että asiakkaat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa. Selvitetään voidaanko talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiden mahdollisuutta saada yhdenvertaisia palveluja parantaa siirtämällä tehtävä joko ulosoton tai oikeusavun yhteyteen. Talous- ja velkaneuvonta on toisaalta osa maksuhäiriöpolitiikkaa. Toisaalta talous- ja velkaneuvonta muistuttaa luonteeltaan oikeusaputoimintaa ja edellyttää suhteellisen tiheää toimipaikkaverkostoa kuten oikeusapukin.

Ulosottoviranomainen on puolueeton lainkäyttöviranomainen. Velkaneuvonnassa puolestaan hoidetaan asiaa yksittäisen asiakkaan näkökulmasta. Erityisesti ulosotossa vireillä olevien asioiden osalta tulisi selvittää miten nämä kaksi tehtävää voidaan hoitaa samanaikaisesti samassa viranomaisessa. Jos toiminto keskitetään ulosottoon, eräänä mahdollisuutena olisi, että velkaneuvonta toimii omana erillisenä yksikkönä. On lisäksi arvioitava, onko velallisella korkeampi kynnyks tulla ulosottovirastoon neuvottavaksi kuin esimerkiksi oikeusaputoimistoon.

Kustannuksia lisäävä vaikutus: merkittävä. Kunnat saavat korvausta valtiolta palvelun järjestämiseen, mutta vastaavat itse noin 25 %:sta kustannuksista. Jos tehtävä siirretään valtiolle, palvelujen määrän säilyttäminen nykytasossa edellyttää merkittävää lisärahoitusta kattamaan kuntien nykyisin korvaama osuus. Toisaalta, toimivan velkaneuvonnan voidaan arvioida vähentävän asiamääriä niin tuomioistuimissa kuin ulosotossa-kin.

2.6 Ulosotto

Ulosoton tavoitteena on tehokas velkojen perintä samalla asianosaisten oikeussuojasta huolehtien. Tehokkaaseen perintään kuuluvat hyvä perimistulos ja joutuisa asioiden käsittely sekä väärinkäytöstopausten tunnistaminen ja selvittäminen. Ulosottomenettelyssä annetaan oikeussuojaa asianosaisille ja sivullisille. Toimiva ulosottojärjestelmä ylläpitää yhteiskunnassa oikeussuojaa ja oikeusvarmuutta sekä yhteiskuntajärjestystä, ennaltaehkäisee laiminlyöntejä ja säilyttää hyvän maksumoraalin.

2.6.1 Rakenteet

54. Selvitetään ulosoton organisaation uudistamisen tarve – keskipitkän aikavälin tavoite

Ulosoton rakenneuudistuksen yhteydessä selvitetään ulosottolaitoksen organisaation uudistustarve. Paikallisten virastojen määrän vähentämistarpeen ohella selvitetään mahdollisuus luopua kokonaan paikallispiireistä ja siirtyä yhden viraston malliin. Näin voitaisiin hallintoa keventää ja edistää samalla toiminnan yhdenmukaisuutta. Valtakunnantoudivirasto perustaa työryhmän selvittämään organisaation kehittämistä. Samalla on arvioitava kuitenkin myös lainkäytön riippumattomuuden edellytykset. Säästövaikutuksia voitaisiin saada henkilöstömenoissa.

Säästövaikutus: kohtalainen. Hallinnon kokoamisella on saatavissa säästöjä henkilöstömenoissa noin 20 henkilötyövuoden verran.

2.6.2 Menettelyt

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

Selvitetään, voidaanko henkilöstöä käyttää nykyistä laajemmin varsinaisissa ulosotto-toimituksissa. Selvitetään asioiden sähköisen käsittelyn edistämistä ja tiettyjen tehtävien keskittämistä yhteen tai muutamaaan yksikköön. Tällaisia toimintoja voisivat olla esimerkiksi puhelinliikenne ja asiakaspalvelu, asioiden kirjaaminen, rahavarojen tilitys, todistusten lähettäminen ja yksinkertainen perintä.

Säästövaikutus: merkittävä. Työmenetelmiä kehittämällä on saavutettavissa säästöjä henkilötyövuosissa ja henkilöstön uudelleen suuntauksella palkkausmenoissa muutenkin merkittävästi.

2.6.3 Osaaminen ja henkilöstö

56. Huolehditaan henkilöstön osaamistasosta – jatkuvaa toimintaa

Henkilöstön osaamistaso pidetään korkealla. Oikeustradenomiharjoittelu, voutiakatemia ja johtamiskoulutus yhdistettynä ulosottolaitoksen kurssitarjontaan ja räätälöityyn muuhun koulutukseen, mm yhteistyössä yliopistojen kanssa, takaavat henkilöstön ammattitaidon. Koulutus ja muutosjohtaminen vastaavat rakenneuudistuksen aiheuttamiin uusiin osaamistarpeisiin. Koulutuksella edistetään myös tehtävissä erikoistumista.

Säästövaikutus: vähäinen. Koulutuksella varmennetaan uudistusten toteutus ja parannetaan ammattitaitoa ja sitä kautta työn tuottavuus paranee. Koulutuksen suora säästövaikutus jäänee kuitenkin vähäiseksi.

2.6.4 Maksut

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

Keskeiset ulosottomaksut eivät ole sidoksissa niiden tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin, Tärkeintä on maksujen oikeudenmukainen kohdentuminen velkojan ja velallisen kesken. Velallisten osuus ulosottomaksukertymästä on noin 70 %.

Ulosoton toimintamenoista 55–60 % pyritään kattamaan ulosottomaksuista saatavilla tuloilla. Tämä tavoitetaso on viime vuosina selvästi ylitetty johtuen lisääntyneistä asiämääristä ja parantuneesta perintätuloksesta. Vuonna 2012 ulosottomaksuja tilitettiin valtiolle runsaat 70 milj. euroa eli noin 70 % ulosottolaitoksen menoista.

Eräiden ulosottomaksujen määrää on viimeksi tarkistettu 1.11.2009 voimaan tulleella asetuksella. Velkojilta perittäviä käsittelymaksua ja tilitysmaksua korotettiin. Oikeusministeriön hallinnonalan maksustrategian mukaan maksujen suuruudet tulisi tarkistaa määräajoin, enintään kolmen vuoden välein. Velkojilta perittävien käsittelymaksun ja täytäntöönpanomaksun korottaminen on valmisteilla. Myös myyntimaksua, täytäntöönpanomaksua sekä todistus- ja jäljennösmaksua tarkistettaisiin vastaamaan kustannustason nousua. Todistusmaksun porrastamisen tavoitteena on pyrkimys ohjata todistusten tilaajia tilaamaan todistukset sähköisesti. Tämä vapauttaisi resursseja kohdennettaviksi muihin tehtäviin.

Säästövaikutus: vähäinen – Maksutuloja korotetaan vastaamaan kustannustason nousua. Korotuksen nettovaikutus arvioidaan vähäiseksi.

LIITE 1.

Kehyskirjauksen edellyttämä 6 milj. euron sopeuttamisohjelma

Valtioneuvoston kehyspäätöksessä vuosille 2013–2016 edellytetään oikeusministeriön vähentävän hallinnonalan menoja aiemmin asetetun 14 milj. euron säästötavoitteen lisäksi vuositasolla vähintään 8 milj. eurolla vuodesta 2015 alkaen. Tästä hallituksen kehysneuvotteluiden 22.3.2012 pöytäkirjamerkinnän mukaisesti 6 milj. euron osalta sopeuttamisohjelma on valmisteltava korkean tason työryhmässä ja ehdotusten valmistuttua tuotava talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltäväksi.

Säästöt oikeuslaitoksen toimitilakustannuksissa	Ulosottoimessa pyritään aikaansaamaan toimitilasäästöjä Helsingin ulosottoviraston toimitilan käyttöä tehostamalla sekä lakkauttamalla ulosoton toimipisteitä (säästötavoite ulosotossa yhteensä 650 000 euroa). Hovi- ja hallinto-oikeuksien rakennemuutoksesta odotetaan vajaan 600 000 euron säästöjä ja tilankäytön tehostamisella Porin oikeustalossa 70 000 euron säästöjä. Näillä tilankäyttöä tehostavilla toimenpiteillä pyritään siten yhteensä noin 1,3 milj. euron menosäästöihin
Asiantuntija-avusteisen huoltoriitamenettelyn (ns. Follo-malli) laajentaminen koko maahan	Kun tuomioistuinsovittelun käyttöä tulisi muutoinkin laajentaa, arvioidaan Follomenettelyn ja tuomioistuinsovittelun käytön muun laajentamisen pitävän sisälään 1–2 milj. euron säästöpotentiaalin oikeusministeriön hallinnonalalla. Menettely säästää lisäksi merkittävästi myös oikeusavun, sosiaalitoimen ja muun yhteiskunnan voimavaroja, jotka muutoin sitoutuisivat huoltoriidan käsittelyyn.
Hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistuksen htv-säästöt	Hallituksen esityksessä em. rakenneuudistukseksi (HE 153/2012 vp) arvioidaan, että hovi- ja hallinto-oikeuksien henkilöstöä voidaan vähentää pidemmällä aikavälillä noin 20 henkilötyövuodella kun nykyistä suuremmissa yksiköissä voidaan kehittää työmenetelmiä ja tuottavuutta sekä poistaa päällekkäisiä toimintoja. Vähentäminen tehtäisiin sitä mukaa kuin eläköitymisen myötä tai muutoin vapautuu virkoja. Tästä aiheutuu noin 1–1,5 milj. euron vuotuiset säästöt henkilöstökustannuksissa siitä riippuen, kohdennetaanko vähennykset kanslia- vai lainkäyttöhenkilöstöön. Jo lyhyemmällä aikavälillä voidaan rakenneuudistuksella arvioida saavutettavan noin 12 henkilötyö-vuoden eli 0,7 milj. euron säästö.
Lautamiesten lukumäärän vähentäminen tuomio-istuimen kokoonpanoissa	Lautamiesten lukumäärän vähentäminen ehdotetulla tavalla vähentäisi käräjäoikeuksien lautamiesjärjestelmän ylläpitämiseen liittyvää työtä ja vapauttaisi henkilöstöä muihin tehtäviin. Tämän lisäksi lautamiesten lukumäärän vähentäminen säästäisi vuosittain lautamieskuluja 0,7 milj. euroa.
Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen	Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamisesta saatava hyöty on suoraan riippuvainen sen soveltamisalaan kuuluvista asioista. Alustavan arvion perusteella järjestelmän käyttöönotto ja sen soveltamisalan laajentaminen mahdollistaisivat yhdessä noin 10–15 henkilötyövuoden säästöt. Tämä tarkoittaisi 1 milj. euron vuosittaista säästöä.
Syyteneuvottelumenettelyn käyttöönotto	Säästöt syyttäjälaitoksessa ja tuomioistuimissa olisivat alustavasti arvioiden lyhyellä aikavälillä 1–2 milj. euroa.
Oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentaminen	Jos oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentamisella saavutetaan 10 % työmäärävähennys asiamäärien vähenemisen ja hallinnon päätösten laadun paranemisen kautta, voidaan hallintolainkäytössä arvioida saavutettavan 1 milj. euron vuosittainen säästö.

LYHYELLÄ AIKAVÄLILLÄ TOTEUTETTAVAT

TOIMENPIDE

**SÄÄSTÖVAIKUTUS
v. 2015 lähtien**

TUOMIOISTUIMET	
Ehdotus 15 Laajennetaan jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa	Merkittävä; yli 1 milj. euroa
Ehdotus 16 Selvitetään lainsäädännön muutostarpeet eräissä kansainväliseen prosessioikeuteen liittyvissä kiireellisissä asioissa	Vähäinen; alle 400 000 euroa
Ehdotus 17 Yhdenmukaistetaan hallintoasioiden muutoksenhakumenettelyä	Merkittävä; yli 1 milj. euroa
Ehdotus 18 Laajennetaan oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa	Merkittävä; yli 1 milj. euroa
Ehdotus 19 Selvitetään mahdollisuus siirtyä järjestelmään, jossa lasten huostaanotosta päättäisi ensi vaiheessa moniammatillinen toimielin	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 20 Luovutaan mielenterveyslain mukaisesta alustusmenettelystä	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 21 Tuomioistuinasioiden käsittelyssä otetaan paremmin huomioon asioiden vaativuus ja oikeusturvan tarve (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Kohtalainen / merkittävä; 400 000 euroa > yli 1 milj. euroa
Ehdotus 22 Joustavoitetaan tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiä (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Kohtalainen / merkittävä; 400 000 euroa > yli 1 milj. euroa
Ehdotus 23 Laajennetaan asiantuntija-avusteinen huoltoriitamenettely koko maahan	Merkittävä; yli 1 milj. euroa
Ehdotus 24 Vähennetään lautamiesten lukumäärää kokoonpanoissa (1+3:n tilalle 1+2 ja 2+4:n tilalle 2+3) (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Kohtalainen / merkittävä; 400 000 euroa > yli 1 milj. euroa
Ehdotus 29 Käytetään nykyistä useammin nopeutettua käsittelyä, syyttäjähastetta ja ns. yhden kosketuksen toimintamallia rikosasioissa	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 30 Yksinkertaistetaan velkajärjestelyä	Vähäinen; alle 400 000 euroa
Ehdotus 34 Lisätään videokuulemisen käyttöä tuomioistuimissa	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 35 Otetaan rajoitetusti käyttöön tuomioiden suullinen perustelu ja harkitaan myös muita keinoja keventää kirjallisten tuomioiden laatimista	Vähäinen; alle 400 000 euroa

LIITE 2. Taulukko toimenpiteistä ajanjaksoittain ja säästövaikutuksittain

Ehdotus 37 Uudistetaan tuomioistuinten johtamismalleja ja henkilöstörakenteita sekä kevennetään hallintoa (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 39 Tuomioistuinmaksujen käyttöalaa laajennetaan ja maksuja korotetaan (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
SYYTTÄJÄT	
Ehdotus 40 Syyttäjälaitoksen organisaatio rakennetaan toiminnallisten tarpeiden lähtökohdista (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Vähäinen; alle 400 000 euroa
Ehdotus 41 Syyttäjät osallistuvat esitutkintaan kaikkien uuden esitutkintalain tarjoamien mahdollisuuksien ja asettamien velvoitteiden mukaisesti	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 42 Otetaan käyttöön syyteneuvottelumenettely	Merkittävä; yli 1 milj. euroa
ASIANAJO JA JULKINEN OIKEUSAPU	
Ehdotus 45 Tarkistetaan julkisen oikeusavun kattavuus (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Arvioidaan erikseen.
Ehdotus 46 Jatketaan oikeusaputoimistoverkoston hallinnollista uudistamista (lyhyen ja pitkän aikavälin tavoite)	Arvioidaan erikseen.
Ehdotus 48 Tehostetaan tuomioistuimien ja valvontaelinten roolia oikeudenkäyntiavustajien laadun valvomisessa	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 49 Selvitetään oikeudenkäyntiasiamiehelle asetettavia vaatimuksia hallintolainkäytössä. Selvitetään asiamiespakkoa ja oikeudenkäyntiasiamiehelle asetettavaa erityisosaamisvaatimusta korkeimmissa oikeuksissa (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 50 Selvitetään mahdollisuudet kattaa nykyistä suurempi osa oikeusavun kustannuksista maksuilla (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Vähäinen; alle 400 000 euroa
SOVITTELU	
Ehdotus 51 Sovintomenettelyjä hyödynnetään jatkossakin tuomioistuin-käsittelyn vaihtoehtona yleisten tuomioistuinten toimialalla. Hallintoasioiden osalta kannatetaan sovitteluratkaisun etsimistä ennen tuomioistuinkäsittelyä	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
ULOSOTTO	
Ehdotus 57 Eräitä (velkoja)maksuja tarkistetaan kustannuskehitystä vastaavasti. Sähköisesti tilatun todistuksen maksu säädetään halvemmaksi kuin virastosta tilattu	Vähäinen; alle 400 000 euroa

KESKIPITKÄLLÄ AIKAVÄLILLÄ TOTEUTETTAVAT

TOIMENPIDE

**SÄÄSTÖVAIKUTUS
v. 2020 lähtien**

TUOMIOISTUIMET	
Ehdotus 7 Selvitetään korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistämisen hyödyt ja haitat	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 8 Selvitetään erillisten tuomioistuinlinjojen hyödyt ja haitat sekä tarve nykyisten tuomioistuinlinjojen yhdistämiseen	Arvioidaan erikseen
Ehdotus 9 Selvitetään rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytapojen ja määräämismenettelyn mahdolliset puutteet ja selkeytetään asiaa koskeva sääntely	Vähäinen; alle 400 000 euroa
Ehdotus 10 Sosiaalivakuutusta ja toimeentuloturvaa koskevien asioiden oikeusturvajärjestelmä uudistetaan kokonaisvaltaisesti	Merkittävä; yli 1 milj. euroa
Ehdotus 11 Jatketaan käräjäoikeuksien rakenneuudistusta (keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoite)	Merkittävä; yli 1 milj. euroa
Ehdotus 13 Uudistetaan hallinto-oikeuksien jutturyhmien jakautumista	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 14 Keskitetään summaaristen riita-asioiden käsittely siirtämällä ne ulosottoviranomaiselle tai enintään kolmeen käräjäoikeuteen	Merkittävä; yli 1 milj. euroa
Ehdotus 21 Tuomioistuinasioiden käsittelyssä otetaan paremmin huomioon asioiden vaativuus ja oikeusturvan tarve (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Kohtalainen / merkittävä; 400 000 euroa > yli 1 milj. euroa
Ehdotus 22 Joustavoitetaan tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiä (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Kohtalainen / merkittävä; 400 000 euroa > yli 1 milj. euroa
Ehdotus 24 Vähennetään lautamiesten lukumäärää kokoonpanoissa (1+3:n tilalle 1+2 ja 2+4:n tilalle 2+3) (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Kohtalainen / merkittävä; 400 000 euroa > yli 1 milj. euroa
Ehdotus 25 Selvitetään edellytykset hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamiselle	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 26 Rikosprosessia kevennetään näytöllisesti selvissä asioissa ja tiivistetään rikosprosessiketjua	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 27 Kehitetään tiedoksiantotoimintaa	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa

LIITE 2. Taulukko toimenpiteistä ajanjaksoittain ja säästövaikutuksittain

Ehdotus 28 Selvitetään ryhmäkannelain soveltamisalan tai ryhmäkanejärjestelmän muuttamista siten, että se mahdollistaisi nykyistä monipuolisemmin juttujen viemisen tuomioistuimeen ryhmäkanteena	Ei säästövaikutusta
Ehdotus 31 Sähköistetään syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallinta (AIPA)	Merkittävä; yli 1 milj. euroa
Ehdotus 32 Sähköistetään hallintotuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinta (keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoite)	Merkittävä; yli 1 milj. euroa
Ehdotus 33 Lisätään videotallenteiden käyttöä hovioikeudessa	Vähäinen / kohtalainen; alle 400 000 euroa / 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 37 Uudistetaan tuomioistuinten johtamismalleja ja henkilöstörakenteita sekä kevennetään hallintoa (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 38 Lisätään hallintotuomioistuinten päätösten ohjausvaikutusta	Kohtalainen 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 39 Tuomioistuinmaksujen käyttöalaa laajennetaan ja maksuja korotetaan (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Merkittävä; yli 1 milj. euroa
SYYTTÄJÄT	
Ehdotus 40 Syyttäjälaitoksen organisaatio rakennetaan toiminnallisten tarpeiden lähtökohdista (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Vähäinen; alle 400 000 euroa
Ehdotus 43 Syyttäjälaitoksen osaamista kehitetään suunnitelmallisesti	Vähäinen; alle 400 000 euroa
Ehdotus 44 Selvitetään, onko tarkoituksenmukaista saattaa maksulliseksi syyttäjän toimiminen asianomistajan edustajana	Vähäinen; alle 400 000 euroa
ASIANAJO JA JULKINEN OIKEUSAPU	
Ehdotus 45 Tarkistetaan julkisen oikeusavun kattavuus (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Arvioidaan erikseen.
Ehdotus 47 Oikeusavun sähköistä asiointia ja etäpalveluja laajennetaan	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 49 Selvitetään oikeudenkäyntiasiamiehelle asetettavia vaatimuksia hallintolainkäytössä. Selvitetään asiamiespakkoa ja oikeudenkäyntiasiamiehelle asetettavaa erityisosaamisvaatimusta korkeimmissa oikeuksissa (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 50 Selvitetään mahdollisuudet kattaa nykyistä suurempi osa oikeusavun kustannuksista maksuilla (lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoite)	Vähäinen; alle 400 000 euroa

LIITE 2. Taulukko toimenpiteistä ajanjaksoittain ja säästövaikutuksittain

NEUVONTA	
Ehdotus 52 Kehitetään oikeudellista neuvontaa ja osallistutaan valtion yhteis- palvelupisteisiin	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 53 Selvitetään mahdollisuutta valtiollistaa talous- ja velkaneuvonta ulosoton tai oikeusavun yhteyteen	Kustannuksia lisäävä vaikutus merkittävä. Säästöpotentiaali merkittävä.
ULOSOTTO	
Ehdotus 54 Selvitetään ulosoton organisaation uudistamisen tarve	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 55 Selvitetään erilaisissa täytäntöönpanoasioissa tarvittava menette- ly ja sen edellyttämä henkilöstörakenne	Merkittävä; yli 1 milj. euroa

PITKÄLLÄ AIKAVÄLILLÄ TOTEUTETTAVAT

TOIMENPIDE

**SÄÄSTÖVAIKUTUS
v. 2025 lähtien**

TUOMIOISTUIMET	
Ehdotus 6 Perustetaan tuomioistuinvirasto huolehtimaan tuomioistuinhallin- nosta	Kustannuksia lisäävä vaikutus merkittävä; yli 1 milj. euroa
Ehdotus 11 Jatketaan käräjäoikeuksien rakenneuudistusta (keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoite)	Merkittävä; yli 1 milj. euroa
Ehdotus 12 Jatketaan hovi- ja hallinto-oikeusverkoston uudistamista tavoit- teena toiminnallisesti ja laadullisesti sekä väestöpohjaltaan vah- vat tuomioistuimet	Merkittävä; yli 1 milj. euroa
ASIANAJO JA JULKINEN OIKEUSAPU	
Ehdotus 46 Jatketaan oikeusaputoimistoverkoston hallinnollista uudistamista (lyhyen ja pitkän aikavälin tavoite)	Arvioidaan erikseen

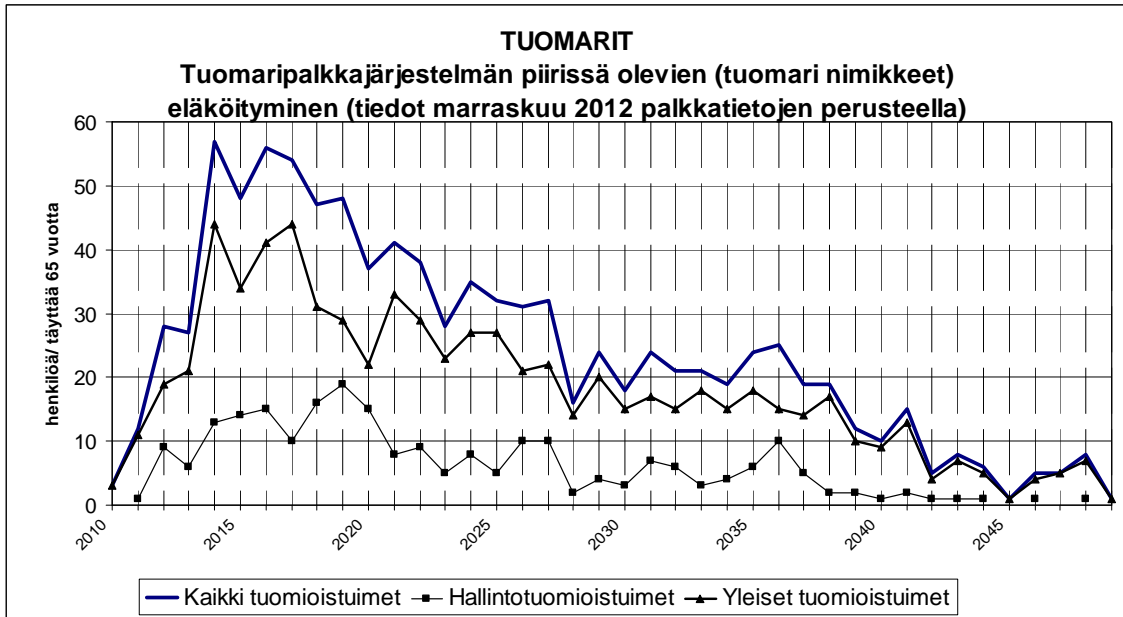
JATKUVAA KEHITYSTOIMINTAA

TOIMENPIDE	SÄÄSTÖVAIKUTUS
HORISONTAALISET EHDOTUKSET	
Ehdotus 1 Parannetaan lainvalmistelun ajantasaisuutta ja laatua. Vaikutusarvioinneissa otetaan huomioon myös lainsäädännön vaikutukset oikeudenhoitoon	Vaikkeasti todennettavissa, todennäköisesti merkittävä; yli 1 milj. euroa
Ehdotus 2 Valtion ja kuntien sisäisessä tulohajauksessa otetaan hallinto- toiminnan indikaattorina käyttöön hallintopäätösten muutoksenhakualltius ja päätösten pysyvyys	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 3 Lisätään ICT:n, sähköisen asioinnin ja sähköisten prosessien hyödyntämistä kaikessa toiminnassa	Investointitarve ja säästövaikutus merkittävät; yli 1 milj. euroa
Ehdotus 4 Koulutustoimintaa kehitetään kaikilla oikeudenhoidon sektoreilla ja tasoilla	Kohtalainen; 400 000 euroa > 1 milj. euroa
Ehdotus 5 Toimitilajohtamista parannetaan oikeusministeriön hallinnonalalla	Merkittävä; yli 1 milj. euroa

LIITE 3. Henkilökunnan eläköityminen

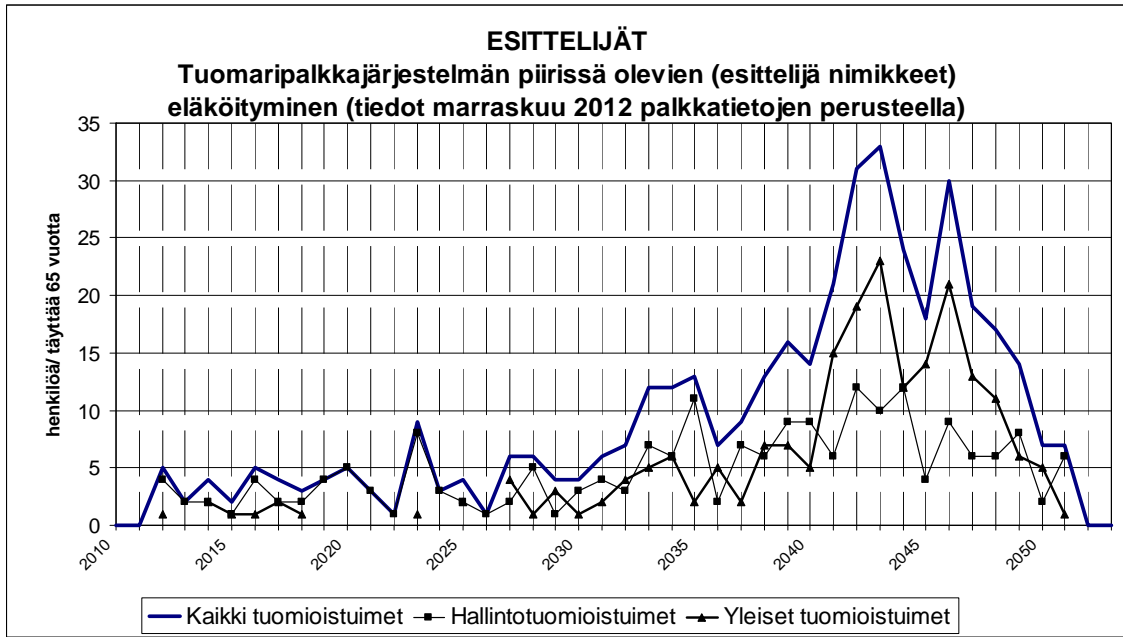
Tuomaripalkkajärjestelmän piirissä olevien (tuomari nimikkeet) henkilöiden eläköityminen
(tiedot marraskuu 2012 palkkatietojen perusteella)

Kaikki tuomioistuimet			Hallintotuomioistuimet			Yleiset tuomioistuimet		
Vuosi	Täyttää 65 vuotta		Vuosi	Täyttää 65 vuotta		Vuosi	Täyttää 65 vuotta	
2010	3		2010			2010	3	
2011	12		2011	1		2011	11	
2012	28		2012	9		2012	19	
2013	27		2013	6		2013	21	
2014	57		2014	13		2014	44	
2015	48		2015	14		2015	34	
2016	56		2016	15		2016	41	
2017	54		2017	10		2017	44	
2018	47		2018	16		2018	31	
2019	48		2019	19		2019	29	
2020	37	417	2020	15	118	2020	22	299
2021	41		2021	8		2021	33	
2022	38		2022	9		2022	29	
2023	28		2023	5		2023	23	
2024	35		2024	8		2024	27	
2025	32		2025	5		2025	27	
2026	31		2026	10		2026	21	
2027	32		2027	10		2027	22	
2028	16		2028	2		2028	14	
2029	24		2029	4		2029	20	
2030	18	712	2030	3	182	2030	15	530
2031	24		2031	7		2031	17	
2032	21		2032	6		2032	15	
2033	21		2033	3		2033	18	
2034	19		2034	4		2034	15	
2035	24		2035	6		2035	18	
2036	25		2036	10		2036	15	
2037	19		2037	5		2037	14	
2038	19		2038	2		2038	17	
2039	12		2039	2		2039	10	
2040	10	906	2040	1	228	2040	9	678
2041	15		2041	2		2041	13	
2042	5		2042	1		2042	4	
2043	8		2043	1		2043	7	
2044	6		2044	1		2044	5	
2045	1		2045			2045	1	
2046	5		2046	1		2046	4	
2047	5		2047			2047	5	
2048	8		2048	1		2048	7	
2049	1		2049			2049	1	
2050	2		2050			2050	2	
2051	1		2051			2051	1	
	963			235			728	



Tuomaripalkkajärjestelmän piirissä olevien (esittelijä nimikkeet) henkilöiden eläköityminen
(tiedot marraskuu 2012 palkkatietojen perusteella)

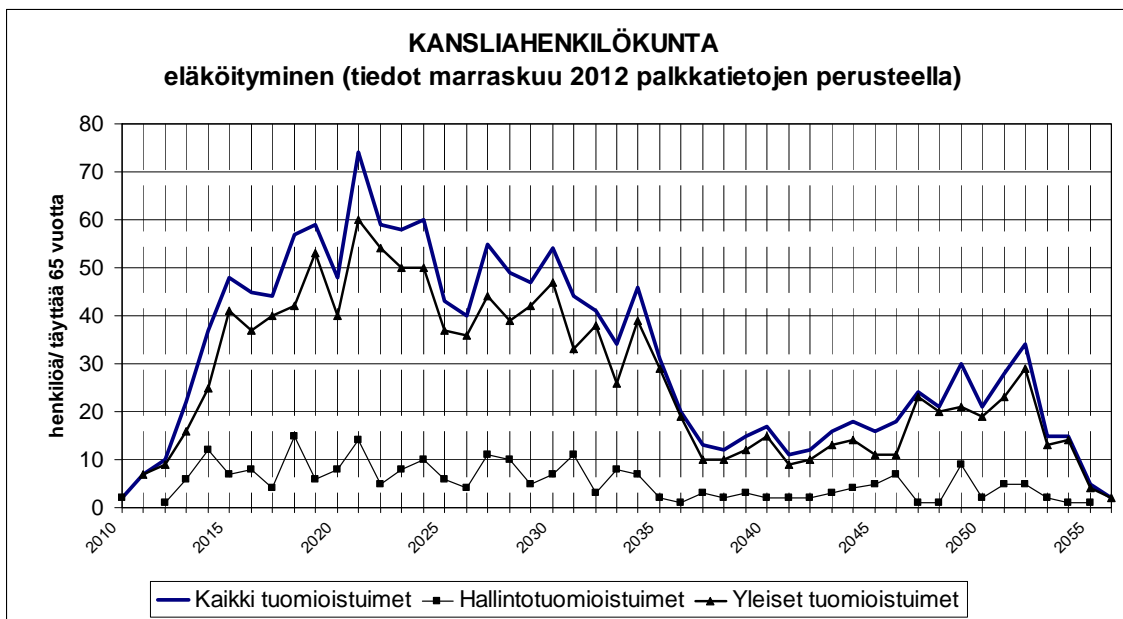
Kaikki tuomioistuimet			Hallintotuomioistuimet			Yleiset tuomioistuimet		
Vuosi	Täyttää 65 vuotta		Vuosi	Täyttää 65 vuotta		Vuosi	Täyttää 65 vuotta	
2010	0		2010			2010		
2011	0		2011			2011		
2012	5		2012	4		2012	1	
2013	2		2013	2		2013		
2014	4		2014	2		2014	2	
2015	2		2015	1		2015	1	
2016	5		2016	4		2016	1	
2017	4		2017	2		2017	2	
2018	3		2018	2		2018	1	
2019	4		2019	4		2019		
2020	5		2020	5		2020		
2021	3		2021	3		2021		
2022	1		2022	1		2022		
2023	9	47	2023	8	38	2023	1	9
2024	3		2024	3		2024		
2025	4		2025	2		2025	2	
2026	1		2026	1		2026		
2027	6		2027	2		2027	4	
2028	6		2028	5		2028	1	
2029	4		2029	1		2029	3	
2030	4		2030	3		2030	1	
2031	6		2031	4		2031	2	
2032	7		2032	3		2032	4	
2033	12	100	2033	7	69	2033	5	31
2034	12		2034	6		2034	6	
2035	13		2035	11		2035	2	
2036	7		2036	2		2036	5	
2037	9		2037	7		2037	2	
2038	13		2038	6		2038	7	
2039	16		2039	9		2039	7	
2040	14		2040	9		2040	5	
2041	21		2041	6		2041	15	
2042	31		2042	12		2042	19	
2043	33	269	2043	10	147	2043	23	122
2044	24		2044	12		2044	12	
2045	18		2045	4		2045	14	
2046	30		2046	9		2046	21	
2047	19		2047	6		2047	13	
2048	17		2048	6		2048	11	
2049	14		2049	8		2049	6	
2050	7		2050	2		2050	5	
2051	7		2051	6		2051	1	
2052	0		2052			2052		
2053	0		2053			2053		
	405			200			205	



Kansliahenkilökunnan eläköityminen
(tiedot marraskuu 2012 palkkatietojen perusteella)

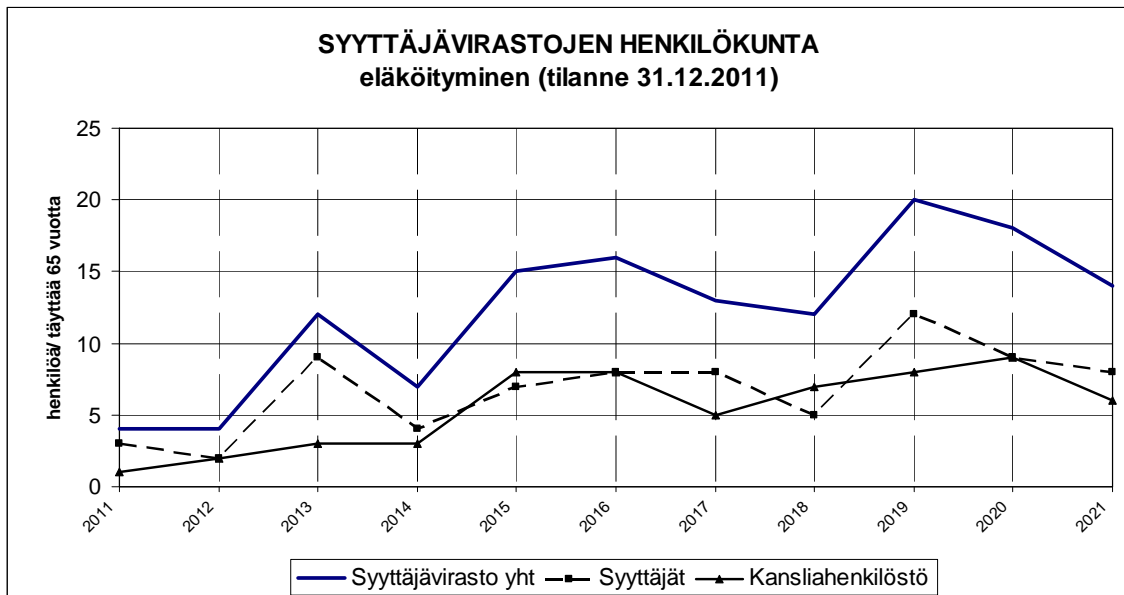
Kaikki tuomioistuimet			Hallintotuomioistuimet			Yleiset tuomioistuimet		
Vuosi	Täyttää 65 vuotta		Vuosi	Täyttää 65 vuotta		Vuosi	Täyttää 65 vuotta	
2010	2		2010	2		2010		
2011	7		2011			2011	7	
2012	10		2012	1		2012	9	
2013	22		2013	6		2013	16	
2014	37		2014	12		2014	25	
2015	48		2015	7		2015	41	
2016	45		2016	8		2016	37	
2017	44		2017	4		2017	40	
2018	57		2018	15		2018	42	
2019	59		2019	6		2019	53	
2020	48		2020	8		2020	40	
2021	74		2021	14		2021	60	
2022	59		2022	5		2022	54	
2023	58		2023	8		2023	50	
2024	60		2024	10		2024	50	
2025	43		2025	6		2025	37	
2026	40		2026	4		2026	36	
2027	55		2027	11		2027	44	
2028	49		2028	10		2028	39	
2029	47		2029	5		2029	42	
2030	54		2030	7		2030	47	
2031	44		2031	11		2031	33	
2032	41		2032	3		2032	38	
2033	34		2033	8		2033	26	
2034	46		2034	7		2034	39	
2035	31		2035	2		2035	29	
2036	20		2036	1		2036	19	
2037	13		2037	3		2037	10	
2038	12		2038	2		2038	10	
2039	15		2039	3		2039	12	
2040	17		2040	2		2040	15	
2041	11		2041	2		2041	9	
2042	12		2042	2		2042	10	
2043	16		2043	3		2043	13	
2044	18		2044	4		2044	14	
2045	16		2045	5		2045	11	
2046	18		2046	7		2046	11	
2047	24		2047	1		2047	23	
2048	21		2048	1		2048	20	
2049	30		2049	9		2049	21	
2050	21		2050	2		2050	19	
2051	28		2051	5		2051	23	

Vuosi	Täyttää 65 vuotta		Vuosi	Täyttää 65 vuotta		Vuosi	Täyttää 65 vuotta	
2052	34		2052	5		2052	29	
2053	15		2053	2		2053	13	
2054	15		2054	1		2054	14	
2055	5		2055	1		2055	4	
2056	2		2056			2056	2	
2057	3		2057			2057	3	
2058	1		2058			2058	1	
	1481			241			1240	



Syyttäjävirstojen henkilökunnan eläköityminen
(tiedot 31.12.2011 palkkatietojen perusteella)

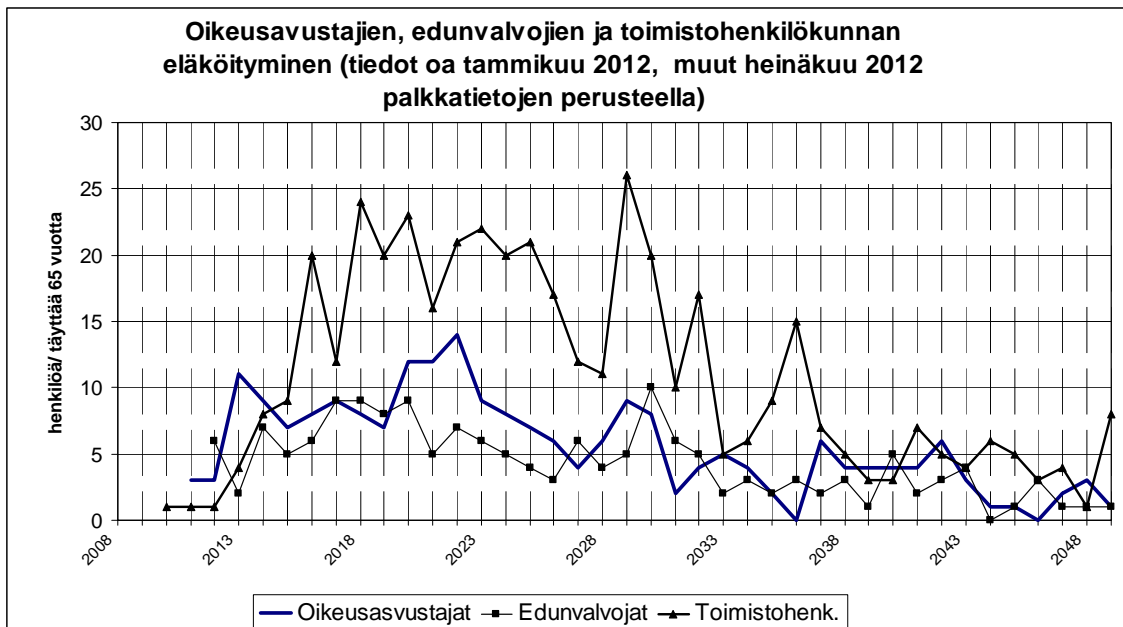
Syyttäjävirsto yht.			Syyttäjät			Kansliahenkilöstö		
Vuosi	Täyttää 65 vuotta		Vuosi	Täyttää 65 vuotta		Vuosi	Täyttää 65 vuotta	
2011	4		2011	3		2011	1	
2012	4		2012	2		2012	2	
2013	12		2013	9		2013	3	
2014	7		2014	4		2014	3	
2015	15		2015	7		2015	8	
2016	16		2016	8		2016	8	
2017	13		2017	8		2017	5	
2018	12		2018	5		2018	7	
2019	20		2019	12		2019	8	
2020	18		2020	9		2020	9	
2021	14		2021	8		2021	6	
	135			75			60	



Oikeusavustajien, edunvalvojien ja toimistohenkilökunnan eläköityminen
(tiedot oikeusavustajat tammikuu 2012, muut heinäkuu 2012 palkkatietojen perusteella)

Oikeusasvustajat			Edunvalvojat			Toimistohenk.		
Vuosi	Täyttää 65 vuotta		Vuosi	Täyttää 65 vuotta		Vuosi	Täyttää 65 vuotta	
2008			2008			2008		
2009			2009			2009		
2010			2010			2010	1	
2011	3		2011			2011	1	
2012	3		2012	6		2012	1	
2013	11		2013	2		2013	4	
2014	9		2014	7		2014	8	
2015	7		2015	5		2015	9	
2016	8		2016	6		2016	20	
2017	9		2017	9		2017	12	
2018	8		2018	9		2018	24	
2019	7		2019	8		2019	20	
2020	12	77	2020	9	61	2020	23	123
2021	12		2021	5		2021	16	
2022	14		2022	7		2022	21	
2023	9		2023	6		2023	22	
2024	8		2024	5		2024	20	
2025	7		2025	4		2025	21	
2026	6		2026	3		2026	17	
2027	4		2027	6		2027	12	
2028	6		2028	4		2028	11	
2029	9		2029	5		2029	26	
2030	8	160	2030	10	116	2030	20	309
2031	2		2031	6		2031	10	
2032	4		2032	5		2032	17	
2033	5		2033	2		2033	5	
2034	4		2034	3		2034	6	
2035	2		2035	2		2035	9	
2036	0		2036	3		2036	15	
2037	6		2037	2		2037	7	
2038	4		2038	3		2038	5	
2039	4		2039	1		2039	3	
2040	4	195	2040	5	148	2040	3	389
2041	4		2041	2		2041	7	
2042	6		2042	3		2042	5	
2043	3		2043	4		2043	4	
2044	1		2044	0		2044	6	
2045	1		2045	1		2045	5	
2046	0		2046	3		2046	3	
2047	2		2047	1		2047	4	
2048	3		2048	1		2048	1	
2049	1		2049	1		2049	8	

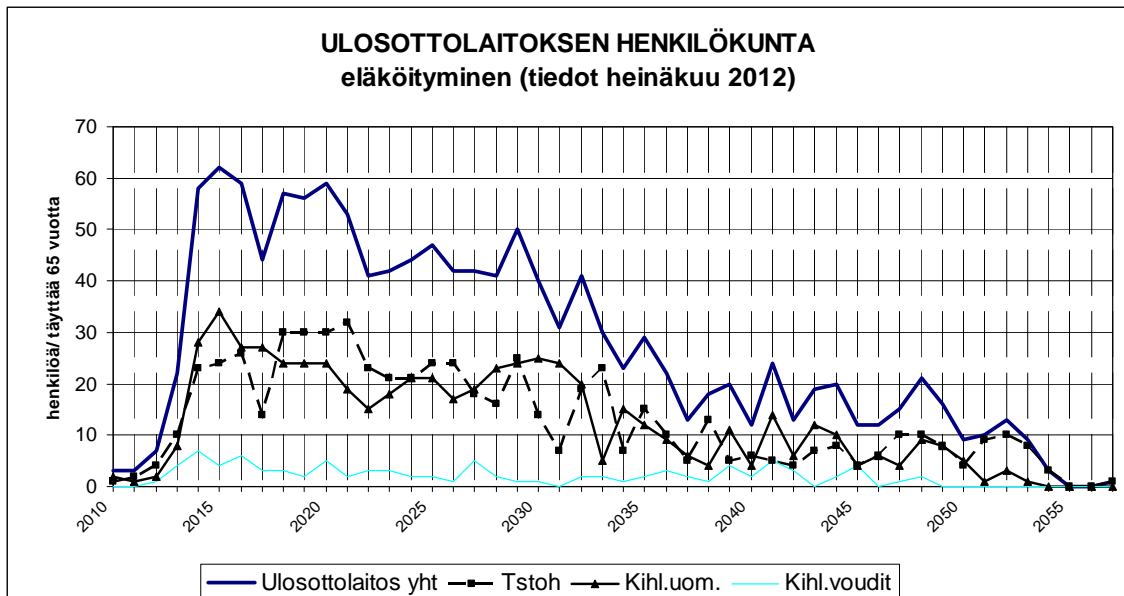
Vuosi	Täyttää 65 vuotta		Vuosi	Täyttää 65 vuotta		Vuosi	Täyttää 65 vuotta	
2050	1		2050	1		2050	5	
2051			2051	1		2051	4	
2052			2052			2052	5	
2053			2053			2053	3	
2054			2054	1		2054	7	
2055			2055			2055	2	
2056			2056			2056	5	
2057			2057			2057	1	
	217			167			464	



Ulosottolaitoksen eläköityminen
(tiedot heinäkuu 2012 palkkatietojen perusteella)

Ulosottolaitos yht.		Toimistohenk.		Kihlak. ulosottomiehet		Kihlakunnan voudit	
Vuosi	Täyttää 65 vuotta	Vuosi	Täyttää 65 vuotta	Vuosi	Täyttää 65 vuotta	Vuosi	Täyttää 65 vuotta
2010	3	2010	1	2010	2	2010	0
2011	3	2011	2	2011	1	2011	0
2012	7	2012	4	2012	2	2012	1
2013	22	2013	10	2013	8	2013	4
2014	58	2014	23	2014	28	2014	7
2015	62	2015	24	2015	34	2015	4
2016	59	2016	26	2016	27	2016	6
2017	44	2017	14	2017	27	2017	3
2018	57	2018	30	2018	24	2018	3
2019	56	2019	30	2019	24	2019	2
2020	59	2020	30	2020	24	2020	5
2021	53	2021	32	2021	19	2021	2
2022	41	2022	23	2022	15	2022	3
2023	42	2023	21	2023	18	2023	3
2024	44	2024	21	2024	21	2024	2
2025	47	2025	24	2025	21	2025	2
2026	42	2026	24	2026	17	2026	1
2027	42	2027	18	2027	19	2027	5
2028	41	2028	16	2028	23	2028	2
2029	50	2029	25	2029	24	2029	1
2030	40	2030	14	2030	25	2030	1
2031	31	2031	7	2031	24	2031	0
2032	41	2032	19	2032	20	2032	2
2033	30	2033	23	2033	5	2033	2
2034	23	2034	7	2034	15	2034	1
2035	29	2035	15	2035	12	2035	2
2036	22	2036	10	2036	9	2036	3
2037	13	2037	5	2037	6	2037	2
2038	18	2038	13	2038	4	2038	1
2039	20	2039	5	2039	11	2039	4
2040	12	2040	6	2040	4	2040	2
2041	24	2041	5	2041	14	2041	5
2042	13	2042	4	2042	6	2042	3
2043	19	2043	7	2043	12	2043	0
2044	20	2044	8	2044	10	2044	2
2045	12	2045	4	2045	4	2045	4
2046	12	2046	6	2046	6	2046	0
2047	15	2047	10	2047	4	2047	1
2048	21	2048	10	2048	9	2048	2
2049	16	2049	8	2049	8	2049	0
2050	9	2050	4	2050	5	2050	0

Vuosi	Täyttää 65 vuotta	Vuosi	Täyttää 65 vuotta	Vuosi	Täyttää 65 vuotta	Vuosi	Täyttää 65 vuotta
2051	10	2051	9	2051	1	2051	0
2052	13	2052	10	2052	3	2052	0
2053	9	2053	8	2053	1	2053	0
2054	3	2054	3	2054	0	2054	0
2055	0	2055	0	2055	0	2055	0
2056	0	2056	0	2056	0	2056	0
2057	1	2057	1	2057	0	2057	0



LIITE 4.

Eriävien näkemysten perustelut

EHDOTUS 6

Presidentti Vihervuoren eriävä näkemys: Tuomioistuinviraston perustaminen aiheuttaisi lisäkustannuksia tuottamatta lisähyötyjä. Voimavarat olisi säilytettävä itse lainkäytön piirissä, kun leikkaukset jo muutoinkin saattavat olla rajuja.

Perustelut: Tuomioistuinviraston perustaminen aiheuttaisi, sanottavia lisähyötyjä tuottamatta, lähinnä vain tarpeetonta byrokratiaa ja merkittäviä lisäkustannuksia, jotka oikeuslaitoksen voimavarojen tulevaisuudessa ehkä rajustikin vähentyessä on välttämättä edelleen kohdentaa itse lainkäyttöön uuden hallinnon luomisen sijasta. Näkemykseni mukaan nyt kaavaillun kaltainen perinteinen keskusvirastomallinen virasto ei tosiasiassa mitenkään lisääsi oikeuslaitoksen riippumattomuutta, vaan vaarana on aivan vastakkainen kehitys. Oikeuslaitoksen yhteisiä palveluja esimerkiksi koulutuksessa voidaan ja on syytäkin selkeästi kehittää, mutta tämä voi hyvin tapahtua hallinnon nykyisen perusrakenteen pohjalta.

EHDOTUS 7

Presidentti Vihervuoren eriävä näkemys: Korkeimpien oikeuksien erillisuus ei aiheuta ongelmia, minkä vuoksi yhdistämisen selvittämiseksi ei ole tarvetta.

Perustelut: Suomen perustuslaissa säädetty korkeimpien oikeuksien erillisuus ja sen luoma mahdollisuus ylläpitää kattavaa ja asiantuntevaa lainkäytön ylimmänasteista ohjausta kaikilla oikeudenaloilla, myös esimerkiksi verotuksen eri sektoreilla, elinkeinoasioissa, julkisissa hankinnoissa, kilpailuasioissa, immateriaalioikeusasioissa, ympäristöluvissa, kaivosasioissa, kaavoituksessa, rakentamisessa, ulkomaalaisasioissa, julkisuusasioissa, kunnallisasioissa sekä sosiaali- ja terveysasioissa, on merkittävä voimavara sekä tuottavuus- ja kilpailukykytekijä, jota ei lyhytnäköisten säästösyiden varjolla tule hukata. Yhdistetty ylin oikeusaste olisi resursseiltaan väistämättä merkittävästi pienempi kuin ylimmät oikeudet yhdessä nyt.

Valtaosassa Euroopan maita on erilliset hallintotuomioistuimet. Näin on esimerkiksi Ruotsissa, Saksassa ja Ranskassa. Sellaisissa maissa, joissa on vain yksi ylin oikeusaste ja yksilinjaiset alemmat asteet, haetaan uudenlaisia ratkaisuja oikeussuojan tehostamiseksi ja oikeudellisen ohjauksen kattavuuden parantamiseksi muissa kuin rikos- ja siviiliasioissa, joihin yksilinjaisten tuomioistuinjärjestelmien toiminta käytännössä yleensä monistakin syistä painottuu. Suomen toimivaa järjestelmää kohtaan on tässä osoitettu erityistä kiinnostusta.

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden yhdistämisen ja sellaisen perusedellytyksenä olevan perustuslakiuudistuksen selvittämiseksi ei näin ollen ole minäkäänlaista tarvetta. Tuomioistuinlinjojen raja-alueella saattaa esiintyä ongelmatilanteita, mutta nämä ovat hoidettavissa kuhunkin tilanteeseen soveltuvin lainsäädäntöratkaisuin.

Esimerkiksi mitään syytä ohjata veronkorotuksia ja muita hallintosanktioita koskeva oikeussuojatie muualle kuin hallintotuomioistuimiin osana niiden laajempia prosessikonaisuuksia ei myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja oikeuskäytännön valossa ole. Samoin niin sanottu *ne bis in idem* -ongelma, joka koskee hallintosanktioita käytännössä vain hyvin pientä osaa, on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöjenkin valossa hyvin hoidettavissa nykyisten perusrakenteiden pohjalta. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan tähän liittyvä verotusta koskevan sanktiosäätelyn muutos.

EHDOTUS 8

Presidentti Vihervuoren eriävä näkemys: Tuomioistuinlinjojen erillisuus ei aiheuta ongelmia, minkä vuoksi selvittämiseksi ei ole tarvetta.

Perustelut: Edellä kohdassa 7 esittämäni perusteet koskevat myös muita hallintotuomioistuuksia. Koko hallintolainkäyttö edustaa vain yhtä promillea valtion menoista, mutta toiminnan tehokkuuden vaarantuminen ja tason lasku aiheuttaisi yrityksille, kansalaisille ja julkistaloudelle merkittävästi tuota promilleosuutta suuremmat taloudelliset menetykset. Julkiseen vallankäyttöön hallintotuomioistuinjärjestelmän kautta kohdistuvaa oikeudellista kontrollia ei varsinkaan yhteiskunnan voimakkaan murroksen vaiheissa ole varaa heikentää. Hallintoprosessi on julkistaloudenkin kannalta yksikkökustannuksiltaan huomattavan edullista.

On myös huomattava, että puhe organisaatioiden yhdistämisestä helposti sotkeutuu kysymykseen itse lainkäytön linjojen (rikosprosessi, siviiliproessi ja hallintoprosessi) erillisyydestä. Näiden yhdistämisestä ei missään organisaatiouudistuksessa kuitenkaan olisi kysymys. Prosessit siis myös jatkossa olisivat kaikissa tapauksissa erilisiä, mikä tietysti onkin asioiden erilaisuuden vuoksi aivan välttämätöntä. Tuomioistuinlinjojen organisatorinen erillisuus ei näin ollen aiheuta ongelmia, joiden vuoksi yhdistämisen selvittämiskään olisi tarvetta. Sitä vastoin yhteistyö esimerkiksi koulutuksessa samoin kuin henkilöstön vaihto ja kierto ovat jatkossa entistäkin tarpeellisempia.

EHDOTUS 24

Presidentti Könkkölän eriävä näkemys: Neuvottelukunnan mietintöön ei tulisi sisältyä kannanottoa lautamiesjärjestelmän kumoamisesta edes pitkän tähtäimen tavoitteena.

Perustelut: Lautamiesjärjestelmä on kansanvaltaiseen oikeudenhoitoon oleellisesti liitettävä instituutio. Lautamiesjärjestelmän mahdollinen poistaminen on laaja, koko yhteiskuntaa koskeva periaatteellinen kysymys, jota koskeva päätöksenteko ei voi ratkaisevasti perustua ammattituomareiden tai oikeuslaitoksen muiden asiantuntijoiden näkemyksiin ja mielipiteisiin. Lautamiesjärjestelmä ei sen yhteiskunnallinen merkittävyys huomioon ottaen voi olla myöskään kustannuskysymys. Lautamiesjärjestelmän vuosittaiset kustannukset ovat vain 2,5 miljoonaa euroa, ja ehdotetut toimenpiteet vähentävät niitä edelleen. Lautamiesjärjestelmään liittyviä mahdollisia ongelmia on liioiteltu ja epäkohdista on myös mahdollista korjata.

LIITE 5.

Pauliine Koskelo

Erillinen lausuma 8.3.2013

1. Monet neuvottelukunnan mietinnössä mainituista toimenpiteistä ovat kannattavia ja vallitsevissa oloissa välttämättömiä sekä kiireellisiä. Tilanne ei kuitenkaan ole vailla huolenaiheita. Niitä liittyy erityisesti toimenpiteiden riittävyyteen ja niiden toimeenpanon aikatauluun suhteessa siihen, miten suurina ja miten nopeasti edessä olevat rahoitussupistukset toteutuvat. Olennaista on lisäksi, että uudistustyössä ei vastata pelkästään julkisen talouden tilasta johtuvaan määrärahojen vähenemiseen, vaan myös niihin välttämättömiin kehitystarpeisiin ja lisäpanostuksiin, joita oikeusturvan laadun parantaminen ja oikeudenhoidon toiminnalle asetettavien vaatimusten täyttäminen edellyttää.

2. Ongelmia ja vaaroja liittyy myös kokonaisuuden hallintaan. Kuten Seneca opetti jo antiikin ajalla, "il n'y a pas de vent favorable à celui qui ne sais pas où il va" (ei ole suotuisaa tuulta sille, joka ei tiedä, minne on menossa).

3. Jotta oikeudenhoidon laatu ja kehittäminen tulisivat asianmukaisesti turvatuiksi ja toimintaedellytykset saataisiin kestäväälle pohjalle samalla kun rahoitus on olennaisesti supistumassa, on tarvittaville uudistuksille välttämätöntä linjata selkeä suunta, jotta tiedetään, mihin pyritään. Muuten on vaarana, ettei monista osasista koostuva ja eri vaiheissa toteutettava muutostyö onnistu johdonmukaisella ja optimaalisella tavalla, vaan virheliikkeiden ja virheinvestointien riski kasvaa. Tältä kannalta syntynyt kokonaisuus ei vaikuta riittävältä.

4. Oikeudenhoidon alalla olemme vastaavassa tilanteessa kuin yhteiskunnassa laajemminkin. Meidän on pakko uudistua, mutta olemassa olevien toimintarakenteiden uudelleen järjestäminen on hankalampaa kuin yhteiskunnallinen "uudisrakentaminen". Meillä on tuore esimerkki siitä, kuinka perinteisen rakenteen vangiksi jääminen johtaa epätyytyttäviin tuloksiin. Viittaaan IPR-asioiden käsittelyn uudistamiseen, jossa pyrkimyksenä oli yhden erityisasiantuntemusta vaativan asiaryhmän keskittäminen, mutta lopputuloksena oli se, että nämä asiat hajautuvat ensimmäisessä oikeusasteessa eri tavoin kuin ennen, ja muutoksenhakuasteessa vielä lisää ja uudella tavalla. Tämä osoittaa, ettei juuttuminen vallitsevaan organisaatorakenteeseen välttämättä vie oikeudenhoidon kannalta parhaisiin ratkaisuihin.

5. Mielestäni olisi tarpeen muodostaa selkeä näkemys siitä, minkälaiseen tuomioistuinlaitoksen perusrakenteeseen pyritään. Tämän perusrakenteen pitäisi olla mahdollisimman virtaviivainen, jotta se ei itsessään aiheuttaisi tai ylläpitäisi järjestelmän pirstoutumista ja jotta asioiden sisääntuloväylä olisi mahdollisimman ongelmaton ja yhtenäinen. Yhdennetty tuomioistuinrakenne, jossa hallinto-tuomioistuimia, erityistuomioistuimia ja yleisiä tuomioistuimia ei olisi nykyiseen tapaan erotettu toisistaan, olisi selväpiirteinen päämäärä. Samalla on selvää,

että perusrakenteen yhdentäminen edellyttää useita muita muutoksia, joilla oikeussuojajärjestelmää korjataan, eri oikeusasteiden rooleja kirkastetaan ja kehitetään ja eri vaiheissa käsiteltäväksi tulevia asiamääriä vähennetään.

6. On syytä korostaa, että organisaation perusrakenne on kokonaan eri asia kuin kysymys siitä, minkälaisessa kokoonpanossa ja menettelyssä erityyppiset asiat käsitellään, tai miten esimerkiksi turvataan eri asiaryhmissä esiin tuleva erityisasiantuntemuksen tarve. Talossa, jossa on yksi rappukäytävä erilaisine kerroksineen, voi olla erilaisiin tarpeisiin erilaisia huoneistoja ja tiloja, erilaisia kalustuksia ja erilaisia kulkuväyliä. Kunkin instanssin sisäinen arkkitehtuuri on eri asia kuin organisaation perusrakenne.

7. Pienessä maassa ongelmana on henkisten voimavarojen niukkuus. Sen lisäksi nykyoloissa korostuu taloudellisten voimavarojen olennainen niukentuminen. Samalla oikeudenhoitoon kohdistuvat laadulliset vaatimukset ovat eri aloilla yhä korkeampia. Toimintarakenteita olisi tärkeää kehittää niin, että voimme saada käytettävissä olevista resursseista irti sen, mitä tarvitaan, jotta oikeusturvan sisällöllinen taso saataisiin mahdollisimman hyväksi, kun taas organisaatio sinänsä olisi mahdollisimman selväpiirteinen ja joustava.

8. Nyt on vaarana, että rakenne ohjaa sisältöä eikä päinvastoin.

9. Esimerkkinä voidaan mainita, että eurooppalainen oikeuskehitys perus- ja ihmisoikeustulkinnossa pakottaa muun muassa Suomessa seuraamusjärjestelmien korjaamiseen. Tämä johtuu etenkin siitä, että hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten suhde on järjestettävä uudelleen oikeusturvaperiaatteiden, kuten *ne bis in idem* -säännön laajan tulkinnan vuoksi. Seuraamusjärjestelmän sisältöä koskevilla ratkaisuilla on puolestaan suora yhteys organisaatorakenteita koskeviin kysymyksiin.

10. Vastaisuudessakin voisi olla oikeuspoliittisesti perusteltua voida soveltaa riittävän monipuolisesti erilaisia seuraamusvaihtoehtoja, kuten taloudellisia ja vapautta rajoittavia seuraamuksia tai seuraamusuhkia. *Ne bis in idem* -kiellon estäessä eri seuraamusten rinnakkaisen käytön voidaan vallitsevien organisaatorakenteiden pohjalta päätyä tilanteeseen, jossa kulloinkin onkin käytettävissä vain yhdenlainen seuraamustyyppi ja jossa valinta joudutaan tekemään niin varhaisessa vaiheessa, ettei teon selvitetty tila voi antaa takeita siitä, että valinta on lopulta teon todelliseen laatuun nähden oikea. Jos vallitseva organisaatorakenne alkaa vaikuttaa määräävästi siihen, minkälainen seuraamusjärjestelmä meillä voi olla, eikä toisin päin, tuloksena on, että häntä heiluttaa koiraa. Samalla tarvittava lainsäädäntö mutkistuu ja pirstoutuu sekä sisällöllisesti että toimivaltakysymysten sääntelytarpeen osalta. Olisi syytä pohtia, onko tämän kaltainen tilanne toivottava.

11. Edessä olevassa uudistustyössä on joka tapauksessa tarpeen olennaisesti supistaa tuomioistuinyksiköiden määrää. Jotta alueellista organisaatiota voitaisiin uudistaa parhain mahdollisin tuloksin ja joutumatta harha-askeleisiin, on tältäkin kannalta olennaista tietää, mikä on se perusrakenne, jonka mukaan suuntaudutaan. Keskeinen kysymys on muun muassa se, minkälaisia asioita kussakin instanssissa tullaan käsittelemään ja mikä on se asiamäärien suuruusluokka, johon tulee varautua. Tämä vaikuttaa määräävästi henkilöstötarpeen määrään ja laatuun, yksikön sopivaan kokoon, maantieteelliseen sijoittamiseen ja toimitilojen tarpeeseen. Jos esimerkiksi eri asioissa sovellettavat seuraamuslajit määräävät käsittelyorganisaation ja -ketjun, seuraamusjärjestelmiä koskevat ratkaisut vaikuttavat siihen, minkälaisia ratkaisuja on tarpeen tai mahdollista tehdä alueellisissa organisaatorakenteissa. Kuinka monta ja minkälaisia tuomioistuinyksiköitä tarvitaan, riippuu siitä, mitä missäkin on tarkoitus tehdä. Esimerkiksi toimitiloissa virheinvestoinnit ovat hyvin kalliita.

12. Tärkeimmän voimavaran eli henkilöstön ja sen saatavuuden kannalta alussa mainitun Senecan opetuksen sivuuttamisella voi olla onnettomia seurauksia. Ilman selvää suuntaa ajelehtiva muutosprosessi on vaarassa muodostua sillä tavoin kaoottiseksi ja epävarmaksi, että oikeudenhoidon järjestelmä alkaa työntää luotaan sellaisia ihmisiä, joiden osaamista, potentiaalia ja sitoutumista se välttämättä tarvitsisi.

13. Mielestäni olisi tarve vakavasti pyrkiä siihen, että oikeudenhoidon suurten uudistustarpeiden edessä kyettäisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa linjaamaan se, minkälainen tuomioistuinlaitoksen perusrakenne asetetaan tavoitteeksi. Sitä kohti edettäessä on paljon haasteellista selvittämistä ja muuta työtä edessä, mutta kulku olisi hallitumpaa, jos suunta tiedetään. Pelkään, että ilman tällaista linjausta uudistustyö vaikeutuu ja kestävästi onnistuva lopputulos voi jäädä saavuttamatta.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-259-282-8 (nid.)
ISBN 978-952-259-283-5 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi